

# La gobernanza en las políticas del Tratado Constitucional de la Unión Europea.

Nicolás Mariscal (Universidad de Deusto).

1. Basándose en diversos teóricos políticos de la integración se conceptúa la gobernanza en la Unión Europea como multinivel, multiámbitos, con pluralidad de actores en red de política. A continuación, por una parte se leen desde esta gobernanza las políticas del Tratado Constitucional (TCUE) y por otra se contrasta la teoría en el TCUE. Se presentan finalmente algunas reflexiones sobre gobernanza y TCUE.
2. Nicolás MARISCAL (Bilbao, 1939). Catedrático de Sociología Política de la Universidad de Deusto. Titular de la Cátedra Jean Monnet de Integración Europea. Director de la revista *Cuadernos Europeos de Deusto*. Autor de *Teorías Políticas de la Integración Europea*, Tecnos, Madrid, 2003, 366 pp. y de "El federalismo europeo en el Tratado Constitucional" en K. Sodupe *et al.*, *La Constitución Europea. Una visión desde Euskadi*, CVME, 2005, pp. 49-56.
3. Integración europea. Teorías de la integración. Gobernanza. Tratado Constitucional. Políticas europeas.

## I. Gobernanza multiarenas y multiámbitos con pluralidad de actores en red

### 1. La gobernanza

El viejo término *gouvernance*, *governance*, "gobernanza" fue cobrando relevancia también en los estudios sobre la integración europea e incorporando nuevos significados a finales de la década de los 80 del siglo pasado. Ha tenido muchos y poco rigurosos usos, de modo que algunos autores rehusaron durante algún tiempo emplearlo, prefiriendo por ejemplo el término alemán *regieren*, pero paulatinamente se ha ido perfilando con mayor nitidez.

*"En esencia, la 'gobernanza' se refiere a los modos y medios en que las diferentes preferencias de los ciudadanos son trasladadas en efectivas elecciones de políticas, a cómo la pluralidad de intereses societales es transformada en acción unitaria y se logra la conformidad de los actores sociales" (Kohler-Koch, 1999:14).*

En cierto sentido la gobernanza se realiza al margen del Gobierno. Tiene efectos de gobierno, pero no hay exclusividad por parte de la institución Gobierno ni tradicional función de gobierno. Los ciudadanos, sin embargo, tienen gobierno... mediante la gobernanza ... al menos en parte.

Recientemente, Jachtenfuchs y Kohler-Koch en un trabajo conjunto la han visto como "el proceso político continuo de establecimiento de metas explícitas para una sociedad y de intervención en ella para conseguir tales metas" (Jachtenfuchs y Kohler-Koch, 2004:99).

Tras preguntarse a la manera de los ciudadanos griegos clásicos "qué hay de nuevo", Kerwer y Eberlein responden que los nuevos modos de gobernanza "construyen sobre la participación de actores privados en la formulación de políticas, confiando en una amplia consulta y sustantivo *input*" (Eberlein y Kerwer, 2004:123). Morata también señala el cambio, la novedad, "un nuevo estilo de gobierno", latiendo bajo la gobernanza, que implica a actores públicos y privados en el proceso político y un mayor grado de cooperación distinto del modelo jerárquico:

*"En suma, el denominador común de las distintas definiciones de la gobernanza es su conexión con el proceso mediante el cual las actuaciones y los recursos públicos y privados, en los distintos niveles, se coordinan adoptando direcciones y significados comunes" (Morata, 2004:28).*

## 2. Multiplicidad de niveles y/o de arenas

Como otras veces en la construcción europea, aquí también la percepción de la realidad precedió a su conceptualización. Primero se detectó la concreción específica (gobernanza multinivel) y luego vino la formulación abstracta (el concepto de gobernanza).

En 1986 el Acta Única Europea introducía en el proceso de integración la cohesión económica y social. Los paquetes Delors I y II de 1988 y 1992 no sólo incrementaron las asignaciones financieras para los fondos estructurales, sino que se abrían a innovaciones político-administrativas con la inclusión de Gobiernos subestatales y actores privados.

*“Yo sugiero –escribió Gary Marks- que estamos viendo la emergencia de la gobernanza multinivel (multilevel governance), un sistema de negociación continua entre gobiernos ubicados en varios niveles territoriales –supranacional, nacional, regional y local- como resultado de un amplio proceso de creación institucional y de reasignación decisional que ha impulsado hacia arriba hasta el nivel supranacional algunas funciones previamente centralizadas del Estado y algunas hacia abajo al nivel local regional” (Marks, 1993:392).*

Marks y otros colaboradores fueron descubriendo y describiendo en los años siguientes el modelo de gobernanza de múltiples niveles: Los Estados ya no monopolizaban la elaboración de políticas europeas ni la agregación de intereses domésticos; las competencias decisorias eran compartidas por actores de diferentes niveles; las instituciones supranacionales tenían influencia independiente; las arenas políticas estaban interconectadas, de modo que los actores subnacionales no estaban encerrados, sino que operaban en las arenas nacional y supranacional creando vínculos transnacionales (Marks *et al*, 1996:346). Fue surgiendo así un orden político, cuyo doble punto de partida era “la existencia de competencias solapadas entre múltiples niveles de gobierno y la interacción de actores políticos a través de esos niveles”.

Posteriormente Hooghe y Marks han elaborado dos tipos de gobernanza multinivel. El tipo I, cuyo fundamento intelectual se encuentra en el federalismo, contempla la compartición del poder entre un número limitado de gobiernos que operan en unos pocos niveles, siendo sus características: jurisdicciones de varios objetivos, pertenencias no intersectantes, limitado número de niveles jurisdiccionales, arquitectura sistémica y duradera. El tipo II, predominante entre los economistas políticos neoclásicos y los teóricos de la elección pública, se caracteriza por: jurisdicciones para tareas específicas, pertenencias intersectantes, muchos niveles jurisdiccionales y diseño flexible. Ambos tipos, aunque en diferente grado, son flexibles y tienen que encarar el dilema de la coordinación; son buenos para diferentes cosas y complementarios, pero “incorporan contrastantes concepciones de comunidad”, estando “en juego resultados fundamentalmente contrastantes” (Hooghe y Marks, 2003:240-241).

Todavía a finales del siglo XX y comienzos del XXI, Grande estimaba que la gobernanza multinivel era poco más que una metáfora descriptiva, que apuntaba empero a una nueva realidad y a un nuevo paradigma de investigación. La adjetivación “multinivel” no le parecía, por otra parte, la más adecuada, puesto que los elementos componentes de esta gobernanza no eran tanto los niveles territoriales cuanto las arenas políticas funcionales interdependientes.

*“Una comprensión funcional de un sistema de varios niveles traslada al punto central la contribución específica de actores públicos y privados a un proceso decisorio político. Un sistema de varios niveles en este sentido está constituido por arenas políticas y actores políticos formalmente independientes, pero funcionalmente interdependientes (...). Dicho brevemente, se trata en el sentido más general de arenas políticas interdependientes (interdependente Politikarenen)” (Grande, 2000:14).*

El reto intelectual de la gobernanza multinivel, escriben años después, Jachtenfuchs y Kohler-Koch, es que más allá de los niveles territoriales “presta atención a la interconexión de múltiples arenas políticas en el proceso de gobernar” (Jachtenfuchs y Kohler-Koch, 2004:103). La multiplicidad de arenas políticas con pluralidad de actores configura un sistema de negociación integrado altamente complejo.

La disposición no jerárquica de los niveles de acción y de decisión, la dirección indirecta al tratarse de un sistema de negociación y el dinamismo son las particularidades que diferencian este sistema de otras formas institucionales de gobernar. En la Unión Europea se gobierna de un modo nuevo, pero ¿cuál es su capacidad para la acción y la solución de problemas?<sup>90</sup>

### 3. La red

En los múltiples niveles y/o arenas y en los múltiples ámbitos de política actúan una pluralidad de actores formalmente autónomos pero funcionalmente interdependientes en los procesos de elaboración de política y de toma de decisiones vinculantes. La imagen y el concepto de red ayudan a comprender mejor la estructura y el funcionamiento de este sistema de gobernanza.

Kohler-Koch ya había indicado junto a Jachtenfuchs la fecundidad de afrontar su problemática en el sistema comunitario considerándolo un sistema dinámico de varios niveles y había apuntado al concepto de red. La emergencia de sistemas funcionales parciales, la disminución de la capacidad jerárquica del Estado, la acción de actores corporativos y la creciente interdependencia internacional habían configurado en la UE redes en las que los actores trataban en común de alcanzar decisiones vinculantes (Jachtenfuchs y Kohler-Koch, 1996:23-24).

*“La construcción de redes ... abarca tanto la dimensión horizontal, en términos de partenariado público-privado, como la dimensión vertical, relativa a la inclusión de actores de distintos niveles de gobierno” (Kohler-Koch, 2004:126).*

Los puntos básicos de la gobernanza en red son la consideración por los actores políticos de la solución de problemas como la esencia del juego político (*politics*) y la definición del marco de elaboración de política (*policy-making*) por subsistemas sociales altamente organizados, marco en el que hay que pagar tributo a las racionalidades específicas de esos subsistemas (Eising y Kohler-Koch, 1999a:5). El sistema en red se caracteriza por la gestión de la diferencia y no por la reproducción de la identidad. En él el principio organizador de las relaciones políticas es la consociación, no la regla de la mayoría, y la lógica constitutiva de la *politeya* se desenvuelve en torno al interés individual y no al bien común. Consociación e interés individual son los elementos identificadores del tipo de gobernanza en red (Kohler-Koch, 1999:24-25).<sup>91</sup>

Partiendo ahora de una aproximación de abajo a arriba, que pone de manifiesto la dirección del proceso de lo societal a lo político, desde la interacción entre actores sociales hacia las instituciones, desde las redes sociales hasta la construcción política, Kohler-Koch concibe la integración europea como un sistema de gobernanza penetrado (*penetrated system of governance*) “porque el denso tejido de redes políticas que se extienden sobre los límites da acceso al proceso decisorio en cada uno de los espacios políticos. Con el apoyo de estas redes transnacionales, grupos interesados ejercen influencia en todos los diferentes niveles de la elaboración de políticas” (Kohler-Koch, 2000:92).<sup>92</sup>

---

<sup>90</sup> Con una aproximación y una orientación distinta a la de los teóricos de la integración y también diferente entre sí, la Comisión Europea publicó en 2001 dos significativas contribuciones: *Governance in the European Union* y *La gobernanza europea. Libro Blanco*. Un breve resumen y valoración de ambas puede verse en Mariscal, Nicolás, 2003, *Teorías Políticas de la Integración Europea*, Tecnos, Madrid, pp. 302-305.

<sup>91</sup> Kohler-Koch elabora en las páginas precedentes (20 ss.) una tipología de diferentes modos de gobernanza a partir de las “concepciones constitucionales”. Dos criterios disyuntivos, aplicados a los principios organizativos de las relaciones políticas: regla de la mayoría o consociación y a la lógica constitutiva de una *politeya*: bien común o interés individual, producen en su combinación cuatro modos de gobernanza: estatismo, corporatismo, pluralismo y gobernanza en red.

<sup>92</sup> Una explicación menos abstracta y más descriptiva de ese sistema puede leerse en Kohler-Koch, Beate, 2004, “Gobernanza interactiva: las regiones en la red de la política europea” en Morata, Francesc (ed.), *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 123-124: “las regiones, igual que las naciones, se convierten en un sistema penetrado, es decir, en un sistema que no está solamente influido por actores externos con poder suficiente para imponer su voluntad desde fuera, sino que convierte la ‘interferencia exterior’ en legítima. En la UE, los ciudadanos están obligados a cumplir las

John Peterson, en el capítulo “Policy Networks” que ha escrito para el reciente libro sobre teoría de la integración europea editado por Wiener y Díez, señala que “el término ‘red’ (*network*) se usa frecuentemente para describir agregados de diferentes clases de actores vinculados en la vida política, social o económica ... refleja cómo la sociedad, cultura y economía modernas son todas crecientemente productos de relaciones que implican mutualidad e interdependencia” (Peterson, 2004:117) y el más específico de “red de política” (*policy network*) indica “un agregado de actores cada uno de los cuales tiene un interés o ‘juego’ en un dado...sector de política y la capacidad para contribuir a determinar el éxito o fracaso de la política” (Peterson, 2004:117). La falta de jerarquía de la moderna gobernanza, la necesidad de desagregación del proceso de política dada la diversidad de relaciones entre grupos y gobiernos en diferentes ámbitos de política y la responsabilidad última, pero no exclusiva, de los Gobiernos en la elaboración y elección de política son los tres supuestos básicos sobre los que comienza el análisis de red de política. Con reiteración se formula la proposición básica, según la cual el modo en el que se estructuran las redes determina parcialmente los resultados de la política y se señalan, siguiendo el modelo de Rhodes, las tres variables claves de las que depende el tipo de red de política existente en un sector específico: estabilidad, insularidad y dependencia de recursos. Emerge así un *continuum* que abarca desde comunidades de política (*policy communities*) estrechamente integradas y capaces de una acción colectiva unificada a redes de asunto (*issue networks*) laxamente conexas y menos movilizadoras (Peterson, 2004:120). La Unión Europea parece prestarse excepcionalmente bien al análisis de red de política.

#### 4. Ventajas y problemas

Esta gobernanza multinivel y/o multiarenas, multiámbitos, con pluralidad de actores en red presenta ventajas y también limitaciones y potenciales problemas. Entre las primeras hay que contar la flexibilidad, de modo que en diferentes ámbitos los procesos de elaboración de política pueden ser muy diferentes; la participación de plurales actores públicos y privados de los niveles Unión, Estados miembros, regiones y ciudades; la democracia “como elaboración de reglas participativa, descentralizada y coordinada” (Eberlein y Kerwer, 2004:123); y el incremento de la legitimidad:

*“no sólo eleva la legitimidad del sistema como tal, sino también la legitimidad de sus varias políticas. Es vista como el modo de gobernanza apropiado porque es capaz de tender puentes entre la heterogeneidad de los miembros CE y de compensar la falta de rendición de cuentas democrática introduciendo elementos de representación funcional” (Eising y Kohler-Koch, 1999b:275).*

En cuanto a las limitaciones e interrogantes se han señalado: la dificultad de coordinación inherente a un complejo y variado modo de gobernanza multiarenas y multiámbitos con actores en red; su cuestionable capacidad de solución de problemas mediante negociaciones entre actores en red; y el peligro de creciente desigualdad de un intento de modernización promovido por supuestas instituciones neutrales, pero conducido sobre todo por los más poderosos actores públicos y privados (Hueglin, 1999:264).

Quermonne ha señalado que la CE original mediante el denominado “método comunitario” había practicado con no pequeño éxito una especie de gobernanza multinivel, pero a partir del Tratado de la Unión Europea de Maastricht, con la estructura de tres pilares y las nuevas tareas encomendadas, necesitó ya un Gobierno. Mientras el Gobierno generalmente tiene su aplicación en el marco de un Estado que funciona en base a la democracia representativa, la gobernanza se conforma a la lógica de la democracia participativa. A juicio de Quermonne, una ‘constitución’ europea deberá hacer un hueco a la segunda, junto al necesario espacio para el primero (Quermonne, 2003)

---

leyes iniciadas y decididas principalmente por ‘extranjeros’ y se les exige extender su solidaridad (financiera) más allá de las fronteras nacionales. En la medida en que los derechos y deberes de los ciudadanos se aplican también a no nacionales, los ciudadanos tienen el derecho y la oportunidad de participar en la representación de intereses transnacionales y en las decisiones políticas”.

## 5. Tratado Constitucional y gobernanza

El Tratado Constitucional, que en gran parte formaliza un Gobierno europeo y la función de gobierno, no es probablemente el *locus* más apropiado para analizar la gobernanza de la Unión, que incorpora específicamente la dinámica social, económica y política informal. Bernard señala la dificultad preguntándose “¿cómo pueden los valores del constitucionalismo desarrollado en el contexto del Estado-nación centralizado y jerárquico y su moderna Constitución adaptarse al entorno policéntrico y heterárquico de la UE?” ( Bernard, 2002:12).<sup>93</sup> Intentaremos, no obstante, explorar el Tratado de Constitución para Europa a la luz de la gobernanza entendiendo aquí por tal la coparticipación de actores públicos y privados de diferentes niveles (la Unión, los Estados miembros, las regiones y las ciudades) en el establecimiento de objetivos y en la elaboración, decisión e implementación de las diferentes políticas.

Una aproximación territorial destaca los múltiples niveles, mientras otra más funcional y dinámica prefiere una visión como múltiples arenas, dentro de y entre las que los actores interactúan cooperativa y conflictivamente. En la complejísima construcción que es la Unión Europea se da además una multiplicidad de ámbitos de política, muy diversos entre sí. Los actores actuantes en estas múltiples arenas y ámbitos pueden concebirse formando una red en el sentido que son formalmente autónomos, pero funcionalmente interdependientes para la elaboración de política y el logro de decisiones vinculantes.

Conviene recordar algunas proposiciones fundamentales formuladas por teóricos de la gobernanza: 1ª) el modo en el que se estructuran las redes determina parcialmente los resultados de la política (Peterson, 2004:118, 120, 134); 2ª) “el modo de hacer la política cambia el marco institucional en sentido amplio”; y 3ª) “los cambios en la gobernanza también cambian el curso de la integración” (Jachtenfuchs y Kohler-Koch, 2004:100).

Desde esta rica y compleja aproximación de la gobernanza de múltiples niveles y/o arenas y múltiples ámbitos con actores en red pretendemos acercarnos al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (TCUE) de 29 de octubre de 2004. Solamente intentaremos una primera exploración de algunos aspectos, centrándonos en concreto en la multiplicidad de niveles y/o arenas, la multiplicidad de ámbitos de política y la pluralidad de actores en red.

## II. El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (TCUE)

La Parte III del Tratado Constitucional se refiere a las políticas de la Unión Europea. Su inclusión fue muy debatida durante la Convención sobre el Futuro de Europa y posteriormente siguió y sigue siendo discutible y discutida por alargarlo desmesuradamente y sobre todo por la rigidez que la “constitucionalización” de las políticas podría conferir a éstas. Sin embargo fueron incorporadas como garantía relativa de su alcance y límites, dada la desconfianza existente entre los Estados miembros y entre éstos y las instituciones comunitarias.

Esa Parte III tiene el mismo rango constitucional que las otras, aunque exista un procedimiento de revisión simplificado para toda ella (art. IV-444 ) y otro específicamente aplicable a su Título III: políticas y acciones internas de la Unión (art. IV-445 ).

Las políticas de la Unión se conciben como instrumentos operativos para la realización de los objetivos de ésta. En el horizonte final de la paz, de los valores de la Unión y del bienestar de sus pueblos el art. I-3 especifica:

- un espacio de libertad, seguridad y justicia

---

<sup>93</sup> En el sugerente capítulo 7 “Constitutionalism and democracy in a heterarchical and flexible polity” denuncia desde la perspectiva de la gobernanza “el fracaso del constitucionalismo moderno para afrontar los retos constitucionales planteados por la fragmentación y dispersión de las funciones de gobierno en una multiplicidad de lugares a través de la divisoria público-privado” (p. 234) e indica que respecto a la Unión Europea la tarea del constitucionalismo es “establecer un proceso en el que las varias voces de la *politeya* UE puedan ser reconocidas y oídas en un proceso dialógico en el que su especificidad no sea asfixiada en el universalismo hegemónico de un concepto uniforme artificial de ciudadanía europea. Contestación, reconocimiento y diálogo son así las tres características claves en torno a las que deberíamos construir el constitucionalismo europeo” (p. 242).

- un mercado interior
- un desarrollo sostenible
- la justicia, protección y cohesión sociales
- el respeto a la diversidad cultural y lingüística, así como la conservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo
- la afirmación y promoción de los valores e intereses de la Unión en el resto del mundo.

En consonancia con estos objetivos la Parte III sistematiza las políticas de la Unión en torno a Políticas y Acciones Internas (Título III) y a Acción Exterior de la Unión (Título V). Entre las primeras –las internas- se ubican el mercado interior (cap. I), la política económica y monetaria (cap. II), políticas en otros diez ámbitos (cap. III), el espacio de libertad, seguridad y justicia (cap. IV) y siete ámbitos en los que la Unión puede decidir realizar una acción de apoyo, coordinación o complemento (cap. V). Entre las segundas –las exteriores- la política exterior y de seguridad común (cap. II), de la que forma parte la política común de seguridad y defensa, la política comercial común (cap. III) y la cooperación con terceros países y ayuda humanitaria (cap. IV). Con una ligera modificación del orden respecto a las políticas y acciones internas (capítulos I, II, III, V y IV), intentaremos explorar horizontalmente, comparativamente, tanto éstas como la acción exterior de la Unión acerca de sus objetivos, principios y medios; competencias; niveles y arenas; actores formales e informales; y algunas peculiaridades, a fin de indagar en el Tratado Constitucional la existencia o no de una gobernanza multiámbitos y multiniveles con pluralidad de actores en red.

## 1. El mercado interior

El mercado común –inicialmente para seis Estados- estuvo en la base de las Comunidades Europeas desde su nacimiento (art. 1 TCECA; art. 2 TCEE; art. 2 TCEEA) y a lo largo de su desarrollo fue al mismo tiempo uno de los objetivos clave y medio estratégico para ir construyendo “una unión cada vez más estrecha entre los países europeos”. A partir de 1986 el Acta Única Europea intentó perfeccionarlo estableciendo progresivamente un mercado interior para finales de 1992 (art. 13 AUE), proceso de perfeccionamiento que se prolongó en los tratados de Maastricht, Amsterdam y Niza y finalmente, al menos por ahora, se plasma en el Tratado Constitucional.

El mercado común-mercado interior se ha concretado en la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales en tanto que agentes económicos y a lo largo de medio siglo se ha desarrollado también un derecho comunitario de competencia (arts. 3 f y 85-102 TCEE): “la realización del mercado interior se ha hecho con reglas de derecho que se imponen a cada uno, y reelaboradas según procedimientos abiertos y contradictorios, a partir de un programa coherente y equilibrado” (Ayrat, 2004:45b). Han estado siempre presentes no bajas dosis de conflictividad y una inimaginable y creciente complejidad, dados los desarrollos de los productos y de los mercados en la segunda mitad del siglo XX, los enormes y plurales intereses en juego y la relevancia estratégica del mercado interior tanto para la integración europea como para el comercio mundial.

El actual Tratado Constitucional de la Unión Europea tiene entre sus objetivos la oferta a sus ciudadanos de “un mercado interior en el que la competencia sea libre y no esté falseada” (art. I-3, 2).<sup>94</sup> Ese mercado interior está constituido por un espacio sin fronteras interiores en el que está garantizada la libre circulación de personas (trabajadores), servicios, mercancías y capitales, configurando un ámbito de competencia compartida entre la Unión y los Estados miembros (art. I-14, 2 c ), aunque la unión aduanera es competencia exclusiva de la Unión (art. I-13 a ). Las medidas para la realización de la libre circulación son introducidas mediante ley europea o ley marco europea. Por su parte, el establecimiento de las normas sobre competencia necesarias para el funcionamiento del mercado interior es competencia exclusiva de la Unión (art. I-13 b ), yendo dirigidas las disposiciones por un lado a las empresas (acuerdos entre ellas y decisiones de asociaciones de empresas; prohibición de explotación abusiva de posición dominante; empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general o que tengan el carácter de monopolio fiscal) y por otro a los Estados miembros (ayudas por ellos otorgadas) y

---

<sup>94</sup> En el Preámbulo de la Parte II del TCUE: Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión se menciona que ésta garantiza la libre circulación de personas, servicios, mercancías y capitales, así como la libertad de establecimiento.

estableciendo incompatibilidades y compatibilidades con el mercado interior, así como prohibiciones y permisos.<sup>95</sup>

Se prohíben las discriminaciones fiscales negativas o positivas y se contempla la armonización de las legislaciones relativas a ciertos impuestos, cuando sean necesaria (art. III-171 ), mediante ley o ley marco europea del Consejo, que se pronunciará por unanimidad previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social.

Por otra parte se considera desde una óptica positiva la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que tengan por objeto o incidan directamente en el establecimiento o funcionamiento del mercado interior y no sean disposiciones fiscales ni relativas a la libre circulación de personas ni a los derechos e intereses de los trabajadores por cuenta ajena (art. III-172 y 173). Se regulan las condiciones de mantenimiento o establecimiento de disposiciones nacionales tras la armonización y de inclusión de cláusulas de salvaguardia.

Formalmente los niveles de elaboración y formulación de política referentes al mercado interior son el de la Unión y el de los Estados miembros. Las instituciones de la Unión juegan un papel clave, sobresaliendo la Comisión en su iniciación, elaboración y control, así como en lo concerniente a la aplicación de las normas de competencia por las empresas y los Estados. Los Estados miembros a través del Consejo de Ministros, los comités adjuntos a la Comisión y sus propios órganos políticos, administrativos y jurisdiccionales configuran también un nivel y son actores principales. Pero más allá de los niveles formales, el mercado interior y las normas sobre competencia de la Unión tienen incidencia a nivel mundial en el comercio internacional, afectan a intereses y concentraciones de empresas transnacionales, multinacionales y nacionales y también inciden en los planes y desarrollo económico-social de Estados, regiones y ciudades, por lo que no pueden ignorarse los niveles global, regional y local junto al de la Unión y al estatal, deviniendo cada uno de ellos y entre ellos arenas de conflicto y de acuerdo, en las que actúan organizaciones y potencias mundiales, la Unión Europea, los Estados miembros, otros Estados, empresas, grupos de presión, movimientos sociales en algunos casos, regiones, ciudades y ciudadanos.

La variedad, complejidad, relevancia estratégica y conflictividad han sido características del mercado interior y previsiblemente lo seguirán siendo, por lo que resulta comprensible su inclusión y regulación relativamente detallada en el Tratado Constitucional, aun a costa de la utópica simplificación de éste

## 2. Política Económica y Monetaria

El Tratado de la Comunidad Económica Europea de 1957 se refería ya al acercamiento progresivo y la coordinación de la política económica e incluso monetaria de cada uno de los Estados miembros (arts. 2, 3 g, 105 y 145 TCEE). El informe Werner de 1970, la llamada “serpiente en el túnel” y su salida de éste, el Sistema Monetario Europeo de 1979, el Acta Única Europea, el informe Delors, el Tratado de Maastricht de 1992 con su nuevo título sobre política económica y monetaria y los criterios de convergencia, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y finalmente, al culminar la tercera etapa, la adopción el 1º de enero de 1999 de la moneda única –el euro- por once de los quince Estados miembros del momento son hitos de un largo y muy complicado proceso que cristaliza en el Tratado Constitucional de 2004

El capítulo II, del título III, de la parte III del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (TCUE) está dedicado a la política económica y monetaria. La acción de los Estados miembros y de la Unión lleva a cabo más exactamente dos políticas distintas, aunque estrechamente interrelacionadas. Ambas son instrumentos para alcanzar los objetivos de la Unión enunciados en el art. I-3. La política económica se basa en la estrecha coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros, en el mercado interior y en la definición de objetivos comunes, mientras la política monetaria se basa en la moneda única -el euro- teniendo como objetivo principal el mantenimiento de la estabilidad de precios y

---

<sup>95</sup> En español el mismo vocablo “competencia” tiene una acepción como “situación de empresas que rivalizan en un mercado ofreciendo o demandando un mismo producto o servicio” y otra como “pericia, aptitud, idoneidad para hacer algo o intervenir en un asunto determinado” (Real Academia Española, 2001 (22ª ed.), *Diccionario de la Lengua Española*, Madrid).

también apoya la política económica general de la Unión. Ambas políticas –económica y monetaria- han de conformarse al principio de una economía de mercado abierta y de libre competencia (art. III-177).<sup>96</sup>

Realmente estamos en presencia de las políticas económicas de los Estados miembros, para cuya definición y coordinación en el seno de la Unión, ésta dispone de una competencia especial “de coordinación” (arts. I-12,3 y I-15,1) (Martín y Pérez de Nanclares, 2004:111).<sup>97</sup> (8) Los Estados miembros deben llevar a cabo sus políticas económicas con el objetivo de contribuir a los objetivos de la Unión especificados en el art. I-3, las consideran cuestión de interés común y las coordinan en el seno del Consejo de Ministros. Éste es la institución clave, ya que por recomendación de la Comisión elabora el proyecto de orientaciones generales y el informe que presenta al Consejo Europeo, el cual debate unas conclusiones, con arreglo a las cuales el Consejo de Ministros establece las orientaciones generales, supervisa la evolución económica de cada Estado miembro y de la Unión y procede a una evaluación global. Si un Estado miembro las contradice o pone en peligro el funcionamiento de la unión económica y monetaria, el Consejo, a propuesta de la Comisión, puede dirigirle recomendaciones. Igualmente el Consejo, a propuesta de la Comisión, puede decidir medidas adecuadas o una ayuda financiera de la Unión en caso de especiales dificultades de un Estado miembro. En el punto crucial de la evitación de déficits públicos excesivos por parte de los Estados miembros es también el Consejo, en base a la supervisión e informe de la Comisión, quien decide su existencia o no y en caso afirmativo dirige recomendaciones al Estado miembro correspondiente, le emplaza y eventualmente adopta medidas, incluso sancionadoras, de las que debe informar al Parlamento Europeo (art. I-184, protocolo 10 y declaración 17).

La política monetaria de los Estados miembros que han adoptado el euro es competencia exclusiva de la Unión (art. I-13, c), dirigiéndola el Banco Central Europeo (BCE) y los bancos centrales nacionales de los Estados miembros del euro (art. I-30,1), que conjuntamente constituyen el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC). El objetivo principal de éste es mantener la estabilidad de precios y presta también apoyo a las políticas económicas generales de la Unión de acuerdo con el principio de una economía de mercado abierta y de libre competencia. El BCE es una institución con personalidad jurídica (art. I-30, 3), que dirige el SEBC mediante sus órganos rectores: el Consejo de Gobierno y el Comité Ejecutivo. El BCE, los bancos nacionales y los miembros de los órganos rectores gozan de una libertad casi absoluta (art. III-188). El BCE, de acuerdo con la Constitución y las condiciones establecidas por los estatutos del SEBC y del BCE (protocolo 4), adopta reglamentos europeos, decisiones europeas, recomendaciones y dictámenes, autoriza en exclusiva la emisión del euro y puede imponer multas y multas coercitivas a las empresas que no cumplan sus reglamentos y decisiones europeos dentro de los límites y condiciones fijados por los reglamentos europeos del Consejo según el procedimiento del art. I-187,4. Los Estados miembros, la Comisión y el Banco Central Europeo nombran cada uno dos miembros para un Comité Económico y Financiero, cuyo procedimiento de composición fijará el Consejo y cuya finalidad es la promoción de la coordinación de las políticas de los Estados miembros en todo lo necesaria para el funcionamiento del mercado interior.

<sup>96</sup> No obstante ese principio económico liberal reiterado repetidas veces en el TCUE, el art. III-425 afirma, en la tradición de la Declaración Schuman de 1951, que “la Constitución no prejuzga en modo alguno el régimen de propiedad de los Estados miembros”.

<sup>97</sup> Puede verse Martín y Pérez de Nanclares, José, 2004, “El nuevo sistema de competencias en el Proyecto de Constitución Europea”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, 30:111. El Proyecto decía: “La Unión dispondrá de competencia con miras a promover y garantizar la coordinación de las políticas económicas y de empleo de los Estados miembros” (art. 11,3) y “La Unión adoptará medidas con miras a garantizar la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros, en particular adoptando las orientaciones generales de dichas políticas. Los Estados miembros coordinarán sus políticas económicas en el seno de la Unión” (art. 14,1), mientras el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, cambiando de énfasis, afirma en su art. I-12,3: “Los Estados miembros coordinarán sus políticas económicas y de empleo según las modalidades establecidas en la Parte III, para cuya definición la Unión dispondrá de competencia” y en el art. I-15,1: “Los Estados miembros coordinarán sus políticas económicas en el seno de la Unión. Con este fin el Consejo de Ministros adoptará medidas, en particular las orientaciones generales de dichas políticas”. Estima Martín y Pérez de Nanclares que “la Constitución Europea ha añadido una nueva categoría competencial ‘de coordinación’ de las políticas económicas y de empleo (art. I-15)...” (“El sistema de competencias y el sistema institucional de la Unión” en Sodupe, Kepa *et al.* 2005, *La Constitución Europea. Una visión desde Euskadi*, Europako Mugimenduaren Euskal Kontseilua/Consejo Vasco del Movimiento Europeo, Bilbao, p. 24).



En la interacción entre los niveles estatal y de la Unión, en la política económica prima el estatal: la política económica de los Estados miembros, mientras que en la política monetaria predomina el de la Unión: la moneda única y el Banco Central Europeo. Pero en un mundo en vías de globalización, las políticas económica y monetaria de la Unión Europea resultan demasiado importantes para que puedan desinteresarse de ellas algunos actores del nivel mundial: Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, G-7, Estados Unidos, Japón, Rusia, China, etc. En el seno de la propia Unión Europea, junto a las instituciones del marco institucional -sobre todo el Consejo y la Comisión- actúa como institución monetaria el BCE y dentro del SEBC los bancos centrales de los Estados miembros cuya moneda es el euro. Tampoco puede olvidarse a los Estados miembros acogidos a una excepción y a sus bancos centrales. Las políticas económica y monetaria europeas afectan también a regiones y entes locales, a ciertas plazas financieras, bancos privados, poderosas empresas económicas y financieras, sindicatos, que con diferentes cuotas de poder e instrumentos de acción tratan de influir las políticas económica y monetaria de la Unión.

*“La Constitución avanza algo en la dirección correcta pero todavía no puede decirse que Europa vaya a disponer de un gobierno económico y social, capaz de conseguir que las políticas de la UE no estén al albur de un juego no cooperativo entre países, que los países no se vean forzados a reducir sus gastos aunque no lo quieran o que existan a disposición de los países instrumentos para combatir las perturbaciones asimétricas que pueden afectar a las economías de la Unión” (Gallastegui Zulaica, 2004: 154-155).*

Una característica muy notable y típica de las políticas económica y monetaria de la Unión es la coexistencia en su seno de Estados miembros cuya moneda es el euro y otros acogidos a una excepción, es decir, que no han adoptado el euro y mantienen su propia moneda. La moneda única -el euro-, uno de los avances más importantes de la integración europea, no es todavía única para todos los Estados miembros. De aquí la existencia en el TCEU de disposiciones específicas para los Estados del Eurosistema (arts. III-194 a III-196; protocolo 12), adoptando entonces el Consejo medidas relativas al reforzamiento de la disciplina presupuestaria y a la elaboración y vigilancia de las orientaciones de política económica de dichos Estados, así como a las posiciones comunes en las instituciones y conferencias financieras internacionales, mientras existen también disposiciones transitorias específicas para los Estados que no forman todavía parte del euro, eximiéndoles de la aplicación de muchas y relevantes disposiciones de la Constitución en los ámbitos económico y monetario (art. III-197 y protocolos 13 y 14), pero no quedan completamente marginados, sino que habrá un seguimiento para observar sus avances hacia la UEM, el eventual grado de convergencia sostenible y en caso de dificultades en la balanza de pagos posible asistencia (arts. III-198 a III-202). El horizonte es “poner fin a una excepción”.

### 3. Políticas en otros ámbitos

El capítulo III del título III de la parte III del Tratado Constitucional está dedicado a diez políticas, que tratan de responder a los objetivos de la Unión formulados en el artículo I-3, 3. Ahí, bajo el frontispicio del desarrollo sostenible de Europa, van apareciendo, entre otros objetivos, las tendencias al pleno empleo y al progreso social en una economía de mercado abierta y altamente competitiva, el elevado nivel de protección y mejora del medio ambiente, la promoción del progreso científico y técnico, el fomento de la justicia y la protección sociales, la igualdad entre hombres y mujeres y la solidaridad entre generaciones, así como la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros. Para responder a estos objetivos se diseñan ahora los grandes rasgos de cuatro políticas de contenido social: empleo, política social, cohesión económica, social y territorial y protección de los consumidores; de dos que tienen que ver con el entorno natural: agricultura y pesca por un lado y medio ambiente por otro; y de otras cuatro concernientes a infraestructuras básicas: transportes, redes transeuropeas, investigación y desarrollo tecnológico y espacio y finalmente energía. A la mayoría de estos diez ámbitos de políticas se atribuye una competencia compartida entre la Unión y los Estados miembros (arts. I-12, 2 y I-14, 2), pero existen ciertas especificidades respecto a la coordinación de las políticas de empleo y de las políticas sociales de los Estados miembros, así como en relación a investigación, desarrollo tecnológico y espacio; la conservación de los recursos biológicos marinos dentro de la política pesquera común es competencia exclusiva de la Unión.

El empleo implica una estrategia coordinada entre la Unión y los Estados miembros por una parte, debiendo por otra coordinarse los Estados miembros, que lo considerarán un asunto de interés común (art. III-204). La Unión contribuirá a la consecución de un nivel elevado de empleo, respetando plenamente las competencias de los Estados miembros. En base al examen y conclusiones del Consejo Europeo, el Consejo adoptará orientaciones y examinará su aplicación por los Estados miembros. Mediante ley o ley marco europea se tomarán medidas para propiciar la cooperación entre Estados miembros y apoyar su acción, pero sin armonización de sus disposiciones legales y reglamentarias. En esa misma línea funciona un Comité de Empleo de carácter consultivo, que consultará a su vez a los interlocutores sociales.

Muy vinculada al anterior está la política social, de la que también se ocupa bajo el título IV “solidaridad” la parte II del TCUE “Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión”. La Unión y los Estados miembros tendrán como objetivo el fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, la adecuada protección social, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos para el empleo y la lucha contra las exclusiones y en su actuación tomarán en consideración la diversidad de las prácticas nacionales y la necesaria competitividad de la economía de la Unión (art. I-209). La Unión apoyará y complementará la acción de los Estados miembros, estableciendo mediante ley o ley marco europea -que excluirá toda armonización- las medidas adecuadas. Se exige, sin embargo, unanimidad en el Consejo, previa consulta al Parlamento Europeo, al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social, en lo concerniente a la seguridad social y la protección de los trabajadores, la protección de éstos en caso de resolución del contrato laboral, la representación y defensa colectiva de los intereses de los trabajadores y de los empresarios y las condiciones de empleo de nacionales de terceros países, pudiendo pasar empero al procedimiento legislativo ordinario, excepto lo referente a la seguridad social y la protección social de los trabajadores. Se menciona un Comité de Protección Social, de carácter consultivo, y otro que asiste a la Comisión para la administración del Fondo Social Europeo. Los interlocutores sociales adquieren gran relevancia potencial; es indudable el peso de las organizaciones empresariales y sindicales, junto a los Gobiernos, sobre todo en el nivel estatal, pero también en el comunitario y en el regional. En definitiva, como señala Favarel-Dapas, en el contexto de globalización y envejecimiento demográfico, a comienzos del siglo XXI está en cuestión el modelo social europeo:

*“La prosecución y la consolidación de los avances realizados a lo largo de estos últimos años están en el centro del porvenir de la Europa social: el acervo comunitario aplicado por todos de modo efectivo, la codificación de los derechos fundamentales, la política social considerada como una inversión y un Estado social activo y que preserve la cohesión social, tales son los ejes esenciales que garantizarán la perennidad del modelo social europeo” (Favarel-Dapas, 2004: 217b).*

Como se ha hecho notar, la cohesión económica, social y territorial es un objetivo último y global más que una política, pero el TCUE en esta sección la concreta en el intento de la Unión de “reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las distintas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas” (art. III-220). La Unión con sus políticas y acciones, el mercado interior, los fondos estructurales y el Banco Europeo de Inversiones lo tendrá en cuenta. Contribuirán a ello también las políticas económicas de los Estados miembros. La ley o ley marco europea, previa consulta al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social, dispondrá las medidas específicas. Se destaca la importancia de los fondos estructurales, especialmente del FEDER, y del Fondo de Cohesión, pero el Tratado Constitucional no revela en su texto el intenso juego que se desenvuelve en este ámbito entre las instituciones de la Unión, las autoridades estatales, regionales y locales, los participantes económicos y sociales y otros organismos.

En cuanto a los consumidores, la Unión contribuirá a proteger su salud, su seguridad y sus intereses económicos, así como a promover su derecho a la información, educación y organización para la defensa de sus intereses (art. III-235). Lo hará mediante medidas que tienen que ver con el mercado interior y otras, establecidas por ley o ley marco europea previa consulta al Comité Económico y Social, que apoyen, complementen y supervisen la política de los Estados miembros. No se mencionan las organizaciones de consumidores.

Agricultura y pesca por un lado y medio ambiente por otro son dos políticas relativas al entorno natural. La política agrícola común (PAC), veterana del Tratado de Roma constitutivo de la Comunidad Económica Europea (1957) y estrella presupuestaria a lo largo de varias décadas, brilla menos en el

Tratado Constitucional. Mantiene la adjetivación de común, pero “tal vez ya no es verdaderamente ‘común’, pues integra cada vez más el principio de subsidiariedad y deviene objeto de una aplicación predominantemente descentralizada” (Petit, 2004:76b). En adelante, además, será una competencia compartida entre la Unión y los Estados miembros, excepto en lo referente a la conservación de los recursos biológicos marinos (arts. I-13, 1 d y I-14, 2 d). La Unión definirá y aplicará una política común de agricultura y pesca, dentro del mercado interior, formulando el TCUE sus objetivos y condicionantes, pero también posibles especificidades respecto a las normas de competencia y ayudas. La Comisión presentará propuestas para la elaboración y ejecución de la PAC y en base a ellas el Consejo adoptará “reglamentos o decisiones europeas relativos a la fijación de precios, las exacciones, las ayudas y las limitaciones cuantitativas, así como a la fijación y el reparto de posibilidades de pesca” (art. III-231), pero será mediante ley o ley europea como se establecerá la organización común de mercados agrícolas por productos. Ésta ha sido una de las características más típicas, desarrolladas y exitosas de la PAC. El FEOGA (Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola) ha servido de eficaz apoyo a la PAC y el TCUE contempla la posibilidad de crear varios. Si la generosa y exitosa política agrícola de la Unión tiene el problema de los excedentes, la pesca, por el contrario, afronta los peligros de la escasez y desaparición de los recursos marinos y de agresión y desequilibrio en el ecosistema marino. Los niveles mundial, comunitario, estatal, regional y local se encuentran aquí imbricados y desde la Organización Mundial del Comercio a los agricultores y pescadores y sus organizaciones profesionales y empresas, pasando por los Estados miembros antiguos y nuevos, los comités gubernamentales adjuntos a la Comisión, los terceros Estados en vías de desarrollo y desarrollados y las ONGs todos actúan en estos ámbitos de la agricultura y pesca.

La política medioambiental de la Unión, por su parte, es una estrella ascendente desde el primer programa de acción del Consejo en 1973 y el Acta Única Europea de 1986 (AUE art. 25). Su objetivo según el Tratado Constitucional es una elevada protección del medio ambiente, de la salud de las personas y de los recursos naturales. Los principios en los que se basa: precaución y acción preventiva, corrección de los daños preferentemente en el origen y “quién contamina paga” quedan establecidos, así como las condiciones para la elaboración de una política. Se trata de una competencia compartida entre la Unión y los Estados miembros (art. I-14, 2 e). Las posibles medidas de armonización son compensadas por posibles cláusulas de salvaguardia a favor de los Estados miembros. Las acciones para alcanzar los objetivos serán establecidas mediante ley o ley marco europea, pero éstas exigirán unanimidad en el Consejo cuando se refieran a disposiciones fiscales o que afecten a la ordenación del territorio, recursos hídricos, utilización del suelo o elección estatal entre diferentes fuentes de energía, pudiendo, no obstante, serles aplicado el procedimiento legislativo ordinario, si el Consejo, a propuesta de la Comisión, así lo decidiera unánimemente. La financiación y ejecución de la política medioambiental corresponde en principio a los Estados miembros, que podrán mantener o adoptar medidas más exigentes. El medio ambiente, de cuya trascendencia hay una creciente toma de conciencia en Europa, está relacionado con la política regional, la PAC, la industria, la energía, los transportes e incluso el turismo.

Cuatro políticas: de transportes, de redes transeuropeas, de investigación y desarrollo tecnológico y espacio y finalmente de energía se refieren a las infraestructuras básicas de un mercado interior dentro de una economía abierta y competitiva en el contexto de la globalización mundial. Se trata formalmente de competencias compartidas entre la Unión y los Estados miembros (art. I-14, 2 g, h, i), en las que éstos tienen amplios espacios y poderes para ejercer las suyas y en el caso particular de la política de investigación y desarrollo tecnológico y espacio de una competencia compartida especial en la que las acciones realizadas por la Unión en el ejercicio de su competencia no pueden impedir a los Estados miembros ejercer la suya (art. I-14, 3). Transportes es una política común desde la creación de la Comunidad Económica Europea (1957) y energía estuvo incorporada ya en la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (1951) y en el Euratom (1957), sin haber llegado sin embargo a formularse como una política común; posteriormente se introdujeron investigación y desarrollo tecnológico en 1986 (AUE art. 24) y redes transeuropeas en Maastricht 1992 (TCE-M arts. 129 B-129 D).

El TCUE aplica a estas cuatro políticas de la Unión un esquema formal relativamente similar refiriéndose a sus objetivos, a las contribuciones de la Unión y de los Estados miembros respectivamente y a la coordinación entre aquella y éstos, así como entre los Estados miembros, para la que suele disponer de iniciativa la Comisión. Las orientaciones, medidas y acciones de las correspondientes políticas se establecerán mediante ley europea o ley marco europea, previa consulta al Comité de las Regiones y/o al Comité Económico y Social, requiriéndose en la política de redes transeuropeas la conformidad del Estado miembro cuyo territorio vaya a ser afectado por un proyecto de interés común y en la política de energía que no afecte al derecho de un Estado miembro a decidir sobre las condiciones de explotación de

sus recursos energéticos, sus posibilidades de elección entre distintas fuentes de energía y la estructura general de su abastecimiento energético y se necesita la unanimidad del Consejo cuando establezcan medidas de carácter fiscal en este ámbito.

Debajo de las semejanzas formales, nos encontramos realmente ante cuatro políticas extremadamente complejas, que demandan grandes recursos financieros y técnicos públicos y privados y además tienen entre sí notables diferencias y particularidades. La política de transportes evidencia la prohibición de discriminaciones respecto al tráfico dentro de la Unión, implicando en ello al Consejo y a la Comisión, el comité consultivo adjunto a ésta, la posibilidad de ayudas y las relaciones de esta política con el mercado interior, el empleo, la política social, la cohesión económica, social y territorial, el medio ambiente y la energía, pero el texto del TCUE no deja ver los múltiples niveles y plurales actores implicados en grandes conflictos y consensos en este ámbito. La variedad y flexibilidad de potenciales programas destacan en la política de investigación y desarrollo tecnológico y espacio: programa marco plurianual, programas específicos, programas complementarios, programas de I+D emprendidos por varios Estados miembros, programas con cooperación de terceros y organizaciones internacionales, creación de empresas comunes u otras estructuras adecuadas, conformación del espacio europeo de investigación, Agencia Espacial Europea; Europa compite en la sociedad del conocimiento no sólo con Estados Unidos y Japón, sino también con potencias reemergentes como China e India o nuevas como Brasil. Finalmente la política de energía, crucial económica y estratégicamente desde el nacimiento y a lo largo de todo el curso de la integración europea, se vuelve hoy vital para la Unión en numerosos ámbitos y en todos los niveles en un mundo conflictivo, competitivo, globalizado y con el enorme reto del desarrollo sostenible... para todos.

#### 4. Ámbitos de apoyo, coordinación o complemento

Salud pública, industria, cultura, turismo, educación, juventud y deportes, protección civil y cooperación administrativa son siete ámbitos (arts. III-278 a III-285) en los que “la Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones con el fin de apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros, sin por ello sustituir la competencia de éstos en dichos ámbitos” (art. I-12, 5). Las acciones de la Unión pretenden contribuir en estos muy distintos ámbitos de competencia estatal a objetivos tan diversos y diferentes como garantizar un nivel elevado de protección de la salud humana, velar por la competitividad de la industria europea, aportar al florecimiento de las culturas de los Estados miembros respetando la diversidad nacional y regional y poniendo simultáneamente de relieve el patrimonio cultural común, promover la competitividad de las empresas turísticas de la Unión, una educación de calidad y una política de formación profesional, la eficacia de los sistemas de prevención y protección de catástrofes y la mejora de la capacidad administrativa de los Estados miembros para la aplicación del derecho de la Unión.

De acuerdo con el esquema general formal aplicable a estos siete ámbitos, que en cada caso hay que revisar para descubrir algunas particularidades, la acción de la Unión apoya, coordina y/o complementa las acciones de los Estados miembros y fomenta su cooperación; los Estados miembros en colaboración con la Comisión, se coordinan entre sí; donde haya posibilidades, la Unión y los Estados miembros cooperan con terceros países y organizaciones internacionales. Las medidas correspondientes son establecidas mediante ley o ley marco europea, previa consulta al Comité de las Regiones y/o al Comité Económico y Social, y se excluye toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros. Implícitamente en algunos ámbitos y muy explícitamente en otros (salud pública, cultura, educación y formación profesional, cooperación administrativa) se enfatiza el pleno respeto a las responsabilidades de los Estados miembros por parte de la acción de la Unión.

#### 5. El espacio de libertad, seguridad y justicia

El art. I-3 del TCUE destaca entre los objetivos de la Unión la oferta a sus ciudadanos de un espacio de libertad, seguridad y justicia, que se concreta en la ausencia de controles de las personas en las fronteras interiores, una política común de asilo, inmigración y control de las fronteras exteriores, un nivel elevado de seguridad y la tutela judicial, dentro todo ello del respeto de los derechos fundamentales y de los distintos sistemas y tradiciones jurídicos de los Estados miembros (art. III-257). Libertad, seguridad y justicia son tres valores estrechamente vinculados entre sí e inseparables de la ciudadanía, enfatizándose aquí la seguridad, a cuya garantía por otra parte no renuncian los Estados: “El presente capítulo se entenderá sin perjuicio del ejercicio de las responsabilidades que incumben a los Estados miembros en

cuanto al mantenimiento del orden público y la salvaguardia de la seguridad interior” (art. III-262). Por su parte la Unión constituirá un espacio de libertad, seguridad y justicia mediante la aproximación en caso necesario de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros, el fomento de la confianza mutua entre las autoridades basado en el reconocimiento de las resoluciones judiciales y extrajudiciales y la cooperación operativa de las autoridades competentes de los Estados miembros. Éstos dispondrán de derecho de iniciativa respecto a la cooperación policial y judicial en materia penal (art. I-42).

El espacio de libertad, seguridad y justicia es una competencia compartida entre la Unión y los Estados miembros (art. I-14, 2 j), pudiendo ambos, por tanto, “legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes en dicho ámbito. Los Estados miembros ejercerán su competencia en la medida en que la Unión no haya ejercido la suya o haya decidido dejar de ejercerla” (art. I-12, 2). El Consejo Europeo define las orientaciones estratégicas de la programación legislativa y operativa, pero los parlamentos nacionales vigilan para que se respete el principio de subsidiariedad respecto a las propuestas e iniciativas legislativas relativas a la cooperación judicial en materia penal y a la cooperación policial. El Consejo de Ministros podrá adoptar reglamentos o decisiones europeas a fin de establecer los procedimientos que seguirán los Estados miembros para, en colaboración con la Comisión, evaluar objetiva e imparcialmente la aplicación por las autoridades de los Estados miembros de las políticas de la Unión aquí contempladas (art. III-260) y adoptará reglamentos europeos para garantizar la cooperación administrativa entre los servicios competentes de los Estados miembros y entre éstos y la Comisión (art. III-263), para los cuales reglamentos, así como para la cooperación administrativa relativa a la cooperación judicial en materia penal o a la cooperación policial, gozarán de iniciativa la Comisión o una cuarta parte de los Estados miembros. En este ámbito del espacio de libertad, seguridad y justicia, que afecta a muy sensibles puntos de la soberanía estatal y de la ciudadanía, se genera un campo de fuerzas y tensiones y de complicados y delicados equilibrios.

Tres políticas vienen incluidas en el espacio de libertad, seguridad y justicia.

La política sobre controles en las fronteras tendrá por objetivo, por un lado, la ausencia total de control de las personas en las fronteras interiores de la Unión y, por otro, la garantía de control de las personas, la vigilancia eficaz y la instauración de un sistema integrado de gestión respecto al cruce de las fronteras exteriores de la Unión. Las medidas correspondientes se establecerán mediante ley o ley marco europea.

La Unión desarrollará también una política –común en este caso- de asilo, a fin de ofrecer un estatuto apropiado a nacionales de terceros países necesitados de protección internacional. La ley o ley marco europea establecerá las medidas adecuadas para un sistema europeo común de asilo, pero el Consejo de Ministros podrá adoptar mediante reglamentos o decisiones europeas medidas provisionales en beneficio de uno o varios Estados miembros afectados por una afluencia repentina de nacionales de terceros países que genere una situación de emergencia.

La política de inmigración –en principio también común- tiene como objetivos la gestión eficaz de los flujos migratorios, el trato equitativo de los nacionales de terceros países legalmente residentes en los Estados miembros, la prevención y lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos. Las medidas al respecto se adoptarán mediante ley o ley marco europea, que también podrán establecer medidas de fomento y apoyo a la acción de los Estados miembros para la integración de nacionales de terceros países legalmente residentes. Nada de esto, sin embargo, afectará “al derecho de los Estados miembros a establecer volúmenes de admisión en su territorio de nacionales de terceros países procedentes de terceros países” (art. III-267, 5).

Los principios de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros deben regir estas políticas:

*“La Unión como espacio de libertad y seguridad no se puede construir desde la bunkerización de unas fronteras perfectamente impermeables, sino desde la cooperación internacional, el respeto a las normas internacionales y la asunción de que el modelo económico europeo sólo se mantendrá en la medida en que la Unión sea capaz de regular eficaz y generosamente los flujos migratorios” (Quel López, 2004:168-169).*

La cooperación judicial en materias civil y penal, así como la cooperación policial forman parte también del espacio de libertad, seguridad y justicia.

La cooperación judicial en materia civil se refiere a asuntos civiles con repercusión trasfronteriza y se basa en el reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales y extrajudiciales, abriendo también la posibilidad a medidas de aproximación de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros. Las medidas relativas a esta cooperación civil, particularmente cuando resulten necesarias para el buen funcionamiento del mercado interior, son tomadas mediante ley o ley europea, que en el caso excepcional del derecho de familia con repercusión trasfronteriza requiere en principio unanimidad del Consejo, susceptible de pasar no obstante al procedimiento legislativo ordinario.

La cooperación judicial en materia penal se basa en el reconocimiento mutuo de las sentencias y resoluciones judiciales e incluye la aproximación de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros. Mediante ley o ley marco europea se establecerán medidas relativas a esta cooperación y según la necesidad normas mínimas, que tendrán en cuenta las diferentes tradiciones y sistemas jurídicos de los Estados miembros y no impedirán una más elevada protección de las personas por parte de éstos. También -ahora mediante ley marco europea- podrán establecerse normas mínimas relativas a la definición de las infracciones penales y de las sanciones para delitos de especial gravedad y dimensión trasfronteriza. Pero en ambos supuestos, si un Estado miembro considera que un proyecto afecta a aspectos fundamentales de su sistema penal, puede pedir que sea remitido al Consejo Europeo, con lo que quedaría en suspenso el procedimiento legislativo ordinario. Para romper los posibles bloqueos se abre, sin embargo, en ambos supuestos la posibilidad de cooperaciones reforzadas. Se pueden igualmente establecer mediante ley o ley marco europea medidas para la actuación de los Estados miembros respecto a la prevención de la delincuencia, con exclusión de toda armonización. A fin de apoyar la cooperación y coordinación entre las autoridades nacionales encargadas de la investigación y persecución de la delincuencia grave que afecte a varios Estados miembros o deba perseguirse según criterios comunes, se mantiene, ahora redefinida en el TCUE, Eurojust, en cuya evaluación participan el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales y se sugiere crear una Fiscalía Europea para combatir las infracciones contra los intereses financieros de la Unión.

Finalmente “la Unión desarrollará una cooperación policial en la que participen todas las autoridades competentes de los Estados miembros” (art. III-275), pudiendo establecer mediante ley o ley marco europea medidas sobre información, formación e intercambio de personal, técnicas comunes de investigación y relativas a la cooperación operativa, pero en este último caso el Consejo deberá pronunciarse por unanimidad y previa consulta al Parlamento Europeo. Estos mismos requisitos de unanimidad en el Consejo y previa consulta al Parlamento Europeo son también exigibles para una ley o ley marco europea que fije las condiciones y límites de actuación de las autoridades competentes de los Estados miembros en el territorio de otro Estado miembro. Para la cooperación operativa en materia de seguridad interior se crea un comité permanente en el Consejo (art. III-261), mientras para apoyar y reforzar la cooperación policial se mantiene y renueva Europol, cuya estructura, funcionamiento, ámbito de actuación y competencias serán determinadas por ley europea y sus actividades controladas por el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales.<sup>98</sup> La actividad operativa de Europol se realizará en contacto y de acuerdo con las autoridades del Estado miembro en cuyo territorio tenga lugar.

El espacio de libertad, seguridad y justicia configurado por el Tratado Constitucional es llegada transitoria de un proceso iniciado veinte años antes. Dejando aparte la libre circulación de personas (trabajadores) regulada por el Tratado de la Comunidad Económica Europea de 1957, al margen de ésta arrancó propiamente el camino con el Acuerdo de Schengen de 1985 por el que varios Estados miembros (Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos) comenzaron a trabajar en la supresión de controles a las personas en las fronteras entre ellos, sin poner en peligro su seguridad interior, y empezó a ser operativo en base a la Convención de Aplicación del Acuerdo de 1990 conformando el espacio Schengen. En esa línea de libertad de circulación de personas, pero también de seguridad interior, el Tratado de la Unión Europea de Maastricht de 1992 incluyó en su innovadora estructura un tercer pilar: la cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior (Título VI, arts. K a K-9 TUE-M)), que consideraba de interés común y regulaba en el plano de la cooperación la política de asilo, el cruce de personas a través de las fronteras exteriores, la política de inmigración, la lucha contra ciertos delitos y las cooperaciones judicial, aduanera y policial. En 1997 los reestructuró el Tratado de Amsterdam. Sus

---

<sup>98</sup> No existe en cambio, según el art. III-377, un control jurisdiccional del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

*Disposiciones relativas a la cooperación policial y judicial en materia penal* (Título VI, arts. 29-42 TUE-A) formulaban ahora como objetivo de la Unión “ofrecer a los ciudadanos un alto grado de seguridad dentro de un espacio de libertad, seguridad y justicia” y, aunque se seguía aquí en el tercer pilar y por tanto en el plano de la cooperación, se establecían mecanismos para la cooperación policial y judicial. Además pasó al primer pilar, comunitarizó, lo referente a *Visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas* (Título IV, arts. 61-69 TCE-A). Se pretendía conseguir capacidad para formular y llevar a cabo políticas operativas en este sensible ámbito de la seguridad interior dentro de una zona de libre circulación de personas (Mariscal, 1999:107-108 y 111-112). Tras el Tratado de Niza, que no afectó sustancialmente estas disposiciones, se llega al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa en el que ha devenido una de las dimensiones claves y cruciales de la Unión Europea:

*“El texto constitucional –concluye Quel– constituye el punto de llegada de un largo proceso encaminado a la vertebración de una noción proteiforme cuya esencia, vinculada inseparablemente a la idea de ciudadanía europea, comprende una multiplicidad de actuaciones de la Unión tendentes a definir un espacio físico y político en el que se personifique un Estado de Derecho europeo.*

...

*En definitiva, podemos concluir sin temor a equivocarnos, que nos encontramos ante un avance esencial en el proceso de construcción jurídica y política en Europa, solamente posible en un contexto de reordenación y consolidación de las bases jurídicas que configuran a la Unión como una comunidad de Derecho” (Quel López, 2004:185-187).*

En el espacio de libertad, seguridad y justicia, que abarca políticas y cooperaciones estrechamente relacionadas con la soberanía y el ejercicio del poder soberano estatal, son los Estados miembros actores principales, tanto hacia el interior de sus pueblos y territorios como en su proyección hacia otros Estados, unas veces miembros de la Unión Europea y terceros Estados otras. En las relaciones entre los Estados miembros desempeñan un papel clave las instituciones (y órganos) de la Unión, que también lo juegan en las relaciones de ésta como un todo con terceros países. Éstos son actores importantes que pueden influir en la elaboración y ejecución de las políticas de la Unión Europea. Lo hacen también algunas organizaciones internacionales, especialmente el Consejo de Europa y las del sistema de Naciones Unidas, y pueden intentar influir en estas cuestiones de denso contenido humano, político, social, jurídico e incluso económico partidos políticos, organizaciones no gubernamentales, iglesias, movimientos sociales y políticos, sindicatos y organizaciones empresariales. El nivel individual es fundamental también en un ámbito cuyas políticas, cooperaciones, medidas y acciones pueden afectar directamente a personas individuales y no debe olvidarse que según el Preámbulo de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión, ésta “al instituir la ciudadanía de la Unión y crear un espacio de libertad, seguridad y justicia, sitúa a la persona en el centro de su actuación”. Habrá que observar cómo los individuos, las personas, los ciudadanos logran actuar también como sujetos activos. Se da aquí, por tanto, una multiplicidad de niveles interrelacionados y una pluralidad de actores interactuantes.

## 6. Acción Exterior de la Unión

La proyección exterior de Europa es una de las dimensiones más relevantes e innovadoras del TCUE, presente ya entre sus objetivos:

*“En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses. Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos ... así como al estricto respeto y al desarrollo del Derecho internacional ...” (art. I-3, 4).*

y debe desenvolverse según los principios inspiradores de la propia Unión Europea, los cuales pretende fomentar en el resto del mundo:

*“la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional”* (art. III-292).

Acción exterior, por tanto, con unos objetivos y regida por unos principios, que se concreta en varias políticas: exterior y de seguridad común, que abarca la política común de seguridad y defensa; política comercial común; y cooperación con terceros países y ayuda humanitaria.

La política exterior y de seguridad común (PESC) se basa en la cooperación y coordinación entre la Unión y los Estados miembros y entre éstos entre sí. La Unión separada de los Estados miembros no dispone de recursos para llevarla a cabo –sobre todo en lo concerniente a la política común de seguridad y defensa- y cada uno de los Estados –incluso las mayores potencias europeas- individualmente carece de las capacidades para jugar un rol decisivo en la escena mundial; pero los Estados miembros unidos en la Unión conforman uno de los conjuntos y actores potenciales más poderosos –en no pocos campos el más poderoso- del mundo. De aquí la competencia de la Unión “para definir y aplicar una política exterior y de seguridad común, incluida la definición progresiva de una política común de defensa” (art. I-12, 4), apoyando, respetando y absteniéndose de toda acción contraria los Estados miembros (arts. I-16, 2 y III-294, 2).

Las orientaciones generales y las líneas estratégicas de la política exterior y de seguridad común de la Unión serán definidas por el Consejo Europeo, correspondiendo al Consejo de Ministros la elaboración de la política –a la que contribuirán las propuestas del ministro de asuntos exteriores de la Unión- y a éste y a los Estados miembros su ejecución. Las decisiones europeas necesarias del Consejo Europeo y del Consejo serán adoptadas por unanimidad, aunque el Consejo Europeo podrá decidir por unanimidad que el Consejo se pronuncie por mayoría cualificada. En los casos de decisiones europeas del Consejo adoptadas por unanimidad existe la llamada “abstención constructiva”, es decir que, si un Estado miembro se abstiene y hace una declaración oficial al respecto, no estará obligado por ellas; si éste fuera el posicionamiento de al menos 1/3 de los Estados miembros con al menos 1/3 de la población total de la Unión, no se adoptaría la decisión. En los casos de decisiones del Consejo por mayoría cualificada –de la que quedan excluidas las que tengan repercusiones militares o afecten a la defensa- se mantiene una especie de acuerdo de Luxemburgo (1966), pues, si un Estado miembro por motivos vitales explícitos de política nacional tiene la intención de oponerse, no se procederá a la votación, pero el Consejo por mayoría cualificada puede decidir remitirla al Consejo Europeo para que adopte una decisión europea por unanimidad. La unanimidad, como se puede apreciar, es decisiva en este ámbito, pero es negociable al máximo nivel político.

Una vez establecido un enfoque común de la Unión por el Consejo Europeo o el Consejo, el ministro de asuntos exteriores de la Unión y los ministros de asuntos exteriores de los Estados miembros coordinarán su actuación en el seno del Consejo. Precisamente esa nueva y ambivalente figura del ministro de asuntos exteriores de la Unión, colocado al frente de la política exterior y de seguridad común -incluida la política común de seguridad y defensa-, nombrado por el Consejo Europeo con la aprobación del presidente de la Comisión, presidente del Consejo de Asuntos Exteriores y uno de los vicepresidentes de la Comisión (arts. I-28 y III-296) es una de las notables peculiaridades e innovaciones del TCUE, planteando interrogantes de funcionamiento a dilucidar en la futura praxis. Para apoyarle se crea un servicio europeo de acción exterior, que trabajará en colaboración con los servicios diplomáticos de los Estados miembros: “estamos pues ante la génesis de la diplomacia común, que no única, para ejecutar la política exterior común, que no única, de la Unión” (De Castro Ruano, 2004:211). Existe también un Comité Político y de Seguridad (art. III-370).

*“Los mecanismos e instituciones ya han sido creados o reforzados, ahora habrá que ver si efectivamente se produce en los próximos años una convergencia de posturas de los Estados miembros que vayan configurando una política exterior común cada vez más generalizada. En conclusión, puede hablarse de avances sustantivos en la política exterior europea, que pueden llevar a que progresivamente la Unión pueda hablar con una sola voz en el mundo, y ser escuchada”* (Aldecoa Luzárraga, 2004:75).



La política común de seguridad y defensa (PCSD), que forma parte de la política exterior y de seguridad común, pretende ofrecer a la Unión una capacidad operativa basada en medios civiles y militares, puestos a su disposición por los Estados miembros (arts. I-41, 1 y III, 309, 1). Progresivamente se irá definiendo la política común de defensa de la Unión, que abocará a una defensa común, cuando el Consejo Europeo por unanimidad así lo decida. Las decisiones europeas serán adoptadas por unanimidad en el Consejo, a propuesta del ministro de asuntos exteriores de la Unión o a iniciativa de un Estado miembro (arts. I-41, 4 y III-309, 2) y la coordinación de los aspectos civiles y militares de las misiones compete al ministro de asuntos exteriores –que también lo es de defensa- de la Unión, el cual actuará bajo la autoridad del Consejo y en contacto con el Comité Político y de Seguridad.

En terreno tan nuclear de la soberanía estatal como es la seguridad y defensa, que además afecta potencialmente a la vida de los propios ciudadanos y de otros seres humanos, el Tratado Constitucional dibuja con notable flexibilidad diferentes grados y formas de cooperación:

- misiones encomendadas por el Consejo a un grupo de Estados miembros que lo deseen y dispongan de capacidades (arts. I-41, 5 y III-310);
- cooperación estructurada permanente establecida por Estados miembros con mayores capacidades militares y compromisos más vinculantes (arts. I-41, 6 y III-312);
- asistencia y ayuda de todos los Estados con todos los medios a su alcance a un Estado miembro objeto de agresión armada en su territorio (cláusula de asistencia) (art. I-41, 7);
- actuación conjunta de la Unión y de los Estados miembros, si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano, y movilización de todos los instrumentos de la Unión, incluidos los militares, puestos a su disposición por los Estados miembros (cláusula de solidaridad) (arts. I-43 y III-329);
- compromisos en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

Para el desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación, la adquisición y el armamento se crea la Agencia Europea de Defensa, bajo la autoridad del Consejo.

Como excepción a las disposiciones financieras, que prevén que los gastos administrativos y operativos de la política exterior y de seguridad común se imputen al presupuesto de la Unión, los derivados de operaciones con repercusiones militares o de defensa y los casos que el Consejo decida se distribuirán entre los Estados miembros de acuerdo a disposiciones especiales establecidas por el TCUE (art. III-313).

La política comercial común, una veterana de los primeros tiempos de la Comunidad Económica Europea, configurada por la unión aduanera y las relaciones comerciales exteriores, queda ahora enmarcada en la acción exterior de la Unión. Se basa en principios uniformes concernientes a las modificaciones y acuerdos arancelarios y comerciales, aspectos comerciales de la propiedad intelectual e industrial, inversiones extranjeras directas, medidas de liberalización y de protección comercial, políticas de exportación. Según el art. I-13, es competencia exclusiva de la Unión. Las medidas por las que se define su marco de aplicación son establecidas mediante ley europea. Los acuerdos con terceros países y organizaciones internacionales –aspecto crucial- son regulados por el art. III-325 de alcance general, sin perjuicio de las disposiciones específicas del art. III-315, según las cuales la Comisión presenta recomendaciones al Consejo, autorizándole éste a iniciar las negociaciones, que la Comisión lleva a cabo en consulta con un comité especial designado por el Consejo. La negociación y celebración de acuerdos es decidida por el Consejo por mayoría cualificada, pero se mantiene la unanimidad en los relativos al comercio de servicios, propiedad intelectual e industrial, inversiones extranjeras directas, comercio de servicios culturales y audiovisuales y comercio de servicios sociales, educativos y sanitarios; para los acuerdos internacionales en el ámbito de los transportes existen disposiciones específicas. Refiriéndose a la experiencia pasada de esta CE/UE –primera potencia comercial mundial- recuerda Bourrinet las presiones del librecomercio mundial sobre la política comercial común. Desde el principio ciertos terceros Estados en el GATT y en algunas organizaciones internacionales cuestionaron los principios de base de la política comercial común y fueron obteniendo resultados no desdeñables (Bourrinet, 2004:113a).

También la cooperación con terceros países y la ayuda humanitaria quedan ahora enmarcadas dentro de la acción exterior de la Unión. La cooperación para el desarrollo y la ayuda humanitaria son una competencia compartida especial puesto que el ejercicio por la Unión de su competencia para llevar a cabo acciones e incluso una política común no impide que los Estados miembros ejerzan la suya (art. I-14, 4). La política de cooperación al desarrollo de la Unión tiene por objetivo principal la reducción y erradicación de la pobreza. La Comisión podrá adoptar iniciativas para fomentar la coordinación de las políticas de la Unión y de los Estados miembros. También llevará a cabo la Unión, dentro de los

principios y objetivos de su acción exterior y en coherencia con la política de desarrollo, acciones de cooperación económica, financiera y técnica con países distintos de los en vías de desarrollo. En caso necesario, el Consejo, a propuesta de la Comisión, podrá adoptar decisiones europeas para una ayuda financiera urgente. Finalmente, a fin de prestar asistencia, socorro y protección a las poblaciones de terceros países víctimas de catástrofes naturales o de origen humano, la Unión realizará acciones de ayuda humanitaria. La Comisión tendrá iniciativa para fomentar la coordinación entre las acciones de la Unión y los Estados miembros. Se crea además un Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria para que los jóvenes europeos puedan implicarse en ella. En la cooperación con terceros países en vías de desarrollo o no y en la ayuda humanitaria el TCUE insiste en el carácter complementario y de refuerzo mutuo de las políticas y acciones de la Unión y de los Estados miembros, las cuales deben respetar, tener en cuenta y cooperar con terceros países y organizaciones internacionales. Las medidas de aplicación y ejecución serán establecidas por ley o ley marco europea y la Unión podrá celebrar acuerdos con terceros países y organizaciones internacionales –“los acuerdos celebrados por la Unión vincularán a las instituciones de la Unión y a los Estados miembros” (art. III-323, 2)-, que no impedirán sin embargo que los Estados miembros celebren los suyos y negocien en los foros internacionales.

Respecto a la acción exterior de la Unión se prevé finalmente la posibilidad de interrupción o reducción, total o parcial, con las necesarias garantías jurídicas, de las relaciones económicas y financieras con uno o varios terceros países y medidas restrictivas contra personas físicas o jurídicas, grupos o entidades no estatales (art. III-322).

El nivel de la acción en este ámbito es por definición exterior y mundial desde la perspectiva de la Unión –“sus relaciones con el resto del mundo”- entrando en juego las Naciones Unidas, las organizaciones internacionales, terceros Estados, terceras sociedades con sus entidades y grupos no estatales, personas jurídicas y aun físicas. Está crecientemente presente el nivel de la Unión, es decir, ésta con sus instituciones, órganos y agencias en cuanto actor relevante y configurador de la escena global, que es precisamente lo que pretende con su acción exterior. Por otra parte, el nivel estatal, concretamente los Estados miembros, que controlan poderosos recursos y capacidades –los principales en no pocos ámbitos-, son hoy por hoy decisivos tanto en sus relaciones mutuas, como en el seno y en la acción de la Unión, como en su proyección individual al exterior. Existen también algunos terceros Estados – sobre todo Estados Unidos, Japón, China, Rusia e incluso algunos otros- cuya potencia y proyección exterior política, económica, financiera, comercial, cultural o militar puede incidir y pesar notablemente en la acción exterior y políticas de la Unión. En un mundo globalizado entran también en juego enormes intereses y la poderosa actuación de empresas transnacionales, multinacionales o gigantes nacionales, sin olvidar valores e intereses de las religiones, iglesias y organizaciones no gubernamentales. Finalmente, tanto desde una aproximación empírica como desde los valores y principios de la Unión no debe marginarse el nivel individual, las personas como sujetos activos –actores- y pasivos de la acción exterior de la Unión.

En este mundo globalizado y en vías de globalización la mayoría de las políticas internas de la Unión está vinculada a la acción exterior de ésta, bien sean los ámbitos comerciales, económicos o monetarios o bien el espacio de libertad, seguridad y justicia o el empleo, la agricultura y la pesca, el medio ambiente y la energía o la industria y el turismo.

*“En cualquier caso, pensamos que el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa ofrece valiosos instrumentos para fortalecer la capacidad de actuación de la Unión Europea en el mundo, y ello desde una apuesta estrictamente por el respeto al Derecho internacional, así como la promoción del multilateralismo... La noción de potencia civil seguirá caracterizando a una Unión dotada con, cada vez, más capacidad de desarrollar misiones autónomas también en el ámbito de la dimensión militar” (De Castro Ruano, 2004:223-224).*

### III. Conclusiones

1ª. El Tratado de 29 de octubre de 2004 por el que se establece una Constitución para Europa no es el *locus* de estudio más adecuado para contrastar la teoría de la gobernanza. Un Tratado Constitucional es un documento político-jurídico acordado entre Estados, que pretende formalizar, jerarquizar y simplificar la función de gobierno y el Gobierno, además de regular otros poderes y sus relaciones, mientras la

gobernanza es praxis de coparticipación no formal, no legalmente jerárquica y altamente compleja en el establecimiento de objetivos y en la elaboración, decisión e implementación de políticas.

2ª. Desde la teoría de la gobernanza y a su luz se lee y aparece el Tratado Constitucional con mayor profundidad y riqueza, descubriéndose debajo y más allá del texto jurídico escritas dimensiones políticas, económicas, sociales y psico-sociales.

3ª. Junto a los niveles “territoriales” estatal y comunitario, privilegiados por la integración europea, y junto a los de los ciudadanos y de las regiones, tímidamente presentes en planos subordinados, no pueden ignorarse el mundial-global y el local o de las ciudades. No son sólo niveles territoriales, sino arenas en sí mismas y entre sí del conflicto-consenso societal.

4ª. La multiplicidad de ámbitos de política muy diferentes entre sí se deja ver en la larga veintena de políticas de la parte III del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

5ª. El texto del Tratado Constitucional no manifiesta claramente la pluralidad de actores interactuantes y su intenso juego, pero la aplicación de la teoría de la gobernanza parece exigir la atención, entre otros, sobre las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales de su sistema o al margen de éste, poderosos Estados de la escena mundial-global, especialmente Estados Unidos de América, pero también otros Estados, organizaciones mundiales no estatales, iglesias y empresas transnacionales, multinacionales o gigantes nacionales, la Unión Europea con sus instituciones y órganos, los Estados miembros de ésta y otros Estados, el gran número de comités de la llamada “comitología” en la jerga comunitaria, partidos políticos, grupos de presión y movimientos socio-políticos, asociaciones profesionales e interlocutores sociales, Länder, regiones o comunidades autónomas, ciudades y también, aunque aparezca tal vez como uno de los más modestos actores de la integración europea, los ciudadanos.

6ª. La supuesta red de política, que algunos de estos actores –formalmente independientes, pero funcionalmente interdependientes- conforman en algunos ámbitos de política, no se manifiesta como tal en el texto del Tratado Constitucional, ni está suficientemente elaborada teóricamente, ni generalizada por la teoría de la gobernanza, no obstante la sugerente imagen.

7ª. Se necesita continuar con los análisis de ámbitos de política particulares, como lo han venido haciendo hasta ahora numerosos estudios de contrastación empírica de la teoría de la gobernanza.

8ª. Cuando se vislumbra la enorme complejidad real que late bajo el texto político-jurídico, éste resulta relativamente simple con relación a esa complejidad real de la construcción europea.

9ª. En cualquier caso, el TCEU resulta de difícil comprensión para el ciudadano y además de alto riesgo. La parte III sobre las políticas abre demasiados frentes, haciendo muy probable que en alguno(s) de ellos algunos ciudadanos y grupos no vean suficientemente presente, sino por el contrario preterida, su preferencia. Si se multiplican estas percepciones y prevalece la preferencia parcial sobre la construcción global, puede generarse un rechazo al Tratado Constitucional.

10ª. En su elaboración, en su texto y en su proceso de ratificación aporta el TCEU un incremento, limitado, pero significativo y relevante, de democracia, entendida como participación igual, libre y soberana de los ciudadanos, poder del pueblo. Pero a esa democracia no ha correspondido un incremento de “demosarquía”, un crecimiento del principio pueblo, del sentimiento nosotros, de la comunidad política, del principio de solidaridad, del demos europeo. Más bien parece de momento haber sucedido lo contrario.

11ª. El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa contiene, no obstante, en sus partes I y II valores, principios, objetivos, derechos y mecanismos susceptibles de incrementar la legitimidad y la democracia de la Unión Europea.

12ª. Hasta ahora ha producido un efecto perverso un Tratado Constitucional, que pretendía construir una comunidad política europea, la Unión Europea, y ahí sobre todo encontraba su justificación.

13ª. El rechazo del TCEU ha sumido en profunda crisis la construcción europea y el futuro de la Unión Europea está abierto a una combinación impredecible de Gobierno y gobernanza.

## Referencias

ALDECOA LUZARRAGA, Francisco, 2004, “Comentarios al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa ¿Qué es? ¿Un Tratado o una Constitución?” en *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, Editorial Biblioteca Nueva - Real Instituto Elcano, Madrid.

AYRAL, Michel, 2004, “Le marché intérieur” en NOTICES (LES), *L'Union européenne*, La documentation française, Paris.

BERNARD, Nick, 2002, *Multilevel Governance in the European Union*, Kluwer Law International, The Hague.

BOURRINET, Jacques, 2004, “La politique commerciale commune” en NOTICES (LES), *L'Union européenne*, La documentation française, Paris.

COMISIÓN EUROPEA, 2001, *La gobernanza europea. Libro Blanco*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.

DE CASTRO RUANO, José Luis, 2004, “La Constitución Europea y los nuevos desarrollos en la Política Exterior y de Seguridad Común” en SODUPE CORCUERA, Kepa (Dir.), *La Constitución Europea. Un análisis de sus aspectos fundamentales*, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Bilbao.

EBERLEIN, Burkard y Dieter KERWER, 2004, “New Governance in the European Union: A Theoretical Perspective”, *Journal of Common Market Studies* 42:123.

EISING, Rainer y Beate KOHLER-KOCH, 1999a, “Introduction. Network governance in the European Union” en KOHLER-KOCH, Beate y Rainer EISING (eds.), *The Transformation of Governance in the European Union*, Routledge, Londres.

EISING, Rainer y Beate KOHLER-KOCH, 1999b, “Governance in the European Union. A comparative assessment” en KOHLER-KOCH, Beate y Rainer EISING (eds.), *The Transformation of Governance in the European Union*, Routledge, Londres.

EUROPEAN COMMISSION, 2001, *Governance in the European Union*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

FAVAREL-DAPAS, Brigitte, 2004, “L'Europe sociale” en NOTICES (LES), *L'Union européenne*, La documentation française, Paris.

GALLASTEGUI ZULAICA, M<sup>a</sup> Carmen, 2004, “La dimensión económica y social de la Unión” en SODUPE CORCUERA, Kepa (Dir.), *La Constitución Europea. Un análisis de sus aspectos fundamentales*, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Bilbao.

GRANDE, Edgar, 2000, “Multi-Level Governance: Institutionelle Besonderheiten und Funktionsbedingungen des europäischen Mehrebenensystems” en GRANDE, Edgar y Markus JACHTENFUCHS (Hrsg.), *Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren in europäischen Mehrebenensystem*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.

HOOGHE, Liesbet y Gary MARKS, 2003, “Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance”, *American Political Science Review* 97:240-241.

HUEGLIN, Thomas O., 1999, “Government, Governance, Governmentality. Understanding the EU as a project of universalism” en KOHLER-KOCH, Beate y Rainer EISING (eds.), *The Transformation of Governance in the European Union*, Routledge, Londres.

JACHTENFUCHS, Markus y Beate KOHLER-KOCH, 1996, “Regieren im dynamischen Mehrebenensystem”, en JACHTENFUCHS, Markus y Beate KOHLER-KOCH (Hrsg.), *Europäische Integration*, Leske+Budrich, Opladen.

JACHTENFUCHS, Markus y Beate KOHLER-KOCH, 2004, "Governance and Institutional Development" en WIENER, Antje y Thomas DÍEZ (eds.), *European Integration Theory*, Oxford University Press.

KOHLER-KOCH, Beate, 1999, "The Evolution and Transformation of European Governance" en KOHLER-KOCH, Beate y Rainer EISING (eds.), *The Transformation of Governance in the European Union*, Routledge, Londres.

KOHLER-KOCH, Beate, 2000, "Beyond Amsterdam: Regional Integration as Social Process" en NEUNREITHER, Karlheinz y Antje WIENER (eds.), *European Integration after Amsterdam. Institutional Dynamics and Prospects for Democracy*, Oxford University Press.

KOHLER-KOCH, Beate, 2004, "Gobernanza interactiva: las regiones en la red de la política europea" en MORATA, Francesc (ed.), *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia.

MARISCAL, Nicolás, 1999, "El Tratado de Amsterdam a la luz de las teorías", *Cuadernos Europeos de Deusto* 20:107-108 y 111-112.

MARISCAL, Nicolás, 2003, *Teorías Políticas de la Integración Europea*, Tecnos, Madrid.

MARKS, Gary, 1993, "Structural Policy and Multilevel Governance in the EC" en CAFRUNY, Alan W. y Glenda ROSENTHAL (eds.), *The State of the European Community* (Vol. 2 The Maastricht Debates and Beyond), Boulder/Harlow.

MARKS, Gary, Liesbet HOOOGHE y Kermit BLANK, 1996, "European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance", *Journal of Common Market Studies* 34:346.

MORATA, Francesc, 2004, "Regiones y gobernanza multinivel en la Unión Europea" en MORATA, Francesc (ed.), *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia.

NOTICES (LES), 2004, *L'Union européenne*, La documentation française, Paris.

PETERSON, John, 2004, "Policy Networks" en WIENER, Antje y Thomas DÍEZ (eds.), *European Integration Theory*, Oxford University Press.

PETIT, Yves, 2004, "La politique agricole commune" en NOTICES (LES), *L'Union européenne*, La documentation française, Paris.

QUEL LÓPEZ, Francisco Javier, 2004, "El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa" en SODUPE CORCUERA, Kepa (Dir.), *La Constitución Europea. Un análisis de sus aspectos fundamentales*, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Bilbao.

QUERMONNE, Jean-Louis, 2003, "De la gouvernance au gouvernement: l'Union en quête de gouvernabilité", en FAURE, Pierre ET AL., *Être gouverné. Études en l'honneur de Jean Leca*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris.

SODUPE CORCUERA, Kepa (Dir.), 2004, *La Constitución Europea. Un análisis de sus aspectos fundamentales*, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Bilbao.

WIENER, Antje y Thomas DIEZ (eds.), 2004, *European Integration Theory*, Oxford University Press, Oxford.