Presentación

UNIÓN EUROPEA

El proceso de constitucionalización de la Unión Europea, desarrollado a partir de la Declaración de Laeken sobre la base de los trabajos de la Convención Europea, se encuentra en la fase decisiva de la ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. La ratificación por el conjunto de los Estados miembros no está asegurada y el debate constitucional europeo sigue vivo.

A este debate está dedicado el presente número monográfico de la Revista CIRCUNSTANCIA, cuya coordinación ha asumido con gusto el Departamento de Estudios Europeos del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, al que están vinculados la gran mayoría de los autores.

Los trabajos publicados se enmarcan en la actividad docente e investigadora desarrollada por este Departamento del Instituto desde hace más de una década. Desde este punto de vista considero especialmente satisfactorio poder publicar, junto a los ensayos escritos por reconocidos profesores, las notas de investigación realizadas por estudiantes de Doctorado que, en una fase ya avanzada de sus investigaciones, presentan algunos de los resultados que han ido alcanzando.

En nombre del Departamento de Estudios Europeos quiero agradecer al Comité de Redacción que nos haya confiado la preparación de este número de la Revista CIRCUNSTANCIA.

Gil Carlos Rodríguez Iglesias

Imprimir

Ensayos

Para consultar un artículo, selecciónalo en el menú de la derecha.

El Tratado Constitucional en su contexto histórico y jurídico Agustín José Menéndez

El camino hacia un "nuevo" sistema institucional de la Unión: entre la Convención sobre el futuro de Europa y la Conferencia Intergubernamental 2003 - 2004 Antonio Calonge Velázquez

La política exterior de la Unión Europea a la luz de su Tratado Constitucional Javier Roldán Barbero

Imprimir

Ensayos

El Tratado Constitucional en su contexto histórico y jurídico

Agustín José Menéndez

- I. La importancia del contexto histórico y jurídico del Tratado Constitucional
- II. De organización internacional a comunidad política
- III. De la constitución material a la constitución formal democrática
- IV. El Proceso de Laeken
- V. Escenarios de Futuro (Especulación no Futurológica).

I. La importancia del contexto histórico y jurídico del Tratado Constitucional

El objetivo de este artículo es situar el Tratado Constitucional en su contexto histórico y jurídico. Ello nos permitirá determinar el significado que el Tratado Constitucional tiene en el proceso de integración europea, al tiempo que valorar el proceso constituyente y su resultado.

Los críticos feroces y los devotos partidarios de la Constitución Europea valoran de manera bien distinta el proceso constituyente y su resultado, pero paradójicamente están de acuerdo en resaltar la novedad que supone el Tratado Constitucional (también están de acuerdo en referirse a ella como la Constitución Europea). [1]

Para ellos, la Unión Europea habría sido hasta ahora un animal internacional, o más precisamente, una organización internacional establecida por tratados internacionales. Los Estados se habrían limitado a ceder el ejercicio de competencias muy precisas y delimitadas a la Unión, al tiempo que retenían el control último sobre la toma de decisiones. Los Estados serían, al fin y a la postre, los señores de los Tratados, y por ello, decidirían en conferencias diplomáticas los cambios oportunos de los Tratados. Además, los Estados retendrían un poder de veto en todos los procesos de toma de decisiones ordinarios, sobre normas derivadas de derecho comunitario, al menos en aquéllos en los que los aspectos esenciales de su soberanía están en juego (la política de defensa, los impuestos, la policía, etc...). Las instituciones comunitarias serían o bien delegados disciplinados de los Estados Miembros (Comisión y Tribunal de Justicia) o meros foros de discusión desprovistos de poder real y sustantivo (el Parlamento Europeo). Por todo ello, la Unión Europea no sería sino una versión muy sofisticada de organización internacional, que, por tanto no estaría fundada en una constitución, sino en tratados internacionales (y en una multitud de ellos, tantos que el estudio de los mismos es a menudo considerado como garantía de una dependencia crónica del ácido acetilsalicílico). [2]

Si esto es así, la escritura de una Constitución Europea supondría un cambio radical (en el sentido más literal del término), una transformación de la propia naturaleza de la Unión, que se convertiría así en un animal político, para regocijo o congoja de unos y otros (para algunos, incluso, en un estado, pues no hay constitución sin estado). El argumento de fondo es, obviamente, que la Unión no tenía una Constitución, y que ahora, si los ciudadanos europeos la aprueban, tendrá una Constitución.

Si hay algo en lo que se equivocan los más apasionados críticos y defensores del Tratado es precisamente en lo que están de acuerdo. El Tratado Constitucional no cae del cielo, si se me permite parafrasear a Altiero Spinelli. [3] Más que una novedad radical, el proceso constituyente y su resultado son un paso más en el proceso de integración europea, sustantivamente importante, pero que no se explica ni se puede entender correctamente si no es situándolo en el contexto histórico y jurídico del proceso de integración europea. La Unión Europea dejó de ser un animal internacional hace ya mucho tiempo, aunque no podamos precisar exactamente cuando. La Unión Europea está basada en normas que asignan derechos fundamentales a los ciudadanos europeos y establecen la estructura de las instituciones comunitarias, normas fundamentales que es difícil denominar de forma distinta a constitución de la Unión, o de forma más precisa, constitución material de la Unión Europea. Sólo si se es consciente de ello se puede valorar en su justa medida el Tratado Constitucional.

Si para muestra vale un botón, consideremos la Carta de Derechos. Mal se podrá defender o valorar la Carta si no se tiene en cuenta que los derechos que en ella se consolidan son parte integrante del acervo comunitario desde el inicio del proceso de integración, y han sido expresamente declarados como tales por el Tribunal de Justicia Europeo al menos desde 1969, en la sentencia Stauder v. City of Ulm. [4] La Carta es muy importante, pero su valor no radica en el reconocimiento de derechos de los que los europeos no gozaban hasta ahora. Los derechos fundamentales, como acabo de indicar, no los reconoce la Carta, sino que son parte del derecho comunitario desde hace mucho tiempo [5] ¿Hemos de concluir que la Carta es irrelevante, que su inclusión no cambia nada? (y que, quizá, es un mero espantajo que mostrar desde la galería del poder). No en la medida en la que la Carta tiene claras y rotundas consecuencias jurídicas. [6] Los derechos fundamentales forman parte del derecho comunitario, pero la determinación de cuáles sean esos derechos, así como la ponderación de los derechos en situaciones de conflicto, está en manos del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Es

típico que los tribunales superiores o constitucionales interpreten los derechos fundamentales de los ciudadanos en su ejercicio de su función jurisdiccional o de su función de garantes de la constitución. Lo que no es habitual es que los jueces escriban caso a caso el catálogo de derechos fundamentales de los ciudadanos. [7] Incluso si están limitados por las tradiciones constitucionales comunes a los Estados Miembros, es obvio que los magistrados de Luxemburgo se ven en el brete de elaborar el catálogo de derechos fundamentales caso por caso, lo que plantea serios problemas desde la perspectiva democrática (al fin y al cabo, ¿quiénes son los jueces para decidir si un determinado derecho está reconocido o no por el derecho comunitario?), sino que carga sobre las espaldas de los magistrados una tarea que corresponde a los propios ciudadanos y a sus representantes democráticos. La Convención de Niza, que desarrolló sus trabajos en los años 1999 y 2000, y en la que los parlamentarios europeos y nacionales eran una clara mayoría, refundió el acervo comunitario en derechos fundamentales, y elaboró la Carta en su primera redacción, en buena medida convertida ahora en Parte II de la Constitución. [8] Si el Tratado Constitucional entra en vigor, los europeos tendremos los derechos que derivan de nuestras tradiciones constitucionales comunes (los derechos que nos hemos dado en tanto que ciudadanos de cada Estado Miembro), pero tal y como han sido "limpiados y fijados" por nuestros representantes, y no por los jueces. Lo cual tiene muchas consecuencias concretas, entre otras, la de encauzar el razonamiento de los propios magistrados en las situaciones de conflicto entre derechos fundamentales y libertades económicas.

Sobre lo que no me detendré ahora, como tampoco sobre el valor jurídico de la Carta aún en ausencia de incorporación formal. Lo que ha de ponerse de relieve es que la determinación de las consecuencias de la incorporación formal de la Carta al derecho primario de la Unión, de su constitucionalización, sólo es posible situando la Carta en su contexto histórico y jurídico. Es simplemente erróneo afirmar que gracias al Tratado Constitucional y a su parte II, los ciudadanos europeos finalmente tendremos derechos, como también lo es concluir que la Carta no supone cambio alguno. El contexto histórico y jurídico, insisto una vez más, nos permite situar las cosas en su justa perspectiva. [9]

Volver

II. De organización internacional a comunidad política

La primera pregunta que hemos de hacernos es cómo las Comunidades Europeas se transformaron de organizaciones internacionales en comunidad política, o por decirlo en términos jurídicos, cómo una organización de derecho internacional se convirtió en una comunidad basada en una constitución (material). La respuesta es, más que compleja, prolija, pero en cualquier caso son cuatro al menos los grandes factores que lo explican.

En primer lugar, existe una tensión entre la forma y la sustancia de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas desde su fundación. Ciertamente, las Comunidades del Carbón y del Acero, la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica eran formalmente organizaciones internacionales. A ello se añade, que la lectura de los tres tratados constitutivos pone de relieve que las Comunidades se ocupan de cuestiones neta y específicamente económicas (por lo que aparentemente se asemeja a otras organizaciones internacionales económicas, como la OCDE). Pero si la lectura se hace en profundidad, se observará que las instituciones que se crean y los instrumentos legales de los que se les dota no son los típicos de las organizaciones internacionales clásicas. Así, la jurisdicción del Tribunal de Justicia es obligatoria y se le encomienda el respeto del derecho, al tiempo que se afirma la aplicación directa de los Reglamentos en los ordenamientos jurídicos nacionales. Y que el conjunto de los fines económicos de las Comunidades sólo puede explicarse de forma coherente en atención a objetivos políticos (anunciados claramente en la Declaración Schuman, en los preámbulos de los Tratados, y en su propio articulado, por ejemplo en el Artículo 2 del Tratado de la Comunidad Económica Europea: la paz, la prosperidad económica, el bienestar social). La pequeña Europa de las tres comunidades persigue, pues, objetivos políticos valiéndose de medios económicos, y para ello cuenta con instituciones e instrumentos jurídicos atípicos en una organización internacional. [10]

Es conveniente quizá traer a colación el primer proyecto de Constitución Europea de 1953. Tras la firma del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, se abrió un proceso constituyente, que habría de preceder a la creación de una Comunidad Política y una Comunidad de Defensa Europeas. Ese proceso constituyente se encaminaba a añadir a los medios económicos de la Comunidad del Carbón y del Acero medios específicamente políticos. Una asamblea constituyente elaboró un proyecto de Constitución. El proceso quedó en vía muerta tras la tormentosa sesión de la Asamblea Nacional Francesa en la que gaullistas y comunistas lograron una mayoría de rechazo a la Comunidad de Defensa. La consecuencia de todo ello no fue el abandono de los objetivos políticos del proceso de integración europea, sino el reforzamiento de la convicción de que era necesario crear las precondiciones necesarias mediante la ampliación de los medios económicos del proceso de integración europea. De ahí la creación de la Comunidad Europea y de la Comunidad de la Energía Atómica de 1957, que corregían y ampliaban el método de integración propio del Tratado de París de 1951.

En segundo lugar, esa tensión entre forma y sustancia ha ido resolviéndose a favor de la sustancia. La unión cada vez más estrecha se ha sustentado en la politización de la Unión Europea, fruto de dos procesos que se han reforzado mutuamente. De una parte, los Estados Miembros mostraron una voluntad política común de ejecutar los objetivos fijados por los Tratados fundacionales, y ulteriormente, de fijar nuevos objetivos y competencias a la Unión (el mercado único, la unión económica y monetaria, así como la asignación de competencias en medio ambiente, política social y de empleo, justicia e interior, e incluso seguridad y defensa). La historia de la integración europea está llena de crisis y acuerdos imperfectos, pero pese a la espectacularidad de tales episodios, la existencia de una voluntad de realizar la unión cada vez más estrecha es difícilmente discutible. Incluso si pueda concluirse que, una vez llegados a un cierto punto del proceso, la causa última de esa voluntad sea la inercia o la imposibilidad de dar marcha atrás en el proceso. De otra parte, la ejecución del programa original y de los fijados en las sucesivas reformas de los Tratados requirió la consolidación de las instituciones comunitarias, y de los instrumentos jurídicos a su disposición. En buena medida, los procesos concretos de integración fueron procesos de descubrimiento de los medios concretos necesarios para realizar los objetivos comunes. Los politólogos (al menos algunos) hacen referencia a estos procesos como "spill-overs". [11] Cada paso concreto en la ejecución del programa pone de relieve la necesidad de adoptar decisiones o dotarse

de instrumentos no previstos originalmente. Si para que la mancha de aceite se extienda basta con volcar la botella que lo contiene, para que la integración europea se consolide y amplíe, basta con poner manos a la obra de ejecutar los objetivos comunes. La competencia en pie de igualdad entre productores europeos requiere obviamente eliminar los aranceles aduaneros, las restricciones cuantitativas a la importación y los impuestos indirectos que discriminen a los productos importados. Pero, puestas manos a la obra, observaremos que los estados pueden seguir distorsionando la competencia a través del Impuesto de Sociedades, o a través de regulaciones nacionales que aparentemente se encaminan a regular el comercio y la distribución de productos. Si queremos lograr un mercado común, entonces no podremos sino extender la acción de las instituciones y de las normas comunitarias a estas otras cuestiones. Pero si lo hacemos, resultará cada vez más obvio que la integración económica exige adoptar decisiones neta y claramente políticas, como lo es la fijación de las bases y tipos del Impuesto de Sociedades, o la regulación básica del comercio, de las condiciones de trabajo, etcétera.

En tercer lugar, la politización tiene como consecuencia un proceso de legalización del derecho comunitario. Como ya se indicó, la caracterización de las Comunidades Europeas como organizaciones internacionales clásicas se corresponde con la consideración de sus Tratados fundacionales como tratados internacionales, escritos de conformidad con la plantilla del derecho internacional. Si eso es así, las normas que, de conformidad con los propios Tratados, pueden ser elaboradas por las instituciones comunitarias, básicamente reglamentos y directivas, habrán de ser vistos tal y como indican sus propios nombres, es decir, como normas de valor jurídico similar a los reglamentos nacionales. La concepción subyacente sería que los Estados Miembros ceden el ejercicio de competencias ejecutivas a órganos que no forman parte de su administración nacional, sino de una administración común a varios estados miembros, lo que hoy denominaríamos quizá como agencias internacionales. Y sin embargo, en línea con lo indicado en el primer apartado de esta sección, los Tratados asignan a los reglamentos y directivas tareas que son propias del ámbito reservado a las leyes nacionales, tal y como la fijación de las bases y tipos de impuestos (señaladamente los aranceles aduaneros). A medida que se ejecute el programa contenido en los Tratados fundacionales, los reglamentos y directivas se irán convirtiendo en normas sustancialmente legales, al ser aprobadas por el Consejo, y al ser refrendados (y reforzadas) tales características por el Tribunal de Justicia. Al tiempo que se improvisan y consolidan procedimientos específicos para la elaboración de normas reglamentarias, que se denominarán púdicamente como reglamentos y directivas marco, y se elaboran mediante la delegación de poder normativo a la Comisión asesorada o controlada por comités formados por representantes de los Estados Miembros. [12]

En cuarto lugar, los procesos de politización de las Comunidades y de legalización de los instrumentos jurídicos propios del derecho comunitario refuerzan, a la vez que resultan, del proceso de constitucionalización del derecho comunitario. La voluntad política de integración y la legalización de reglamentos y directivas presupone una lectura en clave constitucional de los Tratados fundacionales. O dicho de otro modo, la tensión entre forma y sustancia se resuelve interpretando los tratados fundacionales como si fueran las normas fundamentales de la Comunidad Europea. En ese marco, y sólo en ese marco, es posible explicar el papel que ha desempeñado el Tribunal de Justicia en la explicitación de la constitución de la Unión Europea. En ausencia de proceso y sujeto constituyente, el Tribunal ancla la Constitución Europea a las tradiciones constitucionales comunes de los Estados Miembros, o lo que es lo mismo, a las normas fundamentales de entre las constitucionales que son comunes a los Estados Miembros, al tiempo que asigna valor constituyente a los Tratados fundacionales, que habrían explicitado o detallado esas tradiciones constitucionales comunes en el contexto específico de la integración económica con fines políticos. En ausencia de documento constitucional formal, el Tribunal se ocupa de determinar qué normas de entre las contenidas en los Tratados tienen valor y rango constitucional (pues no todas lo tendrán), al tiempo que completa el parámetro de constitucionalidad con normas provenientes de las tradiciones constitucionales comunes. Sobre esa base, se afirma como explicitador de la constitución estructural (efecto directo de las disposiciones de los Tratados, primacía del derecho comunitario sobre el derecho nacional) y sustancial (protección de los derechos fundamentales) de la Unión. Y de paso, el Tribunal se erige en garante de la constitucionalidad europea, y por tanto, en vigía tanto del "legislador" europeo como del legislador nacional. El Tribunal es, pues, agente decisivo del proceso de constitucionalización. Pero no es su agente principal. Si el Tribunal se convierte en intérprete de una voluntad constituyente implícita es porque los Estados Miembros apoyan e impulsan el proceso de integración al ejecutar los programas de los tres tratados fundacionales; de hecho, las sentencias fundamentales del Tribunal muestran su sensibilidad (que no sumisión) a las señales provenientes del proceso político europeo. A lo que conviene añadir que los Estados refrendan esa interpretación de los Tratados en las sucesivas reformas de los Tratados, y muy especialmente, a partir de 1986. Sustantivamente, se convierten en artículos de los Tratados muchas de las normas constitucionales elaboradas por el Tribunal de Justicia, al tiempo que se ahonda en la politización de la Unión y en la legalización de sus normas. Procesalmente, se trasforma el propio proceso de reforma de los Tratados, que recuerda vez menos a una conferencia diplomática, y por el contrario se asemeja cada vez más a un proceso constituyente. Desde el Acta Única al Tratado de Niza se puede observar una paulatina transformación, que tiene como resultado que puedan distinguirse de forma cada vez más nítida la compleja estructura propia de un proceso constituyente: la señalización expresa de un proceso de reforma de calado constitucional, una primera fase de discusión abierta en la sociedad civil, la elaboración de una propuesta concreta por parte de los representantes de los ciudadanos, una segunda fase de discusión, referida al proyecto concreto, y la fase de decisión, que se corresponde con la ratificación.

De hecho, la reivindicación de un proceso constituyente, abandonada tras el fracaso de 1953, fue cobrando fuerza desde finales de los años setenta. La elección de los miembros del Parlamento Europeo por sufragio universal en 1979 condujo a la elaboración del proyecto Spinelli de Constitución Europea. Con menor convencimiento, el Parlamento Europeo aprobó un nuevo proyecto en 1994. Al tiempo que la causa constituyente se convirtió en prioridad de algunos gobiernos y parlamentos nacionales. [13]

Estos cuatro factores nos permiten concluir que las Comunidades Europeas se convirtieron en una comunidad política basada en normas constitucionales al haberse resuelto la tensión entre la forma internacional y la sustancia constitucional de los Tratados fundacionales a favor de esta última. Que ése haya sido el resultado histórico del proceso de integración es algo que sólo puede explicarse considerando la progresiva politización de las Comunidades Europeas, la legalización de sus instrumentos jurídicos, y, finalmente, la lectura constitucional

Volver

III. De la constitución material a la constitución formal democrática

La segunda pregunta que hemos de plantearnos deriva de forma casi inmediata de la respuesta a la primera. Si la Unión Europea es ya una comunidad política basada en una constitución, ¿qué sentido tiene abrir un proceso constituyente? ¿Qué añade el Tratado Constitucional que no tuviera ya la constitución (material) de la Unión Europea?

La respuesta es relativamente obvia. La Unión Europea está hoy basada en una constitución. Se trata, sin embargo, de una constitución en un cierto sentido, más específicamente, y tal y como ya adelanté, de una constitución material. Ello quiere simplemente decir que el ordenamiento jurídico comunitario es autónomo, o lo que es lo mismo, cuenta con normas que establecen los derechos de aquellos que están sujetos a ese ordenamiento, cuenta con normas que crean y organizan las instituciones comunitarias, y todas esas normas y sus efectos son establecidas de forma independiente por los órganos decisorios de la Unión. Ello no quiere decir que la Unión cuente con una constitución en el sentido que denominamos constitución a la española, italiana, alemana o checa. En primer lugar, porque no existe un documento o conjunto de documentos que sean denominados de forma exclusiva como constitución. Los Tratados son sólo en un sentido muy impreciso la Constitución de la Unión Europea, pues no todas las normas constitucionales están incluidas en los Tratados (ni siquiera tras sus sucesivas reformas), ni todas las normas de los Tratados tienen el rango y la dignidad constitucionales. La Unión, por decirlo brevemente, carece de una constitución en sentido formal (aunque desde la proclamación solemne de la Carta pueda afirmarse que cuenta con una parte de constitución formal). En segundo lugar, porque las normas que tienen rango y dignidad constitucionales no han sido elaboradas en un proceso explícitamente constitucional, en el que se haya establecido una voluntad general de los ciudadanos a favor de las normas constitucionales. En frase ya famosa, Europa se ha constitucionalizado sin un proceso constituyente. En realidad, éste es el verdadero origen del famoso 'déficit democrático de la Unión', que es en realidad una combinación de varios superávits y varios déficits. En cualquier caso, la Unión Europea carece de una constitución de la que los ciudadanos europeos puedan reconocerse como autores. A medida que el derecho constitucional de la Unión se consolida y se hace cada vez más explícito, este déficit no hace sino aumentar. Pues la legitimidad democrática derivada del anclaie de la constitución material de la Unión a las tradiciones constitucionales comunes se debilita. A medida que esas tradiciones constitucionales se especifican en detalle en el contexto del proceso de integración, a medida que se resuelven tensiones y conflictos entre ellas, más necesaria se hace el apoyo de esas normas en la voluntad general de los ciudadanos europeos. [14]

La conclusión ha de ser, pues, que la progresiva afirmación de la condición materialmente constitucional de la Unión Europea pone de relieve que Europa carece de una constitución democráticamente elaborada, reflejada en un texto constitucional cuya autoría los ciudadanos europeos puedan considerar como propia. Al tiempo que la simultánea presencia de una constitución material en ausencia de una constitución democrática reflejada en un texto formalmente constitucional nos permite aventurar que la escritura de una Constitución Europea será, ante todo, un proceso reconstituyente, más que un proceso constituyente. [15]

El proceso de escritura de la Constitución Europea estará necesariamente condicionado por partida doble. En primer lugar, en la medida en la que se trata de la constitución de un proceso de integración de ordenamientos jurídicos ya constitucionalizados, cuyas constituciones nacionales son fundamento del propio proceso de integración, el proceso constituyente habrá de ser visto como un proceso en el que se expliciten y concreten las tradiciones constitucionales comunes en el proceso de integración. Dicho de otro modo, habrá de ser un proceso condicionado por los principios y valores de las tradiciones constitucionales comunes, y no un proceso de determinación libre de cuáles sean esos principios y valores comunes. En segundo lugar, en la medida en la que se trata de formalizar y democratizar una constitución materialmente ya existente, será inevitable que se consideren a las normas de la constitución material de la Unión Europea como fuente primaria de inspiración en el propio proceso de escritura de la constitución, en tanto que fruto del proceso de evolución del derecho comunitario. Lo que no implica que no puedan introducirse multitud de cambios, pero tales cambios lo serán por referencia a la experiencia derivada del funcionamiento de las normas constitucionales materiales.

Volver

IV. El Proceso de Laeken

El proceso constituyente de Laeken sólo puede comprenderse si partimos de la constitucionalización material de la Unión Europea, fruto de un proceso de evolución de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, sin que medie un proceso formal y democrático de escritura de la Constitución.

El contraste entre constitución material y democrática aumenta las fuerzas de los que reivindican un proceso constituyente de la Unión Europea en la estela de los proyectos de 1953, 1984 y 1994. El discurso de Joschka Fischer en la Universidad Humboldt de Berlín de mayo de 2000 articula de forma eficaz y sintética los argumentos en favor de la apertura de un proceso constituyente. Fischer diagnostica que "los ciudadanos europeos se muestran crecientemente descontentos con la Unión, pero no por su escepticismo sobre la idea o el ideal de la integración europea, sino por la falta de debilidad de muchas de sus políticas, y sobre todo, dada la débil legitimación democrática de las instituciones y políticas de la Unión" y prescribe como solución "la redacción y aprobación de una auténtica constitución, de una constitución democrática" que contribuirá a recuperar la confianza de los ciudadanos europeos. La Constitución se afirma, pues, como necesaria para reforzar la legitimidad democrática y la eficiencia de la Unión, cuestiones ambas interrelacionadas.

La llamada constituyente se verá facilitada y reforzada por el 'descubrimiento' de un proceso de hechura constituyente a finales de ese mismo año. Al tiempo que la Conferencia Intergubernamental de 2000 se cierra con el éxito más parecido a un fracaso de la historia de la integración europea (la Declaración 23 anexa al Tratado de Niza reconoce implícitamente que tras dos CIGs, la estructura institucional de la Unión aún no es la

adecuada democráticamente, ni está en condiciones de ser eficaz tras la ampliación al Este, al considerar necesario debatir la división de competencias, el estatuto de la Carta de Derechos Fundamentales, la simplificación de los Tratados, y el papel de los Parlamentos Nacionales en el procedimiento legislativo).), las instituciones de la Unión proclaman solemnemente la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, elaborada por un órgano compuesto por parlamentarios europeos, parlamentarios nacionales, representantes de los jefes de Gobierno y representantes de las instituciones europeas. En las fechas inmediatamente posteriores a la larga noche nizarda de diciembre de 2000 políticos, analistas y ciudadanos destacan la complejidad, opacidad e ineficacia de la CIG con la aparente sencillez, transparencia y eficacia de la Convención. No se tardará en sugerir que el proceso de reforma post-Niza sólo podrá ser eficaz si el proceso de toma de decisiones incorpora de un modo u otro el proceso convencional.

La Presidencia Belga del Consejo prepara aún antes de comenzar su turno en la segunda mitad de 2001 una Declaración que señale de forma oficial la apertura de un proceso constituyente. El Primer Ministro Verhofstadt se rodea de un grupo de asesores entre los que se encuentran los que serán vicepresidentes de la Convención, Amato y Dehanne, que preparan el borrador de lo que aprobará en Diciembre de ese año como Declaración sobre el Futuro de Europa, también conocida por referencia a la ciudad belga donde se celebró el correspondiente Consejo Europeo.

La Declaración establece un mandato constitucional sustantivo y procesal, pero sin mencionar el término constitución, ni precisar la naturaleza del proceso de reforma.

Sustantivamente, la Declaración desarrolla de forma precisa, en ocasiones prolija, las cuatro cuestiones a las que se hacía referencia en la Declaración 23 aneja al Tratado de Niza. Es la primera vez en que se plantean explícitamente cuestiones de calado constitucional, al tiempo que se menciona expresamente la palabra constitución (la Declaración contiene un apartado cuyo título reza "Una Constitución para los Ciudanos europeos", y en la que se concluye preguntando si la simplificación y reorganización de los tratados no dará pie, "a largo plazo" a la adopción de un texto constitucional). [16]

Procesalmente, se combinan el método de la CIG con el método convencional mediante el que se elaboró la Carta de Derechos. Así, la Declaración prevé un proceso estructurado en seis fases:

"Debates" en los Estados Miembros, que comenzarían de forma inmediatamente posterior a la Declaración Trabajos preparatorios de la Convención sobre el Futuro de Europa

Conclusión de los debates nacionales (que se extenderían aparentemente hasta la apertura de la CIG) Conferencia Intergubernamental

Debates Nacionales sobre el proyecto de Tratado

Ratificación nacional del proyecto de Tratado

No cabe duda de que la Convención sobre el Futuro de Europa es la principal novedad del proceso de Laeken, lo que explica que concentre la atención de los analistas desde un principio. Pero es importante destacar que la Declaración de Laeken no caracteriza a la Convención como una asamblea constituyente, sino como una institución auxiliar de la Conferencia Intergubernamental, en posición formalmente de igualdad con los debates nacionales. La Declaración se limita a pedir a la Convención que debata y que considere en profundidad las cuestiones; se le pide que elabore un documento en el que se mencionen las alternativas posibles, y sólo eventualmente se indique si una de las soluciones se considera como la adecuada de forma consensuada. Sin embargo, también es cierto que al convocar a un órgano compuesto mayoritariamente por parlamentarios, sin excluir la posibilidad de que el resultado de sus trabajos fuera un proyecto de Constitución, la Declaración de Laeken dejaba la puerta abierta a una interpretación constituyente del mandato de la Convención.

Pese a los esfuerzos que las presidencias sueca, belga y española manifestaron realizar para fomentar los debates nacionales sobre el futuro de Europa, lo cierto es que la intensidad de tales debates fue escasa. Puede por ello concluirse que la señalización de un momento constitucional se produjo en ausencia de una movilización política de la ciudadanía europea. Las diversas encuestas y estudios de opinión reflejan de manera consistente que los ciudadanos europeos eran (son) partidarios la idea de dotar a Europa de una constitución, pero desconocían (desconocen) el proceso de Laeken o tenían (tienen) dificultades para relacionar tal proceso con la escritura de la Constitución Europea.

La Convención inició sus trabajos a finales de febrero de 2002 en un contexto marcado por la ya referida falta de movilización política, e incluso de falta de curiosidad por sus trabajos.

Sea como fuere, los convencionales de Laeken tuvieron muy presente el precedente de la Convención de la Carta, y una mayoría de sus miembros apoyó la decisión estratégica del Praesidium de trabajar como si su objetivo fuera elaborar un proyecto único de Constitución Europea. Con el paso del tiempo, los más escépticos abandonaron su actitud de despreocupación por el sentido de los trabajos, y comenzaron a considerar de qué forma y manera podían influir sobre el resultado de los trabajos. Un buen ejemplo de ello es el desembarco de varios ministros de Asuntos Exteriores como representantes nacionales en la Convención. Por ello, cabe afirmar que la Convención aprovechó la flexibilidad del mandato de la Declaración de Laeken para redefinir constitucionalmente su mandato.

Procesalmente, la Convención se caracterizó por la transparencia de sus trabajos, que fue completa en lo que se refiere a las sesiones plenarias y a la publicidad de los documentos enviados por los convencionales, considerable pero incompleta en lo que se refiere a los debates y discusiones de los doce grupos de trabajo y los tres círculos de discusión especializados que prepararon informes sobre cuestiones específicas (no todas las reuniones de los grupos se realizaron en público, y de las reuniones celebradas a puerta cerrada sólo se hizo público un resumen elaborado por el "chairman" del Grupo, púdicamente celador de la identidad de los convencionales), y nula en lo que se refiere a las reuniones del Praesidium (lo que no dejó de generar un cierto mercado para los diarios de los miembros del mismo, o de los periodistas efectiva o presuntamente en el secreto de las cosas).

El estilo de las discusiones y debates fue marcadamente distinto al característico de las Conferencias Intergubernamentales. La publicidad de los trabajos exigió un esfuerzo argumentativo, de puesta en evidencia de las razones públicas a favor de una u otra posición. Lo que no permite excluir, pero al menos si filtrar y condicionar, los motivos más espúreos. Por decirlo en términos a la moda, la Convención no sólo decidió deliberativamente, sino que algunas de sus propuestas fueron fruto de la negociación. Lo que la publicidad cambió es la naturaleza de esas negociaciones, que estuvieron basadas en la existencia de razones en defensa de una posición, incluso si esas razones no eran plenamente compartidas o aceptadas por todos.

Los grupos de trabajo realizaron una labor fundamental de preparación de soluciones sustantivas en ámbitos específicos, al tiempo que el Praesidium presentó progresivamente propuestas del articulado del texto, desde el famoso "esqueleto" giscardiano a las propuestas específicas relativas a los distintos Títulos de la Primera Parte.

Con las inevitables crisis y situaciones de bloqueo, la Convención avanzó en sus trabajos, y logró alcanzar amplías mayorías a favor de una constitución estructurada en cuatro partes, tres de ellas (I, II y IV) de naturaleza y rango constitucional (la segunda reproduce la Carta de Derechos Fundamentales) indudables, la tercera con un rango formalmente idéntico a las restantes, pero que eventualmente habrá de ser considerada como no constitucional.

Tras la conclusión de los trabajos de la Convención en julio, los Estados Miembros decidieron de forma casi unánime adelantar el comienzo de los trabajos de la Conferencia Intergubernamental, con el objetivo declarado de firmar el Tratado Constitucional en Diciembre de 2003. Esta decisión se reveló notablemente desafortunada por un triple motivo. En primer lugar, se desaprovechó una ocasión única de fomentar un debate sincronizado en toda Europa. El proyecto de la Convención podría haber servido como agenda común, asegurando que los argumentos pudieran saltar fronteras y de ese modo aumentar la conciencia de la común identidad europea. En segundo lugar, porque si se hubieran producido debates nacionales en ese momento, hubiera sido posible que los ciudadanos europeos perfilaran las prioridades de los representantes nacionales en la CIG, y de ese modo, influyeran de manera más inmediata en el texto del Tratado Constitucional. En tercer lugar, la prisa se convirtió en pausa por el cúmulo de razones que llevaron al fracaso del Consejo Europeo de Bruselas de Diciembre de 2003. Cúmulo en el que sólo existe unanimidad a la hora de destacar la impericia, negligente o voluntaria, de la Presidencia Italiana en la preparación de la reunión y en el manejo de la misma. La CIG sólo llegó a un acuerdo en Junio de 2004, bajo la Presidencia Irlandesa.

Amén de múltiples cuestiones puntuales de causalidad y responsabilidad que no me corresponden analizar aquí, hay una cuestión relevante desde la perspectiva constitucional que sí es pertinente considerar, que no es otra que la influencia de la Convención sobre la CIG. Dicho de otro modo, si la Convención es la gran novedad del proceso de Laeken, y si la misma se consideraba al inicio del proceso como solución a los males de los procesos de revisión del derecho comunitario, cabe que nos preguntemos sobre su influencia efectiva sobre el proyecto de Tratado, cabe que nos interroquemos sobre la medida en la que facilitó y mejoró el resultado final.

La Convención no logró transformarse en Asamblea Constituyente, pese a que destacados miembros de la Convención, e incluso de su Presidium, albergaron alguna esperanza tras el fin de sus trabajos de que la CIG se limitará a adoptar el texto propuesto por la Convención. Basta contrastar el texto propuesto por la Convención y el texto aprobado por la CIG para observar que se han introducido muchos cambios, y no sólo la molesta renumeración de los artículos. Algunos de estos cambios son de considerable trascendencia, como lo es la eliminación del artículo que atribuía competencia legislativa del Consejo en exclusiva al Consejo Legislativo y de Asuntos Generales, o la introducción de un segundo procedimiento de revisión simplificado del Tratado Constitucional, aplicable al Título III de la Parte III.

Lo que la Convención sí logró es que la estructura fundamental de su propuesta haya sido aceptada. Cabe, no obstante, dudar de si eso fue posible gracias a la auto-censura, por así decirlo, practicada por la Convención, y especialmente por su Praesidium, que adaptó sus propuestas a las expectativas de los gobiernos nacionales.

Pero más allá de cuestiones sustantivas, es probable que la mayor influencia de la Convención se haya verificado en los dos modos siguientes. En primer lugar, el precedente de un acuerdo sobre un texto hacía difícilmente concebible un fracaso definitivo de la Conferencia Intergubernamental. Entre otras razones porque un nuevo fracaso habría dado aún más la razón a los defensores de una constitucionalización plena del proceso de reforma de los Tratados. En segundo lugar, el estilo argumentativo de los trabajos de la Convención transformó la naturaleza de los debates de la CIG, pese a que los mismos siguieron realizándose a puerta cerrada. Los representantes nacionales se vieron vinculados por las posiciones y los argumentos afirmados en las discusiones públicas, al tiempo que tendieron a justificar argumentativamente sus posiciones al dar cuenta a sus nacionales de las posiciones defendidas en el seno de la CIG (fueran o no convincentes esas razones, lo que ya no era suficiente era la mera invocación del interés nacional).

Volver

V. Escenarios de Futuro (Especulación no Futurológica)

Si el Tratado Constitucional es ratificado por todos y cada uno de los Estados Miembros, se convertirá en la norma básica del ordenamiento jurídico comunitario, y sus menos de quinientas páginas sustituirán las más de mil en las que se contienen los Tratados fundacionales, de reforma y de adhesión de los Estados, junto con sus protocolos y declaraciones.

Pero cabe preguntarse qué sucederá en el caso de que el Tratado Constitucional no sea ratificado por todos los Estados Miembros. La respuesta jurídica es a primera vista simple, aunque se complique una vez que consideramos la Declaración 30 relativa a la ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

En tanto que la Constitución Europea sigue siendo formalmente un Tratado internacional, tiene la forma de un Tratado internacional, su entrada en vigor está condicionada a la ratificación de todos y cada uno de los Estados Miembros (a la misma condición se sujeta cualquier revisión del mismo, tanto la ordinaria ex IV-443, como las simplificadas (IV-444 y IV-445). Ello parecería indicar que en el supuesto de que el Tratado Constitucional no fuera ratificado por uno de los veinticinco estados miembros, el texto se convertiría en un objeto de interés para

los historiadores del proceso de integración europea y en fuente de inspiración para eventuales procesos ulteriores de revisión del derecho materialmente constitucional de la Unión, pero no entraría en vigor; y por ello, los Estados seguirían vinculados por el acervo constitucional actual, tal y como ha sido modificado tras la reciente entrada en vigor del Tratado de Niza.

Sin embargo, la naturaleza constituyente del Tratado explica que en la citada Declaración se añada que "La Conferencia hace constar que si, transcurrido un plazo de dos años desde la firma del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, las cuatro quintas partes de los Estados Miembros lo han ratificado y uno o varios Estados Miembros han encontrado dificultades para proceder a dicha ratificación, el Consejo Europeo examinará la cuestión". El texto reproduce básicamente lo estipulado en el artículo III-443.4 para los procedimientos ordinarios de revisión de los Tratados. La disposición es tan lacónica como misteriosa, por lo que su sentido último sólo podrá determinarse en el caso de que su supuesto de hecho se verifique (lo que estadísticamente no es imposible, sino probable). Sea cual sea el sentido que se le dé al precepto, lo que es obvio es que la norma es superflua y redundante salvo que apunte a la posibilidad de una entrada en vigor del Tratado Constitucional que no exija la ratificación unánime. Dado que los juristas se niegan a considerar las normas como superfluas y redundantes, puede pensarse que el precepto permita la entrada en vigor para aquellos Estados Miembros que aprueben el texto, y la negociación de un estatus específico para los estados restantes, de modo que se preserven las obligaciones mutuas que derivan de los Tratados actualmente en vigor. O lo que es lo mismo, en un estatuto semejante al que mantienen los países miembros del Espacio Económico Europeo, pero con un mayor grado de integración. Ello exigiría un cierto grado de finura y un tanto de imaginación jurídica, pero no es inconcebible que los juristas europeos estén a la altura en tal sentido. Menos probable es que la Declaración 30 se considere como base para la entrada en vigor del Tratado Constitucional en la totalidad de los Estados Miembros, es decir, en una disposición que dé pie a la entrada en vigor y revisión de los Tratados al estilo de una constitución federal. Ello sólo sería posible si mediaran circunstancias excepcionales que reforzaran la identidad común de los europeos. Cuáles pudieran ser tales circunstancias no es en si mismo un ejercicio futurológico, pero su consideración excede el objeto de este artículo.

Volver

- [1] En castellano, puede verse Carlos Taibo, No es lo que nos cuentan, Barcelona: Ediciones B, 2004 y Pedro Chaves (ed.) La Constitución destituyente de Europa, Madrid: Libros de la Catarata, 2005.
- [2] Son obras clásicas de las concepciones intergubernamentales y neofuncionales, entre otras, Ernst Haas, The Uniting of Europe, Stanford: Stanford University Press, 1957; 'International Integration: The European and the Universal Process', 15 (1961) International Organization, pp. 366-392; Philippe Schmitter, 'Further Notes on Operationalizing Some Variables Related to Regional Integration', 23 (1969) International Organization, pp. 327-336. 'A Revised Theory of Regional Integration', 24 (1970) International Organization, 836-868; Philippe Schmitter, 'Neo-neo-functionalism', en Antje Wiener y Thomas Diez (ed.), European Integration Theory, Oxford: Oxford University Press, 2004, pp. 45-74; Leon Lindberg y S Scheingold, Europe's would-be polity: Patterns of Change in the European Community, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1970; Andrew Moravcsik, The Choice for Europe, Ithaca: Cornell University Press, 1998; Alan Milward, The European Rescue of the Nation-State, London: Routledge, 1992.
- [3] L'Europa non cade dal cielo, Bologna: Il Mulino, 1960.
- [4] Caso 29/69, Stauder [1969] ECR 419, párrafo séptimo. Véase también el Caso 11/70, Internationale, [1970] ECR 1125.
- [5] Entre otros, pueden consultarse A Dashwood y D Wyatt, The Substantive Law of the EEC, (Sweet and Maxwell, London, 1987), pp. 66ss; T C Hartley, The Foundations of the European Community Law (Oxford, Oxford University Press, 1994), 139ss and D Lasok and J W Bridge, An Introduction to the Law and Institutions of the European Communities, (Butterworths, London, 1982), pp. 139ss.
- [6] Como defendí en Chartering Europe, 40 (2002) Journal of Common Market Studies, pp. 471-90.
- [7] Vid. K Lenaerts, P Van Nuffel y R Bray, Constitutional Law of the European Union, (Sweet and Maxwell, London, 1999), pp. 548ss.
- [8] Erik Oddvar Eriksen, John Erik Fossum y Agustín José Menéndez (eds.), The Chartering of Europe, Baden-Baden: Nomos, 2003.
- [9] Para un análisis crítico de la incorporación de la Carta, vid. Pedro Cruz, La Constitución Inédita, Madrid: Trotta, 2005.
- [10] Algo que subyace a la construcción jurisprudencial de Pierre Pescatore. Véase su Droit de l'integration, Ámsterdam: Nijhoff, 1972.
- [11] Véanse las referencias a la literatura neo-funcionalista en la nota 2
- [12] Sobre el particular, puede consultarse Gerd Winter (ed.) Sources and categories of European Union Law, Baden-Baden: Nomos, 1996.
- [13] Vid. Eric Stein, 'Lawyers, Judges, and the Making of a Transnational Constitution', 75 (1981) American Journal of International Law, pp. 1-27; Giuseppe Federico Mancini, 'The Making of a Constitution for Europe', 26 (1989) Common Market Law Review, pp. 595-614; Joseph H. H. Weiler, 'The Transformation of Europe' 100 (1991) Yale Law Journal, pp. 2403-2483; Sabino Cassese, 'La Costituzione Europea', 3 (1991) Quaderni Costituzionali, pp. 487-508, Luis María Díez-Picazo, Constitucionalismo de la Unión Europea, Madrid: Civitas, 2002.
- [14] Una defensa más amplia de esta concepción en Agustín José Menéndez, 'Three conceptions of the European ortegaygasset.edu/contenidos_imprim...

Constitution" en Erik Oddvar Eriksen, John Erik Fossum y Agustín José Menéndez, Developing the Constitution of Europe, Londres: Routledge, 2004, pp. 109-28.

[15] Vid. Pedro Cruz, op. cit., nota 9

[16] Vid. Carlos Closa, 'The Implicit Model of Constitution in the EU Constitutional Project' en Erik Oddvar Eriksen, John Erik Fossum y Agustín José Menéndez (eds.), Constitution-Making and Democratic Legitimacy, ARENA Report 8/02, Oslo: Universitetet i Oslo, 2002, pp. 53-74.

Volver

Imprimir

Ensayos

El camino hacia un nuevo sistema institucional de la Unión: entre la Convención sobre el futuro de Europa y la Conferencia Intergubernamental 2003 - 2004

Antonio Calonge Velázquez

- 1.- Consideraciones previas.
- 2.- La Convención sobre el futuro de Europa.
- 2.1.- Algunas generalidades.
- 2.2.- El anteproyecto de Tratado constitucional.
- 2.3.- El informe sobre el funcionamiento de las Instituciones y su debate.
- 2.4.- El proyecto de artículos relativo a las Institución de la Unión y su debate.
- 2.5.- Modificaciones introducidas después del debate.
- 2.6.- Los resultados.
- 3.- La Conferencia Intergubernamental 2003-2004.
- 3.1. Cuestiones previas.
- 3.2.- El semestre de Presidencia italiana.
- 3.3.- Las negociaciones durante la Presidencia irlandesa.
- 3.4.- Debate y resultados.

1.- Consideraciones previas

El debate sobre el futuro de Europa que se acordó por los Jefes de Estado y/o de Gobierno de los Quince en la Declaración número 23, aneja al Acta Final del Tratado de Niza, tuvo, en mi opinión, su impulso definitivo en el Consejo Europeo de 14 y 15 de diciembre con la aprobación de la llamada Declaración de Laeken, que, a través de sesenta y cinco interrogantes sobre las cuestiones más diversas de la Unión, desencadenó lo que ya algunos han denominado "el proceso constituyente europeo"[1].

Por lo que respecta a las instituciones que gobiernan la Unión Europea -que es el tema al que vamos a dedicar las páginas que siguen-, después de señalar que "el proyecto europeo extrae también su legitimidad de instituciones democráticas, transparentes y eficaces" se formulan una serie de preguntas que se agrupan, a mi modo de ver, en dos bloques: el primero, se desenvuelve en torno a cómo puede aumentarse la legitimidad democrática y la transparencia de las instituciones actuales, incluyendo la posibilidad de que los parlamentos nacionales se encuentren representados en una nueva institución junto al Consejo y el Parlamento Europeo, y, el segundo, se refiere a los medios para mejorar el proceso de adopción de decisiones y el funcionamiento de las instituciones de la Unión de unos treinta Estados miembros.

Pues bien, la misma Cumbre de Laeken decidió convocar una Convención que reuniera a los principales participantes en el debate sobre el futuro de la Unión "para garantizar una preparación lo más amplia y transparente posible de la próxima Conferencia Intergubernamental" [2] y con la finalidad de examinar las cuestiones esenciales que plantea el futuro desarrollo de la Unión e investigar las distintas respuestas posibles.

Como es conocido de todos, esta Convención, yendo más allá del mandato que le había otorgado los Jefes de Estado y/o de Gobierno, concluyó sus trabajos con la presentación de un texto único consensuado por todos los convencionales [3].

La Conferencia Intergubernamental que siguió a la Convención tomó, como habían expresado los Jefes de Estado o de Gobierno en su reunión de Salónica, el texto de la Convención como "una buena base" [4] para iniciar sus trabajos, pero, lógicamente, se apartaron de él en aquello que consideraron convenientes, no obstante, éste es el único órgano, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 48 del Tratado de la Unión Europea (TUE), que tiene la capacidad de aprobar de común acuerdo las modificaciones que deben introducirse en los Tratados.

El presente estudio tiene como objeto analizar, de manera comparada, los trabajos realizados, primero, por la Convención y, después, por la CIG 2003-2004, sobre el sistema institucional, que constituyó, sin duda, una de las cuestiones más debatidas y polémicas, debido a la alta sensibilidad política de que están impregnadas las cuestiones institucionales [5] por cuanto se trata, ni más ni menos, que de distribución de poder. Y, evidentemente, el reparto y las normas de ejercicio del poder se encuentran en la base misma de política.

Volver

2.- La Convención sobre el futuro de Europa

2.1- Algunas generalidades

La Convención, como ya conocemos, estructuró su trabajo en cuatro etapas bien diferentes y, por cierto, bastante desiguales en cuanto a su duración [6]- que el Presidente de la Convención, Sr. Giscard d'Estaing, denominó de escucha, estudio, reflexión y propuesta.

Se ha criticado –con razón, a mi juicio- que el tema institucional no se haya tratado ni en la primera ni, sobre todo, en la segunda fase (la de estudio), y que, por ello, no se llegó a crear un Grupo de Trabajo que tuviera por

objetivo principal reflexionar sobre el sistema institucional de la Unión Europea [7]. Resulta difícil entender por qué se hurtó a los convencionales la posibilidad de debatir tan importante extremo de la Unión cuando, desde luego, en la primera fase fueron numerosas las contribuciones sobre esta temática presentadas por todos los grupos, sectores, convencionales y, en general, sociedad civil. Se han querido echar las culpas al Presidente de la Convención, que eludiendo la metodología de trabajo seguida por la Convención, sustrajo, incluso al Praesidium, del conocimiento de esta materia, remitiendo a los Jefes de Estado y/o de Gobierno un cuestionario sobre el sistema institucional y que, luego, con un pequeño grupo de técnicos, elaborara una propuesta que, además, ni siquiera presentó primero al Pleno de la Convención o a su Praesidium, si no a la prensa. Mucho nos tememos que éste sea un relato de unos hechos que encubre otra verdad.

Sea como fuera, lo cierto es que los convencionales apenas tuvieron ocasión de reflexionar y menos debatir esta temática y si, con carácter general, Mangas Martín ha podido escribir que "los miembros de la Convención se vuelven a casa creyendo que han hecho historia cuando han hecho suyo el texto de los gobiernos" [8], nosotros manifestamos que en el tema institucional esta afirmación es todavía más cierta si, además, tenemos en cuenta que, en gran medida, el resultado final se asemeja bastante a la "Contribución a la Convención Europea sobre la arquitectura institucional de la Unión" de 16 de enero de 2003, presentada por Francia y Alemania [9].

Volver

2.2.- El anteproyecto de Tratado Constitucional

Los convencionales tuvieron conocimiento de temas relacionados con la materia institucional, excepto lo que se refiere a la posibilidad de que los Parlamentos nacionales formaran parte del sistema institucional de la Unión [10], cuando el Praesidium presentó al plenario un denominado "anteproyecto de Tratado Constitucional" que no es otra cosa sino un "esqueleto" de lo que el propio documento llama "Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa" [11], que será, además, el nombre que finalmente recibirá el texto único adoptado por consenso que se presentó a los Jefes de Estado o de Gobierno en su reunión de Salónica.

En esta "articulación de un posible Tratado" se dedicaba un Título IV en la Parte I a las Instituciones de la Unión. Este Título comprendería los artículos 14 a 23 y en él, sin realizar distinción alguna o –tal vez- considerando a todas ellas instituciones se mencionaban desde el Consejo Europeo hasta el Banco Central Europeo pasando por el resto de instituciones que nos son conocidas desde Maastricht: Parlamento Europeo, Consejo, Comisión, Tribunal de Justicia y Tribunal de Cuentas, hasta un denominado Congreso de los Pueblos de Europa, del que lo único que se podía leer es que se "determinaría su composición y el procedimiento de nombramiento de sus miembros, y definiría las atribuciones correspondientes", pero sin especificar de qué se trataba.

En este documento, el Praesidium se limitaba a establecer el proyecto de arquitectura del futuro Tratado y a indicar en cada propuesta de artículo, de manera sucinta, qué cuestiones deberían formar parte de su contenido sin pronunciarse o prejuzgar solución alguna y, así, por ejemplo, en el precepto dedicado a la Comisión, donde una de las cuestiones siempre debatidas es la de composición, señala que "Este artículo contendría las disposiciones relativas a la composición y atribuciones de la Comisión (incluido el monopolio de iniciativa). En función de los futuros trabajos de la Convención, contemplaría, bien un Colegio restringido, o bien una Comisión más numerosa, y precisaría a continuación las normas de deliberación". En fin, muchos otros preceptos contenidos en este documento servirían para demostrar la afirmación que realizamos, pero consideramos éste suficiente y demostrativo por sí mismo. En este esqueleto de Tratado ya se incluía –forzoso es ponerlo de manifiesto, ya que constituye una de las novedades institucionales que introduce la Convención, como luego veremos- la inclusión de la Presidencia del Consejo Europeo (artículo 15 bis).

El documento a que nos venimos refiriendo fue presentado al plenario, en la sesión de 28 y 29 de octubre de 2002, por boca de su Presidente. Los convencionales lo acogieron de manera favorable considerando la estructura presentada adecuada y valorando positivamente los elementos esenciales de este proyecto de Tratado, a saber: su carácter constitucional, el hecho de que se trate de un Tratado único, la atribución expresa de personalidad jurídica única, la claridad y sencillez de la "columna vertebral", por constituir un importante paso adelante que responde a las expectativas de la Convención y de los ciudadanos.

Por lo que respecta a las cuestiones institucionales, no fueron objeto de un tratamiento concreto, si bien algunos convencionales en el curso del plenario a que nos acabamos de referir recalcaron su importancia y otros manifestaron que supeditaban la aprobación de la estructura presentada a la solución que se alcanzara para estas cuestiones. El Presidente de la Convención concluyó la sesión comunicando a sus miembros que no se constituiría ningún Grupo de Trabajo —como ya hemos puesto de relieve y criticado- sobre las cuestiones institucionales, sino que se debatirían en sesión plenaria una vez que se tuviera una visión de conjunto, esto es, se anunciaba públicamente que los convencionales conocerían esta materia de manera directa en el Pleno sin posibilidad de reflexión previa como en el resto de asuntos.

Volver

2.3.- El informe sobre el funcionamiento de las Instituciones y su debate

Comenzado el año 2003, el Praesidium remitió a la Convención un documento de reflexión sobre el funcionamiento de las Instituciones [12], que habría de servir de base para el debate que se celebraría en el Pleno de la Convención previsto para los días 20 y 21 de enero de 2003. Debemos reseñar que ni este informe ni el consiguiente debate sirvieron para el marco institucional que después se discutiría, pues, como hemos puesto de manifiesto, el Presidente de la Convención se separó de la metodología aprobada por los propios órganos de la Convención, si bien ya se apuntaban algunas ideas que después se vieron plasmadas en el texto definitivo.

Con la justificación de que la Convención quería abordar los aspectos institucionales como una cuestión de fondo y que, por ello, no había manifestado preocupación por particulares intereses institucionales, sino que los criterios primordiales de los debates de la Convención habían sido la simplicidad, la eficacia y la legitimidad democrática, como si el sistema institucional que habría de gobernar la Unión nada tuviera que ver con los principios señalados, el Informe -que sólo se ocupa de las cuatro instituciones creadas en los Tratados de Roma

de 1957 y del Consejo Europeo y olvida a "otros órganos comunitarios como el Tribunal de Cuentas" y no trata tampoco del Comité Económico y Social, el Comité de las Regiones, el Banco central Europeo ni de otras ideas presentadas en la Convención, como por ejemplo convertir la propia Convención en un órgano permanente o Congreso de los Pueblos de Europa- tiene por finalidad confesada aportar claridad al debate sobre estas cuestiones ofreciendo una información básica y objetiva.

Así es, el Informe es, sobre todo, un recordatorio de muchas cosas conocidas de las instituciones de las Comunidades Europeas, pero tiene sus principales virtudes en dos cuestiones. Por un lado, adelanta algunas soluciones que, más tarde, serían adoptadas en el texto único consensuado por los convencionales y, a modo de ejemplo, ya recoge la distinción entre las funciones legislativas del Consejo y aquellas que no lo son o sugiere la necesidad de modificar el procedimiento de designación de los comisarios por otro que dé mayor relieve al papel del Parlamento Europeo invirtiendo el orden en el que actúan en la actualidad éste y el Consejo. Y, por otro, señala los principios que deben tenerse en cuenta al estudiar el mejor modo de perfeccionar el funcionamiento de las instituciones: en primer lugar, la ampliación supone un reto para la eficacia de las instituciones, esto es, no se trata --como se hizo en Niza- de "hacer un hueco" [13] en las instituciones y órganos de la Unión a los países de la ampliación, sino realmente de configurar unas instituciones fuertes y eficaces para todos; en segundo lugar, lograr la eficacia de cada uno será útil para todos o, lo que es lo mismo, la solución que debe alcanzarse es de conjunto, pues son todas y cada una de las piezas del sistema las que deben funcionar para que éste sea eficaz; en tercer lugar, el equilibrio institucional es importante, lo que significa la consolidación y el mantenimiento de un principio formulado, en principio, jurisprudencialmente firmemente anclado en el sistema institucional comunitario y que se convierte en pieza básica del mismo; y, por último, idealmente los cambios deben garantizar una mayor estabilidad en el tiempo, es decir, frente a los cambios institucionales que se vienen sucediendo desde que se aprobó el Tratado de la Unión Europea en 1992 o los requeridos con motivo de cada ampliación experimentada por la Unión Europea se precisa ahora un sistema institucional estable que no demande de modificación por el ingreso de nuevos miembros en la Unión.

El Informe a que venimos refiriéndonos fue objeto de debate en la sesión plenaria de la Convención de los días 20 y 21 de enero de 2003 [14].

El debate, en un primer momento, se centró en la conveniencia de desplazarse hacia unas estructuras más federales o bien seguir basándose en un sistema mixto, con un elemento confederal para los asuntos que siguen siendo objeto de cooperación entre los Estados miembros, es decir, los intergubernamentales y un sistema federal para las competencias gestionadas en el plano de la Unión o, si se quiere expresar de otra manera, los asuntos comunitarios. La Convención se pronunció por este último sistema, que no es otro que el que viene funcionando desde siempre, aunque con mayor evidencia desde que las Comunidades Europeas pasaron a encuadrarse en la estructura de pilares de la Unión Europea con un pilar central que sigue el método comunitario y los otros dos pilares que siguen el método de cooperación intergubernamental.

A continuación, el debate tuvo por objeto particular el funcionamiento de cada una de las instituciones, aunque con particular dedicación al Consejo Europeo y al Consejo.

Por lo que atañe al Consejo Europeo, se registró un acuerdo general de que debe mantenerse su papel, preponderante, de impulsor de la Unión, aunque, para algunos, debe precisarse con mayor claridad su papel y sus funciones, así como evitar que se convierta en una suerte de cámara de apelaciones para cuestiones que no son capaces de resolver los Ministros en las distintas formaciones del Consejo.

También se puso sobre la mesa de la Convención la cuestión de la sustitución de la presidencia rotatoria del Consejo Europeo por una figura más permanente con dedicación plena, elegido (en opinión de algunos, por mayoría cualificada) bien por un período de cinco años o bien por un período de dos años y medio renovable, que tendría la doble función de preparar, presidir y supervisar el seguimiento de las sesiones del Consejo Europeo, por una parte, y de representar a la Unión Europea a escala internacional al máximo nivel, por otra, sin perjuicio de las competencias de la Comisión y del presidente de ésta. Desde luego, este tema no fue pacífico y, así, un número importante de intervinientes en el debate se opuso a esta propuesta. Algunos consideraban que "la creación de un cargo permanente daría lugar a confusión en cuanto a las funciones respectivas del Consejo Europeo y de la Comisión, y en el peor de los casos agudizaría la rivalidad entre ambos"; "la presidencia permanente -manifiestaban- lleva un germen de debilitamiento de la Comisión y de posibles conflictos de competencia con su Presidente". Muchos cuestionaron "la legitimidad democrática y la responsabilidad política de un cargo que virtualmente acumulase potencialmente tanto poder". Otros, sin rechazar la propuesta, pidieron una definición de las funciones del presidente permanente del Consejo Europeo. Y, por último, hay quienes vieron en esta propuesta "la posibilidad de crear un cargo único que combinase la presidencia del Consejo y de la Comisión", cuestión que, como veremos, no ha sido descartada en el texto firmado por los Jefes de Estado y/o de Gobierno de los Veinticinco.

En cuanto al Consejo, dos fueron las cuestiones principalmente tratadas en la sesión de debate del Informe sobre el funcionamiento de las instituciones.

En primer lugar, hubo intercambio de opiniones acerca de la presidencia de esta institución. Varios oradores intervinieron a favor del mantenimiento del sistema actual, esto es, de rotación semestral de la presidencia por cuanto presenta la doble ventaja política y pedagógica de poder ejercer durante seis meses, a la cabeza de la Unión, una influencia no despreciable sobre las decisiones tomadas en Bruselas y de sensibilizar a la opinión pública nacional en la construcción europea, aunque sugirieron una mejor programación plurianual de las presidencias que permitiese aumentar la continuidad dentro del sistema actual. Otros, por el contrario, consideraron que el actual sistema había dado ya prueba de sus limitaciones, y que no podría funcionar con eficacia en una Unión ampliada; por ello, consecuentemente, sugirieron varios sistemas alternativos, entre los que cabe mencionar un sistema de responsabilidades presidenciales compartidas por un equipo rotatorio, el mantenimiento de una presidencia central rotatoria para el Consejo Europeo/Consejo de Asuntos Generales y el COREPER, la elección de presidentes de cada una de las formaciones del Consejo, la potenciación de las funciones del Secretario General del Consejo y su gabinete, la presidencia del Consejo de Asuntos Generales por

el Presidente de la Comisión, o diversas combinaciones de estas distintas propuestas. En todo caso, se destacó en varias intervenciones que cualquier nuevo sistema debería basarse en el principio de igualdad de los Estados miembros; otros pusieron de relieve que era necesario que todo nuevo sistema conservase un elemento de rotación.

Y, en segundo término, la discusión se centró en la conveniencia de crear un Consejo Legislativo que asumiría la responsabilidad general de estudiar las proposiciones legislativas, así como un Consejo de Asuntos Exteriores, presidido por la persona responsable de la PESC, que, según algunos, debería convertirse en el Ministro de Asuntos Exteriores europeo. Ambas propuestas contaron con un amplio apoyo de los convencionales, lo que significó, a la postre, su inclusión en el texto final consensuado.

Por lo que respecta a la Comisión, se registró un amplio consenso a favor del mantenimiento de una Comisión fuerte, con su particular sistema colegiado e independiente de las influencias naciones en aras del interés general de la Unión. El debate en torno a esta institución se centró, como era de esperar, en su composición, así como en el procedimiento de designación del presidente y de sus miembros.

La discusión sobre la composición de la Comisión tuvo su eje en lo que al número de sus miembros se refiere. Para unos, resultaba conveniente que esta institución estuviera integrada por un comisario por cada Estado miembro. Otros muchos opinaron que sería preferible un colegio más reducido, con miras a su eficacia e independencia. Otras alternativas propuestas en torno a esta segunda opción se centraban bien en una rotación igualitaria entre los Estados miembros del derecho a designar a un comisario, o bien en dar al presidente designado de la Comisión la posibilidad de escoger a los miembros de su equipo, atendiendo a criterios de méritos y teniendo debidamente en cuenta el equilibro geográfico y político básico.

En cuanto a la designación de sus miembros, se abogó por una mayor intervención del Parlamento Europeo en la designación del presidente y de los comisarios o, mejor dicho, en el establecimiento de un procedimiento en el que deberían participar tanto los Jefes de Estado o de Gobierno como el Parlamento Europeo; incluso, algunos propusieron, centrándose particularmente en la designación del presidente, que se invirtiera el orden de intervención de las dos instituciones, es decir, en primer lugar, se efectuaría una votación en la institución parlamentaria, y, a continuación, el Consejo confirmaría a la persona designada de este modo; otros consideraron suficiente que el Consejo aguardase al resultado de las elecciones europeas y lo tuviese en cuenta a la hora de designar un candidato.

El Parlamento Europeo fue objeto de menor tiempo de debate entre los convencionales. Contó con un amplio apoyo la propuesta del hacer de esta institución un colegislador en toda regla mediante la ampliación o la generalización del procedimiento de codecisión en la adopción de legislación. Varios oradores sugirieron que se modificara el procedimiento electoral con el fin de acercar a sus diputados a los ciudadanos. Y, para cerrar este tema, algunos plantearon la cuestión de la necesidad de prever la posibilidad de disolver el Parlamento Europeo.

Finalmente, por lo que respecta a la cuarta institución, esto es, al Tribunal de Justicia, un grupo de convencionales se pronunció por su refuerzo a través, por ejemplo, de la reforma del procedimiento de designación de los jueces, la simplificación de los procedimientos y el aumento de la plantilla y los recursos del Tribunal. La sesión, en fin, puso de manifiesto claramente la necesidad de proseguir las reflexiones y los debates; "ha servido –como puede leerse en el mismo Informe resumido de la sesión- para lanzar el debate, no para concluirlo". El único acuerdo que se alcanzó fue crear un pequeño "círculo de reflexión" para estudiar cuestiones relativas al funcionamiento del Tribunal en el contexto de la ampliación.

Volver

2.4.- El provecto de artículos relativos a las Instituciones de la Unión y su debate

Como sabemos, después de que el Praesidium entregara al plenario de la Convención el "esqueleto" de un denominado anteproyecto de Tratado Constitucional, y sólo a partir de febrero de 2003, dio a conocer nuevos artículos por tandas.

Los artículos relativos a las Instituciones de la Unión —elaborados en exclusiva por el Presidente de la Convención y un pequeño grupo de colaboradores- fueron transmitidos a la Convención el 23 de abril de 2003 [15] para su debate en la sesión que tenía previsto celebrarse los días 15 y 16 de mayo de 2003. Los preceptos dedicados a esta materia (artículos 14 a 24) se encuadraban en el Título IV, bajo la rúbrica "De las Instituciones de la Unión", de la Parte I del Proyecto de Tratado Constitucional.

El artículo cabecera de este Título, después de señalar que "La Unión dispone de un marco institucional único...", establece, en su apartado segundo, que éste está formado por: el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, el Consejo de Ministros, la Comisión Europea, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el Banco Central Europeo y el Tribunal de Cuentas.

Aquí encontramos ya la primera gran novedad respecto de la regulación que nos era conocida. Del sistema cuatripartito de Instituciones -ampliado en Maastricht a una quinta Institución, tras conferírsele tal rango al Tribunal de Cuentas- se pasa al otorgamiento de este estátus a dos órganos: el Consejo Europeo y el Banco Central Europeo, en absoluto desconocidos en la vida comunitaria y para los que la doctrina venía demandando su inclusión entre las instituciones de la Unión. Si cuando hemos tenido ocasión de analizar el documento del Praesidium que contenía la articulación de un proyecto de Tratado Constitucional señalábamos a la hora de examinar las instituciones que, según tal documento, debían integrar el sistema institucional de la Unión que no realizaba distinción alguna entre todas las que enumeraba o que —quizás- a todas ellas las otorgaba este rango, ahora, al conocer este precepto, ya sabemos que en el ánimo del órgano proponente estaba dar a todas las relacionadas el status de institución.

Las novedades principales del proyecto se encontraban en las por todos conocidas como instituciones "políticas" de la Unión, esto es, el Parlamento Europeo, los Consejos y la Comisión.

En relación al Parlamento Europeo, el cambio más significativo estribaba en su reconocimiento o reforzamiento de papel de colegislador, particularmente al extenderse el procedimiento de codecisión a casi todas las materias. El artículo 15 se inicia con el siguiente tenor literal: "El Parlamento Europeo ejercerá conjuntamente con el Consejo la función legislativa...". Sin duda, éste era un paso importante y decisivo para colmar las aspiraciones defendidas, desde siempre, por la institución parlamentaria de convertirse en un auténtico poder legislativo, en un verdadero Parlamento. Asimismo, ve modificada su composición. El número máximo de escaños pasa de 732 a 736, esto es, cuatro asientos más, y, además, se fija un umbral mínimo de cuatro eurodiputados por Estado miembro. Los diputados serán elegidos conforme a un sistema decrecientemente proporcional.

Con respecto al Consejo Europeo (artículo 16), sin duda, la novedad estaba en su inclusión en el marco institucional único que dirigiría la Unión Europea, pero también —y sobre todo- en la creación de la figura de presidente del Consejo Europeo, que sería elegido por mayoría cualificada para un mandato de dos años y medio de entre los que fueran o hubieran sido, al menos durante dos años, miembros de este órgano, sin que pudiera ser miembro de otra institución europea ni ejercer un mandato nacional, y al que se le atribuían las funciones de representación exterior de la Unión en los asuntos de política exterior y de seguridad común, la preparación, presidencia y dinamización del Consejo Europeo (artículo 16 bis).

El Consejo de Ministros, que ejercería juntamente con el Parlamento Europeo la función legislativa, así como las funciones de formulación de políticas y de coordinación, seguiría compuesto por un representante de rango ministerial nombrado por cada Estado miembro y decidiría, con carácter general, por mayoría cualificada. Las novedades respecto a esta institución se encontraban en el tema de sus formaciones. En efecto, el artículo 17 bis relaciona, de manera expresa, cinco formaciones distintas del Consejo de Ministros y, además, señala que podrá decidir el propio Consejo, en su formación de Asuntos Generales, la creación de otras.

Para organizar de manera más eficaz su funcionamiento, los convencionales previeron recentrar el Consejo de Ministros en dos formaciones:

- El Consejo de Asuntos Generales, que velará por la coherencia de los trabajos del Consejo de Ministros, esto es, será la formación que coordine los trabajos del resto de formaciones, recobrando de esta manera su función tradicional, y preparará, con la participación de la Comisión, las reuniones del Consejo Europeo, lo que ya se venía realizando desde el Consejo Europeo de Sevilla de junio de 2002. No se dice, no obstante, qué miembros de los Gobiernos de los Estados miembros integrarán esta formación, si serán, como hasta ahora, los Ministros de Asuntos Exteriores o serán otros Ministros encargados de otros departamentos ministeriales.
- El Consejo Legislativo, que deliberará y se pronunciará juntamente con el Parlamento Europeo sobre las leyes europeas y las leyes marco europeas con arreglo a lo dispuesto en la Constitución. Tampoco determina el texto del precepto la especialidad del representante de rango ministerial que acudirá a esta formación del Consejo de Ministros, aunque sí señala que el referido miembro de este Consejo "podrá contar con la asistencia de un representante especializado de rango ministerial o, si procede, de dos". Este texto entrecomillado nos hace pensar que el órgano proponente, es decir, el Praesidium estaba pensando en un miembro del Gobierno de cada Estado miembro dedicado a los asuntos europeos, que estaría asistido por los Ministros especialistas en función de los asuntos a decidir en cada Consejo.

Y, además, en otros preceptos del proyecto previeron la existencia de estas otras formaciones:

- El Consejo de Asuntos Exteriores será la formación del Consejo encargada de elaborar las políticas exteriores de la Unión atendiendo a las líneas estratégicas definidas por el Consejo Europeo y velar por la coherencia de su acción. Esta formación del Consejo de Ministros estará presidida por el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, figura de nueva creación que regula en un precepto posterior, y compuesto por los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros.
- Los Consejos de Asuntos Económicos y Financieros y de Justicia y Seguridad son las otras dos formaciones de esta institución que contempla de manera expresa el precepto a que venimos refiriéndonos, aunque en esta ocasión se limita tan sólo a mencionarlos sin indicar ni sus funciones ni su composición. También ha previsto, aunque en un protocolo anejo, el Consejo del Grupo Euro.

El artículo 17 bis concluye regulando otro tema que también venía discutiéndose desde hacía tiempo. Me refiero a la presidencia de esta institución. La propuesta que hace el Praesidium es que sea el Consejo Europeo el que, por consenso, determine qué Estado miembro se hará cargo, durante al menos un año, de la presidencia de una formación del Consejo, con excepción de la de Asuntos Generales, atendiendo a los equilibrios políticos y geográficos europeos y a la diversidad de los Estados miembros. Esta disposición, en opinión de algún autor [16], está destinada a "compensar" el abandono de la presidencia rotatoria del Consejo Europeo y a permitir a cada país asegurarse al menos una presidencia de Consejo de Ministros.

Las novedades que afectan a la Comisión las encontramos en los dos temas recurrentes en las últimas reformas del Derecho originario: su composición y el sistema de designación del Presidente y de sus miembros [17].

Los miembros del Praesidium optan en esta propuesta (artículo 18) por una Comisión reducida compuesta por el presidente y, como máximo, otros catorce miembros (en el apartado 2 del artículo siguiente dirá que serán como máximo trece personalidades debiendo entenderse que se excluye al Ministro de Asuntos Exteriores), esto es, un máximo de 15 miembros, pudiendo contar con la asistencia de comisarios delegados en número no superior al de los miembros de la Comisión. Este sistema garantiza a todos los países miembros una misma representación, aporta una respuesta pragmática a la reivindicación de los nuevos Estados miembros y de la Comisión, aunque también plantea múltiples interrogantes sobre el estatuto de los comisarios delegados.

El procedimiento de nombramiento del presidente y de los comisarios que establece esta propuesta en el artículo 18 bis es el siguiente:

Primero: El Consejo Europeo, por mayoría cualificada y teniendo en cuenta el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo, presentará a éste un candidato al cargo de Presidente de la Comisión.

Segundo: El Parlamento Europeo elegirá al candidato por mayoría simple. En caso de que el candidato no obtenga dicha mayoría, el Consejo Europeo propondrá al Parlamento Europeo un nuevo candidato en el plazo de un mes por el mismo procedimiento seguido anteriormente.

Tercero: Cada Estado miembro elaborará una lista de tres personas, al menos una de las cuales deberá ser mujer, que considere idóneas para desempeñar el cargo de comisario europeo.

Cuarto: De entre dichas personas propuestas, el Presidente, atendiendo a los equilibrios políticos y geográficos europeos, designará como miembros de la Comisión a un máximo de trece personalidades.

Quinto: El Presidente y las demás personalidades designadas para convertirse en miembros de la Comisión se someterán colegiadamente al voto de aprobación del Parlamento Europeo.

El artículo 19 de la propuesta que exponemos contiene otra de las grandes novedades que se verá reflejada de manera definitiva en el texto consensuado único remitido por la Convención al Consejo Europeo. En efecto, este artículo crea el puesto de Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, que será nombrado, con la aprobación del Presidente de la Comisión, por el Consejo Europeo por mayoría cualificada. Los convencionales fueron conscientes de que la Unión Europea ocupa un lugar único en el mundo por su poder económico y la importancia de su contribución al desarrollo, pero es –como se ha repetido muchas veces- un "enano político". La creación de esta figura pretende salvar este desequilibrio sin sentido.

Este cargo conducirá la política exterior y de seguridad común de la Unión, contribuirá con sus propuestas a su formulación y la ejecutará como mandatario del Consejo. Además, se encargará de las relaciones exteriores de la Comisión, ya que será uno de los vicepresidentes de esta institución, y de la coordinación de los demás aspectos de la acción exterior de la Unión.

Por último, debemos resaltar otra de las grandes novedades incluidas en este Título y que, sin duda, proporcionó más debate, pero que no pertenece en sentido estricto al campo de lo institucional, sino al decisional. El artículo 17 ter establece qué debe entenderse por mayoría cualificada en el seno del Consejo Europeo o del Consejo de Ministros. Frente al sistema de votos ponderados y la necesidad de alcanzar un determinado número de votos para que la propuesta se entienda aprobada, el Praesidium o, mejor dicho, el Presidente de la Convención, pues formuló la propuesta por propia iniciativa y sin consultar a nadie, opta por una regla más sencilla como es entender que la mayoría cualificada se define como una mayoría de Estados miembros que represente al menos tres quintos de la población de la Unión. Esta combinación, según el Presidente de la Convención, ofrece el grado de legitimidad más amplio conciliando diversas obligaciones: el principio de mayoría simple permite tener en cuenta los intereses de los pequeños Estados (más numerosos en la Unión ampliada) y la mayoría de tres quintos de la población refuerza la legitimidad democrática del proceso legislativo evitando que los Estados grandes se encuentren marginados. Desde luego, esta nueva forma de definir la mayoría cualificada es revolucionaria, aunque con anterioridad ya se habían producido propuestas en idéntico sentido [18].

El debate en el plenario, después de la correspondiente presentación de enmiendas por los convencionales, se produjo, como estaba previsto, los días 15 y 16 de mayo [19]. El número de particpantes en este debate fue de más de un centenar, lo que da idea de la importancia del asunto y de que, en suma, la Convención abordaba la fase más delicada e importante de sus trabajos.

Las enmiendas recibidas fueron agrupadas por el Presidente en dos tipos:

Las primeras, las más numerosas y significativas, no ponían en entredicho la arquitectura global del proyecto presentado por el Praesidium y se orientaban a una aclaración de las disposiciones propuestas.

El segundo tipo de enmiendas, algo menos numerosas que las primeras, pero aun así en número importante —al decir del Presidente-, venían, directa o indirectamente, a mantener inalterados los textos actuales. Consideraban que las disposiciones vigentes permitían responder a los retos de la Europa ampliada y que las negociaciones de Niza habían concluido con un compromiso satisfactorio.

La propuesta de la Presidencia estable del Consejo Europeo por un período de dos años y medio recibió un apoyo destacado, si bien no faltaron convencionales que se opusieron a su creación abogando por el mantenimiento de la rotación, pues consideraban que respondía al principio de la igualdad de los Estados miembros y presentaba la ventaja de reforzar el sentimiento de integración europea de cada Estado.

La composición de la Comisión Europea también fue objeto de opiniones divergentes, constituyendo, además, uno de los asuntos más abordados. Las posiciones de los convencionales no se separaron de las que, desde hace tiempo, vienen manteniendo los Estados miembros. Unos, defendieron el principio según el cual la Comisión debía comprender al menos un nacional de cada Estado miembro, ya que traducía la igualdad entre éstos y permitía que cada uno de ellos considerara que se tenía en cuenta su "sensibilidad particular". Otros, por el contrario, aprobaban el principio de una Comisión reducida que constituyera expresión del interés general de la Unión y que permitiría una institución más eficaz. E, incluso, algunos convencionales sugirieron que la Constitución no contuviera ningún límite máximo y que el presidente tuviera libertad para constituir su colegio.

La cuestión del nombramiento y la elección del presidente de la Comisión también fue, lógicamente, objeto de tratamiento en esta sesión. Varios manifestaron su deseo de que el Parlamento Europeo designase directamente al presidente de la Comisión. Otros se pronunciaron favorablemente a la propuesta hecha por el Praesidium, aunque presentaron diversas proposiciones transaccionales que modificaban la propuesta, pero sin cuestionarla.

En cuanto al Consejo, el tema principal de debate se refirió en lo esencial al sistema de rotación semestral de la presidencia de esta institución. Aunque muchos convencionales se mostraron a favor del mantenimiento de este sistema, algunos sugirieron que las presidencias sucesivas se integrasen en una programación plurianual con el fin de responder a las preocupaciones de los que destacaban los riesgos de ruptura o cambio de prioridades de una presidencia a otra.

Asimismo, fue controvertida la cuestión de las formaciones del Consejo. Varios convencionales consideraron ortegaygasset.edu/contenidos imprim...

demasiado restrictiva la propuesta del Praesidium y juzgaron que no era necesario ir más allá de la reducción efectuada en el Consejo Europeo de Sevilla [20]. También fue muy debatida la propuesta de crear una formación particular del Consejo, llamada Consejo legislativo. Una serie de miembros de la Convención consideraron la creación de esta formación peligrosa para la cohesión europea, ya que conduciría a que los ministros especializados se desinteresasen de la legislación europea, puesto que en sus Gobiernos habría un Ministro que tendría por función principal fijar esta legislación. Otros, por el contrario, acogieron de manera favorable esta propuesta, por cuanto introducía un elemento de coordinación y claridad necesario.

En fin, como no podía ser de otra manera, también fue objeto de comentarios, aunque menos numerosos que los asuntos anteriores, la definición de la mayoría cualificada. Algunos convencionales manifestaron su adhesión al sistema aprobado en el Tratado de Niza y alertaron contra una reapertura de los difíciles compromisos que fueron alcanzados en el Consejo Europeo que aprobó dicho Tratado. Otros, mostrándose muy críticos con el mecanismo de votación del Tratado de Niza, saludaron el esfuerzo de simplificación y aclaración realizado por la propuesta del Praesidium presentado en este ámbito.

Volver

2.5.- Modificaciones introducidas después del debate

Después del debate en sesión plenaria descrito en páginas anteriores y hasta el texto definitivo del proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa entregado al Presidente del Consejo Europeo en Roma, el 18 de julio de 2003 [21], el Praesidium hizo llegar a la Convención un nuevo proyecto de articulado que no daría lugar ya a debate alguno y que recoge varias modificaciones y correcciones derivadas de sugerencias de miembros de la Convención que afectan a una serie de cuestiones sobre las cuales, o bien no hay verdaderas divergencias de opinión, o bien pueden hacerse mejoras que afectan a las cuestiones fundamentales [22]. No altera, por tanto, la arquitectura institucional propuesta formalmente por el Praesidium y debatida en la Convención, sino que se limita solamente a mejorarla con propuestas de los convencionales que han obtenido el consenso. Señalemos sólo algunas de las más relevantes.

Para comenzar, desaparece la mención al Tribunal de Cuentas y al Banco Central Europeo entre las instituciones relacionadas en el artículo I-18 del texto del proyecto de Tratado, que abre el Título IV dedicado a las Instituciones de la Unión; ambas pasan a regularse en un capítulo aparte que llevará por rúbrica "Otras instituciones y órganos". Asimismo, a sugerencia de los miembros de la Comisión en la Convención el Tribunal de Justicia de la Unión Europea pasa a denominarse Tribunal de Justicia.

Respecto del Presidente del Consejo Europeo, se suprime la exigencia para su nombramiento de que sea o haya sido durante al menos dos años miembro de este órgano (artículo I-21).

Entre las funciones del Consejo de Ministros se añade la presupuestaria (apartado 1 del artículo I-22). Y, por lo que respecta a sus formaciones, y en concreto a la del Consejo Legislativo, se mejoró su redacción en lo relativo a su composición, pero sin que experimentara variación sustancial alguna, ya que la modificación afecta a la última frase con la intención de que los ministros sectoriales que puedan acompañar al representante de rango ministerial que decidirá no se limiten meramente a asistirle, sino que también puedan participar en las decisiones de este Consejo (artículo I-23.2).

En relación a la Comisión Europea, además de algunos cambios de interés en el apartado 1 del artículo I-25 -se sustituye el término "protegerá" por "promoverá" y se le añade que "emprenderá las iniciativas adecuadas para ello (promover el interés general europeo)- se incluye un matiz de orden temporal que afecta a la composición de esta institución, ya que se demora al 1 de noviembre de 2009 la entrada en vigor de la disposición que contempla una Comisión reducida a un Presidente y, como máximo, otros catorce miembros (artículo I-25.3). También se añade, en consonancia con la idea ya iniciada en Ámsterdam de fortalecimiento de las competencias del Presidente de la Comisión, la obligación de todo miembro de la Comisión de presentar su dimisión si se lo pide el Presidente (artículo I-26.4).

Volver

2.6.- Los resultados

El texto final consensuado que la Convención sobre el futuro de Europa acordó dedicar a la arquitectura institucional de la Unión Europea conforma el Título IV, bajo la rúbrica "De las Instituciones de la Unión", de la Parte I (artículos I-18 a I-31), integrado por dos capítulo: el primero, que tiene por objeto el marco institucional y, el segundo, que trata de otras instituciones y organismos, y los artículos III-232 a III-307, que forman el Título V, "Del funcionamiento de la Unión", de la Parte IV.

Las opiniones de los autores que se han pronunciado sobre la reforma institucional elaborada por los convencionales van desde los que piensan que es posible, como balance de conjunto, hablar de reformas notables y sobresalientes e, incluso sustanciales modificaciones [23], hasta los que consideran que las novedades "no altera, sin embargo, la real ubicación del poder político ni la estructura 'comunitaria''' [24]. Mi opinión, por lo que expresaré en las líneas que siguen, está más cerca de esta segunda posición que de las primeras.

El marco institucional de la Unión, que deja de recibir con buen criterio el calificativo de "único" por cuanto desaparece la estructura de pilares que hemos conocido desde Maastricht, es el sistema cuatripartito, como lo definiera hace muchos años el Juez Pescatore, con la incorporación de las reuniones de los Jefes de Estado y/o de Gobierno, que, como ha escrito Martín y Pérez de Nanclares [25], deja de estar en el limbo jurídico para pasar al redil institucional.

Las novedades institucionales que aporta la Convención las encontramos, de manera fundamental, en las ya calificadas como instituciones políticas de la Unión y, por ello, nuestra exposición continuará centrándose en ellas.

El ganador de la reforma es, a juicio de algunos [26], el Parlamento Europeo porque recibe, de manera expresa, juntamente con el Consejo de Ministros, las funciones legislativa y presupuestaria (artículo I-19.1), convirtiéndose así en un auténtico poder legislador que, además, se refuerza, cuando adquiere nuevas competencias a través de la extensión del, hasta ahora llamado doctrinalmente, procedimiento de codecisión y, en el nuevo texto, procedimiento legislativo ordinario [27] (artículo III-302) de treinta y siete a ochenta nuevos casos.

Sin embargo, la Convención deja sin resolver la cuestión de la composición de esta institución. Para empezar, el proyecto de Tratado constitucional eleva a un máximo de 736 el número de miembros, frente a los 732 acordado en Niza (artículo 189 TCE) o el máximo de 700 que estableció el Tratado de Ámsterdam (artículo 189 TCE), con la garantía de un umbral mínimo de 4 miembros por Estado miembro y, en todo caso, con una distribución de manera decrecientemente proporcional (artículo I-19.2). Un Protocolo, anejo al proyecto de Tratado, sobre la representación de los ciudadanos en el Parlamento Europeo y la ponderación de votos en el Consejo Europeo y en el Consejo de Ministros, mantiene durante la legislatura 2004-2009 lo acordado en los Tratados de Niza y Atenas repartiéndose los escaños de los Estados que no han ingresado entre los veinticinco Estados miembros y difiriendo a la siguiente legislatura (2009-2014) la distribución del número de diputados a una decisión que "con suficiente antelación a las elecciones al Parlamento Europeo" adoptará el Consejo Europeo por unanimidad, a propuesta del propio Parlamento Europeo y con su aprobación.

El Consejo Europeo, que entra a formar parte del marco institucional de la Unión –como ya hemos puesto de relieve-, lo que constituye el paso más importante y cuasi-definitivo para su institucionalización, está regulado en el artículo I-20 del proyecto de Tratado Constitucional con un contenido prácticamente idéntico al del artículo 4 TUE, aunque con algunas pequeñas modificaciones (las reuniones ordinarias tendrán carácter trimestral en lugar de semestral, las decisiones se adoptaran por consenso, excepto en los casos en que la Constitución disponga otra cosa), que, por otra parte, alguna ya había sido acordada en el Consejo Europeo de Sevilla, por lo que lo que los convencionales han hecho ha sido simplemente elevar a rango normativo-constitucional un acuerdo anterior [28].

La novedad más destacada, sin duda, respecto a la regulación de esta institución radica en su composición, ya que sitúa a su frente una figura de nueva creación: un Presidente estable para un mandato de dos años y medio renovable por una vez, que tendrá las funciones siguientes:

- a) presidir y dinamizar los trabajos del Consejo Europeo,
- b) encargarse de la preparación y continuidad de esta institución, en colaboración con el Presidente de la Comisión y basándose en los trabajos del Consejo de Asuntos Generales,
- c) esforzarse por facilitar la cohesión y el consenso en el seno del Consejo Europeo
- d) presentar, al término de cada reunión, un informe al Parlamento Europeo, y
- e) asumir la representación exterior de la Unión en los asuntos de la política exterior y de seguridad común, sin perjuicio de las competencias del Ministro de Asuntos exteriores de la Unión (artículo I-21).

El Consejo –que recupera la denominación inicial contemplada en los Tratados constitutivos de Roma de 1957, esto es, "Consejo de Ministros"- ha sido también objeto de modificaciones por los convencionales.

En concreto, son cuatro, en mi opinión, las modificaciones que deben ser resaltadas:

Primera.- La regla general de adopción de decisiones en el seno de esta institución será la mayoría cualificada, a tenor de lo que dispone el apartado tercero del artículo I-22, frente a lo que dispone, aunque sólo aparentemente, el artículo 205.1 TCE, al señalar que "Salvo disposición expresa en contrario del presente Tratado, el Consejo adoptará sus acuerdos por mayoría de los miembros que lo componen".

Segunda. - El artículo I-23 contempla dos formaciones específicas del Consejo de Ministros: el Consejo Legislativo y de Asuntos Generales y el Consejo de Asuntos Exteriores, además de prever que una decisión del Consejo Europeo establecerá las demás formaciones en que podrá reunirse el Consejo Ministros.

El Consejo Legislativo y de Asuntos Generales velará por la coherencia de los trabajos del Consejo de Ministros, lo que significa que se le atribuye la función de coordinación del resto de las formaciones de esta institución que puedan existir, función que no es nueva y que ya tenía atribuida la formación de Asuntos Generales, a la que parece venir, en parte, a sustituir. Además -y aquí está lo más importante y novedoso-, cuando actúe en función legislativa deliberará y se pronunciará juntamente con el Parlamento Europeo sobre las leyes europeas y las leyes marco europeas con arreglo a lo dispuesto en la Constitución, esto es, se encarga la elaboración y aprobación de las leyes sobre cualquier materia a una formación específica del Consejo de Ministros y no como hasta ahora que cualquiera de sus formaciones elabora y aprueba las normas comunitarias que estima convenientes.

El Consejo de Asuntos Exteriores, por su parte, elaborará las políticas exteriores de la Unión atendiendo a las líneas estratégicas definidas por el Consejo Europeo y velará por la coherencia de su actuación. Estará presidido por un cargo de nueva creación en la arquitectura institucional de la Unión como es el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión.

Tercera.- La presidencia de las formaciones del Consejo de Ministros, con excepción de la de Asuntos Exteriores, será ejercida por rotación en condiciones de igualdad, durante períodos de al menos un año, si bien no se determina el procedimiento por el que se llevará a cabo la rotación, sino que tal tarea se remite a una decisión del Consejo Europeo, que deberá atender a los equilibrios políticos y geográficos europeos y a la diversidad de los Estados miembros.

Cuarta.- Otra novedad muy destacable y discutida es la que se refiere a la definición de la mayoría cualificada. El artículo I-24, alterando el acuerdo alcanzado en Niza, establece que aquélla se definirá como una mayoría de

Estados miembros que represente al menos las tres quintas partes de la población de la Unión; y cuando la iniciativa legislativa no provenga de la Comisión o del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, la mayoría cualificada consistirá en dos tercios de los Estados miembros que representen al menos las tres quintas partes de la población de la Unión. Este sistema, no obstante, entraría en vigor a partir del 1 de noviembre de 2009, tras la celebración de las elecciones del Parlamento Europeo.

La Comisión también resulta modificada en los dos temas que habían venido siendo principal objeto de discusión, como ya hemos puesto de manifiesto.

El artículo I-25 determina que, a partir del 1 de noviembre de 2009, la Comisión tendrá una composición reducida, limitada a su Presidente, el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión y Vicepresidente y trece Comisarios Europeos, además de un número de Comisarios sin derecho a voto igual al de Estados miembros que no estén con pleno derecho en esta Institución. A juicio, de la Convención se volvía así a la concepción original de la Comisión: un colegio restringido de alto nivel encargado de definir y proponer el interés general comunitario.

Por otro lado, el Presidente de la Comisión, que teniendo en cuenta el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo y tras mantener las consultas apropiadas propondrá el Consejo Europeo por mayoría cualificada, será elegido por el Parlamento Europeo por mayoría de sus miembros. Es decir, la designación del Presidente de la institución que encarna el interés general de la Unión prácticamente se parlamentariza, con lo que se trata, en mi opinión, de asemejar más esta institución a un "gobierno" y, por supuesto, de dotarla de mayor legitimidad democrática (artículo I-26.1).

Los demás miembros, de la Comisión, con excepción del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, serán designados por el Presidente electo de entre una terna de candidatos —con representación de ambos sexospropuesta, según el sistema de rotación, por cada Estado miembro, sometiéndose después colegiadamente, incluido el Ministro de Asuntos Exteriores, al voto de aprobación del Parlamento Europeo (artículo I-26-2).

Finalmente, merece un papel digno de mención la creación del puesto de Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, en virtud de lo dispuesto en el artículo I-27 del proyecto de Tratado constitucional.

Con la finalidad de resolver los problemas que ha planteado la existencia, por un lado, del Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común dependiente del Consejo y, por otro –sobre todo-, del Comisario de Relaciones Exteriores, aunque también de los demás Comisarios cuyos ámbitos materiales de actuación inciden en el campo de las relaciones internacionales, se crea esta figura de "doble sombrero" –por seguir la terminología comunitaria-, o, mejor expresado, dependiente tanto del Consejo Europeo como de la Comisión, esto es, de "doble mandato", ya que será nombrado por aquél por mayoría cualificada, pero con la aprobación del Presidente de la Comisión -de la que será vicepresidente- para estar al frente de la política exterior y de seguridad común de la Unión y, a la vez, encargarse de las relaciones exteriores de la Comisión y de la coordinación de los demás aspectos de la acción exterior de la Unión.

Además, a este cargo -única autoridad de la Unión que recibe la denominación de Ministro [29] - le corresponde presidir el Consejo de Ministros en su formación de Asuntos Exteriores, como establece, el artículo I-23.2 del texto que estamos analizando, lo que refuerza la doble dependencia de los "ejecutivos comunitarios" y, también, el interés en que haya puntos de conexión entre ambas instituciones.

A la luz de lo expuesto, y con la única e importante salvedad de la atribución al Parlamento Europeo de la función legislativa juntamente con el Consejo, podemos concluir que las novedades institucionales se encuentran, sustancialmente, en la creación de nuevas figuras: el Presidente del Consejo Europeo y el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, pero que, en absoluto, alteran el equilibrio de poderes establecido en esta organización supranacional de integración y ello, entre otras razones, porque uno de los principios que asumió la Convención como en su momento hiciera, por ejemplo, la CIG 2000 [30] - fue no alterar los poderes atribuidos a las instituciones. Por ello, reitero mi opinión de que las novedades institucionales –importantes- no alteran, sin embargo, ni la arquitectura institucional ni el poder político en la Unión Europea.

Volver

3.- La Conferencia Intergubernamental 2003-2004

3.1.- Cuestiones previas

La Conferencia Intergubernamental o, más brevemente, la CIG, que dio lugar a la aprobación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa se convocó oficialmente el 4 de octubre de 2003 con motivo de una reunión de los Jefes de Estado y de Gobierno en Roma. Esta Conferencia era un paso necesario y obligado para finalizar el proceso de reforma de la Unión Europea que se había iniciado –podemos afirmar- después de la aprobación del Tratado de Niza, que, como conocemos, contiene una Declaración –la número 23- relativa al futuro de la Unión que apelaba a un debate más amplio y profundo sobre el futuro de la Unión y acordaba la convocatoria de una Conferencia de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros en 2004, para introducir las correspondientes modificaciones en los Tratados.

Los trabajos de la CIG debían concluir en el Consejo Europeo de diciembre, bajo presidencia italiana [31], pero, como es sabido, las divergencias entre los Estados miembros, especialmente respecto al futuro sistema de votación en el Consejo, no permitieron alcanzar un acuerdo en dicha fecha, por lo que los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en Bruselas tomaron nota de que "a la Conferencia Intergubernamental no le ha sido posible llegar a un acuerdo global sobre un proyecto de Tratado Constitucional en la presente fase" y pidieron a la siguiente presidencia en ejercicio de la Unión, la irlandesa, que consultase a todas las partes y evaluase las posibilidades de realizar progresos en la CIG e informase al Consejo Europeo de marzo [32]. La presidencia irlandesa llevó a cabo una discreta y eficaz labor que concluyó el 18 de junio de 2004 cuando el Consejo Europeo ofreció a la Unión lo que popularmente se conoce como la primera Constitución Europea.

El presente epígrafe estará dedicado al análisis de esta CIG que, en buena medida, podemos calificar -como ya

hicieramos con la anterior [33] - de "institucional" ya que dedicó la mayor parte de su tiempo a tal tipo de asuntos. O, dicho en otros términos, sus principales dificultades y preocupaciones se centraron en la que ya hemos definido como la parte más importante delicada y políticamente sensible del proyecto de Tratado constitucional presentado por la Convención: la institucional.

Si la CIG 2003-2004 -como bien ha explicado algún autor [34] - confirmó en gran medida las propuestas de la Convención, es necesario poner de relieve un cierto número de innovaciones. Por lo que respecta a las instituciones, se modifican las principales disposiciones surgidas de la Convención. Aun respetando la arquitectura institucional propuesta, que ya hemos dicho que no es otra que la que nos resulta conocida desde hace bastantes años sin que se altere el poder político, la CIG varió la composición de la Comisión, las modalidades de votación en el Consejo, sus formaciones y el sistema de presidencia, el papel de Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión y la composición y el número mínimo de escaños en el Parlamento Europeo.

En lo que se refiere a la organización de sus trabajos, esta CIG fue diferente de las anteriores. La CIG se limitó a las cuestiones más fundamentales evitando, así, debatir la totalidad del texto presentado por la Convención, por lo que las reuniones se celebraron únicamente al más alto nivel político: los Jefes de Estado o de Gobierno asistidos por los Ministros de Asuntos Exteriores. Al contrario que en las Conferencias Intergubernamentales anteriores no estaba previsto celebrar reuniones de representantes de Gobierno o de funcionarios, si bien antes del inicio de la Conferencia, para facilitar el trabajo y canalizar la información, los Estados miembros designaron unas personas de contacto (focal points), que desempeñaron fundamentalmente tareas administrativas y que resultaron esenciales para la buena marcha de las negociaciones.

La CIG 2003-2004, con claridad, puede dividirse, a efectos expositivos, en cada uno de los semestres de las presidencias que ocupó. Por un lado, la presidencia italiana que, pese a ser bastante denostada en los círculos políticos, lo cierto es que dejó encauzadas prácticamente todas las cuestiones que estaban sobre la mesa de negociación, salvo la que motivó el primer fracaso y frustración de la CIG. Y, por otro, la irlandesa, que de manera bastante discreta, pero ayudada por el cambio de gobierno que se produjo en España en marzo de 2004, precisamente antes de que hubiera de dar cuenta al Consejo Europeo de las posibilidades de concluir con éxito el proceso de reforma iniciado, logró el consenso de los veinticinco Estados miembros y, en consecuencia, la aprobación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

Así, pues, vamos a exponer, en primer lugar, los puntos de discusión entre las delegaciones nacionales y los avances logrados en la CIG por lo que se refiere a las modificaciones institucionales, para, a continuación, comentar el texto finalmente aprobado y, finalmente, concluir poniendo de relieve las divergencias entre la Convención y la CIG.

Volver

3.2.- El semestre de presidencia italiana

La presidencia italiana inició sus trabajos antes de la apertura formal de la CIG enviando a los representantes de los Estados miembros dos cuestionarios –relativos, el primero, al Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión y, el segundo, sobre la función legislativa, las formaciones del Consejo y la Presidencia del Consejo de Ministros- que resumían las propuestas de la Convención e incluían los deseos expresados por las delegaciones nacionales.

Desde el primer momento, como puede observarse, los Estados miembros no ocultaron que los principales puntos de discrepancia con el texto elaborado y presentado por la Convención se situaban en el tema institucional y, de ahí, que los primeros documentos de la CIG tuvieran ya por objeto esta materia [35].

Durante este segundo semestre de 2003, los Ministros de Asuntos Exteriores de los Quince Estados miembros de la Unión más los de los diez Estados que iban a ingresar el 1 de mayo de 2004 se reunieron en siete ocasiones, constituyendo su punto álgido, en mi opinión, el llamado "cónclave" de Nápoles que tuvo lugar los días 28 y 29 de noviembre, ya que, prácticamente, se llegaron a cerrar todas las cuestiones pendientes de acuerdo, salvo la más espinosa y que, a la postre, conduciría al fracaso de la Cumbre de diciembre, que no es otra que la de la doble mayoría en el Consejo. Además, los Jefes de Estado o de Gobierno se reunieron en dos ocasiones (Consejos Europeos de Bruselas de 16-17 de octubre y 12-13 de diciembre de 2003) para tratar también los asuntos de la CIG.

Pues bien, en todas estas reuniones, salvo en la última inmediatamente anterior al Consejo Europeo de diciembre, los asuntos institucionales estuvieron siempre encima de la mesa de negociaciones y ocupando un papel destacado.

En la primera reunión ministerial, celebrada el mismo día de la inauguración de la Conferencia, ya se debatió acerca de las formaciones del Consejo de Ministros y su presidencia, acordándose la supresión del Consejo Legislativo con lo que se volvía a la situación vigente actualmente: las funciones legislativas están distribuidas entre las distintas formaciones del Consejo y una propuesta de protocolo que contendría las disposiciones básicas sobre la organización de la presidencia del Consejo.

La segunda reunión ministerial (14 de octubre de 2003) se ocupó de la composición de la Comisión, del estatuto del Ministro de Asuntos Exteriores, de las presidencias rotativas de las formaciones del Consejo, de la composición del Parlamento Europeo, del Consejo Europeo y su Presidente y del delicado problema de la definición de la mayoría cualificada.

En la tercera reunión de Ministros de Asuntos Exteriores, que tuvo lugar el día 27 de octubre, la presidencia presentó una nueva propuesta sobre la presidencia del Consejo y las distintas formaciones del mismo, que, tras el correspondiente debate, fue revisada y acordada por todas las delegaciones [36].

La cuarta reunión ministerial (18 de noviembre de 2004) debatió un documento sobre el Ministro de Asuntos Exteriores que sirvió para aproximar las posiciones de las delegaciones sobre el estatuto de este cargo.

La quinta reunión constituyó el llamado "cónclave" de Nápoles. La presidencia publicó un documento en el que

exponía sus reflexiones sobre los temas debatidos [37] y presentaba, en adenda, sus propuestas de artículos [38]. Ambos documentos venían a trazar un balance intermedio de los trabajos y constituían la base para los debates de Nápoles.

En su propuesta, la Presidencia optó por mantenerse fiel al proyecto de Tratado Constitucional presentado por la Convención y preservar las grandes líneas de los equilibrios propuestos, así como la arquitectura institucional que las sostenía, aunque para satisfacer las demandas de los Estados miembros y aclarar algunos puntos recurrió a declaraciones que, sin modificar fundamentalmente el texto, abrían la vía a un compromiso.

En aquellas cuestiones en las que todavía no se podía llegar a conclusiones, la presidencia exponía la situación y esbozaba una solución siempre que ello era posible.

La Conferencia hizo notables progresos en todas las cuestiones, salvo en la relativa a la doble mayoría en el Consejo que, después de debatir el propio principio y distintas propuestas de modificación del número mínimo de Estados y de población necesarios para la adopción de un acto, optó por dejar en manos del Consejo Europeo la búsqueda de una solución.

A la reunión de Jefes de Estado y/o de Gobierno que debía poner fin a la CIG llegaron pendientes, además de la ya señalada decisión por mayoría cualificada del Consejo, la composición de la Comisión y el número mínimo de escaños en el Parlamento Europeo. El mantenimiento de posturas irreconciliables por las delegaciones nacionales sobre el único y auténtico problema que existía, que era el del voto por mayoría cualificada en el Consejo, motivó el fracaso de esta Cumbre [39].

Volver

3.3. Las negociaciones durante la Presidencia irlandesa

La presidencia irlandesa puede, a mi juicio, ser dividida con claridad en dos etapas:

La primera, que se extiende hasta el Consejo Europeo de marzo de 2004, está ocupada por contactos discretos e informales entre el Primer Ministro irlandés, Bertie Ahern, y sus homólogos, así como por reuniones entre el Ministro de Asuntos Exteriores con sus homólogos.

Estos contactos y estas reuniones lo único que expresaban era la voluntad de todos de reanudar los trabajos de la CIG y su compromiso de llegar a una solución, pero sin alcanzar resultados concretos, es decir, sin producir avance alguno en las negociaciones.

La segunda, desde el Consejo Europeo citado hasta la aprobación el 18 de junio de 2004 de la primera Constitución Europea, viene marcada –sin duda- por el cambio de Gobierno en España tras los atentados perpetrados en Madrid. El nuevo Presidente del Gobierno español manifestó su intención de aceptar el sistema propuesto de doble mayoría para definir la mayoría cualificada que era el verdadro escollo para la aprobación del Tratado Constitucional. Ante tal declaración, el espíritu de la CIG, según los observadores, cambió y existió una mayor voluntad de llegar a un compromiso.

Tres reuniones de los Ministros de Asuntos Exteriores (17-18 de mayo, 24 de mayo y 14 de junio) y una sesión previa de los "puntos fundamentales" o focal points (4 de mayo), esto es, de los altos funcionarios de las delegaciones de los Estados miembros fueron suficientes para presentarse ante el Consejo Europeo de junio de 2004 con un documento que constituía la base de un acuerdo global y equilibrado que debería permitir la adopción del proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa [40].

La reunión de los "puntos fundamentales" sirvió para debatir muchos de los asuntos que planteaban menos problemas. La presidencia elaboró un documento de trabajo como base para los debates que no era una propuesta formal, sino que recogía numerosas propuestas de la presidencia italiana con posterioridad al "cónclave" de Nápoles. Esta reunión concluyó con un importantísimo avance, ya que se llegó al acuerdo en numerosos puntos sobre los que no era necesario sequir debatiendo.

La reunión ministerial de 17 y 18 de mayo abordó una serie de cuestiones tratadas en la reunión de los "puntos fundamentales" algunas de las cuales, como las formaciones del Consejo de Ministros y el ejercicio de la presidencia, requirieron un nuevo debate ministerial. También se ocupó del siempre difícil tema del ámbito de aplicación del voto por mayoría cualificada y algunas cuestiones de naturaleza técnica referentes a la Comisión.

La octava reunión ministerial se centró fundamentalmente en torno a la definición de la mayoría cualificada. La presidencia había distribuido un documento en el que presentaba una especie de balance de las conversaciones bilaterales, en el que veía posibilidades de llegar a un compromiso en el sistema de votación en el Consejo y la distribución de los escaños en el Parlamento Europeo [41]. En efecto, en dicho documento la presidencia estimaba que no se conseguiría el consenso sobre la definición del voto por mayoría cualificada si no se elevaba el umbral de población y proponía, a la vista de las observaciones de las delegaciones, que en caso de elevarse, habría que aumentar, también, el umbral aplicable a los Estados miembros para garantizar, como mínimo, que la diferencia entre los dos no aumentara más allá de lo propuesto por la Convención.

La novena y última reunión -inmediatamente anterior al Consejo Europeo de Bruselas de 18 y 19 de junio de 2004- sirvió para confirmar el consenso que se había alcanzado sobre la mayor parte de los asuntos y despejar el terreno y solucionar el mayor número posible de problemas residuales antes de la Cumbre, de manera tal que a ésta sólo llegaran las cuestiones pendientes (el voto en el Consejo, la Comisión y el número de escaños a atribuir en el Parlamento), pero con grandes posibilidades de acuerdo.

El Consejo Europeo tantas veces citado conoció las propuestas definitivas de la presidencia irlandesa que, tras el oportuno debate y las correspondientes modificaciones, hizo suyas llegando al acuerdo definitivo -y, por tanto, invitando a la CIG a que diera su acuerdo al mismo- sobre el Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa.

3.4.- Debate y resultados

Como hemos venido señalando, el debate más acentuado y principal punto de bloqueo de las negociaciones tuvo por objeto la definición de la mayoría cualificada para la toma de decisiones en el Consejo.

Algunos Estados miembros, especialmente España y Polonia, se opusieron firmemente a la solución propuesta por la Convención, por cuanto consideraban que el principio de la doble mayoría les hacía perder peso con respecto a la ponderación de los votos por cada país decidida en la Cumbre de Niza de diciembre de 2000.

Como hemos puesto de relieve, al término de su semestre, la presidencia italiana no logró presentar ninguna propuesta concreta ante las divergencias tan profundas de los Estados miembros. No obstante, sí propuso diversas alternativas que fueron comunicadas de manera informal a las delegaciones:

- mantenimiento del sistema previsto en el Tratado de Niza;
- establecimiento de una cláusula de revisión;
- acuerdo sobre el principio de doble mayoría, pero con umbrales de número de Estados miembros y de población modificados;
- mantenimiento de la propuesta de la Convención.

Tras la reunión del Consejo Europeo de marzo de 2004, la presidencia irlandesa consideró que podría llegarse a un consenso basado en el principio de la doble mayoría, ya que el nuevo Gobierno español se había alineado en esta posición y Polonia, al quedarse como única defensora del sistema de Niza, también cedió en sus pretensiones.

Desde marzo hasta la Cumbre Europea de junio, en la CIG se debatieron, de manera informal, distintas propuestas sobre los umbrales requeridos para la adopción de una decisión por mayoría cualificada. Algunos Estados miembros se pronunciaban a favor de una paridad entre las cifras que representan a la población y a los Estados (por ejemplo, 55/55 ó 60/60), mientras que otros sugirieron que la diferencia entre dichas cifras no superase en más del 10 por 100 las propuestas de la Convención. Por último, otros socios comunitarios deseaban incluir cláusulas especiales para facilitar un compromiso, tales como: no contabilizar las abstenciones como votos negativos; garantizar que sea necesario un número mínimo de Estados para conseguir una minoría de bloqueo, independientemente de su importancia demográfica; garantizar que la minoría de bloqueo represente al menos un 12-15% de la población; o establecer un mecanismo inspirado en el compromiso de Ioannina que permita negociaciones suplementarias cuando se produzca una mayoría ajustada.

La presidencia irlandesa propuso al Consejo Europeo de junio el principio de doble mayoría ya aceptado por todos, pero elevando los umbrales al 55% de los Estados miembros y el 65% de la población, mencionando también la posibilidad de incluir cláusulas especiales, sobre todo en lo que se refiere al número mínimo de Estados miembros necesarios para establecer una minoría de bloqueo y a la cláusula de Ioannina.

El consenso que se alcanzó fue el siguiente:

Como proponía la Convención, el Consejo tomará sus decisiones, sobre la base del principio de la doble mayoría, pero ajustándose los umbrales mínimos y estableciendo dos cláusulas especiales. La mayoría cualificada se alcanza con el 55% de los Estados miembros que representen al 65% de la población (artículo I-25.1) y, además, se han añadido dos elementos: primero, para conformar la minoría de bloqueo es necesario un mínimo de cuatro Estados miembros, para evitar que tres grandes Estados puedan bloquear por sí solos una decisión (artículo I-25.1, párrafo in fine); y segundo, una fórmula inspirada en el compromiso de Ioannina y adoptada mediante decisión europea del Consejo que entrará en vigor el mismo día que lo haga la Constitución, que establece, de manera resumida, que, cuando una decisión se alcance por una mayoría muy ajustada, los Estados miembros que se encuentren en minoría podrán solicitar, en determinadas condiciones, que prosiga el debate (Declaración número 5, aneja al Acta Final de la Conferencia, relativa al artículo I-25).

Con respecto al Consejo de Ministros, otros puntos de debate y divergencia fueron los referidos a sus formaciones y su presidencia.

Como hemos puesto de relieve, uno de los primeros consensos que se alcanzó durante la presidencia italiana fue la supresión del Consejo Legislativo único (tan solo dos delegaciones se mostraron favorables al mantenimiento de esta formación) y el restablecimiento de todas las reuniones especializadas actuales del Consejo, es decir, las nueve acordadas en el Consejo Europeo de Sevilla ya citado (únicamente dos delegaciones se mostraron favorables al mantenimiento de esta formación). De esta manera, el texto del Tratado Constitucional mantiene la situación actualmente vigente: las funciones legislativas están distribuidas entre las distintas formaciones del Consejo.

La presidencia de esta institución ha sido otro de los puntos en que la CIG se ha alejado de las propuestas de la Convención optando por el principio de una presidencia por grupo de Estados para las distintas formaciones del Consejo, con excepción de la de Asuntos Exteriores, que estará presidido por el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión. El texto del Tratado acordado en la CIG establece simplemente que para la determinación de los representantes de los Estados miembros que ejercerán la presidencia del Consejo se seguirá un sistema de rotación igual, de conformidad con las condiciones establecidas por una decisión europea del Consejo Europeo adoptada por mayoría cualificada (artículo I-24-7). Pero, la CIG también acordó en una declaración, aneja al Acta Final de la Conferencia, relativa al apartado 7 del artículo I-24 sobre la decisión del Consejo Europeo relativa al ejercicio de la presidencia del Consejo, que se adoptará el día de la entrada en vigor de la Constitución, el siguiente sistema de presidencia por equipos: grupos predeterminados compuestos por rotación igual de Estados miembros atendiendo a su diversidad y a los equilibrios geográficos de la Unión de tres Estados durante un período de dieciocho meses, ejerciendo cada miembro del grupo por rotación, durante un período de seis meses,

Fundación José Ortega y Gasset

la presidencia de todas las formaciones del Consejo de Ministros, con la excepción ya señalada del la de Asuntos Exteriores y siendo asistidos por los otros dos Estados miembros, aunque también pueden alcanzar otro tipo de acuerdos.

La composición de la Comisión constituyó otro de los focos de divergencia entre las decisiones de la Convención y de la CIG.

La CIG llegó a un compromiso durante la presidencia irlandesa en cuya virtud la Comisión estaría integrada por un Comisario por Estado miembro hasta una fecha determinada y posteriormente el número de miembros del Colegio sería reducido. Los debates se centraron en la fecha en que debía producirse este cambio y, lógicamente, en el número de miembros que integrarían esta Comisión reducida. En cuanto a la primera cuestión, se barajaron tres fechas posibles: la propuesta de la Convención de que entrase en vigor en 2009 (artículo I-25.3), un aplazamiento hasta 2014, esto es, a la siguiente Comisión o la introducción de una cláusula de revisión. En lo que respecta al número de miembros en esta Comisión reducida, se propusieron también diversas opciones: reducción a 15 ó 18 Comisarios o reducción a dos tercios del número de Estados miembros, un sistema dinámico que permita a cada Estado miembro estar representado en dos de cada tres formaciones de la Comisión.

Una de las principales novedades introducidas en la arquitectura institucional por la Convención, el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, también fue objeto de una modificación, aunque de pequeña entidad, por la CIG. Se introdujo o, mejor dicho, se hizo una aclaración en el precepto que regula esta figura: en caso de moción de censura votada por el Parlamento Europeo contra la Comisión, el Ministro de Asuntos Exteriores, que tiene doble mandato, será objeto de un trato específico, ya que deberá dimitir, como el resto de Comisarios, del Colegio, pero podrá permanecer en el Consejo a la espera de la formación de una nueva Comisión.

Finalmente, la composición del Parlamento Europeo fue otro de los temas de diferente regulación en la Convención que en la CIG.

Para los Estados pequeños, el número mínimo de escaños en el Parlamento Europeo es un punto fundamental, ya que está directamente relacionado con la representatividad demográfica, lo que motivó que solicitaran un número mínimo de escaños más elevado que el previsto en la Convención, que recordemos era de cuatro escaños (artículo I-19.2).

Durante la presidencia italiana se llegó rápidamente a un acuerdo informal sobre el aumento del número mínimo de escaños, pero el debate –poco controvertido, por otra parte- surgió sobre qué número mínimo por cada Estado miembro sería el idóneo y, en consecuencia, cuál habría de ser el número total de diputados que integrarían esta institución. Los debates sobre estas cifras se mantuvieron a lo largo de todas las negociaciones de la CIG y no se pudo llegar a un consenso hasta el Consejo Europeo que le puso fin.

La decisión final de la CIG consistiría en incrementar el número máximo de escaños a setecientos cincuenta, asignándose a cada Estado miembro un número mínimo de seis y un máximo de 96 representantes, de forma decrecientemente proporcional, y en encomendar al Consejo Europeo la adopción de una decisión europea -como sugería la Convención- por unanimidad, a iniciativa del Parlamento Europeo y con su aprobación, por la que se fije la composición del Parlamento Europeo.

LAS INSTITUCIONES: DE LA CONVENCIÓN A LA CIG

TEXTO DE LA CONVENCIÓN TEXTO DE LA CIG PARLAMENTO EUROPEO

Composición

Artículo I-19.2:

El número de sus miembros no excederá de setecientos treinta y seis.

Se establece un umbral mínimo de cuatro miembros por Estado miembro".

PARLAMENTO EUROPEO

Composición

Artículo I-20.2:

El número de sus miembros no excederá de setecientos cincuenta.

Se establece un umbral mínimo de seis diputados y un máximo noventa y seis escaños.

CONSEJO DE MINISTROS

Formaciones

Artículo I-23

- -Consejo Legislativo y de Asuntos Generales
- -Consejo de Asuntos Exteriores
- -Por decisión europea del Consejo Europeo se establecerán las demás formaciones en que puede reunirse el Consejo de Ministros

Presidencia

Artículo I-23.4:

La presidencia, con excepción de la de Asuntos exteriores, será desempeñada por representantes de los Estados miembros en el Consejo de Ministros, por rotación en condiciones de igualdad durante períodos de al

menos un año.

El Consejo Europeo adoptará una decisión europea por la que se establezcan las reglas de rotación atendiendo a los equilibrios políticos y geográficos europeos y a la diversidad de los Estados miembros.

Mayoría cualificada

Artículo I-24.1:

Se define como una mayoría de Estados miembros que represente al menos las tres quintas partes de la población de la Unión CONSEJO DE MINISTROS

Formaciones

Artículo I-24:

- -El Consejo se reunirá en diferentes formaciones.
- -Consejo de Asuntos Generales
- -Consejo de Asuntos Exteriores
- -El Consejo Europeo adoptará por mayoría cualificada una decisión europea por la que se establezca la lista de las demás formaciones del Consejo

Presidencia

Artículo I-24-7:

La presidencia, con excepción de la de Asuntos Exteriores, será desempeñada por representantes de los Estados miembros en el Consejo mediante un sistema de rotación.

El Consejo Europeo adoptará, por mayoría cualificada, una decisión europea que establezca las condiciones del sistema de rotación (Declaración nº 4 relativa al apartado 7 del artículo I-24 sobre la decisión del Consejo Europeo relativa al ejercicio de la Presidencia del Consejo).

Mayoría cualificada

Artículo I-25:

Se define como un mínimo del 55% de os miembros del Consejo que incluya al menos a quince de ellos y represente a Estados miembros que reúnan como mínimo el 65% de la población de la Unión. La minoría de bloqueo estará compuesta al menos por cuatro miembros del Consejo-Cláusula especial, inspirada en el Compromiso de Ioannina, que se contiene en la Declaración nº 5 relativa al artículo I-25.

COMISIÓN Composición

Artículo I-25.3:

La Comisión estará compuesta por su Presidente, el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión y Vicepresidente y trece Comisarios Europeos

COMISIÓN

Composición

Artículo I-26.5:

La primera Comisión nombrada con arreglo a lo dispuesto en la Constitución estará compuesta por un nación al de cada Estado miembro.

Artículo I-26.6:

Después, estará compuesta por un número de miembros correspondiente a los dos tercios del número de Estados miembros, a menos que el Consejo Europeo decida por unanimidad modificar dicho número.

Volver

- [1] Borrel, Josep, Carnicero, Carlos y López Garrido, Diego, Construyendo la Constitución Europea, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Madrid, 2003, p.27. También ha utilizado esta expresión, por ejemplo, Chopin, Thierry, "Convention, constitution et démocratie constitutionnelle. Europe/Etats-Unis: l'utilité d'un dialogue toujours recommencé", Quelle Constitution pour l'Europe, Thierry Chopin y Georges de Ménil (dirs) p.9, en el sitio internet http://www.robert-chuman.org/constitution/special/montage_constitution.pdf (visitado el día 25 de noviembre de 2004).
- [2] Véanse las conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Laeken en el sitio internet http://ue.eu.int/es/eurocouncil/index.htm (visitado el día 17 de febrero de 2004).
- [3] Vid. el texto del Proyecto por el que se instituye una Constitución para Europa en el documento CONV 850/03, Bruselas, 18 de julio de 2003, sitio internet http://european-convention.eu.int. Los documentos CONV pueden verse en el sitio internet que acabamos de citar.
- [4] Las conclusiones de la Presidencia el Consejo Europeo de Salónica pueden consultarse en el sitio internet http://ue.eu.int/ueDocs/cms Data/docs/press/Data/es/ec/76282.pdf (visitado el día 10 de noviembre de 2004).
- [5] Así se expresan, también, Aldecoa Luzurraga, Francisco, "El resultado definitivo de la Convención Europea: la

- existencia de una Constitución para Europa", p.15, http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/63.asp (consultado el 17 de febrero de 2004) y Aguado Mendoza, Rosa María, "Permanencias y cambios en el Consejo Europeo, el Consejo y la Comisión a la luz del Proyecto del Tratado Constitucional. Sus luces y sus sombras", W.AA., Una Constitución para la ciudadanía europea, Fundación El Monte-Aranzadi, Pamplona, 2004, p.233.
- [6] La primera fase resultó demasiado amplia en el tiempo en relación con el que se disponía para llegar a un resultado final y con el que, luego, se dedicó a las otras fases. Por ello Borrel, J., Carnicero, C. y López Garrido, D., Construyendo la Constitución..., cit., p.49, han escrito que "estuvo a punto de que a la Convención le cogiera el toro del calendario".
- [7] Vid., por todos, Delgado-Ibarren, Manuel, "La Convención, Niza y el voto en el Consejo de la Unión Europea" en el sitio internet http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/357.asp (visitado el día 9 de diciembre de 2004).
- [8] Mangas Martín, Araceli, "Estudios Preliminar", Tratado de la Unión Europea. Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y otros actos básicos de Derecho comunitario, Tecnos, Madrid, 10ª ed., pp. 40-41.
- [9] Pude verse en el sitio internet http://register.consilium.eu.int/pdf.es/03/cv00/cv00489es03.pdf (visitada el día 9 de diciembre de 2004.
- [10] Uno de los Grupos de Trabajo que se creó por la Convención en su sesión de mayo de 2002 fue el IV relativo a los Parlamento Nacionales, que venía demandado por al Declaración nº 23, aneja al Tratado de Niza, cuyo punto cuarto abogaba por abordar en "un debate amplio y profundo sobre el futuro de la Unión Europea... La función de los Parlamentos nacionales en la arquitectura europea". Este Grupo de Trabajo en su Informe final (CONV 353/02) no propuso, sin embargo, la creación de ninguna institución comunitaria que recogiera a los representantes de los parlamentos nacionales o que éstos, de alguna manera estuvieran presentes en el sistema institucional.
- [11] CONV 369/02, Bruselas, 28 de octubre de 2002.
- [12] CONV 477/03, Bruselas, 10 de enero de 2003
- [13] Con estos términos nos expresamos en nuestro trabajo "El Tratado de Niza y la reforma de las instituciones", La Ley, nº 5432, de 4 de diciembre de 2001, p.4.
- [14] CONV 508/03, Bruselas, 27 de enero de 2003. El texto íntegro de la sesión puede verse en el sitio internet http://www.europarl.eu.int/europe2004/textes/verbatim_030120.htm (visitado el 30 de noviembre de 2004)
- [15] CONV 691/03, Bruselas, 23 de abril de 2003.
- [16] Castagnos-Sen, Anne, "Note de présentation du projet de Traité établissant une Constitution Européenne », en el sitio internet http://www.robert-schuman.org/biblioteque/actos_constitution.pdf (visitado el día 26 de noviembre de 2004), p. 16.
- [17] La CIG 2000 trató de manera expresa esta cuestión, bajo el título "Tamaño y composición de la Comisión", porque así lo había establecido el Consejo Europeo de Colonia de 3 y 4 de junio de 1999, que determinó su orden del día. Vid. las Conclusiones de este Consejo en el sitio internet http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/kolnes.htm (visitado el día 26 de noviembre de 2004).
- [18] La Comisión en su Dictamen en virtud del artículo 48 del Tratado de la Unión Europea sobre la reunión de una Conferencia de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros con el fin de modificar los Tratados "Adaptar las instituciones para que la ampliación sea un éxito" COM (2000) 34, 26 de enero de 200 y el Parlamento Europeo, primero, en su Resolución sobre la Convocatoria de la Conferencia Intergubernamental de 3 de febrero de 200 y, después, en la que contiene sus propuestas para la Conferencia Intergubernamental de 14 de abril de 200, A5-0086/00, sostuvieron el sistema de doble mayoría simple, esto es, la de los Estados miembros que representen, a su vez, a la mayoría de la población de la Unión. Los Estados miembros que se habían pronunciado también por este sistema, sin embargo, mostraban su preferencia bien por la doble mayoría "ponderada", que implicaba el mantenimiento de la tabla de ponderación de votos y la comprobación de que toda mayoría cualificada respetara un umbral mínimo en términos de población cuyo nivel se situaría entre el 50 y el 60 por ciento, o bien por la doble mayoría "reponderada", una variante de la anterior, que conllevaría, además de la fijación de un umbral mínimo en términos de población, una reponderación a favor de los Estados más poblados.
- [19] CONV 748/03, Bruselas, 27 de mayo de 2003.
- [20] El Consejo Europeo de Sevilla de 21 y 22 de junio de 2002 acordó, con la finalidad manifiesta de coordinar y mejorar la eficacia del Consejo, reducir a las formaciones del Consejo a las nueve siguientes: Asuntos Generales y Relaciones Exteriores (incluida la PESD y la cooperación al desarrollo); Asuntos Económicos y Financieros (incluido el presupuesto); Justicia y Asuntos de Interior (incluida protección civil), Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores; Competitividad (Mercado Interior, Industria e Investigación), incluido el turismo; Transporte, Telecomunicaciones y Energía; Agricultura y Pesca; Medio Ambiente; y Educación, Juventud y Cultura (incluido el audiovisual). Otras medidas adoptadas pueden verse en mi trabajo "Gobernanza y Europea: El papel de las instituciones y la centralidad de la Comisión", RDUE, nº 6, 2004, pp.61-64. Las conclusiones de este Consejo Europeo pueden verse en el sitio internet http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/72639.pdf. (visitado el día 10 de noviembre de 2004).
- [21] CONV 850/03, Bruselas, 18 de julio de 2003.
- [22] CONV 770/03, Bruselas, 2 de junio de 2003.
- [23] Aldecoa Luzurraga, F., "El resultado definitivo...", cit., p.17 y Martín Pérez de Nanclares, J., "El proyecto de Constitución Europea: reflexiones sobre los trabajos de la Convención", Revista de Derecho Comunitario Europeo, nº 15, 2003, p.554.

- [24] Martínez López-Muñiz, José Luis, "La nueva 'Constitución' de la Unión Europea", Cuadernos de pensamiento político, nº 1, 2003, p.192.
- [25] "El proyecto de Constitución...", cit., p.558.
- [26] Así, o en términos similares, se expresan, Aldecoa Luzurraga, F., "El resultado definitivo...", cit., p.15; Martín y Pérez de Nanclares, J., "El proyecto de Constitución...", cit., p.556, Carnero, Carlos, "Razones para el 'sí", El País, 17 de octubre de 2004, p.14, si bien ya analizando el texto aprobado por los Jefes de Estado y de Gobierno, aunque en este punto ninguna variación se produjo con respecto al texto de la Convención. Por el contrario, otros, también refiriéndose al texto aprobado por el Consejo Europeo escriben que "el sistema institucional se está gubernamentalizando a pasos de gigante", Estella Noriega, Antonio, "Las razones del 'no", El País, cit., p.15, lo que significa que son los Consejos, en cuanto representantes de los intereses de los Estados miembros, los grandes beneficiados de la reforma.
- [27] Esta es una conclusión alcanzada en el Grupo de Trabajo IX sobre "Simplificación", CONV 424/02, Bruselas, 29 de noviembre de 2002.
- [28] Vid. las conclusiones de esta Cumbre citadas en la nota 17.
- [29] Así lo ha puesto de manifiesto Martínez López-Muñiz, J.L., "La nueva 'Constitución'...", cit., p.192.
- [30] En la CIG citada no iban a debatirse -y, en consecuencia, no se debatieron- cuestiones relativas a las competencias o poderes de las instituciones, por lo que no podía alterarse el equilibro que preside desde sus orígenes el sistema institucional comunitario. Vid. mi trabajo "La Unión Europea y la reforma de sus Instituciones", 50 años de la Unión Europea. Reflexiones desde la Universidad, Septem ediciones, Oviedo, 2001, pp-102-103.
- [31] El Consejo Europeo de Salónica había acordado que debía completar sus trabajos y llegar a un acuerdo sobre el Tratado Constitucional lo antes posible, con antelación suficiente para que los ciudadanos europeos puedan tener conocimiento del Tratado Constitucional antes de las elecciones del Parlamento Europeo en junio de 2004. Las conclusiones de este Consejo Europeo pueden verse en el sitio internet http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/76282.pdf (visitado el día 20 de noviembre de 2004).
- [32] Vid las conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas de 12 y 13 de diciembre de 2003 en el sitio internet http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/79657.pdf (visitado el día 20 de noviembre de 2004).
- [33] "La Comisión Europea en el Tratado de Niza", La reforma institucional en el Tratado de Niza, Lex Nova, Valladolid, 2004, p.73.
- [34] Aldecoa Luzurraga, F., "La CIG confirma el Tratado Constitucional de la Convención", en el sitio internet http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/132.asp (visitado el día 14 de julio de 2004).
- [35] Vid. los documentos CIG 1/03 y 2/03, Bruselas, 2 de octubre de 2003 y 9/03, Bruselas, 15 de octubre de 2003. Los documentos de la Conferencia pueden consultarse en el sitio internet http://www.ur.eu.int/scadplus/cig2004/index_es.htm
- [36] Vid. el documento CIG 30/03, Bruselas, 24 de octubre de 2003.
- [37] CIG 52/03, Bruselas, 25 de noviembre de 2003.
- [38] CIG 52/03 ADD1, Bruselas, 25 de noviembre de 2003.
- [39] Exposición y análisis del fracaso del Consejo Europeo de Bruselas pueden verse en Closa Montero, Carlos, "El fracaso el Consejo Europeo de Bruselas y el futuro de la Constitución" y Powell, Charles, "El Consejo Europeo de Bruselas, o la negociación que nunca existió". Ambos documentos pueden verse en el sitio internet: http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/405.asp y http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/387.asp (consultados el día 23 de noviembre de 2004).
- [40] CIG 84/04, Bruselas, 18 de junio de 2004.
- [41] CIG 77/04, Bruselas 19 de mayo de 2004.

Volver

Imprimir

Ensayos

La política exterior de la Unión Europea a la luz de su Tratado Constitucional

Javier Roldán Barbero

I. ALGUNAS IDEAS PRELIMINARES Y GENERALES

II. LA INCIDENCIA EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE ALGUNAS CLAVES DE LA CONSTITUCIÓN EUROPEA

I. Algunas ideas preliminares y generales

1.En los análisis y comentarios que se vierten sobre la integración europea es un lugar común deplorar y denunciar las deficiencias y fracturas que aquejan a la política exterior europea. Lo cierto es que estas opiniones suelen ignorar, o subestimar, que la Comunidad Europea, como tal, dispone de unas relaciones exteriores propias, orientadas

esencialmente hacia el campo económico, cuyo funcionamiento resulta, en líneas generales, satisfactorio, y que se plasma, en particular, en la celebración de varias decenas de acuerdos internacionales con prácticamente todos los Estados del mundo (salvo los parias a los ojos occidentales). Las críticas hacia la acción exterior de la Unión Europea han de dirigirse, en consecuencia, especialmente hacia la llamada "Política Exterior y de Seguridad Común" (PESC), que consiste en la articulación de una diplomacia concertada, más allá de las competencias comunitarias, y con la aspiración última de que la Unión se pronuncie con una voz coherente en el concierto internacional. Bien pensado, este desfase entre los logros económicos y los logros políticos es característico del proceso de integración europea, tildada en tantas ocasiones, de forma simple y simplificadora, de "gigante económico y enano político". El ejemplo de Oriente Próximo nos ofrece un caso ilustrativo de esta asimetría, pues la Unión es el principal donante de ayuda económica a la región y, en cambio, desempeña un papel político secundario, muchas veces eclipsado por el protagonismo ejercido por Estados Unidos, que resulta beneficiado, entre otras cosas, de tener una política exterior centralizada, única y más estable, como corresponde a un modelo estatal, y no a uno llamémosle "supranacional", como el de la Unión. El comisario de Relaciones Exteriores en el colegio cesante el pasado 22 de noviembre, Chris Patten, lo ha señalado con claridad: "La ambición internacional de la Unión Europea es por ahora sólo retórica" (El País de 11 de octubre de 2004). Así las cosas, es de comprender que uno de los desafíos más acuciantes que tiene por delante el proceso constitucional europeo sea el de reforzar el papel y el crédito internacionales de la Unión. Éste es, al mismo tiempo, uno de los argumentos más esgrimidos para defender el Tratado por el que se establece una Constitución europea: fortalecer la acción exterior de la integración europea, de suerte que, junto a una mejor gobernanza europea, se pueda contribuir a una mejor gobernanza mundial sobre la base del modelo y de los valores europeos. Conviene señalar, empero, que esta consolidación de la Unión como actor, y como sujeto, internacional no depende sólo, ni quizá en primer lugar, de las disposiciones normativas contenidas en su derecho primario, sino de una cuestión, subyacente, de voluntad política, de rodaje, de confianza mutua, de lealtad permanente por parte de los Estados miembros, que controlan sustancialmente el rumbo y el ritmo de la construcción europea, y que son más recelosos a la hora de ceder competencias y protagonismo en las relaciones internacionales, entendidas como uno de los atributos originarios y cruciales de la soberanía estatal. Por consiguiente, nos encontramos en un periodo transitorio del proceso de integración europea, caracterizado por la firma, el 29 de octubre de 2004, del Tratado constitucional, pendiente en la actualidad de la ratificación que cada Estado miembro ha de acometer individualmente, y que debe llevar, en principio, a su entrada en vigor el 1 de noviembre de 2006... si no hay ningún contratiempo. De todas maneras, como decía, este periodo transitorio no es óbice para que la Unión, sin aguardar a que la Constitución europea despliegue sus efectos, pueda vigorizar su acción exterior. Tal cosa ha sucedido, muy visiblemente, en el campo particular de la "Política Europea de Seguridad y Defensa". Huelga señalar que este ámbito forma parte, indisolublemente, del afianzamiento de la política exterior europea, pues esta política, para ser más consistente, ha de estar arropada por el desarrollo del pilar de seguridad, clave de bóveda para entender y proclamar una verdadera autonomía de la Unión en plano internacional.

2. En el ámbito nacional, es sólito invocar la relación creciente entre la política interna y la exterior, como lógico corolario de la imbricación progresiva de los intereses propios y los —en apariencia- ajenos. Las Comunidades Europeas fueron fundadas en los años 50 a fin de, entre otros propósitos, implantar un mercado común, un espacio económico unificado que revigorizara la deprimida economía y moral de Europa ante la manifiesta imposibilidad para el Estado de profesar y practicar la autarquía. En la actualidad, este modelo de integración regional supone una fórmula exitosa y exportada, con desigual fortuna, de respuesta ante los retos de la globalización. De ahí que la construcción interna no pueda circunscribirse al espacio doméstico, sino que deba desarrollar también unas tupidas relaciones exteriores para hacer frente a los retos de nuestro tiempo.

El maridaje entre la política interna y exterior en el seno de la integración europea lleva a concebir las relaciones exteriores europeas como un asunto no acotado, sino horizontal, transversal; esto es, participan en alguna medida en la definición y realización de todas las políticas internas, cosa expresamente indicada en materia de cooperación para el desarrollo (artículo III-316, 1, 2). Naturalmente, el trascendental proceso de ampliación culminado en 2004, el fijado para 2007 y el contemplado para años venideros simboliza mejor que cualquier otra

cosa la intersección entre la política interna y la exterior, de forma que se ha acuñado la idea, en buena parte cierta, de que la ampliación de la Unión a nuevos miembros conllevará un cierto deterioro de la firmeza y ambición del proyecto de construcción europea: es la célebre dialéctica ampliación-profundización. La adhesión de nuevos Estados replantea la esencia de la integración en sus aspectos capitales –comenzando por su Derecho-, pero supone, desde luego, un imperativo político e histórico inevitable. Lo cierto, además, es que este proceso se efectúa de forma paulatina, al tiempo que para terceros Estados se extiende, por medio de acuerdo internacional, parte del acervo comunitario. Esta circunstancia contribuye a atenuar la línea divisoria que separa a los Estados miembros y no miembros.

La ambición y los resultados de la acción exterior de la Unión están supeditados, en buena medida, al perfeccionamiento del propio modelo interno de integración. Pero es igualmente verdadero el aserto contrario, aducido por la Comisión en su Libro blanco sobre la gobernanza: el éxito de la acción internacional de la Unión refuerza la identidad europea y la importancia de sus valores comunes, al tomar mejor conciencia de nosotros mismos. Precisamente, en este orden de ideas suele asimismo indicarse que la integración europea es a menudo más estimada y deseada fuera que dentro; que el magnetismo que ejerce en terceros países, ansiosos de intensificar sus relaciones con una primera potencia económica mundial y política en ciernes, contrasta con un cierto y pendular escepticismo interno.

La imbricación entre los planos interno y externo se encuentra ya en los grandes ejes de nuestros días: así, en el binomio seguridad-libertad, enfatizado y dramatizado tras el atroz "11 de septiembre". La seguridad se entiende, entonces, como un valor multidimensional que conecta las esferas interna y externa de la acción política y jurídica. Así se entiende que la política de lucha contra el terrorismo se haya insertado plenamente en la política exterior, unilateral o convencional, de la Unión. Asimismo, en el ámbito por excelencia de la construcción europea —el económico- las conexiones son fáciles de percibir. Con motivo de la culminación de la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria, el Consejo Europeo de Viena del año 2000 proclamaba que la introducción del euro, con la creación de una de las mayores zonas monetarias del mundo, confiere a la Unión responsabilidades mundiales. La competitividad internacional es uno de los conceptos más blandidos en un contexto dominado por la mundialización. La "Estrategia de Lisboa", lanzada en el año 2000, aspiraba —y aún aspira, aunque con menos convicción- a introducir en el orden europeo las reformas necesarias para convertir a la Unión al término de esta década en la economía más competitiva y dinámica del mundo. La misma Política agrícola común, seña de identidad de la integración europea y consumidora tradicional de gran parte del presupuesto comunitario, se encuentra embarcada en una reforma inducida por factores internos y externos, que de alguna manera se fertilizan mutuamente.

Volver

II. La incidencia en la política exterior de algunas claves de la Constitución Europea

A continuación, y de manera necesariamente superficial, abordamos la dimensión exterior que tienen algunos de los vectores principales, de los conceptos básicos, del Tratado constitucional europeo, y por extensión del contexto actual de la integración:

1) El nuevo equilibrio institucional

El Consejo europeo: Este órgano, ahora elevado a la categoría de institución, está compuesto, en esencia, de los jefes de Estado y Gobierno de los Estados miembros. En las conclusiones evacuadas por sus distintas reuniones los asuntos internacionales tienen gran importancia y extensión. El hecho de que, por regla general, sus decisiones sean tomadas por consenso y de que el Consejo Europeo imparta las grandes orientaciones políticas de la Unión, ilustra el carácter aún predominantemente intergubernamental de la Unión. El Tratado constitucional introduce la figura del Presidente del Consejo Europeo, personalidad independiente llamada, durante un mandato de dos años y medio prorrogable por otros tantos, a infundir más estabilidad y visibilidad (también a efectos internacionales) a la Unión. En efecto, el art. I-22, 2, señala que el Presidente "asumirá, en su rango y condición, la representación exterior de la Unión en la política exterior y de seguridad común, sin perjuicio de las atribuciones del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión". Hay que confiar en la personalidad y autoridad políticas de este Presidente y en su armoniosa cohabitación con el Ministro de Asuntos Exteriores, que estará también presente en los trabajos del Consejo Europeo, para que la Unión, además de mejorar en estabilidad y visibilidad, refuerce su coherencia en las relaciones internacionales. Es éste concepto, la coherencia –entre órganos, entre políticas, entre la acción de la Unión y la de los Estados miembros-, el gran reto que tiene por delante la política exterior europea.

El Consejo de Ministros: Sigue siendo la principal autoridad en materia de conclusión de los acuerdos internacionales. Sus decisiones en este campo se verán agilizadas por la extensión de la mayoría cualificada en el funcionamiento de la Unión, pero obsérvese que la unanimidad permanece como regla para la "Política exterior y de seguridad común" y que sigue apareciendo en algunos otros aspectos de las relaciones exteriores. Es el caso, muy significativo, de la negociación y celebración de acuerdos atinentes al comercio de servicios culturales y audiovisuales, "cuando dichos acuerdos puedan perjudicar a la diversidad cultural y lingüística de la Unión" (art. III- 315, 4, a)). Se trata, pues, de un reconocimiento formal de la "excepción cultural" europea frente a la globalización del sector (en buena parte, una "americanización"). Huelga añadir que el mantenimiento de la unanimidad en una Unión de 25, pronto 27 o más Estados miembros, equivale a dificultar extraordinariamente, hasta bloquear, la toma de decisiones, preservando, digamos, la identidad nacional, pero ralentizando la acción exterior de la Unión en tiempos y materias que exigen muchas veces la celeridad y la eficacia.

Por otro lado, la presidencia del Consejo es objeto de varias novedades —y también incógnitas- de interés. La presidencia del Eurogrupo está ya siendo ejercida, desde el 1 de enero pasado y al menos durante dos años, la misma persona (el actual primer ministro luxemburgués Jean-Claude Juncker), dato que también facilitará la representación y racionalidad exteriores, en este género de asuntos, de los Estados que han adoptado el euro como moneda común.

El Consejo de Asuntos Exteriores tendrá como presidente al Ministro de Asuntos Exteriores, cargo que recaerá,

según ha sido ya decidido, en Javier Solana, en la actualidad Alto Representante para la Política exterior y de seguridad común. Este Ministro estará arropado por un Servicio Exterior Europeo, cuyas características concretas han comenzado ya a ser debatidas. La presidencia de las demás formaciones del Consejo de Ministros queda, en cambio, indeterminada y, por tanto, remitida al porvenir, a reserva de algunas indicaciones formuladas en el Tratado constitucional europeo (artículo I-24, 7). Todo apunta a que las presidencias futuras serán colectivas y más prolongadas que las actuales, reducidas a seis meses. Estas dos modificaciones habrán de redundar positivamente también en la continuidad de la acción exterior y en la asunción de la presidencia por parte, siempre, de algún Estado experimentado en estas funciones y capacitado técnicamente para desempeñarlas.

La Comisión: Continuará ejerciendo la representación internacional de la Unión, salvo en los asuntos relativos a la Política exterior y de seguridad común. Como es sabido, la coherencia en la acción exterior de la Unión se ha perseguido también dotando al Ministro de Asuntos Exteriores de la condición, simultánea a la de presidir el Consejo del ramo, de Vicepresidente de la Comisión. Este "doble sombrero" se piensa que puede menoscabar la autonomía de la Comisión en este ámbito, ya que el Ministro, aparte de proponente en cuestiones internacionales, ejecutará esta política como mandatario del Consejo. Por otra parte, como es natural, la Comisión seguirá organizada en departamentos que tendrán una acusada proyección exterior, de ahí que no se puedan descartar conflictos competenciales en la futura política exterior de la Unión. Piénsese que la actual Comisión, formada por 25 miembros, tiene una cartera dedicada a las relaciones exteriores, pero también otras, como la de cooperación para el desarrollo, de naturaleza asimismo internacional, no siempre bien delimitada con las relaciones exteriores tout court.

El Parlamento Europeo: En lo concerniente a la política exterior, el propagado "déficit democrático" de la Unión, provocado por la postergación del Parlamento Europeo, tiene cada vez menos sentido, sobre todo porque las relaciones exteriores son, también en la esfera interna, un ámbito protagonizado por el Gobierno, sin perjuicio, naturalmente, del apropiado control político parlamentario, que no ha de ser tildado de "antipatriótico". Pues bien, aparte de este control político general y de las funciones deliberativas —que el Parlamento Europeo ejerce con profusión-, en punto a la celebración de acuerdos internacionales la Constitución Europea establece, de manera análoga a lo que hace la Constitución española, una clasificación ratione materiae, de manera que la previa autorización del Parlamento —nacional y europeo- sólo es requerida respecto a la conclusión de determinados acuerdos internacionales, de particular importancia, se entiende. Para los demás, es suficiente la posterior comunicación a la cámara.

Los Parlamentos nacionales: Como es conocido, el Tratado constitucional europeo acentúa la asociación de los parlamentos nacionales al funcionamiento de la Unión y a la salvaguarda de sus competencias internas. A este respecto, no está de más tener presente la práctica frecuente, y hasta abusiva en ocasiones, de celebrar un acuerdo internacional con carácter mixto; esto es, concluido a la vez por la Comunidad Europea y por –todos o algunos- de sus Estados miembros, por entenderse que el tratado en cuestión afecta a competencias tanto comunitarias como estatales. Esta técnica refuerza, lógicamente, la legitimidad democrática del acuerdo internacional, al contar con la doble anuencia parlamentaria europea y nacional, pero también constituye una fórmula que demora, a veces de forma exasperante, la entrada en vigor definitiva y completa del instrumento convencional. Pongamos un ejemplo elocuente: el Convenio de Cotonú concluido, por un lado, por los Estados ACP (de África, Caribe y Pacífico) y, por otro, por las Comunidades y sus Estados miembros, fue firmado el 23 de junio de 2000. Sin embargo, su entrada en vigor sólo tuvo lugar, casi tres años después, el 1 de abril de 2003. A este retraso se suma una sensación de solapamiento y confusión jurídicos, pues la revisión del Convenio está prevista que se firme en junio de este mismo año.

2) El reparto de competencias

A este propósito, hay que tener en cuenta nuevamente la creciente interacción reinante entre la construcción interna y la externa en Europa, de suerte que no siempre es sencillo, ni aun posible, separar los asuntos de orden interior y exterior. Los acuerdos alcanzados recientemente con los Estados Unidos sobre la inspección de la carga de los buques que zarpan de puertos europeos con destino a este país pone de relieve este estado de cosas, pues la cuestión engarza con el mantenimiento de las mismas reglas en un mercado interior regido por la libre competencia como es el instituido por la integración europea.

Otro orden de ideas es, claro está, la delimitación de competencias exteriores entre la Unión y sus Estados miembros. El Tratado constitucional tiene como uno de sus objetivos dilucidar el reparto general de competencias. A este respecto, formaliza el carácter exclusivo de la política comercial común (artículo I-13, 1, e), o nos recuerda que "en los ámbitos de la cooperación para el desarrollo y de la ayuda humanitaria, la Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones y una política común, sin que el ejercicio de esta competencia pueda tener por efecto impedir a los Estados miembros ejercer la suya" (art. I-14, 4). Por añadidura, el texto constitucional incorpora, en términos formales y generales, al derecho primario de la Unión el principio, proclamado desde los años 70 por el TJCE y recordado recientemente en sus sentencias "cielos abiertos" de 5 de noviembre de 2002, del paralelismo de competencias internas y externas. El artículo III-323, 1, lo enuncia con el siguiente tenor: "La Unión podrá celebrar un acuerdo con uno o varios terceros países u organizaciones internacionales cuando la Constitución así lo prevea o cuando la celebración de un acuerdo bien sea necesaria para alcanzar, en el contexto de las políticas de la Unión, alguno de los objetivos establecidos en la Constitución, bien esté prevista en un acto jurídicamente vinculante de la Unión, o bien pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas". La proclamación de este principio jurisprudencial, que tiende a equiparar el ámbito material de actuación interno e internacional, no disipará, empero, todas las dudas concretas y prácticas de aplicación que habrán de surgir, al igual que han surgido en el pasado.

Por otra parte, la equivalencia del campo material de acción europea en su orden interno y exterior, teóricamente consagrado, queda algo desvanecida por la incidencia de algunos factores peculiares en las relaciones exteriores de la Unión:

En primer lugar, como sabemos, la Unión aspira a establecer, más allá de las competencias exteriores propias

hasta ahora de las Comunidades Europeas, una Política exterior y de seguridad común. Pues bien, esta política tiene esencialmente un ámbito de actuación indeterminado, que opera por exclusión: la Unión podrá elaborar una diplomacia concertada más allá de las políticas desarrolladas por las Comunidades. En consecuencia, los Estados miembros determinan el campo material y espacial de actuación de esta política, tal como seguirán haciendo en el futuro postconstitucional.

En segundo término, en el campo internacional, según adelantamos, se aprecia un mayor recelo de los Estados miembros a ceder competencias, a perder protagonismo e identidad. Este fenómeno se aprecia en el uso y abuso, ya referido, de proceder a la celebración mixta de acuerdos, y también en las reticencias a perder -o compartir- su membresía a favor de la Unión en organismos internacionales cuando ésta tiene por Derecho, y con arreglo a sus reglas internas, competencia, exclusiva o compartida, en la esfera de actuación de esos organismos. Es igualmente ilustrativo de este fenómeno que el Tratado constitucional siga sin establecer misiones diplomáticas propias de la Unión (aparte de las oficinas diplomáticas de la Comisión). La Constitución se limita, en este terreno, a compeler a las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros a establecer una concertación y solidaridad recíprocas como parte integrante de la política exterior europea y del estatuto de ciudadano de la Unión. Se trata de una manifestación, entre otras muchas, del desdoblamiento funcional que realizan los Estados, actuando en representación e interés de una Unión carente aún de las estructuras y medios apropiados. Los ejemplos de resistencia de los Estados miembros a verse suplantados en la escena internacional por la Unión pueden, pues, multiplicarse. Apuntemos un último caso, bien lamentable: en materia de cooperación para el desarrollo, pese a los llamamientos efectuados por el derecho primario y derivado de la Unión desde hace tiempo, no ha podido alcanzarse un sistema efectivo de coordinación y coherencia entre las acciones ejecutadas por la Unión y, separadamente, por sus Estados miembros.

Junto a los límites de carácter endógeno, provocados por los obstáculos opuestos por los Estados miembros, la política exterior de la Unión se encuentra con un problema de carácter exógeno, esto es, provocado por la propia estructura del orden internacional. El Derecho internacional es, en efecto, y como su propio nombre sugiere, un ordenamiento jurídico creado y aplicado, esencialmente, por y para Estados. Esta circunstancia ocasiona que un ente supranacional, no aún federal, como la Unión Europea sea mal asimilado por el Derecho de Gentes. Así las cosas, la convivencia como sujetos de la Unión y de cada uno de sus Estados miembros da lugar a confusiones y perplejidades entre propios y extraños. Permítaseme un ejemplo gráfico a este respecto: la Carta de San Francisco, tal como fue redactada en 1945 y permanece en la actualidad, solamente prevé la membresía de pleno derecho de Estados soberanos. Este dato perjudica la expansión internacional de la Unión que no podría, en el estado actual de Naciones Unidas, aspirar a la adhesión a esta organización universal y de fines generales. Por consiguiente, la plena participación de la Unión Europea en el organigrama de la ONÚ se encuentra con, de momento, insuperables obstáculos externos, y también internos, pues no es concebible, pongo por caso, un Consejo de Seguridad del que renunciaran a formar parte, como miembros permanentes con derecho de veto, Francia y el Reino Unido, a modo de corolario natural de los avances experimentados por una política de seguridad y defensa en el plano europeo y de resultas de una tan ansiada reforma de la "constitución" onusiana. En cambio, la Unión sí pertenece, si bien de forma compartida con sus Estados en función de las competencias respectivas, a algunos organismos especializados de la ONU: de nueva planta, caso de la Organización Mundial de Comercio, o anterior a la fundación de la Comunidad y reformado en sus estatuto constitutivo para dar cabida a ésta, caso de la FAO.

3) La flexibilidad

La Europa de varias velocidades, o de geometría variable, es ya una realidad en el estado actual de la integración. Algunas de las normas y políticas del acervo europeo no se aplican —o se aplican diferidamente- a algunos de sus Estados miembros. El caso del la zona euro es el más paradigmático: los Estados que lo han adoptado son ahora minoría, 12 de 25. Es fácil comprender que esta aplicación selectiva de una política comunitaria ocasiona dificultades, añadidas a las arriba expuestas, para la implantación internacional de la Unión Europea.

El Tratado constitucional europea facilita, pero disciplina, las cooperaciones reforzadas, es decir, la formación de una mayoría de Estados miembros que, bajo ciertas condiciones, puede impulsar una determinada política europea. En materia de seguridad y defensa, este tipo de grupos diferenciados está particularmente contemplado para los Estados que quieran y puedan ir más allá de las normas generales ("cooperaciones estructuradas", según la terminología empleada en este sector). Indudablemente, en este campo la geometría variable resulta incorregible. Téngase en cuenta que entre los 25 Estados miembros de la Unión los hay que forman parte y no de la Alianza Atlántica, de manera que existen distintas sensibilidades y capacidades. Algunos proyectos relativos a la política de seguridad y defensa son desde hace tiempo sólo impulsados y compartidos por algunos de los Estados más importantes; así, el proyecto "Eurofighter" (avión de combate europeo), lanzado inicialmente en 1977, ha recibido un respaldo muy reciente, relativa a su vertiente financiera, entre los Gobiernos de Alemania, España, Francia e Italia.

El Tratado constitucional, al igual que el vigente Tratado de Niza, pretende domeñar estas manifestaciones de flexibilidad en la construcción europea. Sin embargo, más allá de estas "cooperaciones reforzadas" que se puedan establecer al amparo de la Constitución europea, en el orden exterior la Europa diferenciada o selectiva es una realidad irrebatible. No ya sólo por la pervivencia de la subjetividad internacional de cada Estado miembro, sino también porque resulta habitual que sólo algunos Estados europeos se reúnan para llevar a cabo una acción exterior conjunta. Puede servir de ejemplo de esta tendencia las actuales negociaciones que Alemania, Francia y Reino Unido mantienen con Irán a fin de convencer a este país para que suspenda su programa nuclear. Como se comprueba, también los directorios, como reflejo de la desigualdad material entre los Estados y de sus intereses particulares, son operativos en relación a la política exterior, lo que no deja de mermar la imagen de unidad y el crédito de la política exterior de la Unión.

4) El principio de subsidiariedad

Este principio está animado por el propósito de alcanzar un reparto óptimo de competencias entre la Unión y sus

Estados miembros, si bien suele entenderse, y así se desprende de su redacción jurídica, como un principio conducente, en esencia, a embridar un excesivo intervencionismo legislativo por parte de la Unión Europea en aquellos ámbitos que los Estados, incluidos los entes subestatales, pueden desarrollar mejor por sí solos. En el ámbito exterior, como ha quedado dicho, los Estados miembros, propenden a recortar la política europea, incluso en materias en que la centralización resultaría más eficiente: pienso sobre todo en la cooperación para el desarrollo. En cambio, en el mismo texto constitucional se advierten algunas iniciativas que vienen a reconocer, tácitamente, la utilidad de la regulación europea frente a las acciones nacionales descoordinadas: a este espíritu responde la creación de la Agencia Europea de Defensa, que ha sido ya instituida sin aguardar a la entrada en vigor de la Constitución Europea. En el ámbito militar, en efecto, resulta muy pertinente concertar las políticas nacionales a fin de lograr un empleo más racional y eficaz del gasto público. Podría decirse, por extensión, que todo el proceso de construcción europea responde a la idea —la certeza- de la incapacidad del Estado nacional para hacer frente por sí solo a los grandes problemas de nuestro tiempo, en particular en el dominio económico.

5) La simplificación

Éste es otro de los objetivos declarados y originarios de la reforma constitucional operada en la integración europea. La Constitución europea, aun manteniendo una considerable extensión, contribuye a simplificar y elucidar el derecho primario de la Unión. Este proceso tiene profundas implicaciones en lo atinente a la política exterior. Por una parte, la desaparición de los tres pilares actuales hará que la política exterior se entienda como una unidad, si bien la Política exterior y de seguridad común y otros campos internacionales seguirán teniendo singularidades. Además, todas las disposiciones claramente relacionadas con la acción exterior de la Unión han sido agrupadas en un título único de la tercera parte (el Título V). Finalmente, pero no de menor importancia, la Unión Europea absorbe y reemplaza a la Comunidad Europea, de forma que la Unión pasa a tener una personalidad jurídico-internacional única y ya explícita, circunstancia que habrá de facilitar la comprensión pública –interna y externa- de la integración europea.

6) La transparencia

La internacionalización galopante de la vida política y jurídica, que también afecta a la Unión forzándola a hacerse más extravertida, entraña, obviamente, un distanciamiento de la toma de decisiones respecto al ciudadano. De este modo, se produce una cierta dilución de la responsabilidad de las cosas que nos pasan y nos afectan, que cada vez más están localizadas en el escenario exterior y escapan al control político del Estado (o, al menos, de un solo Estado).

Ciertamente, las relaciones internacionales constituyen un campo abonado a la opacidad, produciéndose un cierto deterioro de la democracia por este motivo. El oscurantismo es especialmente notorio en lo atinente a la política de seguridad y defensa. Es ilustrativo, a este propósito, que el derecho general del ciudadano a acceder a los documentos emanados de las instituciones europeas quede exceptuado tratándose de una cuestión de "relaciones internacionales". Han sido ya varias las ocasiones en que la jurisprudencia europea ha debido precisar este concepto deslizante que, entendido extensivamente, amenazaría con laminar seria y abusivamente la transparencia, virtud ésta que se ha convertido en un principio básico de la construcción europea al objeto de hacerla más conocida, atractiva e influenciable para la ciudadanía, más democrática en suma.

7) Los derechos fundamentales

La inclusión de la Carta de Derechos Fundamentales, aprobada en el año 2000, en el texto constitucional no lleva consigo que el sistema de protección de derechos humanos de la Unión se emancipe de las tradiciones constitucionales de los Estados miembros y del ordenamiento internacional, tradiciones éstas que han venido informando el Derecho comunitario en este campo. La propia Carta y la Parte I de la Constitución reiteran la interacción que en la materia han de mantener los tres ordenamientos jurídicos (el estatal, el comunitario y el internacional). Más aún, el Tratado constitucional estipula, como mandato imperativo, la adhesión de la Unión al Convenio Europeo de Derechos Humanos, firmado en Roma en 1950, si bien esta adhesión habrá de ser objeto de negociaciones a fin de arbitrar en el Convenio las modificaciones oportunas. Además, la adhesión habrá de ser acordada, desde la perspectiva comunitaria, por el Consejo, mediante mayoría cualificada y previa aprobación del Parlamento Europeo. Este procedimiento viene a cuestionar la obligación de resultado recogida en la propia Constitución. Lo cierto es que con este compromiso la Unión acabará reconociendo la autoridad principal del sistema europeo de protección de los derechos fundamentales del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, un dato más que corrobora que el Derecho europeo consta de más piezas que la Unión propiamente dicha.

Una cuestión distinta es la proyección de los valores democráticos por parte de la Unión hacia terceros países. El Tratado constitucional se compromete a fomentar en la escena internacional los valores que han forjado la integración europea, entre los cuales se encuentran, naturalmente, los derechos humanos, el Estado de Derecho y la democracia pluripartidista. Estos valores son enunciados ahora en términos generales sin recordarlos expresamente en lo concerniente a la cooperación para el desarrollo. Ya se sabe que la promoción de la libertad en el exterior da origen a un encendido debate jurídico (y también ético, cultural, político) sobre su legitimidad y, en especial, sobre los métodos que deben ser adoptados, que muchas veces dan lugar a dobles raseros y hasta a resultados contraproducentes. En verdad, la promoción de la democracia no tiene un valor ya sólo humanitario, sino que también lo tiene técnico, en el sentido de que un buen gobierno basado en el Estado de Derecho es la fórmula ideal para alcanzar los valores de la justicia y del bienestar. Como es sabido, la "cláusula democrática" resulta más operativa en relación a países subdesarrollados, pues con ellos se puede aplicar verdaderamente la condicionalidad de la ayuda: es decir, supeditar la cooperación y la asistencia al establecimiento de un régimen de libertades (o, al menos, de buena gestión) en el país beneficiario de la ayuda. Este estado de cosas ha llevado, efectivamente, a la Unión a suspender la cooperación con varios países ACP (de África, Caribe y Pacífico).

8) La financiación

La vertiente financiera de la futura política exterior de la Unión merece, al menos, tres observaciones:

En primer término, es de temer que la Unión y sus Estados miembros no cumplan los objetivos asumidos en la cumbre de Monterrey sobre el financiamiento del desarrollo. Estos objetivos consisten en destinar, como media comunitaria, para el próximo año 2006 el 0,39% del PIB en concepto de ayuda oficial al desarrollo. En efecto, la ampliación producida en 2004 y la venidera en 2007 han multiplicado las necesidades internas de la integración europea. Por otra parte, hay que tener presente que el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, aun tras la reforma refrendada en el Consejo Europeo del pasado 22 de marzo, obliga a los Estados a una política de contención del gasto público en tiempos de débil crecimiento en Europa. Todos estos factores, como decimos, pueden ocasionar una reducción en la lucha contra la pobreza, que, en realidad, no es, desde luego, meramente altruista. Confiemos en que alguna iniciativa, como la británica de destinar a África una suerte de "Plan Marshall", finalmente vea la luz, y no se quede, como tantas otras veces, en pura demagogia, en mentiras oficiales, tan pródigas en este terreno.

Otra faceta financiera interesante de la política exterior europea es el compromiso de introducir el FED (Fondo Europeo de Desarrollo), que alimenta los convenios ACP-UE, en el presupuesto comunitario, abandonando, de este forma, su financiación tradicional por parte de los presupuestos nacionales, de conformidad con una clave de reparto acordada entre los Estados miembros. Esta inclusión en el presupuesto europeo, largamente solicitada por el Parlamento Europeo y rechazada por Estados como España, resulta coherente con el afianzamiento de la identidad exterior europea, pero entraña el inconveniente de una posible mengua futura de la ayuda, al depender ésta de un presupuesto raquítico, con tendencia, además, a contraerse. Esta perspectiva preocupa, lógicamente, a los Estados beneficiarios.

Una última reflexión, más general, en este orden de ideas: si se quiere verdaderamente, y no sólo de forma retórica, fortalecer la identidad de la Unión como actor internacional de primer nivel habrá que incrementar la partida presupuestaria destinada a estos fines. En la actualidad, la Política exterior y de seguridad común representa menos del 1% del presupuesto comunitario (a su vez, limitado al 1,24% del PIB de los Estados). En un mundo cambiante y convulso, tan imprevisible, las necesidades exteriores tienden a multiplicarse, lo que provoca, con frecuencia, que la Unión haya de arbitrar un presupuesto rectificativo que abra nuevos fondos a regiones en crisis (tal como ha sucedido, en los últimos años, con la nueva situación abierta en Serbia y Montenegro y en Afganistán). Ya se sabe que la promoción de la democracia en el exterior requiere no sólo sanciones, sino también medidas económicas de incentivo y reconocimiento.

9) La ampliación

El 1 de mayo de 2004 la integración europea experimentó la mayor ampliación de suhistoria, tanto por el número de nuevos Estados incorporados -diez- como por la trascendencia política de una (re) unificación del Continente tras los años del telón de acero. Para 2007 está prevista, y casi ya cerrada, la adhesión de Bulgaria y Rumania, con lo que el número de Estados pasaría a 27. El comienzo de las negociaciones con Croacia, de momento, ha quedado aplazado en espera de que este país preste la debida cooperación para con el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia. En cuanto al tema, mucho más espinoso, de Turquía, el Consejo Europeo tomó la decisión en diciembre pasado de abrir las negociaciones con este país en octubre de 2005, pero sin precisar una fecha de terminación de las mismas, y sin tan siquiera comprometerse a que las negociaciones vayan a desembocar necesariamente en el ingreso en pie de igualdad de Turquía como Estado miembro. Otros Estados europeos aspiran a formar parte de la Unión, en particular los demás Estados surgidos de la antigua República Socialista Yugoslava. También los cambios políticos acaecidos en repúblicas ex soviéticas europeas, singularmente en Ucrania, han estimulado las ambiciones, y las razones, para adherirse a la Unión Europea. De momento, la Unión ha perfilado una "política de vecindad", ya propuesta por la Comisión y consagrada en el Tratado constitucional, para aquellos países de nuestro entorno (incluidos los del Magreb) que no son -y, en algunos casos, no podrían ser-candidatos a la adhesión. Se trata para con ellos de entablar un régimen de asociación estrecho sustentado en valores y políticas comunes. En realidad, desde hace mucho tiempo la construcción europea ha tejido con determinados países una tupida red de acuerdos internacionales que contienen disposiciones y políticas que extienden, por esta vía convencional, parte del acervo europeo. Este estado de cosas, unido a la flexibilidad de la integración europea antes referida, viene a atenuar, en alguna medida, la línea divisoria entre los Estados miembros y no miembros de la Unión. Según se aprecia, las fronteras de la Unión no están definitivamente zanjadas y los procesos en curso de asociación/ampliación se sitúan en la intersección entre lo interno y lo externo, relativizando sus diferencias, tal como apuntamos al principio de este trabajo.

Por lo demás, la ampliación del número de Estados y de ciudadanos (alrededor de 450 millones, actualmente) vigorizará el peso de la Unión Europea como actor internacional y acrecentará la fuerza de sus decisiones en materia de política exterior. En cambio, como es natural, resultará más complicado articular esas decisiones y desarrollar la ambición internacional entre un mayor número de Estados y, por tanto, de intereses y sensibilidades. A este respecto, se ha advertido, en particular con motivo de la crisis y guerra en Irak, que la mayoría de los nuevos países ingresados en la Unión, provenientes casi todos del antiguo bloque liderado por la URSS, manifiesta una tendencia y querencia quizá mayores hacia los Estados Unidos de América que hacia Europa, circunstancia que puede dificultar la formación de una voluntad autónoma, y en su caso crítica y alternativa, de la Unión en asuntos exteriores como contrapeso a la superpotencia. Esta idea nos conduce a la siguiente clave fundamental del actual estado de la Unión.

10) Los Estados Unidos de América

La única superpotencia actual ha constituido, desde los orígenes de la integración europea, y más en la actualidad, un elemento para ésta de referencia, de crisis, de división, de complejo, de acicate. Los procesos de construcción nacional o supranacional suelen tener como divisa a "otro". Está fuera de duda que sólo el perfeccionamiento de la construcción europea puede servir para que la Unión sea un contrapoder, o al menos un interlocutor paritario, respecto a Estados Unidos. Es en el terreno de la seguridad y defensa donde quizá la dicotomía europeísmo-atlantismo adquiere mayor relevancia, pues en este terreno es donde el vínculo transatlántico es más sólido, donde la dependencia europea es mayor y donde, por consiguiente, los progresos para una efectiva autonomía y fuerza exteriores de la Unión están más por realizar (progresos que requieren no

sólo voluntad política, sino también medios financieros...). Sin embargo, hay otros muchos ámbitos de comparación: la moneda, la cultura, el sector espacial, el aeronáutico, iel Derecho internacional!, etcétera. Sería estúpido e irresponsable abandonar o desaprovechar los valores compartidos comunes en un mundo con muchas asechanzas que nos afectan por igual y que sólo podemos encarar unidos; pero es bien cierto que la globalización rampante, en buena medida una americanización, no debe echar por tierra las señas de identidad, la idiosincrasia y la personalidad propias de Europa (pongamos también que hablo de fútbol...).

11) El Derecho internacional

Hay otra dimensión internacionalista de la Constitución europea que no debe ser soslayada: la invocación y asunción del Derecho internacional en orden a enmarcar la política exterior. El Tratado de la Unión Europea en vigor resulta mucho más parco a este respecto, sin que de este laconismo quepa inferir, en modo alguno, un desconocimiento o una resistencia hacia el marco jurídico internacional. Sin embargo, resultan muy gratificantes las referencias explícitas que dedica la futura carta constitucional europea a este ordenamiento, a su observancia y a su fomento (iqué diferencia en este punto con la Constitución española!). Esta vocación internacionalista se ve convenientemente arropada de respeto y confianza hacia las Naciones Unidas, su Carta fundacional y sus principios estructurales. A este propósito, es alentador que el Tratado constitucional haga alusión expresa a las soluciones multilaterales para el encauzamiento de los problemas comunes (artículo III-193,2). Los problemas y soluciones de nuestro tiempo, en efecto, no empiezan ni acaban, ni se pueden sólo resolver, en el marco de la Unión, ni de ningún Estado, por poderoso que sea.

5 de abril de 2005.

Volver

Imprimir

Investigaciones en curso

Para consultar un artículo, selecciónalo en el menú de la derecha.

Los convencionales españoles en la elaboración del proyecto de Tratado Constitucional Europeo Miguel Pérez Alvarado

Parámetros democráticos e integración europea - Respuestas del nuevo Tratado Constitucional y de la teoría de la gobernanza a las deficiencias democráticas de la Unión Europea Fernando Losada Fraga

Despertar a la serpiente - Reflexiones en torno a la posible modificación del Tratado EURATOM Nuria Prieto Serrano

El componente lingüístico en las relaciones directas entre la Unión Europea y sus ciudadanos: problemas y posibles soluciones

Álvaro de Elera

Imprimir

Investigaciones en curso

Los convencionales españoles en la elaboración del proyecto de Tratado Constitucional Europeo

Miguel Pérez Alvarado

- 1. INTRODUCCIÓN
- 2. LOS DOS ESCENARIOS, LOS CONVENCIONALES, LOS DOS PARTIDOS
- 2.1. Los dos escenarios: Convención v CIG
- 2.2. Los convencionales españoles
- 2.3. Las dos perspectivas acerca de la construcción europea
- 3. EL ESCENARIO CONVENCIONAL
- 3.1 Análisis del discurso político
- 3.1.1. Naturaleza de la integración y naturaleza de la Convención
- A. El punto de partida del PP: la integración funcional
- B. La posición del PSOE: la tarea de civilizar la globalización
- 3.1.2. Las prioridades de la agenda convencional
- 3.1.3 Las alianzas
- 3.2. Análisis de la actividad
- 3.2.1. Las contribuciones
- 3.2.2. La actividad en los grupos de trabajo y en el pleno
- 3.2.3. Otras actividades
- 4. A MODO DE CONCLUSIÓN: EL SEGUNDO ESCENARIO Y LA HERENCIA DE LA CONVENCIÓN
- 5. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

1. Introducción

Mucho se ha dicho y escrito acerca de la oportunidad histórica que se abrió para el futuro de Europa con la Declaración Laeken, redactada en diciembre de 2001. Por un lado, hubo quien desempolvó los sueños federalistas heredados de la línea genealógica que abarca desde Spinelli hasta Kant pasando por el enigmático Conde Coudenhove Kalergi, y dándole a la República Universal la renovada forma de Europa Constitucional. Pero también retornaron los agoreros del fracaso permanente, que ven el proceso de integración nacido en 1951 como la demostración de que Europa no podía ser nada más allá de lo que los jefes de estado y de gobierno querían que fuese, y que en la Convención no vieron más que hipocresía disfrazando de buenas palabras los intereses propios más egoístas.

Probablemente, el significado futuro de la puerta abierta por la Declaración Laeken sea tan difícil de valorar como la inteligente ambigüedad con que fue redactada, en una clásica operación diplomática para contentar a los gobiernos más reacios a desentenderse del modelo de Conferencia Intergubernamental que había imperado hasta entonces y al mismo tiempo a aquellos que veían peligrar el equilibrio entre grandes y pequeños con una Europa a veinticinco donde los países más poderosos, por sí solos, podían imponer con facilidad la agenda y las condiciones de negociación.

Pero lo que no cabe duda es que la Convención Europea ha marcado una nueva etapa en la forma en que la integración europea afronta la elaboración de su legislación primaria, llamada por primera vez constitucional. Al margen de sus defectos y sus virtudes, el modelo convencional (al que debería considerarse "convencional sui generis") ha provocado al menos tres fenómenos que me interesa destacar ya que mantienen íntima conexión con los objetivos de este texto. En primer lugar, ha expuesto públicamente el debate en torno a las materias constitucionales de la integración europea, así como a sus fines, sus principios y valores, y su naturaleza. Los miembros de la Convención (representantes de los gobiernos incluidos) se vieron forzados a utilizar la argumentación, y no la negociación, como la principal arma para convencer a los demás de su postura.

En segundo lugar, la Constitución entregada por Giscard D'Estaign a los líderes europeos como "punto de partida" para los trabajos de la Conferencia Intergubernamental, resultó tener un alto grado de aceptación en la misma y fue tomada en su mayor parte como un "punto de llegada", marcando profundamente la diferencia con otros modelos de preparación de CIGs, como el desarrollado en Ámsterdam a través del Grupo de Reflexión. Al menos formalmente, los representantes de los estados en la CIG debían argumentar por qué algo que habían sido consensuado entre "tantos", debía modificarse ahora por el interés de "unos pocos". En este callejón se encontró el Gobierno español, que no supo o no quiso justificar públicamente cuál era su postura a la hora de rechazar el acuerdo institucional.

Por último, el modelo convencional permitió a sus integrantes la posibilidad de buscar alianzas múltiples (no exclusivamente nacionales) a la hora de defender y justificar sus argumentos y posiciones. Esta situación, que habermasianamente podríamos calificar como el nacimiento de la esfera pública europea, se da ciertamente en el Parlamento Europeo desde los años '80 a través de la organización de los grupos políticos en base a orientaciones ideológicas, y no territoriales. Pero la Convención Europea amplió de tal forma la base de los

participantes en los debates que la riqueza de los puntos de vista y las coaliciones posibles, así como la naturaleza misma del "espíritu convencional", permitieron un tipo de interacción política considerablemente novedoso. Conviene aclarar, sin embargo, que las posibilidades brindadas por el modelo no siempre fueron aprovechadas ya fuera por motivos culturales (diferentes lenguas, por ejemplo), personales (mejores relaciones entre unos y otros miembros) o, incluso, de interés nacionales (a la hora de defender comúnmente una postura consensuada en la política europea de un estado).

Estos tres fenómenos son especialmente interesantes para analizar cuál fue la posición de los partidos políticos españoles en el proceso de integración europea en un contexto que obligaba a los mismos a mostrar un posicionamiento claro en muchos ámbitos comunitarios, así como a realizar una defensa basada en argumentos legítimos de las posturas proclamadas y a buscar alianzas múltiples y variadamente justificadas.

Volver

2. Los dos escenarios, los convencionales, los dos partidos

En este apartado trataré de trazar las características principales de las variables que forman parte del estudio, repartidas en tres epígrafes sucesivos que se refieren a los condicionantes que determinaron la actuación de nuestros convencionales, para luego poder realizar un estudio más detallado de la actuación de los mismos. En primer lugar, se trazarán las diferencias en la naturaleza misma del modelo de interacción política entre la Convención y las CIG`s. En segundo lugar, destacaré las "diferencias de origen" en el nombramiento de los representantes españoles (de los cuales dos incluso no fueron designados bajo la etiqueta de "representantes españoles", sino que lo eran del Parlamento Europeo), para por último trazar la adscripción ideológica a priori deducible de los convencionales populares y socialistas.

2.1. Los dos escenarios: Convención y CIG

La convocatoria de una nueva convención para afrontar la reforma de los tratados que se había impuesto desde dentro el Tratado de Niza al incluirlo a última hora en una de las declaraciones anexas al Tratado, puede analizarse como la culminación de dos procesos paralelos. Por un lado, el éxito con que dicho modelo había abordado la recopilación de los supuestos principios y derechos fundamentales comunes a los estados miembros, y que dio lugar a la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE. La armonía con la que los "primeros" convencionales había dado a luz un texto que comenzó inmediatamente a considerarse vinculante por varios de los abogados generales del Tribunal de Justicia (Menéndez, 2003), contrastaba fuertemente con las discordias de última hora y el resultado alambicado de los acuerdos concluidos en Niza a finales de 2000.

Por otro lado, desde principios de los noventa gran parte de la opinión pública europea y muchos de sus actores políticos habían denunciado el creciente déficit democrático que arrastraba el proceso de integración europea, en especial a la hora de elaborar aquellos capítulos referidos a su constitución material y su legislación primaria, que eran abordados aún desde el prisma del Derecho Internacional en conferencias intergubernamentales. La necesidad de afrontar públicamente el carácter constitucional de muchas de las políticas de de la UE era observado por muchos como el momento adecuado para solucionar gran parte del déficit arrastrado desde el Tratado de Maastricht y el no danés.

Estas dos motivaciones, que estamos de acuerdo con Closa en denominar de eficacia y de legitimidad (Closa, 2004), fueron hiladas estratégicamente por la presidencia holandesa para pactar en el Consejo Europeo de Laeken de diciembre de 2001 la convocatoria de una nueva convención que abordaría con una nueva base de legitimidad la primera fase de la reforma prevista en Niza. Como señala Paul Magnette, la tarea de la presidencia holandesa estaba íntimamente ligada a una tercera motivación de los países más pequeños, preocupados por seguir manteniendo ciertas influencias en el proceso de reformas. Su apoyo al método convencional (como su tradicional apego al modelo comunitario de gestión de la mayoría de las políticas europeas) servía como estrategia para mantener su capacidad de influencia en una "Europa a 25" donde los estados más poderosos estaban en mejor situación de partida si el modelo de interacción política consistía en la negociación intergubernamental (Magnette, 2003).

Esta doble motivación (técnica y de legitimidad democrática) a la hora de convocar la Convención determinó la existencia, santificada por la ambigüedad con la que la Declaración Laeken había sido redactada, de dos discursos en torno a lo que los convencionales tenían por tarea encomendado: el discurso intergubernamentalista que ponía hincapié en el hecho de que la decisión final quedaba en manos de la CIG y el discurso "constituyente" [1] que reclamaba el resultado final de los trabajos de la Convención como el único ciertamente legítimo para determinar la futura Constitución Europea. La forma en que ambos fueron expresados a lo largo de los trabajos de la Convención no fue, salvo en contadas y dramáticas ocasiones (como sucedió durante la apertura del capítulo institucional pactado en Niza) explícita o radical. En muchas ocasiones, los convencionales se vieron influenciados por ambos discursos. Como señala Magnette, las actuaciones estratégicas no fueron abandonadas nunca por los convencionales, pero unos y otros se vieron fuertemente obligados a argumentar para ganarse el apoyo de los demás (y de la opinión pública), se vieron obligados a "negociar bajo la sombra de la retórica" (Magnette, 2003). Cuando José María Aznar, en el discurso que dio en la sesión inaugural de la Convención en virtud de la presidencia española semestral de la Unión, remarcó que "Niza es la razón de que estemos hoy aquí" [2] hacía aflorar educadamente el primero de los discursos que señalábamos, aunque luego los convencionales populares que participaron en la Convención compartieron el "espíritu convencional" que Giscard reclamaba ese mismo día a los presentes en la sesión inaugural, y desempeñaron una gran parte de su labor bajo "la sombra de

la retórica".

Estas dos posiciones de los actores políticos pueden exponerse idealmente a partir de los correlatos extremos de dos corrientes académicas diferentes acerca del proceso de integración europea. En una de ellas, Andrew Moravcsik señaló en línea con su teoría liberal intergubernamentalista que la convocatoria de la Convención no modificaría aquello que los estados no estuviesen de por sí dispuestos a modificar, y para demostrarlo remarcaba el hecho de que Laeken había convocado una Convención para preparar el "punto de partida" de las tareas del Consejo Europeo, y que éste decidiría en última instancia marcado por el derecho de veto de todos los estados, tal y como es propio de los tratados internacionales (Moravcsik, 2003).

En el otro extremo podemos destacar las teorías democrático-deliberativas, que en línea con los supuestos de las teorías habermasianas de la acción comunicativa en las esferas públicas, contrastaron el trabajo y las condiciones de interacción política desarrollados en la Convención con un modelo ideal donde la legitimidad democrática se viese reforzada formal y sustantivamente a través de la deliberación pública. Para ello, debían cumplirse condiciones que de hecho no aparecían ni por encima ni por debajo de la letra de la Declaración Laeken, como el carácter electo de los miembros, la participación de numerosos públicos (o foros civiles) en la configuración de la agenda, la independencia real de las posiciones de los convencionales y de sus argumentaciones o el carácter vinculante del texto finalmente aprobado (Fossum; Menéndez, 2004). Esta línea argumental afloró en numerosas ocasiones en medio de un discurso opuesto al intergubernamental en el que los convencionales se veían a sí mismos como verdaderos miembros de un constituyente, aunque fuesen casi siempre bajados a tierra por las intervenciones de los más pragmáticos. En esta última línea, Ana Palacio y Alfonso Dastis dejaron claro que hablaban en nombre del Gobierno español cuando en los últimos meses declaraban en el pleno y por vía escrita que el país que representaban "no podrá aceptar la modificación de los acuerdos de Niza" [3].

A pesar de que la Convención no cumpliese propiamente con los requisitos deliberativos de esta segunda tendencia, varios autores han destacado el hecho de que el comportamiento en la misma fuese cualitativamente distinto al que tiene lugar en el seno de las CIG's. En este sentido, podemos concluir que la Convención Europea se caracterizó por imprimir la obligación a sus miembros de, al menos, defender sus intereses a través de la exposición pública de razones (y por lo tanto, susceptible de crítica desde mejores argumentos). El tipo de argumentos empleados puede representarse en un continuo que va desde la justificación racional y abstracta (en el caso de temas poco conflictivos y altamente técnicos como la personalidad jurídica de la Unión) hasta la defensa de intereses nacionales sin justificar (como en el caso arriba señalado de la representación española en mayo de 2003), pasando por una amplia gama que permitió el uso de argumentos prácticos e incluso de técnicas diplomáticas de resolución de conflictos, que trasladaban el debate para otro momento u otro foro cuando un tema espinoso amenazaba con romper el diálogo como de hecho sucedió con la Política Exterior Común durante la invasión de Irak en marzo de 2003, el debate sobre la herencia religiosa cristiana o el reparto de poder institucional (Magnette, 2003).

Por un lado, los convencionales más ambiciosos sabían que la CIG era la encargada de aprobar en última instancia el texto obtenido en sus debates, por lo que amoldaron sus argumentos a la posibilidad de que fuesen aceptables. Y al mismo tiempo, los más escépticos aceptaron las reglas de procedimiento para evitar ser excluidos de la configuración del resultado final. Como señala Peter Norman en referencia al modo de interactuar en los grupos de trabajo:

The participants in the working groups found they had to explain their positions (...). A "sovereign no" in an IGC was just that —a rejection with no obligation to explain. The dynamics of the successful working groups were very different. There the government representative would be obliged to debate and explain or risk losing credibility and influence in the peer group. (Norman, 2004)

Cabe entonces presuponer que los convencionales que no estaban obligados a firmar el tratado en la CIG de finales de año (aquellos pertenecientes al partido en la oposición, o nombrados por instituciones europeas), tenían más libertad para instalarse en el continuo antes señalado en posiciones mucho menos "egoístas" y utilizando argumentos más abstractos. Conviene por ello pasar a conocer cuáles eran los convencionales españoles y cuáles sus orígenes (partiendo de la base de que no eran independientes en el sentido que el modelo constituyente ideal impone), para estar en disposición de entender mejor aún su comportamiento.

Volver

2.2. Los convencionales españoles

Se podrían trazar varios tipos de clasificaciones para agrupar a los convencionales españoles. Todas contienen a la vez limitaciones y virtudes explicativas, y por ello obligan a conocer cada contexto de actuación para saber cuál es la fractura que determina sus comportamientos.

Fractura Parlamento-Gobierno			
Nombramiento por el Gobierno (2)	Nombramiento por un órgano parlamentario (6)		
Ana Palacio, Carlos Bastarreche (sustituido por Alfonso Dastis)	Parlamento Nacional (4): Josep Borrell, Gabriel Cisneros, Diego López Garrido, Alejandro Muñoz Alonso	Parlamento Europeo (2):Iñigo Méndez de Vigo, Carlos Carnero	

Fractura ideológica	
Miembros del PP (5)	Miembros del PSOE (3)
Ana Palacio, Carlos Bastarreche (sustituido por Alfonso Dastis), Gabriel Cisneros, Alejandro Muñoz Alonso, Iñigo Méndez de Vigo	Josep Borrell, Diego López Garrido, Carlos Carnero
FRACTURA ORGANIZATIVA	
Miembros del Presidium (2)	Miembros del pleno (6)
Iñigo Méndez de Vigo, Ana Palacio (sustituida por Alfonso Dastis)	Josep Borrell, Gabriel Cisneros, Diego López Garrido, Alejandro Muñoz Alonso, Carlos Carnero, Carlos Bastarreche (sustituido por Alfonso Dastis, a su vez sustituido por Ana Palacio)

Debemos añadir una serie de comentarios que aclaran y complementan las divisiones efectuadas. En primer lugar, hay que destacar la alta presencia de convencionales de origen español en comparación con los de otras nacionalidades debido a la confluencia de varios motivos. Por un lado, están aquellos que España tenía derecho a nombrar en igualdad con el resto de los estados miembros y candidatos. Además, se suman aquellos que componen el Presidium, tanto por coincidir el origen de los debates convencionales con la presidencia española (que le permitía nombrar un representante en dicho órgano en representación del Consejo Europeo), como porque uno de los representantes del Parlamento Europeo elegido fue el popular Íñigo Méndez de Vigo. Además, la labor de los españoles en la Eurocámara se veía recompensada con el nombramiento del socialista Carlos Carnero como uno de los suplentes de dicho órgano en el pleno, que se acabó convirtiendo en uno de sus miembros más activos cuando el devenir inicial de la Convención desterró la fractura representante-suplente (motivo por el cual no hemos señalado diferencia a partir de este criterio en nuestros cuadros).

La presencia del Gobierno español en el Presidium (en virtud de la ocupación de un desempeño, como la presidencia rotatoria del Consejo, que le obligaba a ser lo más neutral posible) pudo modelar parte de la actuación de los españoles, obligándoles a mostrar una actitud menos beligerante de lo esperado en lo que respecta a la defensa del interés nacional por parte de un gobierno como el de José María Aznar, que a menudo se había declarado a gusto con las fórmulas intergubernamentales en la gestión de los retos europeos.

Asimismo, conviene recordar que las trayectorias personales de los convencionales españoles avalaban en varios casos una disposición y una capacidad especiales para entender los asuntos europeos. Este hecho pareció corroborarse de forma más intensa entre los representantes populares que entre los socialistas, ya que la presencia en el gobierno en los últimos años de los primeros favoreciera esta acumulación de experiencia. Cabe destacar la trayectoria "europea" de los populares Iñigo Méndez de Vigo, Ana Palacio o Alfonso Dastis, y del socialista Carlos Carnero.

Volver

2.3. Las dos perspectivas acerca de la construcción europea

Durante el primer semestre de 2003, al hilo de la ruptura vivida en Europa en torno al apoyo o al rechazo de la política exterior estadounidense en Irak, el debate político en España trajo cada vez más a colación la existencia de una ruptura paralela de la política exterior nacional basada en un consenso construido, al menos en sus líneas maestras y en los grandes temas, entre los principales partidos del espectro político (lo cual incluía a los partidos nacionalistas cuando apoyaban al gobierno de turno en minoría). Las acusaciones iniciales dirigidas contra el Gobierno Aznar se centraron en criticar su apoyo sin condiciones a la estrategia del presidente Bush y el papel principal que había protagonizado impidiendo la existencia de una postura única europea en la crisis de Irak a raíz de la publicación de la polémica Carta de los Ocho [4]. En este sentido, Andrés Ortega se veía obligado a recordar sintomáticamente en su columna habitual de El País que "somos europeos, no americanos" [5], y un mes y medio más tarde Ignacio Sotelo escribía un largo artículo preguntándose hasta qué punto la nueva relación transatlántica de nuestro país podía considerarse una ruptura en su política exterior [6].

Pero estas críticas iniciales centradas en la relación española y europea con los EEUU se trasladaron definitivamente a un cuestionamiento abierto del papel que estaba desempeñando el Gobierno Aznar en la propia construcción europea cuando algunos de sus representantes en la Convención amenazaron con bloquear sus resultados finales si no se escuchaban sus demandas explícitas de aparcar la reapertura de Niza. En el mes de

junio, el europarlamentario socialista Enrique Barón era explícito en su crítica a la línea de ruptura del consenso español europeo protagonizada por Aznar:

En cualquier caso se trata de una línea alternativa [en política europea] a la integracionista seguida hasta ahora, que no fue sólo la de los Gobiernos socialistas, sino la de toda la generación política de hizo la transición. (El País, 12/06/03)

El continuado trabajo convencional de los populares quedó parcialmente empañado y los medios y los partidos de oposición comenzaron a criticar el alejamiento con respecto al "núcleo duro" de la construcción europea, llegando a su momento climático después del fracaso de la Cumbre de Bruselas en diciembre de 2003, cuando en el último pleno del año toda la oposición acusó a Aznar de "llevar a España a un aislamiento europeo sin precedentes" [7].

A pesar de la evidente ruptura que supuso la guerra de Irak y de la confrontación abierta que los partidos mayoritarios protagonizaron en la campaña para las elecciones europeas de junio de 2004, conviene recordar que la existencia de una política europea más o menos consensuada no había impedido la existencia de diferentes ideas acerca de lo que debía ser la construcción europea y el papel que debía desempeñar España en la misma desde mucho antes. (Barbé, 1999; Closa, 2001; Powell, 2003).

En líneas generales, y siguiendo las ideas expuestas por Carlos Closa, destacan tres ámbitos en donde PP y PSOE han trabajado en la misma dirección, incluso apoyándose mutuamente desde Gobierno y oposición. Dichos puntos de consenso son una concepción redistributiva de la integración (aunque con matices significativos derivados del modelo económico que ambos propugnan, ya que los dos defienden la participación del país en los Fondos Estructurales y de Cohesión), el rechazo de los mecanismos de integración diferenciado y la defensa de la consideración de España como país "grande" dentro de las instituciones comunitarias. Este último punto, como se hablará más adelante, parece haber sido uno de los elementos de discordia en la campaña electoral del pasado mes de junio (a partir de la aceptación por parte del PSOE del sistema de votación por doble mayoría en el Consejo), pero en el fondo ambos partidos no hacían sino plantear estrategias alternativas para continuar siendo un "grande" en una "Europa a 25", al margen de las acusaciones electoralistas que se cruzaron. Además de estas tres líneas, hubo otros capítulos propuestos en la agenda de Laeken en los que ambos tomaron posiciones compartidas, como veremos más adelante.

En cuanto a las diferencias, Closa destaca que el punto de partida del PP es considerablemente más estatalista, ya que entiende la UE como el marco que permite al estado-nación acomodarse y sobrevivir mejor al nuevo contexto internacional. Esta visión está fuertemente impregnada de una perspectiva y un estilo pragmático y técnico acerca del proceso de integración, y centra sus esfuerzos en promover a nivel europeo aquellos asuntos que se corresponden con las inquietudes ideológicas del propio gobierno popular como la liberalización económica y la gestión de materias de alto interés nacional como el terrorismo y la inmigración, en lugar de enmarcarse en un proyecto amplia y coherentemente diseñado de Unión Europea. Los tres rasgos principales que caracterizaron la política europea española durante el Gobierno Aznar son la renovación y el impulso de la relación atlantista, el establecimiento de alianzas cambiantes (alejándose de la preferencia por el eje franco-alemán de los gobiernos socialista y de la UCD) y el objetivo de la liberalización económica como prioridad de la integración europea (Closa, 2001).

Por su parte, el PSOE mantiene un optimismo europeísta más entusiasta que se relaciona con la idea de Europa como remedio para normalizar la historia política y económica de España de los tres primeros cuartos de siglo XX, visión nacida en los años del Regeneracionismo, pero aplicada a la construcción europea comunitaria en los tiempos de la Dictadura Franquista. En este sentido, se ve a sí mismo como un partido que aspira a estar en la cabeza del proyecto federal con una "influencia constructiva" (en oposición al pragmatismo del PP) y poniendo especial énfasis en asuntos relacionados con la cohesión social y la ciudadanía. La posición del partido fue modificándose a lo largo la primera mitad de los noventa hacia posiciones más "realistas", según el término empleado por Esther Barbé, lo cual significaba en un contexto de fuerte inestabilidad económica y política interna tomar más en cuenta la perspectiva nacional y estatalista en la construcción europea, tal y como se pudo observar con ocasión de las posturas españolas ante la posible adhesión a Noruega o en el primer caso de clara alianza estratégica con el Reino Unido en Ioannina (Barbé, 1999). Desde la oposición, el PSOE ha vuelto a retomar el discurso integracionista que tradicionalmente emparejaba interés nacional e interés europeo en una misma dirección (Closa, 2001), llegando a ser abiertamente explícito en la campaña electoral de junio de 2004 en la adoptó el lema "Volvemos a Europa" interpretando la etapa aznarista como un periodo poco integracionista y ajeno al tradicional consenso nacional en este ámbito de la política exterior española.

Volver

3. El escenario convencional

El comportamiento de los representantes españoles en la Convención será analizado a partir del estudio del discurso político de ambos partidos en torno a la naturaleza de la integración europea y del modelo convencional, así como a partir del análisis de la actividad desplegada por los convencionales.

- 3.1. Análisis del discurso político
- 3.1.1. Naturaleza de la integración y naturaleza de la Convención

A. El punto de partida del PP: la integración funcional

"Niza es la razón de que estemos hoy aquí [8]". Con esta frase colocada en medio de un discurso considerablemente contenido (sobre todo si se lee en contrapunto con los discursos más encendidos de Cox, Prodi y Giscard D'Estaign), José María Aznar dejó caer parte de su visión acerca del proceso que se abría ese mismo día en la Convención Europea, y transmitió por extensión parte de su perspectiva acerca de la forma en que la integración europea debía ser conducida. Fue una frase suelta, pero que cayó en redondo sobre las ilusiones de los convencionales más entusiastas. Reivindicar Niza era en, primer lugar, tratar de dar a entender que la legitimidad de lo que se decidiese en el seno de la Convención estaba supeditada al origen de su nombramiento por los estados (hecho ocurrido realmente en Laeken, y no en Niza, aunque en esta última ciudad se pusiese la semilla), pero al mismo tiempo era recordar que el mecanismo de reforma acabaría necesariamente pasando por los estados nuevamente en una CIG posterior. Aznar no nombró Niza dando a entender que el método de trabajo en aquel Consejo Europeo había sido un fracaso, como pensaban otros muchos líderes europeos, sino para remarcar su versión acerca de las tareas que los convencionales debían cumplir: vagamente, "la nueva etapa pide formas nuevas de funcionamiento y deliberación para seguir haciendo más Europa, como dice el lema de la presidencia española de este semestre". Además, en el mismo discurso, el presidente español recordaba que en su opinión "la integración europea no es un fin en sí misma", y concluía dando como consejo final a los convencionales que "se mantenga una relación de sinergia con el Consejo Europeo, ya que corresponde a esta Institución adoptar las decisiones definitivas sobre la reforma de los Tratados". Los otros tres ponentes de ese día sabían como él que el Consejo Europeo decidiría en última instancia, pero no vieron necesario nombrarlo en aquel contexto inaugural.

En segundo lugar, Niza había resultado un acuerdo especialmente beneficioso para España gracias al esfuerzo diplomático español por aprovechar las desavenencias entre Francia y Alemania, que le permitió ganar casi tantos votos en el Consejo de Ministros como los cuatro países más grandes de la UE, cuando contaba con una población y una actividad económica considerablemente inferior a los mismos. Incluso los socialistas, cuando en la primavera de 2003 se abrió el reparto de poder institucional pactado en Niza, titubearon en la forma de criticar la oposición radical que Aznar y su Gobierno mostraron entonces, que llegó incluso a la amenaza de bloqueo del proyecto de tratado constitucional (acción, por otro lado, de difícil ejecución en un órgano de las características de la Convención). Las críticas socialistas se dirigieron sobre todo a la pérdida de escaños en la Eurocámara que Aznar había permitido a cambio de los votos en el Consejo, y a su estilo marcadamente autoritario, pero no mucho más [9].

Así pues, podemos extraer dos ideas de aquel discurso: la consideración inicial del mecanismo convencional como una fórmula técnica al servicio de los estados para preparar la futura CIG y la defensa del interés nacional como condición para avanzar en la integración. Los problemas de legitimidad democrática caían fuera del "paquete", porque como el propio Aznar declaraba en el mismo discurso "tal supuesta crisis [existencial en el proceso de integración] coincide, por el contrario, con una fase especialmente dinámica del proceso unitario." Sin embargo, en ese momento el Tratado de Niza aún no había sido aprobado por Irlanda después de su primer referéndum con respuesta negativa.

Eriksen y Fossum señalan que existen tres tipos de argumentos para legitimar el proceso de construcción europea: aquellos basados en la eficiencia funcional de las tareas encomendadas, aquellos argumentos que defienden la integración como mecanismo institucional de defensa de unos valores prepolíticos europeos comunes y aquellos que lo hacen en función de principios universales y normativos como la extensión de los Derechos Humanos y la democracia (Eriksen; Fossum, 2000). La perspectiva del PP, y en especial la de su líder, se enmarca en la primera de las categorías referidas. En esa línea, Aznar declaraba en una entrevista al periódico La Vanguardia ante una pregunta acerca del modelo de Europa que España defendería en la Convención:

La Europa de las realidades concretas. La Europa en que yo creo es la Europa de las libertades, de los ciudadanos, del mercado único, del espacio judicial común, es la Europa del euro, la Europa reunificada y la Europa que tiene unas instituciones suficientemente representativas en términos democráticos y además razonablemente eficaces en términos políticos. Cómo se llame eso es una cuestión menor. (La Vanguardia, 13/01/02)

Para finalizar, hay que puntualizar lo escrito hasta ahora con dos consideraciones que asimismo irán cristalizando a lo largo del análisis que posteriormente hagamos de la actividad de los convencionales populares. En primer lugar, hay que destacar que la postura "estatalista" del gobierno del PP presentaba excepciones evidentes en varios ámbitos del proceso de integración. Este hecho queda bien reflejado en el tratamiento del concepto federal de Europa por parte de los dirigentes populares. En una situación algo paradójica, Aznar había heredado la España que defendía la comunitarización de la cohesión social y territorial, y la combinó con una visión eminentemente estatalista y antifederal en otras muchas esferas como la imposición fiscal y el empleo. Asimismo, en un fenómeno que José Ignacio Torreblanca llama "transferencia de problemas" (Torreblanca, 2001), no le resultó incoherente mantener su postura intergubernamentalista y a la vez promover la comunitarización de aquellas esferas de especial interés en la agenda popular como la lucha contra el terrorismo y la inmigración ilegal. Como queda reflejado en las declaraciones de Piqué al periódico El País, la posición del Gobierno popular ante una Europa federal resultaba ambivalente:

A España siempre le ha ido bien la integración europea y los avances en esa integración. Vamos a seguir siendo la punta de lanza de todas aquellas iniciativas que permitan ir más allá en ese proceso de integración, que significa discutir sobre todo aquello que podemos hacer juntos. No discutir sobre aquello que estamos haciendo juntos y que a lo mejor a alguien le pueda interesar que volvamos a hacer por separado. Y creo que eso hay que tenerlo muy presente, porque, a veces, detrás de discursos formalmente federalistas no necesariamente se debate aquello que podemos hacer juntos cada vez más, sino que lo que se está debatiendo es qué cosas

podemos volver a hacer cada uno por nuestra cuenta y que hasta ahora hacíamos juntos. (El País, 02/01/02)

En segundo lugar, cabe matizar la posición marcadamente estatalista del PP a la hora de analizar el comportamiento de muchos de sus miembros, como quedó reflejado en la labor de sus convencionales, a menudo mucho más comprometidos con el "espíritu convencional" de lo que se podía deducir de las declaraciones de Aznar o Piqué antes destacadas. En parte, la posición española fue modificándose a lo largo del devenir de la Convención, tomando más en cuenta el trabajo en ella desarrollado. El nombramiento de Ana Palacio como Ministra de Asuntos Exteriores en el verano de 2002 sin renunciar a su puesto en la Convención, adelantándose a la estrategia seguida por otros países europeos, ilustra al mismo tiempo el interés creciente depositado en dicho foro y el intento del Gobierno por mantener una presencia más cercana en el Presidium. Este proceso paulatino, sin embargo, no fue lógicamente desinteresado, sino que era la réplica natural al hecho de que el Gobierno considerase desde finales de 2002 abierta informalmente la futura CIG en el mismo seno de la Convención, como señala Charles Powell (Powell, 2003a).

B. La posición del PSOE: la tarea de civilizar la globalización

De momento, en su haber [de la Convención] figura el hecho mismo de que exista un borrador de Constitución, ya que su mandato inicial se centraba en las reformas solicitadas tras la frustrante experiencia del Consejo de Niza. (El País, 12/06/03)

Enrique Barón, eurodiputado del PSOE, señalaba así la diferencia originaria con el PP respecto a la valoración que ambos partidos hacían de Niza. Escrito en medio de la crisis desatada en el seno de la Convención por la reapertura del reparto de poder institucional, el texto de Barón sacaba a la luz de forma indirecta la mayor legitimidad del modelo convencional (capaz de dotarnos de una Constitución), frente al sistema de CIG's. En esta misma línea, las palabras de los líderes socialistas (aunque considerablemente escasas por parte de su Secretario General, José Luis Rodríguez Zapatero) acentuaban siempre su perspectiva acerca del proceso de integración europea como un modelo de gestión de la globalización marcado por la necesidad de incrementar su legitimidad democrática y social. Encuadrándose en el tercer tipo de los discursos destacados por Eriksen y Fossum (que han sido esbozados más arriba), Zapatero declaraba en un contexto marcado por la escalada de la tensión prebélica en Irak que "Europa es la esperanza de la paz en el mundo y de una distribución más justa de la riqueza", para añadir quelos socialistas tienen recetas "para hallar un orden social más justo, una globalización correcta" que exige reglas, por ejemplo, para controlar "los movimientos de capital" [10].

Desde la oposición, el PSOE trató de reinterpretar el periodo de gobierno socialista haciendo hincapié en las medidas más integracionistas y federalistas promovidas por los gabinetes de Felipe González, y dejando a un lado los episodios más estatalistas. Ciudadanía y cohesión como banderas de un proyecto definido a escala europea, y emparentado con las propuestas del partido socialdemócrata alemán. Zapatero planteó desde su llegada a la Secretaría General del partido una crítica sistemática al hecho de que Aznar hubiese transformado el legado dejado por Felipe González (supuestamente a la cabeza de la construcción europea) en un interés puntual por la liberalización económica de Europa y la puesta en marcha del Euro (Closa, 2001).

A la crítica de la inexistencia de un proyecto propio y amplio acerca de lo que debería ser Europa (que efectivamente se corrobora en la escasez de documentos oficiales emanados del Gobierno popular en torno a la construcción europea y de la ausencia de un texto que sincretice su visión de la integración europea), los socialistas añadieron la producción de numerosos documentos programáticos acerca de las líneas que debería cumplir la UE en el futuro, desde sus principios y valores hasta el desarrollo de nuevas políticas comunes como las referidas a las materias de exteriores [11]. El trabajo de los tres convencionales socialistas estuvo frecuentemente orientado a trabajar en favor de una Convención con una lectura maximalista de Laeken, como lo demuestra la lectura del texto presentado en inglés y en español "Una Constitución Europea para la paz, la solidaridad y los derechos humanos".

Volver

3.1.2. Las prioridades de la agenda convencional

1. Reconocimiento constitucional de las regiones ultraperiféricas

Ambos partidos comparten la demanda de constitucionalizar el reconocimiento de las regiones ultraperiféricas, lo que aseguraría un tratamiento específico a las mismas en materia de cohesión territorial y les permitiría ciertas particularidades de orden fiscal y económico. En este sentido, esta demanda se integraría en la estrategia de "transferencia de problemas" que caracteriza parte de política europea española, según Torreblanca (Torreblanca, 2001).

2. Integración de la Carta de DdFf de la UE en la Constitución

Esta es otra de las materias en las que populares y socialistas compartieron punto de vista, generando además un documento que firmaron juntos al mismo tiempo que otros muchos convencionales de otras nacionalidades [12]. En ella, todos los representantes de nacionalidad española firmaron la petición de incorporar la Carta de DDFF a la Constitución en lugar de relegarla a un protocolo o reducir su carácter vinculante (como querían los convencionales británicos en el Grupo de Trabajo), ya que "no sólo el carácter jurídico vinculante sino también su presentación política es esencial."

Resulta interesante comprobar cómo en el documento firmado en marzo de 2003 confluyeron los convencionales españoles en un momento en que la tensión derivada de otras materias (la política exterior especialmente) estaba llegando a la crispación, lo que demuestra el grado de independencia del trabajo en el seno de la Convención.

3. Personalidad jurídica y eliminación de los pilares

Este asunto era uno de los que arrastraba mayor consenso desde que la Declaración Laeken se preguntase "¿Hay que revisar la distinción entre la Unión y las Comunidades? ¿Qué hacer con la división en tres pilares?". Este consenso se reflejó en las conclusiones del Grupo de Trabajo presidido por Giuliano Amato, en el que el único representante español fue Ana Palacio y que fue el segundo grupo en presentar sus conclusiones a la Convención como recuerda Peter Norman al señalar que

the working group on legal personality reported on 1 October and came out in favour of a single legal personality for the Union in unambiguos terms. (Norman, 2003)

Tanto el PP como el PSOE estaban de acuerdo con esta medida.

Volver

4. Papel de los parlamentos nacionales

A pesar de las diferentes visiones que ambos partidos mantienen acerca de la existencia y la naturaleza del déficit democrático en la UE, ambos coincidieron al menos en destacar la importancia que suponía determinar en la Convención el papel que debían desempeñar los parlamentos nacionales en las políticas comunitarias, y esta coincidencia explica la presencia de Gabriel Cisneros y Josep Borrell firmando un mismo texto [13] acerca de la materia. Este debate, arrastrado desde principios de los noventa, había visto aparecer varias propuestas. Entre ellas la de crear una nueva institución para dar cabida a su representación, su participación en una especie de debate del estado de la Unión o hacerlas participantes activas en el control político del principio de subsidiariedad.

Desde este último modelo, el Grupo de Trabajo I, presidido por el popular Íñigo Méndez de Vigo realizó una propuesta que se ha convertido en lugar común atribuir en gran medida a su autoría, basada en la capacidad de las cámaras de los estados miembros (y no finalmente de las regiones con autonomía política como otros muchos querían) para participar en el control político de la aplicación del principio de subsidiariedad por parte de las instituciones comunitarias, además de obligar a la Comisión a enviarles cualquier iniciativa al mismo tiempo que a los Gobiernos, para que los parlamentos puedan ejercer mejor su trabajo de control nacional.

Los socialistas europeos afirmaban en el documento CONV 392/02, mostrando una clara sintonía con este planteamiento, que "los parlamentos nacionales deben tener un papel más fuerte, en particular, en la garantía del cumplimiento del principio de subsidiariedad, sin necesidad de crear nuevas instituciones." Pero añadían una sugerencia final que convertía su propuesta en novedosa al plantear que "para conseguir una Europa más democrática es preciso que el Parlamento Europeo, los parlamentos nacionales y los ciudadanos de Europa participen en las futuras enmiendas de la nueva Constitución Europea."

Volver

5. Simplificación y jerarquización de fuentes e instrumentos legales

Frente al consenso alcanzado al debatir el reconocimiento de la personalidad jurídica de la UE, este tema (también de fuerte apariencia técnica) puso sobre la mesa mayores dificultades y puntos de vista. Varios miembros, entre ellos Peter Hain temían que, sobre todo la reducción de procedimientos legales, fuese una manera encubierta de acabar comunitarizando algunas materias que en la práctica el Reino Unido y otros países no estaban dispuestos a alejar del control estatal. Su estrategia fue la de emparentar la complejidad con el respeto a la diversidad de tradicionales nacionales y a la existencia de materias altamente sensibles, por lo que su simplificación podía dañar fuertemente, y contra todo pronóstico, la legitimidad democrática de la Unión. Este tipo de declaraciones guardan bastante conexión con las que pronunció Piqué en un discurso cuando ejercía la titularidad de la cartera de exteriores española:

La supresión de la estructura de pilares no significa que no deban preverse procedimientos y mecanismos diferenciados que se adapten adecuadamente a la naturaleza de las distintas materias o políticas. Hay que huir de falsos debates que oponen comunitarización e intergubernamentalismo.

Volver

6. Delimitación competencial

Ambos grupos de convencionales mostraron su oposición a la creación de un catálogo rígido de competencias, propuesta que se hacía eco de uno de los modelos clásicos de la teoría política federal. Esta coincidencia se basaba en la aceptación de la dificultad que a menudo suponía encasillar las materias reguladas en una competencia específica. Al mismo tiempo, los gobiernos, por un lado, y los parlamentos nacionales, por otro, compartían el miedo que se había generalizado en los años noventa a la pérdida de competencias nacionales a través de mecanismos indirectos (como había demostrado la trayectoria de las Comunidades a través del amplio uso que se dio al antiguo artículo 235 del Tratado de la CEE a lo largo de los sesenta y setenta), por lo que habían planteado la necesidad de clarificar y delimitar las competencias desde la firma del Tratado de Maastricht.

La aceptación de ambos partidos de la necesidad de aclarar la delimitación competencial se sintetizó en su apoyo las conclusiones del Grupo de Trabajo respectivos a la hora de diseñar tres tipos de categorías (exclusivas,

compartidas y acciones de apoyo o complementarias). Uno de las primeras contribuciones españolas a la Convención fue la elaborada por Ana Palacio sobre esta materia [14], donde adoptaba una postura contraria a un catálogo rígido y apostaba por plantear el debate de forma teleológica, haciendo depender las competencias de los objetivos de la Unión, a pesar de los miedos expresados por muchos representantes acerca del fantasma del antiguo uso del artículo 235 del TCEE. Sin embargo desde fuera de la Convención, el Gobierno mostraba sus miedos a que el debate en esta materia pudiese abrir la posibilidad de ampliar o incluso reducir las competencias (renacionalizando algunas políticas comunes como la agricultura), por lo que insistía en que más que hablar de las competencias en sí había que hablar de la forma de reparto y ejercicio de las mismas, eso sí, actualizando previamente el reconocimiento competencial ya incorporado al acervo comunitario por la labor del Tribunal de Justicia en las últimas décadas, según Piqué aclaraba en su citado discurso.

Volver

7. Extensión de la mayoría cualificada y la codecisión

De una forma un tanto enigmática, Peter Hain y Ana Palacio incluían en su propuesta sobre instituciones de 28 de febrero de 2003 (que respondía a la propuesta franco-alemana de enero y se elaboró tras la Cumbre Bilateral que reunió a Blair y Aznar en esos días) "la aplicación del procedimiento de codecisión y del voto por mayoría cualificada a algunas nuevas áreas" [15]. Para conocer cuáles eran las áreas favorecidas de dicha generalización, o mejor dicho, para conocer cuáles quedaban aún bajo la unanimidad según el proyecto hispano-británico había que esperar la aparición de nuevos documentos, aunque la respuesta fuese previsible.

En abril, Ana Palacio ratificaba su atlética capacidad política para seguir aportando documentos de referencia a la Convención a pesar de tener que lidiar con uno de los periodos más conflictivos de los últimos años en la cartera de exteriores española. El documento CONV 706/03 sobre la "Política de Seguridad y Defensa" señalaba que "a la vez que se preserva la regla de unanimidad para decisiones relativas a la PESD" el nuevo tratado debía permitir la existencia de mecanismos de cooperación flexibles.

Un mes después, la Ministra se unía a varios convencionales más (donde no faltaba, por supuesto, Peter Hain) para redactar un documento donde se decantaban abiertamente por la unanimidad en los asuntos fiscales (salvo en cuestiones de persecución del fraude) [16], ante la amenaza surgida dentro del Presidium de poder permitir la entrada en este campo de la cualificada.

Por su parte, los convencionales socialistas defendieron (conforme a su visión federalista de la integración) la generalización de la extensión. A finales de 2002, en su contribución "Una Constitución europea para la paz, la solidaridad y los derechos humanos" en paralelo a su reclamo de hacer de la UE un "actor político relevante y global", aconsejaban extender la cualificada al ámbito de la PESC, aunque las referencias a la PESD no aclaraban si aquí también se cumpliría la extensión anunciada. Sin embargo, cuando como consecuencia de la crisis de Irak Francia y Alemania se pusieron a la cabeza de lanzar la iniciativa de fortalecer la Europa de la Defensa, los tres convencionales socialistas se declararon a favor de la extensión de la cualificada también a este campo [17] .

Volver

8. Objetivos, valores y principios de la UE

Gran parte de las cuestiones referidas a este capítulo han sido ya esbozadas a la hora de exponer las visiones que ambos partidos tienen de la integración europea, por lo que haremos mención especial sólo a los asuntos que resultaron más notorios en la Convención.

En algunos de estos puntos, los convencionales populares y socialistas divergieron como en la mención de la herencia cristiana en el Preámbulo redactado y propuesto por Giscard. El Gobierno español fue uno de los más beligerantes en su defensa, aunque en parte este hecho se haya debido a la estrategia de Aznar de ganarse aliados a la hora de renegociar el capítulo institucional que perjudicaba a España y de tener un elemento de negociación cuando llegase la CIG (rompiendo en este sentido con la lógica deliberativa propia de la Convención). Por su parte, los convencionales socialistas (con Borrell a la cabeza) se posicionaron activamente en contra de la mención, en coherencia con su visión laica del proceso de integración [18] y de su apoyo a la candidatura turca como argumentaba Carlos Carnero en un artículo periodístico en El País el 18 de noviembre de 2002.

En cuanto a los aspectos referidos a la democratización de la Unión, percibimos en el PP una posición más contradictoria que la de los convencionales socialistas. Los primeros partían de una visión de la democratización como acercamiento y visibilidad a los ciudadanos, pero a la vez se mostraron claramente en contra de propuestas como la elección del Presidente de la Comisión por el Parlamento Europeo o el sistema de doble mayoría (cuya legitimidad, argumentaban franceses y alemanes, estaba en su claridad y carácter democrático) a la hora de determinar la cualificada en el Consejo.

Otro de los puntos conflictivos fue el de considerar desde el nivel constitucional el papel de las regiones en la configuración europea, asunto al que el PP (acorde con su política nacional) mostró reticencias apoyando que la UE nombrase a estados y ciudadanos como fuentes de su legitimidad en lugar de a los pueblos, como hasta ahora era contemplado en los tratados, y promoviendo que la UE incorporase en su Constitución un cláusula que defendiese la integridad territorial de los estados miembros [19]. En esta línea, Aznar declaraba en una rueda de prensa en la que se le había inquirido sobre la visión que tenía acerca del papel de las regiones en loa construcción europea:

La UE es una Unión de estados; no es otra cosa, es una unión de Estados Miembros, en donde efectivamente, ámbitos como los regionales tienen sus cauces de participación a través de los Comités regionales. (...) En consecuencia, eso es lo que es la realidad. Es la realidad y es lo que es posible [20].

El PSOE se mostró más ambiguo en este asunto, ya que a pesar de que sus convencionales firmaron una contribución junto a todos los socialistas europeos en la que se reconocía en octubre de 2002 que "nosotros, socialistas y socialdemócratas europeos, queremos construir una democracia europea –una Europa para los ciudadanos- basada en la doble legitimidad de los Estados miembros y de los pueblos de Europa" [21], no mostraron inconveniente en la redacción final del artículo primero de la Constitución, tal y como les fue criticado por los partidos nacionalistas en el Congreso de los Diputados en el mes de junio de 2003 [22].

Volver

9. Asuntos presupuestarios y de materia fiscal

La posición popular en materia fiscal era clara y contaba con el apoyo de un aliado de peso, la representación británica. El mantenimiento de la unanimidad a la hora de decidir en asuntos que tuviesen que ver con la armonización o creación de impuestos nivel europeo fue defendido en cooperación con otros representantes de gobierno que se oponían a esta cesión de competencias por diferentes motivos en un documento donde se puede leer "the right to determine taxation issues must continue to be held at national level" [23].

En esta materia, los socialistas mantuvieron nuevamente una posición diferente a la de sus compañeros populares, y se alinearon con gran parte de la socialdemocracia europea, de parte de los democristianos y con el centro-derecha francés. Como quedó demostrado con el apoyo que mucho más tarde los socialistas en el Gobierno han mostrado a la propuesta franco-alemana de armonización del impuesto de sociedades, los convencionales socialistas integraron su discurso sobre la fiscalidad con el de los presupuestos comunitarios. En la primera contribución española a la Convención, Carlos Carnero llegaba a plantear el establecimiento de un impuesto europeo progresivo sobre la renta por el mecanismo de codecisión, a la vez que hablaba de democratizar plenamente el procedimiento presupuestario de la UE declarando "que el procedimiento de codecisión entre el Parlamento Europeo y el Consejo se aplicase sobre la totalidad del Presupuesto (...), los recursos propios y las Perspectivas Financieras" [24]. Sus palabras, fuertemente comprometidas con una idea federal de Europa, son una muestra extrema de lo que una parte del PSOE es capaz de proponer en esta materia, aunque no estamos seguro de que sus palabras sean compartidas por los miembros más pragmáticos de su partido. A pesar de todo, los convencionales populares no llegaban siquiera retóricamente tan lejos, aunque reconocían que en materia presupuestaria existía la necesidad de mejorar y simplificar el procedimiento [25], desde una perspectiva más técnica que política.

Volver

10. Gobernanza económica

En noviembre de 2003, El País abría una de sus páginas de la sección Internacional con una noticia cuyo titular rezaba: "Aznar propone más liberalización para fortalecer el papel de Europa en el mundo". En realidad, la propuesta no traía contenidos novedosos ya que al mismo tiempo se reducía a remarcar la necesidad de cumplir con los objetivos que se habían marcado los estados europeos en Lisboa tres años atrás y seguía la línea económica de todos los gobiernos presididos por Aznar. De hecho, la defensa de un modelo económico liberal para Europa (supuestamente compatible con el modelo de capitalismo europeo) es uno de los pocos puntos que compartían los gobiernos de Blair y Aznar, en la que llegó a ser llamada la alternativa al eje París-Berlín, a pesar de que la realidad del euro distanciaba a ambos líderes a la hora de tener que gestionar sus compromisos en la Europa del Euro.

La Convención se orientó en este capítulo hacia el mantenimiento del status quo, a pesar de la insistencia de algunos convencionales por afrontar las materias económicas en un enfoque conjunto con el de la Europa social. El resultado final fue el de mantener por separado la gestión de la política monetaria (comunitarizada) y la de la política económica (todavía ampliamente en manos de los estados). A pesar de la intensidad con que se vivieron los debates en el Grupo de Trabajo referido a esta materia (que estaban, por cierto, cerrados al público), el resultado final fue considerablemente pobre (Borrell; Carnero; López Garrido, 2003).

La labor de los socialistas pareció ser mucho más intensa que la de los populares en esta área, debido en gran parte a su interés por modificar la línea seguida hasta ahora y acercarla a la llamada Europa social, de cohesión y de empleo. En este sentido, formaron alianzas con muchos de los convencionales de izquierdas (con la curiosa abstención de los socialdemócratas nórdicos) y "defendimos incluir la coordinación de las políticas económicas entre las políticas compartidas de la Unión (artículo 13) y que las Grandes Orientaciones de Política Económica (GOPE) se extendieran a las cuestiones sociales" (Borrell; Carnero; López Garrido, 2003).

En sus contribuciones y en los debates, los socialistas siempre defendieron la visión socialdemócrata del modelo de economía social de mercado europea, desde la inclusión de principios y objetivos de la Unión como la igualdad y solidaridad o el pleno empleo, o la creación de un Grupo de Trabajo sobre la Europa Social a la que el propio Giscard mostró fuertes reticencias, las propuestas sobre la reforma presupuestaria...

Volver

11. Europa social, cohesión y empleo

Lógicamente vinculado al capítulo anterior, la Europa social, de cohesión y de empleo ha sido una de las banderas del trabajo de los convencionales socialistas. La mayor parte de sus contribuciones hacía mención de alguna forma o de otra a este capítulo, que forma parte fundamental tanto de su visión de Europa como de sus programas electorales y sus discursos políticos. Incluso la intensa labor de Josep Borrell, Carlos Carnero y Diego López Garrido en la proyección pública de los trabajos de la Convención (publicando artículos en los medios, dando charlas...), tuvo esta materia como una de sus principales. El ejemplo más claro en este sentido es el texto de los tres convencionales que publicó El País en su Tribuna de 1 de noviembre de 2002 titulado "Una Constitución para la Europa social y de empleo", que tenía la firma acompañante de los representantes de los

sindicatos más importantes de España, Méndez y Fidalgo.

Asimismo, el trabajo de los tres convencionales dio buenos resultados en el seno de la Convención, con numerosas contribuciones que trataban temas variados como la igualdad en materia de género, la inclusión de la Carta con todo su articulado (incluida la parte referida a la Solidaridad), la creación de un "verdadero gobierno económico y social" de la UE o la estructuración del diálogo y la concertación social a nivel europeo.

Por su parte, el PP pareció entender este capítulo como algo menos importante en su agenda, salvo quizás en materia de cohesión territorial y las referencias retóricas al empleo (entendido desde enfoques más liberales que las de los socialdemócratas). Por ello, el editorial de El País de 15 de junio de 2003 titulado "España, convencional" lamentaba que los representantes del Gobierno en la Convención no hubieran estado más activos en este terreno, llegando a afirmar que "en la posición española se echa de menos un mayor empuje de la política de cohesión económica y social (a lo que se añade "territorial", como si ahora, cuando se secan los fondos para España, este país estuviera menos interesado."

Volver

12. Asuntos de Libertad, Seguridad y Justicia

La estrategia de transferir los asuntos de esta materia al nivel comunitario para mejorar la eficacia de la gestión y aumentar los recursos ha estado en la agenda de todos los gobiernos españoles de la década pasada, aunque el PP hizo un énfasis particular en su promoción. No es de extrañar por ello que haya sido una de las áreas en las que los populares hayan trabajado más, también en el seno de la Convención, donde por ejemplo tuvieron a los dos representantes españoles en el seno del Grupo de Trabajo X, dedicado a la materia (Ana Palacio y Méndez de Vigo). El contexto internacional de los últimos años, con un redoblado énfasis político y mediático alrededor de los problemas derivados de la inmigración ilegal y el terrorismo internacional han beneficiado la posición defendida por el Gobierno, creando una base para el diálogo político antes trufado de complicaciones debido a las múltiples perspectivas políticas que los estados europeos mantienen en estos temas.

Una muestra del interés de los populares por comunitarizar las materias de esta área, así como de la capacidad para ganarse aliados a priori reacios a dar pasos hacia el fortalecimiento de las instituciones centrales de la Unión, es el documento redactado por Ana Palacio sobre instituciones [26] (CONV 591/03) donde se afirma ampliamente que "España y Reino Unido apoyan una Comisión fuerte e independiente", expresando a continuación el deseo que tienen ambos en "fortalecer su poder de iniciativa, en particular en el área de los asuntos de justicia e interior".

El trabajo de los populares se centró también en conseguir que todas las decisiones en este capítulo se tomasen por mayoría cualificada, dando lugar así al nacimiento de una verdadera política europea de inmigración [27]. Asimismo, otros asuntos importantes en la agenda popular (y que ratifican su éxito diplomático al ser incluidos en el texto final) fueron la inclusión de una cláusula de solidaridad entre los estados miembros en caso de ataque terrorista (incluido en las propuestas de Ana Palacio sobre la Política Europea de Seguridad y Defensa, citadas más arriba), la posibilidad de usar medios militares de la Unión para luchar frente al terrorismo internacional, la posibilidad de congelación de los fondos de las organizaciones terroristas y el reconocimiento mutuo de sentencias en materia penal. Paralelamente al trabajo en la Convención (que resulta algo difícil de rastrear ya que no abundan las contribuciones escritas en esta materia), el Gobierno veía recompensada una de sus prioridades en Europa, al conseguir que la UE ilegalizara a Batasuna tras incluirla en su lista pública de organizaciones terroristas [28].

La posición de los socialistas en esta materia fue menos enfática, pero apoyó siempre las iniciativas de los convencionales populares. En su texto programático [29] comparten casi todas las propuestas de los populares (la comunitarización de la política de inmigración, el reconocimiento de sentencias penales...), pero enmarcan todo su discurso de lucha contra el terrorismo y contra los problemas derivados de la inmigración dentro de la vinculación europea a la defensa de los derechos humanos y la democracia, en lugar de insistir en la vertiente de la seguridad.

Volver

13. Asuntos de PESC y PESD

El contexto político español y mundial favoreció que este capítulo fuese al mismo tiempo uno de los más recurrentes y nombrados, y a la vez uno de los que pudo haber enturbiado el consenso de los convencionales y estados en torno a los temas debatidos. Tanto el PP como el PSOE en sus respectivos gobiernos han estado a favor y han promovido la creación de la PESC, aunque existiesen matices evidentes. Los populares anteponían la relación transatlántica a cualquier innovación en materia de Defensa (y defendieron el derecho de veto en apoyo de la posición británica, ya que la capacidad militar española los colocaba en una posición secundaria en este campo) y a la vez hicieron gala de un marcado estatalismo, anteponiendo los intereses nacionales y la capacidad autónoma de decisión a una posible concertación de posturas comunes al nivel europeo (tal y como demostró el conflicto de Irak y la actuación de Aznar y Ana Palacio en todos los foros a los que acudieron en el transcurso de los meses que duró la escalada de tensión entre europeos, estadounidenses e Irak).

Los socialistas, de acuerdo con su visión de la futura UE como potencia civil global [30], mostraron una fuerte beligerancia a la hora de defender temas como la extensión de la cualificada a la PESC, la vinculación de la acción exterior comunitaria al Derecho Internacional, el uso de foros multilaterales o la posibilidad de que las cooperaciones reforzadas se aplicasen a la Defensa (aún a riesgo de que España quedase aparcada).

Volver

14. Diseño institucional

Como resulta ampliamente conocido, el papel de los convencionales populares se vio parcialmente empañado por su postura ante una parte trascendental del debate institucional. Su oposición frontal a la reapertura de Niza en el capítulo de reparto de poder institucional no debe hacernos olvidar, sin embargo, que habían trabajado en este capítulo con anterioridad y que incluso José María Aznar había tratado de adelantarse a otros dirigentes europeos al hacer propuesta concretas como la presidencia estable, a pesar de que ello ocurriese en foros alternativos a la Convención (como el discurso que pronunció en la Universidad de Oxford en mayo de 2002) y a pesar de que con el devenir de los acontecimientos fuese tomando cada vez papel cada vez más reactivo frente al renacido eje franco-alemán.

Los populares propusieron una presidencia estable de la Unión (y fueron criticados de excesivo intergubernamentalismo por ello) que a la larga les colocó en una posición incómoda junto a los estados pequeños y medianos cuando quisieron recabar apoyos contra la propuesta de mayoría cualificada por doble mayoría. Asimismo se opusieron a la propuesta franco-alemana de elección del Presidente de la Comisión por parte del Parlamento Europeo y pusieron condiciones a la aceptación de la creación del cargo de Ministro de Asuntos Exteriores Europeo (en alianza con los británicos), que debía mantener su doble sombrero y quedar así asegurada su conexión con los estados a través del Consejo [31].

Por último, hay que destacar que la forma en que los convencionales populares se opusieron a la reapertura de Niza, aunque fue unánime, se cuajó de formas diferentes. Mientras que los representantes del Gobierno amenazaron con bloquear los resultados de la Convención (en un gesto que desacreditaba las buenas formas que habían mostrado a lo largo de las mismas), Gabriel Cisneros hacía una propuesta [32] donde argumentaba que en caso de replantear el reparto de poder, debía hacerse teniendo en cuenta todo el "paquete institucional" y no sólo el Consejo de Ministros. Esta propuesta, más en línea con la forma de trabajar en la Convención y más realista (visto que el propio Gobierno modificó infructuosamente su posición en la Cumbre de Bruselas aceptando parte de los planteamientos esbozados meses antes por Cisneros), encajaba mejor con el posicionamiento de los convencionales socialistas. Estos tuvieron una actuación considerablemente ambigua, que fue desde la afirmación de que la doble mayoría era el principio más legítimo de decisión [33] hasta modificarse paulatinamente en una crítica a Aznar por haber dejado perder tantos eurodiputados en Niza [34], y transformarse finalmente en el Congreso de los Diputados en un apoyo del PSOE a la posición del Gobierno "a condición de que resulte alcanzable sin recurrir a tácticas de bloqueo" [35].

Volver

3.1.3. Las alianzas

Se puede hablar de eje entre Alemania y Francia, pero no hay ningún otro. España, a veces, coincide con el Reino Unido, y otras con Francia. Pero no hay ninguna voluntad de configurar ejes y mucho menos alternativos al de París-Berlín.

De esta forma zanjaba Josep Piqué, en unas declaraciones al periódico La Razón el 3 de marzo de 2002, los rumores que hablaban de una posible alianza más o menos permanente del Gobierno español con el británico, a tenor de las crecientes coincidencias entre ambos en materia fiscal, en la defensa de una mayor liberalización económica del continente como estrategia para mejorar su posición en el comercio mundial y en la centralidad del vínculo transatlántico en la configuración de la política exterior de ambos países y de Europa. A pesar esas coincidencias, no puede hablarse de concertación estructurada de posiciones entre ambos (de la forma misma en que es llevada a cabo entre Francia y Alemania) aunque resultase evidente que Aznar y Blair trataban (apoyándose en Italia de vez en cuando) de neutralizar en parte la perspectiva de Europa que Chirac y Schröder habían vuelto a consensuar tras el periodo de fuertes desavenencias que alcanzó su máxima expresión en Niza.

En ese sentido, los convencionales populares y los británicos firmaron conjuntamente documentos sobre las instituciones y sobre materias fiscales, trabajaron en la misma línea en muchos asuntos en el Presidium, tomaron una actitud compartida en el conflicto de Irak paralelo a la Convención y sintonizaron en cuestiones como la Defensa Europea, aunque en este último punto el Reino Unido tan sólo dirigió su mirada a Alemania y Francia cuando los tres se propusieron dar un paso en la construcción de la misma [36]. En otros temas como la inclusión de la Carta de DDFF o la cohesión territorial, populares y británicos deshacían su sintonía, de la misma forma que el Reino Unido no acompañó con toda la fuerza que Aznar hubiera deseado las reclamaciones que el Gobierno español hacía sobre el reparto de poder institucional. El apoyo en este capítulo (que recordemos que beneficiaba en última instancia a los británicos como país grande) fue decreciendo conforme se acercaba la Cumbre de Bruselas de diciembre.

Por ello, los populares lanzaron una nueva línea de alianzas con los países pequeños y medianos cuando Giscard sacó de su "chistera" la propuesta del por entonces artículo 17. Tampoco en esta ocasión la "alianza" tenía visos de prosperar teniendo en cuenta los diferentes intereses que España mantenía en la configuración institucional y ciertas incoherencias en su discurso, como destacó José Ignacio Torreblanca en un artículo en el Real Instituto Elcano titulado "¿Quién teme a la Convención?" donde quedaba de manifiesto la encrucijada argumentativa en la que España había quedado encerrada.

Por su parte, los convencionales socialistas tendieron a compartir puntos de vista con la socialdemocracia alemana y europea, así como con los sectores políticos más integracionistas en cada ámbito concreto (incluso con los populares en el caso de la integración de la Carta de DDFF, por ejemplo). Parece, en todo caso, que el posicionamiento de los mismos tuvo una motivación menos estratégica, como el caso de las alianzas del Partido Popular, y más cercana a la posesión de ideas comunes acerca del proceso de integración europea.

3.2. Análisis de la actividad en la Convención

3.2.1. Las contribuciones

El presente epígrafe consiste en el análisis de la actividad de los convencionales a partir de las contribuciones en las que participaron y depositaron en el registro de la Convención. En total, los convencionales españoles participaron de alguna forma u otra en la redacción de un total de 29 contribuciones, dando lugar unas veces a textos de verdadera importancia programática como la de los tres socialistas exponiendo una idea global de lo que debería ser la UE reformada [37] o la de Ana Palacio y Peter Hain sobre las instituciones [38], y en otras ocasiones a meros posicionamientos o aportaciones puntuales como la propuesta de incorporación de la Carta de DDFF [39] que firmaron todos los españoles o la propuesta de ordenación del Tratado de Gabriel Cisneros [40]. La autoría de esas 29 contribuciones se distribuye de la siguiente forma:

AUTORÍA DE LAS CONTRIBUCIONES	NÚMERO
De los socialistas exclusivamente	8
De los socialistas junto a otros convencionales (no populares)	9
De los populares exclusivamente	6
De los populares junto a otros convencionales (no socialistas)	9
De socialistas y populares conjuntamente	3
De representantes parlamentarios	21
De representantes del Gobierno	9
De ambos tipos de representante conjuntamente	3

En total, si tenemos en cuenta que 2 de las propuestas populares registradas fueron las depositadas por Eduardo Zaplana como miembro del Comité de las Regiones y que uno de las propuestas socialistas es una duplicación en inglés de un documento presentado anteriormente en español [41], los populares presentaron una actividad en este campo levemente menos intensa que los socialistas (16 contra 19), aunque ambos tejieron contactos con otros convencionales de distinta nacionalidad a la española en el mismo número de ocasiones (9).

En la elaboración individual de contribuciones destacaron Ana Palacio (2), Carlos Carnero (1) y Josep Borrell (1), y el segundo de ellos apareció en mayor número de ocasiones aliado como único representante español junto a otros convencionales de otras nacionalidades (4). Además, según las cifras manejadas el "trío" socialista pareció coordinarse de forma más fructífera entre sí, dando como resultado de este trabajo 5 documentos de gran interés en los que participaron a solas en su elaboración. En cuanto a los documentos en los que populares y socialistas coincidieron trabajando juntos cabe destacar el ya referido a la integración de la Carta de DDFF, el del papel de los parlamentos nacionales en la UE [42] y por último el que evalúa el papel del deporte en el futuro tratado constitucional [43], temas en los que había gran consenso en los dos primeros casos, y de menor importancia constitucional en el tercero.

En el siguiente cuadro, mostramos orientativamente el contenido de las contribuciones en relación con la autoría de la misma, aunque es evidente que hay textos con temáticas compartidas.

TEMÁTICA	CONTRIBUCIONES SOCIALISTAS (17)	CONTRIBUCIONES POPULARES (15)	CONTRIBUCIONES CONJUNTAS (3)
Delimitación competencial y estructura federal	1	1	Х
Instituciones	1	5	х
Naturaleza, objetivos y principios de la UE	6	1	Х

Regiones y ultraperificidad	2	1	X
Cohesión económica y social	3	Х	Х
Carta de DDFF	1	2	1
Presupuesto	1	Х	Х
Gobernanza económica	Х	1	Х
Deporte	1	1	1
Parlamentos Nacionales	1	1	1
PESC	Х	1	х
Estructura formal del Tratado	Х	1	Х

Es destacable el hecho de que los populares centrasen sus esfuerzos en aspectos más concretos de la integración (como el capítulo institucional y la integración de la Carta de DDFF), fieles a su concepto más técnico y pragmático del proceso de construcción europea, así como a su posición en el Gobierno. Por su parte, los socialistas destacan en textos más programáticos y en aquellos dedicados a la Europa social. Por último, creemos interesante presentar un cuadro sobre el momento en que los convencionales presentaron sus contribuciones.

FASE	CONTRIBUCIONES SOCIALITAS	CONTRIBUCIONES POPULARES	CONTRIBUCIONES CONJUNTAS
1ª Fase: de escucha (febrero-julio 2002)	2	3	Х
2ª fase: de estudio y reflexión(julio 2002-febrero 2003)	8	1	2
3ª fase: propuesta y redacción(febrero-junio 2003)	4	8	1

Aunque es cierto que las dos últimas fases quedaron en parte solapadas en el tiempo, la distribución temporal de las contribuciones refleja informaciones interesantes. Los populares (en especial los representantes gubernamentales) intensificaron mucho más su actividad cuando el momento de la redacción comenzaba a poner verdaderamente en juego el resultado final de la Convención, y mantuvieron la misma estrategia de conceder a partir de entonces una gran importancia estratégica a la labor de Ana Palacio y Alfonso Dastis diseñada por otros estados. Por su parte, el "trío" socialista trabajó más activamente en el periodo de estudio y reflexión, tratando de influir en el resultado final antes de que los representantes de los gobiernos europeos transformasen considerablemente el "espíritu convencional" en una versión suavizada de las CIG's.

Volver

3.2.2. La actividad en los Grupos de Trabajo y en el pleno

Los representantes españoles también tuvieron un papel destacado en las participaciones en los Grupos de Trabajo y en el pleno. Aunque no han sido consultadas las intervenciones orales, lo cual limita mucho el alcance de estas conclusiones, podemos señalar que hubo participación española en todos los grupos de trabajo salvo en los dedicados a Parlamentos Nacionales y Competencias Complementarias. Asimismo, socialistas y populares estuvieron conjuntamente presentes en 6 de ellos (Carta de DDFF, Gobernanza Económica, Acción Exterior, Defensa, Simplificación y Europa Social); mientras que los populares en solitario participaron en tres de ellos (Subsidiariedad, Personalidad Jurídica y Seguridad y Justicia). Méndez de Vigo presidió el grupo dedicado Subsidiariedad, y Josep Borrell fue el convencional presente en el mayor número de ellos (3).

En cuanto al pleno, no he podido reunir información más allá de la asistencia (adjuntada en un anexo al trabajo), lo cual aporta una perspectiva muy general y poco precisa de la actividad desarrollada en los mismos a la hora de intervenir. Sin embargo, merece la pena destacar el hecho de que los representantes españoles del Parlamento Europeo (Méndez de Vigo y Carnero) estuvieron presentes en todas las sesiones, así como el esfuerzo de Ana Palacio por combinar su cargo de Ministra de Asuntos Exteriores y su papel como convencional ya que, a pesar de que su presencia disminuyó a partir de su nombramiento, mantuvo sus colaboraciones e intervenciones.

3.2.3. Otras actividades

En este punto quisiera destacar tres tipos de actividades que, aunque por diversos motivos resulta complicado mensurar, tuvieron una gran importancia en cuanto a determinar la actividad desarrollada en el seno de la Convención. El primer aspecto consiste en destacar el trabajo realizado en el Presidium de los convencionales populares, que al encontrarse envuelto en la lógica diplomática más que en la de deliberación pública, es imposible valorar sin el recurso las entrevistas personales. Sin embargo, hay testimonios como el de Peter Norman en su descripción cronológica del desarrollo de la Convención (Norman, 2003) que reflejan el hecho de que tanto Méndez de Vigo, como Ana Palacio y luego Alfonso Dastis tuvieron un papel muy activo dentro del mismo. España y, en especial su Gobierno, se vieron favorecidos el hecho que les brindó el azar al haber sido encargada con la presidencia durante los primeros meses de andadura convencional. A pesar de todo, el trabajo de Méndez de Vigo tuvo una marcada orientación a cumplir con las perspectivas del órgano que le había nombrado, el Parlamento Europeo.

En segundo lugar, se desarrollaron diversos tipos de contactos informales a lo largo de los 16 meses de duración de la Convención que contribuyeron a permitir que los trabajos avanzasen más rápidamente y que las complicaciones iniciales (referidas sobre todo a las diferentes culturas políticas de los convencionales) fuesen superadas. Entre ellas podemos referir las reuniones que promovió Méndez de Vigo, que como señala Norman "organised a discret but influential dining club of "movers and shakers" that would meet in the Brussels Hilton during each plenary session" (Norman 2003), así como los contactos establecidos a través de los grupos parlamentarios de la Eurocámara para coordinar la entrega de propuestas como la CONV 392/02 que integró a los miembros del Partido Socialista Europeo presentes en la Convención.

En tercer lugar, y en contraste con la opacidad de los puntos anteriores que se constituyeron como lugares donde la deliberación podía quedar suspendida y operar entonces la negociación y los puntos de vista más estatalistas y pragmáticos, tenemos que reseñar la actividad de proyección hacia la opinión pública. En este punto destacan los convencionales socialistas (especialmente Carlos Carnero y Josep Borrell), que se encargaron de poner en palabras sencillas parte de los debates y evoluciones surgidos en los plenos y grupos de trabajo en Bruselas, tratando a la vez de buscar apoyo a sus posturas y perspectivas entre los españoles. Sin embargo, el hecho de que el medio más estudiado en este trabajo haya sido El País, así como la escasez de tiempo dedicado a analizar este punto (que debe incluir las conferencias, intervenciones en radio y televisión y otras actividades) impiden llega a conclusiones más poderosas.

Volver

4. A modo de conclusión: el segundo escenario y la herencia de la Convención

La Convención se cerró en medio de una extraña sensación. Por un lado, ningún participante limitaba el alcance novedoso y exitoso del nuevo método, y en cualquier declaración a la prensa o en cualquier artículo de divulgación los convencionales del PP [44] y los socialistas destacaban la importancia de este nuevo método al margen de que el proyecto fuera aprobado posteriormente por los gobernantes. En medio, los representantes del Gobierno español tenían que combinar ese discurso positivo con la "reserva fundamental" de su gabinete. Y en el extremo contrario, José María Aznar comenzó a dejar claro que el papel de los convencionales había terminado y que la tarea era ahora para los gobiernos. Esta postura del presidente del gobierno español puede entenderse en la lógica de negociación que comenzaba a abrirse al clausurarse la Convención, aunque en todo caso la administración española (junto a la de todas las cancillerías europeas que protagonizaron el primer giro importante en la Convención a finales de 2002 al sustituir a sus mandatarios por otros más cercanos al gobierno) consideró que la CIG se había abierto dentro de la propia Convención. Los ejecutivos europeos transformaron parcialmente la Convención en una CIG suavizada desde el momento en que el llamado "esqueleto" presentado por Giscard el 28 de octubre de 2002 eliminó las dudas de los más escépticos y demostró que, fuera o no fruto de una deliberación pública canónica, la Convención acabaría aportando un único texto que aspiraba a tener el impacto y valor político de una verdadera constitución europea (Norman, 2003).

En el caso del Gobierno español, podemos considerar que la reapertura del capítulo institucional de Niza fue la gota que colmó el vaso, o mejor dicho, que se convirtió en la lectura de la ambigua Declaración Laeken que José María Aznar no estaba dispuesto a permitir. Cambiando el modelo de interacción política que hasta entonces había sobrevivido a los embates de los representantes gubernamentales, Ana Palacio y Alfonso Dastis convirtieron en mayo de 2003 la Convención en una conferencia integubernamental al declarar públicamente que estaban dispuestos a bloquear los resultados finales si no se atendía a sus reclamaciones. Este posicionamiento tan explícito no se entiende si no es en referencia a las conversaciones diplomáticas que empezarían en otoño para que los iefes de estado y de gobierno aprobasen finalmente la Constitución. Palacio y Dastis no podían bloquear los trabajos de la Convención, porque la base de interacción que el modelo convencional se había marcado era alcanzar mediante el consenso mediante la deliberación, y no un resultado mayoritario mediante votación (y menos aún mediante una votación con derecho de veto). Pero sí sabían que podían hacer valer dramáticamente su oposición en los posteriores consejos europeos. Un mes más tarde, Ana Palacio modificó su postura parcialmente, y en su última intervención ante el pleno el 13 de junio declaró, en medio de halagos al resultado conjunto, que su gobierno tenía "una reserva fundamental". Esta declaración significaba seguir retando a Francia y Alemania a salir a "la calle para verse las caras sin señoritas delante", pero se amoldaba mejor a la forma en que los convencionales habían aceptado participar durante los 16 meses anteriores.

Paralelamente, los populares (ya con Aznar a la cabeza) iniciaron la estrategia de negociación orientada a ganar

capacidad de influencia en la CIG que comenzaría en otoño. En ese sentido cabe interpretar la beligerancia con que el presidente popular pasó a liderar la inclusión de la referencia a la herencia cristiana en el preámbulo (como arma contra la laicidad defendida a ultranza por Francia), o a juntarse con los medianos y pequeños a la hora de cuestionar la reforma institucional (atacando así a Alemania, el país más beneficiado del nuevo reparto), a pesar de las contradicciones que eso conllevaba para España si quería seguir considerándose a sí misma como "grande" dentro de Europa. Por otro lado, las tensiones acrecentadas en otoño por el incumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento que Francia y Alemania lideraron, permitieron a España (impecable cumplidora del mismo) seguir acumulando puntos a la hora de gestionar las negociaciones intergubernamentales.

Sin embargo, cuando llegó el momento de la verdad, tras dos meses cuajados de una serie interminable de amenazas seguidas de declaraciones de buenas intenciones y al día siguiente de nuevas amenazas, España, Polonia, Alemania y Francia (e Italia con su nefasta labor como Presidencia de la Unión) protagonizaron uno de los nuevos episodios "negros" de la integración europea. A pesar de que la estrategia negociadora había llevado a los populares a reconocer que se podía volver a hablar de doble mayoría siempre que se renegociasen las cifras porcentuales, una serie de circunstancias llevaron a pique la Cumbre de Bruselas de diciembre de 2003.

Analizar la estrategia del Gobierno en esos meses implicaría contar con el tiempo y el espacio propios de un nuevo trabajo, pero se puede al menos esbozar que en parte Aznar malinterpretó o minusvaloró las nuevas características del modelo mixto que la Declaración Laeken había dado a luz. El hecho de que el Gobierno no publicase ni diese a conocer ampliamente documentos de importancia justificando su postura o que la oposición en pleno criticase enérgicamente su estrategia negociadora a finales de diciembre cuando a priori no se estaba sino defendiendo los intereses españoles, muestra que los populares pensaron manejar la situación como había sido hecho en Niza. Aznar obviaba que después de 16 meses de deliberación pública (al margen de que Giscard hubiese colocado hábilmente la cuestión institucional entre los ases de su manga), su postura requería apoyos y argumentos que fueran más allá de su "soberano no" y de la defensa del interés nacional, que al parecer era incluso entendido de forma diferente por los socialistas cuando afirmaban en una tribuna publicada en El País con el sintomático título "Para que España retorne a Europa":

iClaro que nuestro país debe tener un peso adecuado en la futura arquitectura institucional de la Unión! Pero, para conseguirlo, lo más inteligente no es situar el retorno al Tratado de Niza como "línea roja", sino negociar con todos los países (empezando por lo cuatro grandes) y buscar soluciones de compromiso que tengan en cuenta a la vez los votos del Consejo y los escaños en el Parlamento Europeo.

Pues conviene no olvidar que lo que en Niza mantuvimos en el Consejo lo perdimos en el Parlamento, en el que Aznar dejó caer iel 22%! de la representación española, cuando con la Constitución en la mano, gracias a la extensión del procedimiento de codecisión a nuevos e importantes terrenos, se convertirá en un auténtico poder legislativo de la Unión. (El País, 03/10/03)

Leyendo este texto, podemos reconocer que los convencionales socialistas también habían abandonado el modelo ideal de deliberación de la Convención [45] al declarar que lo que había que hacer era "negociar" y "buscar soluciones de compromiso". Este pragmatismo se completaba aludiendo a la necesidad de hacerlo "inteligentemente", es decir, sin recurrir al veto como recurso y desempolvando el modelo de propuesta que el popular Cisneros había presentado en la propia Convención [46], donde el paquete institucional se renegociaba por completo.

Si atendemos a esta línea argumentativa, presente ya por el mes de noviembre de 2003 en los convencionales socialista, no debe sorprender el resultado de la Cumbre de Dublín de junio de 2004. El nuevo Gobierno socialista no aumentó el nivel de la justificación pública de sus posturas, ni divulgó documentos que la avalasen, ni pactó con la oposición la postura a defender en beneficio de España. Pero sí fue más estratégicamente "inteligente" que los populares seis meses antes. Y lo hizo precisamente porque recuperó una lectura a la vez extensiva y limitada de la Declaración Laeken. Extensiva en el sentido de reconocer el nuevo tipo de legitimidad reforzada que se derivaba del resultado final de la Convención (aunque un tema como el de la reapertura del reparto de poder en el capítulo institucional no estuviese explicitado). Limitada en tanto que tomaba dichos resultados como "el punto de partida", y dejaba a los gobiernos el poder de modular dichos resultados. El retorno a Europa que pedían los convencionales socialistas en noviembre se materializó en junio a través del reconocimiento por parte del Gobierno de Zapatero de que la nueva forma mixta de redactar la constitución formal de la UE contaba con su aprobación. Lo que significa esa nueva fórmula para los intereses de España, o lo que piensan los europeos de la misma, es harina de un costal que el tiempo se encargará de ir respondiendo poco a poco.

Volver

- [1] El término "constituyente" lo utilizo con amplitud, ya que resulta evidente que ninguno de los convencionales se consideraba a sí mismo como integrante de unas verdaderas Cortes Constituyentes.
- [2] CONV 4/02
- [3] El País, 16/05/03
- [4] El País, 30/01/03
- [5] El País, 17/03/03
- [6] El País, 29/04/03

- [7] El País, 18/12/03
- [8] Los discursos de los "cuatro presidentes" están disponibles en los archivos de la Convención, CONV 4/02.
- [9] El País, 16/05/03
- [10] El País, 21/01/03
- [11] Entre todos ellos destaca CONV 394/02, "Una Constitución europea para la paz, la solidaridad y los derechos humanos".
- [12] CONV 607/03
- [13] CONV 503/03
- [14] CONV 56/02
- [15] CONV 591/03
- [16] CONV 782/03
- [17] El País, 17/05/03.
- [18] CONV 501/03
- [19] El País, 17/06/03
- [20] En una rueda de prensa en el Palacio de la Moncloa el 8 de enero de 2002 junto a Romano Prodi para inaugurar la presidencia semestral española (Ministerio de AAEE, 2003)
- [21] CONV 392/02
- [22] El País, 26/06/03
- [23] CONV 782/03
- [24] CONV 38/02
- [25] CONV 591/03
- [26] CONV 591/03
- [27] El País, 28/05/03 y 17/06/03
- [28] El País, 06/06/03
- [29] CONV 394/02
- [30] CONV 394/02
- [31] CONV 591/03
- [32] CONV 757/03
- [33] CONV 392/02
- [34] El País, 07/06/03
- [35] El País, 18/06/03
- [36] El País, 17/05/03
- [37] CONV 394/02
- [38] CONV 591/03
- [39] CONV 607/03
- [40] CONV 787/03
- [41] La contribución CONV 455/02 repite la CONV 394/02
- [42] CONV 503/03

[43] CONV 478/03

[44] Ana Palacio llegó a afirmar en la sesión plenaria del 13 de junio de 2003 que "nuestra Convención marca el principio del final del derecho diplomático del siglo XXI" (El País, 14/06/03)

[45] En junio, Borrell había declarado públicamente: "Es el momento de reconocer que la fórmula cuenta ya con bastante aceptación y que, en el fondo, tampoco es tanto lo que España pierde" (El País, 07/06/03).

[46] CONV 757/03

Volver

5. Bibliografía

Libros

Barbé, Esther (1999). La política europea de España. Barcelona: Ariel.

Borrell, Josep; Carnero, Carlos; López Garrido, Diego (2003). Construyendo la Constitución Europea. Madrid: Real Instituto Elcano.

closa, Carlos (2001). "Las raíces domésticas de la política europea de España y la presidencia de 2002". Etudes et Recherches Nº 16, Diciembre. Disponible en página web en la dirección www.notre-europe.asso.fr

Closa, Carlos (2004). "The Convention method and the transformation of the EU constitucional politics". En: Developing a Constitution for Europe. Routledge: Londres.

ERIKSEN, Erik Oddvar; FOSSUM, John Erik; Menéndez, Agustín (2004). Developing a Constitution for Europe. Routledge: Londres.

Ministerio Asuntos Exteriores (2003). Actividades, textos y documentos de la política exterior española, año 2002. Ministerio de Asuntos Exteriores: Madrid.

Norman, Peter (2003). The Accidental Constitution. Bruselas: Eurocomment.

Torreblanca, José Ignacio (2001). "La europeización de la política exterior española". En: La europeización del sistema político español. Istmo: Madrid.

Artículos

Magnette, Paul (2003). "Coping with constitutional incompabilities: bargains and rethoric in the Convention on the Future of Europe". Jean Monnet Working Paper 14/03

ERIKSEN, Erik Odvar; FOSSUM, John Erik (2000). "The EU and the Post-National Legitimacy". ARENA Working Paper 00/26

FOSSUM, John Erik; Menéndez, Agustín (2004). "The Constitution's gift: From Treaty to Constitution". Documento de trabajo 1/04 del Departamento de Estudios Europeos del Instituto Universitario Ortega y Gasset.

MENÉNDEZ, Agustín (2003). "The sinews of peace: rights to solidarity in the Charter of Fundamental Rights of the European Union". Reprint ARENA Nº 18

Moravcsik, Andrew (2003). "The EU ain't broke". Prospect, Marzo.

powell, Charles (2003a). "El Gobierno español ante el proyecto de Tratado Constitucional". Publicado en la página web del Real Instituto Elcano (www.realinstitutoelcano.org), con fecha de 23 de junio de 2003

Powell, Charles (2003b). "España en Europa: de 1945 a nuestros días". Ayer, Nº 49

TORREBLANCA, José Ignacio (2003). "¿Quién teme a la Convención?". Publicado en la página web del Real Instituto Elcano (www.realinstitutoelcano.org), con fecha 26 de mayo de 2003.

Prensa

Ha sido consultado fundamentalmente el archivo de El País, aunque en ocasiones se citan números concretos de otros periódicos españoles.

Textos oficiales

Ha sido consultada la página de la Convención Europea.

Volver

Circunstancia. Año III - Número 7 - Mayo 2005

Investigaciones en curso

Parámetros democráticos e integración europea - Respuestas del nuevo Tratado Constitucional y de la teoría de la gobernanza a las deficiencias democráticas de la Unión Europea

Fernando Losada Fraga

"How easy is to love a child, how hard to love what a child turns into!" (J.M. Coetzee, Age of Iron)

I.- Las deficiencias democráticas de la Unión Europea

II.- La elaboración del proyecto de Tratado Constitucional de la Unión Europea - El proceso constituyente

III.- El proyecto de Tratado Constitucional de la Unión Europea – Análisis somero de su repercusión para las deficiencias democráticas de la Unión

IV.- La reforma de la gobernanza europea como estrategia paralela de legitimación

V.- Conclusión

Bibliografía

El proceso de integración europea ha supuesto, desde el alumbramiento de los Tratados constitutivos de la Comunidades Europeas a comienzos de la segunda mitad del siglo XX, un respaldo más que notable para la consolidación de las diferentes democracias nacionales que han participado en el mismo. Y ello en razón de que los presupuestos democráticos esenciales, compartidos por todos los miembros fundadores y en los que inicialmente se basaban esos Tratados, se convirtieron con posterioridad en los parámetros empleados para evaluar la aptitud de los sucesivos candidatos para ser nuevos miembros de las Comunidades [1]. De este modo, todos los integrantes de éstas se han caracterizado, en líneas generales, por la observancia de los principios de libertad y democracia, así como por el respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales y del Estado de Derecho [2].

De hecho, la firme exigencia de estos caracteres en el momento de su adhesión, supuso el espaldarazo definitivo para la consolidación de las jóvenes democracias mediterráneas, provenientes todas ellas de regímenes dictatoriales, y se espera que ese mismo camino sea igualmente recorrido por los diez nuevos miembros que ingresaron en la Unión el primero de mayo de 2004. En todos estos casos, la perspectiva de alcanzar la adhesión a la Unión Europea constituye el impulso determinante, si no definitivo, para hacer que los países candidatos pongan en marcha las reformas encaminadas a garantizar en sus regímenes el respeto de los caracteres democráticos.

Pero el proceso de integración europea no se conforma con ello, sino que propicia en los ya miembros, además, una revisión permanente del respeto de esos principios, especialmente desde que se incluyó en los Tratados la posibilidad de suspender determinados derechos atribuidos a los Estados (incluido el de voto en la toma de decisiones comunitarias [3]) en caso de no respetar los presupuestos democráticos esenciales.

No obstante, el verdadero reto de la Unión Europea en lo relativo a la observancia de los principios democráticos se ha referido hasta ahora no a las democracias nacionales (si bien puede que con la entrada de los nuevos miembros esta situación sea más frecuente debido a las particularidades e inexperiencias de algunos de ellos), sino al propio orden supranacional. Efectivamente, los Tratados fundacionales pretendían la consecución de una integración económica, en algunos casos sectorial (Tratados CECA y CEEA) u en otros general (Tratado CEE), pero siempre puesta al servicio de un proceso más amplio de integración política [4]. En una Europa desolada tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, el ideal de esa unión política caló con fuerza y se convirtió en predominante, de modo que en el ánimo de los dirigentes de los Estados fundadores la firma de los Tratados estaba subordinada a un objetivo superior al expresado en los mismos, lo que impregnó de un contenido adicional a esos textos y determinó la interpretación que de ellos habría de realizarse. Por lo tanto, a partir de la firma de unos Tratados internacionales sui generis como los comunitarios, ha ido configurándose un sistema político de rasgos intergubernamentales en algunas ocasiones, y federales en otras, con un orden jurídico propio [5] cuyo carácter democrático es más cuestionable, o como mínimo más problemático, que los de los Estados miembros. De ahí que la literatura sobre los problemas de democratización de la Unión Europea esté nutrida no sólo de especialistas en el proceso de integración europea, sino también de los más eminentes estudiosos de los procesos de democratización [6].

Así pues, el proceso de integración europea supone, por una parte, una consolidación de los sistemas políticos nacionales (exclusivamente democráticos) que participan en él (o al menos así ha sido en el pasado), al tiempo que, por otra, crea un nuevo sistema político supranacional que solamente podría ser catalogado como democrático si se matizasen determinadas deficiencias que presenta. El presente estudio centrará su atención en esta segunda vertiente del proceso de integración europea, para lo que comenzará recapitulando algunas de las

deficiencias democráticas de las que adolece la Unión (I), para proseguir valorando si tanto el proceso de elaboración (II) como el contenido (III) de la llamada Constitución Europea, así como la reforma de la gobernanza de la Unión tal y cómo ha sido propuesta por la Comisión (IV), pueden contribuir a superar esas deficiencias. Finalmente recogeremos y sistematizaremos los principales hallazgos de nuestra exposición (V).

Volver

I.- Las deficiencias democráticas de la Unión Europea

El ámbito de influencia del sistema político comunitario, apoyado por ese orden jurídico propio en el que se fundamenta, no ha dejado de ampliarse desde el momento en el que se firmaron los Tratados. No se trata únicamente de que el número de materias sobre las que la Unión Europea decide se haya incrementado de forma incesante, sino que, además, su influencia en cada una de ellas es cada vez mayor. Esta vis atractiva del derecho comunitario se traduce en la limitación del margen de maniobra de los Estados miembros, es decir, supone una merma en la capacidad de éstos para actuar de forma independiente, como demuestra el hecho de que casi dos tercios de las normativas aprobadas en los parlamentos nacionales constituyen implementaciones de normas comunitarias. Atendiendo simplemente a este dato se comprende la importancia que reviste el estudio del efectivo respeto de los principios democráticos en ese ámbito que en multitud de ocasiones suplanta o coarta al nacional a la hora de adoptar decisiones, es decir, en la Unión Europea.

En este punto se me antoja necesario señalar que los caracteres de la comunidad política a la que han dado origen los tratados comunitarios no son equiparables a los de un estado nación plenamente consolidado, como lo es cualquiera de los Estados miembros de la Unión. No obstante, esa disparidad de caracteres nunca podrá llegar al punto de que el sistema de integración superior niegue los principios elementales por los que se rige la organización política en cada una de sus partes integrantes, esto es, niegue los principios democráticos. Y, a pesar de ello, en ocasiones así ha sucedido.

Un buen ejemplo lo encontramos al analizar la evolución en la protección de los derechos y libertades fundamentales a lo largo del proceso de integración europea. Teniendo en cuenta que inicialmente no se consideraba que las disposiciones previstas en los Tratados pudiesen lesionar los derechos fundamentales de los ciudadanos, no se incluía en ellos cláusula o disposición alguna al respecto. No obstante, de forma pretoriana el TJCE no sólo controló el efectivo respeto de esos derechos, sino que lo impuso como parámetro de validez del derecho comunitario [7]. En la actualidad los derechos fundamentales siguen siendo protegidos en la Unión Europea de la misma forma, aunque el "proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa" (en adelante proyecto de Tratado Constitucional) recoge la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea solemnemente proclamada en Niza [8] y le otorga plena eficacia jurídica, con lo que los ciudadanos dispondrán por vez primera de un catálogo de Derechos Fundamentales plenamente aplicable que les permita conocer de forma previa a la intervención de los tribunales el contenido de sus derechos.

Como vemos, algunas deficiencias democráticas del proceso de integración europea han sido resueltas sobre la marcha, a medida que se iban generando situaciones conflictivas que compelían a las instituciones comunitarias (y en especial al Tribunal de Justicia) a posicionarse al respecto. Pero esto no siempre ha sido posible. Efectivamente, frente a un tipo de deficiencias democráticas a las que podríamos catalogar de coyunturales por representar carencias del sistema que pueden ser subsanadas respetando el marco establecido por los Tratados, encontramos otras muchas que precisamente provienen de lo dispuesto en ellos, es decir, de su contenido sustantivo (deficiencias estructurales). En consecuencia, la solución a estas deficiencias ha de provenir de la modificación del propio sistema, como veremos.

El número de estas deficiencias estructurales es muy amplio, razón por la que hemos sistematizado su estudio agrupándolas bajo dos etiquetas: aquellas que tienen su origen en la especial estructura institucional de la Unión y aquellas que derivan de la relación directa que los Tratados establecen entre determinadas materias y los procedimientos de adopción de decisiones en las mismas.

Deficiencias democráticas derivadas de la estructura institucional de la Unión

La arquitectura institucional acordada por los fundadores para el modelo de integración europeo no tenía precedentes en el derecho internacional hasta entonces existente, siendo desde entonces y hasta hoy continuo objeto de estudio debido a su extrema originalidad. Con ella se pretenden articular los diferentes intereses que participan de la integración, de modo que en el nuevo ámbito supranacional estén representados los intereses de los Estados miembros (Consejo), los de los pueblos de Europa (Parlamento Europeo) y el interés general de las Comunidades (Comisión). Al margen mantendríamos, por ser común a todos ellos, así como a los propios ciudadanos, el interés general por el respeto del Derecho, defendido por el Tribunal de Justicia.

Lo relevante para nuestro estudio en este momento es que la legitimidad de cada una de estas instituciones es en algún modo cuestionable, lo que repercute en que el conjunto de la estructura institucional comunitaria presente algunas deficiencias democráticas. Así, por ejemplo, el Consejo se compone de representantes de los Estados miembros de rango ministerial, cuya aptitud para tomar decisiones completamente legítimas en el ámbito nacional e internacional está fuera de toda duda. Un primer problema surge al tratarse la Unión de una organización de ámbito supranacional, ya que las decisiones del Consejo se adoptan en muchos casos por mayoría cualificada tras la atribución a cada Estado de un número de votos determinado (voto ponderado). Es en estas decisiones, y de forma más acusada en las que se exige la mayoría simple de los Estados miembros, en las que la legitimidad es mucho más cuestionable, pues el voto de esos representantes nacionales puede verse superado por el de la suma de los de otros Estados, pudiendo quedar en minoría en el ámbito europeo una posición claramente mayoritaria en la esfera nacional.

El Parlamento Europeo, por su parte, es la única institución comunitaria directamente elegida por los ciudadanos (tan sólo desde 1979, pues anteriormente estaba compuesto por miembros de los parlamentos nacionales) y, por tanto, legítimamente representativa de los intereses de los pueblos de Europa. De esta condición se ha valido

para exigir el incremento de su papel en el proceso de adopción de decisiones, reivindicación que paulatinamente se ha visto cumplida. No obstante, sigue pendiente la aprobación de un régimen electoral común [9] que otorgue cierta homogeneidad a la forma en que los ciudadanos son representados en el Parlamento Europeo, lo que contribuiría a reforzar su carácter democrático.

La Comisión europea, por otra parte, es el órgano que representa los intereses generales de la Unión, aunque su elección no depende de los ciudadanos, sino de los Estados miembros (decisión que ha de ser ratificada por el Parlamento Europeo). Si bien se tiende a considerar por esta razón que su labor es meramente técnica, esto dista de ser así, pues se trata de una institución que dispone de un poder político, con potestades discrecionales y que se encuentra al margen de la elección ciudadana.

Finalmente el esquema institucional de la Unión lo completa el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE), formado por jueces nombrados directamente por los Estados miembros (uno por Estado). La peculiaridad propia del TJCE es que se configura no como mero foro de resolución de conflictos acerca de la interpretación y el cumplimiento de los Tratados, como es habitual en el Derecho Internacional, sino como un tribunal de derecho obligatorio ante el que se sustancian asuntos materiales. Gracias a esta especial naturaleza, el TJCE ha podido moldear el proceso de integración europea con su jurisprudencia, convirtiéndose en uno de los actores cruciales (si no en el crucial [10]) del mismo. Si bien en cuestiones de trascendencia constitucional, como en el caso de los derechos fundamentales, las decisiones de los jueces difícilmente podrían ser otras, no podemos dejar de preguntarnos hasta qué punto resulta conveniente dejar en sus manos no sólo su protección efectiva, sino principalmente la autoridad (y responsabilidad) de suplir una carencia tal en una comunidad política en formación como es la Unión Europea. A los jueces del Tribunal de Justicia, pese a que éste no estaba legitimado para ello, no les ha quedado más remedio que actuar en esas ocasiones como poder constituyente.

Como vemos, las instituciones de la Unión, analizadas de forma independiente, presentan una serie de deficiencias democráticas intrínsecas e inherentes a su razón de ser (la defensa de unos intereses concretos en un contexto político nuevo). Sin embargo, hemos de tener en cuenta la influencia del sistema institucional de la Unión sobre las democracias nacionales y las consecuencias que se puedan derivar de su interacción. Y es que una estructura institucional tan original como esta, motivada por la concepción de las Comunidades como una construcción jurídica a medio camino entre las organizaciones internacionales clásicas y las federaciones de Estados, da lugar a un reparto de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial que no responde al habitual esquema propio de los Estados. Si bien el poder judicial es ejercido por el TJCE en estrecha colaboración con los tribunales nacionales, que aplican el derecho comunitario como derecho interno, los poderes tanto ejecutivo como legislativo están más fraccionados. El primero recae en la Comisión europea y los Estados miembros, obligados por los propios Tratados a respetar el Derecho comunitario [11]. Así pues, la Unión Europea no dispone de una administración propia, sino que son las administraciones nacionales las que, en virtud de un modelo de federalismo ejecutivo, ejercen esas funciones. Pero en este punto surge cierta contradicción, pues la obligación de cumplimiento recae sobre las respectivas administraciones nacionales al tiempo que al frente de las mismas se encuentra el gobierno, cuyos intereses se ven representados en el Consejo. El legislativo y el ejecutivo comunitarios, por tanto, se confunden en el ámbito nacional.

El poder legislativo en las Comunidades, por su parte, responde a un esquema de toma de decisiones conocido como "método comunitario", según el cual las iniciativas legislativas parten de la Comisión y son aprobadas por el Consejo tras la intervención del Parlamento. La variedad de procedimientos legislativos (consulta, dictamen conforme, cooperación o codecisión) viene determinada precisamente por el grado de intervención del Parlamento Europeo. De todos modos, como veremos, su poder siempre está supeditado al del Consejo.

Las consecuencias de este peculiar reparto de poderes entre las instituciones comunitarias, especialmente en el caso del poder legislativo, son de gran trascendencia. En primer lugar, la decisiva influencia del Consejo en el momento de la adopción de las decisiones en cualquiera de los múltiples ámbitos en los que la Unión es competente, detrae la capacidad normativa o reguladora de los legislativos nacionales en favor de sus propios ejecutivos (en razón de la configuración de éstos como voz predominante en el legislativo comunitario). Los diferentes parlamentos europeos ven así mermada su capacidad para adoptar normas. Pero además, la escasa transparencia de las deliberaciones del Consejo, con la que los gobiernos nacionales pretenden salvaguardar un método de decisión de facto intergubernamental, impide a estos parlamentos el correcto ejercicio de su función de control del ejecutivo. Así pues, en el ámbito comunitario los ejecutivos nacionales acaparan los poderes que en la esfera interna corresponderían al legislativo, al tiempo que eluden la supervisión a la que éste debe someterles, lo que supone una merma importantísima en las funciones de los parlamentos nacionales.

Deficiencias democráticas derivadas de la relación directa que los Tratados establecen entre el ámbito material a regular y el procedimiento legislativo

Otra deficiencia democrática estructural en el proceso de integración europea proviene de la extrema facilidad existente a la hora de adoptar normativas liberalizadoras, frente a la dificultad que presenta la adopción de otro tipo de normas en el ámbito comunitario. Esta diferencia entre procedimientos legislativos seguramente encuentre su fundamento en las ideas ordoliberales, que tanto influyeron en la redacción de los Tratados fundacionales [12]. Según éstas, la Comunidad Económica Europea habría de configurarse como una suerte de garantía del modelo económico (Constitución Económica), recayendo en el nivel nacional el resto de competencias legislativas, especialmente las relacionadas con el modelo social y el estado de bienestar (políticas redistributivas). Sin embargo, el modelo ordoliberal se rompió con las modificaciones que sufrieron los Tratados mediada la década de los ochenta, momento desde el que existen procedimientos que permiten la adopción de normas en ámbitos redistributivos (un claro ejemplo es la fiscalidad), aunque la exigencia de unanimidad impida de facto su desarrollo y contraste con las mayorías necesarias para aprobar normas liberalizadoras.

Efectivamente, la integración europea ha estado fuertemente marcada por la idea de derribar las barreras arancelarias entre sus Estados miembros, verdaderas fronteras económicas que impedían el correcto desarrollo del mercado común. Los retrasos derivados de las lentas y costosas negociaciones con objeto de armonizar los estándares mínimos exigidos para comercializar los productos (integración positiva) impedían alcanzar el ansiado

objetivo del mercado interior, para lo cual resultó de vital importancia el principio de reconocimiento mutuo. Este principio, instaurado por el TJCE en su sentencia Cassis de Dijon [13] partiendo de la necesaria confianza mutua entre miembros que ha de existir en un proceso de integración como el europeo [14], considera que todo producto legalmente comercializado en su Estado miembro de origen puede igualmente comercializarse en el resto de los miembros (encarna, por tanto, la integración negativa) [15]. Esta forma de integración minimiza las exigencias para acceder al mercado, favoreciendo al tiempo la consecución del mercado interior. No obstante, tal vez el coste que implica sea demasiado alto, pues la integración negativa no tardó en hacer patente la necesidad de normas que protegiesen los derechos de los consumidores, la salud de los mismos o un cierto nivel de calidad de los productos (se trata tan sólo de algunos ejemplos) en el ámbito comunitario, dada la ineficacia que presentaban las soluciones nacionales a estos problemas ahora comunes.

Y mientras estas normas no eran adoptadas, nuevamente debido a que las diferentes concepciones sobre las soluciones a tomar conducían al desacuerdo, los Estados se vieron abocados a competir entre sí para conseguir atraer a sus territorios los ahora móviles factores de producción (mercancías, capitales, servicios y trabajadores), produciéndose el efecto denominado como "desregulación competitiva". Esta desregulación afecta a los ámbitos aún sujetos a control nacional, como la fiscalidad o las políticas sociales, y solamente la adopción en el ámbito comunitario de normas comunes a todos los miembros podría solventar el desequilibrio entre la desregulación que da origen al mercado interior y la infructuosa regulación social o fiscal en el ámbito nacional. Lamentablemente, la adopción de ese tipo de medidas pasa, como decimos, por la unanimidad de los Estados miembros, por lo que la instauración del principio de reconocimiento mutuo en el ámbito del mercado interior conlleva, por tanto, una reducción a la baja de los parámetros de protección de los ciudadanos que todavía no encuentra remedio en el ámbito comunitario.

Decíamos anteriormente que frente a las deficiencias estructurales de la Unión (merma de la estructura institucional de las democracias nacionales y de la eficacia de su acción en ámbitos como la fiscalizad o la política social) tan sólo sería posible plantear soluciones extrínsecas, que modificasen el sistema institucional que las originaba. Por ello, la aprobación de una constitución legítima y democrática que otorgue legitimidad de origen a los textos de derecho primario comunitario podría, en principio, resultar determinante a este respecto. Veamos si efectivamente esto es así.

Volver

II.- La elaboración del proyecto de Tratado Constitucional de la Unión Europea — El proceso constituyente

Todas estas deficiencias democráticas y la discreta percepción que los ciudadanos tienen de las instituciones europeas, se han traducido en un descontento hacia el proceso de integración europea. A ello contribuyen, además, las actitudes de los gobiernos nacionales y los enfoques que éstos han dado a sus políticas europeas, según los cuales las decisiones más polémicas son impuestas desde Bruselas sin poder oponer nada al respecto.

Lo que comúnmente ha dado en conocerse como Constitución Europea representa una respuesta ante esa falta de legitimidad [16]. No obstante, no debemos dejarnos engañar por las palabras. Si entendemos el término constitución como aquella norma que determina la forma en que se organiza el poder en una comunidad de derecho y que, al tiempo, garantiza la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos frente al monopolio de la violencia física legítima que ostenta el Estado (tal y como enunció Weber), podemos asegurar que la Unión Europea posee a día de hoy una verdadera Constitución (si no formal, al menos sí material). El encabezamiento de la última reforma de los Tratados constitutivos de la Unión como "Constitución Europea" no presupone que esta situación vaya a cambiar, como bien queda patente por el hecho de que una posible reforma de la misma haya de aprobarse por unanimidad de los Estados miembros (intergubernamentalismo) en lugar de mediante una amplia mayoría de los miembros de la comunidad política en cuestión, esto es, de los ciudadanos (constitucionalismo). Pero el procedimiento empleado para revisar y reformar los Tratados bien puede contribuir a incrementar la legitimidad del contenido de éstos. Por esta razón nos centraremos en el "proceso constituyente", que en toda Constitución democrática reviste una importancia definitiva, y apuntaremos algunas de las conclusiones a las que han conducido los estudios realizados sobre el tema [17].

En primer lugar, no parece claro que existiese un momentum constitucional, es decir, una voluntad generalizada de reelaborar el marco institucional en el que se desarrolla la actividad política. Al menos, esa voluntad no superó los círculos políticos y académicos de los que partió [18] para permitir considerar al conjunto de la Unión Europea como la artífice de la puesta en marcha del proceso constituyente.

En segundo lugar, dado el especial carácter del que se pretendía dotar al texto constitucional, se abandonó el sistema tradicional de reforma de los Tratados, con el que se acudía a una Conferencia Intergubernamental (CIG) en la que los representantes de los Estados miembros acordaban el contenido del texto conforme a los cánones del Derecho internacional clásico (se precisaba, por tanto, el voto unánime de las partes) y, en su lugar, se recurrió a una fórmula ya empleada para la elaboración de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, a saber, la formación de un foro de representantes (la "Convención" [19]) que debatiera y propusiera la redacción del texto. Si bien esta segunda Convención presenta mejoras respecto de la primera [20], su labor concluye con la presentación de una propuesta, recayendo todavía la decisión última en la CIG. Si a ello le añadimos que las decisiones de este órgano son tomadas a puerta cerrada, el valor constituyente del resultado del proceso es, como mínimo, dudoso. No obstante, la legitimidad del texto final podría ser mayor que la de los Tratados pretéritos si la CIG hubiese asumido la propuesta presentada por la Convención y la hubiese aprobado sin apenas variaciones. Lamentablemente esto no fue así [21].

En tercer lugar, todo el proceso ha carecido de un debate público articulado en la esfera de la Unión Europea. Ese debate, que pudiera haberse producido tras la presentación del proyecto de Tratado constitucional por la Convención, fue hurtado al abrirse sin solución de continuidad al mismo las negociaciones en el seno de la CIG.

Por último, el proceso constituyente debería ser refrendado simultáneamente por el conjunto de los ciudadanos europeos, de tal modo que se produjese un debate estructurado sobre el texto definitivo a votar que permitiese obtener una declaración clara del conjunto de los europeos sobre el mismo, requisito imprescindible para poder dar lugar a una legítima constitución democrática. En cambio, no parece que la voluntad de los Estados miembros sea la de proponer un referéndum conjunto. Primeramente, porque las disposiciones internas de algunos de ellos permiten que la decisión sea adoptada por los Parlamentos nacionales (lo que constituye una nueva prueba de que no se trata de una Constitución, sino de un Tratado). Pero además, porque aquellos que se decantan por celebrar el referéndum pretenden plantearlo teniendo en cuenta sus intereses nacionales. De este modo, el proceso constituyente europeo estará plagado de numerosos referenda distribuidos en el tiempo de forma sucesiva y no simultánea.

El proceso constituyente que se ha seguido en el caso de lo que se pretende que sea la Constitución Europea, en definitiva, no respeta gran parte de los requisitos que serían necesarios para hacer de ella, como era el propósito inicial, una legítima constitución democrática. Es más, si bien la pregunta a la que a lo largo de los próximos meses se verán sometidos los ciudadanos europeos pretenderá culminar el proceso constituyente, es decir, conocer su disposición acerca del establecimiento de un texto dado como Constitución Europea, la falta de un debate articulado tanto en el plano nacional como a escala europea sobre el mismo harán que la respuesta de aquellos que decidan alzar su voz en las urnas se refiera al hecho mismo de que exista una Constitución en Europa y no al texto en concreto; en otras palabras, su respuesta corresponderá a lo que debería ser el punto de partida del proceso constituyente, la constatación de que el momentum constitucional es el propicio, y no al punto final del mismo. Lamentablemente, el texto a refrendar ya ha sido fijado de mutuo acuerdo por los Estados miembros y no parece que pueda ser modificado. Es presumible, por tanto, que la opinión de los ciudadanos europeos no se referirá al texto de casi 350 páginas sino al hecho mismo de que exista una constitución, lo que no deja de suponer un riesgo enorme para el proceso de integración europea: los europeos otorgarán rango constitucional a normas que prácticamente la totalidad de ellos desconocen, sin perjuicio de las repercusiones que esas normas tengan sobre el ordenamiento jurídico (muchas de ellas permanecerían ocultas incluso aunque los ciudadanos hubiesen leído el texto con atención).

Pero al margen de la dificultad que supone su lectura y comprensión, la reducción de la opinión que merezca el contenido de un texto tan extenso a un "sí" o un "no" sin mayores matices, como se propondrá en los próximos referenda, y sin que la sociedad haya procedido a un debate serio sobre el mismo, difícilmente contribuirá a resolver los problemas de legitimidad de la Unión Europea.

Volver

III.- El proyecto de Tratado Constitucional de la Unión Europea — Análisis somero de su repercusión para las deficiencias democráticas de la Unión

Pese a que, como acabamos de comprobar, debamos seguir hablando de Tratados y no de una constitución que legitime, al refundarlo, el proceso de integración europea, tal vez una nueva redacción de aquellos, conjuntamente con algunas adiciones, contribuya a recuperar la confianza de los ciudadanos en la Unión Europea. Por ello repasaremos a continuación de forma somera el contenido del texto articulado que está siendo sometido a aprobación parlamentaria o a referéndum [22] e intentaremos poner de relieve las novedades que presenta, así como sus puntos débiles, para poder valorar adecuadamente si, como se pretendía, contribuirá a disipar las deficiencias democráticas de la Unión Europea [23].

El proyecto de Tratado Constitucional se divide en cuatro partes: una primera que correspondería con el texto constitucional propiamente dicho; una segunda que constitucionaliza, con algunos cambios, eso sí, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea; una tercera referida a las políticas y al funcionamiento de la Unión; y una cuarta y última que establece las disposiciones generales y finales.

Pero lo primero que llamará la atención de aquel ciudadano que decida acercarse al proyecto de Tratado constitucional, antes incluso que la estructura del mismo, será su extensión, pues como hemos observado se trata de un documento de casi 350 páginas. La razón de que el texto sea tan amplio se encuentra en la tercera parte del proyecto, que recoge las disposiciones relativas a la Comunidad Europea y que comprende nada menos que 241 páginas. Precisamente es esta tercera parte del Tratado constitucional la que más duramente puede ser criticada. Si bien el resto del articulado (partes I, II y IV) fue objeto de numerosas propuestas y contrapropuestas intensamente debatidas en el seno de la Convención, se concedió el trabajo de simplificación y adaptación de esta parte III a un grupo de especialistas en Derecho comunitario. Este proceder no sería objetable si esas normas se subordinasen al contenido del propio texto constitucional, es decir, si su rango fuese equiparable a lo que en el ámbito nacional es el rango legal, pero en el último momento se optó por la introducción de esta tercera parte en el núcleo constitucional. Esta sobreconstitucionalización producirá serias disfunciones, pues permite que formen parte del bloque de constitucionalidad no sólo las normas que configuran el sistema político comunitario, sino también normas que suponen la adopción implícita de decisiones políticas y que solamente se pueden modificar mediante la práctica de la reforma constitucional (para lo que se precisaría un acuerdo entre los veinticinco miembros), lo que agrava una gran deficiencia democrática de la Unión.

Pero si a los ciudadanos les llamará la atención la extensión del texto, los ya familiarizados con la jerga comunitaria encontrarán varias novedades de interés al examinar el proyecto de Tratado Constitucional. Una de las más llamativas se refiere a la variación de la nomenclatura empleada para identificar los actos jurídicos de la Unión, tras la que los antiguos reglamentos (normas directamente aplicables en todos los Estados miembros) y directivas (normas que obligan a los Estados miembros a alcanzar un objetivo) pasarán a denominarse leyes y leyes marco comunitarias. Tras la decisión de imponer esta nueva nomenclatura se esconde la idea de intentar incrementar la legitimación de los actos comunitarios simplemente a través de la redenominación de los mismos (recordemos que la ley es la "expresión de la voluntad popular"). Sin embargo, esta redenominación es un arma de doble filo, pues en el caso de que una ley o una ley marco establezca ciertas disposiciones que no sean

mayoritariamente aceptadas por los ciudadanos europeos, éstos podrían plantearse la revisión de la legitimidad del procedimiento por el que el acto ha sido aprobado, poniendo en cuestión la del conjunto del sistema de adopción de decisiones comunitarias. En ese caso, además, el recurso de los gobiernos nacionales a que la decisión ha sido impuesta por la Unión carecería de sentido. Hasta ahora los ciudadanos podían soportar ciertas imposiciones de los reglamentos y directivas por la apariencia técnica de éstos [24], pero parece poco creíble que en el futuro acepten leyes con esos mismos contenidos, pues con ellas se adoptan decisiones políticas, y no técnicas, de las que alquien ha de hacerse responsable. Y recordemos que la única institución de la Unión directamente legitimada por los ciudadanos es el Parlamento Europeo, cuya intervención en el proceso de adopción de decisiones es limitada.

Y es que no es posible atribuir a los actos jurídicos comunitarios la capacidad de expresar la voluntad popular cuando las deficiencias democráticas existentes en el procedimiento de adopción de decisiones apenas han sido afrontadas. Efectivamente, a pesar de que el proyecto de Tratado constitucional mejora la representatividad de las decisiones del Consejo al hacerlas depender, al menos en parte, de la población de los Estados miembros [25] y no de una ponderación realmente desigual [26], y de que amplía sensiblemente las materias en las que se aplicará el procedimiento de codecisión (aquél en el que la influencia del Parlamento Europeo sobre la decisión final es mayor), llegando a afirmar que constituirá el método ordinario de adopción de decisiones [27]; a pesar de todo ello, decíamos, no cabe arquir que este sea un procedimiento estrictamente democrático, pues pese a su nombre, el Parlamento y el Consejo no se encuentran en condiciones de igualdad a la hora de adoptar decisiones. Esto es así porque el poder de negociación del Parlamento Europeo es amplio, pero se reduce en último término al veto de la propuesta, lo que en ningún caso es equiparable a la última palabra legislativa que se le asigna al Consejo. Existe un desequilibrio, por tanto, entre los poderes del Consejo y los del Parlamento Europeo [28].

Pero además, a la pretensión de hacer de la codecisión el procedimiento de adopción de decisiones comunitarias ordinario, se contrapone la imposición de numerosas excepciones al mismo. Lo más importante a destacar aquí, en lugar de proceder a la enumeración exhaustiva de esos ámbitos, es que se trata de aquellos en los que el papel de los Estados es todavía predominante, bien por tratarse de materias sujetas al ámbito intergubernamental, bien por ser materias comunitarizadas en las que aun es precisa la unanimidad. Lamentablemente, en este último grupo se encuentran los aspectos más sociales de la integración, con lo que se constitucionalizan las deficiencias detectadas entre la integración económica y la social, que se ve relegada al ámbito nacional. Pero la eficacia de la actuación de los Estados miembros en estas materias se ve limitada por la movilidad de los factores productivos impuesta por los Tratados, lo que trágicamente conduce, como vimos, a la desregulación competitiva, siempre ventajosa para las empresas pero no para los ciudadanos, lo que repercutirá de nuevo en el cuestionamiento popular de la legitimidad de las acciones comunitarias.

El proyecto de Tratado constitucional presenta también algunas medidas que pueden contribuir a paliar las deficiencias del procedimiento de toma de decisiones comunitario, como es el caso de la inclusión de la posibilidad de que la iniciativa legislativa provenga de los ciudadanos [29]. Pero nuevamente la propuesta puede resultar nociva para la legitimidad de la Unión, pues en el caso de que con la iniciativa popular se solicite la aprobación de una medida contraria a un precepto de la Constitución no referido a la configuración del sistema político comunitario (el derecho propiamente constitucional), sino a las mencionadas decisiones políticas constitucionalizadas, se pondría de relieve el carácter poco democrático de la Unión. De este modo, una medida en principio propicia para contrarrestar las deficiencias democráticas inherentes a su sistema institucional podría poner en evidencia, al mismo tiempo, la imposibilidad de desarrollar algunas políticas en la Unión.

Otra medida que, en todo caso, puede resultar positiva para incrementar la legitimidad de las decisiones comunitarias es el acuerdo alcanzado para hacer públicas aquellas sesiones del Consejo "en las que éste delibere y vote sobre un proyecto de acto legislativo" [30]. De este modo será posible conocer no sólo qué votó cada Estado miembro, sino también las razones que les llevaron a orientar su postura en uno u otro sentido. Asimismo, la inclusión de la transparencia en los debates legislativos del Consejo creará una dinámica de diálogo estructurado en torno a argumentos que desterrará definitivamente la práctica intergubernamental que tantas posturas enquistadas y aferradas al interés nacional propicia. Con ello se reforzará, además, el control que los parlamentos nacionales deben ejercer sobre la actividad de sus ejecutivos, pues podrán conocer de manera fidedigna cual ha sido la postura nacional defendida en el seno del Consejo y comprobar los argumentos presentados por las demás partes. Por todo ello, la publicidad de las reuniones legislativas del Consejo aumentará necesariamente la legitimidad democrática de la legislación comunitaria.

Pero los parlamentos nacionales no sólo se ven afectados por el Tratado constitucional en este punto, sino que existe un protocolo que por primera vez aclara sus funciones en el esquema institucional de la Unión [31]. En él se establece, en primer lugar, que todas las propuestas legislativas, así como libros blancos y verdes (programas de acción), etc. sean transmitidos a los parlamentos nacionales por las instituciones comunitarias [32]. Con ello se facilita la fijación de una postura nacional acerca de cada una de las propuestas y el efectivo control sobre la defensa que de esa postura ha de realizar el ejecutivo en el seno del Consejo.

Pero además, desde el momento en que entre en vigor el Tratado constitucional (si es que finalmente lo hace) los parlamentos nacionales participarán en el procedimiento legislativo de la Unión Europea, aunque no interviniendo en la formación de la voluntad común, sino en la defensa de sus competencias nacionales. Efectivamente, el protocolo dotará a esos parlamentos de la posibilidad de controlar la conveniencia de que la actividad normativa deba realizarse en el ámbito comunitario y no en el nacional. Por tanto, se les permite presentar una "alerta temprana" para verificar que la iniciativa legislativa de la Comisión respeta el principio de subsidiariedad, según el cual en el caso de que las competencias sean compartidas entre la Unión y los Estados miembros la actuación se realizará en el nivel más cercano posible a los ciudadanos que permita alcanzar los objetivos perseguidos. No obstante, esta alerta temprana tan sólo podrá presentarse respecto de la propuesta legislativa de la Comisión y en un plazo de seis semanas desde que es remitida al Consejo, al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales.

La imposición de ese plazo de seis semanas responde a la necesidad de no retrasar en exceso el procedimiento

legislativo comunitario. No obstante, no parece que sea ese un tiempo de reacción suficiente para que los Parlamentos nacionales analicen el contenido de la propuesta y, en caso de considerarla lesiva de sus intereses, presenten un dictamen que fuerce a la Comisión a revisar su iniciativa, pues el protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad exige para ello la presentación de este tipo de dictámenes por un tercio de las cámaras parlamentarias nacionales [33]. No obstante, los efectos de esta queja se reducen a que la Comisión motive suficientemente la decisión que finalmente adopte, ya sea la retirada de la iniciativa, la modificación de la misma o el mantenimiento del texto intacto. En este sentido, las nuevas funciones otorgadas a los parlamentos nacionales apenas varían la realidad existente, pues en la redacción actual del protocolo ya se obliga a la Comisión a motivar la necesidad de actuación en el ámbito comunitario de acuerdo con el principio de subsidiariedad [34].

Pero aun en el caso de que los parlamentos diesen su aprobación a la iniciativa o de que la Comisión modificase su propuesta para adecuarla al principio de subsidiariedad, la evolución posterior de la misma a lo largo del proceso legislativo, con la intervención del Consejo y del Parlamento Europeo, podría hacer que deviniese en incumplidora de aquél aun no habiéndolo sido en principio. En ese caso los parlamentos nacionales nada podrían hacer por defender sus competencias, salvo solicitar de su ejecutivo la impugnación del acto una vez haya sido aprobado. Esta posibilidad, incluida en el artículo 7 del Protocolo sobre la subsidiariedad, deja en manos del gobierno nacional la decisión de presentar la impugnación ante el TJCE, por lo que simplemente se trata de un reconocimiento expreso de una situación que de facto también podía darse con anterioridad al Tratado Constitucional (recordemos que la Unión ha de respetar el principio de autonomía procedimental o de no intromisión en la administración nacional). Pero, además, el principio de subsidiariedad no posee un contenido normativo objetivo, por lo que debería tratarse de un caso flagrante de violación del mismo para que la valoración del TJCE fuese unívoca a favor de la apreciación de la violación.

Todas estas circunstancias parecen indicarnos que la participación de los parlamentos nacionales en el proceso legislativo comunitario tal y como está regulada en el protocolo anejo al Tratado constitucional, apenas tendrá incidencia en la actividad de la Unión (otra cosa es la innegable mejora que supone para el efectivo cumplimiento de sus funciones constitucionales en el ámbito nacional). Si a esto le añadimos otra serie de detalles, tales como que existen ciertos ámbitos normativos excluidos del ámbito de aplicación del protocolo (en particular, el referido al espacio de libertad, seguridad y justicia); que se omite toda referencia a la posibilidad de que los parlamentos regionales con capacidades legislativas dispongan directamente del derecho a defender sus competencias mediante la "alerta temprana" (en virtud del principio comunitario de autonomía institucional se remite al ordenamiento jurídico interno para dirimir estos conflictos [35]); o que cabe la posibilidad de que esta "alerta temprana" sea empleada por parlamentos nacionales como un apoyo legítimamente cualificado al rechazo de una iniciativa por parte del ejecutivo (situación nada improbable, dado que en muchas democracias europeas el gobierno es directamente soportado por el legislativo), lo que redundaría en la deslegitimación de la norma comunitaria final; si atendemos a todas esas circunstancias, como decíamos, podemos concluir que la participación de los parlamentos nacionales en el ámbito comunitario producirá situaciones complejas que habrán de ser resueltas de forma casuística, pero que en ningún caso corregirán las deficiencias que históricamente han permitido que sus competencias legislativas se hayan visto drásticamente reducidas.

Volver

IV.- La reforma de la gobernanza europea como estrategia paralela de legitimación

Los problemas de legitimidad de la Unión Europea dependen en gran medida, como hemos visto, de la estructura institucional en la que ésta se sustenta, de ahí que la reforma de sus Tratados fundacionales sea la baza primordial para remediar las deficiencias democráticas que los origina. Pero existe otra forma de hacer más legítima la Unión Europea sin necesidad de redactar de nuevo los Tratados: simplemente incrementando la eficacia de las normas aprobadas mediante el actual procedimiento de adopción de decisiones comunitario.

Con ese objetivo presentó la Comisión en 2001 su Libro Blanco de la Gobernanza Europea [36], una estrategia basada en una teoría política, la gobernanza, que propone una forma de adoptar decisiones públicas completamente distinta a la tradicional [37]. Con el argumento de que la eficacia de las decisiones es mayor si se cuenta con la información y experiencia que proporcionan quienes deban tanto cumplir como hacer cumplir las normas, así como los expertos técnicos en la materia, se pretende canalizar la participación de estos actores en la adopción de decisiones públicas. Así pues, en lugar de delegar esa función en instituciones representativas, como hasta ahora era habitual, la gobernanza europea, tal y como es propuesta por la Comisión, propugna la participación de la sociedad civil, un conjunto no definido de intereses públicos y privados, en la adopción de las decisiones públicas [38]. Para ello no se pretende proceder a la simple agregación de esos intereses (como algunos de los defensores más liberales de la gobernanza defienden), sino a su articulación en torno a una propuesta legislativa que sea objeto de debate en el proceso de adopción de decisiones.

La Comisión presenta así una estrategia basada en la conjugación de cinco principios (los de apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia) con los que, como decimos, se pretende mejorar la legitimidad de la Unión de forma paralela a la reforma de los Tratados. Los presupuestos teóricos del Libro Blanco, concretados en las propuestas que presenta, pretenden mejorar la vida democrática de la Unión haciendo especial hincapié en la inclusión de los ciudadanos en ella. De este modo, la apertura de la actividad de las instituciones a los mismos permitirá la participación de éstos en el proceso legislativo, al tiempo que aclarará quién debe asumir la responsabilidad sobre la decisión final. Asimismo se confía en mejorar la eficacia y la coherencia de la actividad de la Unión, lo que finalmente supondría la renovación de la confianza de la ciudadanía en las instituciones comunitarias o, en otras palabras, lo que legitimaría el estado actual del proceso de integración a pesar de sus ya señaladas deficiencias democráticas. Lamentablemente, estos presupuestos teóricos no conducirán, en nuestra opinión, al destino deseado.

Es indudable que la apertura de la actividad comunitaria, ejemplificada en la exigencia de mayor transparencia en la labor de las instituciones a lo largo de todo el proceso legislativo, debe ser bien recibida. Asimismo, la creación

de canales para que los ciudadanos participen en ese proceso exponiendo sus opiniones, preocupaciones, críticas, etc. parece aconsejable. Sin embargo, no saludaremos con tanto entusiasmo estas innovaciones si nos aproximamos a la realidad de las propuestas presentadas.

Según el Libro Blanco de la Gobenanza, no sólo los ciudadanos tienen derecho a acceder a los documentos de las instituciones y a participar en el proceso legislativo (o al menos en la configuración de la iniciativa a presentar por la Comisión), sino que también los intereses privados deben disfrutar de ambas concesiones. Estas propuestas, que ya han sido incluidas en la redacción final del proyecto de Tratado constitucional (concretamente en los artículos I-46.3, I-47 y I-50.1), crean un conflicto de entidad, pues significan que o bien la comunidad política europea está integrada tanto por ciudadanos como por organizaciones, asociaciones, etc (lo que supondría una novedad sin precedentes y de repercusiones que merecerían un estudio aparte), o bien que la participación de los ciudadanos está siendo utilizada como un instrumento al servicio de la mayor eficacia de la Unión, y no es considerada como un fin en sí mismo sustentado en los legítimos derechos políticos de aquellos. Y, a buen seguro, ninguna de ambas conclusiones resultará reconfortante para los europeos.

Pero la situación se agrava aun más al examinar el papel central que ha de desempeñar la Comisión en el modelo de gobernanza que propone, pues sería en esta institución en la que recaería la función de sopesar los intereses privados, expuestos por la sociedad civil, y los públicos, que ella misma debería defender, para conjugarlos en su iniciativa legislativa. Un nuevo problema surge si tenemos en cuenta que los intereses públicos deberían ser tanto defendidos como ponderados en relación a los privados por instituciones legitimadas para expresar la voluntad popular, es decir, por instituciones representativas, condición de la que la Comisión carece. Así pues, todo parece indicar que el interés público saldrá perjudicado de la introducción de estas propuestas en el proyecto de Tratado constitucional, sin descartar que no vayan a poner aun más en evidencia las actuales deficiencias democráticas de la Unión.

El Libro Blanco de la Gobernanza pretende, además, que la apertura y transparencia aplicadas al procedimiento de adopción de decisiones contribuyan también de forma significativa a clarificar la atribución de responsabilidades entre las instituciones comunitarias. En este sentido, propone reducir el número de decisiones que, con el argumento de que son de carácter técnico, se aprueban en la actualidad en el seno de comités de expertos (lo que ha dado lugar al fenómeno de la llamada comitología [39]). Si tenemos en cuenta que la atribución de responsabilidades sólo tiene sentido en el caso de las decisiones políticas, esta medida sería de aplaudir. Sin embargo, el propio Libro Blanco de la Gobernanza propone al mismo tiempo la creación de agencias independientes en las más variadas áreas y con poderes reguladores aun por determinar [40], que contradicen sus propuestas acerca de la responsabilidad. Efectivamente, de llevarse a cabo tal actuación, existirían ámbitos de la vida cotidiana que serían regulados por un poder independiente en representación del poder público y que, al ser sus decisiones de carácter técnico, estarían al margen de la responsabilidad de las instituciones (por mucho que para ellas exista una obligación de control). Así pues, los ciudadanos europeos han de admitir que algunas decisiones que son adoptadas en el ámbito supranacional y que sus propios Estados miembros están obligados a cumplir, no suponen elección alguna entre opciones políticas, sino que simplemente constituyen la única alternativa técnicamente posible. Nuevamente nos encontramos ante un argumento que en lugar de reforzar la legitimidad de la Unión, contribuye a debilitarla.

Siguiendo con el hilo argumental propuesto por el Libro Blanco de la Gobernanza, la legitimidad de la Unión se incrementaría si la eficacia de su actividad fuese mayor. Sus propuestas en este sentido pretenden aumentar la eficacia de la actividad comunitaria a través de la mejora de la ejecución del Derecho comunitario, para lo que se proponen consultas con los afectados por las normas, los entes nacionales, regionales y subregionales que las aplicarán, etc, a fin de tener en cuenta ya en el momento de la aprobación de las mismas el contexto en el que habrán de aplicarse.

Dejando a un lado el espinoso debate acerca de si la legitimidad de resultado puede sustentar por sí misma un proceso de integración supranacional como el europeo, no cabe duda de que la eficacia de la acción comunitaria al menos contribuiría a mejorar la percepción que los ciudadanos tienen de la Unión. Se trata, por tanto, de un adecuado complemento a la legitimidad de origen de las Comunidades, tan cuestionada hoy en día.

Finalmente, el último principio con el que el Libro Blanco pretende conseguir una Europa más legítima es el de coherencia. Parece indudable que la coherencia del conjunto de la actividad comunitaria redundará en una mejor comprensión del proyecto de integración europea por parte de los ciudadanos, al impedir enfoques sectoriales en el desarrollo de las políticas comunitarias o actuaciones contradictorias en la ejecución de estas, por ejemplo. Sin embargo, la coherencia exige, ante todo, priorizar unos objetivos sobre otros, adjudicándoles recursos económicos, materiales y humanos en función de la importancia de cada uno de ellos. Esto implica la existencia de un proyecto político que prima los objetivos de unas políticas sobre los de otras y la de un poder político decisorio que lo aplica. Y todo poder político de estas características debe estar directamente legitimado por los ciudadanos, lo que nos permite concluir que, debido a que la Unión carece de tal carácter, el conjunto de las propuestas del Libro Blanco de la Gobernanza no harán sino ahondar las deficiencias democráticas del proceso de integración europea.

Volver

V.- Conclusión

Nuestra argumentación partía de la existencia de una serie de deficiencias estructurales en la Unión Europea originadas por la peculiaridad de ese proceso de integración que impiden que los ciudadanos consideren propias (y, por tanto, suficientemente legitimadas) las normas que les son impuestas desde el foro comunitario. Ante estas carencias la Unión Europea ha reaccionado aplicando dos estrategias diferentes. Por una parte ha promovido la redacción de una Constitución Europea que legitimase en origen todo el proceso de integración, mientras que por la otra se ha esforzado por incrementar la eficacia del actual sistema institucional para mejorar

la percepción que los ciudadanos tienen de los resultados que la Unión les brinda.

La primera de esas estrategias no supondrá un éxito, al menos de forma completa, al redactarse un pretendido texto constitucional sin que concurriesen los mínimos requisitos procedimentales para ello, a saber, la existencia de un momentum constitucional, la generación de un debate del que todos los ciudadanos se sientan partícipes o la aprobación del texto final por una mayoría reforzada de los ciudadanos, por poner algunos ejemplos. Por lo tanto, el texto así aprobado nunca dará origen a una constitución democrática. No obstante, sí implicará una reforma de los Tratados, lo que puede suponer la mejora de algunas de las deficiencias descritas al comienzo de nuestra exposición, bien por el novedoso método de reforma empleado, bien por el contenido sustantivo de los artículos incluidos o modificados.

Respecto del método de reforma empleado, no cabe duda de que, si bien nunca puede equipararse al de un proceso constituyente, la inclusión en el mismo de la Convención lo hace más legítimo que la actual, aunque la decisión final continúe siendo intergubernamental. Recordemos que este tipo de decisiones son completamente legítimas, aunque en el caso de que se produzcan deficiencias democráticas como las comentadas (fundamentalmente la distorsión del equilibrio institucional de los Estados y la imposición de forma implícita de decisiones políticas de gran trascendencia) esa legitimidad resulta mucho más cuestionable.

En cuanto al contenido sustantivo de la reforma de los Tratados, de nuestro análisis se deduce que efectivamente resultará positiva (aunque no exenta de riesgos) la introducción de medidas tales como la transparencia en las deliberaciones del Consejo, la nueva ponderación del peso de los Estados miembros para adoptar decisiones en el seno del Consejo o, en menor medida, la participación de los Parlamentos nacionales en el control de la subsidiariedad. Más prudencia recomendaríamos ante la redenominación de los actos jurídicos comunitarios o la sobreconstitucionalización de determinados ámbitos del Derecho comunitario, reformas claramente contraproducentes si lo que se pretende es incrementar la legitimidad de la Unión.

Respecto de la segunda estrategia de legitimación, la propuesta por la Comisión bajo el emblema de la gobernanza, no podemos más que señalar que su puesta en marcha supondrá una merma notable de la legitimidad de la Unión al hacer patente que las decisiones comunitarias no responden a un programa político elegido por los ciudadanos, sino impuesto por una institución supranacional, la Comisión, en nombre de un ideal de progreso y convivencia pacífica. Sin renunciar en ningún caso a esos ideales, debemos recordar que a lo largo de la historia todos los ejemplos de paternalismo similares han finalizado con el despertar de la sociedad dirigida. Y tal vez la frustración del sueño constitucional suponga el amanecer malhumorado de los europeos.

Volver

- * El presente estudio desarrolla una ponencia presentada en el I Congreso Internacional "El ordenamiento jurídico de la consolidación democrática", celebrado en México DF los días 4 y 5 de octubre de 2004. Aquella versión del texto se ha visto reforzada por las sugerencias de Gil Carlos Rodríguez Iglesias y de Agustín José Menéndez, de cuyas investigaciones sobre el proyecto de Tratado constitucional parte este trabajo. A ambos deseo expresar mi agradecimiento por sus agudos comentarios, origen en gran medida de los aciertos que pudiera tener el texto. Los errores que en él se encuentren, en cambio, han de ser atribuidos en exclusiva al autor.
- [1] Esos parámetros se exigían inicialmente de forma implícita, pero desde la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam fueron incluidos de forma expresa en el articulado del Tratado de la Unión Europea (TUE) al modificar aquél la redacción del artículo 49 TUE (antiguo artículo O), que desde entonces literalmente establece que "[c]ualquier Estado europeo que respete los principios enunciados en el apartado 1 del artículo 6 podrá solicitar el ingreso como miembro en la Unión (...)". Dicho artículo, también modificado en Ámsterdam, afirma que "[l]
- a Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros".
- [2] No obstante, conviene no olvidar que en más de un oscuro episodio algunos Estados miembros no han sido fieles a esos principios tan solemnemente proclamados. Como ejemplos simplemente señalamos el asunto GAL en España o la actuación del ejército francés en Argelia, de nuevo de actualidad por las acusaciones vertidas contra el general Schmitt en los últimos días (v. Le Monde de 19 de marzo de 2005).
- [3] Esta cláusula fue introducida por el Tratado de Ámsterdam y definitivamente comunitarizada en la reforma llevada a cabo en Niza. Hasta el momento, tan sólo se ha amenazado con su aplicación en 2000, con motivo de la llegada al poder en Austria de un partido defensor de ideas de contenido xenófobo. En esa ocasión, el informe realizado a petición de la presidencia de la Unión Europea por tres observadores independientes (Informe acerca del compromiso austriaco con los valores europeos comunes, en particular en lo relativo a los derechos de las minorías, de los refugiados y de los inmigrantes) concluyó que el nuevo gobierno respetaba los principios democráticos. No cabe descartar, sin embargo, que hayan sido precisamente la amenaza de las posibles sanciones y el control de los observadores los factores decisivos a la hora de que el gobierno austriaco no pusiese en práctica los puntos más controvertidos de su ideario político.
- [4] Recuérdese que en 1954 los seis Estados fundadores de las Comunidades estuvieron a punto de dar un paso definitivo en ese sentido proyectando la creación de una Comunidad Política Europea (CPE) como colofón al movimiento en pro de la integración que supondría la puesta en marcha de la Comunidad Europea de Defensa (CED). Sin embargo, la Asamblea francesa rechazó en el último momento y de forma inesperada la ratificación del Tratado CED, lo que supuso el desvanecimiento de toda esperanza de alcanzar la ansiada comunidad política por esa vía y encauzó el proceso de integración hacia la CEE.
- [5] Los dos hitos unánimemente aceptados como los fundadores de ese nuevo orden jurídico son las Sentencias

- del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) Van Gend en Loos, de 5 de febrero de 1963 (as. 26/62); y Flaminio Costa c. ENEL, de 15 de julio de 1964 (as. 6/64).
- [6] Sirva como ejemplo y la contribución al debate acerca de la democratización de la Unión Europea de Philippe C. Schmitter (2000). Sobre los problemas democráticos y de legitimidad de la Unión Europea puede acudirse, además, a: Fritz W. Scharpf, (1996a y 1999); a Erik Oddvar Eriksen y John Erik Fossum (eds.) (2000); o a Christopher Lord (2004), por poner algunos ejemplos.
- [7] La jurisprudencia en la que se desarrolló esta doctrina acerca de los derechos fundamentales parte de tres resoluciones esenciales: las sentencias TJCE Erich Stauder c. Ville d'Ulm-Sozialamt, de 12 de noviembre de 1969 (as. 29/69); Internationale Handelgesellschaft mbH c. Einfuhr-und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, de 17 de diciembre de 1970 (as. 11/70); y J. Nold, Kohlen-und Baustoffgrobhandlung c. Comisión, de 14 de mayo de 1974 (as. 4/73).
- [8] La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea fue concebida con el objeto de hacer visibles a los ojos de los ciudadanos, de forma ordenada y sistemática, los derechos que ya les eran reconocidos de forma casuística en la Unión Europea.
- [9] El artículo 190.4 TCE establece que "[e]l Parlamento Europeo elaborará un proyecto encaminado a hacer posible su elección por sufragio universal directo, de acuerdo con un procedimiento uniforme en todos los Estados miembros o de acuerdo con principios comunes a todos los Estados miembros". No obstante, no parece que esta carencia vaya a ser remediada a corto plazo.
- [10] Así lo considera Joseph H. H. Weiler, 1991.
- [11] La conocida como cláusula de lealtad comunitaria está recogida en el artículo 10 TCE, cuyo tenor literal es el siguiente: "Los Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del presente Tratado o resultantes de los actos de las instituciones de la Comunidad. Facilitarán a esta última el cumplimiento de su misión. Los Estados miembros se abstendrán de todas aquellas medidas que puedan poner en peligro la realización de los fines del presente Tratado".
- [12] Tanto sobre el contenido del modelo propuesto por el ordoliberalismo como sobre la idea de Constitución Económica, véase Christian Joerges (2005).
- [13] Sentencia TJCE Rewe-Zentral AG c. Bundesmonopolverwaltung für Branntweil, de 20 de febrero de 1979 (as. 120/78).
- [14] No obstante, esa confianza no es más que un deber ser teórico que responde a cánones similares a los del argumento ontológico de San Anselmo. Una integración tal presupone esa confianza, pero la realidad puede ser bien distinta. Analizando un caso reciente, ¿cómo puede mantenerse si no que Grecia haya entrado en la Unión Económica y Monetaria, con la renuncia a la soberanía y los compromisos hacia el resto de miembros que supone la aceptación de la nueva moneda, falseando sus datos estadísticos? De este modo, se pone en peligro la estabilidad económica acordada en el Pacto de Estabilidad (otro asunto es su idoneidad política).
- [15] La distinción entre integración positiva e integración negativa y las implicaciones que conlleva han sido puestas de relieve, entre otros, por Fritz W. Scharpf, (1996b).
- [16] Si bien su motivación principal consistía en acomodar el viejo sistema institucional ideado para seis miembros a una Unión de veinticinco Estados.
- [17] En este sentido, conviene destacar el trabajo de Fossum y Menéndez (2004), que ha tenido continuidad en Menéndez (2004a).
- [18] El punto de arranque del proceso constituyente se acepta comúnmente que se produjo con el discurso del Ministro de Asuntos Exteriores alemán, Joschka Fischer, en la Universidad de Humboldt. En el ámbito académico, sin embargo, el debate comienza mucho tiempo atrás. Sirvan como ejemplo los escritos de Weiler (1995); Grimm (1995); y Habermas (1995). Además, ya con el proceso político iniciado, Habermas (2001).
- [19] Con ese nombre, que remite al de los órganos constituyentes clásicos, se autodenominó la primera asamblea, pretendiendo incrementar la legitimidad de su propuesta mediante criterios puramente formales.
- [20] La primera Convención contaba con 62 miembros (15 representantes personales de los gobiernos de los Estados miembros, un representante de la Comisión, 16 eurodiputados y 30 diputados nacionales), mientras que en esta segunda el abanico de instituciones representadas era mucho más amplio, debido a que se quería conceder una apariencia constituyente al proceso de reforma de los Tratados. Por esta razón participaron de sus debates 16 eurodiputados, dos representantes de la Comisión, 28 representantes de los gobiernos de los Estados miembros o de los entonces candidatos, y 56 representantes de los parlamentos nacionales de los Estados miembros o de los entonces candidatos. Asimismo se permitió la contribución de todos los interesados en el proceso.
- [21] De hecho, los Estados reunidos en la CIG modificaron multitud de cláusulas de la propuesta presentada por la Convención, siendo especialmente conflictiva (y en muchos casos pública) la negociación acerca de los criterios de votación de las decisiones en el seno del Consejo.
- [22] La versión definitiva del mismo, a la que nos referiremos si no se indica otra cosa, lleva el encabezamiento "Tratado por el que se establece una Constitución para Europa" (documento CIG 87/1/04 REV 1) y está fechado el 13 de octubre de 2004. Puede encontrarse en:
- http://www.constitucioneuropea.es/pdf/ConstitucionEuropea.pdf
- [23] Sobre este particular se han publicado ya los primeros estudios, como el de Sieberson (2004). No nos resistimos a recomendar la lectura de algunos análisis críticos, los primeros, sobre versiones preliminares del

texto, como los de Kokott y Rüth (2003); Anne Peters (2004); o Menéndez (2004a). De especial interés, por la importancia de los participantes y la variedad de sus contribuciones, puede resultar la consulta de Weiler y Eisgruber (2004); así como de Closa Montero y Fernández Sola (2005).

- [24] Como bien señala Agustín J. Menéndez, "[l]a antigua terminología reglamento/directiva es un recordatorio permanente de la insuficiente democratización del procedimiento legislativo comunitario"; (Menéndez, 2004b, 105).
- [25] El artículo I-25 del proyecto de Tratado constitucional, en su apartado primero, dispone que "[l]a mayoría cualificada se definirá como un mínimo del 55% de los miembros del Consejo que incluya al menos a 15 de ellos y represente a Estados miembros que reúnan como mínimo el 65% de la población de la Unión. Una minoría de bloqueo deberá sumar por lo menos cuatro miembros del Consejo, a falta de lo cual la mayoría cualificada se considerará alcanzada". El segundo apartado de este mismo artículo completa el régimen al afirmar que "[n]o obstante lo dispuesto en el apartado 1, cuando el Consejo no actúe a propuesta de la Comisión o del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, la mayoría cualificada se definirá como un mínimo del 72% de los miembros del Consejo que represente a Estados miembros que reúnan como mínimo el 65% de la población de la Unión".
- [26] Debemos tener en cuenta que según lo acordado en la reforma de los Tratados realizada en Niza, a España, con una población de 40 millones de personas, le correspondían 27 votos en el Consejo, mientras que Alemania, con 80 millones de habitantes, debía conformarse con 29 votos.
- [27] Concretamente el artículo I-34.1 del proyecto de Tratado constitucional establece que "[l]as leyes y leyes marco europeas serán adoptadas (...) por el procedimiento legislativo ordinario (...)".
- [28] Ver artículo III-396 del proyecto de Tratado constitucional. Un análisis detallado de este artículo permite concluir, además, que las mayorías exigidas al Parlamento Europeo son más gravosas a la hora de vetar o presentar enmiendas a la propuesta que a la de aprobar la misma, lo que constituye un nuevo desequilibrio a favor del Consejo.
- [29] El artículo I-47.4 establece que "[u]n grupo de al menos un millón de ciudadanos de la Unión, que sean nacionales de un número significativo de Estados miembros, podrá tomar la iniciativa de invitar a la Comisión, en el marco de sus atribuciones, a que presente una propuesta adecuada sobre cuestiones que estos ciudadanos estimen que [sic] requiere un acto jurídico de la Unión para los fines de la aplicación de la Constitución. (...)".
- [30] Artículo I-50.2 del proyecto de Tratado constitucional.
- [31] Se trata del "Protocolo sobre las funciones de los parlamentos nacionales en la Unión Europea" (en adelante, protocolo sobre los parlamentos nacionales), que se complementa con el "Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad" (en adelante, protocolo sobre la subsidiariedad).
- [32] Artículo 1 del protocolo sobre los parlamentos nacionales en combinación con el artículo 4 del protocolo sobre la subsidiariedad.
- [33] Artículo 7, en su cuarto párrafo, del protocolo sobre la subsidiariedad.
- [34] Así lo establece el actual protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad en su artículo 4 ("Para toda norma comunitaria propuesta se expondrán los motivos en los que se basa con vistas a justificar que cumple los principios de subsidiariedad y proporcionalidad; las razones para concluir que un objetivo comunitario puede lograrse mejor a nivel de la Comunidad deben justificarse mediante indicadores cualitativos o, cuando sea posible, cuantitativos"") y, especialmente, en el 9 ("Sin perjuicio de su derecho de iniciativa, la Comisión debería (...) justificar la pertinencia de sus propuestas en relación con el principio de subsidiariedad; en caso necesario el memorandum explicativo que acompañe a una propuesta dará precisiones a este respecto".
- [35] Así lo hace el artículo 6 del protocolo sobre la subsidiariedad al establecer que "[i]ncumbirá a cada Parlamento nacional o a cada cámara de un Parlamento nacional consultar, cuando proceda, a los Parlamentos regionales que posean competencias legislativas".
- [36] Comisión Europea (2001). Para una valoración crítica de sus propuestas debe acudirse a Joerges, Mény y Weiler (2001).
- [37] Una bibliografía básica al acerca de la formulación teórica de la gobernanza debería incluir a Kooiman (1993 y 2002), Rhodes (1997) o Pierre (2000). Para una aproximación desde la Unión Europea, de Schutter, Lebessis y Paterson (2001).
- [38] Una buena aproximación al problema es la que realiza de Schutter (2002).
- [39] Para el estudio y comprensión de este fenómeno es obligada la referencia a Joerges y Vos (1999).
- [40] Sobre las agencias reguladoras, conviene acudir a Majone (1996), Everson (1995) o Kreher (1998).

Volver

Bibliografía

- Eriksen, Erik Oddvar, y John Erik Fossum (eds.) (2000), Democracy in the European Union. Integration through Deliberation, Routledge, Londres.
- Closa Montero, Carlos, y Natividad Fernández Sola (coords.) (2005), La Constitución de la Unión Europea, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- Comisión Europea (2001), La gobernanza europea. Un libro blanco, COM (2001) 428 final, de 25 de julio.

- de Schutter, Olivier; Notis Lebessis y John Paterson (eds.), (2001) Governance in the European Union, Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburgo.
- de Schutter, Olivier (2002), "Europe in search of its Civil Society", European Law Journal, Vol. 8, nº 2.
- Everson, Michelle (1995), "Independent Agencies: Hierarchy Beaters?", European Law Journal, Volumen 1, nº 2.
- Fossum, John Erik, y Agustín José Menéndez (2004), "The Constitution's Gift: From Treaty to Constitution", Working Paper 1/04 del Departemento de Estudios Europeos del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset.
- Grimm, Dieter (1995), "Does Europe need a Constitution?", European Law Journal, Vol 1, no 3, 282-302.
- Habermas, Jürgen (1995), "Remarks on Dieter Grimm's 'Does Europe need a Constitution?", European Law Journal, Vol 1, no 3, 303-307.
- Habermas, Jürgen (2001), "Why Europe needs a Constitution", New Left Review, Vol. 11.
- Joerges, Christian, y Ellen Vos (eds.) (1999), EU Committees: Social Regulation, Law and Politics, Hart Publishing, Londres.
- Joerges, Christian; Yves Mény y Joseph H. H. Weiler (eds.), (2001), "Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Comisión White Paper on Governance", Jean Monnet Working Paper 6/01, Florencia y Harvard.
- Joerges, Christian (2005), "¿Qué tiene de socialdemócrata la Constitución Económica Europea?", Working Paper 1/05 del Departemento de Estudios Europeos del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset.
- Kooiman, Jan (ed.), (1993), Modern Governance. New Government-Society Interactions, SAGE Publications Limited, Londres.
- Kooiman, Jan (2002), Governing as Governance, SAGE Publications Limited, Londres.
- Kokott y Rüth (2003), "The European Convention and its Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe: Appropriate answers to the Laeken guestions?", Common Market Law Review, Vol. 40.
- Kreher, Alexander (ed.) (1998), The EC Agencies between Community Institutions and Constituents: Autonomy, Control and Accountability, European University Institute, Florencia.
- Lord, Christopher (2004), A Democratic Audit of the European Union, Palgrave, Hampshire.
- Majone, Giandomenico (ed.) (1996), Regulating Europe, Routledge, Londres.
- Menéndez, Agustín José (2004a) "Between Laeken and the Deep Blue Sea. A Deliberative-democratic Assessment of the Draft Constitution of the European Union", Working Paper 4/04 del Departemento de Estudios Europeos del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset.
- Menéndez, Agustín José (2004b) "Esperando a la Constitución Europea", Revista Española de Derecho Constitucional, nº 72, sept.-dic., 87-120.
- Peters, Anne (2004), "European Democracy after the 2003 Convention", Common Market Law Review, Vol. 41, p. 37-85.
- Pierre, Jon (ed.) (2000), Debating Governance, Oxford University Press, Oxford y New York.
- Rhodes, R. A. W. (1997), Understanding governance. Policy networks, governance, reflexivity and accountability, Open University Press, Buckingham.
- Schmiter, Philippe C. (2000), How to democratize the European Union... and why bother?, Rowman & Littlefield, Boulder.
- Scharpf, Fritz W. (1996a), "Democratic Policy in Europe", European Law Journal, Vol. 2, no 2, p 136-155.
- Scharpf, Fritz W. (1996b), "Negative and positive integration in the political economy of European Welfare State", en Gary Marks, Fritz W. Scharpf, Philippe C. Schmitter y Wolfgang Streeck, Governance in the European Union, SAGE publications, Londres.
- Scharpf, Fritz W. (1999), Governing in Europe: Effective and Democratic?, Oxford University Press, Oxford (existe una versión en castellano: Gobernar en Europa. ¿Eficaz y democráticamente?, Alianza Editorial, Madrid, 2000).
- Sieberson, Stephen C. (2004), "The Proposed European Union Constitution Will It Eliminate the EU's Democratic Deficit?", The Columbia Journal of European Law, Vol. 10, no 2, 173-264.
- Weiler, Joseph H. H. (1991), "The Transformation of Europe", The Yale Law Journal, Vol. 100, nº 8 (puede encontrarse traducido al castellano como "La transformación de Europa" en Weiler, Europa, fin de siglo, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995).
- Weiler, Joseph H. H. (1995), "Does Europe need a Constitution? Demos, Telos, and the German Maastricht Decisión", European Law Journal, Vol 1, nº 3, 219-258.
- Weiler, Joseph H. H., y Christopher L. Eisgruber (eds.) (2004), "Altneuland: The EU Constitution in a Contextual Perspective", Jean Monnet Working Paper 5/04, (disponible en http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/04/040501.html).

Volver

Circunstancia. Año III - Número 7 - Mayo 2005

Investigaciones en curso

Despertar a la serpiente - Reflexiones en torno a la posible modificación del Tratado EURATOM

Nuria Prieto Serrano

- 1. Un Tratado discreto
- 2. Razones por y contra el cambio
- 3. El Tratado Euratom y su "capacidad de aprendizaje". Un proceso diseñado para reformas puntuales.
- 4. Rastreando una posible reforma del Tratado Euratom en la reciente Convención
- 5. El destino de Euratom, ligado al futuro de la energía nuclear en Europa

1. Un Tratado discreto

Que no se vaya a reformar un Tratado no constituye, como acontecimiento, ninguna novedad –de ahí el escaso interés de este artículo para un lector ávido de primicias-. En el caso que nos ocupa, la falta de noticias es la mejor noticia o lo que garantiza la supervivencia del Tratado Euratom.

Quizá sí empieza a resultar llamativo que, en el dinámico proceso de la integración europea, un Tratado fundacional permanezca sin variaciones significativas desde su redacción, incluso cuando se enuncian unas directrices de simplificación del Derecho Primario en el Consejo Europeo y se organiza un trabajo sin precedentes mediante la convocatoria de una Convención con estos objetivos [1]. Haber superado el examen de la Convención Europea sin alteraciones es un hecho que confirma el carácter particular del Tratado Euratom. A estas alturas, ningún texto comunitario ha alcanzado su longevidad.

Para ubicar al lector, le remitimos brevemente a la constitución en 1951 de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, llamada Comunidad CECA, mediante el Tratado de París, que se vería coronada por las de la Comunidad Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica o Euratom en los Tratados de Roma (1957). En esta época, el desarrollo nuclear civil generaba grandes expectativas como medio para alcanzar un abastecimiento energético seguro y barato. El Tratado Euratom refleja esa esperanza y promueve sin ambages la opción energética nuclear. Hoy, muy en especial desde el accidente de Chernóbil (1986), la actitud predominante hacia la energía nuclear es otra; sin embargo, las principales disposiciones del Tratado Euratom no se han modificado en estos años.

Recientemente, la redacción de un nuevo texto constitucional para Europa ha traído a colación una cuestión planteada en las últimas décadas de manera recurrente: la eventual actualización, o incluso derogación, del Tratado Euratom. Y si nuevamente se planteó su eventual reforma en el seno de la Convención Europea, la cuestión se zanjó con un parco enunciado:

Habida cuenta del mandato de la Convención y de su calendario, el Praesidium considera que no se justifica ni es oportuno que la Convención emprenda una operación de modificación del contenido del Tratado Euratom. [2]

Ciertamente, el mandato de la Convención había sido definido como una labor de simplificación de los textos mucho más que como una modificación sustancial de las políticas comunitarias, y una reforma de contenidos de Euratom hubiera acarreado cambios sustanciales. En definitiva, el viejo Tratado se adaptó al nuevo texto constitucional mediante un protocolo, produciéndose un mínimo de intromisiones en su contenido -la reforma propuesta alcanza tan sólo a las disposiciones institucionales y financieras del Tratado (títulos III y IV)-. Esta transformación del texto en protocolo no afectará, empero, al status de Euratom de Derecho Primario [3].

Volver

2. Razones por y contra el cambio

Recientemente como en ocasiones pasadas, la reforma del Tratado Euratom se ha llevado a debate público con los siguientes argumentos:

- 1. La percepción social de la energía nuclear, y en consecuencia su aceptación política y su peso económico, no es hoy la que se esperaba en 1957, por lo que no debería continuar vigente un Tratado promocional de la energía nuclear.
- 2. No se ve la necesidad de mantener ciertas partes del articulado que, o bien han caído en desuso, o bien nunca se utilizaron. Esta afirmación sirve en particular para las disposiciones sobre seguridad de abastecimiento y propiedad (capítulos sexto y octavo del título primero).
- 3. A diferencia del TCE, el Tratado Euratom no ha evolucionado en lo tocante al procedimiento previsto de toma de decisiones. Las decisiones en el marco de Euratom se toman desde 1957 por mayoría cualificada en el Consejo. En cambio, en el TCE se ha ido haciendo extensivo a numerosas políticas de la Unión el más democrático procedimiento de codecisión, que cuenta con la participación activa del Parlamento Europeo. El Parlamento ha intentado reiteradamente desde hace años ampliar su esfera de intervención en Euratom con escasos resultados

hasta ahora [4].

4. Un régimen de mercado interior basado en el TCE está siendo implantado en el sector eléctrico, y es un aspecto muy discutido si el mercado de la energía nuclear debería ser regulado por un régimen especial diferente. Aquí se hace especial hincapié en el régimen de ayudas estatales. La cuestión de la intervención estatal en el sector nuclear está sometida a enfoques opuestos en el TCE y Euratom y en principio los dos Tratados gozan de la misma posición y fuerza vinculante dentro del sistema comunitario de fuentes [5].

Es un hecho que la industria nuclear precisa fuertes inyecciones de capital en su fase inicial hasta que deviene económicamente rentable: la construcción de centrales nucleares, centros para la investigación e instalaciones en cada fase del ciclo de combustible son gastos a los que la iniciativa privada no puede hacer frente si no es con el impulso estatal. Este impulso fue promovido en la década de 1950 desde todas las instancias internacionales; entre ellas, Euratom, que establece un marco para que aquellos Estados que lo deseen desarrollen y potencien su parque nuclear y participen en proyectos comunes de inversión. Es claro que esta filosofía a favor de la inversión pública choca necesariamente con el control al que se someten las ayudas estatales en el régimen general comunitario. En línea con su enfoque, el Tratado Euratom no establece un régimen específico de control de las ayudas estatales semejante al impuesto por el TCE.

Ante la ausencia de disposiciones comparables a los artículos 87 al 89 TCE en el Tratado Euratom, existe diversidad de opiniones acerca de la aplicación de estos artículos del TCE en el sector nuclear. La pregunta, discutida por la doctrina, tiene consecuencias prácticas importantes [6].

5. El Tratado CECA cumplió su vida legal y el mercado del carbón y el acero se ha integrado en el régimen general de la energía. Si bien es cierto que este no tiene plazo de expiración previsto, como lo tenía el TCECA, una evolución similar para el Tratado Euratom podría ser posible.

Resulta incluso sorprendente que el Tratado Euratom no haya sufrido alteraciones significativas hasta este momento. En comparación con el continuo proceso de evolución del TCE(E), el Tratado Euratom se ha mantenido invariable a lo largo de los años, enquistándose de forma incómoda para los que han postulado sin éxito su reforma. Esto puede explicarse principalmente por las siguientes razones:

- 1. Los Estados abordan con extremada prudencia política cualquier decisión que incida en cuestiones nucleares. En este ámbito tan sensible a la opinión pública a menudo el statu quo es más beneficioso para un Gobierno que cualquier tipo de reforma.
- 2. Un mérito indiscutible del texto es su gran adaptabilidad. Este está diseñado sobre un doble eje: de un lado, promocional; de otro, de protección. Esta circunstancia le ha permitido servir con el transcurso del tiempo para defender intereses muy diferentes, y esto ha contribuido por razones prácticas a evitar su reforma [7].
- 3. El Tratado confiere a los Estados miembros una gran autonomía de acción. Establece marcos comunes en áreas como la seguridad de abastecimiento o la protección sanitaria, pero no les impone una política nuclear determinada. Los capítulos dedicados a inversiones o investigación son de seguimiento voluntario. Esto hace que los Estados hayan sentido hasta ahora poca o ninguna necesidad de reformarlo.

La tarea es difícil por lo extremadamente delicada. Cambiar una parte del articulado significa necesariamente alterar la estructura de un Tratado que se ha mantenido, hasta ahora, en difícil equilibrio. Las implicaciones militares de algunas previsiones del Tratado y la sensibilidad del abastecimiento energético hacen más difícil el debate sobre un cambio.

Volver

3. El Tratado Euratom y su "capacidad de aprendizaje". Un proceso diseñado para reformas puntuales.

En el Tratado Euratom encontramos algunos artículos que permiten realizar determinadas modificaciones al articulado. Se trata de disposiciones al final de tres capítulos de su título primero:

- · En el capítulo sexto, sobre abastecimiento: Art. 76
- · En el capítulo séptimo, sobre salvaguardias: Art. 85
- · En el capítulo octavo, sobre régimen de propiedad: Art. 90

Estos artículos están redactados de una manera paralela: cuando nuevas circunstancias lo requieran, el Consejo podrá unánimemente, a propuesta de la Comisión y consultado el Parlamento, reformar determinadas previsiones del correspondiente capítulo. Los Art. 85 y 90 permiten además a un Estado miembro emprender la iniciativa de reforma, siempre que esta sea revisada por la Comisión. Además de esto, el artículo 76 prevé un proceso de reforma de su correspondiente capítulo que se debería haber realizado siete años después de la redacción del Tratado; cosa que no ocurrió [8].

La condición indeterminada de estos artículos (siempre que nuevas / imprevistas circunstancias lo requieran...) hacen de ellos una cláusula de flexibilidad en el Tratado – también lo es desde otra perspectiva su Art. 203, semejante al 308 TCE. Ambos posibilitan acciones de la Comunidad en áreas no previstas en los Tratados, bajo el requisito de unanimidad en el Consejo y siempre que tales acciones sirvan razonablemente a los objetivos de la Unión.

La doctrina se ha referido a estos artículos como "capacity to learn of the Treaty", en el sentido de que permiten mejoras puntuales en el texto sin provocar un debate sobre su totalidad y evitando así el procedimiento del art. 48 TUE [9], que pasa por la convocatoria de una Conferencia Intergubernamental, etc. Estas disposiciones demuestran la cautela con que el Tratado fue redactado en el año 1957 o, lo que es lo mismo, cómo sus redactores eran conscientes de lo delicado de abordar reformas en cualquiera de las esferas referidas a la política nuclear.

La razón para estas atípicas disposiciones es que precisamente estos capítulos –sexto, séptimo y octavo del título primero-, y muy en especial el sexto, se redactaron de una manera provisional. Hay que tener en cuenta que la industria nuclear se empezó a desarrollar en Europa en la década de 1960, y que a la altura de 1957, año de redacción del Tratado, no podía saberse cómo iban a evolucionar aspectos como el comercio de material nuclear o el desarrollo de armamento. Esta incertidumbre se refleja en particular en los citados tres capítulos del Tratado, y no en otros, respecto a los cuales el grado de certeza sobre su perdurabilidad era mayor.

Lo cierto es que los artículos 76-85-90 no han sido empleados hasta ahora para cumplir sus fines [10]. Sí se han producido intentos globales de reforma; por ejemplo, pueden citarse dos aportaciones durante la CIG de 1996 [11]:

Irlanda presentó un proyecto de reforma del Tratado. Austria, Luxemburgo y Suecia apoyaban esta propuesta, que sin embargo ya al año siguiente había sido paralizada.

También sin éxito propusieron Bélgica e Italia la inclusión de un capítulo sobre energía en el TCE que cumpliera con las exigencias del principio de crecimiento sostenido.

Volver

4. Rastreando una posible reforma del Tratado Euratom en la reciente Convención

La Convención Europea ha afrontado desde el principio con extremada cautela la cuestión de la reforma del Tratado Euratom. Se han planteado, no obstante, algunas propuestas relacionadas con este cambio.

Así, por ejemplo, se encuentra una propuesta concreta en el Anexo "Une personnalité juridique unique. L'avenir du traité EURATOM" [12]. También ha habido otras sugerencias [13]. Quizá la que mayor polémica ha suscitado ha sido el llamado documento Penélope, la propuesta de un equipo coordinado por F. Lamoureux y reunido a instancias del Presidente de la Comisión, Romano Prodi, que no ha contado con el apoyo oficial de la Convención ni se presenta en nombre de la Comisión Europea, pero sin duda constituye un material de análisis de interés.

Aunque la redacción alternativa del texto constitucional desarrollada en el documento Penélope carece de un capítulo general dedicado a energía, se halla en él un acta adicional titulada "utilización pacífica de la Energía Atómica". Aquí se ha aventurado una redacción alternativa del Tratado Euratom—básicamente una eliminación del articulado en desuso y una redefinición de las competencias de las Instituciones, y especialmente del Parlamento Europeo.

Volver

5. El destino de Euratom, ligado al futuro de la energía nuclear en Europa

La estrategia energética en la UE sirve principalmente a dos principios: la seguridad de abastecimiento y la sostenibilidad ambiental. El Libro Verde de la Comisión Hacia una estrategia europea de seguridad del abastecimiento energético [14] refleja cómo la opción energética nuclear no puede ni debe descartarse en el nivel comunitario, ya que corresponde a los Estados miembros decidir sobre el desarrollo de sus parques nucleares. De hecho, la estrategia energética de un Estado se encuentra tan cercana a la soberanía nacional que se ha incorporado muy tardíamente alguna competencia en este ámbito a la Comunidad Europea.

La energía como política comunitaria se incorporó al TCE en Maastricht con la única referencia del art. 3 I u, sorprendentemente vinculada a otras medidas en protección civil y turismo. Entre las Disposiciones Finales de Maastricht se encuentra una Declaración relativa a la protección civil, energía y turismo que emplaza a la Comisión a presentar una propuesta de capítulo de energía al Consejo a más tardar en 1996. Se presentaron entonces algunas propuestas para este capítulo que no hallaron apoyo suficiente [15].

Finalmente, en el nuevo texto constitucional existe ya una sección dedicada específicamente a la energía: la sección 10 del capítulo III del título tercero. Esta contiene un solo artículo, el art. III-157, que reproducimos aquí:

En el marco de la realización del mercado interior y habida cuenta de la exigencia de conservar y mejorar el medio ambiente, la política de la Unión en el ámbito de la energía tendrá por objetivo:

garantizar el funcionamiento del mercado de la energía

garantizar la seguridad de abastecimiento de energía en la Unión

fomentar la eficiencia energética y el ahorro de energía así como el desarrollo de energías nuevas y renovables. Las medidas necesarias para el logro de los objetivos contemplados en el apartado 1 se establecerán mediante leyes o leyes marco europeas, que se adoptarán previa consulta al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social.

Dichas leyes o leyes marco no afectarán a la elección por un Estado miembro entre distintas fuentes de energía y a la estructura general de su abastecimiento energético, sin perjuicio de lo dispuesto en la letra c) del apartado 2 del artículo III-130

[sobre la adopción por unanimidad de normativa que establezca las medidas que afecten de forma significativa a la elección por un Estado miembro entre diferentes fuentes de energía y a la estructura general de su abastecimiento energético].

No es la intención de este artículo analizar el alcance de esta nueva disposición. Sin embargo, necesariamente han de señalarse las implicaciones que la decisión final de los redactores del texto constitucional tienen para la futura regulación nuclear comunitaria.

El respeto de la UE por las opciones energéticas desarrolladas por sus Estados miembros es un principio que se alinea con la política seguida hasta el momento. Sin embargo, la decisión de no incidir en los contenidos de Euratom denota cierto conservadurismo, al menos en áreas tales como el incremento de capacidad decisoria del Parlamento. Cuestión distinta es la posible depuración del texto de artículos que nunca se han utilizado, pues

habría que ponderar en cada caso si estos artículos podrían resultar de utilidad en un futuro. Como dijimos con anterioridad, se trata de disposiciones que han permanecido dormidas en espera de su uso –y de nuevo no se ha interrumpido su letargo-.

No obstante, la reforma del Tratado, y con ello las relaciones de la política nuclear con la restante política energética de la UE, sigue siendo un tema candente en el debate sobre el futuro de la Unión. Definir cuáles son los puntos que merecen un tratamiento especial de la energía nuclear entraña la mayor dificultad, y será sin duda el centro de todas las futuras reflexiones en este ámbito.

Entretanto, conservamos el Tratado en su estado, quizá con la idea de que es preferible un texto problemático a ninguno en absoluto. El Tratado se ha respetado, así, como la serpiente de Shelley, hasta que en un futuro incierto se adopten posiciones claras acerca del desarrollo de la energía nuclear en Europa.

Wake the serpent not—lest he Should not know the way to go, ...

Percy B. Shelley, 1819

Volver

- [1] La simplificación de los Tratados es enunciada como un objetivo para la Unión Europea a partir de la Declaración de Laeken (Consejo Europeo de Laeken, 15 diciembre 2001). En adelante se realizarán numerosas referencias a la Convención Europea, cuya documentación ha sido en su mayoría publicada en la web http://european-convention.eu.int/bienvenue.asp?lang=ES.
- [2] Nota del Praesidium de la Convención de 14 de marzo de 2003, doc. CONV 621/03
- [3] La idea no era nueva: ya durante la CIG de 2000 el Instituto Europeo de Florencia propuso la posibilidad de convertir el Tratado Euratom en un Anexo de un único TUE. Documentos de la CIG 2000, COM(2000)434.
- [4] Último ciclo de conferencias en el PE en septiembre de 2002, iniciativa de "Friends of the Earth" y las fundaciones Heinrich Böll y Friedrich Ebert. Me remito a los "Conference Proceedings" publicados por Friends of the Earth Europe. Más información sobre las opiniones de esta organización en torno al Tratado en su web, http://www.inforse.dk/europe/eu euratom.htm.
- [5] Huelga señalar aquí que se trata de dos fuentes de Derecho Primario y que la aplicación del TCE debe entenderse sin perjuicio de las disposiciones del Tratado Euratom, como manifiesta el art. 305 TCE.
- [6] Una relación del estado de la cuestión se halla en GRUNWALD, Jürgen: Das Energierecht der Europäischen Gemeinschaften; Berlin, de Gruyter Handbuch, 2003, p. 234. Un pronunciamiento terminante a este respecto del TJCE no se ha producido hasta ahora; podría producirse en el asunto pendiente relativo a la ayuda de Estado C 39/04 (ex N 613/2003) del Reino Unido a la Nuclear Decommissioning Agency (Invitación a presentar observaciones y resumen de los hechos en el Diario Oficial de la UE, 21.12.2004, C 315/4 y ss).
- [7] Jürgen Grunwald reflexiona sobre esta dicotomía en su artículo "Euratom Vertrag: nie war er so wertvoll wie heute"; EuZW 16/2000. La idea es la misma que refleja Ayllón: Poco a poco, la preocupación [en el Tratado Euratom] por la protección radiológica, la protección ambiental y la seguridad nuclear se ha ido acentuando hasta tal punto que hoy en día son dichos cometidos, junto con el control de no-proliferación de los materiales, los que justifican su existencia. El giro ha sido copernicano: de adalid en pos de la potenciación de la energía nuclear a garantizar un uso sin riesgo de las actividades nucleares... (AYLLÓN DÍAZ-GONZÁLEZ, Juan Manuel: Derecho Nuclear, Granada, Comares, 1999, p. 302).
- [8] Las razones para ello, expuestas por Manig, se centran en los distintos intereses de Francia, la Comisión y los demás Estados miembros llegado el momento. Pasados esos siete años no hubo pronunciamiento alguno en torno a este artículo, y el TJCE interpretó que debía entenderse que el capítulo continuaba vigente. MANIG, Wolfgang: Die Änderung der Versorgungs- und Sicherheitsvorschriften des Euratom-Vertrages durch die nachfolgende Praxis; Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1. Auflage 1993; p. 125.
- [9] El proceso general de modificación de los Tratados aparece descrito en el Art. 48 TUE y puede sintetizarse así:
- 1. El Gobierno de un Estado Miembro o la Comisión presenta su propuesta de reforma al Consejo
- 2. Parlamento y Comisión redactan un dictamen no vinculante sobre esta propuesta —en cuestiones de Política Económica y Monetaria, también el Banco Central Europeo.
- 3. El Consejo decide sobre la necesidad de convocar una CIG. Toma esta decisión por mayoría simple, ex Art. 205 I TCE.
- 4. En el seno de la CIG, las decisiones son tomadas por unanimidad.
- 5. Los Estados miembros ratifican el nuevo Tratado, en cada caso según su Derecho Constitucional.
- 6. El Tratado entra en vigor.

Estas disposiciones se completan de una manera especial en el nuevo Tratado Constitucional. Aunque las decisiones en la CIG se tomarán por unanimidad, después será suficiente con que ¾ de los Estados de la Unión hagan una declaración solemne de aceptación del nuevo texto constitucional, y 5/6 lo ratifiquen, para que este entre en vigor –bien entendido que aquellos que no lo ratifiquen o no realicen tal declaración quedarán apartados de la Unión; posibilidad esta que, por lo demás, no había sido prevista hasta el momento en la Historia de la Comunidad Europea.

- [10] Sí se ha intentado: Manig refiere intentos de Francia o de la Comisión ya desde la década de 1960, pero sin alcanzarse el acuerdo en el Consejo. Op. cit., p. 125 y ss.
- [11] Fuentes no consultadas por la autora : CONF/3877/96 de 22 de Julio, "Discussion paper on the EURATOM Treaty in the context of EU enlargement" para la propuesta irlandesa, y DURY/MAIJ-WEGGEN report A4-0068/96, 13 Marzo 1996 para la belga e italiana.
- [12] Contribution de M. Hanne Farnleitner, M. Caspar Einem et M. Reinhard Bösch, Membres de la Convention. CONV 358/02 "nous proposons d'inclure la disposition suivante dans un futur nouveau traité:Article X:Le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 251, arrête les mesures relatives au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres dans le domaine de la sûreté des centrales nucléaires. Le Conseil part du principe d'un niveau de sécurité élevé".
- [13] Otras propuestas de texto constitucional han sido presentadas por Brok (CONV 325/02) y Hain (CONV 345/02); ambas anuncian sin desarrollar cambios en la redacción del Tratado Euratom. Por último, la contribución de Klaus Hänsch (CONV 344/02) también hace hincapié en la necesidad de afrontar una reforma del Tratado Euratom.
- [14] Libro Verde adoptado por la Comisión el 29 de noviembre de 2000 –COM(2000) 769 final-, disponible en la web http://europa.eu.int/comm/energy_transport/doc-principal/pubfinal_es.pdf.
- [15] Scholz/Langer, 1992, 325 Anhang III; no consultado por la autora, citado en BLECKMANN, Albert: Europarecht. Das Recht der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaften. Köln, Carl Heymann Verlag, 6. Auflage, 1997. Capítulo 7 de Ingo ERBERICH Energiepolitik)

Volver

Circunstancia. Año III - Número 7 - Mayo 2005

Investigaciones en curso

El componente lingüístico en las relaciones directas entre la Unión Europea y sus ciudadanos: problemas y posibles soluciones

Álvaro de Elera

- 1.- Introducción
- 2.- Localización de los aspectos y situaciones lingüísticamente problemáticos en las relaciones mutuas entre la Unión Europea y sus ciudadanos
- 3.- Construcción de un marco de referencia para el ámbito de estudio seleccionado
- 3.1 El componente teórico: teoría de los derechos lingüísticos
- 3.2. El componente de derecho internacional: los derechos lingüísticos en el derecho internacional
- 3.3. El componente de derecho comparado: una organización internacional y un Estado multilingües, la ONU y Suiza.
- 4.- La evolución de la regulación lingüística en la Unión Europea en el ámbito de estudio
- 5.- La inserción del modelo de la Unión Europea en el marco de referencia: acordes y desacuerdos
- 6. Conclusiones
- 7.- Bibliografía
- 8.- Notas

1. Introducción

Los aspectos lingüísticos del entramado comunitario han sido objeto de una atención creciente en los últimos años. El cada vez más acelerado y en estos momentos profundo proceso de transformación que sufre la Unión Europea, sumado al renovado interés por los llamados derechos lingüísticos han contribuido a este hecho. La política lingüística de la Unión se entiende como problemática porque combina una proclamación ideológica clara y determinada a favor del multilingüismo y la igualdad de lenguas con una realidad jurídica poco determinada y una praxis confusa que a menudo contradice la citada ideología. El problema se ha ido abordando desde diferentes perspectivas por investigadores de ámbitos diversos, lingüistas (Coulmas 1991), sociólogos (Labrie 1993), economistas (Grin 2003) y también juristas (De Witte en Craufurd-Smith 2004, Creech 2005), contribuyendo así a colmar un vacío investigador que resultaba llamativo. Sin embargo hay aún aspectos del tema que no han sido suficientemente estudiados, resaltando de entre ellos el de los derechos lingüísticos del ciudadano europeo en su relación con la Unión. La presente investigación pretende ayudar al estudio de este asunto, intentando acotar y definir esos derechos. En la investigación surgen tres cuestiones principales, dos de ellas de carácter preliminar y una tercera que es en realidad el objeto último de la investigación:

La primera cuestión es la de definir los aspectos y situaciones lingüísticamente problemáticos en las relaciones directas entre la Unión Europea y sus ciudadanos, aislando de entre ellos los casos más significativos o conflictivos. La segunda cuestión supone la construcción de un marco de referencia para el ámbito de estudio y el análisis de la evolución del régimen lingüístico de la Unión en dicho ámbito. La tercera y principal, finalmente, supone efectuar la comparación entre el marco de referencia y el modelo de la Unión para ver similitudes y diferencias y proponer posibles soluciones a las situaciones definidas como problemáticas.

Para abordar la primera cuestión se propone la acotación de la actividad administrativa externa y directa de la Unión con base en criterios doctrinales, a lo que se añadirá también la actividad legislativa y judicial de repercusión directa en el ciudadano. Tras ello se seleccionarán las situaciones lingüísticamente más conflictivas a través del análisis de la jurisprudencia comunitaria, preguntas parlamentarias e informes efectuados por las instituciones, entre otros documentos que permitan localizar qué es lo que los propios ciudadanos y sus representantes encuentran problemático. La segunda cuestión se enfoca estableciendo un marco teórico y de derecho internacional y comparado sobre los asuntos seleccionados con anterioridad que sirva como referencia para el modelo de la Unión, para luego proceder al análisis de la evolución de la realidad normativa y jurisprudencial de la Unión en este campo y de su situación actual, incluyendo la Constitución para Europa. Finalmente, para el enfoque de la tercera cuestión se procederá al análisis comparado de la realidad de la Unión Europea con el marco de referencia para ver similitudes y diferencias y poder proponer soluciones a los casos seleccionados como más problemáticos, teniendo en cuenta las peculiares características de la Unión.

Volver

2. Localización de los aspectos y situaciones lingüísticamente problemáticos en las relaciones mutuas entre la Unión Europea y sus ciudadanos

Como se ha podido ver en los numerosos estudios que han ido apareciendo en los últimos años sobre la problemática lingüística en la Unión Europea, los temas concretos con implicaciones lingüísticas son muchos. Diversos trabajos los han ido tratando, bien por separado bien con pretensiones de abarcar la entera

problemática (Nic Shuibhne 2002, Creech 2005). En nuestra opinión la dimensión lingüística de la relación directa entre el poder público europeo y la ciudadanía de la Unión precisa de un estudio más detenido, y a ello nos dedicaremos, escogiendo los casos que se presenten como más problemáticos.

En el campo de las relaciones directas entre la administración y los ciudadanos cada relación concreta tiene una dimensión lingüística, pero lo que podría parecer un objetivo inabarcable en el caso de una administración nacional no lo es tanto en el caso de la administración de la Unión Europea. Las relaciones directas entre la administración de la Unión y sus ciudadanos son aún escasas aunque tienden a aumentar. De entre todas estas relaciones se procederá a la selección de los casos considerados como más problemáticos por los ciudadanos y sus representantes, utilizando para ello varios instrumentos como la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, preguntas parlamentarias en el Parlamento Europeo y los dictámenes del Defensor del Pueblo europeo. La suma de estos instrumentos nos permitirá comprobar cuáles son los casos considerados como más problemáticos por la ciudadanía europea y sus representantes directos, los europarlamentarios. De lo que se trata es de detectar los problemas que preocupan a la ciudadanía, ya que otra posible fuente de información, como pueden ser los informes nacionales sobre el asunto, no dejan de reflejar la posición de los distintos Estados miembro que se preocupan fundamentalmente de la situación de su propia lengua y no de problemas comunes a todos los ciudadanos. Pasemos al análisis de los distintos elementos.

La jurisprudencia comunitaria referente al ámbito seleccionado se centra en varios asuntos que se repiten a menudo, como son la elección de la lengua en las comunicaciones con la administración comunitaria (como en la saga Kik, [1] sentencia Continental Can y Europemballage, [2] sentencia Chemiefarma, [3] sentencia Suikerunie, [4] y sentencia Tréfilunion, [5] sentencia GE Betz Inc., [6] entre otras) y la igualdad entre las lenguas oficiales (sentencia EMU Tabac, [7] o sentencia Kerry Milk, [8] entre otras), así como los aspectos lingüísticos en las oposiciones al funcionariado comunitario (sentencia Boixader, [9] entre otras).

El análisis de las preguntas parlamentarias en el Parlamento Europeo hecha desde la base de datos Eur-Lex revela que los asuntos lingüísticos que más preocupan a los parlamentarios europeos son el uso de lenguas por las instituciones de la Unión en su trabajo interno y en la comunicación con el público, con referencia especial a comunicados de prensa y las páginas web de la Unión, y la situación de las lenguas minoritarias en la Unión. La producción de informes y recomendaciones de las instituciones de la Unión Europea se centra asimismo en varias cuestiones, como son la situación de las lenguas minoritarias (Resolución Arfé de 16 de octubre de 1981, Resolución Arfé de 11 de febrero de 1983, Resolución Kuijpers de 30 de octubre de 1987, Resolución de 11 de diciembre de 1990 sobre la situación de las lenguas en la Comunidad y la de la lengua catalana, Resolución Killilea sobre las minorías lingüísticas de la Comunidad Europea de 09 de febrero de 1994, todas ellas del Parlamento Europeo), la igualdad de lenguas oficiales y el funcionamiento multilingüe de las instituciones (Informe Nyborg del 01 de julio de 1982 aprobado como Resolución sobre el multilingüismo de la Comunidad Europea el 08 de noviembre de 1982, Resolución sobre el derecho a usar la propia lengua del 25 de julio de 1994 y Resolución sobre el uso de las lenguas oficiales en la Unión Europea del 19-01-95, del Parlamento Europeo, además de las conclusiones del Consejo de Asuntos Generales nº 1853 del 12 de junio de 1995 en Luxemburgo, [10] sobre Diversidad lingüística y Multilingüismo y el Documento MEMO/03/37 de 19/02/2003 de la Comisión Europea). El análisis de los dictámenes del Defensor del Pueblo Europeo, aún en curso, revela en principio una preocupación de los ciudadanos por la discriminación lingüística en sus relaciones con la administración de la Unión Europea. La conjunción de las distintas fuentes arroja varios temas que siempre resultan problemáticos para el ciudadano. Un primer asunto es la elección de las lenguas que se consideran como oficiales, con especial referencia a las lenguas minoritarias. La relación directa entre el administrado y la administración comunitaria despierta asimismo gran controversia, como demostró la saga Kik ante el aparato jurisdiccional de la Unión. La dimensión lingüística de la política informativa de la Unión es también objeto de preocupación, tanto en las preguntas parlamentarias como en los documentos de las instituciones. Por último, la configuración lingüística y la posible discriminación en las ofertas de trabajo y los contratos públicos ofrecidos por la Unión son el último gran tema de interés para los ciudadanos y sus representantes, como aparece en la jurisprudencia comunitaria y las preguntas parlamentarias. En resumen, puede decirse que, a expensas de las fuentes de información pendientes de analizar, son cuatro los problemas principales: la elección de las lenguas, la política informativa de la Unión, las comunicaciones directas entre el ciudadano y la administración, y las ofertas de trabajo y contratos públicos. Estos serán por tanto los asuntos en los que se centrará el marco de referencia que se pretende construir en el próximo apartado.

Volver

3. Construcción de un marco de referencia para el ámbito de estudio seleccionado

Tras la identificación de los concretos aspectos de la relación entre la Unión Europea y sus ciudadanos que serán objeto de estudio, se procederá a la elaboración de un marco que sirva como referencia y modelo comparativo a la hora de analizar la legislación y prácticas de la Unión Europea al respecto. Para la construcción de este marco se utilizarán tres componentes fundamentales: un componente teórico sobre la esencia, contenido y límites de los derechos lingüísticos, un segundo componente referente a la legislación internacional en la materia y un último componente de derecho comparado, con el análisis de dos sujetos internacionales, una organización internacional y un Estado, multilingües: la ONU y Suiza.

La pertinencia y utilidad de este marco de referencia en la presente investigación tienen distinto fundamento en cada una de sus partes. El objetivo último de esta investigación es definir cuál es la situación actual de la relación lingüística directa entre la Unión Europea y sus ciudadanos para detectar las eventuales carencias y proponer posibles soluciones; para proponer estas soluciones sobre una base sólida es precisamente para lo que se quiere el marco de referencia. La primera parte pretende ofrecer un marco teórico general de las posiciones recientes de la doctrina en el campo de los derechos lingüísticos con referencia al tema acotado. Dado que la situación en la Unión Europea es en cierta manera sui generis, la base teórica nos permitirá partir de bases sólidas para la propuesta de soluciones a los eventuales problemas. En segundo lugar hay que tener en cuenta que, aparte de la base teórica, no se parte de cero, sino que hay instrumentos internacionales referentes a la materia que han de ser también tenidos en cuenta, ya que aunque su aplicación a la Unión Europea pueda resultar dudosa – lo que se analizará en el estudio – siempre resultan válidos como parámetro de referencia. Por último, el marco comparado tiene una justificación diferente que recae en la utilidad e idoneidad de los modelos escogidos, en este caso una organización internacional y un Estado multilingües, como posible referencia para la Unión. La

Unión Europea no es ni un Estado ni una organización internacional aun ostentando caracteres de ambos, y su régimen lingüístico ha ido evolucionando desde unas características de organización internacional hasta otras estatales, como se verá en el próximo apartado. Por ello resulta necesario este marco comparado para la correcta compresión de dicha evolución y su estado actual y para la propuesta de soluciones a los eventuales problemas. En resumen, la conjunción de los tres componentes de este marco de referencia nos permitirán ofrecer posibles soluciones a los problemas detectados con anterioridad sobre una base sólida.

3.1. El componente teórico: teoría de los derechos lingüísticos

Los derechos lingüísticos han tenido una atención creciente por parte de juristas, politólogos, filósofos y economistas, que han ido centrando su quehacer en el asunto. El aporte teórico en la materia es cada vez más abundante y sólido, lo que viene a colmar una carencia que resultaba llamativa. En los últimos años varias obras han visto la luz, siendo fundamental la titulada Linguistic Rights and Political Theory (Patten y Kymlicka, 2003). En la introducción, escrita por los editores, se hace referencia a los servicios públicos y el ámbito del poder legislativo y el judicial como problemas principales de política lingüística, haciendo referencia asimismo a las declaraciones de oficialidad. Según estos autores el problema principal de los derechos lingüísticos es la relación con las instituciones (Patten y Kymlicka 2003: 33). En la obra los distintos autores van desgranando posiciones referentes al tema que aquí nos ocupa. En la misma obra Rubio Marín apuesta por los derechos lingüísticos instrumentales, concepto que hace referencia a disposiciones lingüísticas que permitan el disfrute de derechos no lingüísticos en igualdad de condiciones para los integrantes de todos los grupos lingüísticos (Rubio Marín en Patten y Kymlicka 2003: 56). Este concepto será el que se use en la presente investigación. Todos los autores, en cualquier caso, adjudican al ciudadano la capacidad de elección de lengua en sus relaciones con la administración, así como la igualdad de las lenguas oficiales. Lo que es más discutido son los criterios para la atribución de oficialidad a una lengua determinada, por la aparición de nuevos desafíos como los grupos de inmigrantes (Pogge en Patten y Kymlicka 2003: 105). En la teoría de los derechos lingüísticos resultan importantes los principios de aplicación de la legislación lingüística, territorialidad y personalidad: el principio de territorialidad hace que determinada legislación lingüística se aplique en un territorio a todas las personas que estén en él de manera temporal o permanente, mientras que el principio de personalidad, en cambio, hace que uno porte consigo sus derechos lingüísticos independientemente del lugar donde se halle.

3.2. El componente de derecho internacional: los derechos lingüísticos en el derecho internacional

Como ya se apuntó en el componente teórico, los derechos lingüísticos han tenido asimismo una atención creciente en el derecho internacional. Esta atención actual no es sin embargo novedosa, sino que recobra un interés que fue importante en la primera mitad del siglo XX y que decayó tras la Segunda Guerra Mundial, periodo en el que se buscaba un universalismo de los derechos que casaba mal con la protección de las minorías, a las que usualmente se conecta con los derechos lingüísticos. Según Skutnabb-Kangas y Phillipson (1995: 78) los derechos lingüísticos tuvieron cinco fases en su desarrollo: antes de 1815 la atención se centraba en los derechos de las minorías religiosas; en la segunda etapa, de 1815 a 1914, lo importante eran las minorías nacionales, y algunas constituciones y convenios se empezaban a ocupar del tema; en la tercera etapa, en el periodo entre las dos querras mundiales, se empezaron a ver convenios internacionales sobre minorías y constituciones nacionales que hacían referencia a las lenguas; en la cuarta etapa, de 1945 a 1970, se pretendió dar una gran protección del individuo, lo que produjo falta de atención para las minorías porque se huía de los derechos grupales; en la quinta y última etapa, a partir de 1970, se ha visto un interés renovado por las minorías. Por ello la normativa es relativamente nueva y se encuentra dispersa. En cuanto al contenido de estos derechos, puede decirse que tienen una doble dimensión individual y colectiva, y que están relacionados con los demás derechos humanos, de forma que la supresión de los derechos lingüísticos supone la de otros derechos conexos. En estos momentos puede afirmarse que se ha llegado a un estándar mínimo de protección en la cuestión, que comprende los derechos de identidad lingüística, de uso de la propia lengua y de educación en esa misma lengua (Fernández Liesa en Sauca 2000: 253). Asimismo cabe establecer ciertos principios como la libertad lingüística (De Witte en Giordan 1992: 55), la no-discriminación y el respeto al pluralismo. Sin embargo, otras posiciones afirman que la tutela jurídica de los derechos lingüísticos es una expresión del principio de igualdad y no un derecho autónomo (Carroza en Sauca 2000: 177). En cualquier caso, la defensa de estos derechos suele relacionarse con el principio de territorialidad, sobre todo en Europa, por lo que se propugna la territorialización de los derechos lingüísticos sin llegar al pluralismo monolingüe sino al multilingüismo territorial. Aún así, también se reconocen límites a este principio, ya que la llamada democracia lingüística puede verse limitada por factores técnicos, pero en líneas generales se apuesta por el principio de territorialidad, afirmándose incluso que hay más protección a los derechos lingüísticos cuanto más reducido es el ámbito territorial de la disposición protectora (Skutnabb-Kangas y Phillipson 1995: 78).

Fernández Liesa (1999) da buena cuenta del desarrollo en este campo, estrechamente ligado a las minorías lingüísticas. En sus intentos de definir un estándar mínimo de derechos lingüísticos, el autor enumera los posibles elementos de dicho estándar, entre ellos el derecho a utilizar el propio idioma en público y en privado sin injerencia ni discriminación, y el derecho a la no discriminación por razón de lengua. Como señala F. Liesa la legislación internacional no es absolutamente concluyente, y por ejemplo el CEDH denegó que hubiera un derecho de elección de lengua en las relaciones con las administraciones. [11] En cualquier caso hay varios instrumentos, internacionales y europeos, que hacen referencia a los derechos lingüísticos. La Carta de las Naciones Unidas estipula la realización de sus objetivos sin discriminación por razones lingüísticas y la Declaración Universal de Derechos Humanos prohíbe en su artículo 2.1 la discriminación por motivos lingüísticos, en lo que se configura como un derecho universal, indivisible y efectivo. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos prohíbe la discriminación lingüística y asegura derechos lingüísticos frente a los tribunales, reconociendo además el derecho de las minorías lingüísticas a emplear su propio idioma. Por último, la Declaración de la ONU sobre derechos de personas pertenecientes a minorías nacionales, étnicas, religiosas y lingüísticas establece la protección de la identidad lingüística y el derecho de las minorías a usar su propio idioma y a establecer relaciones con otras minorías similares con vínculos idiomáticos, e impone a los Estados la necesidad de crear condiciones

favorables para el desarrollo de la lengua de las minorías, para aprender el idioma o recibir enseñanza en él, y promover el conocimiento del idioma. En el ámbito europeo las realizaciones más importantes se han logrado en el marco del Consejo de Europa, siendo de entre ellas la más significativa la Carta Europea de las lenguas regionales o minoritarias, [12] adoptada el 25 de junio de 1992 y que entró en vigor el 01 de marzo de 1998, no estando abierta a la firma de la Comunidad Europea. La Carta concede ciertos derechos políticos a los hablantes de lenguas minoritarias, contando además con el respaldo del Parlamento Europeo, si bien no reconoce derechos colectivos sino individuales, ya que pretende proteger las lenguas regionales y minoritarias, no las minorías lingüísticas. Al tratarse de una Convención multilateral y no de un protocolo adicional a la CEDH escapa al control jurisdiccional previsto en ésta. Su ámbito de acción no incluye los dialectos ni las lenguas de los inmigrantes, sólo las lenguas históricas de Europa, y se basa fundamentalmente en el criterio de territorialidad. Sus objetivos son el reconocimiento de las lenguas, el respeto territorial, la implementación de acciones positivas, la enseñanza y estudio de las lenguas, la comunicación entre grupos lingüísticos distintos a través de la enseñanza y el fomento de las relaciones entre grupos hablantes de la misma lengua. Los principios que la informan son los de pluralismo democrático, justicia y libertad, respeto a la soberanía nacional, aplicación de estatuto jurídico más favorable y respeto a la CEDH. Las obligaciones de los Estados son la prohibición de discriminación y las acciones positivas (de comportamiento y resultado). Los controles son débiles, no hay control jurisdiccional, los controles internos son inexistentes y los del COE se articulan a través de informes periódicos, la actuación de un comité de expertos y un informe del Secretario General a la Asamblea Parlamentaria. Por su parte, la Convención Europea de Derechos Humanos expresa como parte del derecho a un juicio justo el derecho a ser informado de la acusación en un idioma que el acusado comprenda y el derecho a ser asistido gratuitamente por un intérprete si no se entiende o habla el idioma del tribunal, [13] además de expresar la prohibición de discriminación por motivos lingüísticos. El Convenio-Marco para la protección de minorías nacionales [14] también establece ciertos derechos lingüísticos. [15] La OSCE ha producido también varios instrumentos de ámbito europeo que hacen referencia a los derechos lingüísticos. En primer lugar aparece la propia Acta de Helsinki, que hace referencia a la defensa de los derechos sin distinciones lingüísticas y que otorga gran importancia a la colaboración en el ámbito de la enseñanza de lenguas extranjeras, haciendo referencia también en este sentido a la situación de los trabajadores inmigrantes. El Documento de la cumbre de Copenhague sobre la dimensión humana de la CSCE también otorga derechos lingüísticos a los miembros de minorías en el apartado 32, haciendo referencia al libre uso de su lengua. En el apartado 34 impone a los Estados el hacer lo posible para garantizar la educación en la lengua en cuestión.

3.3. El componente de derecho comparado: una organización internacional y un Estado multilingües, la ONU y Suiza

La pertinencia de los modelos escogidos para la comparación no es insólita ni tampoco novedosa. Originalmente las Comunidades Europeas se entendieron como organizaciones internacionales al uso, y de tal forma fueron estudiadas en todas sus variantes, incluida la lingüística. La obra seminal de Mala Tabory sobre organizaciones internacionales multilingües (1980) dedicaba un capítulo a las Comunidades Europeas. La pertinencia de la comparación con Suiza, ha sido también apuntada por la doctrina, si bien de manera más reciente. Bruno De Witte (en Craufurd-Smith 2004) usaba el país alpino como modelo comparativo para la Unión Europea. La situación lingüística general de la ONU cuenta con seis idiomas oficiales (árabe, chino, inglés, francés, ruso y español), siendo la situación en sus órganos principales desigual. En cuanto a la elección de lenguas oficiales es preciso tener en cuenta la desigualdad fundacional de sus miembros: las lenguas oficiales en la ONU fueron las de los cinco miembros del Consejo de Seguridad más la oficial de una tercera parte de sus miembros en el momento de su fundación, es decir, inglés, francés, ruso y chino más español, a las que vendría a sumarse el árabe en 1973 tras los procesos de independencia y debido a la potencia económica árabe y el gran número de Estados con esta lengua como lengua oficial. El 90% de los documentos de la organización se redacta en inglés y se traduce posteriormente a otras lenguas, negociándose la traducción entre las delegaciones de los distintos países y recomendándose el cotejo de las distintas versiones lingüísticas para la interpretación. El artículo 111 de la Carta de la ONU establece que los textos en chino, ruso, francés, inglés y español son igualmente auténticos. Fue la primera organización internacional en establecer un funcionamiento multilingüe. El Consejo de Seguridad tiene establecido su régimen lingüístico por el capítulo octavo de su reglamento interno, que especifica que todas las resoluciones y demás documentos se publicarán asimismo en todos los idiomas oficiales, pudiendo publicarse en cualquier otro idioma distinto si así lo decide el Consejo. Por último, fuera del capítulo octavo, se establece que el acta oficial de las sesiones públicas del Consejo y sus documentos anexos serán publicados lo antes posible en los idiomas oficiales. El Consejo Económico y Social (ECOSOC) tiene establecido su régimen lingüístico en el capítulo séptimo de su reglamento interno, que en su artículo 32 dispone que las lenguas oficiales serán árabe, inglés, francés, chino, ruso y español, y las de trabajo inglés, francés y español; el artículo 34 establece que las actas serán hechas sólo en las lenguas de trabajo, pero según el artículo 35 la totalidad de las decisiones formales se publicarán en todas las lenguas oficiales. El régimen lingüístico de la Corte Internacional de Justicia aparece en su Estatuto, que en su artículo 39 establece que sus lenguas oficiales serán francés e inglés según lo que acuerden las partes. A falta de acuerdo cada parte podrá presentar sus alegatos en la lengua que prefiera y la Corte dictará la sentencia en ambas, determinando al mismo tiempo cuál de los dos textos hará fe. Por último, si alguna parte lo solicita, la Corte la autorizará para usar cualquier lengua que no sea ni francés ni inglés. Según el Estatuto, en caso de que se utilicen otras lenguas que no sean las oficiales se procurará siempre su traducción o interpretación a las oficiales con cargo a la parte que produzca el hecho, y en caso de que se use una lengua oficial siempre se traducirá o interpretará a la otra. [16] En la Asamblea General la situación lingüística está regulada por el capítulo octavo de su reglamento interno, dedicado a las lenguas. El artículo 51 establece la oficialidad de ruso, árabe, chino, inglés, francés y español, que serán también lenguas de trabajo. Los artículos 54, 55 y 56 establecen que las transcripciones y todos los documentos se publicarán en las lenguas oficiales. El artículo 57, finalmente, dispone la posibilidad de publicación en otras lenguas si la Asamblea o el comité en cuestión así lo deciden. En la Secretaría hay un régimen bilingüe, ya que sólo opera en inglés y francés, si bien los Estados miembro pueden solicitar el uso de cualquiera de los seis oficiales. Como conclusión se puede ver que en la ONU hay dos regímenes distintos. El primero es de multilingüismo amplio, comprende las seis lenguas oficiales y opera en la Asamblea General, el Consejo de Seguridad, y el Consejo Económico y Social. Un régimen más restringido, bilingüe inglés-francés, es el establecido para la Corte Internacional de Justicia y la Secretaría.

Esto quiere decir que en determinadas instituciones se ha buscado una representatividad mayor con un régimen lingüístico amplio, mientras que en otras el objetivo de la funcionalidad ha imperado, imponiendo un régimen lingüístico restrictivo. Es de señalar también que se permite la utilización de otras lenguas mientras los usuarios provean y costeen los servicios lingüísticos necesarios.

En Suiza, la Constitución Federal reconoce cuatro lenguas nacionales (alemán, francés, italiano y romanche), de las cuales tres son totalmente oficiales (alemán, francés, italiano) y una se considera como oficial si el destinatario de la comunicación la usa (romanche). De esta forma todos los grupos lingüísticos tradicionales han visto reconocida la oficialidad de su lengua. El artículo 4 de la Constitución federal, referente a las lenguas nacionales, dispone que estas son el alemán, el francés, el italiano y el romanche. El artículo 70, sobre lenguas, dice que las lenguas oficiales de la Confederación son el alemán, el francés y el italiano, siendo el romanche lengua oficial para las comunicaciones entre la Confederación y los ciudadanos de lengua romanche. Este mismo artículo dispone que los cantones determinan sus lenguas oficiales y que velan por el reparto territorial tradicional teniendo en cuenta las minorías lingüísticas autóctonas. Además, la Confederación y los cantones deberán promover la comprensión y los intercambios mutuos entre las distintas comunidades lingüísticas, y la Confederación apoyará a los cantones multilingües, y especialmente a los cantones de los Grisones y el Tisino para proteger y promover el italiano y el romanche. Lo específico del modelo es el ajuste de niveles de competencia federal-cantonal-comunal, si bien el país camina hacia el monolingüismo cantonal siguiendo la tendencia de los Estados europeos. El sistema suizo combina un principio territorial descentralizado con un principio personal en el ámbito federal. Lo primero supone que el reconocimiento de las lenguas oficiales en el nivel federal se ve completado por un reconocimiento parejo en el ámbito cantonal. Los Cantones pueden, por tanto, fijar las lenguas oficiales en su territorio y dentro de ellos las autoridades municipales pueden hacer otro tanto. Hay que tener en cuenta, en cualquier caso, que el Tribunal Federal suizo ha establecido la necesidad de mantener las fronteras lingüísticas, ya que según su sentencia del 31 de marzo de 1965 "los límites tradicionales de las regiones lingüísticas y los islotes lingüísticos no deben, en interés de la paz en materia de lengua, desplazarse, o al menos no a sabiendas". El principio de personalidad, permite por su parte al ciudadano dirigirse a las autoridades federales en cualquiera de las cuatro lenguas nacionales independientemente del lugar donde se encuentre. La situación linguística en la administración federal vino a ser regulada por una directiva del Conseio Federal (gobierno federal) estableciendo que los grupos lingüísticos tendrían que estar representados de manera proporcional en la administración. El mandato constitucional para la administración federal de atender al ciudadano en la lengua oficial de su elección se ve frustrada a menudo en los organismos descentralizados (McRae 1964: 33).

Tras tomar en consideración los componentes del marco de referencia se puede apreciar que los tres elementos, el teórico, el de derecho internacional y el comparado (en el caso de Suiza), ofrecen todos ellos elementos suficientes como para asegurar la igualdad de lenguas declaradas oficiales y el derecho del ciudadano a la comunicación con la administración en la lengua de su elección, sea esta comunicación unilateral (emisión de información por la administración) o bilateral (comunicación stricto sensu). En el caso de la ONU se ve asimismo que los textos de alcance general han de ser publicados en todas las lenguas oficiales. Por último, el asunto de la elección de lenguas como oficiales sí que varía en cada caso, desde la búsqueda de la representatividad en la ONU hasta el reconocimiento de todos los grupos lingüísticos en Suiza. El derecho internacional no es claro al respecto, mientras que la teoría política muestra discrepancias, enfrentándose a nuevos retos como el posible reconocimiento de las lenguas de los inmigrantes.

Volver

4. La evolución de la regulación lingüística en la Unión Europea en el ámbito de estudio

La regulación lingüística de la Unión Europea ha tenido una evolución que ha ido paralela a la propia evolución de la organización. Lo que nació como una organización de carácter fundamentalmente económico ha ido transformándose en el tiempo y cargándose de contenido político y supranacional a través de la actuación del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y los sucesivos Tratados. Ya tras el nacimiento en 1950 de la actualmente desaparecida CECA el régimen lingüístico fue objeto de regulación: el Tratado CECA fue redactado y hacía fe únicamente en francés. Posteriormente se tradujeron los tratados a las demás lenguas de los Estados firmantes (alemán, italiano y neerlandés), pero sin conceder a esas versiones valor auténtico. Al crearse el Euratom ya aparecieron todas las lenguas oficiales de los Estados miembro como auténticas, según el artículo 225 del Tratado CEEA. De igual forma al crear la CEE se tuvo ya muy en cuenta la cuestión lingüística, de manera que el artículo 314 del Tratado CE (entonces artículo 248 TCEE) ya establecía que el Tratado estaba redactado en un ejemplar único, en lengua alemana, lengua francesa, lengua italiana y lengua neerlandesa, cuyos cuatro textos eran igualmente auténticos. En virtud de los sucesivos Tratados de adhesión se convirtieron en auténticas las versiones del Tratado en lenguas danesa, española, finesa, griega, inglesa, irlandesa, portuguesa, sueca, húngara, polaca, letona, lituana, estonia, checa, eslovaca, maltesa y eslovena. El artículo 290 TCE (antiguo 217 TCEE) dice que el régimen lingüístico de las instituciones de la Comunidad será fijado por el Consejo, por unanimidad, sin perjuicio de las disposiciones previstas en el Estatuto del Tribunal de Justicia. A este respecto hay que decir que, como señaló el Parlamento Europeo, se trata de uno de los raros casos de competencia totalmente exclusiva del Consejo con carácter absolutamente intergubernamental, lo que da muestra de lo delicado del asunto, relacionado con el de las sedes institucionales (Labrie 1993: 68). Tras el Tratado de Ámsterdam se añadió el artículo 21.3 TCE que dice que todo ciudadano de la Unión podrá dirigirse por escrito a cualquiera de las instituciones de la Unión además de al Defensor del Pueblo Europeo, el Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social en una de las lenguas mencionadas en el artículo 314 y recibir una contestación en esa misma lengua. Se plantea la duda de si los documentos referidos deben incluir medios electrónicos, si las personas jurídicas tienen también ese derecho y de si dicho derecho sólo existe cuando las instituciones sean regueridas en cuanto tales (Dyrberg 1999: 36). Los artículos 149 y 151 TCE sobre educación y cultura respectivamente son también importantes con respecto a la actuación sobre la lengua, ya que posibilitan la actuación de la Comunidad Europea en el ámbito lingüístico, si bien no tienen ninguna incidencia en el propio régimen lingüístico de la Comunidad. Por último, puede decirse que el artículo 255 TCE sobre el acceso a los documentos de las instituciones tiene evidentes implicaciones lingüísticas y relaciona al principio de transparencia con el multilingüismo. (Dyrberg 1999: 53). En cuanto a la Unión Europea, algunos autores hacen referencia al

artículo 1 del TUE, (Phillipson 2003) porque creen que éste, al afirmar la unión entre los pueblos de Europa, resulta clave a la hora de determinar cómo ha de ser el tratamiento del multilingüismo en la Unión. El artículo 6.3 TUE establece el respeto a las identidades nacionales de los Estados miembro, lo que incluye su lengua. Los ámbitos PESC y CJPMP tienen un régimen lingüístico iqual al general, siendo esto debido a los artículos 28 y 41 TUE, que declaran que el artículo 314 será de aplicación en ellos. Además, la Declaración 30 de las Declaraciones Anexas al Acta final del Tratado de Maastricht dice que la Conferencia acordó que el régimen lingüístico aplicable en esos ámbitos sea el de las Comunidades Europeas y que todos los textos sobre política exterior y de seguridad común que se presenten en reuniones del Consejo Europeo o del Consejo o que se adopten en ellas, así como todos los textos que deban publicarse, se traducirán inmediata y simultáneamente a todas las lenguas oficiales de la Comunidad. Por último, el artículo 53 establece que el Tratado está redactado en un ejemplar único, en las mismas lenguas que el Tratado CE, cuyos textos son igualmente auténticos. En los tratados de adhesión también se trata el tema. Algunos autores afirman incluso que desde la adhesión de Irlanda el multilingüismo pleno dejó de respetarse, ya que en el artículo 155 del acta de adhesión del Reino Unido, Irlanda y Dinamarca a la CEE, sobre el derecho derivado, no se menciona el irlandés como lengua de dicho derecho (Labrie 1993: 78). En el acta de adhesión de Austria, Finlandia, Noruega y Suecia se introdujeron sendos protocolos referidos a las lenguas austriaca (el número 10) y noruega (el número 38). El primer protocolo añadía términos específicamente austriacos a los alemanes ya reconocidos en igualdad de condiciones, mientras que el segundo aseguraba la igualdad de las dos variantes de la lengua noruega (Bokmål y Nynorsk), mientras que el artículo 3 de los tratados de adhesión de la ampliación de 1 de mayo de 2004 privó al turco de la oficialidad, a pesar de su carácter de lengua oficial de iure en la República de Chipre. El artículo 61 del Acta de Adhesión dispone que se enviará a los Gobiernos de los nuevos Estados miembro una copia certificada del TUE, del TCE y del TCEEA, junto con los anteriores tratados de adhesión, en las lenguas actuales, mientras que los textos de dichos Tratados, redactados en las lenguas de la ampliación, se adjuntarán al Acta siendo auténticos en las mismas condiciones que los textos redactados en las lenguas actuales.

La piedra angular del régimen lingüístico de la Unión Europea es el Reglamento 1/58, [17] es decir, el primer Reglamento de la Comunidad. El hecho de que este Reglamento fuera el primero producido por la CEE da muestra de la importancia otorgada por los Estados miembro fundadores a la cuestión lingüística. El reglamento tiene como base jurídica el artículo 290 TCE (antiguo 217 TCE), y especificaba en su artículo 1 que las lenguas oficiales y las lenguas de trabajo de las instituciones de la Comunidad serían el alemán, el francés, el italiano y el neerlandés. En su artículo 2 se establece que los textos que un Estado miembro o una persona sometida a la jurisdicción de un Estado miembro envíe a las instituciones se redactarán, a elección del remitente, en una de las lenguas oficiales, y la respuesta se redactará en la misma lengua. [18] El artículo 3 dispone que los textos que las instituciones envíen a un Estado miembro o a una persona sometida a la jurisdicción de un Estado miembro se redactaran en la lengua de dicho Estado. Según el artículo 4, los reglamentos y demás textos de alcance general se redactarán en las cuatro lenguas oficiales. Según el artículo 5, el Diario Oficial se publicará en las cuatro lenguas oficiales. El articulo 6 dispone que las instituciones podrán determinar las modalidades de aplicación de este régimen lingüístico en sus reglamentos internos. El articulo 7 que el régimen lingüístico del procedimiento del Tribunal de Justicia se determinará en el reglamento de procedimiento de éste. Por último, el artículo 8 dice que por lo que respecta a los Estados miembros donde existan varias lenguas oficiales, el uso de una lengua se regirá, a petición del Estado interesado, por las normas generales de la legislación de dicho Estado. En cuanto a los requisitos lingüísticos de la función pública comunitaria, resulta de importancia el artículo 28.f del Estatuto de los Funcionarios de las Comunidades Europeas, [19] que establece que sólo podrán ser nombrados funcionarios los que, entre otros requisitos, justifiquen poseer el conocimiento con detenimiento de una de las lenguas de las Comunidades y un conocimiento satisfactorio de otra de ellas, en la medida necesaria para el desempeño de las funciones que puedan ser llamados a ejercer. Las publicaciones e información quedan fuera de la legislación comunitaria.

La Constitución para Europa recoge varias novedades en la evolución del régimen lingüístico de la Unión Europea. En concreto, según el artículo IV-448.2, la Constitución podrá traducirse a lenguas cooficiales de los Estados miembro. El derecho a la comunicación "con las instituciones" se recoge en los artículos I-10 y II-101, abarcando cualquier tipo de comunicación y no sólo la escrita. El artículo II-82 dispone el respeto por la Unión de la diversidad lingüística. A esto ha de añadirse la actividad del gobierno español a favor del reconocimiento de lenguas subestatales en la Unión, que tuvo su primer fruto en la inclusión del apartado segundo del artículo IV-448, ya mencionado, y que ha tenido su continuación en la Solicitud de reconocimiento en la Unión Europea de todas las lenguas oficiales de España, de 13 de diciembre de 2004. En él se propone la modificación del Reglamento 1/58 de forma que los ciudadanos puedan dirigirse a las instituciones en catalán / valenciano, eusquera y gallego, puedan utilizarse dichas lenguas en el Parlamento Europeo y el Comité de las Regiones, así como en el Consejo, y se publiquen los textos legales finales adoptados por codecisión en dichas lenguas, que serán incluidas de pleno derecho en el Programa Lingua. El gobierno español se haría cargo del coste económico que dichas medidas supusieran. Este Memorandum supone un paso adelante en el reconocimiento de lenguas minoritarias en el seno de la Unión y confirma que la propuesta de lenguas como oficiales depende de los Estados miembro.

Volver

5. La inserción del modelo de la Unión Europea en el marco de referencia

En este apartado se procederá a la comparación del marco de referencia con el modelo actual de la Unión Europea, para ver las eventuales coincidencias y diferencias y proponer posibles soluciones. Como se ha podido ver, la Unión Europea deja a las agencias fuera del derecho a la elección de lengua por el ciudadano, ya que éste sólo está asegurado para las instituciones y órganos consultivos. La elección de lenguas oficiales se atribuye a los Estados miembro, lo que cobra sentido en la especial configuración de la Unión Europea como unión de Estados y ciudadanos. La información no siempre se ofrece en todas las lenguas ni hay regulación específica al respecto más allá de la interpretable necesidad de transparencia. Todo esto sugiere que la problemática lingüística en la Unión es real, ya que el modelo de referencia no concuerda en principio con dicha situación.

Volver

6. Conclusiones

Los derechos lingüísticos de los ciudadanos europeos en sus relaciones con la Unión están poco definidos, como hemos podido ver. En contraste con otras polities, sean organizaciones internacionales o Estados, que adolecen de una sobrerregulación en asuntos lingüísticos en la que la legislación determina hasta el último aspecto lingüístico de la relación entre administración y ciudadano, la Unión Europea peca al contrario de una infrarregulación que deja casi todo al arbitrio de cada institución u órgano, lo que ha sido confirmado por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Esta situación hace que los derechos del ciudadano no se vean correctamente cubiertos, de forma que a menudo se producen discriminaciones más o menos encubiertas que suelen justificarse, en un remedo de los antiguos usos administrativos, en las "necesidades del servicio". Puede decirse por tanto que en el aspecto lingüístico la administración comunitaria no ha tomado plena conciencia de la aparición de la ciudadanía de la Unión. El marco de referencia nos proporciona sin embargo posibles soluciones a los problemas principales.

La cuestión legislativa se ve en todos casos protegida: todos los textos de alcance general han de ser producidos en las lenguas oficiales. En las relaciones con el poder judicial se asegura también plenamente que el ciudadano no se encuentre indefenso en ningún momento. La administración es el campo que presenta mayores problemas pero el marco comparado nos ofrece posibles soluciones, ya que tanto la teoría lingüística como el derecho internacional (este último de manera menos concluyente) hablan a favor de la elección de lengua por parte del ciudadano, lo que es el caso asimismo en Suiza. En cuanto a la elección de las lenguas, la situación es más confusa, pero en el caso de la Unión Europea parece clara al establecerse una conexión entre Estado miembro y lengua. La política informativa de la Unión debería ver su multilingüismo aumentado por razones de democracia y transparencia. Las comunicaciones directas entre el ciudadano europeo y la administración de la Unión deberían asimismo estar cubiertas por un multilingüismo total, como puede verse en el marco de referencia. Con las reservas pertinentes hasta la finalización de la investigación, puede en principio adelantarse una última conclusión: la irritación de los ciudadanos y sus representantes con respecto a la actuación de la Unión en los asuntos considerados como más problemáticos tiene una base real, ya que el marco de referencia sugiere que la solución ideal dista de la adoptada por la Unión. El Memorandum del Gobierno Español sobre el reconocimiento en la Unión Europea de todas las lenguas oficiales en España y las posibilidades que eventualmente pueda ofrecer la Constitución para Europa y su posterior interpretación por parte del Tribunal de Justicia abren sin embargo una puerta a la esperanza. El futuro dirá.

Volver

7. Bibliografía general:

Agirreazkuenaga Zigorraga, Iñaki, La administración de justicia en un estado plurilingüe, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 2000, 414 p.

Alcaraz Ramos, Manuel, El pluralismo lingüístico en la constitución española, Madrid, Congreso de los Diputados, 1999, 139 p.

Bastarache, Michel (ed.), Les droits linguistiques au Canada, Cowansville, Blais, 2004, 774 p.

Bastardas, Albert y Boix, Emili, ¿Un estado, una lengua?: la programación política de la diversidad lingüística, Barcelona, Octaedro, 1994, 167 p.

Calvet, Louis-Jean, Las políticas lingüísticas, Buenos Aires, Edicial, 1997, 110 p.

Carton, Fernand, Les Langues dans l'Europe de démain, Paris, Presses de la Sorbonne Nouvelle, 1994, 162 p. Coulmas, Florian, A Language Policy for the European Community. Prospects and Quandaries, Berlín, Mouton-de Gruyter, 1991, 311 p.

Craufurd Smith, Rachael (ed.), Culture and European Union law, Oxford, Oxford University Press, 2004, 414 p. Creech, Richard L., Law and Language in the European Union, Groningen, Europa Law Publishing, 2005, 150 p. Swaan, Abram de, Words of the world: the global language system, Cambridge, Polity Press, Malden, Blackwell, 2001, 253 p.

Dinstein, Yoramy Tabory, Mala, The Protection of Minorities and Human Rights, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1992, 537 p.

Falch, Jean, Contribution à l'étude du statut des langues en Europe, Québec, Pr. de l'Univ. Laval, 1973, 280 p. Fernández Liesa, Carlos R., Derechos lingüísticos y derecho internacional, Madrid, Dykinson, 1999, 176 p. Fosty, Anne, La langue française dans les institutions communautaire de l'Europe, Québec, Éd. Off. du Québec, 1985, 208 p.

Giordan, Henri, Les Minorités en Europe: droits linguistiques et droits de l'homme, Paris, Kimé, 1992, 685 p. Grin, François, Language policy evaluation and the European Charter for Regional or Minority Languages, Londres, Palgrave-Macmillan, 2003.

Jayme, Erik (ed.), Langue et droit, Bruxelles, Bruylant, 1999, 373 p.

Kibbee, Douglas (ed.), Language legislation and linguistic rights, Amsterdam, Benjamins, 1998, 415 p. Kymlicka, Will y Patten, Alan, Language rights and political theory, Oxford, Oxford University Press, 2003, 349 p.

Kontra, Miklós, Language: A Right And A Resource, Approaching Linguistic Human Rights, Budapest, Budapest Central European University, 1999, 346 p.

Labrie, Normand, La construction linguistique de la Communauté européenne, París, Honoré Champion, 1993, 450 p.

May, Stephen, Language and minority rights: ethnicity, nationalism, and the politics of language, Harlow, Longman, 2001, 384 p.

MacRae, Kenneth D., Switzerland: example of cultural coexistence, Toronto, Canadian Inst. of Internat. Affairs, 1964, 74 p.

Nic Shuibhne, Niamh, EC Law and Minority Language Policy, The Hague, Kluwer Law, 2002, 358 p. Phillipson, Robert, English-only Europe?: challenging language policy, London, Routledge, 2003, 240 p. Sacco, Rodolfo, Les multiples languas du droit européen uniforme, Torino, L'Harmattan Italia, 1999, 223 p. Savard, Jean-Guy, Les états multilingues: problèmes et solutions, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1975, 591 p.

Fundación José Ortega v Gasset

Sanmarti Roset, José María, Las políticas lingüísticas y la inserción de las lenguas minoritarias en el proceso de construcción de Europa, Madrid, Servicio de Publicaciones Universidad Complutense de Madrid, 2002, CD-ROM 1996, 2/2.

Šarcević, Susan, New Approach to Legal Translation, La Haya, Kluwer Law, 1997, 308 p.

Sauca, José María, Lenguas, política, derechos, Madrid, BOE, 2000, 424 p.

Siguan, Miquel, España plurilingüe, Madrid, Alianza, 1992, 355 p.

Siguan, Miquel, La Europa de las lenguas, Madrid, Alianza Universidad, 1996, 197 p.

Skutnabb-Kangas, Tove y Phillipson, Robert, Linguistic human rights: overcoming linguistic discrimination, Berlin; New York, De Gruyter, 1995, 478 p.

Schloßmacher, Michael, Die Amtssprachen in den Organen der Europäischen Gemeinschaft: Status und Funktion, Frankfurt am Main, Lang, 1996, 216 p.

Tabory, Mala, Multilingualism in international law and institutions, Alphen aan d. Rijn, Sijthoff & Noordhoff, 1980, 284 p.Truchot, Claude, Le Plurilinguisme européen: theóries et pratiques en politique linguistique, Paris, Honoré Champion, 1994, 423 p.

Trifunovska, Snežana, Minority rights in Europe: European minorities and languages, The Hague, T.M.C. Asser Press, 2001, 606 p.

Verdoodt, Albert, La protection des droits de l'homme dans les etats plurilingues, Paris, 1973, 210 p.

Wagner, Emma, Bech, Svend y Martínez, Jesús Ma, Translating for the European Union Institutions, Manchester, St Jerome Publishing, 2002, 149 p.

Wright, Sue, Community and Communication. The Role of Language in Nation State Building and European Integration, Clevedon, Multilingual Matters, 2000, 280 p.

Volver

8. Notas:

- [1] Asuntos T-120/99 y C-361/01.
- [2] Asunto 6/72.
- [3] Asunto 41/69.
- [4] Sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de diciembre de 1975, asuntos acumulados 40 a 48, 50, 54 a 56, 111, 113 y 114-73.
- [5] Asunto T-148/89.
- [6] Asunto T-107/02.
- [7] Asunto C-296/95.
- [8] Asunto 80-76.
- [9] Asunto T-249/01.
- [10] Documento 7755/95 del Consejo.
- [11] Demanda 11100/84.
- [12] Tratado número 148 ETS del Consejo de Europa.
- [13] Véase a este respecto también la Sentencia Luedicke, Belkacem y Koç del TEDH, de 28 de noviembre de 1978, que reconoce la asistencia gratuita de intérprete si no se entiende la lengua utilizada en el proceso oral, en consonancia con el artículo 6.3e del CEDH.
- [14]Tratado número 157 ETS, se abrió a la firma el 01 de febrero de 1995 y entró en vigor tres años más tarde tras doce ratificaciones.
- [15] En sus artículos 5, 6, 9, 10, 11, 12, 14 y 17. Aparte de lo mencionado, este Convenio hace una recopilación de los derechos ya contenidos en otros instrumentos legales.
- [16] Artículos 51, 70 y 71 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.
- [17] Diario Oficial nº B 017 de 06/10/1958 p. 0385 0386.
- [18]Lo que, tras el Tratado de Ámsterdam, pasó a ser derecho primario, artículo 21.3 TCE.
- [19] Reglamento 259/68, Diario Oficial nº L 056 de 04/03/1968 p. 0001 0007.

Volver

Circunstancia. Año III - Número 7 - Mayo 2005

Colaboran en este número

- Antonio Calonge Velázquez es Doctor en Derecho y Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Valladolid. Autor de varias monografías entre las que cabe destacar Autonomía política y unidad de mercado en la Constitución de 1978 (Valladolid, 1988); Administración e Investigación (Madrid, 1996); El Comité de las Regiones. Análisis de una futura ¿institución? (Granada, 2000). Es coordinador de obras como Políticas Comunitarias. Bases jurídicas (Valladolid, 2002) y La reforma institucional del Tratado de Niza (Valladolid, 2004). Asimismo es autor de diversos artículos publicados en las revistas especializadas tanto de Derecho Administrativo como de Derecho Comunitario. En la actualidad dirige un equipo de investigación en el Instituto de Estudios Europeos de la Universidad de Valladolid centrado en la Constitución Europea.
- Álvaro de Elera es estudiante de doctorado y DEA en Estudios Europeos por el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Posee el título de Magíster en Derecho de la Unión Europea por la Universidad Complutense de Madrid y actualmente es investigador visitante en el Instituto Max-Planck de Heidelberg de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional.
- **Fernando Losada Fraga**, licenciado en Derecho y especialista en Derecho comunitario por las Universidades San Pablo-CEU, Complutense de Madrid y Paris I Panthéon-Sorbonne, es colaborador del Departamento de Estudios Europeos del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, en el que ha obtenido el Diploma de Estudios Avanzados. En la actualidad trabaja en la elaboración de su tesis doctoral sobre la gobernanza de la Unión Europea.
- Agustín José Menéndez es investigador Ramón y Cajal en la Universidad de León. Doctor en Derecho por el Instituto Universitario Europeo (Florencia), ha sido investigador post-doctoral en ARENA (el centro de estudios europeos de la Universidad de Oslo). Es autor de Justifying Taxes. Some Elements for a General Theory of a Democratic Tax Law (Dordrecht:Kluwer, 2001) y co-editor, junto a Erik Oddvar Eriksen y John Erik Fossum, de The Chartering of Europe. The European Charter of Fundamentl Rights and its Constitutional Implications (Baden-Baden: Nomos, 2003) y Developing a Constitution for Europe (Londres: Routledge, 2004).
- **Miguel Pérez Alvarado**, licenciado en Ciencias Políticas (UNED) y Periodismo (Universidad Complutense), cursó el Master en Derecho y Economía de la Unión Europea en el Instituto Universitario Ortega y Gasset. En la actualidad prepara su tesis doctoral en el ámbito de la política europea española.
- **Nuria Prieto Serrano** es licenciada en Derecho en Madrid y diplomada por el Instituto de Estudios Europeos de la Universidad de Saarland (Saarbrücken). Después de haber realizado unas prácticas en la Comisión Europea en la DG Energía y Transporte, en el área de gestión y transporte de residuos radiactivos, trabaja desde 2003 como consultora jurídica en el Departamento de Relaciones Internacionales de Enresa.
- Javier Roldán Barbero es Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Universidad de Almería. En esta misma Universidad ha sido titular de la Cátedra Jean Monnet de Derecho Comunitario Europeo. En el curso académico 2004-05 se ha reintegrado, en régimen de comisión de servicios, a la Universidad de Granada. Ha ampliado estudios internacionales en distintos centros del extranjero (entre otros en Bruselas, Florencia, La Haya o París). También en distintos centros españoles y extranjeros ha pronunciado conferencias. Es autor de un gran número de artículos científicos relacionados con el Derecho internacional y el Derecho comunitario europeo. Asimismo ha publicado como único autor 4 libros: La Comunidad Europea y los Estados ACP: el Stabex; Democracia y Derecho internacional; Ensayo sobre el Derecho internacional público; y Las relaciones exteriores de España.

Circunstancia. Año III - Número 7 - Mayo 2005

Normas para el envío de originales

- **1.** La extensión total de los trabajos no deberá exceder de 30 páginas (10.000 palabras) en formato Word (Verdana, 10) a doble espacio, incluyendo cuadros, gráficos, mapas y referencias bibliográficas.
- 2. Los gráficos y cuadros se limitarán al mínimo imprescindible.
- **3.** Cada artículo deberá ir precedido de una página que contenga el título del trabajo y el nombre del autor o autores, junto con su dirección, e-mail y teléfono, así como un breve currículum del autor o autores (no más de 10 líneas). En página aparte se incluirá también un breve resumen (abstract) del trabajo de unas 150 palabras y una lista de palabras clave (keywords), con no más de 8 términos. Tanto el resumen como la lista de palabras clave deben tener una versión en español y otra en inglés.
- **4.** Las notas y referencias bibliográficas irán al final del artículo bajo los epígrafes correspondientes: Notas y Referencias bibliográficas. Estas últimas estarán ordenadas alfabéticamente por autores siguiendo el siguiente criterio: apellido y nombre (en minúsculas) del autor o autores, año de publicación (entre paréntesis y distinguiendo a, b, c, en caso de que el mismo autor tenga más de una obra citada en el mismo año), título del artículo (entre comillas), título de la revista a la que pertenece el artículo (en cursiva o subrayado), lugar de publicación (en caso de libro), editorial (en caso de libro), número de la revista, y páginas (xx-yy, en caso de un artículo de revista o de una contribución incluida en un libro). Cuando se trate de artículos o libros traducidos y se cite de acuerdo con la traducción, el año que debe seguir al nombre del autor será el de la edición original, en tanto que el año de la versión traducida figurará en penúltimo lugar, justo inmediatamente antes de la referencia a las páginas. Las referencias bibliográficas que aparezcan en el texto o en las notas deberán hacerse citando únicamente el apellido del autor o autores (en minúsculas) y entre paréntesis el año y, en su caso, la letra que figure en las Referencias bibliográficas, así como las páginas de la referencia.
- **5.** Los cuadros, gráficos y mapas incluidos en el trabajo irán numerados correlativamente, incluyendo además su título y fuente. Si el cuadro o gráfico se ha realizado en Excel deberá ser importado al texto en forma de imagen.
- 6. El formato de texto no incluirá ni encabezado ni pie de página.
- 7. Los trabajos se enviaran a la siguiente dirección de correo electrónico: circunstancia@fog.es. El Consejo de Redacción acusará recibo de los originales, pero no se compromete a mantener correspondencia sobre los mismos salvo cuado sean aceptados o hayan sido expresamente solicitados. Una vez evaluados los textos originales, se resolverá sobre su publicación en un plazo no superior a cuatro meses desde la recepción. Circunstancia se reserva, cuando se estime conveniente, el derecho de introducir mínimos cambios de estilo respetando siempre el sentido del texto.