

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGIA**  
**Departamento de Derecho Internacional Público**  
**y Relaciones Internacionales**



**EL PROCESO DE CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA  
UNIÓN EUROPEA (2001-2004):  
LA CONVENCIÓN EUROPEA Y EL  
TRATADO-CONSTITUCIÓN**

**MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR**

**PRESENTADA POR**

**Mercedes Guinea Llorente**

Bajo la dirección del doctor:  
Francisco Aldecoa Luzarraga

**Madrid, 2006**

**ISBN: 978-84-669-2984-4**



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE  
MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS  
Y SOCIOLOGÍA  
DEPARTAMENTO DE DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO  
Y RELACIONES INTERNACIONALES

**EL PROCESO DE CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA UNIÓN  
EUROPEA (2001-2004): LA CONVENCIÓN EUROPEA Y EL  
TRATADO-CONSTITUCIÓN**

-Tesis doctoral-

**Autora: Mercedes GUINEA LLORENTE**

**Director: Francisco ALDECOA LUZARRAGA**  
**Catedrático de Relaciones Internacionales**

**MADRID**  
**2006**



A Julia,  
por el tiempo robado



**ÍNDICE GENERAL**

Índice general	I
Agradecimientos	XIII
Abreviaturas y siglas	XV
<b><u>CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN: LA CONVENCION EUROPEA Y EL TRATADO- CONSTITUCIÓN EN EL PROCESO DE CONSTITUCIONALIZACIÓN EUROPEA</u></b>	<b>1</b>
1.1. Presentación: la integración europea vista desde la política constitucional	1
1.2. Justificación del tema elegido	4
1.3. Fundamentación teórica: las teorías jurídicas y políticas ante la política constitucional de la Unión Europea	7
1.3.1. Los análisis jurídicos de la política constitucional europea	8
1.3.1.1. La revisión de los Tratados y el Derecho Internacional	9
1.3.1.2. Los límites a la revisión de los Tratados comunitarios	10
1.3.1.3. La reforma de los Tratados y la constitucionalización progresiva	12
1.3.2. Las teorías políticas ante la política constitucional de la Unión Europea	14
1.3.2.1. El liberalismo intergubernamental	15
1.3.2.2. El neofuncionalismo y el institucionalismo supranacional	17
1.3.2.3. El institucionalismo histórico	18
1.3.2.4. El incrementalismo	19
1.4. Una propuesta teórica: vincular política constitucional europea y modelo de la integración	21
1.5. Hipótesis de estudio: la hoja de ruta de nuestra investigación	24
1.6. Aspectos metodológicos y fuentes de la investigación	28
1.7. Algunas precisiones conceptuales: método de Convención, Tratado-Constitución y constitucionalización	32
1.8. Estructura de la tesis	35

<u>CAPÍTULO 2: LA POLÍTICA CONSTITUCIONAL EUROPEA: LAS CONFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES Y SU REFLEJO EN EL MODELO DE UNIÓN EUROPEA (1985-2001)</u>	41
2.1. Introducción: las Conferencias Intergubernamentales como método de política constitucional en la mutación de unas Comunidades internacionales de naturaleza económica a una Unión política	41
2.2. El método de Conferencia Intergubernamental: actores, métodos y dinámicas de un método diplomático de política constitucional	45
2.3. La provocación política del primer Parlamento Europeo, autoinvestido de Asamblea constituyente	53
2.4. Las Conferencias Intergubernamentales como proceso de “Constitution-building”: la mutación de la Unión Europea de Milán a Niza	56
2.5. El Acta Única Europea (1986): integración económica y cooperación política	60
2.6. El Tratado de Maastricht (1992): la creación de una Unión Europea con naturaleza política implícita	66
2.7. El Tratado de Amsterdam (1997): el desarrollo del modelo político de Maastricht	73
2.8. El Tratado de Niza (2001): la incapacidad de la CIG para preparar la Unión para la ampliación	79
2.9. Insuficiencias del método intergubernamental de reformas por medio de Conferencia Intergubernamental	84
2.9.1. El cuestionamiento de su legitimidad: el déficit democrático	85
2.9.2. Falta de eficacia: dificultad para adaptar la Unión a los desafíos internos y del entorno internacional. La aceleración de las reformas	91
2.10. Conclusión: la inadecuación de la Conferencia Intergubernamental para conseguir una Unión Política	99
 <u>CAPÍTULO 3: LA DECLARACIÓN DE LAEKEN (2001): EL CAMINO HACIA LA CONVENCION Y LA CONSTITUCIÓN EUROPEA</u>	 105
3.1. Introducción: la Declaración de Laeken y el resurgimiento del ideal constitucional	105
3.2. El salto cualitativo de la Declaración de Laeken (2001) en la política constitucional europea: un nuevo objetivo y un nuevo método	107
3.3. Factores históricos que pesan en la aceleración política: el euro, la ampliación, la crisis de legitimidad y la globalización	112
3.4. La locomotora alemana abre camino: la redacción de la Carta de Derechos Fundamentales y el lanzamiento del debate sobre el futuro de Europa	117

3.5. Las propuestas técnico-jurídicas de constitucionalización de los Tratados: la Constitución Europea se desliga del ideal federal	122
3.6. El debate sobre el futuro y la finalidad de Europa: la contestación del método de Conferencia Intergubernamental y del modelo de Tratado Internacional	126
3.6.1. Fischer y el futuro federal de Europa	129
3.6.2. Las visiones de Europa de los líderes políticos europeos: el debate informal en la Cumbre	133
3.6.3. La inclusión del debate en la agenda de la Unión: la Declaración 23 aneja al Tratado de Niza	139
3.6.4. El debate sobre el futuro y la finalidad de Europa: el debate europeo	143
3.6.5. El debate sobre el futuro y la finalidad de Europa: los debates nacionales	155
3.7. La aceptación de la Declaración de Laeken por los Gobiernos de los Estados miembros: el resultado del debate sobre el futuro de Europa	160
3.8. Conclusión: la Declaración de Laeken abre la puerta a un nuevo método y un nuevo modelo de política constitucional	165

<u>CAPÍTULO 4: LA CONVENCION PARA LA REDACCION DE LA CARTA DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNION EUROPEA (1999-2000): EXPERIENCIA DE UN NUEVO METODO CONSTITUCIONAL</u>	171
4.1. Introducción. La redacción de una Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea: ¿un hito en la política constitucional europea?	171
4.2. ¿Por qué una Carta de Derechos Fundamentales?	173
4.3. El método de Convención: una innovación en el panorama constitucional europeo.	176
4.4. Orígenes y antecedentes de la Convención	179
4.5. Composición y representatividad: las dos legitimidades de la construcción europea	182
4.6. La Convención de la Carta: la redacción y decisión final	185
4.7. La organización de la Convención: órganos formales e informales	188
4.7.1. Los órganos de la Convención: Presidencia, Praesidium y Secretaría	188
4.7.2. Los estamentos como "órganos informales": actores y elementos vertebradores	193
4.8. El funcionamiento de la Convención: apertura, autonomía y decisión	198
4.8.1. La autonomía de la Convención: el acuerdo sobre unas reglas de juego más allá del mandato del Consejo Europeo	198
4.8.2. Apertura y transparencia. La participación de la sociedad civil	205
4.8.3. La dinámica de la Convención: deliberación y negociación	209
4.9. Características de la Convención como alternativa de política constitucional	213



4.10. La Carta en el proceso político europeo: aportaciones en términos de modelo	218
4.10.1. Repercusión de la Carta en el modelo político de la Unión	219
4.10.2. La Carta produce efectos jurídicos indirectos y parciales	221
4.10.3. La Carta como parte del proceso de constitucionalización del sistema político europeo	224
4.11. La Convención como método constitucional y la Carta como elemento de la Constitución Europea en la constitucionalización de la Unión Europea	227
<u>CAPÍTULO 5: DE LA CONVENCION SOBRE EL FUTURO DE EUROPA A LA CONVENCION EUROPEA: DE ÓRGANO PREPARATORIO A INSTITUCION CONSTITUCIONAL</u>	231
5.1. Introducción: la Convención sobre el Futuro de Europa ¿huida hacia delante o salto cualitativo?	231
5.2. La Declaración de Laeken: la Convención para el Futuro de Europa según el Consejo Europeo	233
5.3. Giscard d'Estaing al timón de la Convención: lectura de un mandato constituyente, organización de los trabajos y nombramiento de la Secretaría	244
5.4. El desarrollo de los trabajos de la Convención Europea	247
5.4.1. Escucha: hacia dentro (a los otros convencionales) y hacia fuera (a la sociedad civil y los debates nacionales)	251
5.4.2. Estudio: los once grupos de trabajo y los tres círculos de debate	256
5.4.3. Redacción y deliberación: la propuesta articulada de Tratado Constitucional	261
5.4.4. El consenso final: la alianza de los parlamentarios. La prórroga de los trabajos	268
5.5. La Convención en su momento histórico. Interrelación de factores exógenos a la Unión Europea: Iraq y las relaciones transatlánticas	273
5.6. La Convención en su momento histórico. Factores endógenos de la Unión Europea: debates europeos y procesos electorales internos	279
5.7. La tortuosa Conferencia Intergubernamental (2003-2004): desacuerdos y acuerdo final	285
5.7.1. La fase italiana de la CIG: el fracaso de Bruselas de diciembre de 2003	286
5.7.2. La fase irlandesa de la CIG: un enfoque pragmático para el acuerdo	291
5.8. Conclusión: el método de Convención es la Convención más la CG y un salto cualitativo en la política constitucional europea	294

<u>CAPÍTULO 6: LA NATURALEZA DE LA CONVENCION: ¿HÍBRIDO DE ASAMBLEA PARLAMENTARIA Y CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL?</u>	301
6.1. Introducción: la Convención no es una Asamblea parlamentaria ni una Conferencia Intergubernamental... sino un método nuevo	301
6.2. ¿Una Asamblea parlamentaria internacional? Rasgos parlamentarios de la Convención Europea	304
6.2.1. Automandato y autoorganización	305
6.2.2. El estatuto de los suplentes	306
6.2.3. La importancia de las familias políticas	309
6.2.4. Técnicas parlamentarias en el funcionamiento de la Convención	311
6.3. La Convención Europea no es una Asamblea Constituyente	315
6.4. La repercusión de lo intergubernamental en la Convención:	317
6.4.1. La dependencia del Consejo Europeo: la sombra de la CIG es alargada	319
6.4.2. La porosidad de la Convención: “la Convención fuera de la Convención”	320
6.4.3. La priorización de los asuntos de poder: el “secuestro” del debate institucional a la Convención	327
6.5. Lo singular de la Convención: los convencionales	333
6.5.1. La desigualdad de los convencionales	334
6.5.2. El mandato de los convencionales: una cuestión subjetiva	338
6.6. Lo singular de la Convención: discusión, redacción y decisión.	340
6.6.1. Los debates en la Convención: las contribuciones de los convencionales	340
6.6.2. La redacción por una Secretaría junto con el Praesidium. La iniciativa giscardiana	344
6.6.3. La decisión por consenso: la etérea naturaleza del consenso	348
6.7. Un modo propio de funcionar: transparencia, publicidad y apertura	351
6.8. Las lógicas de la Convención: diferentes dinámicas según las materias	354
6.8.1. La deliberación en la Convención: los métodos de tres etapas para las materias de modelo político y los “consensos rápidos”	358
6.8.2. La negociación en la Convención: la reforma institucional y los “red-lines” de los Gobiernos	362
6.8.3. La “experticia” en la Convención: el papel de los expertos en la redacción de la Tercera Parte	367
6.9. Conclusiones: El método de Convención como método nuevo y complejo que responde a la naturaleza federal e intergubernamental de la Unión Europea	371

<u>CAPÍTULO 7: LA BÚSQUEDA DE LA LEGITIMIDAD: NUEVOS ACTORES EN LA CONVENCIÓN EUROPEA</u>	377
7.1. Introducción: la Convención Europea como medio para incrementar la legitimidad en el procedimiento	377
7.2. Estudio de representatividad de la Convención Europea	379
7.3. "Viejos actores" con nuevos papeles: representantes de los Jefes de Estado o de Gobierno, Parlamentos Nacionales y Comisión Europea	385
7.3.1. Los representantes de los Jefes de Estado o de Gobierno: la reproducción de las dinámicas de una CIG. El impulso del eje francoalemán	387
7.3.2. Los Parlamentos nacionales: un aprendizaje acelerado de la política europea	396
7.3.3. La Comisión Europea: la falta de cohesión interna mina su eficacia como actor	401
7.4. "Nuevos actores" en la reforma de los Tratados: Parlamento Europeo, candidatos, órganos de la Unión, regiones y sociedad civil	407
7.4.1. El Parlamento Europeo: actor típicamente europeo ganador del cambio en el método de reforma.	409
7.4.2. La participación de los candidatos: la Europa del momento y la del futuro	414
7.4.3. Los observadores: el Comité Económico y Social, los interlocutores sociales, el Defensor del Pueblo	419
7.4.4. El caso especial de las regiones	423
7.4.5. La implicación real de la sociedad civil: el Foro de la Sociedad Civil y otras iniciativas	429
7.5. El objetivo de socialización: la opinión pública y los Eurobarómetros	436
7.6. Conclusión: legitimidad creciente del método de Convención respecto al de las Conferencias Intergubernamentales tanto en términos formales como reales	441
 <u>CAPÍTULO 8: LAS CLAVES DE LA EFICACIA DEL MÉTODO DE CONVENCIÓN: FUNCIONAMIENTO Y MULTIPLICIDAD DE PERTENENCIAS E INTERESES</u>	 447
8.1. Introducción: un método de trabajo más eficaz que el de las CIGs	447
8.2. El funcionamiento de la Convención: órganos formales, "ad hoc" e informales	450
8.2.1. Organos formales permanentes: la Presidencia, el Praesidium, el pleno y la Secretaría	451
8.2.1.1. La Presidencia. El liderazgo firme y contestado de Giscard	453
8.2.1.2. La Presidencia. La labor callada y eficiente de los Vicepresidentes	461

## INDICE

8.2.1.3. La excepcional potestad del Praesidium	465
8.2.1.4. El pleno: la “Convención”	471
8.2.1.5. La Secretaría de la Convención: actor político además de órgano técnico	477
8.2.2. Organos formales “ad hoc”: los Grupos de Trabajo y los Círculos de Debate	481
8.2.2.1. Los Grupos de Trabajo: la cuna de los consensos políticos	482
8.2.2.2. Los Círculos de Debate: el trabajo técnico	489
8.2.3. La incidencia de los órganos informales en la caracterización de los métodos de la Convención: los estamentos, las familias políticas y los grupos nacionales	493
8.2.3.1. Los estamentos o componentes: las columnas de la Convención	495
8.2.3.2. Las familias políticas: las vigas de la Convención	500
8.3. La multiplicidad de pertenencias e intereses: flexibilización de posiciones y alianzas variables	504
8.3.1. Las posturas tradicionales frente a la integración europea: federalismo, intergubernamentalismo, funcionalismo y euroescepticismo	507
8.3.2. La defensa de intereses institucionales y corporatistas	512
8.3.3. El papel de las ideologías: izquierdas frente a derechas	516
8.3.4. La pérdida de protagonismo de los intereses nacionales	519
8.4. Las falsas brechas: estados grandes-pequeños, la vieja-nueva Europa	523
8.5. Conclusiones: las claves de la eficacia: dirección firme de los trabajos y multiplicidad de pertenencias	527
<u>CAPÍTULO 9: LA APORTACIÓN DEL TRATADO-CONSTITUCIÓN A LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA (I)</u>	533
9.1. Introducción: la aportación de la Convención Europea a la explicitación del modelo político de la Unión Europea. El Tratado Constitucional da respuesta al mandato de Laeken	533
9.2. La explicitación de la naturaleza política de la Unión Europea: el contrato social	537
9.2.1. La naturaleza dual del Tratado-Constitución	538
9.2.2. La definición y explicitación del modelo político de la Unión Europea	544
9.2.3. El proyecto político de la Unión Europea: qué nos une a los europeos y para qué nos unimos	548
9.2.4. Símbolos y personalidad jurídica: visibilidad de la Unión y reforzamiento del modelo político	556
9.2.5. Ruptura <i>versus</i> continuidad ¿Una refundación de la Unión?	560

9.3. Las relaciones entre la Unión Europea y sus Estados miembros: lealtad mutua y función garantista	565
9.3.1. Los principios de la relación: lealtad y solidaridad mutuas, igualdad de Estados, respeto a la identidad y principio de primacía	566
9.3.2. Explicitación del sistema político multinivel: el reconocimiento regional y local	570
9.3.3. La delimitación de competencias al modo federal: clarificación y visibilidad	574
9.3.4. La incorporación de los Parlamentos Nacionales como guardianes de las competencias nacionales frente a la Unión. El control del cumplimiento del principio de subsidiariedad	580
9.3.5. La retirada de la Unión Europea: ¿es reversible la “Unión cada vez más estrecha”?	584
9.4. Las relaciones entre la Unión Europea y sus ciudadanos: protección de los derechos frente a los poderes públicos, democracia y participación política	587
9.4.1. Los Derechos Fundamentales de la Constitución Europea: constitucionalización de la Carta y adhesión al Convenio Europeo de Derechos del Hombre	588
9.4.2. La vida democrática de la Unión: la constitucionalización de la participación de la sociedad civil	593
<u>CAPÍTULO 10: LA APORTACIÓN DEL TRATADO-CONSTITUCIÓN A LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA ( y II)</u>	599
10.1. El funcionamiento de la Unión Europea: la organización de los poderes, las instituciones y los instrumentos de actuación	599
10.1.1. Una reforma institucional ambiciosa pero de alcances inesperados. ¿Hacia un modelo parlamentario para el sistema institucional de la Unión Europea?	600
10.1.2. Simplificación y clarificación de la legislación de la Unión	617
10.2. La lógica de los Tratados anteriores: ¿nuevas atribuciones de competencias?	620
10.2.1. Nuevas bases jurídicas en políticas económicas y de sociedad	622
10.2.2. Un salto cualitativo en la Acción Exterior: la Unión Europea quiere ser un actor internacional relevante incluso contando con una política de defensa	627
10.2.3. La comunitarización del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: la adaptación a los desafíos de un entorno exigente	636
10.3. La constitucionalización del método de Convención para la reforma de los Tratados: la política constitucional se comunitariza	642
10.4. La explicitación constitucional de la Unión Europea: apertura de la fase de constitucionalización y paso a la estrategia federal	648

<b><u>CAPÍTULO 11: LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA Y LA CRISIS DE RATIFICACIÓN DEL TRATADO-CONSTITUCIÓN (2005-2006)</u></b>	655
11.1. Introducción: la crisis de ratificación y su repercusión en el proceso de constitucionalización de la Unión Europea	655
11.2. La ratificación del Tratado-Constitución por todos los Estados miembros conforme a sus normas constitucionales: la llave nacional de la política constitucional	656
11.3. La crisis de ratificación: primavera de 2005	662
11.4. La aprobación de la legitimidad europea: el Parlamento Europeo	665
11.5. Las ratificaciones positivas de dieciocho Estados miembros	670
11.6. El problema francés y neerlandés: el cuello de botella de la ratificación nacional	673
11.7. La pausa para la reflexión y posibles salidas a la crisis	675
11.8. Los efectos del proceso constitucional: la irreversibilidad de la constitucionalización	680
11.9. La relevancia del consenso constitucional: las “vigencias anticipadas”	683
11.10. Conclusión: La incertidumbre sobre el futuro del Tratado-Constitución no impide los efectos del proceso político constitucional	687
<b><u>CONCLUSIONES: LA CONVENCION EUROPEA Y EL TRATADO-CONSTITUCION ELEMENTO DE UNA NUEVA INTEGRACION EUROPEA, EXPLÍCITAMENTE POLÍTICA Y CONSTITUCIONAL.</u></b>	691
<b><u>BIBLIOGRAFÍA POR MATERIAS.</u></b>	717
1. Bibliografía general	717
2. Sistema político de la Unión Europea	718
3. Constitucionalismo de la Unión Europea	721
4. Las Conferencias Intergubernamentales	733
5. El proceso político del Debate sobre el Futuro de Europa	737
6. La Convención de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea	741
7. La Convención Europea	745
8. El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa	770

<b><u>ANEXOS.</u></b>	797
<b><u>Anexo I: Documentos de interés.</u></b>	797
1. Artículos de los Tratados fundacionales de las Comunidades Europeas, del Tratado de la Unión Europea y del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa relativos a la modificación de los Tratados	797
2. Decisión del Consejo Europeo relativa a la elaboración de una Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Colonia, 3 y 4 de junio de 1999	801
3. Composición, método de trabajo y disposiciones prácticas del órgano competente para la elaboración de un proyecto de Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, con arreglo a lo dispuesto en las conclusiones de Colonia, Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Tampere, 15 y 16 de octubre de 1999	802
4. Declaración nº 23 anexa al Tratado de Niza, 26 de febrero de 2001	805
5. Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea. Consejo Europeo de Laeken, 14 y 15 de diciembre de 2001	807
6. Discurso de Valéry Giscard d'Estaing en la sesión inaugural de la Convención sobre el futuro de Europa, Bruselas, 28 de diciembre de 2002	813
7. Nota sobre los métodos de trabajo de la Convención Europea, 14 de marzo de 2002, (CONV 9/02)	821
8. Informe de la Presidencia de la Convención al Presidente del Consejo Europeo, 18 de julio de 2003, (CONV 851/03)	825
<b><u>Anexo II. Composición de las Convenciones.</u></b>	831
1. La Convención de la Carta: composición	831
2. La Convención Europea: composición y órganos	835
<b><u>Anexo III. Cronología de las Convenciones y la Conferencia Intergubernamental 2003-2004</u></b>	841
1. Cronología de la Convención de la Carta.	841
2. Cronología de la Convención Europea.	843
3. Cronología de la Conferencia Intergubernamental 2003-2004	853

<b><u>Anexo IV. Tablas y cuadros</u></b>	855
1. Aportaciones de las Conferencias Intergubernamentales al modelo de la Unión Europea	855
2. El método de Convención: el “acquis conventionnel”, Laeken y Giscard d’Estaing	857
3. Los Gobiernos de los Estados miembros entre 2001 y 2003: las elecciones nacionales	861
4. La composición de la Convención Europea por estamentos, niveles territoriales, nacionalidades, grupos políticos y géneros	863
5. La Convención Europea y la opinión pública: los Eurobarómetros	871
6. La composición del Praesidium	873
7. La composición de los órganos “ad hoc”	875
8. La aportación del Tratado-Constitución a la explicitación constitucional de la Unión Europea	877
9. Las ratificaciones nacionales	889
10. Las vigencias anticipadas	891





## **AGRADECIMIENTOS**

El estudio y redacción de una tesis doctoral es un trabajo largo y que exige mucha dedicación. Nunca es una labor solitaria, aunque pudiera parecerlo, sino que depende del apoyo y la ayuda directa de muchas personas de nuestro entorno. Por ello, debo a muchas personas que esta tesis haya visto finalmente la luz.

Tengo que agradecer, en primer lugar, su ayuda y eficaz guía a Francisco Aldecoa, mi Director. Y no sólo por el apoyo prestado en relación a esta tesis. Esta nunca hubiera sido posible sin lo mucho que he aprendido a su lado en estos cerca de diez años de colaboración y trabajo directo. Patxi no sólo me ha convertido a la “causa europeísta” sino que me ha enseñado una profesión nueva, la de politóloga y hasta una actitud ante la vida, el trabajo duro y no rendirse nunca.

He aprendido mucho también de las personas que me rodean en mi trabajo diario, de los Profesores del Departamento de Relaciones Internacionales y otros compañeros de doctorado y trabajo. No puedo dejar de referirme a la oportunidad enorme de aprendizaje que me brinda mi trabajo de coordinación del Master de la Unión Europea. La participación de los mejores especialistas me ha permitido en el café del descanso discutir las ideas que me rondaban la cabeza con los distintos profesores, siempre amables. Es un lujo para una doctoranda poder confrontar opiniones con tan grandes profesionales. Quiero agradecer también su inestimable ayuda en los asuntos administrativos y los “arcanos” informáticos a M<sup>a</sup> Jesús Blay, siempre eficiente y dispuesta a echar una mano en lo que sea.

No olvido a mi familia y amigos, que tan importantes han sido para mí a lo largo de toda la vida y especialmente en los últimos años. Concretamente, quiero agradecerles el apoyo emocional y también material para la realización de esta tesis. Especialmente tengo presentes a mis

padres y a María y a Daniel por la enorme ayuda recibida en el cuidado de Julia, mi hija. Sin todos ellos, este trabajo no hubiera podido ser posible. Finalmente, quiero pedir perdón a Julia: la enorme cantidad de tiempo dedicado a este trabajo era tiempo que le pertenecía.

Muchas gracias a todos, por todo.

Mercedes Guinea Llorente  
Madrid, Septiembre de 2006





## **CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN: LA CONVENCION EUROPEA Y EL TRATADO-CONSTITUCION EN EL PROCESO DE CONSTITUCIONALIZACION EUROPEA.**

### **1.1. PRESENTACION: LA INTEGRACION EUROPEA VISTA DESDE LA POLITICA CONSTITUCIONAL**

La construcción europea puesta en marcha desde la segunda mitad del siglo XX constituye una innovación política y jurídica que ha transformado fundamentalmente las relaciones entre los Estados europeos y está afectando incluso a la naturaleza misma del Estado-nación. Las Comunidades Europeas, concebidas en sus orígenes como organizaciones internacionales de integración, al convertirse en Unión Europea se están desarrollando progresivamente como un sistema político singular de naturaleza compleja y carácter multinivel<sup>1</sup>.

Especialmente en los últimos veinticinco años, desde la elección por sufragio universal directo del Parlamento Europeo, se ha producido una transformación en la naturaleza de la integración europea, que va completando la integración económica que se había logrado en los años sesenta y setenta con elementos de carácter político y social. Esto lleva a los autores, tanto politólogos o juristas, a considerar una transformación o mutación del propio sistema europeo: de una Comunidad de Estados integrados económicamente a una Unión de naturaleza política

---

<sup>1</sup> Para Rosamond, la Unión Europea es una institución única, una organización internacional híbrida que incorpora algunos elementos de un Estado federal, por lo que tiene que ser considerada una entidad política "sui-generis" con sus propias reglas y métodos de gobernanza. Ben ROSAMOND, *Theories of European Integration*, New York, MacMillan Press, 2000, p. 21. Multitud de autores subrayan la doble naturaleza federal y confederal o supranacional e intergubernamental del sistema político europeo, véase entre otros: Tim BALE, *European Politics. A Comparative Introduction*, Basingstoke, Palgrave-MacMillan, 2005; Simon HIX, *The Political System of the European Union*, Basingstoke, Palgrave-MacMillan, 2004; Maurice CROISAT y Jean-Louis QUERMONNE, *L'Europe et le fédéralisme*, Paris, Montchrestien, 1999; Philippe LAUVAUX, "Le modèle constitutionnel européen", en: Paul MAGNETTE, *La constitution européenne*, Bruxelles, Éditions de l'Université Libre de Bruxelles, 2000, p. 27; Simon BROMLEY, *Governing European Union*, London, Sage, 2001.

e inspiración federal<sup>2</sup>. Distintos autores califican esa transformación de constitucionalización en la medida en que consideran que se van incorporando al sistema político-jurídico europeo elementos propios del orden constitucional<sup>3</sup>.

Desde los años ochenta esta transformación ha sido impulsada por los cambios en Europa y el mundo, el fin de la Guerra Fría y la explicitación de la sociedad internacional de la globalización. Se trata de una mutación gradual conducida desde una política constitucional caracterizada por la revisión continua de los Tratados internacionales que son la base del sistema a través de sucesivas Conferencias Intergubernamentales<sup>4</sup>. Como su propio nombre indica, son los Gobiernos de los Estados miembros los actores fundamentales de esa transformación –“los amos de los Tratados”-. En las décadas precedentes, en la integración de base económica de los sesenta y setenta, el actor fundamental no fue otro que una de las instituciones supranacionales, el Tribunal de Justicia, que a través de su jurisprudencia fue creando las bases de la constitucionalización del sistema comunitario<sup>5</sup>.

Este método diplomático de revisión de los Tratados a través de Conferencias Intergubernamentales es, por tanto, la característica predominante de la política constitucional en los años ochenta y noventa y va a determinar el modelo político de la mutación, el de la naturaleza política implícita de carácter incremental<sup>6</sup>. La evolución política, al comenzar el siglo

<sup>2</sup> Numerosos estudios y análisis han abordado esta cuestión de la mutación, transformación o constitucionalización del sistema europeo, tanto desde una perspectiva politológica como jurídica, tratando de dar cuenta, por una parte, del paso de un método económico de integración a otro político y, por otra, de la evolución de unas organizaciones internacionales –las Comunidades Europeas- a una Unión política de naturaleza singular y carácter postnacional. En relación a la mutación o transformación del sistema político europeo examinada desde un punto de vista político, véase: Francisco ALDECOA LUZARRAGA, *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos. Vol. II, Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002)*, Madrid, Tecnos, 2002; Juliet LODGE, *European Union: the European Community in search of a Future*, London, Macmillan, 1986; Dusan SIDJANSKI, *El futuro federalista de Europa. De los orígenes de la Comunidad Europea a la Unión Europea*, Barcelona, Ariel, 1998; Joseph H. H. WEILER, *Europa, fin de siglo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1995, esp. pp. 15-126.

<sup>3</sup> Juliet LODGE, “Intergovernmental Conferences and the European Integration: Negotiating the Amsterdam Treaty”, *International Negotiation*, vol. 3, nº 3, 1998, p. 346.

<sup>4</sup> Joseph H. H. WEILER, *The Constitution of Europe. “Do the new clothes have an emperor?” and other essays on European integration*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

<sup>5</sup> Podemos conceptualizar la política constitucional frente a la política ordinaria como aquella relativa a la creación y modificación de las normas e instituciones básicas de un sistema político, que constituyen sus reglas de juego. La política ordinaria, por su parte, concierne a la creación y modificación de normas por las instituciones supranacionales conforme a las normas originarias y con la función de hacer efectiva la atribución de competencias. A través de la política constitucional se crea y modifica el Derecho Originario de la Unión Europea; a través de la política ordinaria se produce el Derecho Derivado, que aplica y desarrolla lo dispuesto por el Derecho Originario.

<sup>6</sup> En ese sentido fueron claves los pronunciamientos relativos al efecto directo y la primacía del Derecho Comunitario que tuvieron efectos federalizadores del ordenamiento jurídico y, consecuentemente, del sistema político. Hoy en día no deja de ser fundamental la “función constituyente” del Tribunal de Justicia, en la medida en que a través de su interpretación de los Tratados corrige y completa el sentido inicial dado por la redacción aprobada por los Jefes de Estado y de Gobierno. En relación al papel constituyente del Tribunal de Justicia puede verse: Erik STEIN, “Lawyers, Judges and the Making of a Transnational Constitution”, *American Journal of International Law*, vol. 75, 1981, pp. 1-27; Joseph H. H. WEILER, *Europa, fin de siglo*, op. cit., esp. las pp. 15-49 y 127-166; Hélène GAUDIN, “La «fonction constitutive» de la Cour de Justice des Communautés européennes”, VV.AA., *Les procédures de révision des Traités communautaires: du droit international au droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2001, pp. 25-52.

<sup>7</sup> Se sostiene, en este sentido, que la naturaleza política de la Unión Europea, frente a la Comunidad Europea, proviene de la atribución de competencias en materia de alta política, que no se hace de golpe, sino progresivamente a través de las reformas de los Tratados y, en menor medida, de decisiones del Consejo Europeo. Véase al respecto: Francisco ALDECOA LUZARRAGA, *La integración europea...*, op. cit., pp. 401-402.

XXI y por factores diversos, ha sufrido un salto cualitativo, que ha supuesto la transformación del método de reformas, completándose el método diplomático de revisión con una fase previa “europea” en el seno de una institución política, la Convención Europea.

El carácter político y de institución propia de la Unión de la Convención Europea parece que puede ser susceptible de determinar la naturaleza del modelo que produce, el Tratado-Constitución. Este Tratado-Constitución se declara abiertamente político, trata de ser la Constitución de un sistema político diferente. Parece que esta innovación supondría un cambio fundamental en la naturaleza del proceso de integración, que se aleja del incrementalismo gradual de las CIGs encadenadas de la mutación, para abrirse una nueva etapa en la construcción europea, la constitucionalización explícita.

Así, podríamos plantear “a priori” que la construcción europea habría experimentado hasta nuestros días tres etapas con métodos diferentes de integración. La primera de ellas, la de la integración económica de carácter funcional, constituida por la aplicación del método Monnet y la puesta en marcha de la integración económica de los Tratados de París y Roma. La segunda etapa, impulsada por la inyección política que supone la elección del Parlamento Europeo por sufragio universal directo, es la de la mutación de naturaleza, que implica que se desarrolle progresivamente un modelo político implícito.

La tercera etapa sería la de la constitucionalización desde la Convención Europea, que supone la explicitación del modelo político gradual que se iba desarrollando. En términos de estrategia de la integración esta nueva etapa se caracterizaría porque se abandona voluntariamente la indefinición de los objetivos de la integración para considerarlos abiertamente<sup>7</sup>. Entre los autores existe el acuerdo de que se trata de un proceso de naturaleza constitucional, con la peculiaridad de que esa constitucionalización va a producirse en el seno de una organización internacional de integración, organización que ha desarrollado rasgos de sistema político<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Hasta nuestros días en la construcción europea se ha seguido una estrategia funcionalista, en el sentido de que se ha buscado la integración en sectores técnicos y económicos por medio de organizaciones funcionales, pero sin abordar explícitamente en los Tratados la intención de lograr la integración política entre los Estados europeos. Por el contrario, el año 2000, Fischer planteaba la necesidad de debatir la “finalidad” de Europa, su integración política como objetivo. Esto nos lleva a plantearnos, como veremos, si se está produciendo un cambio en la estrategia de integración hacia el federalismo con la definición del objetivo o finalidad en un acto político-jurídico, un pacto federal. En relación a las características del federalismo y el funcionalismo véase: Nicolás MARISCAL, *Teorías políticas de la integración europea*, Madrid, Tecnos, 2003.

<sup>8</sup> Ahora bien, muchos autores sostienen que la constitucionalización, en términos jurídicos, se está produciendo desde los inicios de la construcción europea si bien con diferentes ritmos y características. Nosotros no negamos ese hecho, pero denominados esta nueva etapa constitucionalización al examinarla desde el punto de vista político, en la medida en que se declara *abiertamente constitucional* y tanto en los discursos políticos como en los documentos oficiales del Consejo Europeo u otras instituciones se adopta voluntariamente un lenguaje constitucional que explicita la naturaleza política europea. En relación a la constitucionalización de la Unión Europea, véase: D. BLANCHARD, *La constitutionnalisation de l'Union européenne*, Rennes, Éditions Apogée, 2001; Celso CANCELA OUTEDA, *El proceso de constitucionalización de la Unión Europea: de Roma a Niza*, Santiago de Compostela, Universidade de Santiago de Compostela, 2001; Pedro CRUZ VILLALÓN, *La Constitución inédita. Estudios ante la constitucionalización de Europa*, Madrid, Trotta, 2004; Bruno DE WITTE, *The Emerging Constitution of the European Union*, 2002; Luis M<sup>º</sup> DIEZ-PICAZO GIMÉNEZ, *Constitucionalismo de la Unión Europea*, Madrid, Cuadernos Civitas, 2002; Jörg GERKRATH,



Hablar de constitucionalización puede traer como consecuencia delicada la idea de asimilar la Unión Europea a un Estado en formación, sin que nosotros no podamos más que rechazar esa afirmación. Aún cuando el sistema político europeo vaya adoptando muchos de los rasgos que hasta ahora sólo se habían desarrollado en el seno del Estado nacional esto no significa que vaya a convertirse en uno, sino que puede seguir manteniendo sus características singulares de sistema político post-nacional.

## **1.2. JUSTIFICACIÓN DEL TEMA ELEGIDO.**

Nos hemos propuesto como objeto de nuestra investigación el estudio del proceso político de la integración europea en los años 2001-2004, visto desde la perspectiva de su política constitucional. Las innovaciones que ha sufrido la Unión Europea en estos años no han pasado desapercibidas ni para los observadores ni para los científicos, dada la aceleración y la naturaleza de las reformas de esta época. Se ha escrito mucho y desde muy diferentes perspectivas sobre esta última etapa de la integración. Sin embargo, a nuestro juicio, no se ha prestado tanta atención a la relación inseparable y condicionante que existe entre la política constitucional y el modelo y ritmo de la integración, todo ello enmarcado en una visión amplia del proceso político.

La construcción europea supone una innovación política y jurídica que sorprende al observador, y más si éste ha sido formado en la escuela más clásica del Derecho, la que vincula a éste con el Estado. Este proceso, sobre todo en los últimos años, llama la atención por que está llevando a la redefinición de muchos conceptos y elementos que se habían mantenido estables e incuestionados durante siglos<sup>9</sup>. Se está alterando y redefiniendo, incluso, la propia naturaleza de los Estados que son parte del proceso, que se están *integrando* entre sí

---

*L'émergence d'un droit constitutionnel pour l'Europe*, Bruxelles, Université de Bruxelles, 1997; Ingolf PERNICE, "Multilevel Constitutionalism in the EU", *European Law Review*, October 2002.

<sup>9</sup> Mi acercamiento al estudio de la integración europea, de hecho, se debe a la sorpresa y curiosidad despertada por una de estas innovaciones que chocaron con algunos de mis esquemas mentales. Habiendo estudiado la carrera de Derecho por el programa antiguo mi única aproximación a la integración europea había sido el estudio del Derecho Comunitario, como una especialización regional del Derecho Internacional. Años después de terminar la carrera, un día leyendo la prensa me sorprendió enormemente lo que ésta decía de una negociación intergubernamental europea en curso, que después se convertiría en el Tratado de Amsterdam. Los negociadores contemplaban la posibilidad de armonizar algunos aspectos del Derecho Penal y se hablaba de la posibilidad de crear un Derecho Penal Europeo, algo que rompía los conceptos estudiados en la Parte General del Derecho Penal. Después, un estudio más detallado de la cuestión vio que eso no era exactamente así. Sin embargo, ese hecho hizo surgir toda una serie de interrogantes y contradicciones: ¿el Derecho Penal no se basa en el poder de coerción del Estado? ¿puede haber Derecho Penal más allá del Estado? ¿una posible armonización del Derecho Penal en el plano europeo no atenta contra la soberanía del Estado y su poder de coerción? ¿Qué tiene que ver la Unión Europea con el Derecho Penal? Sobre todo, hizo surgir unas preguntas que todavía me esfuerzo por contestar y que me atrajeron hasta el punto de cambiar de orientación profesional ¿qué es la Unión Europea? ¿qué es y dónde va la construcción europea? ¿qué quiere ser? ¿cómo afecta a los Estados que son parte de la misma? En mi esfuerzo de encontrar respuestas, sobre todo, he visto la necesidad de complementar el enfoque estático que ofrece la disciplina del Derecho con otras perspectivas más dinámicas propias de la Política y de las Relaciones Internacionales.

y en el marco de una construcción supranacional. Pocos de los elementos que Bodino identificaba con el concepto de soberanía del Estado se mantienen hoy bajo su control exclusivo. Muchos de los conceptos clásicos referentes a la Política y el Derecho están siendo revisados o cambiando de significado, siendo quizás los últimos y más llamativos los relativos al constitucionalismo y el Derecho Constitucional.

Este proceso de integración está vivo y es dinámico, sufre acelerones y paradas bruscas, ampliaciones que le llevan casi a doblar su número de miembros y nuevos desafíos. Sobre todo exige un estudio pormenorizado y actualizado, dado el dinamismo constante. En los últimos quince años el ritmo de las ampliaciones y los nuevos objetivos políticos, de más integración, ha sido vertiginoso y lleva a que nos tengamos que preguntar constantemente por cómo afectan a la naturaleza de la integración, cómo alteran el conjunto del sistema político, las relaciones con los Estados miembros e, incluso, la naturaleza de éstos.

En los últimos años nos ha llamado especialmente la atención el proceso político de la Convención Europea y el cambio en la política que ha llevado a que la Unión Europea se proponga dotarse de una Constitución. Concepto éste que el ciudadano común, ha identificado siempre con la norma suprema de su Estado-nación. La redacción de esta pretendida Constitución Europea es, indudablemente, un proceso político apasionante que llama a su estudio y plantea no pocos interrogantes y desafíos.

Una de las perspectivas desde la cuál puede buscarse respuestas a los desafíos que plantea la evolución de este sistema político dinámico es la de los cambios producidos desde su política constitucional. En las formas de revisión del Derecho Originario se encuentran vías fundamentales de conocimiento e interpretación del sistema político europeo. Así a través del examen de las características de los métodos de las reformas trataremos de vislumbrar los rasgos fundamentales del modelo político europeo que tenemos en la actualidad desde la óptica dinámica del proceso político. Bien entendido que la política constitucional no es la única vía de cambio del modelo político, sino que este también se produce por el efecto de la política cotidiana y las decisiones de las instituciones políticas ordinarias<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> En los años sesenta y setenta fue fundamental la actividad jurisprudencial del Tribunal de Justicia para la configuración del Derecho Comunitario como un orden constitucional autónomo. Sus pronunciamientos tuvieron efectos políticos de federalización del sistema político europeo. Ahora bien, en la actualidad puede sostenerse que las citas constitucionales que constituyen las Conferencias Intergubernamentales y el nuevo método de Convención y CIG no son la única vía de política constitucional. Hoy en día es frecuente la actividad "constitucional" del Consejo Europeo a través de su política ordinaria. En sus reuniones periódicas y en su carácter de máximos mandatarios de los Estados miembros, toma decisiones que afectan y condicionan la política constitucional, como puede ser la creación de nuevas políticas, con nuevas atribuciones de competencias, o la instauración de nuevos ámbitos de actividad europea a través de la coordinación de políticas nacionales a escala europea. Así, a título de ejemplo, podemos citar el Proceso de Lisboa o la reciente decisión de poner en marcha una Política Energética Europea. Históricamente, otras instituciones también han sido puntualmente actores de la política constitucional: así Parlamento Europeo, Comisión y Consejo Europeo a través de Acuerdos Interinstitucionales han completado las disposiciones de los Tratados en materia de relaciones interinstitucionales o, incluso, han afinado los objetivos de una etapa de la integración.

Examinaremos la evolución del sistema político europeo desde la perspectiva de su reforma constitucional, fijándonos expresamente en el periodo comprendido entre los años 2001 y 2004, por el hecho de que se produce una aceleración política que va a determinar un cambio en la agenda política y la estrategia de la integración europea. Ese periodo abarca fundamentalmente la redacción del primer Tratado-Constitución de la Unión Europea por la Convención Europea y la Conferencia Intergubernamental.

En diciembre de 2001, el Consejo Europeo adopta la Declaración de Laeken, que supone una revolución en el proceso político europeo, al plantear por primera vez en la construcción europea la necesidad de reflexionar sobre el futuro de Europa desde una perspectiva global, que podía llevar a una revisión completa de sus bases constitucionales. Además, abre la puerta a la consideración de “una Constitución para los ciudadanos europeos” y somete esa reflexión global a un órgano especial, una Convención, que *prepararía* los trabajos de la siguiente Conferencia Intergubernamental, ya experimentada con ocasión de la redacción de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

La Convención Europea, formada por representantes de los Gobiernos y Parlamentos de los Estados miembros y candidatos y por representantes de las instituciones comunes, Parlamento Europeo y Comisión Europea, no se contentaría con ser un mero grupo de trabajo preparador de la CIG, sino que se trazaría una misión constitucional, la de redacción del “Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa”. La Conferencia Intergubernamental de 2003-2004 adoptaría en lo fundamental el nuevo modelo político propuesto por la Convención Europea. Así, el 29 de octubre de 2004 los veinticinco Estados miembros firmaría el primer Tratado-Constitución de la Unión Europea, cerrándose el periodo al cual circunscribimos nuestro estudio.

Esta fase, a nuestro juicio, es el comienzo de la etapa de la constitucionalización, esto es, de la explicitación política del modelo europeo que hoy es visto y percibido por el ciudadano europeo de una forma muy diferente a hace cinco años<sup>11</sup>. El proceso político de la Convención Europea y el Tratado-Constitución ya ha producido una explicitación política, en la medida en que es declarada organización política, con un proyecto político<sup>12</sup>. Además, la Unión Europea

---

<sup>11</sup> En el momento en que se escriben estas líneas, el futuro del Tratado-Constitución parece estar en entredicho a causa de los “noes” de los referenda francés y neerlandés de la primavera de 2005. Sin embargo, aún en el extremo de que este Tratado-Constitución no entre en vigor, o no lo haga en su forma actual, esto no significa que esa constitucionalización, esa explicitación política del modelo europeo, no se haya producido.

<sup>12</sup> Cabe recordar como los autores reconocen la naturaleza política implícita de la Unión Europea en la medida en que ésta ejerce competencias políticas pero no porque sus Tratados fundacionales la declaren una organización de naturaleza política. Esto cambia completamente en el Tratado-Constitución, como veremos, al contemplarse a la Unión desde todos los puntos de vista como una organización o sistema político con sus fuentes de legitimidad, su objeto de actuación, sus objetivos, su proyecto político e, incluso, su propia vida democrática.

difícilmente volverá a ser concebida por sus ciudadanos como un mero mercado, como era frecuente hasta no hace tanto tiempo. Igualmente, aunque no sepamos la suerte que pueda correr este Tratado-Constitución, parece difícil que algunas de sus principales innovaciones en términos de modelo político no sean puestas en marcha en poco tiempo, contando sobre todo con que existía un fuerte consenso en torno a ellas.

El proceso político de la Convención Europea y su Tratado-Constitución ha abierto irremisiblemente la etapa de la constitucionalización de forma que se ha vuelto imposible la vuelta atrás en términos de evolución de percepción del sistema político. Por otra parte, ya se han asimilado muchos de los valores del constitucionalismo como “deber ser” de la integración europea, como es la existencia y vinculatoriedad de una Carta de los Derechos Fundamentales, una mayor participación del Parlamento Europeo en la toma de decisiones, el control político de los Parlamentos Nacionales, la responsabilidad creciente del Consejo en tanto que legislador, la iniciativa ciudadana u otros tan abstractos pero tan políticos como que la Unión Europea tiene que ser lo que sus ciudadanos quieran que sea. Todos estos cambios que se han producido en la integración europea, y en la percepción que de ella tenemos los ciudadanos europeos, son los que van a tratar de ser explicados.

El eje de nuestra investigación o, si se quiere, la perspectiva del estudio de la integración europea desde la óptica constitucional nos lleva a preguntarnos si existe una vinculación entre el método y el modelo, si un determinado método de reformas repercutirá en un modelo concreto de integración. Esta es la pregunta fundamental a la que trataremos de dar respuesta a través de nuestra investigación: si un determinado método de política constitucional condiciona e influye en el modelo político que crea o completa. En términos de hipótesis, trataremos de constatar a lo largo de nuestro estudio la afirmación de que un nuevo método político de reforma como la Convención Europea repercute en el modelo de la reforma, produciendo la explicitación política del modelo de la integración europea, esto es, su constitucionalización. Trataremos, por todo ello, a través del estudio de los diferentes métodos de política constitucional y su encaje en el proceso político, de encontrar elementos de análisis que nos ayuden a explicar el modelo de la integración europea que surge en cada momento.

### **1.3. FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA: LAS TEORÍAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS ANTE LA POLÍTICA CONSTITUCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA.**

La política constitucional o, si se quiere, el método de revisión del Derecho Originario es la perspectiva que va a guiar nuestro estudio. Vamos a proceder, en primer lugar, a plantear

cómo ha sido estudiada la política constitucional hasta este momento por parte de las dos disciplinas que se han ocupado de ella, la Ciencia Política y el Derecho. Ambas disciplinas examinan cuestiones diferentes como es lo propio a la naturaleza de cada una de ellas. Los juristas se han fijado, fundamentalmente, en las previsiones jurídicas relativas a la revisión de los Tratados y han examinado su alcance, límites y relaciones con el Derecho Internacional. Recientemente al examinar el fenómeno de la Convención algunos juristas especializados en lo constitucional tratan además de examinar si pueden predicarse de él algunos de los rasgos propios del constitucionalismo.

Los politólogos, por su parte, ponen el énfasis en el examen de las distintas dinámicas políticas que se desarrollan en el seno de una negociación constitucional, sea una Conferencia Intergubernamental o una Convención. Tratan, sobre todo, de examinar la validez de las principales teorías de explicación de las negociaciones internacionales en el plano de la política constitucional de la Unión Europea. Expondremos aquí muy brevemente, a modo de introducción, algunos ejemplos de estudios teóricos de carácter jurídico y político en relación a la política constitucional europea.

### **1.3.1. Los análisis jurídicos de la política constitucional europea.**

La ciencia jurídica ha tendido a fijarse en la revisión de los Tratados –primero por Conferencias Intergubernamentales y ahora con la Convención Europea- desde distintos puntos de vista. Con motivo de cada una de las reformas, principalmente se prima el estudio de los resultados de cada una de ellas antes que el método como tal. Así tras cada una de las revisiones se producen numerosos y variados análisis, valorando principalmente su alcance desde el punto de vista jurídico, su conceptualización en términos jurídicos, su calidad, su incidencia en el ordenamiento jurídico comunitario, su repercusión para el equilibrio institucional, sus consecuencias para el futuro de la integración, etc<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Existen innumerables ejemplos de estos análisis entre la doctrina jurídica de nuestro país, lo que hace imposible que se citen ni siquiera los más relevantes. A título de ejemplo de análisis jurídicos sobre resultados de las CIGs, pueden verse: Paz ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA y Carlos J. MOREIRO GONZÁLEZ (Coords.), *Tratado de Niza: análisis, comentarios y texto*, Madrid, Colex, 2002; Concepción ESCOBAR HERNÁNDEZ, "El Tratado de Niza y la reforma futura de la Unión", en: Manuel Díez DE VELASCO VALLEJO (Ed.), *La Unión Europea tras la reforma*, Santander, Universidad de Cantabria y Parlamento de Cantabria, 2000, pp. 239-257; Araceli MANGAS MARTÍN, "La reforma institucional en el Tratado de Amsterdam", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 3, 1998, pp. 7-41; Fernando M. MARIÑO MENÉNDEZ (Ed.), *El Tratado de la Unión Europea: análisis jurídico*, "Documentación Jurídica 82-83", Madrid, Ministerio de Justicia e Interior, 1995; José MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, "La reforma institucional y la cooperación reforzada en el Tratado de Amsterdam", en: AA.VV., *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1998*, Leioa-Madrid, UPV/EHU y Tecnos, 1999, pp. 89-144; Carlos Francisco MOLINA DEL POZO, *El Acta Única Europea*, Valencia, IMPIVA, 1989; Roberto VICIANO PASTOR (Ed.), *La reforma institucional de la Unión Europea y el Tratado de Amsterdam*, Valencia, Tirant lo Blanch y Polo Europeo Jean Monnet, 2000.

En relación al método de las mismas, los juristas se han centrado, sobre todo, en distintas problemáticas relativas al procedimiento de las reformas, esto es, el alcance y significado del artículo 48 del Tratado de la Unión Europea. Examinaremos tres aspectos concretos que han sido estudiados por distintos autores: la relación entre la revisión de los Tratados y el Derecho Internacional, la existencia o no de límites a la revisión de los Tratados y la incidencia de las distintas reformas de los Tratados en la constitucionalización progresiva del ordenamiento jurídico comunitario.

### **1.3.1.1 La revisión de los Tratados y el Derecho Internacional.**

Interesa especialmente a la ciencia jurídica la conceptualización del procedimiento de reforma de los Tratados, si responde a una lógica propia del Derecho Internacional o, si por el contrario, refleja rasgos propios del Derecho Comunitario e, incluso, elementos de tipo constitucional.

Suele afirmarse comúnmente que el procedimiento de reforma de los Tratados mediante Conferencia Intergubernamental responde a los rasgos iusinternacionales de las Comunidades Europeas. Sin embargo, la mayor parte de la doctrina jurídica mantiene que, si bien a rasgos generales el procedimiento de revisión de los Tratados es básicamente el de los Tratados internacionales, tanto el protagonismo de las instituciones comunitarias como otros factores distintivos va a ser cada vez más notable, por lo que va a separarse del Derecho Internacional<sup>14</sup>. De hecho, la doctrina recalca la existencia de elementos tanto de naturaleza internacional como constitucional en el procedimiento de revisión del artículo 48<sup>15</sup>.

El primer rasgo que le aparta del Derecho Internacional es la existencia de límites formales a la revisión de los Tratados. Esos límites formales determinan la obligación de someter la revisión a los procedimientos tasados en los Tratados y no dejar la forma de la revisión de los mismos a la libertad de las partes como es la norma en el Derecho Internacional<sup>16</sup>. El Tribunal de Justicia ha manifestado en diversas ocasiones la obligación de los Estados miembros de seguir el procedimiento fijado por el propio Tratado para su revisión<sup>17</sup>. Esa interpretación del Tribunal

---

<sup>14</sup> Enrique LINDE PANIAGUA et al., *Derecho de la Unión Europea I*, Madrid, Marcial Pons, 1995, p. 237; Panayotis SOLDATOS, *Le système institutionnel et politique des Communautés européennes dans un monde en mutation*, Bruxelles, Bruylant, 1989, pp. 191-192.

<sup>15</sup> Celso CANCELA OUTEDA, *El proceso de constitucionalización de la Unión Europea. De Roma a Niza*, Santiago de Compostela, Universidade de Santiago de Compostela, 2001, p. 496; Miguel MARTÍNEZ CUADRADO, "La revisión de los Tratados y el poder constituyente de la Unión", en: Marcelino OREJA AGUIRRE, *El Tratado de Amsterdam: análisis y comentarios*, Vol. 1, McGraw-Hill, 1998, p. 67.

<sup>16</sup> Jean-Yves de CARA, "La révision des Traités communautaires et le Droit international", en: VV.AA., *Les procédures de révision des Traités communautaires: du droit international au droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 16; Claus-Dieter EHLERMANN y Yves MÉNY (Coords.), *Reforming the Treaties' Amendment Procedures. Second report on the reorganisation of the European Union Treaties submitted to the European Commission on 31 July 2000*, Badia Fiesolana, European University Institute, 2000, p. 5; Guy ISAAC, *Manual de Derecho Comunitario Europeo*, Barcelona, Ariel, 1995, p. 143.

<sup>17</sup> La existencia de límites formales a la revisión de los Tratados se examinará en el siguiente punto.

está orientada a constitucionalizar el procedimiento de reforma y es manifestación de la naturaleza federal del proceso de integración europeo<sup>18</sup>.

Además pueden encontrarse otros rasgos derivados de la naturaleza comunitaria que alteran el carácter internacional del procedimiento<sup>19</sup>. En primer lugar, supone un rasgo particular el hecho de que sea el Consejo a través de la Presidencia el que convoque y consigne la agenda de la revisión. En segundo lugar, otra excepción reside en la regla del “común acuerdo”, mucho más exigente que la regla general en Derecho Internacional<sup>20</sup>. El acuerdo unánime en el Tratado se justifica por el carácter de delegación de soberanía que implica la revisión de los Tratados de organizaciones de integración como las europeas<sup>21</sup>. Desde otro punto de vista, garantiza su ratificación por todos los Estados miembros, conforme a la tercera etapa del procedimiento.

Finalmente, la intervención de las instituciones comunitarias, tanto formalmente en la primera fase del procedimiento, como por la práctica instaurada en la posterior, apartan indudablemente el conjunto del procedimiento de lo que es propio de las organizaciones internacionales clásicas. A pesar de que, como se ha constatado, existen diferencias notables entre el Derecho Internacional y el procedimiento de reforma de los Tratados comunitarios, lo cierto es que éste aún guarda más relación con los procedimientos iusinternacionalistas que con los propiamente constitucionales<sup>22</sup>.

### **1.3.1.2. Los límites a la revisión de los Tratados comunitarios.**

Otra cuestión que ha preocupado a la doctrina jurídica sobre las revisiones comunitarias es la existencia o no de límites a la reforma de los Tratados. La imitación formal se refiere a la posibilidad de revisar los Tratados por otras vías que las reguladas expresamente en ellos, fundamentalmente el artículo 48 del TUE. Los límites materiales, por su parte, hacen referencia a si cualquier revisión de los Tratados es posible o si existe algún tipo de intangibilidad de los objetivos fijados en los artículos 1 y 2 del TUE o sobre los rasgos fundamentales del sistema institucional<sup>23</sup>.

<sup>18</sup> Celso CANCELA OUTEDA, *El proceso de constitucionalización de la Unión Europea*, op. cit., pp. 504-505.

<sup>19</sup> Araceli MANGAS MARTÍN y Diego J. LIÑÁN NOGUERAS, *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, Madrid, McGraw-Hill, 1996; 1999 (2ª ed.), p. 352-353.

<sup>20</sup> La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 establece en su artículo 9.2 la mayoría de dos tercios como suficiente para la revisión de los Tratados, salvo que por esa misma mayoría se altere esa norma.

<sup>21</sup> Véase al respecto: Jean-Yves de CARA, “La révision des Traités communautaires et le Droit international”, op. cit., pp. 15-19.

<sup>22</sup> Celso CANCELA OUTEDA, *El proceso de constitucionalización de la Unión Europea*, op. cit., p. 500; Mguel MARTÍNEZ CUADRADO, “La revisión de los Tratados y el poder constituyente de la Unión”, op. cit., pp. 67-69.

<sup>23</sup> Véase al respecto: Roland BIEBER, “Les limites matérielles et formelles à la révision des traités établissant la Communauté européenne”, *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, nº 367, 1993, pp. 343-350.

En relación a los límites formales, es decir, a la vinculatoriedad del artículo 48 del TUE, la doctrina se plantea si, ya que los Estados miembros son los “amos de los Tratados”, está en sus manos elegir el medio para reformar los mismos. El Tribunal de Justicia se ha pronunciado en diversas ocasiones, manifestando que los Estados no pueden acogerse a otras disposiciones para modificar los Tratados, siendo la única vía posible la del mencionado artículo 48<sup>24</sup>.

La doctrina se encuentra dividida al respecto. Una minoría de internacionalistas defiende el origen internacional de los Tratados y que, por tanto, el acuerdo unánime de los Estados basta para modificarlos en la forma que sea de acuerdo con las normas del *ius cogens*<sup>25</sup>. La mayoría sin embargo, se apoya en la doctrina del Tribunal de Justicia para considerar que los Estados están obligados a respetar el procedimiento previsto, ya que voluntariamente han consentido una limitación de su soberanía y han de respetar, por tanto, el marco dispuesto<sup>26</sup>. Aunque actúen de común acuerdo están obligados por la legalidad comunitaria y su no sometimiento al artículo 48 podría dar lugar a un recurso por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia.

Los límites materiales hacen referencia a la existencia de un núcleo duro o supraconstitucionalidad comunitaria que restrinja el poder de revisión de los Estados miembros<sup>27</sup>. Se evidencia que en los Tratados no existe ninguna referencia a la imposibilidad de revisión de algunos aspectos, luego hay que descartar la existencia de límites materiales explícitos, lo que no excluye que puedan darse límites implícitos<sup>28</sup>. Así, en el plano del Derecho Internacional existen algunas normas que hacen referencia sobre todo a los Derechos del Hombre, que se impondrían también al orden jurídico comunitario y que impiden que se adopten normas contrarias en los Tratados<sup>29</sup>.

Igualmente se identifican una serie de elementos del orden constitucional comunitario que por su propia naturaleza excluirían la posibilidad de adoptar disposiciones de común acuerdo que

---

<sup>24</sup> Sentencia *Gabrielle Defrenne/SABENA*, de 8 de abril de 1976, asunto 43/75; Dictamen 2/94, de 28 de marzo de 1996, sobre la adhesión de la Comunidad Europea al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades fundamentales.

<sup>25</sup> Marguerite DELIEGE-SEQUARIS, “Révisions de Traités européens en dehors des procédures prévues”, *Cahiers de Droit européen*, nº 1, 1980, pp. 539-552.

<sup>26</sup> Roland BIEBER, “Les limites matérielles et formelles à la révision des traités établissant la Communauté européenne”, op. cit., p. 346; Stéphane RODRIGUES, “La réforme de l’Union européenne: changement de méthode? À propos du débat sur l’avenir de l’Europe au Conseil européen de Gand”, *Revue du Marché commun et de l’Union européenne*, nº 452, octobre-novembre 2001, p. 590-591.

<sup>27</sup> Celso CANCELA OUTEDA, *El proceso de constitucionalización de la Unión Europea*, op. cit., p. 508.

<sup>28</sup> Esta cuestión alcanza especial relevancia política en la medida en que, según algunas interpretaciones, la Declaración de Laeken permitía una revisión global de las normas de la integración europea, que “a priori” no excluiría la “tabula rasa”. Sin embargo, la reflexión de la Convención Europea excluiría esta opción política, alumbrando el consenso relativo al mantenimiento de la mayor parte del “acquis communautaire”.

<sup>29</sup> Roland BIEBER, “Les limites matérielles et formelles à la révision des traités établissant la Communauté européenne”, op. cit., p. 346.



fueran contra ellos<sup>30</sup>. Se trata de los principios generales comunes como el respeto de los derechos fundamentales, el Estado de Derecho y el principio de la democracia así como el respeto de la Unión hacia la identidad de sus Estados miembros. A juicio de este autor, cualquier actuación en contra de estos principios legitimaría un recurso por incumplimiento de acuerdo con el artículo 169 del TCE.

Da Cruz Vilaça y Piçarra, por su parte, sostienen que de lo dispuesto respecto a su reforma en el antiguo artículo B del TUE, que disponía que había de hacerse respetando “la eficacia de los mecanismos e instituciones de la Comunidad” y el acervo comunitario, cabe deducir una manifestación del principio de no retorno, que supone un límite material implícito a la reforma<sup>31</sup>. Weiler apoya esta posición sosteniendo que el acervo comunitario o marco constitucional de la Unión se ha convertido en axiomático, y que está por encima del debate y más allá de toda discusión<sup>32</sup>. Por todo ello, de la existencia de límites a la reforma puede inferirse que los Estados no son totalmente “dueños de los Tratados” sino que, incluso, esta potestad aparece condicionada por estos límites.

### **1.3.1.3. La reforma de los Tratados y la constitucionalización progresiva.**

La ciencia jurídica europea también ha desarrollado un intenso estudio de las reformas desde la óptica constitucional, preguntándose si la reforma continuada en el seno de Conferencias Intergubernamentales supone una progresiva constitucionalización del ordenamiento jurídico comunitario. En sus comienzos la integración europea a través del método económico de las comunidades sectoriales se caracterizaba por seguir los patrones del Derecho Internacional, si bien desde pronto empezó a manifestar características propias. Las Comunidades Europeas inicialmente se conciben como organizaciones internacionales de carácter económico, que superan la mera cooperación interestatal entre sus miembros para ceder soberanía a las instituciones comunes<sup>33</sup>. Así su ordenamiento jurídico son Tratados-Constitución, en la medida en que los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas difieren enormemente de cualquier otro Tratado internacional y establecen tres organizaciones supranacionales de rasgos federales y visibilidad cuasiestatal<sup>34</sup>.

---

<sup>30</sup> Roland BIEBER, “Les limites matérielles et formelles à la révision des traités établissant la Communauté européenne”, op. cit., p. 348.

<sup>31</sup> José Luis DA CRUZ VILAÇA y Nuno PIÇARRA, “Y a-t-il des limites matérielles à la révision des traités instituant les Communautés Européennes”, *Cahiers de Droit européen*, nº 1-2, 1993, pp. 15-16.

<sup>32</sup> Joseph H. H. WEILER, “The Reformation of European Constitutionalism”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 35, nº 1, 1997, p. 98.

<sup>33</sup> En relación al método económico de integración como incorporación de la libre circulación de factores y políticas comunes con el objetivo estratégico de consolidar la paz, véase: Francisco ALDECOA LUZARRAGA, *La integración europea*, op. cit., pp. 31-36.

<sup>34</sup> Panayotis SOLDATOS, *Le système institutionnel et politique des Communautés européennes...*, op. cit. p.191.

La doctrina jurídica afirma mayoritariamente que las Comunidades y, luego, la Unión han evolucionado progresivamente desde unos orígenes iusinternacionalistas hasta conformar una organización política singular de carácter transnacional, con indudables caracteres constitucionales<sup>35</sup>. La Unión Europea comienza a ser analizada como una estructura política multinivel en la que se integran no sólo las estructuras políticas de los Estados miembros sino también sus ciudadanos e, incluso, sus sistemas jurídicos. Cabría así hablar de un orden constitucional compuesto tanto por la Constitución Europea como por la de todos los Estados miembros, dentro del cual cada modificación de la primera repercutiría en el conjunto<sup>36</sup>.

“La singular naturaleza del proceso de integración comunitaria hace situar a la UE entre las técnicas del clásico Derecho internacional que regula la creación, funcionamiento y término real o indefinido de los Tratados internacionales entre altas partes contratantes –entre Estados- y las de un Derecho constitucional emergente de especie federalista”<sup>37</sup>. En este sentido, tampoco resulta desdeñable el papel del Derecho Constitucional referido a la Unión, no sólo como manifestación de su naturaleza política, sino con una esencial función legitimadora de la transformación de la integración europea<sup>38</sup>.

La Constitución de la Unión Europea se ha venido federalizando progresiva y evolutivamente, teniendo una importancia fundamental en ese fenómeno la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, sobre todo en los relativo a la elaboración de los principios de la primacía del Derecho Comunitario y el efecto directo<sup>39</sup>. Indudablemente las CIGs a partir de los años ochenta constituyen importantes vehículos para esa constitucionalización. En este sentido, los autores consideran a las CIGs no sólo instancias de conclusión o revisión de Tratados sino verdaderos órganos de creación constitucional<sup>40</sup>.

<sup>35</sup> José María BENEYTO PÉREZ, “¿Qué es una Constitución Europea? La Declaración sobre el Futuro de la Unión y la creación de un orden constitucional común”, en: Marcelino OREJA AGUIRRE (dir.), *El futuro de la Unión Europea. Unión política y coordinación económica*, Madrid, Dykinson, 2002, pp. 23-36; José MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, “La Constitución de la Unión Europea: reflexiones acerca del debate constitucional pendiente”, en: Marcelino OREJA AGUIRRE (Ed.), *El futuro de la Unión Europea...*, op. cit., pp. 37-59; Lucia Serena ROSSI, “Constitutionnalisation de l’Union européenne et des droits fondamentaux”, *Revue trimestrielle de droit européen*, vol. 38, nº 1, janvier-mars 2002, pp. 27-52.

<sup>36</sup> En relación a estas teorías del constitucionalismo compuesto véase: Ingolf PERNICE, “Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-making revisited?”, *Common Market Law Review*, 36, 1999, pp. 703-750. En un sentido similar DE WITTE califica al ordenamiento jurídico comunitario de “Constitución complementaria” de las nacionales. Véase: Bruno DE WITTE, “International agreement or European Constitution?”, en: Jan A. WINTER, Deirdre M. CURTIN, Alfred E. KELLERMANN y Bruno DE WITTE, *Reforming the Treaty on European Union, -The Legal Debate-*, The Hague, Kluwer Law International, 1996, p. 13.

<sup>37</sup> Miguel MARTINEZ CUADRADO, “La revisión de los Tratados y el poder constituyente de la Unión”, op. cit., p. 67.

<sup>38</sup> Thierry DEBARD, “Propos introductifs”, en: en: VV.AA., *Les procédures de révision des Traités communautaires: du droit international au droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 6.

<sup>39</sup> Sobre el papel del Tribunal de Justicia en la constitucionalización del ordenamiento jurídico europeo, véase: G. Federico MANCINI, “The Making for a Constitution for Europe”, en: Robert O. KEOHANE y Stanley HOFFMANN, *The European Community. Decisionmaking and Institutional Change*, Boulder, Westview Press, 1991, pp. 177-194; Joseph H. H. WEILER, *Europa, fin de siglo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1995, pp. 127-166.

<sup>40</sup> Bruno DE WITTE, “International agreement or European Constitution?”, op. cit., pp.11-19

En este sentido, “la competencia de la competencia” -o lo que es lo mismo, el poder constituyente- reside en las CIGs, cuyos resultados posteriormente están sujetos a la ratificación de los Estados miembros<sup>41</sup>. La necesidad de ratificación supone que no hay un poder constituyente autónomo en la Unión Europea sino que los Estados miembros deciden en cada momento no sólo lo que es diplomáticamente factible sino también constitucionalmente aceptable e incluso deseable<sup>42</sup>. Así Conferencia tras Conferencia los Estados se han embarcado en un proceso de revisión semi-permanente que implica el desarrollo progresivo del Derecho Constitucional Europeo a través de conversaciones políticas que tienen lugar en el seno de las CIGs<sup>43</sup>.

El estudio del procedimiento de las reformas desde la perspectiva jurídica no se queda en el análisis por su valor meramente jurídico sino trata de desvelar algunos de los rasgos fundamentales de la naturaleza de la integración europea con las herramientas de esta ciencia. Así examinar si el procedimiento del artículo 48 se adecua o no a las características del Derecho Internacional, es, en suma, preguntarse sobre la naturaleza del modelo europeo, si es iusinternacionalista o federal. Ver si existen límites al poder de los Estados respecto a la reforma da cuenta de una cierta autonomía de la integración respecto a la voluntad intergubernamental, donde los Estados no son tan “señores de los Tratados”. Estudiar las CIGs y la Convención como fases de un proceso constitucional supone preguntarse por la naturaleza evolutiva del constitucionalismo europeo.

### **1.3.2. Las teorías políticas ante la política constitucional de la Unión Europea.**

Tanto las Conferencias Intergubernamentales como la Convención Europea han sido estudiadas desde la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales como casos aislados, que sirven para aplicar las grandes teorías de la integración europea. Constituyendo la política constitucional una ocasión de “grand bargain”, esto es, de negociación al más alto nivel y sobre asuntos constitucionales, suponen una experiencia singular para examinar el papel de los Estados, de las instituciones y de otros actores en el funcionamiento de la gobernanza europea<sup>44</sup>. Igualmente son una ocasión única para estudiar la negociación en el seno de la

---

<sup>41</sup> Maurice GAILLARD, “La compétence de la compétence dans l’Union européenne”, en: en: VV.AA., *Les procédures de révision des Traités communautaires: du droit international au droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2001, pp. 111-126.

<sup>42</sup> Bruno DE WITTE, “International agreement or European Constitution?”, op. cit., pp.18. Sobre los Estados como poder constituyente véase asimismo: Joseph H. H. WEILER, “Federalismo y constitucionalismo: el Sonderweg de Europa”, *Revista de Occidente*, enero de 2002, pp. 103-124.

<sup>43</sup> DE WITTE, Bruno, “The Closest Thing to a Constitutional Conversation in Europe...”, op. cit., pp. 39-57.

<sup>44</sup> Gerda FALKNER, “EU treaty reform as a three-level process”, *Journal of European Public Policy*, vol. 9, nº 1, 2002, p. 2.

Unión Europea, su adecuación a los patrones típicos de la negociación internacional o su separación de los mismos para desarrollar una dinámica propia<sup>45</sup>.

Desde la ciencia política se han formulado numerosas explicaciones o teorías relativas a las Conferencias Intergubernamentales, que recientemente se han aplicado a la Convención Europea, que aquí sólo alcanzaremos a definir en sus rasgos principales y distintivos sin poder entrar en todos y cada uno de sus matices. Las primeras teorías sobre las CIGs, que se formularon con ocasión del Acta Única Europea, se dividían en dos grandes corrientes: las que ponían el acento en los actores supranacionales y las que primaban a los intergubernamentales<sup>46</sup>.

Esta dicotomía en los análisis se mantendrá a lo largo de las demás CIGs, desarrollándose otras teorías complementarias que no son sino aplicación de las teorías generales propias de las ciencias sociales<sup>47</sup>. Hay que reconocer que la teoría más elaborada va a resultar la del institucionalismo intergubernamental o liberalismo intergubernamental cuyo máximo exponente es Andrew Moravcsik<sup>48</sup>. Es llamativo como todas las otras teorías propuestas van a erigirse a partir del cuestionamiento y la crítica a los argumentos a esta teoría tratando de superar este enfoque meramente centrado en intereses económicos y en lo intergubernamental para insistir en otros factores que caracterizan las CIGs o ahora la Convención<sup>49</sup>. Entre la gran cantidad de explicaciones teóricas que han florecido sobre las CIGs, notablemente desde el Tratado de Amsterdam, hemos elegido algunas de ellas: el liberalismo intergubernamental, el neofuncionalismo, el institucionalismo histórico y el incrementalismo<sup>50</sup>.

### **1.3.2.1. El liberalismo intergubernamental.**

En sus primeras formulaciones del liberalismo intergubernamental Moravcsik va a denominarlo "institucionalismo intergubernamental", se trata de una teoría heredera de las tesis racionalistas, que pone el énfasis en el protagonismo de los Estados en las CIGs defendiendo

---

<sup>45</sup> Juliet LODGE, LODGE, Juliet, "Intergovernmental Conferences and the European Integration: Negotiating the Amsterdam Treaty", *International Negotiation*, vol. 3, nº 3, 1998, p. 346.

<sup>46</sup> Véase a título de ejemplo: Andrew MORAVCSIK, "Negociating the Single European Act", en: Robert O. KEOHANE y Stanley HOFFMANN, *The European Community. Decisionmaking and Institutional Change*, Boulder, Westview Press, 1991, pp. 41-86.

<sup>47</sup> Gerda FALKNER, "EU treaty reform as a three-level process", op. cit., p. 6.

<sup>48</sup> Entre los muchos trabajos en que ha desarrollado sus tesis, destaca como el más completo: Andrew MORAVCSIK, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca-New York, Cornell University Press, 1998.

<sup>49</sup> Véase como todos los trabajos citados correspondientes a teorías distintas del liberalismo intergubernamental comienzan criticando esta explicación y proponiendo su propia teoría a partir de una superación de la citada.

<sup>50</sup> En relación a las teorías generales que se han formulado en torno a la integración europea, marco general de las que se refieren a las CIGs, véase: Nicolás MARISCAL BERÁSTEGUI, *Teorías políticas de la integración europea*, Madrid, Tecnos, 2003.

intereses económicos<sup>51</sup>. Destaca que las organizaciones europeas fruto de los Tratados comunitarios reflejan una compleja negociación entre gobiernos que definen sus intereses nacionales y los consiguen a través de negociaciones intergubernamentales. Moravcsik considera que “la integración europea es el resultado de una serie de elecciones racionales hechas por los líderes nacionales que perseguían consistentemente intereses económicos”<sup>52</sup>. Estima así que la política europea es “la continuación de las políticas nacionales por otros medios”<sup>53</sup>.

Moravcsik define su teoría como una combinación de “una teoría liberal de la formación de preferencias nacionales y un análisis intergubernamentalista de negociación interestatal y creación institucional”<sup>54</sup>. La negociación se organiza en tres etapas: primero los Gobiernos formulan preferencias nacionales bien definidas; en segundo lugar, sobre la base de las mismas se embarcan en negociaciones interestatales; por último, los Gobiernos sólo debaten instituciones una vez que han logrado una transacción sustantiva. Las preferencias nacionales no son estables sino que varían de acuerdo con las presiones domésticas y las alianzas y ante todo están predeterminadas por las imposiciones y posibilidades de la interdependencia económica.

Para Moravcsik los actores estratégicos en una CIG son los Estados miembros y preferentemente los más grandes son los que con sus transacciones determinarán el resultado de la Conferencia y pondrán en pie las instituciones que necesitan para llevar a cabo sus objetivos. Considera el papel de las instituciones comunes como mínimo, marginal y que el resultado de las CIGs era ampliamente vaticinable a resultados de los objetivos de los principales Estados miembros. Las CIGs reflejan la posición de poder relativa de los distintos Estados: así los Estados pequeños son comprados mediante compensaciones adicionales mientras que la negociación se determina por el mínimo común denominador de los intereses de los principales Estados, sobre todo, Francia, Alemania y el Reino Unido<sup>55</sup>.

<sup>51</sup> Desde su primera formulación como “institucionalismo intergubernamental” en el análisis del Acta Única Europea hasta el “liberalismo intergubernamental” hay una evolución en su teoría, caracterizándose esa evolución por la inclusión de la filosofía liberal en sus planteamientos iniciales. El institucionalismo intergubernamental se compone de tres elementos claves: intergubernamentalismo; negociación basada en el mínimo común denominador e intentos de limitar la cesión de soberanía nacional. Andrew MORAVCSIK, “Negotiating the Single European Act”, en: Robert O. KEOHANE y Stanley HOFFMANN, *The European Community. Decisionmaking and Institutional Change*, Boulder, Westview Press, 1991, pp. 41-84 y Andrew MORAVCSIK, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca-New York, Cornell University Press, 1998.

<sup>52</sup> Andrew MORAVCSIK, *The Choice for Europe...*, op. cit., p. 3.

<sup>53</sup> Andrew MORAVCSIK y Kalypso NICOLAÍDIS, “Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence and Institutions”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 37, nº 1, 1999, p. 62.

<sup>54</sup> Andrew MORAVCSIK, “Preferences and Power in the European Community: a Liberal Intergovernmental Approach”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, nº 4, 1993, pp. 473-524.

<sup>55</sup> Como se verá, la CIG de Niza por sus especiales características de debilidad de la Comisión, falta de unión del Parlamento europeo y cuestiones de reparto de poder se pliega especialmente bien a las teorías liberales intergubernamentales.

La teoría de Moravcsik se funda en una serie de premisas: que las negociaciones son voluntarias para todos los Gobiernos, que existe un fácil acceso a la información sobre las preferencias nacionales de todos los contendientes, que el periodo de tiempo es flexible y se pueden presentar ofertas y contraofertas ilimitadamente y que es posible diseñar instituciones eficientes que serán capaces de controlar y aplicar los acuerdos intergubernamentales. Como ya se ha avanzado, esta teoría es objeto de numerosas y variadas críticas por parte de la doctrina. Se le achaca principalmente marginar importantes factores que inciden decisivamente en las CIGs como el papel de los actores supranacionales, el contexto temporal e histórico, la estructura política y las dinámicas políticas europeas que influyen en la CIG, las normas que estructuran las CIGs o la existencia de diversos factores del proceso político que condicionan sus resultados<sup>56</sup>.

### **1.3.2.2. El neofuncionalismo y el institucionalismo supranacional.**

Estos análisis parten de las tesis neofuncionalistas clásicas de la integración europea que defienden que la interdependencia y la incapacidad creciente de los Estados para proveer bienestar a sus poblaciones conduciría a crear organizaciones supranacionales específicas<sup>57</sup>. Las necesidades comunes y objetivos de gobiernos soberanos pueden ser satisfechas sobre la base de intercambiar concesiones en un número dado de sectores<sup>58</sup>. Las negociaciones entre Estados se convierten así en un proceso que culminaría en una organización internacional que se movería más allá del Estado nación.

El argumento central del neofuncionalismo es el “spill-over” que defiende que la integración en un sector automáticamente se extendería a otros sectores y, a medida que este proceso se extiende, los actores políticos cambiarían el foco de sus actividades, expectativas y lealtades a las nuevas instituciones. El comportamiento de los Estados en una CIG no es tan racional como Moravcsik estima sino que vendrá influida por las consecuencias de la integración anterior en otras áreas, algunas de ellas imprevistas e incluso indeseadas.

La Comisión tiene un papel clave que jugar en el proceso de “spill-over”, ya que construye vínculos directos con grupos de interés, políticos, burócratas, defendiendo los intereses de la

---

<sup>56</sup> En relación a las principales críticas realizadas a esta teoría, que sirven para fundamentar otras, véase: Brendan P. G. SMITH, *Constitution Building in the European Union The process of Treaty Reforms*, The Hague, Kluwer Law International, 2002, pp. 23-27; Ulf SVERDRUP, *Precedents and Present Events in the European Union – An Institutional Perspective on EU Treaty Reform*, ARENA Working Papers, nº 21, 1998, pp. 5-7, en: <http://www.arena.uio.no>; Renaud DEHOUSSE y Giandomenico MAJONE, “The Institutional Dynamics of European Integration: From the Single Act to the Maastricht Treaty”, en: S. MARTIN (Ed.), *The Construction of Europe*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 1994, pp. 92-94.

<sup>57</sup> David MITRANY, “The Prospect of Integration: Federal or Functional”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 4, nº 2, 1965, pp. 123-134.

<sup>58</sup> Sobre las tesis neofuncionalistas de la integración europea, véase: Nicolás MARISCAL BERÁSTEGUI, *Teorías políticas de la integración europea*, op. cit., pp. 131-179.

integración, frente a las resistencias intergubernamentales de los Estados. Así los análisis que aplican el institucionalismo supranacional pone el acento sobre el activismo independiente de los actores internacionales y transnacionales, principalmente las instituciones de la Unión, el Parlamento, la Comisión y el Tribunal de Justicia así como el apoyo de grupos de interés transnacionales<sup>59</sup>. Actuando juntos todos estos factores supranacionales ofrecen un análisis de la reforma conducida por actores e instituciones que actúan por encima del Estado, defendiendo intereses propios de la integración y diferentes a los de los Estados<sup>60</sup>.

Este tipo de explicación se adecua especialmente a la CIG del Acta Única Europea, donde efectivamente los actores supranacionales y transnacionales tuvieron un papel decisivo en encontrar un objetivo movilizador, promocionarlo y lograr el apoyo de los Estados. Sin embargo, a pesar de que las instituciones supranacionales intervienen en las CIGs, otras donde predomina el componente intergubernamental como es el caso de Niza resiste peor su análisis.

### **1.3.2.3. El institucionalismo histórico.**

Enraizada en el institucionalismo, el institucionalismo histórico argumenta que el análisis de los procesos de reforma de los Tratados necesita una perspectiva dinámica de las decisiones, yendo más allá de cada CIG concreta y considerándolas como parte de un proceso<sup>61</sup>. Estas tesis defienden la institucionalización de las CIGs y que resulta necesario situar el proceso de reforma de los Tratados en su marco histórico, institucional y contextual que muestre como los actores se encuentran embebidos en toda una red de elementos estructurantes que condicionan su actuación<sup>62</sup>.

<sup>59</sup> Entre los análisis de las distintas CIGs que ponen el énfasis en el papel de los actores supranacionales pueden citarse: Philip BUDDEN, "Observations on the Single European Act and "relaunch of Europe": a less "intergovernmental" reading of the 1985 Intergovernmental Conference", *Journal of European Public Policy*, vol. 9, nº 1, 2002, pp. 76-97; Thomas CHRISTIANSEN, "The role of supranational actors in EU treaty reform", *Journal of European Public Policy*, vol. 9, nº 1, 2002, pp. 33-53; Thomas CHRISTIANSEN y Mark GRAY, "The European Commission and Treaty Reform", *Eipascope*, nº 3, 2003, pp. 10-18; Thomas CHRISTIANSEN y Knud Erik JØRGENSEN, "Negotiating Treaty Reform in the European Union: the Role of the European Commission", *International Negotiation*, vol. 3, nº 3, 1998, pp. 435-452. Algunos trabajos sobre la Convención han aplicado también esta teoría, véase a título de ejemplo: Derek BEACH, *Dynamics of European Integration. Why and When EU Institutions Matter*, London, Palgrave-McMillan, 2005; Derek BEACH, "Towards a new method of constitutional bargaining? The role and impact of EU institutions in the IGC and convention method treaty reform", *The Federal Trust for Education and Research*, April 2002, en: [http://www.fedtrust.co.uk/eu\\_constitution](http://www.fedtrust.co.uk/eu_constitution); Thomas CHRISTIANSEN y Mark GRAY, "The European Commission and treaty reform", *EIPAScope*, nº 3, 2003, pp. 10-17, en: <http://www.eipa.nl>.

<sup>60</sup> Esta explicación es criticada por Moravcsik en: Andrew MORAVCSIK, "Negotiating the Single European Act", op. cit., 1991, pp. 42-46.

<sup>61</sup> Entre los análisis de las CIGs desde la perspectiva del institucionalismo histórico pueden citarse: Ulf SVERDRUP, "An Institutional Perspective on Treaty Reform: Contextualizing the Amsterdam and Nice Treaties", *Journal of European Public Policy*, vol. 9, nº 1, 2002; Ulf SVERDRUP, *Precedents and Present Events in the European Union – An Institutional Perspective on EU Treaty Reform*, op. cit., p. 4.

<sup>62</sup> Ulf SVERDRUP, "An Institutional Perspective on Treaty Reform: Contextualizing the Amsterdam and Nice Treaties", op. cit., p. 120.

El institucionalismo histórico propone un enfoque comprensivo que preste atención a la interacción entre elementos de estructura y esquemas de agencia y reconociendo que las ideas, intereses e instituciones tanto a nivel nacional como europeo pueden jugar un papel en la definición de las preferencias de los actores<sup>63</sup>. Considera que dinámicas como el aprendizaje, la socialización, y la institucionalización incremental de paradigmas políticos en el nivel europeo puede redefinir las preferencias antes o durante las negociaciones, que no siempre son nacionales en origen.

Cada una de las CIGs se encuentra condicionada por el curso histórico de la integración europea, un sistema concreto de procedimientos organizativos y normas que regulan la toma de decisión y una serie de acontecimientos que inciden en la misma<sup>64</sup>. En el proceso de las reformas normalmente las CIGs se encadenan entre sí y con frecuencia la convocatoria de las CIGs ha sido previamente programada desde la anterior. Igualmente existen una serie de vínculos entre las revisiones anteriores de los Tratados y la actual revisión, tanto en forma de normas y prácticas creadas, como en la manera de enfocar los asuntos. Igualmente la aplicación nacional de los anteriores Tratados, el clima generado por ellas así como las declaraciones políticas previas a la CIG van a determinar el contenido de las mismas e influir notablemente en sus resultados.

Así, para esta tesis, los actores verían recortado notablemente su libertad de actuación, ya que gran parte de los resultados de las reformas vendrían dados por las dinámicas subyacentes al propio proceso de integración europea. Igualmente tienen gran importancia las dinámicas nacionales generadas por la aplicación de las decisiones europeas y el momento dado de la revisión de los Tratados.

#### **1.3.2.4. El incrementalismo.**

La perspectiva del incrementalismo, aplicada por Smith, se aparta de la racionalidad del liberalismo intergubernamental para defender que, a medida que la CIG transcurre, los Estados se ven envueltos en un proceso incremental, que les hace salir poco a poco de sus prioridades para formular otras posiciones que frecuentemente contradicen las primeras a medida que el acuerdo final se acerca, para confluir hacia decisiones o aplazar cuestiones para una cita posterior<sup>65</sup>. La noción de incrementalismo que Smith propone en su obra *Constitution-building in the European Union* presenta la virtud de resultar desarrollada satisfactoriamente a partir del

---

<sup>63</sup> Thomas CHRISTIANSEN, Gerda FALKNER y Knud Erik JØRGENSEN, "Theorizing EU treaty reform: beyond diplomacy and bargaining", *Journal of European Public Policy*, vol. 9, nº 1, 2002, pp. 12-32.

<sup>64</sup> Ulf SVERDRUP, "An Institutional Perspective on Treaty Reform: Contextualizing the Amsterdam and Nice Treaties", op. cit., pp. 124-127.

<sup>65</sup> Brendan P. G. SMITH, *Constitution Building in the European Union...*, op. cit, especialmente los Capítulos II y VIII.



análisis empírico de todas las CIGs constitucionales que ha conocido la Unión Europea, desde la negociación de la CECA hasta el Tratado de Niza<sup>66</sup>.

Desde su punto de vista, frente a las teorías liberal-intergubernamentalistas y neofuncionalistas, todas y cada una de las CIGs constitucionales que se han producido en la Unión Europea reúnen cuatro características definitorias:

- 1) Objetivos ambiguos: al inicio los Gobiernos presentaban posiciones de negociación poco claras o ambiguas, que se van definiendo a medida que la Conferencia transcurre.
- 2) Periodos de indirección en las negociaciones, causados bien por fases en que no se produce ninguna negociación en un asunto concreto o bien por factores que hacen que se mueva el proceso en otra dirección de la inicialmente propuesta.
- 3) Resultados inesperados para los Gobiernos: como consecuencia de objetivos de los Gobiernos ambiguos o no definidos, éstos se encuentran en ocasiones con que han firmado un acuerdo cuyas consecuencias en todos los planos no previeron. Para algunos gobiernos los resultados en algunas reformas no son lo que pretendían o esperaban.
- 4) Aplazamiento de las cuestiones que dividen a los gobiernos o bien a una posterior CIG o bien a la fase de aplicación del Tratado. Este aplazamiento es consecuencia de la ausencia de un tema general en las negociaciones que genere un completo consenso entre todos los Gobiernos.

Si el liberalismo intergubernamental considera a cada una de las CIGs aisladamente como picos de la reforma, el incrementalismo pone su acento en considerarlas parte de un proceso de creación constitucional que camina en una dirección desconocida. Desde esa idea de proceso cada una de las CIGs incorporará elementos nuevos al mismo que luego se reproducirán en las siguientes citas. Smith considera que el análisis empírico de las negociaciones muestra que las negociaciones constitucionales no fueron procesos racionalmente planificados, en que los gobiernos sabían bien que querían y perseguían objetivos bien definidos en unas negociaciones ordenadas. El proceso de las CIGs igualmente muestra que no existe una visión nítida en relación a la dirección que ha de seguir la integración europea.

La investigación empírica muestra la importancia de los factores concretos que inciden en la convocatoria y desarrollo de cada CIG, como: el contexto económico y político, las divisiones en un gobierno, el estilo de hacer política a nivel nacional, el calendario de la CIG y la forma en

---

<sup>66</sup> Frente a las críticas de algún sector de la doctrina de que las teorías aplicadas a la CIG normalmente se hacen a una sola CIG y no resisten su confrontación con el conjunto del proceso hay que destacar que tanto el liberalismo intergubernamental como esta teoría del incrementalismo proponen una explicación de todas las CIGs.

que se fija la agenda. Durante una CIG los gobiernos se encuentran impelidos a renegociar constantemente la reglas de política europea así como la agenda de la integración en un proceso interestatal de negociación muy abierto que no cuenta con reglas claras y en el que los Estados se mueven a ciegas<sup>67</sup>.

Todo esto tiene como consecuencia que la integración europea misma sea un proceso muy abierto que se va definiendo a medida que se producen estas citas constitucionales. Como se ha visto, el incrementalismo de Smith cuestiona abiertamente el liberalismo intergubernamental, para rebatir sus principales argumentos de base<sup>68</sup>. Se aparta notablemente de la noción de incrementalismo propuesta por el neofuncionalismo y, aunque se asemeja notablemente al institucionalismo histórico, pone de relieve elementos explicativos adicionales a este marco teórico<sup>69</sup>.

#### **1.4. UNA PROPUESTA TEÓRICA: VINCULAR POLÍTICA CONSTITUCIONAL EUROPEA Y MODELO DE LA INTEGRACIÓN.**

Las teorías jurídicas y las políticas ofrecen perspectivas muy diferentes del estudio de la política constitucional europea, desarrollada hasta este momento fundamentalmente en torno a las CIGs. Sobre todo desde la Conferencia de 1996, que puso de manifiesto la institucionalización de las CIGs en el panorama político europeo, han proliferado los estudios de una y otra ciencia. De las perspectivas jurídicas puede sacarse la conclusión de que las CIGs no presentan exclusivamente una naturaleza iusinternacional, que los Estados no son plenamente “señores de los Tratados”, sino que se ven constreñidos por el “acquis communautaire”, que impide un retroceso en los asuntos que se consideran el núcleo duro de la integración. Por otra parte, presenta una importancia nada desdeñable la consideración desde la ciencia jurídica de las CIGs como “poder constituyente” limitado y sede de una conversación constitucional semipermanente.

De las paradigmáticas perspectivas teóricas de la ciencia política que hemos elegido para exponer, se pueden sacar elementos interesantes si bien todas ellas, a nuestro juicio, plantean limitaciones: la mayor parte de los estudios analizan individualmente cada una de las CIGs<sup>70</sup>. Se critica que se suele primar el interés por desarrollar teorías nuevas antes las recientes CIGs

---

<sup>67</sup> Brendan P. G. SMITH, *Constitution Building in the European Union...*, op. cit, p. 218.

<sup>68</sup> Para una crítica exhaustiva de cada uno de los argumentos del liberalismo intergubernamental, CIG tras CIG: Brendan P. G. SMITH, *Constitution Building in the European Union...*, op. cit, pp. 227-236

<sup>69</sup> Brendan P. G. SMITH, *Constitution Building in the European Union...*, op. cit, pp. 237-240.

<sup>70</sup> Salvo el liberalismo intergubernamental y el incrementalismo; el problema del liberalismo intergubernamental es que las analiza individualmente, no como parte de un proceso.

que por demostrar la aplicación empírica de otras formuladas anteriormente en esas nuevas Conferencias<sup>71</sup>. Esta opción de adaptar las teorías a las CIGs resulta insuficiente para dar cuenta de la complejidad del proceso de las CIGs que incluyen tantos asuntos, se ven afectadas por tantas variables que sólo pueden salir a la luz estudiando el proceso político en su conjunto.

Esa crítica quizás venga respaldada por la gran variedad de análisis de este tipo desarrollados a partir de la CIG de 1996, que, según las teorías que se prefieran y aún no aludiendo directamente a las mismas, se van a fijar en unos parámetros sólo, como pueden ser los actores institucionales, los grandes Estados miembros, el contexto histórico de la integración europea, el encadenamiento de las reformas o una combinación de algunos de estos parámetros. Muchas veces, en interés de demostrar la validez del marco teórico al que se acogen, presentan y destacan los elementos que les interesan pero ignoran otros igualmente relevantes.

Compartimos ampliamente las críticas generales que recibe el liberalismo intergubernamental que deja fuera de sus explicaciones demasiados elementos vitales, como son los factores y acontecimientos externos a la CIG, el papel de las instituciones supranacionales, la existencia de decisiones previas que limitan el ámbito de elección, etc. Por su parte, el institucionalismo supranacional también excluye, a nuestro juicio, la importancia de la voluntad política de los Estados miembros, la incidencia de sus opiniones públicas y otros factores externos. Por tanto, tanto el liberalismo intergubernamental como el institucionalismo supranacional nos parece que dejan demasiados elementos fuera de su análisis como para ser teorías explicativas de la complejidad del proceso.

El institucionalismo histórico parece más adecuado como marco teórico de análisis, si bien presenta como inconveniente principal el que no se haya utilizado con carácter general. Por su parte, el incrementalismo es un enfoque muy interesante como proceso incremental de construcción constitucional de la Unión Europea, siendo su principal elemento positivo la consideración de todas las CIGs como parte de un mismo proceso político. Sin embargo, no compartimos en su totalidad que se den las cuatro características que proponen en todas las CIGs, que es lo que ha estudiado hasta este momento<sup>72</sup>.

---

<sup>71</sup> Björn ARVIDSON, *EU Treaty Reform in Theoretical Perspective*, Centre for European Studies at the Lund University, CFE Working Paper, 2002, p. 5, en: <http://www.cfe.lu.se>

<sup>72</sup> Desde luego estas características no resultan de aplicación en el caso de la Convención Europea, por lo que el incrementalismo puede explicar las CIGs de la mutación pero no sirve para la siguiente etapa de la política constitucional europea.

La mayor parte de los análisis tanto jurídicos como politológicos estudiados son parciales, y no ofrecen una visión general sobre la realidad del proceso primero de las CIGs y luego de la Convención, como creadoras de la Constitución de la Unión y vía por la cual se ha producido la mutación y la explicitación política de la Unión Europea. Los estudios teóricos de las ciencias jurídicas ponen el énfasis en problemáticas como las vistas y de cada cita constitucional se centran más en el examen jurídico del resultado, del texto que emerge, que de las opciones políticas y circunstancias que explican el resultado.

El examen de los hitos constitucionales por parte de las teorías políticas tiene para nosotros como principal inconveniente que, dependiendo del marco teórico que se quiera desarrollar, el autor pone el énfasis y destaca el papel de determinados elementos, obviando la existencia de otros<sup>73</sup>. Dicho de otra manera, no se ofrece una visión completa de la complejidad de una negociación constitucional sino que sólo se resalta los elementos necesarios para demostrar la tesis elegida.

Se hace necesario, a nuestro juicio, una visión más general del proceso político que relacione todas las citas constitucionales, tratando de examinar los puntos en común, el contexto histórico en el que se desarrollan, el papel y la relevancia de cada uno de los actores, las ventajas o desventajas que pueden ofrecer y las circunstancias que constriñen su actuación para entender el conjunto del modelo político europeo. A nuestro juicio es fundamental vincular el método de política constitucional concreto, con las características singulares que desarrolla en cada una de sus aplicaciones, con el resultado específico y ver cómo los resultados encadenados van produciendo un modelo político concreto y determinado<sup>74</sup>.

Plantearémos si unas circunstancias que determinan mejores oportunidades de negociación para unos determinados actores, sean intergubernamentales o supranacionales, van a explicar un modelo resultante más intergubernamental o supranacional. Ese vínculo entre método y modelo no puede aislarse del contexto histórico concreto en el que se produce ni del proceso

---

<sup>73</sup> Ante el proceso político de la Convención Europea existen distintos análisis inspirados en el liberalismo intergubernamental que ponen el énfasis en el papel de los Gobiernos de los Estados, analizando fundamentalmente las coaliciones estratégicas y variables que se crearon entre ellos. No prestan la debida atención a otros actores, casi tanto o más fundamentales, teniendo en cuenta que en las últimas semanas de la Convención, ésta estuvo a punto de fracasar por el enfrentamiento entre Gobiernos de los Estados y que el consenso fue posible gracias a la acción coordinada de una gran coalición de Parlamentos Nacionales y Parlamento Europeo. Para examinar la Convención, el liberalismo intergubernamental es insuficiente. Véase como ejemplo de este problema el siguiente análisis sobre el debate institucional que, como se ha explicado, obvia el papel de los actores parlamentarios en el compromiso final como fue, por ejemplo, el debilitamiento del Presidente del Consejo Europeo, que sirvió para calmar los temores de los pequeños Estados. Véase: Paul MAGNETTE y Kalypso NICOLAÏDIS, "Coping with the Lilliput Syndrom. Large vs. Small States in the European Convention", *Politique européenne*, nº 13, 2004, pp. 69-92.

<sup>74</sup> En ningún caso podremos aprehender el alcance y significado de una reforma, de un nuevo texto constitucional, si no comprendemos cómo se llegó a él. O dicho con las palabras de Norman refiriéndose a la Convención Europea: "conocer "cómo" se elaboró el tratado constitucional de la Unión Europea es crucial para entender el "qué" de sus contenidos". Peter NORMAN, *The Accidental Constitution. The Story of the European Convention*, Brussels, Eurocomment, 2003, p. 5.

político de integración en el cual se inscribe. Tampoco puede dejar de tener en cuenta las ideologías dominantes ni las visiones de la integración europea imperantes, ni entre los actores de la reforma, ni entre las opiniones públicas de los Estados miembros. Todos estos elementos serán tenidos en cuenta en el análisis del método en la medida en que condicionan y explican los resultados de cada uno de los acuerdos constitucionales y como éstos se inscriben en un modelo político evolutivo e incremental.

En nuestra propuesta teórica de vinculación de método de política constitucional con modelo de la integración, el estudio de la política constitucional europea no es un fin en sí mismo. Por el contrario, es el instrumento que nos va a permitir examinar y explicar el modelo político de la integración europea, con sus aceleraciones y estancamientos, con sus elementos federales e intergubernamentales. Por todo ello, nuestra propuesta teórica es la del exámen del proceso de integración europeo, de su estrategia y modelo político desde los elementos de análisis que nos ofrece la política constitucional europea. Cada decisión de política constitucional responde a una serie de condicionantes y factores, va a determinar el resultado de la revisión y va a incidir decisivamente en la senda y la estrategia de la integración.

Siendo el proceso político de constitucionalización explícita el objeto de nuestro estudio, el análisis del proceso político de la Convención Europea nos ofrecerá elementos de análisis para explicar el Tratado-Constitución. Previamente estudiaremos el anterior método de reforma, el diplomático clásico de las Conferencias Intergubernamentales, como explicativo del modelo político de la mutación. Trataremos, finalmente, de poner de relieve si existen diferencias entre ambos modelos de la integración que sean debidos a los distintos métodos y si conducen a diferentes estrategias de la integración o si la Convención Europea ha hecho suya y ha proseguido con la visión funcionalista de la integración europea que impera desde los años cincuenta.

#### **1.5. HIPÓTESIS DE ESTUDIO: LA HOJA DE RUTA DE NUESTRA INVESTIGACIÓN.**

La pregunta fundamental a la que nos enfrentamos en esta investigación, y a la que trataremos de dar respuesta, es si existe una relación directa y explicativa entre un método concreto de política constitucional y el modelo de la integración europea. Aventurando una primera hipótesis general, aplicada a nuestro ámbito de estudio, sostenemos que el método de Convención Europea, intrínsecamente diferente del diplomático de Conferencia Intergubernamental, va a producir un resultado –el Tratado-Constitución- distinto al que puede llegar una Conferencia Intergubernamental, un resultado que lleva a cabo la

constitucionalización del modelo político europeo, entendida ésta como la explicitación de su naturaleza política.

Esta hipótesis general puede desdoblarse en una serie de subhipótesis o hipótesis funcionales que nos van a ayudar a conducir la investigación:

Primera: El método de Conferencia Intergubernamental determina el modelo político de cambios suaves y permanentes propio de la etapa de la mutación pero plantea limitaciones e insuficiencias para hacer avanzar el modelo político europeo.

Segunda: La propia mutación del modelo político de la integración europea lleva a la crisis del método de CIG, dado que pone de manifiesto sus límites en términos de democracia y eficacia.

Tercera: La Declaración de Laeken constituye un punto de inflexión en el proceso de construcción europea, en la medida en que plantea una reforma global de la Unión Europea, que puede seguir el modelo constitucional y asigna la reflexión a una Convención. Rompe, así, con dos de las constantes del anterior método, la reforma por partes y el control por parte de los Gobiernos de los Estados del conjunto de la reforma.

Cuarta: La redacción de una Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea por un “órgano” nuevo autodenominado Convención es un hito en el proceso constitucional europeo. Por una parte, prueba la viabilidad de un método constitucional diferente a la CIG, la Convención. Por la otra, la Carta es una importante aportación al proceso de constitucionalización europeo.

Quinta: Aunque formalmente se encaja en el método de revisión del artículo 48 del TUE, y se prevé como una mera fase preparatoria de la CIG, la Convención Europea se va a convertir en un proceso constitucional con entidad propia. Políticamente el método de Convención es un método nuevo, de naturaleza constitucional, que altera las dinámicas políticas de la Conferencia Intergubernamental posterior, de forma que ya no puede ser calificada de Conferencia Intergubernamental clásica.

Sexta: La Convención es un órgano político propio de la Unión Europea, que no puede ser asimilado ni a una Asamblea constituyente ni a una Conferencia diplomática de revisión de los Tratados. Aunque tiene influencia de una y otra, desarrolla rasgos y dinámicas propias que combinan deliberación, negociación y experticia.

Séptima: La Convención disfruta de una legitimidad política mayor que el método diplomático de Conferencia en la medida en que incluye a representantes de las dos legitimidades de la Unión Europea, la de los Estados miembros y la de los ciudadanos de la Unión. La mayor representatividad, la transparencia de su funcionamiento y la apertura a la sociedad civil determinan un incremento de la legitimidad en el proceso.

Octava: El método de Convención es más eficaz que el de Conferencia Intergubernamental, habiendo logrado aprobar un proyecto de Tratado-Constitución tras dieciséis meses de trabajo. Las claves de la eficacia se encuentran tanto en su funcionamiento interno como en la multiplicidad de pertenencias de los convencionales.

Novena: El Tratado-Constitución de naturaleza dual es hijo de este órgano que disfruta de la misma naturaleza federal-intergubernamental. Es un texto eminentemente político al ser hijo de un órgano político. Explicita, saca a la luz y perfecciona el modelo político europeo desarrollado progresivamente en el seno de la Unión, pero nunca contemplado en un Tratado. Y lo formula adoptando el lenguaje y la función del constitucionalismo, como legitimador del sistema político europeo.

Décima: El Tratado-Constitución produce la constitucionalización de la Unión Europea, caracterizada por el abandono de la estrategia funcionalista de la integración y la asunción de un federalismo directo.

Undécima: La crisis de ratificación del Tratado-Constitución que podría llevar, incluso, a que nunca entrara en vigor en los términos actuales, no impide la constitucionalización o explicitación política del modelo europeo.

Las dos primeras hipótesis, relativas al vínculo existente entre el método de CIG y el modelo político de la mutación y a las causas por las que se plantea la necesidad de superar el método diplomático de reforma tratarán de verificarse a través del análisis efectuado en el Capítulo 2. Los objetivos que se persiguen en ese capítulo son un estudio general del método de reformas a través de CIG, la influencia de las CIGs encadenadas en el proceso de integración europea a través de las aportaciones de cada una de las cuatro CIGs constitucionales al modelo político europeo y un estudio de las causas del agotamiento del método de reforma a través de CIG.

Nuestra tercera hipótesis considera que la Declaración de Laeken es un hito en la política constitucional europea, ya que altera las principales características de las reformas anteriores. En el Capítulo 3, intentaremos verificar esta hipótesis a través del análisis de la Declaración de

Laeken en su contexto político con el fin de poder extraer sus aportaciones. Plantearemos para ello las principales características de los procesos políticos que confluyen en Laeken y que explican el hecho sorprendente de que los Jefes de Estado y de Gobierno se embarquen por primera vez en una reforma global y acepten compartir algo su “poder constituyente”.

La hipótesis cuarta sostiene que las aportaciones del proceso político de redacción de una Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea son la experiencia de un método constitucional nuevo –la Convención- y un avance en la constitucionalización del modelo político. Esa hipótesis en sus extremos intentará ser demostrada en el Capítulo 4, que, por una parte, examinará las características de la primera experiencia del método de Convención y, por la otra, los efectos jurídicos, políticos y constitucionales de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

La quinta hipótesis defiende que, inicialmente contemplada como una fase preparatoria de la CIG siguiente, la Convención Europea llegará a ser un verdadero órgano constitucional que, incluso, alterará la naturaleza de la CIG posterior. Intentaremos verificar esta afirmación a través de la exposición y el análisis en el Capítulo 5 del proceso político de la Convención Europea, que va desde la adopción de la Declaración de Laeken en 2001 hasta la firma del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa en 2004.

Nuestra hipótesis número seis sostiene que la Convención no es una Asamblea constituyente ni una Conferencia Intergubernamental, sino un órgano constitucional propio de la Unión Europea, con sus rasgos y dinámicas distintivos. Esta cuestión relativa a la naturaleza del método de Convención se estudiará en el Capítulo 6, donde compararemos la Convención Europea con una Asamblea, con una CIG y trataremos de examinar cuáles son esos rasgos singulares que no permiten su asimilación a ningún formato conocido.

La séptima hipótesis se refiere a la cuestión de la legitimidad de la Convención Europea, sosteniendo que goza de una mayor legitimidad que la CIG, al incorporar además de la legitimidad intergubernamental, la europea -de los ciudadanos de la Unión- y al prever métodos de trabajo más transparentes y abiertos. En el Capítulo 7 evaluaremos el incremento en la legitimidad del método de Convención, tanto en términos formales, de representación, como materiales, de participación real y efectiva. Evaluaremos además si el incremento en legitimidad se traduce en una socialización mayor de la reforma por Convención frente a las CIGs.



En nuestra hipótesis octava partimos de la consideración de que la Convención Europea es más eficaz que la CIG y sostenemos que los factores que están detrás de una mayor eficacia del método de Convención residen en su funcionamiento y en la multiplicidad de pertenencias de los convencionales. Para lograr su verificación en el Capítulo 8 estudiaremos el funcionamiento y papel de los distintos órganos de la Convención en el éxito final y como la multiplicidad de pertenencias e intereses que concurren en cada uno de los convencionales ha permitido que no se produjeran brechas ni divisiones profundas y ha facilitado el consenso.

Nuestra novena hipótesis sostiene que el Tratado-Constitución presenta la misma legitimidad dual –intergubernamental y federal- que el órgano que lo ha creado y que su principal aportación es la explicitación del modelo político europeo apoyándose en la función legitimadora del constitucionalismo. Para demostrar esta hipótesis los Capítulos 9 y 10 abordarán un estudio pormenorizado de las aportaciones al modelo político que aporta el Tratado-Constitución por comparación a los actuales Tratados. Nuestra décima hipótesis, por su parte, que también será verificada a partir del estudio de estos dos capítulos, sostiene que la diferente naturaleza y aportación del Tratado-Constitución permiten sostener que se ha producido un cambio en la estrategia de integración europea, pasándose de un método funcionalista a uno federal.

Por último, no hemos querido cerrar nuestro estudio sin tener en cuenta la crisis producida en el proceso de ratificación del Tratado-Constitución como consecuencia de los referenda negativos de Francia y los Países Bajos de 2005. En relación a esta cuestión defendemos la hipótesis de que la crisis de ratificación y la incertidumbre sobre la vigencia del Tratado-Constitución no invalidan las tesis que sostenemos. Por el contrario, aún en el caso de que no entre en vigor, en buena medida ya se ha producido la constitucionalización o explicitación política del modelo europeo. Para demostrar este extremo, en nuestro último Capítulo –el 11- junto al análisis de la crisis de ratificación y las posibles salidas a la misma, examinaremos los efectos políticos que ya ha producido el Tratado-Constitución.

## **1.6. ASPECTOS METODOLÓGICOS Y FUENTES DE LA INVESTIGACIÓN.**

La complejidad de un proceso político tan singular e innovador como el de la integración europea pone de manifiesto la dificultad de la metodología a seguir para su estudio. Tradicionalmente en nuestro país el fenómeno europeo se ha estudiado desde las perspectivas jurídica fundamentalmente y de las Relaciones Internacionales, y en menor medida, politológica. Sin embargo, en los últimos tiempos existen estudios que llaman la atención sobre

la singularidad del proceso de integración europea y denuncian la incapacidad de estas disciplinas tradicionales para dar cuenta con fidelidad de lo complejo de su problemática. Destacan, entre estos últimos, autores de la talla de Ulrich Beck o Edgar Grande que llaman a la necesidad de superar el actual marco metodológico y buscar herramientas más comprensivas<sup>75</sup>.

No puede estar más lejos de nuestro ánimo cuestionar todo el marco metodológico relativo a la Unión Europea desarrollado en los últimos años, dada la enorme utilidad y validez de sus aportaciones que son imprescindibles para el desarrollo de nuestro estudio. Sin embargo, del cuestionamiento de los marcos conceptuales tradicionales nos parecen útiles las ideas de complejidad del proceso y de novedad del mismo, de forma que en muchas ocasiones conceptos y herramientas han de ser relativizados y adaptados a las singularidades de la integración europea.

Nos parece que la metodología más apropiada para examinar en su conjunto el sistema político de la integración europea es la multidisciplinar, apoyada en dos pilares básicos, el de las Ciencias Jurídicas y el de la Ciencia Política. La complejidad de lo estudiado y la multiplicidad de matices aconseja en ocasiones recurrir a herramientas complementarias, como las que proveen las Relaciones Internacionales, la Economía, la Historia o la Sociología.

Por todo ello, consideramos necesario desarrollar nuestra investigación desde una doble óptica, politológica y jurídica, ambas indispensables para enfrentar el estudio de un fenómeno complejo como la política constitucional europea. En ocasiones no podremos dejar de utilizar herramientas propias de otras disciplinas como es las Relaciones Internacionales, la Historia o la Sociología. La perspectiva política aporta el examen del fenómeno en términos de proceso, que, a nuestro juicio, es fundamental, ya que hasta el día de hoy el sistema político europeo se caracteriza por ser un proceso dinámico, vivo, y no una estructura. Por ello no puede perderse de vista la perspectiva dinámica de la integración y la incidencia de distintos factores históricos, estructurales y coyunturales, en su configuración.

Las herramientas propias de las disciplinas jurídicas son indispensables, por su parte, para examinar la naturaleza e innovaciones de cada uno de los Tratados y, a través de ellos, sus aportaciones al modelo de la integración. Las herramientas jurídicas, por tanto, nos permitirán

---

<sup>75</sup> Así estos autores afirman "... Europa todavía no ha sido verdaderamente comprendida, entendida. Esta forma históricamente única y singular de crear una comunidad de sociedades y Estados distintos se sustrae a todas las categorías y conceptos al uso. El ejemplo de Europa muestra con especial claridad hasta qué punto nuestros conceptos políticos y el instrumental teórico de las ciencias sociales se han vuelto inapropiados y ajenos a la realidad, hasta qué punto siguen anclados en el marco teórico de un nacionalismo metodológico". Ulrich BECK y Edgar GRANDE, *La Europa Cosmopolita. Sociedad y política en la segunda modernidad*, Barcelona, Paidós, 2006, p. 6.

analizar y estudiar los rasgos fundamentales del sistema, introducidos tanto a través de Tratados internacionales como del Tratado-Constitución y, no en menor medida, a través de decisiones ordinarias de las instituciones.

La metodología que se sigue en esta investigación es variada en función de los objetivos que guían el estudio de cada uno de los capítulos, teniendo cada uno una función distinta en el análisis global. La diferente metodología se plasmará igualmente en el distinto tipo de fuentes a las que se ha recurrido para elaborar este estudio. Se trata, en esencia, de un estudio analítico sobre bases empíricas propias. Para el desarrollo de este análisis del proceso político, de los métodos de Conferencia y de Convención y el modelo político se han elaborado diversas tablas analíticas, cuadros y gráficos que se recogen como Anexo.

El Capítulo 2 es el punto de partida de nuestra tesis, se ocupa del estudio del método de Conferencia Intergubernamental y del modelo a que da lugar. Para su redacción se utilizan en su mayoría fuentes secundarias, esto es, la literatura científica que ha estudiado hasta nuestros días la política constitucional europea desde una óptica histórica, política y jurídica. Se ha seguido fundamentalmente un método que combina lo descriptivo, lo analítico y lo comparativo. Así, ha sido necesario describir cada una de las CIGs y el contexto en el que se desarrollan y que va a explicar gran parte de sus avances y fracasos. La definición del método de CIG, viendo qué tienen en común cada una de ellas, sólo se ha podido hacer a través de técnicas analíticas y la comparación de los distintos resultados del análisis. Lo analítico y comparativo están igualmente presentes en el estudio del modelo político introducido por las distintas CIGs, dado que, encadenándolas podemos ver qué elementos fundamentales introducen o modifican en el sistema político europeo.

El cuerpo de la tesis –el análisis del proceso político y el método de Convención– que ocupa los Capítulos 3 a 8, será un estudio empírico, que se apoya fundamentalmente y en su mayor parte en fuentes primarias, en los documentos producidos por las instituciones europeas, especialmente las dos Convenciones, a lo largo de los años 2001-2004. Es preciso matizar que este tipo de estudio ha sido posibilitado en gran medida por una de las características del proceso político de la Convención, que es la transparencia y el acceso libre de toda la documentación por parte de los interesados a través de Internet.

En ocasiones nos hemos apoyado también en obras de autores. Hemos prestado especial atención a los que llamamos “cronistas”, esto es, los protagonistas u observadores del proceso político que narran en primera persona y desde su experiencia directa las peripecias de este

proceso constitucional<sup>76</sup>. En la medida en que no toda la documentación oficial puede recoger fielmente lo sucedido en la Convención, dada la importancia de sus órganos “informales” y de la política de pasillos, la contribución de los “cronistas” es absolutamente inestimable.

Como puede constatar en la Bibliografía anexa es ingente la producción científica en torno a un fenómeno singular como la Convención Europea, aunque también es preciso subrayar su desigual calidad y que se trata en buena parte, aunque con sobresalientes excepciones, de estudios descriptivos más que analíticos. Este hecho no debe entenderse como un defecto, sino que responde a la naturaleza de un fenómeno eminentemente innovador y político que requería que los científicos sociales lo difundieran y explicaran. Por otra parte, no ha pasado aún tanto tiempo como para que haya dado tiempo a publicar análisis complejos y profundos sobre el tema. Las fuentes secundarias, por tanto, se han utilizado también pero en menor medida.

El Capítulo 3 se ocupará del proceso político que conduce a la Declaración de Laeken y la convocatoria de la Convención Europea y a la aceptación de un modelo constitucional para la Unión Europea. Al exponer el proceso político, la metodología seguida será inicialmente descriptiva, para luego abordar el análisis en clave política de cada uno de los acontecimientos, ya que sólo así puede llegarse a sus aportaciones en términos de avances políticos. El Capítulo 4 combina lo descriptivo y lo analítico al exponer la experiencia de la primera Convención, por una parte, y las aportaciones de la Carta de Derechos Fundamentales al modelo europeo en términos políticos, jurídicos y constitucionales.

En el Capítulo 5 se abordará lo fundamental del proceso político de la Convención Europea, desde su convocatoria hasta la firma del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa el 29 de octubre de 2004. Se trata fundamentalmente de un estudio descriptivo, aunque ha sido necesario utilizar también técnicas analíticas y comparativas para examinar el origen de

<sup>76</sup> Se han numerosos libros y trabajos sobre la experiencia de la Convención Europea, por parte de observadores y participantes. Destacaríamos, en primer lugar, las “crónicas” de la Convención, cuyos autores son periodistas especialistas en asuntos europeos, que participaron regularmente en las sesiones de la misma e hicieron un seguimiento pormenorizado del proceso político. Entre éstos cabe citar: Alain DAUVERGNE, *L'Europe en otage? Histoire secrète de la Convention*, Paris, Saint-Simon, 2004; y Peter NORMAN, *The Accidental Constitution – The Story of the European Convention*, Brussels, Eurocomment, 2003. Los propios participantes en la Convención - convencionales y miembros de la Secretaría - han plasmado su experiencia directa en obras sobre la misma. Caben destacar las siguientes: Josep BORRELL, Carlos CARNERO y Diego LÓPEZ GARRIDO, *Construyendo la Constitución Europea. Crónica política de la Convención*, Madrid, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 2003; Étienne DE PONCINS, *Vers une Constitution européenne*, Paris, Ed. 10/18, 2003; Kimmo KILJUNEN, *The European Constitution in the Making*, Brussels, Centre for European Policy Studies, 2004; Alain LAMASSOURE, *Histoire secrète de la Convention européenne*, Paris, Albin Michel, 2004; Íñigo MÉNDEZ DE VIGO, *El rompecabezas. Así redactamos la Constitución Europea*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2005; Guy MILTON, Jacques KELLER-NOELLET, Agnieszka BARTOL-SAUREL, *The European Constitution: Its Origins, Negotiation and Meaning*, London, John Harper, 2005; Gisela STUART, *The Making of Europe's Constitution*, London, Fabian Society, 2003. El propio Presidente Giscard d'Estaing prologó una publicación con la propuesta de la Convención: Valéry Giscard D'ESTAIGN, *Present la Constitution pour l'Europe*, Paris, Editions Albin Michel, 2003. Los artículos científicos y divulgativos de los miembros de la Convención -convencionales y miembros de la Secretaría - resultan ya imposibles de citar aquí, pero se incluye una prolija relación en la bibliografía anexa.

los principales elementos del método de Convención y los factores endógenos y exógenos que inciden en su desarrollo.

Los Capítulos 6, 7 y 8 examinan desde un punto de vista empírico las principales características del método de Convención utilizando principalmente una técnica analítica y, en ocasiones, comparativa para examinar los puntos en común y las diferencias con el método de CIG y con la experiencia de la primera Convención.

El Capítulo 6 se dedica a examinar la naturaleza de la Convención Europea, utilizando como punto de partida la opinión generalizada de que se trata de un híbrido entre una Asamblea Parlamentaria y una CIG. Por ello, la técnica utilizada principalmente será la comparativa para ver qué elementos tienen en común con una institución u otra y si se han seguido lógicas de deliberación o de negociación, “a priori” identificadas con cada una de ellas. El Capítulo 7, por su parte, examina las aportaciones del método de Convención en términos de legitimidad lo que exige un estudio fundamentalmente comparativo respecto a las CIGs y analítico en relación a la participación de cada uno de los actores. El Capítulo 8, por su parte, dedicado a examinar las claves de la eficacia se centrará en el análisis del funcionamiento de la Convención desde una perspectiva analítica y utilizando para ello tanto la documentación de la Convención como los testimonios de los protagonistas y observadores del proceso.

Los Capítulos 9 y 10 examinarán las aportaciones fundamentales del Tratado-Constitución a través de un análisis jurídico de su articulado. El resultado de ese análisis se pondrá en comparación con el actual marco de los Tratados para examinar la evolución del modelo desde el punto de vista político. Además, se comparará el modelo político del Tratado-Constitución con el que había ofrecido el Capítulo 2 de los distintos Tratados “encadenados” de reforma, con el objeto de concluir si un determinado método de revisión incide o no en el modelo político resultante de la misma. En el Capítulo 11, por último, a través de técnicas analíticas y utilizando la documentación de las instituciones europeas, trataremos de exponer las repercusiones que la crisis de ratificación tendrán en la constitucionalización de la Unión Europea.

#### **1.7. ALGUNAS PRECISIONES CONCEPTUALES: MÉTODO DE CONVENCIÓN, TRATADO-CONSTITUCIÓN Y CONSTITUCIONALIZACIÓN.**

Antes de comenzar nuestro análisis nos parece adecuado precisar algunos de los conceptos nucleares de nuestra tesis, y sobre todo, nuestra concepción de ellos, dado que no se trata ni de conceptos ampliamente aceptados ni, en ocasiones, de cuestiones pacíficas. Plantear

nuestra visión de estos conceptos y delimitarlos respecto a otros paralelos nos ayudará a concretar mejor nuestro objeto de estudio.

En primer lugar es preciso aclarar qué entendemos por método de Convención y su diferencia con las dos Convenciones celebradas hasta el momento, la Convención de la Carta de Derechos Fundamentales celebrada en el año 2000 y la Convención Europea, que desarrolló sus trabajos entre 2002 y 2003. Cada una de las dos Convenciones constituyen experiencias históricas en el tiempo con su objeto y características propias. Sin embargo, teniendo en cuenta que los métodos de la segunda adoptan fundamentalmente las prácticas de la primera, desarrollándolas, cabe establecer la existencia de un método de Convención más allá de las dos Convenciones concretas<sup>77</sup>. Un elemento fundamental que nos permite conceptualizar la Convención como método es precisamente su constitucionalización en el Tratado-Constitución.

La principal singularidad del método de Convención es que se caracteriza por un proceso en dos fases<sup>78</sup>. La primera reúne una Convención con cuatro componentes indispensables, representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, representantes de los Parlamentos Nacionales, representantes de la Comisión Europea y representantes del Parlamento Europeo. En el seno de esta fase, la Convención elabora un proyecto de texto jurídico por consenso en el marco del mandato recibido del Consejo Europeo. La segunda fase reúne a una Conferencia de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros con competencia para adoptar o enmendar el proyecto de la Convención pero no para introducir elementos nuevos.

La Convención Europea aprobó el 13 de junio de 2003 un "Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa"; después la CIG lo modificaría a "Tratado por el que se establece una Constitución para Europa". Sin embargo, en el habla coloquial, desde la propuesta de Fischer, se generalizaría el término de Tratado Constitucional, para aludir a un Tratado internacional, como los actuales, de naturaleza constitucional, en el sentido de que recoge las bases constitucionales del sistema político europeo. El término de Tratado Constitucional viene a reflejar de forma bastante gráfica la idea del Tribunal de Justicia de que los Tratados europeos constituyen la "carta constitucional" de la Unión Europea<sup>79</sup>.

---

<sup>77</sup> Andreev considera que más que hablar de un único método de Convención sería más adecuado conceptualizarlo como un "método de Convención evolutivo". Svetlozar ANDREEV, "What is the Convention method?", *Towards an European Constitution: from Convention to IGC and beyond, International Conference, London, 1&2 July 2004*, p. 6.

<sup>78</sup> Entre los autores que defienden que el método de Convención engloba tanto la fase de la Convención como la posterior CIG, véase: Francisco ALDECOA LUZARRAGA, "Comentario al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa ¿Qué es? ¿Un Tratado o una Constitución?", *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, Madrid, Real Instituto Elcano y Biblioteca Nueva, 2004, pp. 19-85; Hartmut MARHOLD, "La méthode de la convention", *L'Europe en formation*, nº 2, 2003, pp. 43-58.

<sup>79</sup> Véase al respecto: Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 23 de abril de 1986, as. 294/3, *Les Verts*, R. 1986-4, p. 1365 y Dictamen 1/91, R. I-6079. Para Lenaerts y Desomer, el hecho de que la Unión Europea cuente desde sus inicios con una Constitución en el sentido material del término no contradice ni impide que se intente "(re)constitucionalizar" los Tratados sobre los que la Unión se funda. Véase al respecto: Koen LENAERTS y

Nosotros, sin embargo, reconociendo que el término verdaderamente generalizado es Tratado Constitucional, preferimos el de Tratado-Constitución, acuñado por destacados exponentes de la doctrina europea<sup>80</sup>. La razón fundamental es que resalta gráficamente la naturaleza dual que, a nuestro juicio, caracteriza a este instrumento jurídico: es a la vez un Tratado y una Constitución. Tratado en términos formales, y Constitución en términos materiales. La noción de Tratado-Constitución pone en pie de igualdad ambas concepciones, mientras que Tratado constitucional, resalta más la idea de Tratado. Por otra parte, a nuestro juicio, la naturaleza dual del Tratado-Constitución refleja a la perfección el carácter también dual de la propia Unión Europea, organización internacional de integración pero sistema político singular.

Por último, nos gustaría precisar qué entendemos por el término “constitucionalización”. La utilización de este concepto no significa que estemos trasladando automáticamente los conceptos relativos a la Teoría Constitucional formulada desde el Estado. En este sentido, al hablar de “constitucionalización” no asumimos que la Convención Europea sea una Asamblea constituyente y el Tratado-Constitución una verdadera Constitución en el sentido tradicional del término.

La constitucionalización para Anna Lenka Rovná es el proceso de integración producido en la Unión Europea a lo largo de los últimos cincuenta años en una reafirmación continua a través de distintos Tratados, con la finalidad de alcanzar “una Unión cada vez más estrecha”<sup>81</sup>. Para Wolfgang Wessels, por su parte, la constitucionalización consiste en la formalización de las prácticas informales que ya estaban en uso en la Unión Europea<sup>82</sup>. Para Rittberger y Schimmelfenning la constitucionalización es el proceso por el cual la arquitectura institucional y el ordenamiento jurídico de la Unión Europea reflejan crecientemente las normas y principios fundamentales de las democracias liberales<sup>83</sup>. Tomando los elementos más significativos de todos estos conceptos, a nuestro juicio, la constitucionalización se refiere a la consolidación y explicitación del modelo político evolutivo propio de la Unión Europea siguiendo los parámetros del constitucionalismo de origen liberal.

---

Marlies DESOMER, “New Models of Constitution-Making in Europe: The Quest for Legitimacy”, *Common Market Law Review*, vol. 39, nº 6, 2002, pp. 1217-1253.

<sup>80</sup> Lucia Serena ROSSI, *Vers une nouvelle architecture de l'Union européenne. Le projet de Traité-Constitution*, Bruxelles, Bruylant, 2004.

<sup>81</sup> Anna Lenka ROVNÁ, “Constitutionalisation: the Case of the Convention as a Network Analysis”, en: Lenka ROVNÁ y Wolfgang WESSELS (Eds.), *EU Constitutionalisation: From the Convention to the Constitutional Treaty 2002-2005. Anatomy, Analysis, Assessment*, Prague, Europeum Institute for European Policy, 2006, pp. 19-49, p. 21.

<sup>82</sup> Wolfgang WESSELS, “From Intergovernmental Conferences to European Convention: Treaty Reform as Part of Europe's Evolving Identity?”, en: THE CLINGENDAEL INSTITUTE, *An Assessment of the European Convention: the Political Dynamics of Constitutional Reform*, Seminar Report, The Hague, 5 June 2003, p. 6.

<sup>83</sup> Berthold RITTBERGER y Fritz SCHIMMELFENING, “The Constitutionalization of the European Union. Explaining the Parliamentarization and Institutionalization of Human Rights”, *Institute for Advanced Studies*, Viena, 2005, en: <http://www.ihs.ac.at>.

## 1.8. ESTRUCTURA DE LA TESIS.

El objetivo de nuestro estudio es la innovación en el método de las reformas que supone la Convención Europea y su traducción en la explicitación del modelo político y una nueva estrategia de integración. Para ello debemos comenzar por estudiar y exponer el método y modelo de la integración en la etapa previa, la de la mutación, fundamentalmente para tratar de dar respuesta al interrogante de por qué se busca su superación con la convocatoria de la Convención Europea.

Este análisis del método de las Conferencias Intergubernamentales “clásicas” y el modelo de integración que emana de ellas se abordará en el Capítulo 2<sup>84</sup>. Sólo así será posible examinar a través de un método comparativo las aportaciones de la Convención en términos de método de las reformas y su paralelo, las aportaciones del Tratado-Constitución desde el punto de vista del modelo político. El examen de la política constitucional de la fase de la mutación busca también poner de manifiesto cuáles son las causas que están detrás de una innovación de la magnitud política de la Convención.

En este proceso político que lleva a una cierta “reforma” del método de política constitucional es un hito fundamental la Declaración de Laeken, de 15 de diciembre de 2001, que plantea la necesidad de una reflexión global en la senda constitucional y se la encomienda a la Convención Europea. El Capítulo 3 tratará de dar respuesta al interrogante de qué factores políticos e históricos incidieron en el cambio de mentalidad de los principales actores europeos, que les conduce a la adopción de la Declaración de Laeken. Este proceso político que transcurre durante los años 2000 y 2001 suele conocerse con el nombre de “debate sobre el futuro de Europa”. Así este Capítulo 3 examinará las características de la fase previa a la convocatoria de la Convención y cuáles son los elementos que hacen que se considere la posibilidad de redactar una Constitución para la Unión Europea.

La primera vez que se utiliza la fórmula de la Convención para elaborar textos jurídicos fundamentales de la Unión Europea es con ocasión de la redacción de una Carta de Derechos Fundamentales. Será la primera experiencia de un método nuevo de carácter eminentemente político, integrado en su mayor parte por parlamentarios y que produce resultados eficaces en un corto periodo de tiempo. La Convención de la Carta, que se examinará en el Capítulo 4,

---

<sup>84</sup> Coincidimos, además, con Wessels y Reh en la necesidad de estudiar la Convención Europea como parte del proceso permanente de revisión de los Tratados que arranca de mitad de los ochenta. Véase: Christine REH y Wolfgang WESSELS, “Towards an Innovative Model of Treaty Reform? Three Sets of Expectations for the Convention”, *Collegium*, nº 24, Summer 2002, pp. 17-42, p. 39.



constituirá la primera experiencia del método de Convención y, sobre todo, pondrá de manifiesto que existe un método alternativo al de las CIGs para la revisión del Derecho Originario. La Carta produciría también importantes aportaciones al modelo político europeo en términos políticos, jurídicos y de adopción de un modelo de constitucionalización, por lo que constituye un hito fundamental de este proceso político.

El proceso histórico y político de la Convención Europea, que se desarrolló en los años 2002 y 2003 se examinará en el Capítulo 5, desde su convocatoria por la Declaración de Laeken, la redefinición de su mandato por su Presidente Giscard d'Estaing y la propia Convención y las etapas fundamentales de su trabajo hasta la aprobación de su proyecto de Tratado-Constitución. Se plantearán los factores internos y externos que rodean los trabajos de la Convención y la posterior Conferencia Intergubernamental que la sigue, hasta la firma del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa el 29 de octubre de 2004. Se exponen igualmente las vicisitudes de la negociación intergubernamental para ver que se trata de un proceso político diferente al de las anteriores CIGs.

Dos experiencias sucesivas de Convención, con importantes elementos en común, permiten considerar la existencia de un método de Convención como diferente al de las CIGs "clásicas". Este método de Convención se caracteriza por incluir a la CIG que posteriormente adopta y enmienda su resultado, de forma que la CIG que sigue a una Convención ya no puede considerarse como "clásica". Los Capítulos 6 a 8 examinarán los rasgos fundamentales del método de Convención, en relación a su naturaleza, sus aportaciones en términos de incremento de la legitimidad en el proceso y sus puntos fuertes para su eficacia.

La respuesta a qué tipo de órgano es la Convención tratará de ofrecerse en el Capítulo 6. Partimos de la asunción generalizada de que es un híbrido de Asamblea constituyente y CIG para romper este molde, y ver que aunque tiene elementos en común con una Asamblea parlamentaria y la influencia de lo intergubernamental es sustancial, no se parece a una ni a otra. La Convención tiene sustanciales elementos propios que no permiten su asimilación con una u otra y si tratamos de vislumbrar su naturaleza a la luz de las dinámicas que se han producido veremos que han sido complejas y de tres tipos, deliberativas, intergubernamentales y basadas en la "experticia".

La razón fundamental para examinar las aportaciones del método de Convención desde la perspectiva de la legitimidad y de la eficacia -que se va a abordar en los Capítulos 7 y 8 responde a que el Capítulo 2 había ofrecido como conclusión que el método de CIG presentaba limitaciones tanto en términos de aportar legitimidad al proceso político como de

eficacia para garantizar unos determinados resultados. Así el Capítulo 7 examinará las aportaciones de la Convención en términos de legitimidad y si esa inyección de legitimidad en el procedimiento se ha traducido en una mayor conocimiento y aceptación de la Unión Europea por parte de los ciudadanos.

La mayor eficacia del método de Convención puede verse tanto desde la perspectiva de que cumple su mandato como de que ha emprendido la única reforma global que ha conocido la integración europea. Los factores que están detrás de la mayor eficacia del método de Convención se examinarán, por su parte, en el Capítulo 8. Vemos que se pueden encontrar las causas explicativas por la buena gestión de la heterogeneidad a través funcionamiento fluido de sus órganos, tanto formales como informales. Un elemento que permite subrayar la eficacia es la multiplicidad de pertenencias de los convencionales, que han determinado que no existieran brechas divisoras.

Las características fundamentales del Tratado-Constitución elaborado a través del método de Convención y posteriormente aprobado por la CIG se examinarán en los Capítulos 9 y 10. Se prestará especial interés a sus aportaciones en términos de definición del modelo político y de adopción de algunos de los elementos característicos del constitucionalismo. Veremos así que, efectivamente, entre los actuales Tratados y el Tratado-Constitución parece que predominan los elementos de continuidad frente a los de cambio para demostrar que su aportación fundamental reside sacar a la luz los rasgos políticos del sistema desarrollados en los últimos veinticinco años de la mutación. La innovación fundamental del Tratado-Constitución no es otra que la explicitación la naturaleza y finalidad política de la integración europea.

El proceso político de constitucionalización sufrió un revés en el proceso de ratificación del Tratado-Constitución con los referenda que arrojaron resultados negativos en Francia y los Países Bajos. Esto nos lleva a preguntarnos en el Capítulo 11 qué consecuencias podría tener para el proceso de constitucionalización la hipótesis de que el Tratado-Constitución no llegara nunca a entrar en vigor. Incluso en este caso extremo la explicitación política ya se ha producido e, incluso, como veremos, tanto el proceso de la Convención Europea como el Tratado-Constitución han producido efectos políticos e, incluso, jurídicos.

Como complemento y herramienta al análisis efectuado se han incorporado en el Anexo algunos documentos que consideramos básicos para el estudio de la cuestión. Se incluye así una relación de los artículos de los Tratados europeos relativos a las distintas formas de revisión de los mismos. Se adjuntan además los dos documentos del Consejo Europeo por los cuales se crea y se define el mandato de la Convención para la redacción de la Carta de

Derechos Fundamentales de la Unión Europea, las Decisiones de Colonia y Tampere de junio y octubre de 1999. Para el estudio del proceso político es también un documento de referencia la Declaración nº 23 sobre el Futuro de Europa anexa al Tratado de Niza que pone en marcha el nuevo proceso constitucional.

En relación ya a la Convención Europea se han incluido en el Anexo I los documentos básicos de la misma a los que recurriremos en el cuerpo del análisis una y otra vez, dado que no son de fácil consulta y acceso. Se trata de la Declaración de Laeken de diciembre de 2001, del discurso inaugural de Giscard d'Estaing donde se describen y exponen los métodos de la Convención y del reglamento de funcionamiento de la Convención, llamado *Nota sobre los métodos de trabajo*. Por último, y como colofón, incluimos el Informe que presentó la Presidencia de la Convención al Consejo Europeo, en el que se da cuenta del cumplimiento de su mandato y que incluye el Informe alternativo al Proyecto de Tratado-Constitución que suscribieron ocho convencionales. Por razones de espacio y dado que es un texto suficientemente conocido y de fácil acceso no hemos incluido el Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, elaborado por la Convención Europea.

Para el desarrollo de nuestro análisis empírico hemos realizado una serie de tablas y gráficos comparativos que incluimos también en los Anexos II, III y IV. Versan sobre cuestiones diversas pero todas de importancia para nuestro análisis. El Anexo II recoge, en primer lugar, la composición de las dos Convenciones, la de la Carta y la Convención Europea. Su consulta resulta esencial para saber quién es quién -y quién representa a quién- de los numerosos actores de un proceso político tan complejo<sup>85</sup>. El Anexo III, por su parte, incluye las cronologías de los tres procesos políticos en los que puede desdoblarse el proceso político general: la Convención de la Carta, la Convención Europea y la CIG 2003-2004. Esas cronologías incluyen junto a los hitos de estos procesos políticos acontecimientos externos a los mismos que inciden en su desarrollo y configuración.

El Anexo IV, por su parte, incluye una serie de cuadros analíticos y comparativos y gráficos sobre los que nos hemos apoyado para desarrollar nuestros análisis. Así se ha elaborado una tabla sobre las aportaciones de las Conferencias Intergubernamentales al modelo político de la Unión Europea. En relación a los factores externos, nos ha parecido útil elaborar una tabla con las principales citas electorales de los Estados miembros durante el periodo de la Convención. En estos dos años se va a producir una inversión en la mayoría ideológica del Consejo

---

<sup>85</sup> Teniendo en cuenta que la composición de la Convención Europea sería bastante inestable, a causa fundamentalmente de procesos electorales internos, y que en los dieciséis meses de trabajo se producirían muchos ceses y nuevos nombramientos, la tabla de composición de la Convención, que recoge estos cambios, resulta especialmente útil para seguir estas variaciones.

Europeo, lo que no deja de tener efectos sobre el proceso político de la Convención Europea. Se han elaborado una serie de tablas y gráficos sobre la composición de la Convención y de sus principales órganos necesarios para seguir los análisis de representatividad y participación. Igualmente se han creado unas tablas evaluando las aportaciones del Tratado-Constitución al modelo de la Unión. También se incluye una tabla sobre la situación de los procesos nacionales de ratificación del Tratado-Constitución y las disposiciones de éste que se han aplicado con anterioridad a su entrada en vigor.

Finalmente se incluye la bibliografía relevante para el estudio de esta cuestión, dividida en relación a las materias que hacen referencia. Se incluye así un primer listado referente a las obras generales que tratan sobre la Unión Europea. Posteriormente se añaden trabajos relativos al sistema político europeo y al constitucionalismo de la Unión Europea, destacando el primero por su enfoque político y el segundo por el jurídico. A continuación se ofrece la bibliografía de referencia relativa al método de Conferencia Intergubernamental y las Conferencias Intergubernamentales concretas; después se incluye la bibliografía referente a la Convención de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y la propia Carta. Después se recogen los trabajos más relevantes que han estudiado el proceso político de la Convención Europea. Y por último, se recogen las obras y trabajos más significativos que han analizado el Tratado-Constitución, tanto desde su perspectiva jurídica como politológica.



## **CAPÍTULO 2. LA POLÍTICA CONSTITUCIONAL EUROPEA: LAS CONFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES Y SU REFLEJO EN EL MODELO DE UNIÓN EUROPEA (1985-2001).**

### **2.1. INTRODUCCIÓN: LAS CONFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES COMO MÉTODO DE POLÍTICA CONSTITUCIONAL EN LA MUTACIÓN DE UNAS COMUNIDADES INTERNACIONALES DE NATURALEZA ECONÓMICA A UNA UNIÓN POLÍTICA.**

La política constitucional puede definirse como el proceso de creación o modificación de los fundamentos, normas e instituciones básicas de un sistema político<sup>1</sup>. A través de la política constitucional europea se ha establecido o revisado el Derecho Originario de la Unión Europea, compuesto por los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y de la Unión Europea y los que los han revisado<sup>2</sup>. La política constitucional ha estado tradicionalmente protagonizada por las Conferencias Intergubernamentales de naturaleza constitucional que han revisado los Tratados fundacionales y que se han producido fundamentalmente desde 1985. No son, sin embargo, la única forma de política constitucional existente.

---

<sup>1</sup> En el caso de la Unión Europea, además de política constitucional "constitutional politics", los autores suelen referirse a los procesos de creación o modificación de las reglas básicas del sistema como "Constitution-making" o "Constitution-building". Intentando traducir estos términos nosotros hemos preferido el de política constitucional, que permite ser contrapuesto al de política ordinaria. En relación a la utilización indistinta de estos conceptos, puede verse: Richard BELLAMY y Justus SCHÖNLAU, "The Normality of Constitutional Politics: an Analysis of the Drafting of the EU Charter of Fundamental Rights", *Constitutionalism Web-Papers*, nº 6, 2003, en: <http://les1.man.ac.uk/conweb>; Koen LENAERTS y Marlies DESOMER, "New Models of Constitution-Making in Europe: the Quest for Legitimacy", *Common Market Law Review*, vol. 39, nº 6, 2002, pp. 1217-1253; Brendan P. G. SMITH, *Constitution Building in the European Union. The process of Treaty Reforms*, The Hague, Kluwer Law International, 2002.

<sup>2</sup> Forman parte del Derecho Originario de la Unión Europea igualmente los Tratados y Actas de Adhesión de nuevos Estados miembros a la Unión. Estos también se redactan y aprueban en el seno de una Conferencia de Representantes de los Estados miembros y del Estado adhiriente. Esa misma Conferencia adopta modificaciones a los Tratados que sean requeridos por la adhesión de los nuevos Estados, por ejemplo en lo relativo a su participación en las instituciones o la previsión de determinadas cláusulas de salvaguardia. En sentido amplio, podríamos considerar que estos Tratados y las Conferencias que los dan origen son también "política constitucional" de la Unión Europea. Los excluiríamos, sin embargo, de nuestro ámbito de estudio, ciñéndonos exclusivamente a la política constitucional relativa a los Tratados constitutivos de las Comunidades y los que los modificaron.

El procedimiento general de revisión formal de los Tratados se regula en el artículo 48 del Tratado de la Unión Europea, que prevé tres fases diferenciadas: comunitaria, intergubernamental y de ratificación nacional. De este proceso lo más conocido y relevante es la reunión de la Conferencia de Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, conocida como Conferencia Intergubernamental (CIG). No es, sin embargo, el único procedimiento que los Tratados contemplan para su modificación: existen también distintas disposiciones que prevén la revisión de determinados artículos por las instituciones comunitarias o por un procedimiento mixto, que aúna aprobación por instituciones comunitarias y ratificación por parte de los Estados miembros<sup>3</sup>.

Por otra parte, es preciso también recordar que si las CIGs constituyen el principal elemento de la política constitucional europea, no son el único. En la etapa previa a la mutación, en los años sesenta y setenta, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas fue el actor fundamental en la constitucionalización del orden jurídico comunitario y, consecuentemente, de la federalización del sistema político europeo a través del establecimiento de principios como la autonomía del Derecho Comunitario, el efecto directo o la primacía del Derecho Comunitario sobre los Derechos Nacionales<sup>4</sup>. Hoy en día sigue siendo fundamental la “función constituyente” del Tribunal de Justicia, en la medida en que a través de su interpretación de los Tratados corrige y completa el sentido inicial dado por la CIG.

Aunque las CIGs constituyen la “cumbre” de las reformas, en ocasiones las decisiones ordinarias de las instituciones comunitarias han tenido o tienen un protagonismo muy relevante en la política constitucional. Así, por ejemplo, determinadas decisiones del Consejo Europeo han introducido nuevos ámbitos de competencia en la esfera de la Unión, métodos diferentes de hacer política o bien han servido para reinterpretar o, incluso, dejar sin contenido determinadas disposiciones de los Tratados<sup>5</sup>. Tampoco pueden perderse de vista la

---

<sup>3</sup> Los procedimientos de revisión que sólo implican a determinadas instituciones comunitarias se denominan por parte de la doctrina como autónomos y se aplican a cuestiones como la decisión de comunitarización y aplicación de control judicial al Título IV del TCE, la modificación del procedimiento por déficit excesivo, la modificación de los Estatuto del Sistema Europeo de Bancos Centrales, la extensión de la política comercial común a la propiedad intelectual y a decisiones relativas a la composición y organización de instituciones como la Comisión y el Tribunal de Justicia. Por su parte, los procedimientos que requieren de la actuación de determinadas instituciones comunitarias y posterior ratificación de los Estados miembros reciben el nombre de procedimientos cuasiautónomos. Se consideran en relación a cuestiones como la creación de la defensa común europea, la decisión de pasar determinados asuntos del tercer pilar al pilar comunitario o la consideración de nuevos derechos para el ciudadano comunitario, entre otros. En el anexo documental nº 1 se recoge una relación de los distintos procedimientos de revisión de los Tratados, tanto intergubernamentales como en sede comunitaria, desde su regulación en el primero de ellos, el de París de 1951, hasta las nuevas disposiciones del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa de 2004.

<sup>4</sup> En relación al papel constituyente del Tribunal de Justicia puede verse: Eric STEIN, “Lawyers, Judges and the Making of a Transnational Constitution”, *American Journal of International Law*, vol. 75, 1981, pp. 1-27; Joseph H. H. WEILER, *Europa, fin de siglo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1995, esp. las pp. 15-49 y 127-166; Alec STONE SWEET, *Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2000; Hélène GAUDIN, “La «fonction constituante» de la Cour de Justice des Communautés européennes”, VV.AA., *Les procédures de révision des Traités communautaires: du droit international au droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2001, pp. 25-52.

<sup>5</sup> Puede citarse, como ejemplo de creación de nuevas políticas, la decisión del Consejo Europeo de Bruselas de marzo de 2003 de poner en marcha una Política Energética Común para la Unión Europea. En relación a los métodos diferentes de hacer política es paradigmática la creación del llamado “proceso de Lisboa” y el método abierto de coordinación. Por su parte, como ejemplo de alguna de las decisiones que suponen una revisión material de los

importancia constitucional de algunos Acuerdos Interinstitucionales, de naturaleza jurídica difusa e indudable papel transformador, como puedan ser las Perspectivas Financieras u otros que alteran los equilibrios interinstitucionales y las reglas de los Tratados<sup>6</sup>.

En la década de los años ochenta y noventa las Comunidades Europeas de naturaleza económica e internacional se han transformado en una Unión Europea de naturaleza política singular<sup>7</sup>. Este proceso no surge espontáneamente sino que se produce a raíz de la primera “inyección” de política en las Comunidades Europeas: la elección del Parlamento Europeo por sufragio universal directo en 1979. En la mutación las CIGs constitucionales de reforma de los Tratados han sido el principal vehículo –si bien no el único- de la mutación del sistema político de la construcción europea<sup>8</sup>.

El método de CIG ha constituido el principal instrumento por la cual se ha producido constitucionalización “evolucionaria” de la Unión Europea<sup>9</sup>. A través de las sucesivas CIGs que adoptaron el Acta Única Europea (1986), el Tratado de Maastricht (1992), el Tratado de Amsterdam (1997) y el Tratado de Niza (2001) se ha ido perfilando el modelo político de la

Tratados pueden citarse el sobradamente conocido Compromiso de Luxemburgo de 1966 o el más reciente de Ioannina.

<sup>6</sup> Ejemplo de Acuerdo Interinstitucional que altera las relaciones entre las instituciones establecidas por los Tratados es el Acuerdo-Marco entre el Parlamento Europeo y la Comisión suscrito el 5 de julio de 2000, tras la crisis de la dimisión de la Comisión Santer. En ese acuerdo el Parlamento arrancó de la Comisión Europea una serie de compromisos de refuerzan el control parlamentario de la Comisión, yendo mucho más allá de lo dispuesto por los Tratados. Se recoge así, por ejemplo, el compromiso de la Comisión de consultar todas las iniciativas legislativas con el Parlamento Europeo antes de su presentación, mantenerle informado de las negociaciones internacionales en curso o, incluso, el compromiso del Presidente de la Comisión de exigir a un comisario su dimisión si el Parlamento Europeo le retira su confianza.

<sup>7</sup> Multitud de estudios y análisis han abordado esta cuestión de la mutación, transformación o constitucionalización del sistema europeo, tanto desde una perspectiva politológica como jurídica, tratando de dar cuenta, por una parte, del paso de un método económico de integración a otro político y, por otra, de la evolución de unas organizaciones internacionales –las Comunidades Europeas- a una Unión política de naturaleza singular. En relación a la mutación o transformación del sistema político europeo examinada desde un punto de vista político, véase: Francisco ALDECOA LUZARRAGA, *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos. Vol. II, Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002)*, Madrid, Tecnos, 2002; Juliet LODGE, *European Union: the European Community in search of a Future*, London, Macmillan, 1986; Joseph H. H. WEILER, *Europa, fin de siglo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1995, esp. pp. 15-126; Joseph H. H. WEILER *The Constitution of Europe. “Do the new clothes have an emperor?” and other essays on European integration*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

<sup>8</sup> Es preciso llamar la atención sobre el hecho de que antes de la Conferencia Intergubernamental de 1985, la que se considera primera CIG constitucional, se habían producido en los años sesenta o setenta otras Conferencias Intergubernamentales de revisión de los Tratados, denominadas por la doctrina como “conferencias jurídicas”. Estas se caracterizan por su corta duración –a veces sólo horas-, y por que sólo van a llevar a cabo modificaciones puntuales de los Tratados. En todos los casos realmente el trabajo de revisión se realizó previamente, en sede comunitaria, y sólo se convocó la CIG a efectos formales para estampar la firma y cumplir con lo previsto por el artículo 236 del Tratado de la Comunidad Económica Europea, entonces aplicable. Fueron conferencias jurídicas, por ejemplo, las que redactaron la Convención sobre las Antillas Neerlandesas de 1962, el Tratado de Fusión de los Ejecutivos de 1965, el Protocolo del Banco Europeo de Inversiones de 1975 o los Tratados Presupuestarios de Luxemburgo de 1970 y de Bruselas de 1975. Las conferencias jurídicas, a diferencia de las constitucionales, no constituyen procesos políticos en sí mismos. Véase al respecto: Geoffrey EDWARDS y Alfred PIJERS (Eds.), *The Politics of European Treaty Reform*, London, Pinter, 1997, p. 2; Roy PRYCE (ed.), *The Dynamics of European Union*, London, Croom Helm, 1987, p. 139; Brendan P. G. SMITH, *Constitution Building in the European Union...*, op. cit., p. 7.

<sup>9</sup> Algunos autores aplican el concepto de “constitucionalización evolucionaria” a la Unión Europea como contraposición al de “revolucionaria”, esto es, a la existencia de un “momento constitucional” único que responda a una alteración del orden social preexistente y que establezca de una sola vez el orden jurídico fundacional. La tradición de los Estados europeos ha sido fundamentalmente la Constitución revolucionaria, si bien, la británica puede asimismo considerarse un ejemplo de Constitución “evolucionaria”. Sobre la constitucionalización “evolucionaria” de la Unión Europea véase: John Erik FOSSUM y José Agustín MENÉNDEZ, “Democratic constitution-making. Reflections on the European experiment”, *Arena Centre for European Studies, Working Paper*, nº 18, May 2005, en: <http://www.arena.uio.no>; Hauke BRUNKHORST, “A Polity without a State?...”, *European Constitutionalism between Evolution and Revolution*, *ARENA Working Papers*, nº 14, 2003, en: <http://arena.uio.no>.



integración europea, añadiéndose en cada una de esas reformas elementos definitorios del mismo.

Las CIGs a partir de 1984 no pueden considerarse hechos aislados sino que forman parte de un proceso político propio que, a través de las sucesivas reformas de los Tratados acordadas en su seno, ha hecho posible la mutación del sistema político, interactuando con las decisiones ordinarias de las instituciones. Ese proceso político de reforma a través de Conferencias Intergubernamentales es considerado por los autores de habla inglesa como de “Constitution-building” o “Constitution-making” en la medida en que ese es el medio por el cual se crea o reforma las bases jurídico-políticas del sistema político europeo, es decir, su Constitución entendida en sentido material. Desde esa perspectiva, y sólo desde esa, pueden calificarse las CIGs de “poder constituyente” siguiendo la lógica de la aplicación de los conceptos de constitucionalismo o proceso de constitucionalización a la evolución sufrida por la construcción europea<sup>10</sup>.

En este Capítulo vamos a examinar el método de Conferencia Intergubernamental y la incidencia de las distintas CIGs en la mutación del modelo político europeo. Trataremos de dar respuesta a dos preguntas con el objetivo de verificar nuestras hipótesis de partida. Por una parte, nos preguntamos si existe un vínculo directo y determinante entre el método diplomático de revisión de los Tratados por medio de CIG y el modelo político de cambios suaves y permanentes que es la mutación. En segundo lugar, trataremos de responder la pregunta de por qué se pone en marcha la Convención Europea. O dicho de otra manera, por qué se busca una alternativa mejorando el método de CIG con la Convención, qué es lo que se considera que no funciona del método de CIG.

Para tratar de dar respuesta a estos dos interrogantes vamos a examinar en primer lugar, las características del método diplomático de revisión de los Tratados a través de CIG. A continuación, se estudiará la puesta en marcha del proceso de reformas de los Tratados en la década de los ochenta, el inicio de la mutación. Posteriormente, se analizarán cada una de las CIGs enmarcada en el contexto y el proceso político de la integración europea, viendo la aportación de cada una de ellas al modelo político europeo. Dejaremos fuera la CIG 2003-2004, ya que, a nuestro juicio, se inscribe en una lógica diferente, la del método de Convención que le precedió, lo que tiene consecuencias en su misma naturaleza<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Véase a título de ejemplo, entre otros muchos: Hauke BRUNKHORST, “A Polity without a State?..., op. cit.; Brendan P. G. SMITH, *Constitution Building in the European Union...*, op. cit.; Dario CASTIGLIONE, “From the Charter to the Constitution of Europe? Notes on the Constitutionalisation Process in the EU”, *Queen’s Papers on Europeanisation*, nº 5, 2002, en: <http://www.qub.ac.uk/ies/onlinepapers/poe.html>; Bruno DE WITTE, “The Closest Thing to a Constitutional Conversation in Europe: The Semi-Permanent Treaty Revision Process”, en: Paul BEAUMONT y otros (Eds.), *Convergence and Divergence in European Public Law*, Oxford, Hart Publishing, 2002, pp. 39-57.

<sup>11</sup> Como se verá en el Capítulo 5, epígrafe 5.7, la CIG 2003-2004 se diferencia de las anteriores tanto en relación a la implicación de los actores, el método de negociación sobre la propuesta de la Convención y la diferente transparencia y publicidad.

Para establecer la aportación de cada una de las CIGs al modelo político europeo hemos elaborado una tabla en la cual se detallan los elementos definitorios del modelo político europeo que introduce cada CIG, los que modifica complementándolos y los que modifica sin añadir nada significativo<sup>12</sup>. Veremos así el valor añadido de cada una de las citas constitucionales y si esto es consecuencia de su método concreto. Finalmente, analizando el método, el proceso político y las características de cada una de las CIGs trataremos de exponer las razones por las que el método de CIG hace crisis y se hace necesaria una alternativa.

## **2.2. EL MÉTODO DE CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL: ACTORES, MÉTODOS Y DINÁMICAS DE UN MÉTODO DIPLOMÁTICO DE POLÍTICA CONSTITUCIONAL.**

En el seno de la Unión Europea, la Conferencia Intergubernamental es el método principal establecido para adoptar formalmente las revisiones de los Tratados constitutivos o, si se quiere, de la Constitución de la Unión<sup>13</sup>. A nuestro juicio, pueden darse dos definiciones aceptadas de Conferencia Intergubernamental. Así, en un sentido laxo y menos riguroso, pero que ha calado en el habla cotidiana de la doctrina, es frecuente utilizar la noción de Conferencia Intergubernamental para referirse al conjunto del proceso de revisión de los Tratados regulado en el artículo 48 del TUE, que iría desde la fase de preparación hasta la entrada en vigor del texto aprobado<sup>14</sup>. En un sentido estricto, y más correcto, la Conferencia Intergubernamental sólo es una de las fases del proceso de revisión de los Tratados, la de naturaleza intergubernamental que, en líneas generales, se asemeja a las Conferencias internacionales para la negociación de Tratados multilaterales, aunque presente rasgos propios<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> Véase al respecto el cuadro nº 1 del Anexo IV.

<sup>13</sup> El Tribunal de Justicia de la Unión Europea hace ya tiempo que se refirió a los Tratados comunitarios calificándolos de "Carta constitucional" de la Unión Europea, fundándose para ello en que crea una entidad política, establece derechos y obligaciones no sólo para los Estados sino también para los individuos y constituye una comunidad sujeta al Derecho. Véase al respecto: Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 23 de abril de 1986, as. 294/3, *Les Verts*, R. 1986-4, p. 1365 y Dictamen 1/91, R. 16079. Deirdre Curtin y de Witte, sin embargo, estiman que esa doctrina del Tribunal es anterior a la adopción del Tratado de Maastricht y que éste impide su consideración como Carta constitucional al romperse la regla de sujeción a Derecho para los pilares intergubernamentales. Véase respectivamente: Deirdre CURTIN, "The Constitutional Structure of the Union: a Europe of Bits and Pieces", *Common Market Law Review*, vol. 30, nº 1, 1993, pp. 17-69 y Bruno de WITTE, "The Nice Declaration: Time for a Constitutional Treaty of the European Union?", *The International Spectator*, vol. XXXVI, nº 1, 2001, pp. 21-30. Gran parte de la doctrina jurídica, sin embargo, comparte las tesis de que los Tratados constituyen la Constitución material de la Unión. Véase a título de ejemplo: Ingolf PERNICE, "Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-making Revisited?", *Common Market Law Review*, vol. 36, 1999, pp. 703-750; José MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, *El federalismo supranacional: ¿un nuevo modelo para la Unión Europea?*, Bilbao, Consejo Vasco del Movimiento Europeo, 2003, pp. 80-81.

<sup>14</sup> Así es común que bajo el título Conferencia Intergubernamental X se examine el conjunto del proceso de revisión del Tratado. Véase a título de ejemplo: Finn LAURSEN y Sophie VANHOONACKER, *The Intergovernmental Conference on Political Union*, Maastricht, Martinus Nijhoff, 1992 o Juliet LODGE, "Negotiations in the European Union: the 1996 Intergovernmental Conference", *International Negotiation*, vol. 3, nº 3, 1998, pp. 481-505.

<sup>15</sup> Araceli MANGAS MARTÍN y Diego J. LIÑÁN NOGUERAS, *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, Madrid, Tecnos, 2002, pp. 332-333.

La CIG es el método principal para revisar los Tratados, pero en ningún caso se trata del único método<sup>16</sup>. Así, a lo largo de los Tratados de la Unión Europea y de la Comunidad Europea se regulan otros procedimientos de reforma referidos a cuestiones concretas que podrían calificarse como de *revisiones puramente comunitarias*<sup>17</sup>. Estas disposiciones pueden agruparse en dos tipos diferentes: los procedimientos autónomos –que implican solamente a alguna o varias de las instituciones comunes- o los cuasi-autónomos –que, junto a la intervención de una o varias instituciones comunitarias, exigen además la ratificación de los Estados miembros conforme a sus normas constitucionales internas<sup>18</sup>. Por todo ello, es necesario distinguir entre dos conceptos, CIG y revisión de los Tratados, siendo el método de Conferencia Intergubernamental una de las vías pero no la única de llevar a cabo una revisión formal de los Tratados.

El artículo 48 del Tratado de la Unión Europea contempla el procedimiento de revisión general, único para los tres Tratados constitutivos europeos en vigor: Tratado de la Unión Europea, Tratado de la Comunidad Europea y Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica<sup>19</sup>. La doctrina está de acuerdo en distinguir tres fases de distinta naturaleza dentro de este procedimiento<sup>20</sup>. La primera fase, previa a la negociación de la reforma, denominada comunitaria, se caracteriza por la intervención de las instituciones comunes e, incluso, reúne las características del método comunitario en la puesta en marcha del proceso de revisión<sup>21</sup>. Conforme al artículo 48, corresponde la presentación de la iniciativa y el proyecto de reforma a

<sup>16</sup> Así, a juicio de Mangas y Liñán, la evolución del sistema comunitario ha incidido notablemente en el modo de concebir la adaptación de las normas constitutivas con una cierta flexibilización. Araceli MANGAS MARTÍN y Diego J. LIÑÁN NOGUERAS, *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, op. cit., p. 351.

<sup>17</sup> Guy ISAAC, *Manual de Derecho Comunitario general*, Barcelona, Ariel, 1995, p. 143.

<sup>18</sup> El documento nº 1 del Anexo I recoge todos los casos de ambos tipos de revisiones, autónomas o cuasi-autónomas, dispersos a lo largo del articulado del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de la Comunidad Europea. En relación a ambos tipos de revisión véase: Claus-Dieter EHLERMANN e Yves MÉNY (Coords.), *Reforming the Treaties' Amendment Procedures. Second report on the reorganisation of the European Union Treaties submitted to the European Commission on 31 July 2000*, Badia Fiesolana, European University Institute, 2000, pp. 6-9.

<sup>19</sup> Desde los Tratados fundacionales de París y Roma, que dan nacimiento a las tres Comunidades europeas en los años 50, el procedimiento general de reforma de los Tratados en esencia se mantiene con pocos cambios. Cabe mencionar, sin embargo, que el Tratado de Maastricht de 1992 sustituye los tres procedimientos de cada uno de los Tratados de las tres Comunidades Europeas por un artículo común, el N del Tratado de la Unión Europea, que, además, introduce una pequeña modificación. Prevé en la fase previa a la convocatoria –denominada por la doctrina fase comunitaria- la consulta al Banco Central Europeo en el caso de revisión de ámbitos de su competencia. Tras la reenumeración llevada a cabo por el Tratado de Amsterdam, el procedimiento único de reforma de los Tratados se regula en el artículo 48 del TUE. El documento nº 1 del Anexo I se incluye la redacción jurídica de los distintos artículos que se han ocupado de la revisión de los Tratados de las Comunidades y la Unión Europea. Es preciso recordar que el Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero terminó su vigencia en julio de 2002, extinguiéndose dicha Comunidad, ya que había sido concluido por un periodo de cincuenta años. Después de esa fecha, las actividades de la citada Comunidad fueron subsumidas en la Comunidad Europea.

<sup>20</sup> Paz ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA; Javier A. GONZÁLEZ VEGA; Bernardo FERNÁNDEZ PÉREZ, *Introducción al Derecho de la Unión Europea*, Madrid, Eurolex, 1996, p. 303; Araceli MANGAS MARTÍN y Diego J. LIÑÁN NOGUERAS, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, op. cit., p. 351; Celso CANCELA OUTEDA, *El proceso de constitucionalización de la Unión Europea. De Roma a Niza*, Santiago de Compostela, Universidade de Santiago de Compostela, 2001, pp. 498-499; Miguel MARTÍNEZ CUADRADO, “La revisión de los tratados y el poder constituyente de la Unión”, en: Marcelino OREJA AGUIRRE (Dir.), *El Tratado de Amsterdam. Análisis y comentarios*, Madrid, McGraw-Hill, 1998, vol. I, pp. 49-71.

<sup>21</sup> Juliet LODGE, “Negotiations in the European Union: the 1996 Intergovernmental Conference”, op. cit., p. 484; Panayotis SOLDATOS, “Le Conseil européen et la Conférence Intergouvernementale: une déviation par rapport à la méthode communautaire de révision des Traités”, en: VV.AA., *Les procédures de révision des Traités communautaires: du droit international au droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2001, pp. 53-63.

uno o varios Estados miembros o a la Comisión y la decisión de convocar una Conferencia Intergubernamental por el Consejo, decidiendo por mayoría simple, tras consultar a otras instituciones europeas, el Parlamento y, en su caso, la Comisión y el Banco Central Europeo. La consulta a las instituciones, en cualquier caso, es preceptiva pero en ningún caso sus dictámenes tienen carácter vinculante<sup>22</sup>.

Aunque no están contemplados en el Tratado, CIG tras CIG se han institucionalizado algunas prácticas complementarias en esta fase inicial: consultas intergubernamentales e interinstitucionales que conducen a la decisión del Consejo Europeo de poner en marcha el proceso, el trabajo preparatorio con Comités, Grupos de Expertos o Sabios<sup>23</sup>, y el intercambio entre Estados de documentos consultivos, consultas bilaterales y multilaterales que conducen finalmente, sobre los informes especializados, a la decisión del Consejo Europeo de convocar la CIG<sup>24</sup>. Aunque variados en su composición y formato, los grupos preparatorios reúnen la característica común de estar formados por diplomáticos o políticos, expertos que tratan de aportar su conocimiento técnico, trabajan con poca o ninguna publicidad y sin contar con las aportaciones de la sociedad civil<sup>25</sup>.

En sucesivas reformas el Parlamento Europeo ha solicitado que se le reconociera la posibilidad de iniciar el procedimiento en esta fase “comunitaria” en iguales condiciones que la Comisión<sup>26</sup>. CIG tras CIG se han visto frustrados sus deseos al no reconocérsele esa facultad. Sin embargo, el Parlamento Europeo cuenta con un cauce indirecto para lograr la presentación de una iniciativa de revisión: utilizar los medios de presión que dispone sobre la Comisión para

<sup>22</sup> Soldatos explica que la petición de dictamen al Parlamento Europeo sobre la conveniencia de convocar la CIG y el contenido del proyecto de reforma refleja la doble dimensión de la Unión en tanto que unión de pueblos y unión de Estados. En ausencia de pronunciamiento del Parlamento Europeo no podría hablarse de doble legitimidad. Sin embargo, nos parece a nosotros que la falta de legitimación del Parlamento Europeo para iniciar el procedimiento de reforma de los Tratados y, sobre todo su no participación en la fase intergubernamental ni en la aprobación del proyecto de reforma, impide que podamos apoyar el proceso de revisión de los Tratados en esa doble legitimidad, ya que el sólo requerimiento de dictamen consultivo no resulta suficiente. Véase al respecto: Panayotis SOLDATOS, “Le Conseil européen y la Conférence Intergouvernementales...”, op. cit., p. 56.

<sup>23</sup> Puede citarse a título de ejemplo los Comités Dooge y Adonnino que prepararon la reforma del Acta Única Europea, el Grupo encargado de preparar los trabajos de la Conferencia Intergubernamental para la Unión Económica y Monetaria previa al Tratado de Maastricht, el Grupo de reflexión Westendorp previo a la reforma de Amsterdam, o más recientemente el Grupo de los Tres Sabios, dirigido por Dehaene, que, por encargo de la Comisión, avanzó la reflexión previa a la Conferencia Intergubernamental de 2000, que terminaría con la aprobación del Tratado de Niza. En cualquier caso, los Grupos de Sabios no negocian sino que actúan como “think-tanks”, planteando distintas posibilidades sobre las cuales los Gobiernos comenzarán posteriormente a negociar. Brendan P. G. SMITH, *Constitution Building in the European Union...*, op. cit., p. 209.

<sup>24</sup> La práctica de las últimas CIGs ha alterado en parte el procedimiento del artículo 48 del TUE en esta fase inicial. Así, el Consejo ya no es la institución que debate y decide la convocatoria de una CIG, sino que la responsabilidad real de esta tarea recae ahora en el Consejo Europeo, que según los Tratados no tiene ninguna autoridad para convocar una CIG. La decisión política es del Consejo Europeo en el seno de una Cumbre. Sin embargo, la decisión jurídica, formal, sigue siendo tomada por el Consejo, única instancia legitimada para ello, en el curso de una de sus sesiones ordinarias. Véase al respecto: Panayotis SOLDATOS, “Le Conseil européen et la Conférence Intergouvernementale...”, op. cit., pp. 53-63.

<sup>25</sup> Carlos CLOSA, “Improving EU Constitutional Politics? A Preliminary Assessment of the Convention”, *Constitutionalism Web-Papers*, nº 1, 2003, p. 2, en: <http://les1.man.ac.uk/conweb>

<sup>26</sup> PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre el Tratado de Amsterdam*, 19 de noviembre de 1997, DOCE C371, de 8.12.1997; PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre la constitucionalización de los Tratados*, 12 de octubre de 2000, DOCE C 197, de 12.07.2001, p. 196.

que ésta, en su nombre y conforme a sus indicaciones, presente una iniciativa de revisión y un proyecto de reforma<sup>27</sup>.

La segunda fase, la intergubernamental, se refiere de lleno a la revisión propiamente dicha de los Tratados, por medio de una Conferencia Intergubernamental, en la cual los representantes de los Gobiernos de los Estados negocian los extremos de la reforma hasta alcanzar el acuerdo en el seno de una “conferencia de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros”. En esta fase la negociación es conducida por los representantes diplomáticos y políticos de los Gobiernos de los Estados miembros, y desde las Conferencias de 1991 el acuerdo final se rubrica en el seno del Consejo Europeo<sup>28</sup>. Todos los Estados han de aprobar la reforma “de común acuerdo” para que ésta sea válida, sin que se precise según el Tratado el concurso de ninguna institución común<sup>29</sup>.

Inicialmente podría pensarse que el método de negociación en el seno de la Conferencia Intergubernamental es el diplomático clásico, al tratarse de una conferencia internacional para tratados multilaterales, en que cada uno de los actores formula sus preferencias y estrategias y se articula en la lógica del intercambio y regateo. Sin embargo, es importante recordar la interacción que se produce entre los asuntos corrientes de la UE y las negociaciones en el seno de una CIG<sup>30</sup>. Éstas no pueden aislarse del proceso político global, lo que influye notablemente en el método y el carácter de las negociaciones. Así según Lodge, las CIGs presentan elementos distintivos de cualquier otra forma de negociación diplomática entre Estados soberanos independientes<sup>31</sup>.

Las CIGs se han convertido en un proceso continuo de negociación diplomática multilateral cuyas fases están marcadas por diferentes grados de intensidad y distintas extensiones de redes en términos de negociación y participantes. Como durante una CIG los asuntos de la UE no se suspenden y la negociación constitucional tiene lugar como parte de la decisión ordinaria europea están no pueden calificarse estrictamente de negociación diplomática, sino que se ve

<sup>27</sup> Guy ISAAC, *Manual de Derecho Comunitario general*, op. cit., p. 142.

<sup>28</sup> A pesar de la distinción formal entre Conferencia de representantes de los Gobiernos de los Estados miembros y Consejo, institución europea, las sesiones principales de la CIG se desarrollan en el seno del Consejo de Asuntos Exteriores y del Consejo Europeo o del COREPER-II y como un punto más del día de sus reuniones ordinarias. Se trata de lo que comúnmente se denomina en el argot comunitario “un cambio de sombreros”, hablando el Ministro en un momento dado como miembro del Consejo y, al siguiente, como representante del Gobierno de su Estado.

<sup>29</sup> Se plantea aquí la cuestión de si “común acuerdo” es lo mismo que unanimidad. Muchos autores (Soldatos y Lodge, por ejemplo) dan por supuesto que “común acuerdo” es lo mismo que “acuerdo unánime”. Sin embargo, Bruno de WITTE acierta a matizar las diferencias entre “común acuerdo” y unanimidad. Sostiene que el “común acuerdo” supone que los Estados consienten en aceptar algunas propuestas que no aprueban, o incluso desaprueban, a causa de la importancia que conceden al acuerdo de conjunto sobre la revisión del Tratado. Esas concesiones no les inoportunan lo suficiente como para hacer uso de su veto, resultando en ocasiones compensados por otras propuestas en el seno de un paquete de reforma global. Véase al respecto: Bruno DE WITTE, “The Closest Thing to a Constitutional Conversation in Europe: The Semi-Permanent Treaty Revision Process”, en: Paul BEAUMONT y otros (Eds.), *Convergence and Divergence in European Public Law*, Oxford, Hart Publishing, 2002, p. 44.

<sup>30</sup> Helen WALLACE y Fiona HAYES-RENSHAW, *The Council of Ministers*, Basingstoke, Macmillan, 1997, pp. 253-254; Brendan P. G. SMITH, *Constitution Building in the European Union...*, op. cit., pp. 6-7.

<sup>31</sup> Juliet LODGE, “Negotiations in the European Union: The 1996 Intergovernmental Conference”, op. cit., p. 492.

influida por los asuntos corrientes de la Unión, aunque estrictamente tenga lugar fuera del marco institucional de la Unión<sup>32</sup>.

Por su propia naturaleza, las negociaciones, en las que participan diplomáticos y miembros de los Gobiernos, transcurren a puerta cerrada, trascendiendo sólo a la prensa las grandes líneas de la misma y los resultados finales. La falta de transparencia no es la única carencia de este método pues frecuentemente los Gobiernos presentan posiciones de negociación definidas pobremente, ya que tienen un conocimiento incompleto tanto de sus propias preferencias como de las de sus contrincantes, debido a la estrategia de no desvelar abiertamente las posiciones en relación a todos los aspectos de la reforma<sup>33</sup>. Por tanto, no se refleja en la realidad la igualdad formal de todos los Gobiernos sino que la posiciones de fuerza de estos actores dependen tanto de sus posiciones relativas en términos poblacionales, económicos y políticos como del éxito de las estrategias puestas en práctica<sup>34</sup>. Junto a estas variables, tampoco pueden obviarse las relativas a la influencia de las instituciones comunes y del propio contexto interno y externo a la Unión<sup>35</sup>.

En esta segunda fase, si bien los actores formales son los Gobiernos de los Estados, algunas de las instituciones europeas también desempeñan papeles, si bien con una relevancia mucho

<sup>32</sup> Otro rasgo propio de las CIGs y que constituye un elemento de gran importancia son los contactos personales entre los negociadores, que usualmente llevan largo tiempo en su puesto y están acostumbrados a trabajar cotidianamente con las otras partes. Así un elemento distintivo de las CIGs frente a otras negociaciones internacionales es la existencia de un gran número de redes informales tanto en Bruselas como entre las capitales. Véase al respecto: Mark GRAY y Alexander STUBB, "Keynote Article: The Treaty of Nice – Negotiating a Poisoned Chalice?", *Journal of Common Market Studies*, vol. 39, Annual Review, 2001, p. 7. Fruto de esas redes, en ocasiones algunos ministerios nacionales se coaligan con sus homólogos de otros países en torno a una posición contraria a la oficial de su Gobierno. Esto es posible por la existencia de cauces normales de relación al margen de las vías diplomáticas. Véase: Paul W., THURNER, Franz Urban PAPPi y Michael STÖIBER, "EU Intergovernmental Conferences. A Quantitative Analytical Reconstruction and Data Handbook of Domestic Preference Formation, Transnational Networks, and Dynamics of Compromise during Amsterdam Treaty Negotiations", *MZES Research Paper*, nº 15, 2002, en: <http://www.mzes.uni-mannheim.de>.

<sup>33</sup> Derek BEACH, "Towards a new method of constitutional bargaining? The role and impact of EU institutions in the IGC and convention method treaty reform", *The Federal Trust for Education and Research*, April 2003, p. 4, en: [http://www.fedtrust.co.uk/eu\\_constitution](http://www.fedtrust.co.uk/eu_constitution).

<sup>34</sup> Para el estudio y la interpretación de las CIGs los autores de la Ciencia Política proponen distintas teorías que subrayan unos u otros de estos elementos. Moravcsik, principal exponente de las tesis del liberalismo intergubernamental aplicado a las CIGs, defiende el papel preponderante y decisivo de los grandes Estados en las CIGs, que son los que van a marcar el paso. Considera que los principales resultados de las CIGs se apoyan sobre acuerdos bilaterales o trilaterales, sobre todo, entre Alemania, Francia y el Reino Unido. Gray y Stubb, por el contrario, niegan esa afirmación diciendo que, dada la naturaleza de las CIGs es imposible cuantificar la influencia de los Estados miembros en una cita constitucional concreta y que, en ningún caso, cabe desdeñar el papel de los pequeños Estados. Véase respectivamente: Andrew MORAVCSIK, "Negotiating the Single European Act", en: Robert O. KEOHANE y Stanley HOFFMANN, *The European Community. Decisionmaking and Institutional Change*, Boulder, Westview Press, 1991, p. 47; y Mark GRAY y Alexander STUBB, "Keynote Article: The Treaty of Nice – Negotiating a Poisoned Chalice?", op. cit, p. 7.

<sup>35</sup> El institucionalismo supranacional pone el acento en el papel de las instituciones supranacionales en la negociación. El institucionalismo histórico, por su parte, destaca la importancia del proceso político y la incidencia de factores y decisiones precedentes en cada una de las CIGs. El incrementalismo, además de aceptar lo anterior, pondrá la relevancia de los factores históricos concretos que afectan a cada negociación. Como exponente de la primera posición véase, entre otros: Thomas CHRISTIANSEN, "The role of supranational actors in EU treaty reform", *Journal of European Public Policy*, vol. 9, nº 1, 2002, pp. 33-53. El institucionalismo histórico se expone en: Ulf SVERDRUP, "Precedents and Present Events in the European Union – An Institutional Perspective on EU Treaty Reform", *ARENA Working Papers*, nº 21, 1998, en: <http://www.arena.uio.no>. Las tesis del incrementalismo son propuestas por: Brendan P. G. SMITH, *Constitution Building in the European Union*, op. cit.

menor, y cuyo impacto real ha variado según las Conferencias<sup>36</sup>. La Comisión se sienta en la mesa de negociación en todas las reuniones y tiene el derecho de presentar propuestas, de acuerdo con una práctica consolidada desde la CIG de 1985. Se entiende que, dado que según el Tratado es una de las facultadas para presentar proyectos de reforma, ha de estar presente para defender su posición. La Comisión tuvo un papel técnico y de mediación entre los Estados verdaderamente destacado en las negociaciones que condujeron a la adopción del Acta Única Europea y el Tratado de Maastricht. Sin embargo, su protagonismo se resintió a partir de la reforma de Amsterdam en que la Secretaría del Consejo tomó el relevo junto a la Presidencia en las tareas de formular propuestas, presentar posturas de negociación y mediar entre los actores.

En las Conferencias Intergubernamentales, ni la sociedad civil ni el Parlamento son actores de la reforma. En los trabajos de las dos últimas Conferencia Intergubernamentales, el Parlamento Europeo obtuvo la concesión de enviar dos representantes a la Conferencia en calidad de observadores con voz pero sin voto y contar con la presencia de su Presidente/a en las reuniones del Consejo Europeo<sup>37</sup>. Sin embargo, tradicionalmente ha aspirado a que se le otorgara la posibilidad, si no de participar en pie de igualdad en las negociaciones, de emitir un dictamen conforme, aprobando o rechazando, el acuerdo intergubernamental<sup>38</sup>. Se cubriría así, sin duda, la necesidad de añadir la legitimidad europea a la nacional en la reforma, pero, la Conferencia perdería su carácter "intergubernamental".

El Parlamento Europeo, sin embargo, Conferencia tras Conferencia vela por que sus puntos de vista sean tenidos en cuenta tanto a través de la manifestación pública de sus posiciones para presionar a los negociadores como a través de la aprobación de diversas Resoluciones sobre la misma y una Resolución final en que realiza una valoración de la reforma<sup>39</sup>. La sociedad civil tradicionalmente no ha sido tenida en cuenta ni en la preparación de las reformas ni en las negociaciones. Sólo a partir de la Conferencia de 1996 el Parlamento Europeo realizó una serie de audiencias en que interrogó a las organizaciones de la sociedad civil sobre sus posiciones

<sup>36</sup> En relación a las instituciones europeas como actores de las reformas véase: Derek BEACH, *The Dynamics of European Integration. Why and when EU institutions matter*, London, Palgrave-McMillan, 2005; Thomas CHRISTIANSEN, "The role of supranational actors in EU treaty reform", op. cit.

<sup>37</sup> Los observadores que el Parlamento Europeo envió a la Conferencia Intergubernamental de 2000 fueron Dimitrios Tsatsos y Elmar Brok, que, al final de la misma, presentaron a la Cámara un informe final con el resultado de las negociaciones. Véase al respecto: Elmar BROK y Dimitrios TSATSOS, *Aperçu des résultats de la conférence intergouvernementale*, 19 décembre 2000 (PE 294.736), en: <http://www.europarl.eu.int>.

<sup>38</sup> Ya desde la Resolución sobre el Acta Única Europea el Parlamento consideró que el procedimiento de CIG no es democrático al mantener al margen a la Asamblea que representa legítimamente a los ciudadanos en el ámbito europeo. Véase al respecto: PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre la posición del Parlamento Europeo respecto del Acta Única Europea aprobada por la Conferencia Intergubernamental los días 16 y 17 de diciembre de 1985*, 16 de enero de 1986, en: DOCE, C 36, de 17.02.1986.

<sup>39</sup> En el ventajoso Acuerdo Interinstitucional que el Parlamento Europeo logró arrancar a la Comisión tras la crisis de la Comisión Santer, la Comisión se comprometía a garantizar que el Parlamento Europeo resulta informado e implicado en la preparación y el desarrollo de las CIGs. Véase al respecto: Acuerdo Marco sobre las Relaciones entre el Parlamento Europeo y la Comisión, 5 de julio de 2000, DOCE C 121, de 24.04.2001, p. 122.

ante la reforma, pero sus demandas sólo encontrarían un cauce indirecto hacia la Conferencia Intergubernamental, dado el limitado protagonismo del propio Parlamento.

Finalmente, una vez que los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, usualmente en el seno del Consejo Europeo, han alcanzado el acuerdo, se pasaría a la tercera fase de la revisión de los Tratados. Esta, denominada estatal, consiste en la ratificación de la reforma por los Estados miembros conforme a sus procedimientos constitucionales internos. Encuentra su explicación no sólo en argumentos jurídicos -el carácter internacional del nuevo Tratado suscrito- sino también en la realidad política de que es necesario ratificar la nueva cesión de soberanía.

En ocasiones, algunos Estados miembros han sometido la ratificación de los resultados de la Conferencia a referenda. La mayor parte de los mismos, sin embargo, suelen llevar a cabo la ratificación en sede parlamentaria, e incluso, cumulativamente a través de referéndum y ratificación parlamentaria<sup>40</sup>. El Parlamento Europeo no tiene ninguna competencia en la ratificación de la reforma, a pesar de que en la Resolución en que valora los resultados de la Conferencia Intergubernamental suele recomendar a los Parlamentos Nacionales su ratificación<sup>41</sup>. Es llamativo que, contrariamente a los Parlamentos Nacionales, el Parlamento Europeo no tenga ni siquiera un derecho de veto sobre la reforma. Se muestra así el desfase del procedimiento de revisión, que data de la época en que el Parlamento Europeo era sólo una Asamblea consultiva, y que no ha sido reformado para reconocer al Parlamento elegido por sufragio universal directo un mayor papel.

En el conjunto de las tres fases de la revisión de los Tratados predomina el componente interestatal, y, sobre todo el intergubernamental, ya que las instituciones comunes sólo tienen algún peso en la primera fase en la reforma y tampoco resulta significativa la participación de los Parlamentos Nacionales. Por ello puede decirse que “bajo ciertas condiciones, son los Estados miembros quienes disponen del poder constituyente europeo, a través de su “Treaty-making power”<sup>42</sup>. Por ello, y utilizando una expresión acuñada por el Tribunal Constitucional alemán suele sostenerse que los Estados son los “señores de los Tratados”. Esta afirmación, sin embargo, ha de ser matizada, dado que los Estados no son los amos soberanos, ya que no

---

<sup>40</sup> Los Parlamentos Nacionales han participado tradicionalmente “ex post” en la reforma, a través de la ratificación, aunque no pueden ser tampoco calificados de actores de la misma, ya que no tienen la posibilidad de incidir directamente en la misma, sino que sólo se les permite dar una aprobación de conjunto al Tratado o, en su caso, rechazarlo.

<sup>41</sup> En todas sus Resoluciones sobre los resultados de las Conferencias Intergubernamentales, el Parlamento Europeo ha incluido una recomendación expresa a los Parlamentos Nacionales para que ratifiquen la reforma aunque el alcance de la revisión no le satisficiera en su totalidad. Sin embargo, en el caso de la reforma de Niza, por primera vez el Parlamento omite tal recomendación. Véase al respecto: Resolución del Parlamento Europeo sobre el Tratado de Niza y el futuro de la Unión Europea, 31 de mayo de 2001, (A5-0168/2001), en: <http://www.europarl.eu.int>.

<sup>42</sup> Jean-Louis QUERMONNE, *Le système politique européen*, Paris, Montchrestien, 1994, p. 98.



tienen una libertad absoluta a la hora de reformarlos<sup>43</sup>. No se pueden reformar los Tratados por otra vía que no sea la del artículo 48 o las otras disposiciones, en caso de ser aplicables<sup>44</sup>. En esta limitación la doctrina ve que el procedimiento de reforma se aleja de las normas propias del Derecho Internacional para adquirir algunos rasgos propios del Derecho Constitucional.<sup>45</sup>

A pesar de que el procedimiento de revisión de los Tratados resulta rígido según el artículo 48, esto no significa que no existan márgenes de evolución en su seno<sup>46</sup>. Entre los cambios sucedidos, hay que constatar que el Consejo Europeo ha tendido a monopolizar prácticamente el conjunto del proceso, al decidir sobre la decisión, la agenda de la misma y, finalmente, consensuar el acuerdo final, a pesar de que como tal institución no se le asigne ninguna función en el artículo 48. En paralelo, otra institución, aparentemente apartada del proceso de reforma ha ido ganando influencia soterradamente, el Parlamento Europeo, y otros actores “en la sombra” como la sociedad civil o las regiones van cada día haciéndose más presentes a través de distintas vías de expresión y presión<sup>47</sup>.

En conclusión, la reforma de los Tratados se encuentra desequilibrada hacia el componente nacional –y gubernamental- sin que la legitimidad europea se vea suficientemente reconocida. La revisión de los Tratados se convierte en una cuestión compleja ya que consiste principalmente en equilibrar distintos intereses nacionales con el interés europeo y los Gobiernos especialmente débiles tienden a primar los primeros sobre el segundo<sup>48</sup>. Por ello, al ser necesario el común acuerdo y tener los Estados en su mano el veto, la mayor parte de las veces no queda otra alternativa que adoptar modificaciones claramente insuficientes para los desafíos de la Unión o incluso, aplazar reformas no consensuadas a citas posteriores.

A juicio de Jones, la preferencia por el método de Conferencia Intergubernamental como vehículo para el desarrollo de la Unión indica dos cosas: primero la determinación de los

<sup>43</sup> Jean-Yves de CARA, “La révision des Traités communautaires et le Droit international”, en: VV.AA., *Les procédures de révision des Traités communautaires: du droit international au droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 16; Claus-Dieter EHLERMANN y Yves MÉNY (Coords.), *Reforming the Treaties’ Amendment Procedures. Second report on the reorganisation of the European Union Treaties submitted to the European Commission on 31 July 2000*, Badia Fiesolana, European University Institute, 2000, p. 5; Guy ISAAC, *Manual de Derecho Comunitario Europeo*, Barcelona, Ariel, 1995, p. 143.

<sup>44</sup> El Tribunal de Justicia se ha pronunciado en diversas ocasiones, manifestando que los Estados no pueden a través de la alusión a otras disposiciones modificar los Tratados, siendo la única vía posible la del mencionado artículo 48. Pueden citarse: Sentencia *Gabrielle Defrenne/SABENA*, de 8 de abril de 1976, asunto 43/75; Dictamen 2/94, de 28 de marzo de 1996, sobre la adhesión de la Comunidad Europea al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades fundamentales.

<sup>45</sup> Celso CANCELA OUTEDA, *El proceso de constitucionalización de la Unión Europea*, op. cit., pp. 504-505.

<sup>46</sup> En relación a esa evolución desde el punto de vista institucional, véase: Stéphane RODRIGUES, “La réforme de l’Union européenne: changement de méthode? À propos du débat sur l’avenir de l’Europe au Conseil européen de Gand”, *Revue du Marché commun et de l’Union européenne*, nº 452, octobre-novembre 2001, p. 589.

<sup>47</sup> Resulta especialmente interesante la movilización regional que tuvo lugar durante la CIG 1991 que llevó al Tratado de Maastricht. Fruto de una inteligente estrategia coordinada entre las regiones europeas más influyentes se lograron conquistas tan importantes como la creación del Comité de las Regiones, el reconocimiento del principio de subsidiariedad y la posibilidad de que los representantes regionales se sienten en el Consejo de Ministros. Charlie JEFFERY, “The ‘Europe of the Regions’ from Maastricht to Nice”, *Queen’s Papers on Europeanisation*, nº. 7, 2002, p. 1, en: <http://www.eiop.or.at>.

<sup>48</sup> Geoffrey EDWARDS y Alfred PIJPERS, “The 1996 IGC: An Introduction”, en: Geoffrey EDWARDS y Alfred PIJPERS (Eds.), *The Politics of European Treaty Reform*, London, Pinter, 1997, p. 12.

Gobiernos de los Estados miembros por controlar el proceso de revisión de los Tratados, en la práctica relegando a la Comisión, al Parlamento y las otras instituciones a un segundo plano. Segundo, la preferencia por el cambio por partes más que por una reforma global en un momento dado<sup>49</sup>.

### **2.3. LA PROVOCACIÓN POLÍTICA DEL PRIMER PARLAMENTO EUROPEO AUTOINVESTIDO DE ASAMBLEA CONSTITUYENTE.**

La mutación es el proceso político por el cual las Comunidades Europeas de naturaleza económica y carácter internacional van transformándose en una Unión Europea de naturaleza cada vez más política y que va desarrollando rasgos de sistema político singular. Ese proceso encuentra su origen en la primera elección del Parlamento Europeo por sufragio universal directo el 7 y 9 de junio de 1979<sup>50</sup>. Se trata del primer elemento de política que se va a introducir en unas Comunidades Europeas de naturaleza económica y que habían desarrollado sólo una integración sectorial<sup>51</sup>.

La elección directa del Parlamento Europeo da nacimiento a una nueva legitimidad política, la legitimidad europea, que se trata además de una legitimidad directa al ser elegido por los ciudadanos por sufragio universal directo. Con anterioridad la única legitimidad con que contaba la Comunidad Europea era de tipo internacional o intergubernamental e indirecta. Así la legitimidad del Consejo y el Parlamento residía en los Gobiernos y parlamentarios europeos elegidos democráticamente en sus Estados miembros. La de la Comisión y el Tribunal la de haber sido elegidos por los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros.

La elección directa del Parlamento Europeo está en el origen del cambio de naturaleza de la construcción europea. Se trata de un elemento extraño a una organización internacional que hace nacer el elemento federal de conexión directa con el pueblo. A partir de este elemento político nuevo la integración europea se verá enriquecida por impulsos directos que van a alterar la naturaleza del proceso, creándose y extendiéndose el concepto de doble legitimidad tanto a la adopción de decisiones como al nombramiento de la Comisión Europea.

---

<sup>49</sup> Robert A. JONES, *The politics and economics of the European Union. An Introductory Text*, Cheltenham, Edward Elgar, 2001, p. 69.

<sup>50</sup> Los Tratados fundacionales preveían que el Parlamento Europeo –entonces llamado Asamblea- estuviera formado por delegaciones de parlamentarios nacionales, aunque también contemplaba la posibilidad de que fuera elegido por sufragio universal directo, pero postergaba este hecho a una decisión posterior del Consejo. El primer Consejo Europeo –antes eran “Cumbres”- celebrado en París el 10 de diciembre de 1974, bajo presidencia de Valéry Giscard d’Estaing, decidiría poner en marcha esta previsión antes de 1978. Para ello, tras intensas y complicadas negociaciones, el Consejo el 20 de septiembre de 1976 adoptaría la Decisión y el Acta relativas a la elección de los representantes en el Parlamento Europeo por sufragio universal directo. Respecto al proceso político que desemboca en la adopción de tal medida, véase: Antonio TRUYOL Y SERRA, *La Integración europea. Vol. I. Génesis y desarrollo de la Comunidad Europea (1951-1979)*, Madrid, Tecnos, 1999, pp. 137-150.

<sup>51</sup> En relación a la trascendencia que va a tener para el proceso político europeo la elección por sufragio universal directo del Parlamento Europeo, véase: Francisco ALDECOA LUZARRAGA, *La Integración Europea*, op. cit., pp. 59-88.

El primer Parlamento Europeo era consciente de su especial legitimidad y responsabilidad para impulsar la construcción política de Europa<sup>52</sup>. Además, reunió en sus filas a un nutrido grupo de viejos federalistas –entre los que destacaba Altiero Spinelli– que se vieron en el lugar adecuado para impulsar sus aspiraciones para la construcción europea. Ese Parlamento Europeo, liderado por Spinelli, se autoinvistió de Asamblea constituyente y aprobó en 1984, un “Proyecto de Tratado sobre la Unión Europea”<sup>53</sup>. El Proyecto de Tratado constituía la primera de las propuestas de reforma global de las Comunidades Europeas y perseguía el objetivo político de sacarlas del estancamiento en que se encontraban<sup>54</sup>. El Parlamento Europeo, con su propuesta global trataba de dar respuesta a los principales problemas estructurales que había detectado previamente en la Comunidad Europea: el déficit democrático, la falta de un Gobierno europeo y la insuficiencia de las competencias comunitarias<sup>55</sup>.

El Proyecto de Tratado era más un germen de Constitución que un Tratado internacional como los anteriores<sup>56</sup>. Se proponía la creación de la Unión Europea, que reemplazaría a las Comunidades Europeas como un paso más en la senda de la Unión Política europea, que estaba en la mente de los padres fundadores. Se trataba de la primera propuesta de reforma global de las Comunidades Europeas. La Unión Europea se apoyaría en los principios democráticos propios de los Estados entre ellos el respeto de los derechos fundamentales. Se creaba una ciudadanía de la Unión, ésta contaría con personalidad jurídica propia, se formulaba el principio de primacía del Derecho Comunitario y una jerarquía de normas. También se proponía una revisión estructural del sistema institucional, poniéndose al Parlamento Europeo, representante de los ciudadanos, en el núcleo de las decisiones legislativas y presupuestarias. Procedía también a una definición de competencias, calificándolas de exclusivas y concurrentes y, curiosamente, anticipaba el método de

<sup>52</sup> Así, considera que “convencido de que su elección por sufragio universal directo le confiere a un tiempo un mayor grado de legitimidad y nuevas obligaciones en el ejercicio de sus funciones democráticas”. Decide, por tanto, “asumir plenamente la iniciativa de dar un nuevo impulso a la realización de la unión europea”, lo que hará elaborando modificaciones a los Tratados existentes. Véase al respecto: PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución procediendo a la creación de una Comisión institucional*, 9 de julio de 1981, en: *JO*, C 234, de 14.09.1981, p. 48.

<sup>53</sup> PARLAMENTO EUROPEO, *Proyecto de Tratado sobre la Unión Europea*, 14 de febrero de 1984, en: *Bol. CE*, 2/1984.

<sup>54</sup> A partir de 1980 los Gobiernos se muestran preocupados por cómo hacer progresar la “unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa”, así los primeros ochenta se caracterizarían por diversas iniciativas intergubernamentales de relanzamiento que no pasaron de propuestas políticas sin plasmación práctica. Estas se caracterizarían por ser propuestas parciales y no un proyecto de reforma global. Entre ellas cabe citar el Informe de los Tres Sabios de 1979, el Memorándum francés y el Plan Genscher-Colombo de 1981. Para un análisis de los mismos, véase: FRANCISCO ALDECOA LUZARRAGA, *La integración europea...*, op. cit., pp. 66-69.

<sup>55</sup> PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre el Anteproyecto de Tratado que instituye la Unión Europea*, 14 de septiembre de 1983, en: *Bol. CE*, 9/83.

<sup>56</sup> En relación al método de redacción del Proyecto de Tratado y a su contenido véase: FRANCISCO ALDECOA LUZARRAGA, *La Unión Europea y la reforma de la Comunidad Europea*, Madrid, Siglo XXI, 1985; FRANCESCO CAPOTORTI, MAYNARD HILF, FRANÇOIS JACOBS y JEAN-PAUL JACQUÉ, *The European Union Treaty: commentary on the draft adopted by the European Parliament on 14 February 1984*, Oxford, Clarendon Press, 1986; ANTONIO JIMÉNEZ BLANCO, “El Proyecto de Tratado de la Unión Europea”, en: EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA, JULIO D. GONZÁLEZ CAMPOS y SANTIAGO MUÑOZ MACHADO, *Tratado de Derecho Comunitario Europeo*, Madrid, Civitas, 1986, pp. 193-249; OTTO SCHMUCK, “The European Parliament’s Draft Treaty Establishing the European Union (1979-1984)”, en: ROY PRYCE (ed.), *The Dynamics of European Union*, London, Croom Helm, 1987, pp. 188-216; ALTIERO SPINELLI, *Vers l’Union européenne*, Florence, Institut Universitaire Européen, 1983.

federalismo intergubernamental al establecer junto a la acción común, la “cooperación” de los Estados en el seno del Consejo Europeo, que se aplicaría fundamentalmente para la política exterior.

El Proyecto de Tratado Spinelli preconizaba un método innovador en el sentido de que consistía en corto-circuitar a los gobiernos: el Parlamento Europeo pretendía, en efecto, dirigir directamente sus propuestas de reforma a los Parlamentos nacionales para su ratificación<sup>57</sup>. Así, en los albores de la mutación, el Parlamento Europeo propone una alternativa al método de CIG, pero sin éxito. El Proyecto de Tratado nunca vio la luz, no fue aprobado ni entró en vigor pero produjo un importante efecto político: puso en marcha el proceso de las reformas a través de la convocatoria de la primera CIG en 1985. El Acta Única Europea, que iniciaría un proceso imparable de reformas encadenadas, no es sino la respuesta de los Gobiernos al desafío lanzado desde el Parlamento Europeo. El Proyecto de Tratado del Parlamento Europeo tuvo el efecto de obligar a los Gobiernos a considerar la necesidad de iniciativas para relanzar la construcción europea. Les hizo enfrentarse a su responsabilidad, en la medida en que si los Gobiernos no lideraban la reforma, lo haría el Parlamento Europeo. Así la provocación política del Parlamento, que se arroga el poder constituyente europeo, cristalizaría en el comienzo del proceso político de la mutación.

El Proyecto del Parlamento Europeo tiene además la virtud de considerar y valorar eficazmente cuáles son los problemas de la construcción europea: el déficit democrático, los problemas de eficacia, la falta de eficiencia y la no presencia en el mundo. Pondera y examina qué le hace falta a la Comunidad Europea para ser relanzada en la senda política y propone una serie de medidas. Esa reflexión constitucional sería enormemente fructífera en la medida en que muchas de las propuestas del Proyecto de Tratado serían incorporadas a los Tratados comunitarios no de una vez sino en el marco de sucesivas reformas. Esta constatación le lleva a Aldecoa a sostener que el Proyecto de Tratado se incorporó al modelo de la Unión Europea por fases<sup>58</sup>. Las propuestas del Proyecto de Tratado constituyen un modelo político coherente que irá incorporándose poco a poco a través de las cuatro revisiones de los Tratados: el Acta Única Europea, Maastricht, Amsterdam y Niza.

El Parlamento Europeo, justificándose en su especial legitimidad política, tuvo la osadía de plantear una revisión global de la construcción europea en su Proyecto de Tratado, de clara inspiración federal. A primera vista la iniciativa del Parlamento quedaba sin efecto, al no entrar en vigor sus propuestas. Sin embargo, los efectos en la política constitucional europea serían

---

<sup>57</sup> Así el Parlamento Europeo en una Resolución de 1981 afirma su legitimidad y competencia para formular proposiciones de reforma de las instituciones europeas, y que una vez votadas han de ser enviadas directamente para su ratificación a los Parlamentos nacionales. PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución del Parlamento Europeo procediendo a la creación de una Comisión institucional*, 9 de julio de 1981, JOCE C234, de 14.09.1981, p. 48.

<sup>58</sup> Francisco ALDECOA LUZARRAGA, *La integración europea...*, op. cit., pp. 83-87.

fundamentales. Por una parte, es el desencadenante directo que pone en marcha el proceso político de revisiones de los Tratados, conocido como la mutación. Por la otra, el Proyecto de Tratado propone un modelo coherente de Unión política para Europa, que irá incorporándose poco a poco al modelo de la Unión Europea a través de las sucesivas revisiones de los Tratados, llevadas a cabo por las Conferencias Intergubernamentales.

#### **2.4. LAS CONFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES COMO PROCESO DE “CONSTITUTION-BUILDING”: LA MUTACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA DE MILÁN A NIZA.**

La Unión Europea, en cuanto ente dinámico, puede ser considerado como un constante proceso de negociación constitucional entre los Estados miembros en interacción con las instituciones comunes. “Los Estados miembros siempre han querido que el proceso de integración europea fuera un proceso gradual, paso a paso, de profundización y fortalecimiento de la unión de los pueblos de Europa; ningún paso se quería que fuera el último, cada uno era concebido como una transición hacia el siguiente”<sup>59</sup>. Así, a través de las reformas adoptadas mediante las distintas CIGs se va creando la Constitución de la Unión Europea, entendida ésta en sentido material<sup>60</sup>. Así, en palabras de Lodge, “el frenesí de CIGs desde mediados de los ochenta también se ve como parte del proceso de constitucionalización (constitution-building) asociado a la transformación de la Comunidad Europea en Unión Europea”<sup>61</sup>.

Una CIG es un proceso que implica mucho más que una mera revisión de los Tratados, consiste en una negociación al más alto nivel que fija, a través de cambios en los Tratados, los parámetros y la dirección dentro de los cuales se desarrollará la integración en el futuro<sup>62</sup>. Así toda CIG reúne tres características básicas: reforma los Tratados o adopta un Tratado nuevo; fija nuevos objetivos políticos a ser alcanzados por la integración europea y ajusta el sistema institucional para hacer posible la consecución de esos objetivos políticos<sup>63</sup>.

<sup>59</sup> Elmar BROK, “Intergovernmental Conference 1996: not a «Maastricht II»”, *Common Market Law Review*, vol. 34, nº 1, 1997, p. 1.

<sup>60</sup> En la historia de la Unión Europea se ha producido un total de veinte Conferencias Intergubernamentales, incluyendo la CIG de 2003-4, que adopta el proyecto elaborado por la Convención Europea con alguna modificación. No todas ellas, sin embargo, han contribuido de igual manera a crear o modificar el modelo político de la integración europea, así pueden distinguirse las CIGs constitucionales de las específicas o de las jurídicas. Sin embargo, algunas de estas CIGs aparentemente técnicas, propias de la década de los sesenta y setenta, han tenido relevantes efectos constitucionales, aunque no comparables a las CIGs de la mutación. Puede así citarse entre éstas la CIG que llevó al Tratado de Fusión de los Ejecutivos, que crearía la Comunidad Europea como una única realidad política, o las que acuerdan los Tratados presupuestarios de 1970 y 1975, que reconocen por primera vez al Parlamento Europeo autoridad codecisora en materia presupuestaria. Véase al respecto: Brendan P. G. SMITH, *Constitution Building in the European Union...*, op. cit., pp. 6-12; Geoffrey EDWARDS y Alfred PIJPERS, “The 1996 IGC: An Introduction”, op. cit., p. 5.

<sup>61</sup> Juliet LODGE, “Intergovernmental Conferences and the European Integration: Negotiating the Amsterdam Treaty”, *International Negotiation*, vol. 3, nº 3, 1998, p. 346.

<sup>62</sup> Brendan P. G. SMITH, *Constitution Building in the European Union...*, op. cit., p. 9.

<sup>63</sup> *Ibid.*

Todas las CIGs desarrolladas desde 1984, cada una en su medida, han aportado elementos significativos al constitucionalismo evolutivo que caracteriza el modelo político europeo, unas constituyendo altos logros y un salto cualitativo en la integración, otras logrando sólo el mínimo común denominador entre los Estados. Todas ellas, sin embargo, contribuyen a “la transformación progresiva de las Comunidades Europeas desde una organización internacional con finalidades limitadas a la integración económica, a una nueva entidad política”<sup>64</sup>. Puede considerarse que el innovador modelo político de la integración europea, que no es ni un Estado ni una organización internacional, es fruto de este método de reforma concreto. Esto lleva a preguntarnos si el modelo político europeo hubiera sido otro, en caso de que el método de reforma hubiera sido distinto del actual de predominio de los Estados<sup>65</sup>.

La convocatoria de una CIG representa un hito de importancia en el proceso de integración europea: muestra la intención de profundizar y, por tanto, estrechar la integración y el compromiso de cada Estado miembro de alcanzar resultados positivos en el futuro<sup>66</sup>. Cada una de las CIGs constituyen una etapa en la consecución del objetivo de los Tratados de “una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa”<sup>67</sup>. Aún cuándo se tratan indiscutiblemente de negociaciones intergubernamentales, las CIGs presentan poca relación con las conferencias diplomáticas clásicas de revisión de Tratados internacionales; han de ser antes consideradas como un proceso constitucional. La referencia constante a la constitucionalización de la integración europea no hace sino poner de manifiesto la naturaleza política de la misma, si bien se trata de un sistema político en formación, del que no se conoce con claridad cuál será su forma final, sino más bien que es un proceso que no deja de evolucionar, de fijarse nuevas metas, de mutar hacia una mayor politización.

Desde el comienzo de la mutación en 1984 con la convocatoria del Comité Dooge se ha comenzado un ciclo en el cual los Estados han pasado la mayor parte del tiempo dedicados a

<sup>64</sup> José María BENEYTO PÉREZ, “¿Qué es una Constitución Europea? La Declaración sobre el Futuro de la Unión y la creación de un orden constitucional común”, en: Marcelino OREJA AGUIRRE (dir.), *El futuro de la Unión Europea. Unión política y coordinación económica*, Madrid, Dykinson, 2002, pp. 23-36, esp. pp. 23-24.

<sup>65</sup> Indudablemente este tipo de interrogantes que comienza con el “y si todo hubiera sido distinto...”, es imposible de contestar. Sin embargo, podemos conjeturar que quizás de haberse producido el paso de la Comunidad Europea a la Unión Europea mediante el único acto constituyente en el seno de una Asamblea la realidad no hubiera sido tan diferente. El Proyecto de Tratado de la Unión Europea, elaborado por el primer Parlamento Europeo elegido por sufragio electoral directo, es el fruto de un autootorgado mandato constituyente, que no llegó a buen puerto. Este Proyecto, hijo de una Asamblea legislativa, diseña un modelo político de la Unión Europea no muy alejado del que tenemos hoy día. Así, por ejemplo, contempla el doble modelo de gestión comunitaria y coordinación intergubernamental; un esquema de políticas comunes y de equilibrios interinstitucionales similares al actual, la doble legitimidad, europea y estatal, como base de la legislación, etc. La principal diferencia reside en que lo que esbozaron de un plumazo en 1984 ha tardado veinte años en ser introducido en la Unión Europea actual, CIG tras CIG. Aldecoa lleva a cabo un análisis comparativo del modelo propuesto por el Proyecto de Tratado del Parlamento Europeo y el modelo político europeo tras Niza: Francisco ALDECOA LUZARRAGA, *La integración europea...*, op. cit., pp. 83-87 y pp. 481-482.

<sup>66</sup> Juliet LODGE, “Negotiations in the European Union: the 1996 Intergovernmental Conference”, op. cit., p. 481.

<sup>67</sup> Fórmula introducida en el Preámbulo del Tratado de Roma de 1957, que crea la Comunidad Económica Europea, y que refleja el objetivo indefinido de la construcción europea. El Tratado de Maastricht de 1992 la retomaría también, insertándola en su propio Preámbulo.

la reforma de los Tratados<sup>68</sup>. En estos veintidós años, si sumamos el tiempo dedicado a actividades vinculadas a la reforma de los Tratados, sólo nos quedarían unos veinte meses sin periodo preparatorio, CIG o proceso de ratificación. Ocurre con frecuencia que los Estados y las instituciones aún están aplicando las modificaciones de una revisión anterior cuando a la vez se encuentran preparando la siguiente CIG<sup>69</sup>.

Pueden identificarse varios factores como directamente relacionados con el encadenamiento de las CIGs, que va produciendo la mutación del proceso político: el “común acuerdo” como regla de decisión, el convencimiento de que las CIGs no pueden fracasar y la indefinición del horizonte último de la integración europea. La necesidad de lograr el “común acuerdo” -o la unanimidad si se quiere- hace que se adopten decisiones basadas en el mínimo común denominador, reformas que, en ocasiones, no son adecuadas para enfrentar los desafíos ante los que la Unión se encuentra<sup>70</sup>. Estos acuerdos poco satisfactorios hacen necesaria su posterior revisión y, frecuentemente, nos encontraremos con que los mismos capítulos son objeto de sucesivas CIGs o que un Tratado que adopta un acuerdo fija una fecha posterior para su revisión<sup>71</sup>.

Todas las CIGs se dan un periodo de tiempo para concluir sus trabajos. La necesidad de cumplir los plazos y el convencimiento de que una CIG no puede fracasar, al suponer una señal política muy negativa, ha conducido a que se pospongan las cuestiones más delicadas a una siguiente reforma o incluso a la inclusión de extraños e inoperantes compromisos en el texto de los Tratados, que requieren su posterior revisión<sup>72</sup>. Por último, la indefinición del objetivo último de la integración europea requiere su constante reformulación y actualización a la luz de los últimos acontecimientos tanto internos como internacionales.

<sup>68</sup> Aldecoa estima que la fecha clave del comienzo de la mutación es 1979, fecha de elección del Parlamento Europeo por sufragio universal directo, que supone la causa y génesis de las reformas de la Comunidad a la Unión Europea, al incluir un nuevo elemento de legitimidad democrática directa. Francisco ALDECOA LUZARRAGA, *La integración europea...*, op. cit., pp. 59-61. Nosotros, sin embargo, a efectos de este trabajo consideraremos 1984 como comienzo de la mutación vista a través de las Conferencias Intergubernamentales.

<sup>69</sup> A título de ejemplo, cabe exponer que el Tratado de Amsterdam entraba en vigor el 1 de mayo de 1999 y sólo un mes y medio más tarde el Consejo Europeo de Colonia decidía la convocatoria de la siguiente CIG. O que decir del Tratado de Niza que entra en vigor el 1 de febrero de 2003, cuando la Convención Europea llevaba ya casi un año de trabajos.

<sup>70</sup> Es necesario, sin embargo, considerar todas las caras del “común acuerdo” o la unanimidad: también actúa como guardián del acervo comunitario, impidiendo el retroceso en la integración y como garantía del compromiso de todos los Estados miembros con el proceso de construcción europea.

<sup>71</sup> Es habitual que sucesivas CIGs se ocupen de los mismos temas: así la extensión de la mayoría cualificada es una constante en todas ellas, igual que las herramientas para hacer más eficaz la acción exterior europea o los medios para incrementar la democracia de las instituciones europeas. Ninguna de las tres cuestiones estará ausente tampoco en la Convención Europea. Esto dará uno de los rasgos propios del proceso evolutivo de construcción de la “polity” europea, basado en avances suaves y graduales más que en rupturas o saltos. Igualmente nos encontramos con que todos los Tratados de la mutación prevén su propia fecha de revisión implícita o explícitamente: así el AUE en su artículo 30 dispone la revisión de las disposiciones de la CPE a los 5 años de su entrada en vigor; el TUE fija una nueva CIG para 1996 en su artículo N.2; el Tratado de Amsterdam, en el Protocolo sobre las instituciones en la perspectiva de la ampliación prevé una nueva CIG al menos un año antes de que los Estados miembros superen el número de veinte o el Tratado de Niza, en su Declaración 23 convoca una nueva CIG para 2004.

<sup>72</sup> Ejemplo significativo de compromisos inoperantes es la introducción de la cooperación reforzada tras la Conferencia de Amsterdam que, a juicio de la doctrina, no podía aplicarse por el número de salvaguardias establecidas. Sirvió, sin embargo, de cuña para que la siguiente CIG, la de Niza, abordara su flexibilización y la hiciera ya operativa. En relación a la cooperación reforzada, véase: Mariola URREA CORRES, *La cooperación reforzada en la Unión Europea. Concepto, naturaleza y régimen jurídico*, Madrid, Colex, 2002.

En este proceso evolutivo, a juicio de Edwards y Pijpers, las CIGs desempeñan cuatro funciones principales<sup>73</sup>:

1. Profundización: La principal misión de las CIGs es reforzar la capacidad de actuación de la Unión Europea, tanto respecto a la mejora de sus estructuras institucionales como a la ampliación de los ámbitos de actuación de la Unión<sup>74</sup>. Todas las CIGs han tendido a unir estos dos elementos, si bien la que acaba en Niza se centra fundamentalmente en el primero de ellos, la reforma institucional. La profundización se ha convertido en un concepto clave en el proceso político europeo, que es sinónimo de integración, la “unión cada vez más estrecha” de la fórmula de los Tratados.
2. Adaptación: Otra función de las CIGs es revisar aquellas disposiciones institucionales que a la luz de nuevas circunstancias se han convertido en obsoletas o que se consideran inadecuadas para afrontar los nuevos desafíos de la Unión. En el proceso de democratización paralelo a la constitucionalización evolutiva del ordenamiento jurídico ha implicado que cada una de las CIGs haya dotado de más poderes al Parlamento Europeo<sup>75</sup>. Igualmente factores diversos como ampliaciones, transformaciones geopolíticas, del comercio mundial, crisis económicas, medioambientales, alimentarias o de salud pública llevan a la necesidad de adaptar instituciones, políticas o procedimientos o de introducir innovaciones.
3. Acomodación de intereses nacionales: Las CIGs son una oportunidad para los Estados miembros para que redefinan sus posiciones hacia los otros socios y hacia las instituciones comunitarias a la luz de los acontecimientos cambiantes. Algunas de las alianzas creadas durante una CIG pueden ser tácticas y provisionales pero otras representan una identidad duradera de intereses entre diversos Estados miembros<sup>76</sup>. Detrás de cada reforma institucional, que supone una nueva asignación de votos o un nuevo equilibrio interinstitucional existe una acomodación de intereses nacionales. Igualmente se da también una dimensión nacional en la definición de nuevas políticas o el establecimiento de nuevos principios ya que permite a las administraciones nacionales incluir sus prioridades en el marco europeo. Así los cambios en los gobiernos pueden tener importantes

<sup>73</sup> Geoffrey EDWARDS y Alfred PIJPERS, “The 1996 IGC: An Introduction”, op. cit., pp. 9-12.

<sup>74</sup> En ese mismo sentido, Aldecoa desdobra esa profundización en dos vectores complementarios: profundización, en sentido estricto, entendida como delegación de soberanía en nuevas materias a la Unión y democratización. Véase al respecto: Francisco ALDECOA LUZARRAGA, *La integración europea...*, op. cit., pp. 50-52.

<sup>75</sup> Las tesis de la constitucionalización evolutiva defendidas sostienen que constitucionalización y democratización se desarrollan en paralelo. John Erik FOSSUM y José Agustín MENÉNDEZ, “Democratic constitution-making. Reflections on the European experiment”, op. cit., pp. 7-12.

<sup>76</sup> Quizás la alianza estable entre Estados miembros más paradigmática sea la creada por el Benelux, que suelen actuar a una en todas las CIGs, aunque se vio resquebrajada por las luchas de poder de la CIG de Niza. El eje francoalemán, sin embargo, ha sido discontinuo: si bien es una de las claves tras el impulso de la integración en las citas de 1985 y 1991, se difuminará en la cita de Amsterdam y escenificará su mayor brecha durante la CIG de Niza.



consecuencias para las políticas de integración de un país, posibilitando nuevas alianzas o, incluso, incluyendo nuevas prioridades en la agenda europea<sup>77</sup>.

4. **Socialización:** Las diferentes etapas de una CIG han tenido un efecto socializante en los Estados miembros, esto es, de debate público y de implicación popular en la integración europea, aunque no sea más que por el aluvión de noticias que generan. Esto ha sido evidente a nivel de élites, funcionarios, miembros de los Bancos centrales, gobiernos regionales y locales, organizaciones no gubernamentales y grupos de interés. Cabe cuestionar, en cualquier caso, si la integración europea interesa y ha calado en el ciudadano de a pie. Esto no quiere decir que necesariamente el conocimiento y la familiarización con temas europeos suponga la adhesión de los ciudadanos al proceso político ni que las oportunidades para el debate sean realmente aprovechadas por los parlamentos nacionales, los partidos políticos, los medios de comunicación, etc. Con frecuencia las oportunidades de socialización que ofrecen las CIGs son insuficientemente aprovechadas por los Estados miembros.

Las CIGs se han convertido en una institución semi-permanente en el panorama europeo, de forma que se puede hablar de un cuarto ciclo de decisión dentro de la Unión Europea, junto a los tres pilares conocidos<sup>78</sup>. Esta semi-permanente revisión de los Tratados puede considerarse como una conversación constitucional continua entre los Estados miembros tanto sobre el futuro de la Unión, que implica importantes elecciones políticas, así como sobre el mismo futuro político de los Estados<sup>79</sup>. El encadenamiento de CIGs o conversación continua entre Estados miembros es el factor que le da a la Unión su carácter de proceso dinámico, por contraposición a la Comunidad que era más bien una estructura estática<sup>80</sup>.

## **2.5. EL ACTA ÚNICA EUROPEA (1986): INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y COOPERACIÓN POLÍTICA.**

A principios de los años ochenta la integración europea vive un despertar después de los años de la euroesclerosis, debido a factores tanto institucionales como políticos, constituyendo el revulsivo mayor la elección del Parlamento Europeo por sufragio universal directo en junio de 1979. Este hecho le daría un aliento nuevo al impulso de la integración. Como respuesta a la aprobación por el Parlamento Europeo del Proyecto de Tratado de Spinelli, el Consejo Europeo

---

<sup>77</sup> Como ejemplo de cambio de Gobierno cuyas prioridades nacionales se trasladan al plano europeo cabría citar la elección de Jospin en la etapa final de la CIG de Amsterdam en junio de 1997 que tuvo como consecuencia directa la inclusión del título sobre empleo en el nuevo Tratado.

<sup>78</sup> Geoffrey EDWARDS y Alfred PIJPERS, "The 1996 IGC: An Introduction", op. cit., p. 8.

<sup>79</sup> Bruno DE WITTE, "The Closest Thing to a Constitutional Conversation in Europe...", op. cit., p. 43.

<sup>80</sup> Francisco ALDECOA LUZARRAGA, *La Integración Europea...*, op.cit., p. 34.

de Fontainebleau de junio de 1984 debate la continuación de la integración europea y decide la convocatoria de dos Comités “ad hoc”, formados por los representantes de los Jefes de Estado y de Gobierno, para que estudiaran la Europa de los ciudadanos y las cuestiones institucionales<sup>81</sup>. El último Comité, llamado Dooge, por el nombre del senador irlandés que lo presidió, tenía como misión “hacer sugerencias para la mejora del funcionamiento de la cooperación europea, en el ámbito comunitario así como en el de la cooperación política y otros”<sup>82</sup>.

El Informe del Comité Dooge al Consejo de Bruselas de marzo de 1985 –con la posición en contra de Reino Unido, Grecia y Dinamarca– sugerirá un buen número de reformas así como la necesidad de convocar una CIG de reforma de los Tratados, algo que nunca antes había sucedido en la construcción europea<sup>83</sup>. La Presidencia italiana en el Consejo Europeo de Milán de 29 y 30 de junio de 1985 supo manejar con habilidad y pragmatismo el debate sobre el Informe Dooge y el Libro Blanco sobre el Mercado Interior y llegó a proponer algo inaudito: que el Consejo Europeo, el órgano intergubernamental por naturaleza, votara sobre la convocatoria de la CIG a tenor del artículo 136 TCEE<sup>84</sup>. El Consejo Europeo así, por siete votos contra tres, decidiría la convocatoria de una CIG “para sorpresa e irritación de Mrs. Thatcher”<sup>85</sup>. Esta decisión no produjo una reacción violenta por parte de los “minimalistas” porque eran conscientes de que por el momento sólo era una decisión de procedimiento y que para que el barco llegara a buen puerto iba a ser necesario en todo caso el acuerdo unánime<sup>86</sup>.

En paralelo, a este empuje reformador se le unió la iniciativa de la Comisión de Delors de impulsar el objetivo del Mercado Interior, compartido por los diez gobiernos y recibido de muy buen grado por los grupos de interés empresariales transnacionales así como por el Grupo Kangaroo del Parlamento Europeo<sup>87</sup>. Esa iniciativa se materializaría en el Libro Blanco de la Comisión sobre el mercado interior redactado por Lord Cockfield presentado a ese mismo Consejo Europeo de Milán que planteaba el objetivo de su plena consecución para 1992, enumerando cerca de las 300 medidas legislativas necesarias para ello<sup>88</sup>. “El Libro Blanco jugaría en la Conferencia de Luxemburgo un papel crucial que sus autores probablemente no

<sup>81</sup> CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones de la Presidencia*, Fontainebleau, 25 y 26 de junio de 1984, *Bull. CE*, nº 6/1984, pp. 10-12.

<sup>82</sup> CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones de la Presidencia*, Fontainebleau, 25 y 26 de junio de 1984, op. cit.

<sup>83</sup> Informe del Comité *ad hoc* para las cuestiones institucionales (Informe Dooge II), dirigido al Consejo Europeo de Bruselas, 29 y 30 de marzo de 1985, *Bull. CE*, nº 3/1985. Para un análisis del Informe Dooge véase: Jean DE RUYT, *L'Acte unique européen*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 1987, pp. 51-57; Patrick KEATINGE y Anna MURPHY, “The European Council's Ad Hoc Committee on Institutional Affairs (1984-85)”, en: Roy PRYCE, (Ed.), *The Dynamics of European Union*, London, Croom Helm, 1987, pp. 217-237.

<sup>84</sup> CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones de la Presidencia*, Milán, 29 y 30 de junio de 1985, *Bull. CE*, nº 6, 1985, pp. 13-19.

<sup>85</sup> Philippe DE SCHOUTHEETE, “Guest editorial: the Intergovernmental Conference”, *Common Market Law Review*, vol. 37, nº 4, 2000, p. 845.

<sup>86</sup> Jean DE RUYT, *L'Acte unique européen*, op. cit., pp. 60-61.

<sup>87</sup> Andrew MORAVCSIK, “Negotiating the Single European Act”, op. cit., pp. 43-45.

<sup>88</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Libro blanco para la consecución del mercado interior*, Bruselas, OPOCE, 1985.

habían previsto<sup>89</sup>. Por tanto, los actores supranacionales, el Parlamento Europeo con el Proyecto de Tratado de la Unión Europea y la Comisión con el Libro Blanco, jugarían un papel fundamental en la convocatoria de esta CIG.

Siguiendo el procedimiento del artículo 236 TCEE la Presidencia luxemburguesa presentaría su proyecto de revisión del Tratado de la Comunidad Económica Europea, que pretendía mejorar los procedimientos de decisión del Consejo, reforzar el poder de ejecución de la Comisión, incrementar los poderes del Parlamento Europeo y extender la acción comunitaria a nuevos campos de actividad. En paralelo, se propusieron estudiar la redacción de un Tratado sobre la política exterior y de seguridad. Por su parte, la Comisión y el Parlamento emitieron sus dictámenes conformes a la apertura de la CIG y sobre la agenda de la misma<sup>90</sup>. El 9 de septiembre de 1985 se abrieron los trabajos de la CIG en Luxemburgo, que se cerrarían en diciembre, al adoptar el Consejo de Ministros de 16 y 17 de diciembre el texto del Acta Única Europea (AUE), firmándose el 17 y 28 de febrero de 1986 en Luxemburgo y La Haya

Los trabajos de la Conferencia con la misma división entre maximalistas y minimalistas que se había producido en Milán. Italia, Bélgica y Holanda desde el inicio lanzaron la estrategia de poner presión sobre los demás a través de plantear la posibilidad de que algunos avanzaran sin los demás, estrategia que se repetirá en el futuro en numerosas ocasiones<sup>91</sup>. De los tres Estados minimalistas, la Grecia de Papandreou comenzó siendo la más obstruccionista, mientras que el Reino Unido de Thatcher y Dinamarca optan por una posición más constructiva al ver en peligro los beneficios del mercado interior que les interesaba. Finalmente una propuesta de la Comisión sobre el refuerzo de la cohesión de la Comunidad, que desembocaría en la introducción de la política de cohesión económica y social en el Tratado terminaría por ganarse a Grecia e impedir el bloqueo de la CIG<sup>92</sup>.

En el éxito de la CIG, desde el punto de vista de los actores intergubernamentales, también sería clave la alianza francoalemana de Mitterrand y Kohl, que no se produciría hasta la recta final de las negociaciones. España y Portugal, que ya habían firmado sus Tratados de adhesión que no entrarían en vigor hasta el 1 de enero de 1986, participaron como observadores en la CIG, esto es, con voz pero sin voto.

<sup>89</sup> Jean DE RUYT, *L'Acte unique européen*, op. cit., p. 61.

<sup>90</sup> Véase respectivamente: COMISIÓN EUROPEA, *Dictamen sobre la convocatoria de una Conferencia de representantes de los gobiernos de los Estados miembros*, 22 de julio de 1985 (COM (85) 445 final) en: *Bull. CE*, nº 7-8/1985, p. 9 y PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre la opinión del Parlamento Europeo sobre la reunión de una conferencia de representantes de los gobiernos de los Estados miembros*, 9 de julio de 1985, (A2-77/85), *JOCE*, C 229 de 09.09.1985, p. 29.

<sup>91</sup> Richard CORBETT, "The 1985 Intergovernmental Conference and the Single European Act", en: Roy PRYCE (ed.), *The Dynamics of European Union*, London, Croom Helm, 1987, p. 242.

<sup>92</sup> Jean DE RUYT, *L'Acte unique européen*, op. cit., p. 71.

La Comisión Europea, a tenor del artículo 236, no tiene asignado ningún papel en la fase intergubernamental de la revisión de los Tratados. Sin embargo, tanto por influencia de su Presidente Delors como de la importancia de que el objetivo de la CIG girase en torno a su propuesta del Mercado Interior, obtuvo un sitio en la mesa de negociación<sup>93</sup>. Esta práctica serviría de precedente para las posteriores CIGs, pasando a formar parte de lo que Christiansen denomina “acquis conférentiel”<sup>94</sup>. Puede hablarse de un liderazgo de la Comisión en la propuesta y fijación de la agenda a través de distintas contribuciones de su Libro Blanco y de otras durante la CIG así como en la hábil negociación, mediación entre posturas nacionales encontradas y prestación de asesoría técnica y experiencia a los Estados miembros<sup>95</sup>. Su liderazgo pragmático se plasma en los resultados: la vinculación de la reforma institucional con el mercado interior, la relación entre la desregulación del mercado con la necesidad de política social y cohesión económica y social así como que se recogiera en un “Acta Única” la reforma del TCEE y la Cooperación Política Europea<sup>96</sup>.

La clave del éxito de la CIG 1985 que logró importantes acuerdos en sólo cinco meses se debe, en gran medida, a la buena organización de los trabajos por parte de la Presidencia, al encargar el grueso de los mismos a los niveles técnicos y trabajar sobre textos articulados. Por último, es obligado recordar el papel de las grandes corporaciones en el lanzamiento del mercado interior y el lobbying que llevaron a cabo a fin de influir en sus Gobiernos para que adoptaran las decisiones necesarias, incluidas las institucionales, para su puesta en marcha<sup>97</sup>. Si tenemos en cuenta el papel del Parlamento Europeo, la Comisión y los grupos de presión transnacionales en el proceso político que condujo a la CIG y los resultados que ésta logró fruto de esa presión política y, sobre todo, el excelente trabajo de la alianza Presidencia luxemburguesa-Comisión sólo cabe concluir que esta CIG se caracterizó por un liderazgo de los actores supranacionales, institucionales y privados.

<sup>93</sup> Los autores explican que la lógica para tal decisión reside en la costumbre comunitaria de que la Comisión esté presente en los trabajos del Consejo a fin de poder defender su iniciativa legislativa. Por tanto, se le permite sentarse en la mesa de negociaciones como continuación lógica de su capacidad de presentar iniciativas de reforma, esta facultad sí reconocida por el artículo 236 TCEE. Juliet LODGE, “Negotiations in the European Union: the 1996 Intergovernmental Conference”, *International Negotiation*, vol. 3, nº 3, 1998, p. 489. Así, la Comisión participa en todos los niveles de negociación: en los técnicos a través de funcionarios, en los ministeriales representada por un comisario mientras que en el nivel del Consejo Europeo será representada por su Presidente.

<sup>94</sup> Thomas CHRISTIANSEN, “The role of supranational actors in EU treaty reform”, *Journal of European Public Policy*, vol. 9, nº 1, 2002, pp. 33-53.

<sup>95</sup> El liderazgo de la Comisión fue tan determinante que lleva a Beach a calificar esta CIG de “método comunitario”. Véase Derek BEACH, *Towards a new method of constitutional bargaining?...*, op. cit., p. 6.

<sup>96</sup> Para un examen detallado del papel de la Comisión en los resultados del AUE, véase: Renaud DEHOUSSE y Giandomenico MAJONE, “The Institutional Dynamics of European Integration: From the Single Act to the Maastricht Treaty”, en: Stephen MARTIN (Ed.), *The Construction of Europe: essays in honor of Emile Noël*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 1994, pp. 99-104.

<sup>97</sup> Entre ellos hay que citar a la Mesa Redonda Davignon, las grandes empresas tecnológicas europeas y, muy especialmente, al ejecutivo de la Phillips, Wisse Dekker. Desmond DINAN, *Ever closer Union. An Introduction to European Integration*, London, Macmillan, 1999, p. 94 y p. 111.

“El AUE fue, por lo tanto, el producto de distintas dinámicas institucionales y sistémicas entrelazadas que convergieron en torno al proyecto del Mercado Interior<sup>98</sup>”. Así éste se convierte en la “zanahoria” para que los Estados más reticentes acepten las importantes medidas de reforma institucional, concebidas como necesarias para lograr el Mercado Interior en 1992<sup>99</sup>. La principal aportación del AUE al modelo europeo es la puesta en marcha del modelo de la mutación, la génesis de la Unión Europea como proceso dinámico<sup>100</sup>. Otra contribución fundamental al modelo político europeo será la institucionalización de la Conferencia Intergubernamental, que como se ha visto, será a partir de este momento una característica más del paisaje comunitario<sup>101</sup>. De la misma manera la CIG de Luxemburgo, al ser la primera constitucional, instaurará el procedimiento, prácticas y normas que luego regirán las posteriores CIGs, es decir, dará lugar al “acquis conférentiel”.

El AUE introduce muchos rasgos fundamentales en el modelo político europeo, que luego serán centrales del modelo de la Unión<sup>102</sup>. Así, en primer lugar, se esboza en cierta manera el modelo propio de la construcción europea, el federalismo intergubernamental, al regular dentro del Tratado de la Comunidad Económica Europea la Cooperación Política Europea, mecanismo de concertación intergubernamental de las políticas exteriores de los Estados miembros<sup>103</sup>. En lo relativo a la reforma institucional cabe citar la introducción de la mayoría cualificada como norma general de decisión del Consejo en los aspectos relativos al Mercado Interior y la participación del Parlamento Europeo en la legislación comunitaria a través del procedimiento de cooperación. Ambas disposiciones suponen una mejora en términos de eficacia y democracia que no dejará de proseguirse en todas las futuras reformas institucionales.

En relación a los nuevos ámbitos de actuación que se añaden en el modelo europeo, el AUE introducirá las bases jurídicas para la cohesión económica y social, otra de las políticas características de la construcción europea, con la finalidad de compensar a las regiones

<sup>98</sup> Sonia MAZEY, “European integration: Unfinished journey or journey without end?”, en: Jeremy RICHARDSON, *European Union. Power and policy-making*, London, Routledge, 2001, pp. 37-54, esp. la p. 40.

<sup>99</sup> En relación al contenido del AUE, su alcance y valoración, véase: Francisco ALDECOA LUZARRAGA, *La integración europea...*, op. cit., pp. 104-115; Jean DE RUYT, *L'Acte unique européen*, op. cit., pp. 93-145; José María BENEYTO, *Europa 1992. El Acta Única Europea: Mercado Interior y Cooperación Política Europea*, Madrid, Civitas, 1989; Jean-Paul JAQUÉ, “L'Acte Unique Européenne”, *Revue Trimestrielle de Droit européen*, nº 4, 1986, pp. 577 y ss.

<sup>100</sup> Francisco ALDECOA LUZARRAGA, *La integración europea...*, op. cit., p. 112.

<sup>101</sup> Philip BUDDEN, “Observations on the Single European Act and “relaunch of Europe”: a less “intergovernmental” reading of the 1985 Intergovernmental Conference”, *Journal of European Public Policy*, vol. 9, nº 1, 2002, pp. 76-97, esp. las pp. 94-97.

<sup>102</sup> El cuadro 1 del Anexo IV relaciona las aportaciones de las distintas CIGs al modelo político europeo, divididas en elementos que introduce, elementos que completa y elementos en los cuales se produce una mejora pero que no se alteran en su naturaleza.

<sup>103</sup> El concepto de federalismo intergubernamental se refiere a que la construcción europea se caracteriza por combinar dos métodos de actuación, el federal en el pilar comunitario y el confederal o intergubernamental en las áreas de cooperación entre Estados. Véase al respecto: Maurice CROISAT y Jean-Louis QUERMONNE, *L'Europe et le fédéralisme*, Paris, Montchrestien, 1999, pp. 144-145. Entre otros autores que también insisten sobre esa duplicidad de métodos, véase: Simon BROMLEY, *Governing European Union*, London, Sage, 2001, p. 292; Philippe LAVAUX, “Le modèle constitutionnel européen comme source d'une Constitution pour l'Europe”, en: Paul MAGNETTE (Ed.), *La Constitution de l'Europe*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2000, p. 27. Entre nosotros, Aldecoa también ha adoptado el concepto de federalismo intergubernamental, véase: Francisco ALDECOA LUZARRAGA, *“Una Europa”: su proceso constituyente (2000-2003)*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2003, pp. 43-66.

marginadas por el mercado<sup>104</sup>. Igualmente se crean algunas políticas de sociedad, complementarias del Mercado Interior, que se consideran necesarias para la eficiencia de éste: una incipiente política medioambiental, investigación y desarrollo tecnológico, capacidad monetaria y una cierta política social (salud y seguridad en el trabajo)<sup>105</sup>.

El AUE además completa y perfecciona otros elementos del modelo europeo. El Mercado Interior no puede ser considerado una novedad, ya que al fin y al cabo no es más que el perfeccionamiento y la eficiencia del Mercado Común del Tratado de Roma. El efecto que tiene la introducción del Mercado Interior como objetivo común es como se ha visto la dinamización del proceso de integración europea. Otro efecto importante del Mercado Interior, que no hay que despreciar, es el temor que despertó en los entonces miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA) de que tuviera efectos negativos en sus relaciones comerciales con la Europa de los Doce. Este temor conduciría a otra doble dinámica política: la negociación del Espacio Económico Europeo y la posterior adhesión de tres miembros de la EFTA a las Comunidades Europeas<sup>106</sup>.

Por último, entre los rasgos del modelo europeo que la CIG mejora pero no completa es la Cooperación Política Europea, puesta en marcha por los Estados miembros desde comienzos de los setenta como mecanismo de concertación intergubernamental<sup>107</sup>. Su inclusión en el TCEE no altera en lo esencial su carácter intergubernamental pero pretende resolver las disfunciones que surgen de su funcionamiento al margen de las Comunidades Europeas. Así contemplará la asociación de la Comisión y del Parlamento a sus trabajos, la creación de una Secretaría permanente en Bruselas y ampliará su ámbito de actuación a las cuestiones de la seguridad europea, si bien restringida ésta a sus aspectos económicos.

El éxito del Acta Única Europea supuso toda una sorpresa para propios y extraños, tanto para los escépticos como para los federalistas. En los años inmediatamente posteriores a la firma pocos observadores veían más allá de las innovaciones introducidas, pero desde luego nadie consideraba que supusiera un paso de entidad hacia la Unión Europea, horizonte que había marcado el Parlamento Europeo. El AUE introduce importantes elementos políticos, además de

<sup>104</sup> La política estructural ya se había puesto en pie en 1975 para absorber la adhesión de Irlanda con la creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). Se había considerado en ese momento una actuación ad hoc, que luego se extendería a Grecia. El AUE ante la perspectiva de la adhesión de Portugal y España y ante la consecución del Mercado Interior la consagró como un elemento clave del modelo europeo.

<sup>105</sup> Richard CORBETT, "The 1985 Intergovernmental Conference and the Single European Act", en: Roy PRYCE (ed.), *The Dynamics of European Union*, London, Croom Helm, 1987, pp. 259-265.

<sup>106</sup> El Tratado sobre el Espacio Económico Europeo se firmó en Oporto el 2 de mayo de 1992, concluyendo así tres años de negociaciones entre la Comunidad Europea y la EFTA. Se trata de un acuerdo global para crear un gran mercado entre los dieciocho Estados signatarios, participando los miembros EFTA en el conjunto del mercado interior y en determinadas políticas y acciones comunitarias. Suiza, parte del Tratado, rechazó su ratificación por referéndum en diciembre de 2002. En la actualidad sólo son miembros EFTA del EEE, Noruega, Islandia y Liechtenstein, al ingresar Austria, Finlandia y Suecia en la Unión el 1 de enero de 1995. Véase al respecto: Francisco ALDECOA LUZARRAGA, *La integración europea*. op. cit., pp. 339-344.

<sup>107</sup> En relación a la Cooperación Política Europea, véase: Philippe de SCHOUTHEETE, *La coopération politique européenne*, Bruxelles, Ed. Labor, 1980.

reforzar el modelo económico, pero sobre todo el principio incuestionado de dar cada vez mayor cabida al Parlamento Europeo en el procedimiento legislativo. Abrirá el camino de las reformas, instaurando una tendencia que todas las CIGs seguirán: la creación y desarrollo de la Unión Europea a través de la profundización y la democratización.

## **2.6. EL TRATADO DE MAASTRICHT (1992): LA CREACIÓN DE UNA UNIÓN EUROPEA CON NATURALEZA POLÍTICA IMPLÍCITA.**

El Tratado de Maastricht es a la vez continuación lógica y superación del AUE: se enclava en la nueva dinámica de la integración europea causada tanto por el éxito de la misma AUE y de la ampliación a España y Portugal así como por el dinamismo que la adopción del Paquete Delors insufló a la Comunidad<sup>108</sup>. La progresión del AUE al TUE sirve de apoyo, “a priori”, a la teorías funcionalistas del “spill-over”, en el sentido de que la integración en un área de actividad conduce a la integración en otras<sup>109</sup>.

La Unión Económica y Monetaria y la necesidad de establecer un espacio social europeo parecen objetivos necesarios para crear un único espacio económico integrado, donde los actores económicos pudieran sacar el máximo beneficio. Esta explicación por sí sola, sin embargo, no basta. Es necesario tener en cuenta otros factores decisivos, la caída del Muro de Berlín en 1989, el cambio de regímenes en los antiguos países socialistas, el acercamiento Este-Oeste, pero sobre todo el desafío de la Alemania reunificada, llevan a que en Maastricht se acuerde un salto cualitativo de entidad, la creación de la Unión Europea de naturaleza explícitamente política<sup>110</sup>.

Las negociaciones se desarrollaron en el seno de dos CIGs paralelas, una sobre la Unión Monetaria Europea (UEM) y otra sobre la Unión Política (UP), que apenas duraron un año, lo que teniendo en cuenta la ambición y amplitud de las tareas propuestas no parece excesivo<sup>111</sup>. Sin embargo, el trabajo técnico previo preparatorio resultó esencial, sobre todo, en el caso de la UEM, que llegó a durar dos años. El Consejo Europeo de Hannover de 27 y 28 de junio de 1988 había decidido la creación de un Comité compuesto de los responsables de los Bancos

<sup>108</sup> Jim CLOOS, Gaston REINESCH, Daniel VIGNES y Joseph WEYLAND, op. cit., p. 37.

<sup>109</sup> Sobre las tesis neofuncionalistas de la integración europea, véase: Nicolás MARISCAL BERÁSTEGUI, *Teorías políticas de la integración europea*, Madrid, Tecnos, 2003, pp. 131-179.

<sup>110</sup> Dinan estima en dos principalmente las repercusiones para la integración europea de los cambios en el Este de Europa: la alteración de los desequilibrios internos que supone la reunificación alemana y la consecuencia de que un nuevo sistema internacional cuestiona algunos de los fundamentos de las políticas y normas comunitarias. Desmond DINAN, *Ever closer Union*, op. cit., pp. 127-130.

<sup>111</sup> Existen numerosas obras en relación a las negociaciones de las CIGs que terminarían en Maastricht. Destaca entre ellas la obra de Cloos, Reinesch, Vignes y Weyland ya que tres de los autores formaron parte del equipo negociador luxemburgués durante la CIG y bajo la Presidencia luxemburguesa contribuyeron a la redacción del propio Tratado. Véase: Jim CLOOS, Gaston REINESCH, Daniel VIGNES y Joseph WEYLAND, *Le Traité de Maastricht. Genèse, analyse et commentaires*, op. cit.

Centrales de los doce Estados miembros y presidido por el Presidente de la Comisión Europea Jacques Delors<sup>112</sup>. El Comité Delors presentaría su informe al Consejo Europeo de Madrid de junio de 1989, que decide la puesta en marcha de la primera etapa diseñada por el plan así como considerar una futura CIG para reformar los Tratados en lo que se muestre necesario para introducir la moneda única<sup>113</sup>.

La necesidad de celebrar una CIG sobre la Unión Política se planteará en la Cumbre de Estrasburgo de diciembre de 1989, que, además convoca la anunciada CIG para estudiar los cambios necesarios en los Tratados que permitan el paso a las etapas II y III de la UEM<sup>114</sup>. En esa Cumbre se alcanza un decisivo acuerdo entre Francia y Alemania, que el resto de los socios suscribirán: permitir la unidad alemana basada en la autodeterminación pacífica y democrática en la perspectiva de la integración europea. Ese acuerdo sobre el que se levantará la Unión Europea política de Maastricht zanja así el temor de que la reunificación alemana llevara a una “Europa alemana” y se compromete, en cambio, con la plena integración de Alemania en Europa, la “Alemania europea”<sup>115</sup>.

El Consejo Europeo de Dublín de 25 y 26 de junio de 1990, sobre la base de una reflexión previa llevada a cabo en el seno del Consejo de Asuntos Exteriores, decidiría la convocatoria de la CIG sobre la Unión Política, a comenzar en Roma el 14 de diciembre de 1990 a la vez que la CIG sobre la UEM. La finalidad de esa CIG sería “transformar la Comunidad de una entidad principalmente basada en la integración económica y la cooperación política en una unión de naturaleza política, que incluya una política exterior y de seguridad común”<sup>116</sup>. Los trabajos preparatorios en el caso de la UP sólo duraron unos meses y no se llevaron a cabo en el seno de Comités especializados sino que se basaron en distintas propuestas nacionales y un sistema de consultas intergubernamentales conducidas por la Presidencia italiana antes del comienzo de las negociaciones<sup>117</sup>.

Las dos CIGs se inauguraron en Roma en diciembre de 1990, conduciendo sus trabajos en paralelo, con participación de la Comisión y un “diálogo estrecho” con el Parlamento Europeo,

<sup>112</sup> CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones de la Presidencia*, Hannover, 27-28 de junio de 1988, *Bol. CE*, 6/88.

<sup>113</sup> CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones de la Presidencia*, Madrid, 26-27 de junio de 1989, en: *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 16, nº 2, 1989, pp. 613-632. El “Plan Delors”, esto es, el informe final de este Grupo de Expertos que es la base para la UEM puede encontrarse en: Rogelio PÉREZ BUSTAMANTE y Javier WRANA, *La Unión Económica y Monetaria en Europa: una introducción histórica (1969-1988)*, Madrid, Dyckinson, 1999.

<sup>114</sup> El Consejo Europeo de Estrasburgo, sin llegar a votar formalmente como se hizo en Milán, constató la existencia de una mayoría favorable a la convocatoria de una CIG sobre la UEM. Sobra decir que sólo Mrs. Thatcher quedaría en la oposición a esta decisión. Véase al respecto: CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones de la Presidencia*, Estrasburgo, diciembre de 1989, en: *Bol. CE*, 12/1989, punto 1.1.2.

<sup>115</sup> Francisco ALDECOA LUZARRAGA, *La integración europea...*, op. cit., p. 159.

<sup>116</sup> CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones de la Presidencia*, Dublín, 25 y 26 de junio de 1990, en: *Bol. CE*, 6/1990, puntos 1.2 a 1.6.

<sup>117</sup> Los trabajos preparatorios de la CIG sobre la Unión Europea bajo la Presidencia italiana pueden verse detalladamente en: Finn LAURSEN, Sophie VANHOONACKER y Robert WESTER, “Overview of the Negotiations”, en: Finn LAURSEN y Sophie VANHOONACKER, *The Intergovernmental Conference on Political Union*, Maastricht, Martinus Nijhoff, 1992, pp. 8-10.



según lo dispuesto por el Consejo Europeo de Dublín<sup>118</sup>. Las negociaciones fueron difíciles, aunque se desarrollaron en un clima constructivo y positivo, constituyendo un éxito histórico<sup>119</sup>. Al mismo sin duda contribuyó notablemente la sustitución de Thatcher por Major al frente del ejecutivo británico en noviembre de 1990, justo antes del comienzo de la CIG, que inclinó la postura británica hacia el pragmatismo. El acuerdo final se logró justo un año después del comienzo de las negociaciones en el Consejo Europeo de Maastricht de 9, 10 y 11 de diciembre de 1991. El nuevo Tratado se firmaría en esa ciudad holandesa el 2 de febrero de 1992.

Los resultados de las dos CIGs fueron muy diferentes en relación a la participación de los diferentes actores en ellas. Así, en el caso de la Unión Económica y Monetaria (UEM) predominó el componente técnico de los negociadores –Gobernadores de los Bancos Centrales y Ministros de Finanzas-, mientras que en la Unión Política sus negociadores fueron esencialmente políticos y llevó el liderazgo el Consejo Europeo<sup>120</sup>. En el caso de la UEM, sus ambiciosos resultados responden tanto a su cuidadosa preparación por expertos nacionales y europeos como al papel destacado que ejerció la Comisión<sup>121</sup>.

En cambio, los pobres resultados de la UP son achacados tanto a la escasa preparación como al bajo perfil de las instituciones supranacionales y al predominio del liderazgo del componente intergubernamental. La CIG sobre la Unión Política será, en buena medida, un acontecimiento sobrevenido, ligado a los cambios que se producen en Europa a lo largo de 1989. Responde a dos dinámicas distintas. Por una parte, la vinculación que hace Alemania de la moneda única a una necesaria reforma institucional y la necesidad de dotar a la construcción europea de un instrumento de política exterior. Así entre los maximalistas el principal defensor de la creación

<sup>118</sup> Si bien formalmente marginado, el Parlamento Europeo logró una cierta influencia en la CIG. El Consejo Europeo decide en Octubre de 1990 implicar al PE sólo a través de reuniones periódicas de los Presidentes del PE, Comisión y Consejo y se permite que el Presidente del PE pudiera dirigir un discurso en las sesiones ministeriales de la CIG. El Presidente del PE decidió por su cuenta visitar las doce capitales durante la CIG, lo que fue muy provechoso. Además no se puede olvidar la influencia de la serie de informes Martin sobre la convocatoria y el desarrollo de las CIGs, especialmente el papel impulsor en la convocatoria de la CIG sobre la UP. Incluso, su informe final resultó menos desaprobatorio que el AUE, porque ya ha aprendido la trascendencia de reformas aparentemente pequeñas y, éste tiene también una cierta repercusión, al vincular Bélgica e Italia su ratificación del TUE al Informe positivo de los representantes de los ciudadanos en el plano europeo.

<sup>119</sup> En relación con el transcurso de las negociaciones de las dos CIGs, puede verse: Jim CLOOS, Gaston REINESCH, Daniel VIGNES y Joseph WEYLAND, *Le Traité de Maastricht. Genèse, analyse et commentaires*, op. cit., pp. 37-101; Desmond DINAN, *Ever closer Union...*, op. cit., pp. 132-158. Más explícitamente sobre las negociaciones sobre la Unión Política, véase: Finn LAURSEN, Sophie VANHOONACKER y Robert WESTER, "Overview of the Negotiations", op. cit., pp. 3-24.

<sup>120</sup> Los autores destacan que, a veces, se produjeron disensiones entre los Ministros de Economía y Finanzas, encargados de negociar la UEM y los Ministros de Asuntos Exteriores, que habían de dar la visión de conjunto, llegando a aliarse los Ministros de Finanzas contra sus colegas nacionales. Véase al respecto: Paul W. THURNER, Franz Urban PAPPI, y Michael STOIBER, "EU Intergovernmental Conferences. A Quantitative Analytical Reconstruction and Data Handbook of Domestic Preference Formation, Transnational Networks, and Dynamics of Compromise during Amsterdam Treaty Negotiations", *MZES Research Paper*, nº 15, 2002, en: <http://www.mzes.uni-mannheim.de>.

<sup>121</sup> El papel destacado que en esta negociación tiene la experticia y el conocimiento técnico y como el acuerdo final se basa en el consenso de estos técnicos más que en opciones políticas hacen que pueda calificarse al Comité Delors de "Comunidad epistémica". Amy VERDUN, "The role of the Delors Committee in the creation of EMU: an epistemic community?", *Journal of European Public Policy*, vol. 6, nº 2, 1999, pp. 308-328.

de una Unión Europea con naturaleza política es Alemania. Francia defiende una visión más intergubernamental que Alemania de la profundización política.

Sin embargo, lograrán sintetizar sus posiciones nacionales y ofrecer un liderazgo firme que lleva primero a la convocatoria de la CIG tras la carta de Mitterrand y Kohl a la Presidencia irlandesa y que conducirá a los principales éxitos de ésta. Entre los actores intergubernamentales hay que citar también a Italia, defensora a ultranza del supranacionalismo, y a España, defensora de la profundización pero opone a la moneda única la compensación del fondo de cohesión como vía para que los Estados más débiles puedan incorporarse también a la misma.

Entre los Estados minimalistas hay que citar en solitario al Reino Unido, estando en esta ocasión Dinamarca y Grecia más integrados. A pesar del giro de Major frente a Thatcher y su posición más constructiva, no dejará tampoco de plantear reservas a la integración política por la presión de su partido. Los desarrollos del TUE muestran el papel central de los Gobiernos como aceleradores o deceleradores de la integración<sup>122</sup>. Este Tratado, pese a todas sus limitaciones fue posible por las coaliciones flexibles que se formaron, no estando ningún país en una posición aislada y existiendo diversas combinaciones<sup>123</sup>.

La Comisión juega un papel mucho menor en la CIG, presentando un nivel bajo producto de que se encontró de frente con una tarea que no había previsto y así sólo movió ficha cuando los Estados ya se habían posicionado<sup>124</sup>. Si bien es la iniciadora de algunas propuestas de éxito como el principio federal de la subsidiariedad, se “quemó” al hacer una defensa numantina de algunas propuestas que casi todos los Estados rechazaban como la estructura federal de árbol o un reforzamiento exagerado de la Comisión y el Parlamento. Como excepción del nivel bajo hay que destacar su actuación en materia de política social que logró desbloquear la negociación a través de la propuesta del Protocolo a once<sup>125</sup>.

El papel de la Presidencia del Consejo en esta CIG fue muy relevante como consecuencia del bajo perfil de la Comisión. La primera etapa ejercida por Luxemburgo, que a pesar de su pequeño tamaño tuvo gran relevancia política, hizo de mediador honesto y elabora el proyecto de Tratado que finalmente verá la luz con la estructura de templo<sup>126</sup>. La Presidencia holandesa fue controvertida, aunque no anodina y sin efectos a causa de la división interna del Gobierno y

---

<sup>122</sup> Robert A. JONES, *The politics and economics of the European Union. An Introductory Text*, Cheltenham, Edward Elgar, 2001, p. 56.

<sup>123</sup> Desmond DINAN, *Ever closer Union...*, op. cit., p. 179.

<sup>124</sup> Renaud DEHOUSSE y Giandomenico MAJONE, “The Institutional Dynamics of European Integration: From the Single Act to the Maastricht Treaty”, en: Stephen MARTIN, (Ed.), *The Construction of Europe: essays in honor of Emile Noël*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 1994, p. 107.

<sup>125</sup> Gerda FALKNER, “How intergovernmental are Intergovernmental Conferences? An example from the Maastricht Treaty reform”, *Journal of European Public Policy*, vol. 9, nº 1, 2002, pp. 98-119.

<sup>126</sup> Desmond DINAN, *Ever closer Union...*, op. cit., p. 185.

de que se encontró con demasiadas responsabilidades internacionales. La Secretaría del Consejo juega un papel esencial entre bastidores, en la CIG sobre la Unión Política, especialmente su Secretario General, Neils Ersbøll. Presenta el documento para la Cumbre de Roma de octubre que será la base para las negociaciones y contribuyó extensamente al Proyecto de la Presidencia luxemburguesa de abril de 1991 que finalmente vería la luz.

En la negociación sobre la Unión Europea de Maastricht existirían otros actores transnacionales que influirían notablemente en el resultado de las negociaciones: las regiones europeas<sup>127</sup>. Estas asociadas en un importante lobby logró prácticamente todas las demandas que habían planteado en una Resolución de el Asamblea de Regiones Europeas de diciembre 1990, relativas sobre todo a la creación de un órgano de representación regional y reconocimiento del principio de subsidiariedad<sup>128</sup>.

Los problemas surgen con la ratificación: no sólo por el conocido no danés en referéndum sino también por el arriesgado “pequeño sí” francés, la costosa aprobación por el Parlamento británico, y el pronunciamiento adverso del Tribunal Constitucional de Karlsruhe<sup>129</sup>. La ratificación de Maastricht muestra el divorcio existente entre la clase política y las poblaciones de los Estados miembros<sup>130</sup>. La llamada “ruptura del consenso permisivo” que se produce en Maastricht, la cumbre del federalismo europeo, introducirá una de las claves futuras del proceso político europeo: la posterior actitud menos ambiciosa y más cuidadosa por guardar el interés nacional de los Gobiernos europeos en las posteriores CIGs y que en la agenda de la Unión a partir de este momento se incluya la prioridad de “acercar Europa al ciudadano”.

Por ello, puede decirse que esa dificultad en la ratificación no se queda en eso sino que pasa al modelo europeo de dos formas distintas. Por una parte, rebajando la ambición reformadora de las posteriores CIGs, que más que constitucionales serán de desarrollo y adaptación. Por la otra, introduciendo un nuevo objetivo en la integración europea, si antes primaba la eficacia, esto es, hacer a la construcción europea capaz de enfrentarse a los desafíos internos y externos, las posteriores citas privilegiarán la legitimidad y democracia del sistema político introducido<sup>131</sup>.

<sup>127</sup> El papel destacado de las regiones europeas, en general, se refuerza por la posición interna del Bundesrat alemán que amenaza a su Gobierno con bloquear la ratificación si no se garantiza la subsidiariedad y mayor participación de los Länder en la política europea. De ahí que el gobierno alemán impulsara toda una serie de medidas para la participación política de las regiones como el Comité de las Regiones, el principio de subsidiariedad o la posibilidad de que al Consejo de Ministros vayan representantes regionales.

<sup>128</sup> ASAMBLEA DE LAS REGIONES DE EUROPA, *Resolución sobre la participación institucional del nivel regional en el proceso decisional de la Comunidad Europea*, Estrasburgo, 5 y 6 de diciembre de 1990.

<sup>129</sup> El complejo proceso de ratificación post-Maastricht se examinará en detalle en el epígrafe 3.4.2.

<sup>130</sup> Jim CLOOS, Gaston REINESCH, Daniel VIGNES y Joseph WEYLAND, *Le Traité de Maastricht. Genèse, analyse et commentaires*, op. cit., p. 128.

<sup>131</sup> Cabe recordar una interesante reflexión de Edwards y Pijpers que sostienen que el rechazo de la población europea a Maastricht fue, sobre todo, la demostración de la naturaleza política de ese Tratado ya que sólo los sistemas con altas implicaciones políticas son susceptibles de generar aceptación o rechazo entre la ciudadanía. Véase al respecto: Geoffrey EDWARDS y Alfred PIJERS, “The 1996 IGC: An Introduction”, op. cit., p. 8.

El Tratado de la Unión Europea fundamentalmente responde a una función de adaptación a un nuevo entorno internacional y a un reordenamiento de relaciones causadas por la unificación alemana, que llevarán en última instancia a la creación de la moneda única europea y al reforzamiento de las estructuras políticas europeas para apaciguar los temores franceses<sup>132</sup>. El Tratado de Maastricht supone, ante todo, la explicitación de la naturaleza y finalidad políticas de la integración europea a través de la creación de la Unión Europea. Además ofrece un enfoque comprensivo de la misma: fundamenta la Unión Económica y Monetaria, disminuye el déficit democrático a través de una ambiciosa reforma institucional; contempla por primera vez beneficios para el ciudadano europeo, profundiza las áreas de actuación de la Comunidad Europea e incluye la coordinación para las cuestiones de mutuo interés de los Estados miembros, en la Política Exterior y de Seguridad Común y los asuntos de Justicia e Interior, los llamados “pilares intergubernamentales”<sup>133</sup>.

En Maastricht, además, se introducirá otro rasgo propio de la construcción europea, fruto como en el caso anterior del necesario acuerdo entre maximalistas y minimalistas: la integración diferenciada. Esta aparecerá, en un primer momento, por las exenciones concedidas al Reino Unido en materia monetaria y social. Tras el referéndum negativo danés, igualmente, se acordará con este país especificidades en materia monetaria, el tercer pilar y ciudadanía. En Maastricht se produce un intento de acomodar la diversidad creciente en el seno de la Unión y así se introducen dos rasgos fundamentales y característicos del modelo político europeo: junto a la flexibilidad ya comentada, la subsidiariedad<sup>134</sup>. Las sucesivas reformas que, a su vez se enfrentan a un incremento de la diversidad de la mano de las ampliaciones producidas o esperadas, van a desarrollar posteriormente esos dos rasgos.

Además de estos rasgos definitorios del modelo de la Unión, Maastricht introduce un novedoso objetivo para una organización internacional, la Unión Económica y Monetaria<sup>135</sup>. Se decide, mediante la plena adopción del Plan Delors, la irreversibilidad de la misma y que su tercera etapa de la UEM con la introducción de la moneda única se abriría lo más tardar en 1999. Se crea igualmente un Banco Central Europeo, primera institución europea de naturaleza federal,

<sup>132</sup> En este sentido, Edwards y Pijpers sostienen que la perspectiva de la UME jugó su papel en una transición suave en la reunificación alemana, así frente a la unidad europea, Moscú no pudo poner mayores inconvenientes. Geoffrey EDWARDS y Alfred PIJPERS, “The 1996 IGC: An Introduction”, op. cit., p. 10.

<sup>133</sup> Para un estudio detallado del Tratado de la Unión Europea, adoptado en Maastricht, véase: FRANCISCO ALDECOA LUZARRAGA, *La Integración Europea...*, op. cit., pp. 163-173; Jim CLOOS, Gaston REINESCH, Daniel VIGNES y Joseph WEYLAND, *Le Traité de Maastricht...*, op. cit.; MARIÑO MENÉNDEZ, F. M. (ed.), *El Tratado de la Unión Europea: análisis jurídico*, Documentación Jurídica 82-83, Madrid, Ministerio de Justicia e Interior, 1995; Santiago RIPOL CARULLA, S., *La Unión Europea en transformación: el Tratado de la Unión Europea en el proceso de integración comunitaria*, Barcelona, Ariel, 1995.

<sup>134</sup> Sonia MAZEY, “European integration: Unfinished journey or journey without end?”, op. cit., p. 39.

<sup>135</sup> En relación a la Unión Económica y Monetaria, sus características principales y las de sus instituciones, véase: Jean-Victor LOUIS, *Del sistema monetario europeo a la unión europea*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, Col. Cuadernos y Debates nº 9, 1994; Ramón TAMAMES, *Unión Monetaria y Euro: la recta final*, Madrid, Espasa-Calpe, 1998.

que entraría a funcionar en la tercera etapa, con el objetivo principal de garantizar la estabilidad de precios. La UEM utilizará como herramienta para su consecución la flexibilidad, además en los dos sentidos propios del modelo europeo: la flexibilidad voluntaria, con los "opt-outs" del Reino Unido y Dinamarca y la flexibilidad en base a capacidades, basada en los criterios de convergencia.

La parlamentarización progresiva del sistema institucional es otra característica del modelo político europeo que Maastricht introducirá. Esta se producirá a través de un otorgamiento inusitado de poderes al Parlamento Europeo: así se establecerá la codecisión en materia de legislación, se regulará su derecho de investigación, el derecho de los ciudadanos de petición ante él y el nombramiento del defensor del Pueblo se pondrá en sus manos así como una participación del PE en el nombramiento del Presidente de la Comisión. Así un rasgo fundamental de la Unión Europea frente a la Comunidad Europea será la reforma institucional, siendo una de las características de su naturaleza política el que el Parlamento sea colocado en el centro de la construcción política, produciendo su democratización e incremento de su legitimidad.

Otras características propias de la naturaleza política introducidas por Maastricht son la ciudadanía y la creación de un Comité de las Regiones. La primera es ya una consagración explícita del carácter político de la Unión, creando un vínculo directo entre ésta y sus ciudadanos a los cuales se les reconoce una serie de derechos<sup>136</sup>. La segunda es el reconocimiento de la diversidad europea en términos de vertebración política y así se quiere tener presentes a las regiones y colectividades locales en las cuestiones de su incumbencia. Finalmente, el TUE innovará creando nuevas políticas europeas, primero los asuntos de justicia e interior, y luego políticas comunitarias de sociedad, como educación, salud pública, industria, cultura, redes transeuropeas y protección de los consumidores.

Entre los rasgos que el TUE completa, hay que citar la Política Exterior y de Seguridad Común, que no sólo mejora sustancialmente la Cooperación Política Europea, sino que supone un verdadero salto cualitativo hacia una política común, aunque permanezca en un marco intergubernamental. Las diferencias con la primera residirán, sobre todo, en el marco institucional único, que garantiza una coherencia del conjunto de la política exterior de la Unión y que incluye todos los asuntos políticos, incluidos los de seguridad. Otros rasgos que el TUE completa es la adopción de una verdadera política social, recogida en un Protocolo, si bien a once dada las reservas del Reino Unido frente a esta cuestión.

---

<sup>136</sup> En relación a la ciudadanía, véase: Diego J. LIÑÁN NOGUERAS, "De la ciudadanía europea a la ciudadanía de la Unión", *Gaceta Jurídica de la CE*, D-18, septiembre de 1992, pp. 63-99; Manuel PÉREZ GONZÁLEZ, "La ciudadanía de la Unión: un estatuto evolutivo", en: MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando M. (ed.), *El Tratado de la Unión Europea: análisis jurídico*, op. cit., pp.77 y ss.

Por otro lado, la cohesión económica y social igualmente recibe un importante desarrollo a través de la creación del fondo de cohesión, que busca apoyar el desarrollo estructural de los países más retrasados sin que sucumban en graves déficits públicos y que puedan así incorporarse a la Unión Económica y Monetaria. Finalmente el TUE regulará en el Derecho Originario la política de cooperación al desarrollo, llevada a cabo desde sus inicios por la Comunidad en distintos marcos. Entre los rasgos del modelo de la Unión, que el TUE desarrolla pero sin alterar en su naturaleza se cuenta la extensión a algunos ámbitos de la mayoría cualificada

El Tratado de Maastricht cubre ambiciosos objetivos, tanto en términos de profundización como de democratización, si bien en ocasiones es algo vago y contradictorio, estando abierto a varias interpretaciones. Cada gobierno llegó a Maastricht con su lista de preferencias, lo que podía aceptar frente a su opinión pública, pero ninguno quería tampoco ser la causa del fracaso. Por ello, el acuerdo sólo fue posible a través del uso generoso de fórmulas vagas y equívocas, suavizando parte de la redacción y concediendo exenciones (opt-out) a los Estados más reticentes a la integración<sup>137</sup>. A pesar de todas sus limitaciones Maastricht supondrá la Cumbre de la mutación; se produce el mayor impulso de integración política conocido desde los Tratados fundacionales. Sin embargo, ese impulso no será tanto federalista como intergubernamental, ya que pondrá gran parte de la nueva soberanía cedida en las manos de los Gobiernos a través del método de cooperación. Surge así el modelo político propio de la integración europea, el federalismo intergubernamental, que se había ya esbozado en el AUE.

## **2.7. EL TRATADO DE AMSTERDAM (1997): EL DESARROLLO DEL MODELO POLÍTICO DE MAASTRICHT.**

Los Estados miembros se embarcarían en una nueva reforma poco tiempo después de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, con la preparación de la Conferencia Intergubernamental que el propio TUE programaba para 1996<sup>138</sup>. Así el Consejo Europeo de Corfú de junio de 1994 decidió la constitución de un Grupo de Reflexión, formado por representantes de los Jefes de Estado y de Gobierno y de un representante de la Comisión, a

---

<sup>137</sup> Ejemplo de la suavización de fórmulas para no poner en peligro el futuro de la reforma es la conocida cuestión de la "vocación federal" de la Unión Europea. Figurando esta expresión en la propuesta inicial de la Presidencia hubo de ser retirada en el último minuto a causa de una reserva grave del Reino Unido y se sustituyó por la tradicional mención a "una Unión más estrecha de los pueblos de Europa". El trasfondo de esta cuestión reside en las diferentes culturas jurídico-políticas de los Estados miembros de forma que, a veces, detrás de unos mismos conceptos se esconden percepciones distintas o, incluso, opuestas. Así "federalismo" en el Reino Unido es sinónimo de centralización, por muy incomprensible que pueda parecer para otros como los alemanes o españoles, que entendemos, precisamente, todo lo contrario.

<sup>138</sup> El artículo N.2 del TUE disponía que "En 1996 se convocará una Conferencia de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros para que examine, de conformidad con los objetivos establecidos en los artículos A y B de las disposiciones comunes, las disposiciones del presente Tratado para las que se prevea una modificación".

fin de que preparara cuidadosamente la CIG de 1996<sup>139</sup>. El objetivo de la creación del Grupo es doble: por una parte, capitalizar los beneficios que una preparación detallada ofrece, como se vio en citas anteriores. Por otra parte, responde a la necesidad de hacer un esfuerzo de publicidad a fin de fomentar el debate público y la implicación del ciudadano en los debates europeos, necesaria tras la crisis de ratificación de Maastricht.

El principal rasgo característico de esta CIG, y que se reflejará en sus resultados, fue que no se trata de una CIG voluntaria o requerida por acontecimientos imperiosos. Los Estados se embarcaron en la reforma porque así se habían comprometido en el artículo N.2 del TUE pero su falta de entusiasmo se reflejará en la falta de compromiso y en los resultados decepcionantes<sup>140</sup>. La reforma, más que introducir rasgos novedosos en la construcción europea, se limitará a desarrollar en algunos aspectos el modelo introducido en Maastricht.

La CIG de Amsterdam se encontrará ante demandas de adaptación del modelo europeo de integración causadas por el fracaso de atracción del electorado europeo, las negociaciones de ampliación que recibirán un nuevo impulso en Essen en diciembre de 1994, la nueva situación de seguridad puesta de manifiesto por las Guerras de la exYugoslavia, así como la crisis económica y las altas cotas de desempleo que amenazaban la Unión Económica y Monetaria. Fruto de las lecciones de Maastricht la CIG no fue sólo más publicitada sino también más abierta e inclusiva, convocándose a mayor número de instituciones y grupos a que expusieran sus puntos de vista sobre la reforma<sup>141</sup>. Resultó en un debate mucho más amplio que el de Maastricht aunque estuvo lejos de entusiasmar a la opinión pública.

El Grupo de reflexión comenzó sus trabajos en 1995, es conocido por el nombre de Grupo Westendorp por el diplomático español que lo presidiera, al transcurrir durante turno de Presidencia del Consejo española<sup>142</sup>. Tras meses de trabajo, habiendo examinado diversos informes de las instituciones sobre el funcionamiento del TUE, identificó en su informe final presentado al Consejo Europeo de Madrid, cuáles eran los desafíos ante los que se encontraba la Unión Europea, a qué objetivos debía responder la reforma y cuáles eran los principales ámbitos de acuerdo<sup>143</sup>. Los objetivos de la reforma según el Informe Westendorp serían: hacer de Europa una empresa de los ciudadanos, mejorar el funcionamiento de la Unión y prepararla para la futura ampliación y dotar a la Unión de mayor capacidad para la acción exterior. Este

<sup>139</sup> CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones de la Presidencia*, Corfú, 24 y 25 de junio de 1994, en: *Revista de instituciones europeas*, vol. 21, nº 2, 1994, pp. 673-702.

<sup>140</sup> Araceli MANGAS MARTÍN, "Estudio preliminar. La Unión Europea: del Tratado de Maastricht al Tratado de Amsterdam", *Tratado de la Unión Europea. Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y otros actos básicos de Derecho Comunitario*, Madrid, Tecnos, 2000 (8ª Ed.), pp. 21-51, esp. las pp. 22-23.

<sup>141</sup> Robert A. JONES, *The politics and economics of the European Union*, op. cit, p. 70.

<sup>142</sup> En nuestro país también se llevaron a cabo iniciativas de preparación de la CIG 1996. Véase al respecto: SECRETARÍA DE ESTADO PARA LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Bases para una reflexión*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1995.

<sup>143</sup> Informe del Grupo de Reflexión, Bruselas, 5 de diciembre de 1995, SN 520/95 (REFLEX 21). La parte general del Informe está en: *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 23, nº. 1, 1996, pp. 365-378.

Grupo de reflexión comparte con el Dooge su naturaleza intergubernamental, si bien siguió un método de trabajo opuesto al de Dooge. Decidió consignar por cada cuestión cuáles eran las posiciones de las delegaciones, lo que no permitió el alcance ambicioso del primero, sino una mera constatación de las distintas posiciones nacionales.

La CIG se pondría en marcha en el Consejo Europeo de Turín el 29 de marzo de 1996, concluyendo en Amsterdam el 16 y 17 de junio de 1997. Se trata de la CIG más larga y, sin embargo, de resultados que no pueden calificarse de ambiciosos. Las deliberaciones durante la CIG mostraron profundas divergencias entre Estados, instituciones y demás actores y la falta de un objetivo común, presentándose cada uno con su lista de la compra tratando de maximizar sus resultados<sup>144</sup>.

Los escasos resultados de Amsterdam son, por tanto, achacables a la vuelta de los Estados miembros hacia sus intereses nacionales, y a que, por mucho tiempo, las negociaciones estuvieron pendientes de acontecimientos nacionales, sobre todo, el resultado de las elecciones británicas y las legislativas francesas de mayo de 1997<sup>145</sup>. Igualmente se dejó sentir el cambio de método en la conducción de los trabajos. En la CIG de 1996 ya no se trabajó sobre propuestas articuladas presentadas por la Presidencia y/o la Comisión sino sobre documentos que, a semejanza del Informe Westendorp, reflejan las distintas posiciones nacionales.

En esta CIG se produce el protagonismo absoluto de los actores intergubernamentales y la ausencia de los supranacionales, con una excepción, una incipiente influencia de la sociedad civil organizada, que logra introducirse como un fantasma en la mesa de las negociaciones<sup>146</sup>. Común a todos los actores que participan en la CIG, intergubernamentales y comunitarios, es su falta de ambición y liderazgo político. Ningún país se mostró tremendamente partidario de la profundización: incluso Kohl se muestra poco entusiasta con más integración y más preocupado con sus problemas económicos domésticos y la defensa a ultranza de la UME. Los

---

<sup>144</sup> En relación con el transcurso de las negociaciones véase: Marcelino OREJA, "El desarrollo de la CIG", en: Marcelino OREJA AGUIRRE (Ed.), *El Tratado de Amsterdam: análisis y comentarios*, Vol. 1, McGraw-Hill, 1998, pp. 73-116; Franklin DEHOUSSE, *Amsterdam: the Making of a Treaty*, London, Kogan Place, 1999.

<sup>145</sup> El Gobierno de Major presenta un papel obstaculizador de los avances en las primeras etapas, sobre todo, durante la preparación en el Grupo Westendorp, luego se automarginó por problemas internos. El relevo de las elecciones de mayo de 1997 de Major por Blair le devolvió el protagonismo al Reino Unido con un giro que permitió muchos de los avances de la CIG, sobre todo en materia social, política exterior y seguridad y justicia. La victoria electoral del Partido Socialista de Jospin en Francia, a su vez, sirvió de impulso para la introducción del capítulo sobre empleo. Durante el desarrollo de la CIG, el Tribunal constitucional danés estaba viendo un recurso de inconstitucionalidad de la ratificación de Maastricht, esto junto al compromiso de celebrar referéndum hizo que los negociadores daneses se opusieran a mayores transferencias de competencias o un uso mayor de la mayoría cualificada, situándose en las posiciones más minimalistas.

<sup>146</sup> Dado el protagonismo indiscutible de los actores intergubernamentales, Beach no duda en calificar esta CIG y la de Niza de "método intergubernamental". Véase: Derek BEACH, *Towards a new method of constitutional bargaining? The role and impact of EU institutions in the IGC and convention method treaty reform*, op. cit., p. 6.



Estados pequeños proporcionalmente invirtieron más esfuerzos aunque su influencia resultó finalmente pequeña<sup>147</sup>.

La Presidencia italiana del Consejo con que se inauguró la CIG fue sorprendentemente inactiva, produciéndose nulos progresos en la CIG. La Presidencia irlandesa que continuó puede calificarse de poco metódica y así en el documento de fin de etapa que presentara al Consejo Europeo de Dublín pueden visualizarse pocos avances en relación al Informe Westendorp. La Presidencia holandesa, en cambio, llevará a cabo un trabajo decidido, permitiendo el resultado final.

La Comisión Europea presentó un nivel de participación muy anodino, poco decidida en sus propuestas, congruente con el estreno de Santer y el bajo perfil político de todo su mandato. El Parlamento Europeo, tampoco logra en esta CIG sentarse en la mesa de negociación pero conseguirá abrirse un hueco un poco mayor, ya que el Grupo de Reflexión contó con dos representantes<sup>148</sup>. La Secretaría del Consejo fue la gran ganadora de la estructura intergubernamental de la CIG en ausencia de la Comisión, lo que unido a que las Presidencias las desempeñan países pequeños, le atribuirá el papel de formular y presentar las propuestas de negociación y de proveer la experiencia técnica y los servicios jurídicos a la CIG<sup>149</sup>.

Fruto de las lecciones de Maastricht, la CIG de Amsterdam fue más abierta e inclusiva, convocándose a un gran número de instituciones y grupos a que expusieran sus puntos de vista sobre la reforma a través de las escuchas a ONGs llevadas a cabo por el Parlamento Europeo<sup>150</sup>. El mayor impacto del lobbying de la sociedad civil es posible por la ampliación de la agenda de la reforma para centrarse en aspectos relativos a la ciudadanía, los derechos humanos y la democracia<sup>151</sup>. La novedad de Amsterdam es, por tanto, una cierta implicación de la sociedad civil en las revisiones de los Tratados.

El Tratado de Amsterdam carece de un tema central, movilizador de la reforma como sus dos antecedentes, con el mercado interior y la Unión Económica y Monetaria y la Unión Política, respectivamente<sup>152</sup>. Gran parte de la doctrina que valoró los trabajos de la CIG de Amsterdam

<sup>147</sup> Sobre las posiciones de los diferentes Estados miembros frente a los distintos asuntos negociados en la CIG, véase: Marcelino OREJA, "El desarrollo de la CIG", en: Marcelino OREJA AGUIRRE (Ed.), *El Tratado de Amsterdam: análisis y comentarios*, Vol. 1, McGraw-Hill, 1998, pp. 73-116; Franklin DEHOUSSE, *Amsterdam: the Making of a Treaty*, op. cit.

<sup>148</sup> El Consejo Europeo finalmente decide que no sea parte de la CIG pero que los negociadores le informarían regularmente y podría dirigir sus observaciones sobre los asuntos en discusión. El bajo perfil de la Comisión le priva también al Parlamento Europeo la posibilidad de influir a través de ella.

<sup>149</sup> Derek BEACH, *Towards a new method of constitutional bargaining?...*, op. cit., p. 12.

<sup>150</sup> Andrew DUFF (Ed.), *The Treaty of Amsterdam*, London, Sweet and Maxwell, 1997, p. XXXVIII; Robert A. JONES, *The politics and economics of the European Union...*, op. cit., p. 70.

<sup>151</sup> Igualmente en relación a la incidencia de las ONG transnacionales en las negociaciones directas cabe recordar que una insistente campaña de Amnistía Internacional logra que se desestime la petición del Gobierno español de eliminar el asilo entre Estados miembros. Véase: Carlos CLOSA, "International Limits to National Claims in EU Constitutional Negotiations: The Spanish Government and the Asylum Right for EU Citizens", *International Organization*, vol. 3, nº 3, 1998, pp. 389-411.

<sup>152</sup> Robert A. JONES, *The politics and economics of the European Union*, op. cit, p. 72.

resultó demoledora, llegando a considerar que se había convocado una CIG para nada, otros como Aldecoa, vieron “un pequeño gran paso”, en el sentido de que las disposiciones introducidas en el Tratado desarrollaban el modelo de la Unión, permitiéndole llevar a cabo políticas más democráticas y eficaces<sup>153</sup>.

Fruto del fin del “consenso permisivo” uno de los objetivos principales del Tratado de Amsterdam es acercar la Unión al ciudadano. Esto causará que la reforma afecte a ámbitos relativos a los derechos humanos, la ciudadanía o la democracia, así que puede considerarse que el acercamiento al ciudadano sino el “leit-motiv” es uno de los ejes de la reforma<sup>154</sup>. El otro gran objetivo será la mejora de los mecanismos de política exterior, a fin de hacerla más proactiva que reactiva como se había mostrado la PESC de Maastricht, incapaz de prevenir conflictos como el de la antigua Yugoslavia<sup>155</sup>.

Entre las características que el Tratado de Amsterdam añadirá al modelo político europeo hay que citar la creación de un mecanismo de cooperaciones reforzadas, como herramienta que permita en el futuro gestionar la diversidad y permitir la integración en una Unión cada vez más amplia<sup>156</sup>. Introduce nuevas cláusulas para asegurar la transparencia de la actuación europea, sobre todo en el seno del Consejo, y otorga al ciudadano europeo el derecho de acceso a los documentos de la Unión. Como novedad, contempla una cierta participación, aún embrionaria de los Parlamentos Nacionales en la actividad política de la Unión a través de la Conferencia de Organos para los Asuntos Comunitarios (COSAC). Finalmente, se introduce otro elemento importante del modelo europeo con el objetivo de reforzar su vertiente democrática: el procedimiento de sanción a un Estado miembro por violación de los principios de la Unión.

Amsterdam completará algunos elementos del modelo europeo, creando un “área de libertad, seguridad y justicia”, esto es, la consolidación y mejora de la cooperación intergubernamental en materia de asuntos de justicia e interior. Este área, además, supone la comunitarización de las políticas de asilo e inmigración y la introducción de la cooperación intergubernamental

<sup>153</sup> Sobre la valoración de los resultados de la CIG 1996 véase: Francisco ALDECOA LUZARRAGA, “El Tratado de Amsterdam, un pequeño gran paso en la consolidación del modelo de la Unión”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 18, 1998, pp. 14-47; Franklin DEHOUSSE, “Le Traité d'Amsterdam, reflet de la nouvelle Europe”, *Cahiers de Droit européen*, nº 3:4, 1997, pp. 555-605; Juan Manuel FARAMIÑÁN GILBERT (Coord.), *Reflexiones en torno al Tratado de Amsterdam y el futuro de la UE*, Granada, Comares, 2000; Jean-Marc FAVRET, “Le Traité d'Amsterdam: une révision a minima de la «Charte constitutionnelle» de l'Union européenne. De l'intégration à l'incantation?”, *Cahiers de Droit européen*, nº 5:6, 1997, pp. 555-605; Enrique LINDE PANIAGUA (Dir.), *Los retos de la Unión Europea ante el siglo XXI*, Madrid, UNED y Banco de Comercio, 1997; Araceli MANGAS MARTÍN, “La reforma institucional en el Tratado de Amsterdam”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 3, 1998, pp. 7-41; Marcelino OREJA AGUIRRE (Dir.), *El Tratado de Amsterdam. Análisis y comentarios*, op. cit.; Michel PETITE, “Le traité d'Amsterdam: ambition et réalisme”, *Revue du Marché Unique Européen*, vol. 3, 1997, pp. 17-52.

<sup>154</sup> Sonia MAZEY, “European integration: Unfinished journey or journey without end?”, op. cit., p. 39.

<sup>155</sup> Francisco ALDECOA LUZARRAGA, *La integración europea...*, op. cit., pp. 351-156.

<sup>156</sup> En relación a esta cuestión véase: José MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, “La reforma institucional y la cooperación reforzada en el Tratado de Amsterdam”, en: AA.VV., *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1998*, Leioa-Madrid, UPV/EHU y Tecnos, 1999, pp. 89-144; Mariola URREA CORRES, *La cooperación reforzada en la Unión Europea*, op. cit., pp. 72-88.

Schengen en los Tratados<sup>157</sup>. Otro aspecto que resulta desarrollado y completado es la PESC con nuevos instrumentos institucionales como la creación del Alto Representante para la PESC y las estrategias comunes, mecanismos para la aminoración de la unanimidad a través de la abstención constructiva y el desarrollo de la PESD a través de la introducción de las llamadas “tareas de Petersberg” de prevención y gestión de crisis en el Tratado<sup>158</sup>.

El modelo europeo, que contaba ya con una coordinación económica a fin de conseguir la Unión Económica y Monetaria y un embrión de política social, se completará con una política de empleo, elemento central del giro social hacia el ciudadano europeo<sup>159</sup>. En la misma línea, y respondiendo ante las inquietudes ciudadanas por las crisis alimentarias y de salud pública, se reforzarán los instrumentos de actuación de las políticas de salud pública y protección de los consumidores.

El Tratado de Amsterdam mejora sin alterar algunos de los elementos propios de la Unión. En este sentido: otorga al Parlamento Europeo más poderes a través de la extensión de la codecisión; simplifica los procedimientos legislativos; extiende la mayoría cualificada a catorce nuevos casos; otorga más autonomía para el Comité de las Regiones; simplifica y consolida los Tratados; introduce el Protocolo social en el Tratado y refuerza la aplicación del principio de subsidiariedad. Igualmente introducirá el Pacto de Estabilidad y Crecimiento como necesario complemento a la Unión Económica y Monetaria, a fin de prorrogar la disciplina en materia de finanzas públicas más allá del ingreso en la moneda única.

Entre las debilidades del Tratado de Amsterdam hay que citar la falta de un tema central y de coherencia, que en algunos casos presenta una redacción vaga y ambigua, que no llega a un acuerdo en muchos de los asuntos que debatió y, sobre todo, que evita el grueso de la reforma institucional<sup>160</sup>. En este último sentido, Amsterdam falla en alcanzar uno de sus tres objetivos fundamentales: preparar la Unión para la ampliación. No se logra el acuerdo en materia institucional, sobre todo, porque los Estados no ven la urgencia inmediata que les obligue a hacer concesiones impopulares. Adoptan, en cambio, un Protocolo sobre la ampliación que recoge unas disposiciones transitorias para adecuar las instituciones frente a las primeras

<sup>157</sup> Véase al respecto: José MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, *La inmigración y el asilo en la Unión Europea. Hacia un nuevo espacio de libertad, seguridad y justicia*, Madrid, Colex, 2002.

<sup>158</sup> El hecho de que la defensa europea comience a construirse a partir de un instrumento de gestión de crisis propio de una potencia civil es resultado directo tanto de las guerras de la exYugoslavia como de la adhesión a la Unión Europea en 1995 de tres Estados neutrales, Austria, Finlandia y Suecia. Sobre este asuntos y la posición de estos Estados ante la CIG 1996, véase: Laura C. FERREIRA-PEREIRA, “The Military Non-Allied States in the CFSP of the 1990’s”, *European Integration On-line Papers*, vol. 8, nº 3, 2004, en: <http://ejop.or.at>.

<sup>159</sup> Aldecoa considera que el elemento fundamental del Tratado de Amsterdam lo constituye el “giro social”, esto es, la adición de políticas y medidas sociales al modelo económico europeo. Francisco ALDECOA LUZARRAGA, “El Tratado de Amsterdam, un pequeño gran paso en la consolidación del modelo de la Unión”, op. cit.

<sup>160</sup> En relación a la reforma institucional en el Tratado de Amsterdam, véase: Roberto VICIANO PASTOR, *La reforma institucional de la Unión Europea y el Tratado de Amsterdam*, Valencia, Tirant lo Blanch y Polo Europeo Jean Monnet, 2000; Claude BLUMANN, “Aspects institutionnels”, *Revue Trimestrielle de Droit européen*, vol. 33, nº 4, 1997, pp. 721-749.

adhesiones<sup>161</sup>. Se aplaza la reforma en tres aspectos fundamentales, que constituirán los llamados “fleclos de Amsterdam”: la composición de la Comisión, la ponderación de votos en el Consejo y la extensión de la mayoría cualificada. Esta limitación de Amsterdam obligará a que un mes después de su entrada en vigor, la Unión se embarque en una nueva Conferencia Intergubernamental, la de Niza, centrada en los deberes que Amsterdam dejó sin terminar.

## **2.8. EL TRATADO DE NIZA (2001): LA INCAPACIDAD DE LA CIG PARA PREPARAR LA UNIÓN PARA LA AMPLIACIÓN.**

Del fracaso relativo de la CIG de Amsterdam surge la necesidad de convocar una nueva CIG para el año 2000, a fin de adaptar las instituciones de la Unión a la ampliación. Aún antes de ser aplicado ya se preveía la insuficiencia de las disposiciones del Protocolo sobre la ampliación. Dada la promesa de la Unión Europea a los Estados candidatos de tener la Unión preparada para proceder a la ampliación lo más tarde en 2002, el Consejo Europeo de Colonia de junio de 1999, se vio forzado a convocar una CIG para el año 2000, a fin de resolver los “fleclos de Amsterdam”<sup>162</sup>.

Ese mismo Consejo Europeo decidiría, además, la creación de un órgano innovador, con representantes de los Gobiernos y de los Parlamentos de los Estados miembros, del Parlamento Europeo y de la Comisión Europea, con la tarea de elaborar una Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea<sup>163</sup>. Sería la primera Convención cuyos trabajos avanzarían en paralelo a los de la CIG, mostrando las posibilidades de un nuevo método frente al intergubernamental de reforma. Método que, además, desde la doctrina ya se entendería en ese momento como “constitucional”<sup>164</sup>.

La convocatoria de la CIG fue bien recibida por la doctrina, requiriéndose a los Estados miembros la necesidad de una amplia reforma constitucional ya que la UE se encontraba ante cuestiones estratégicas: la ampliación, la inadecuación del sistema institucional, cómo ganar apoyo público y recuperar un cierto dinamismo. La CIG 2000 se caracterizaría por un marcado intergubernamentalismo, causado no sólo por la agenda, relativa principalmente a los asuntos

---

<sup>161</sup> El Protocolo introducía la posibilidad de ampliar la Unión hasta veinte Estados miembros, llevando a cabo los ajustes institucionales precisos en materia de composición de la Comisión y ponderación de votos. Ahora bien, ordenaba la convocatoria de una nueva CIG para antes de que la Unión sobrepasase el número de veinte Estados miembros. Véase al respecto: *Protocolo sobre las instituciones en la perspectiva de la ampliación de la Unión Europea*, Protocolo anejo al Tratado de Amsterdam.

<sup>162</sup> CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones de la Presidencia*, Colonia, 3 y 4 de junio de 1999, puntos 52-54, en: <http://ue.eu.int>.

<sup>163</sup> El método y el resultado de la Convención para la redacción de una Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea se examinará en el capítulo 4.

<sup>164</sup> Philippe DE SCHOUTHEETE, “Guest editorial: the Intergovernmental Conference”, op. cit., p. 845.

de poder, sino también por la ausencia de protagonismo de los dos actores supranacionales principales: la Comisión y el Parlamento Europeo<sup>165</sup>.

La CIG coincidió con los últimos coletazos de la crisis de dimisión de la Comisión de marzo de 1999. Así, este órgano supranacional estuvo prácticamente ausente en la etapa previa a la CIG, debido al vacío de poder. La nueva Comisión de Prodi, aún cuando trató de incidir en la agenda de la CIG a través de la formación de un “Comité de Sabios”, estuvo condenada a un perfil político muy bajo<sup>166</sup>. A causa de la división entre comisarios, a la Comisión no le queda otra salida que ir rebajando progresivamente sus demandas, lo que unido al débil liderazgo de Prodi y al intergubernamentalismo reinante, mermarán su influencia<sup>167</sup>.

El Parlamento Europeo participará por primera vez en la CIG en la cita de 2000: lograrán dos representantes en el trabajo del Grupo Preparatorio como observadores<sup>168</sup>. Sin embargo, debido a la división existente en sus filas no podrá aprovechar al máximo su influencia en la CIG<sup>169</sup>. La participación del Parlamento tendrá un efecto colateral: resultan una fuente de información del trabajo dentro del Grupo de Trabajo. Sus ruedas de prensa e informes al Parlamento Europeo ayudarán a la transparencia de la CIG.

A pesar del lobbying desplegado por las regiones, especialmente los länder alemanes, su influencia fue pequeña en el resultado de la CIG, si bien una de sus demandas –la delimitación de competencias- resultará recogida por la Declaración 23. A través de la iniciativa “Diálogo con Europa”, la Comisión Europea trató de recoger las inquietudes de la sociedad civil respecto a la CIG. Sin embargo la tecnicidad de los asuntos a tratar no fueron susceptibles de interesar a la opinión pública general, aunque se mantuvo el alto nivel de participación de la sociedad civil de Amsterdam, si bien sus demandas de contenido social y de obligatoriedad de la Carta de Derechos Fundamentales no serían recogidas en el Tratado. Por último, hay que

<sup>165</sup> El proceso de las negociaciones en el seno de la CIG 2000 puede verse en: Desmond DINAN y Sophie VANHOONACKER, “IGC 2000 Watch (Part 1-4) Vol. 13-14, nº 2-3-4-1, 2000, en: <http://www.ecsanet.com>; Xénophon A. YATAGANAS, *The Treaty of Nice. The Sharing of Power and the Institutional Balance in the European Union-A Continental Perspective*, Jean Monnet Working Paper, nº 1, 2001, en: <http://www.jeanmonnetprogram.org/>; Wolfgang WESSELS, “Nice Results: The Millennium IGC in the EU’s Evolution”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 39, nº 2, June 2001, pp. 197-219.

<sup>166</sup> El Comité de Sabios, conocido como “Comité Dehaene”, estuvo formado por Jean-Luc Dehaene, Richard Weizsäcker y Lord David Simon. Hizo público su informe en octubre de 1999, donde se pedía una agenda de la CIG más amplia que la puramente institucional que incluyera la reorganización de los Tratados, la revisión de la cláusula de cooperación reforzada y la inclusión de los desarrollos en materia de defensa. Véase al respecto: Jean-Luc DEHAENE, David SIMON y Richard Von WEIZSÄCKER, *Las implicaciones institucionales de la ampliación*, Informe de la Comisión Europea, 18 de octubre de 1999, en: <http://www.europa.eu.int>.

<sup>167</sup> La principal iniciativa de la Comisión, la reorganización de los Tratados, sucumbe víctima tanto de una planificación temporal deficiente como de la impaciencia de los Estados con la Comisión. La Comisión presentó el Informe que había encargado al Instituto Universitario de Florencia sobre la Reforma de los Tratados en las etapas finales de la CIG, lo que unido a la urgencia existente por terminar en el año 2000 llevaría a que no fuera tomado en consideración.

<sup>168</sup> El Parlamento enviaría a Elmar Brok y Dimitri Tsatsos como sus representantes a la CIG.

<sup>169</sup> Existe en el seno del Parlamento una profunda división sobre cuál ha de ser el alcance de la reforma. Así sólo se aprueba por escaso margen la resolución sobre la CIG en noviembre de 1999 y el dictamen formal. Incluso ese dictamen resulta inusualmente poco audaz comparado con otras iniciativas parlamentarias. Esa división hace que no se apruebe su Resolución inicial sobre la CIG hasta abril de 2000, entonces aún incluyen peticiones que Tsatsos y Brok saben que son insostenibles, esto deja en una posición débil a los dos representantes.

destacar que el Consejo Europeo en Colonia decidió que se procuraría un intercambio adecuado de la CIG con los Estados candidatos<sup>170</sup>.

La primera división los Estados miembros en el seno de la CIG surgiría en relación a la agenda, deseando algunos como el Reino Unido, Dinamarca o España una reducida a fin de lograr una CIG corta que terminara sus trabajos antes de fin de año, frente a otros como Bélgica, Alemania o Portugal que defendían la necesidad de una reforma más amplia. En Colonia los Estados miembros consensuarían que la CIG trataría los tres “fleclos de Amsterdam”: la magnitud y composición de la Comisión Europea, la ponderación de votos en el Consejo y la extensión de la mayoría cualificada<sup>171</sup>. Añadiría que “Podrían tratarse además otras modificaciones necesarias de los Tratados, en tanto en cuanto resulten pertinentes respecto de los órganos europeos en relación con la citada temática y a efectos de la puesta en práctica del Tratado de Amsterdam”<sup>172</sup>. El Consejo Europeo de Helsinki, que fija el comienzo de la CIG para principios de febrero de 2000, no incluiría nuevas materias en la agenda<sup>173</sup>.

Aunque no se mencione explícitamente en las Conclusiones del Consejo Europeo, al comienzo de la CIG se crea un “Grupo de amigos de la Presidencia” para tratar la reforma del Tribunal de Justicia de cara a la ampliación. Además, a pesar de la oposición de algunos, a mitad de Conferencia, el Consejo Europeo de Feira incluirá en la agenda la reforma de las cooperaciones reforzadas para hacerlas operativas como recomendaba el Informe Dehaene, el Memorándum del Benelux y el dictamen de la Comisión<sup>174</sup>. Se vence la resistencia final de algunos porque se les hace ver que los Estados miembros tenderán a cooperar de todas maneras y se hará fuera del marco institucional de la Unión si no lo pueden hacer dentro del Tratado.

Las Presidencias del Consejo se dividieron en una primera Presidencia portuguesa, que apenas vio resultados como se pone de manifiesto en el documento presentado al Consejo Europeo de Feira, que se limita a ratificar las posiciones nacionales de partida<sup>175</sup>. Sin embargo, el discurso de Fischer, pronunciado apenas un mes antes, tendrá la virtud de lanzar el debate constitucional y, en el seno de la CIG, ampliar la agenda a la cuestión de las cooperaciones

<sup>170</sup> CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones de la Presidencia*, Colonia, 3 y 4 de junio de 1999, punto 54, en: <http://ue.eu.int>.

<sup>171</sup> CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones de la Presidencia*, Colonia, 3 y 4 de junio de 1999, punto 53, en: <http://ue.eu.int>.

<sup>172</sup> *Ibid.*

<sup>173</sup> CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones de la Presidencia*, Helsinki, 10 y 11 de diciembre de 1999, puntos 14-19, en: <http://ue.eu.int>.

<sup>174</sup> CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones de la Presidencia*, Santa Maria Da Feira, 19 y 20 de junio de 2000, punto 3, en: <http://ue.eu.int>.

<sup>175</sup> CONFER 4750/00 de 14 de junio de 2000. Otra cuestión que estuvo en la causa del escaso avance durante meses fue la ruptura diplomática de los catorce con Austria por la entrada en el Gobierno de coalición del Partido Popular de Jörg Haider (VPÖ), líder polémico por sus discursos xenófobos y filonazis.

reforzadas<sup>176</sup>. El segundo semestre de Presidencia francesa es una novedad ya que casualmente es la primera vez que un Estado grande ejerce la Presidencia en una CIG<sup>177</sup>. Sin embargo, los autores acusarán a la Presidencia francesa de no actuar como mediador honesto y haber utilizado su posición institucional para hacer avanzar sus intereses nacionales<sup>178</sup>.

El método de trabajo de esta CIG reprodujo el de Amsterdam, trabajándose sobre las distintas posiciones de los Estados miembros. Las negociaciones conducidas en el seno de los grupos técnicos no alcanzaron demasiados resultados y, prácticamente, se llegó al Consejo Europeo de Niza con todos los deberes por hacer. La Cumbre de Niza se ha descrito como una partida agotadora de póker de quince jugadores, en la que los participantes fueron reacios a descubrir sus cartas y cuánto estaban dispuestos a ceder hasta el final<sup>179</sup>.

Chirac y Jospin, como Presidencia de turno, mantuvieron reuniones de confesionario con cada Jefe de Gobierno para calibrar sus posiciones y animarles a concesiones. Generalizando la práctica de los confesionarios, la Presidencia marginaría a la Comisión y al Parlamento, que ésta vez sí se sentaba como observador en la mesa de las negociaciones. Niza, por ello, puede ser calificado de cumbre del intergubernamentalismo, donde además los grandes Estados ejercieron todo su poder sobre los pequeños<sup>180</sup>. La cuestión institucional causará una fractura entre los Estados miembros que no había existido antes en la construcción europea: la de Estados grandes-Estados pequeños. Esto, unido a la ruptura del eje francoalemán llevará a un nuevo alineamiento de alianzas nacionales<sup>181</sup>.

El Tratado de Niza, a diferencia del de Amsterdam, tiene preámbulo donde establece que su finalidad es posibilitar la ampliación<sup>182</sup>. Por tanto, hasta en su misma intencionalidad se ve que

<sup>176</sup> En el capítulo 3 se llevará a cabo un análisis del discurso de Joschka Fischer en la Universidad Humboldt de Berlín y del alcance de sus consecuencias en el proceso político europeo. Véase al respecto el epígrafe 3.6.1.

<sup>177</sup> En esta CIG además se producirá la curiosa combinación de Presidencia francesa, comisario francés responsable de las negociaciones y cabeza de facto de la Secretaría del Consejo también francés (Pierre de Boissieu).

<sup>178</sup> Se pone en cuestión que la neutralidad exigible a la Presidencia se haya dado en el caso francés, así se acusa a Chirac incluso de pisotear a los otros sin hacer concesiones él mismo. Desmond DINAN y Sophie VANHOONACKER, "IGC 2000 Watch (Part 4): Long Live the IGC", *ECSA Review*, Vol. 14, nº 1, 2001, en: <http://www.ecsanet.com>; Brendan P. G. SMITH, *Constitution Building in the European Union...*, op. cit., p. 205.

<sup>179</sup> Robert A. JONES, *The politics and economics of the European Union*, op. cit, p. 89.

<sup>180</sup> Desmond DINAN y Sophie VANHOONACKER, "IGC 2000 Watch (Part 4): Long Live the IGC", *ECSA Review*, Vol. 14, nº 1, 2001, p. 5, en: <http://www.ecsanet.com>; José Manuel MARTÍNEZ SIERRA, "El debate constitucional europeo", *Revista de Estudios Políticos*, nº 113, julio-septiembre 2001, p. 199.

<sup>181</sup> Xénophon A. YATAGANAS, *The Treaty of Nice. The Sharing of Power and the Institutional Balance in the European Union-A Continental Perspective*, Jean Monnet Working Paper, nº 1, 2001, p. 5., en: <http://www.jeanmonnetprogram.org/>.

<sup>182</sup> En relación al análisis y valoración de la reforma de Niza, véase: Paz ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, Carlos J. MOREIRO GONZÁLEZ et al., *El Tratado de Niza. Análisis, comentarios y texto*, Madrid, Colex, 2002; Cesáreo GUTIÉRREZ ESPADA, "Una reforma «difícil pero productiva»: la revisión institucional en el Tratado de Niza", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 9, 2001, pp. 27-75; Araceli MANGAS MARTÍN, "La reforma institucional en el Tratado de Niza", en: VV.AA., *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 2001*, Madrid-Leioa, Tecnos, 2002, pp. 245-284; Michel PETITE, "Nice, traité existentiel, non essentiel", *Revue du Droit de l'Union Européenne*, nº 4, 2000, pp. 887-903; Jo SHAW, "The Treaty of Nice: Legal and Constitutional Implications", *European Public Law*, Vol. 7, nº 2, 2001, pp. 195-215; Ramón TAMAMES, "La CIG 2000: el reajuste institucional comunitario, de Amsterdam a Niza", *Débats*, nº 72, 2001, pp. 52-76; Pieter VAN NUFFEL, "Le traité de Nice. Un commentaire", *Revue du Droit de l'Union Européenne*, nº 2, 2001, pp. 329-387; Wolfgang WESSELS, "Nice Results: The Millennium IGC in the EU's Evolution", op. cit., pp. 197-219; Xénophon A. YATAGANAS, *The Treaty of Nice. The Sharing of Power and the Institutional Balance in the European Union-A Continental Perspective*, op. cit.

su función no es constitucional, de hacer avanzar el modelo, sino más bien de adaptación del mismo a una nueva realidad. En este sentido, no se introduce ningún rasgo nuevo al modelo de la Unión. En cambio, sí completa alguno de los rasgos de la Unión, como el procedimiento preventivo para el caso de que exista riesgo en un Estado miembro de violación de alguno de los principios de la Unión. La mayor parte de sus disposiciones mejoran el sistema político, sobre todo el institucional, en su conjunto, algunos en mayor o menor medida.

Así en esa adaptación institucional para permitir la ampliación, se decidirá la extensión de la mayoría cualificada a más ámbitos, se cambiarán los criterios de decisión en el Consejo, la asignación de escaños en el Parlamento Europeo y la composición de la Comisión. Sin embargo, se critica desde la doctrina la poca utilidad práctica de la decisión de extender la mayoría cualificada ya que la mayor parte de los asuntos que se deciden que pasen a mayoría cualificada son nombramientos, del Tribunal de Cuentas, de Mr PESC, etc., que no tienen verdadero impacto en la capacidad de toma de decisiones de la Unión.

Igualmente se reduce la composición de la Comisión a un comisario por Estado y se modifica su procedimiento de elección, dando un mayor protagonismo al Parlamento. El procedimiento de decisión en el seno del Consejo se modificará, introduciendo por una parte una nueva ponderación, y por otra un nuevo cálculo de la mayoría cualificada: se necesitarán un determinado mínimo de votos ponderados, que reúnan a una mayoría de Estados, que, a su vez, cuenten al menos con el 73% de la población, si un Estado demanda ese cálculo.

El Tratado de Niza, junto a estos aspectos de adaptación mejora sustancialmente el sistema jurisdiccional, que se descentraliza para permitir su funcionamiento con un número mayor de miembros. Simplifica los requisitos para establecer cooperaciones reforzadas, reforma el artículo 133 relativo a las negociaciones comerciales, flexibilizando su procedimiento e introduce en el Tratado las últimas realizaciones de la Política Europea de Seguridad y Defensa. La prueba más evidente de la precariedad de los acuerdos logrados en Niza fue que a los pocos meses de su adopción, sin esperar siquiera a su vigencia, la Convención sobre el futuro de Europa ya se encontraba revisándolos<sup>183</sup>.

La negociación institucional de Niza se caracterizó por el predominio de los actores intergubernamentales, lo que sumado a que no fue una negociación plenamente constitucional sino de reparto de poder, se pusiera de manifiesto una pugna entre intereses nacionales y la imposibilidad de lograr los avances que la construcción europea necesita<sup>184</sup>. En esta CIG por

---

<sup>183</sup> El Tratado de Niza entraba en vigor el 1 de febrero de 2003, para entonces la Convención Europea llevaba ya casi un año de trabajos.

<sup>184</sup> Andrew DUFF, "From Amsterdam Left-overs to Nice Hangovers", *The International Spectator*, vol. XXXVI, nº 1, January-March 2001, pp. 13-19.



diversas circunstancias, una Comisión que sale de una crisis y el Parlamento internamente dividido y a la naturaleza de las cuestiones a tratar predomina la perspectiva intergubernamental y mostraron por la falta de la mediación supranacional necesaria unos resultados muy limitados<sup>185</sup>. El mismo Tratado de Niza es consecuencia del momento cumbre del intergubernamentalismo, sus complejidades e incoherencias fruto de las negociaciones e intercambio mezquinos.

El enfrentamiento de Niza llevó a una crítica extendida sobre el método de reforma de los Tratados y la comprensión de que los asuntos de la UE no podían seguir siendo conducidos así en el futuro<sup>186</sup>. Tras Niza se puso de manifiesto una frustración compartida por todos los participantes por como se habían conducido las negociaciones<sup>187</sup>. Ese sentimiento se plasmaría en la Declaración 23 anexa al Tratado, donde programa una nueva reforma para 2004 pero por un método diferente. Así se abrirá el llamado “debate sobre el futuro y la finalidad de Europa”, que habría de desarrollarse de forma general y abierta en todos los Estados y que, en su fase más estructurada, un año más tarde se encomendaría a una Convención<sup>188</sup>. Niza, por tanto, a la vez que consolida el modelo de la Unión, adaptándolo a la ampliación, contemplará su reforma a través de un método “constituyente” que supone la superación de la Conferencia Intergubernamental<sup>189</sup>.

## **2.9. LÍMITES DEL MÉTODO INTERGUBERNAMENTAL DE REFORMAS POR MEDIO DE CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL.**

Si bien a lo largo de quince años el método diplomático de CIG es el que se emplea para acordar entre los Gobiernos de los Estados miembros las adaptaciones de las normas básicas de la integración europea, en el año 2000 se constata que ha alcanzado sus límites. “Desde 1986 hemos asistido a la vez a un relanzamiento indiscutible de la construcción europea y a una doble degradación de la legitimidad constitucional europea. La legitimidad de la producción constitucional se hunde a medida que las Conferencias Intergubernamentales complicaban a voluntad el proceso”<sup>190</sup>. Los dos límites fundamentales, la insuficiente legitimidad y la falta de

<sup>185</sup> Mark GRAY y Alexander STUBB, “Keynote Article: The Treaty of Nice – Negotiating a Poisoned Chalice?”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 39, Annual Review, 2001, pp. 5-23.

<sup>186</sup> Resulta significativo el titular de esa semana del diario *European Voice*: “Nice shambles boots support for convention”. Véase Simon TAYLOR, “Nice shambles boost support for convention”, *European Voice*, Vol. 6, nº 46, 14-20 December 2000, p. 1.

<sup>187</sup> Bruno DE WITTE, “The Nice Declaration: Time for a Constitutional Treaty of the European Union?”, *The International Spectator*, Vol. XXXVI, nº 1, January-March 2001, p. 26.

<sup>188</sup> El debate sobre el futuro y la finalidad de Europa se examinará en el Capítulo 3, epígrafe 3.6.

<sup>189</sup> Francisco ALDECOA LUZARRAGA, “El Tratado de Niza, consolidación y reforma de la Unión Europea”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 25, 2001, pp. 11-54.

<sup>190</sup> Jean-Pierre COT, “Les défis de la Convention européenne: ou comment rattraper un retard de légitimité”, en: BEAUD, Olivier, LECHEVALIER, Amand, PERNICE, Ingolf y STRUDEL, Sylvie, *L'Europe en voie de Constitution. Pour un bilan critique des travaux de la Convention*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 69-85, esp. la p. 83.

eficacia, están profundamente relacionados y terminan repercutiendo en el modelo y llevando a problemas de legitimidad y eficacia al propio sistema político europeo.

Desde el punto de vista de la legitimidad, este método también se pone en entredicho. Los procesos de toma de decisiones ordinarios de la Unión no han dejado de democratizarse desde 1975, reconociéndose una necesidad objetiva de dar participación a los representantes de los ciudadanos junto a los de los Gobiernos de los Estados miembros. Sin embargo, no se ha dado cabida a los representantes de los ciudadanos europeos en la “política constitucional” europea, esto es, el método de reformas, que prácticamente es sólo intergubernamental. Choca que, si bien la integración europea, ha evolucionado desde unas organizaciones internacionales a un sistema político original y complejo, su órgano de reformas siga siendo el típico de una organización internacional clásica.

El método de CIG igualmente resulta víctima de las demandas de democratización que sufre el proceso político europeo fruto de que el constitucionalismo evolucionario alcanza sus límites<sup>191</sup>. Así Laeken resulta el mejor ejemplo del vínculo existente entre constitucionalismo y legitimidad democrática, consecuencia de una aceleración fruto de la cual los Jefes de Estado y de Gobierno se ven abocados a ampliar la base representativa del órgano encargado de dotar a la Unión Europea de una Constitución.

La eficacia es progresivamente decreciente, de forma que, según se va avanzando en el proceso de integración, el método se revela cada vez más incapaz para alcanzar los objetivos para los que se planteó la convocatoria de la CIG<sup>192</sup>. La eficacia se ve directamente afectada por el incremento de Estados miembros en la negociación y su heterogeneidad creciente, tanto objetiva como de sus “visiones de Europa”. Igualmente, a medida que avanza la integración son más difíciles los dossiers a enfrentar y de calado más político, que afectan directamente a ámbitos más sensibles de soberanía del Estado.

### **2.9.1. El cuestionamiento de su legitimidad: el déficit democrático.**

La crítica principal que recibe el método de Conferencia Intergubernamental es su insuficiente legitimidad democrática desde dos puntos de vista. Por una parte, debido a la insuficiente

---

<sup>191</sup> Fossum y Menéndez sostienen que existe una estrecha relación entre constitucionalismo y legitimidad democrática, de forma que llegado un momento el constitucionalismo evolucionario alcanza sus límites y se demanda el paso al constitucionalismo abierto. John Erik FOSSUM y José Agustín MENÉNDEZ, “Democratic constitution-making. Reflections on the European experiment”, op. cit., pp. 7-12

<sup>192</sup> Como ejemplo de inadecuación del método de reforma suele citarse la frustrante experiencia de Niza y como Tony Blair, el representante del país “minimalista” por excelencia exclamó “We can’t go on doing business like this!”, considerando que la Unión Europea no puede seguir tomando decisiones tan importantes de esa manera, y que es necesario buscar una forma más racional de decisión. Véase al respecto: Simon TAYLOR, “Nice shambles boost support for convention”, op. cit., p. 1.

participación de los representantes directos de la ciudadanía en el proceso de reformas. Por otra parte, por su incapacidad de producir la legitimación del proceso político europeo y la adhesión de los ciudadanos al mismo. Sin embargo, es necesario estudiar qué puede entenderse por legitimidad en la esfera de una organización política “sui generis” como la Unión Europea, si efectivamente es necesario que las CIGs respondan a la legitimidad democrática o basta con que sean conformes a los requerimientos del artículo 48 del TUE y el papel del método de reformas en la legitimación del poder político.

Examinada desde el punto de vista jurídico, la revisión de los Tratados mediante el “común acuerdo” de los Estados miembros es legítima, en la medida en que se respete lo dispuesto en el artículo 48 del TUE, que consagra a los gobiernos de los Estados miembros como los únicos “señores de los Tratados”. En la consideración de los Tratados como instrumentos jurídicos del Derecho Internacional es obligado resaltar la adecuación del artículo 48 a lo dispuesto por el Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados<sup>193</sup>. Por tanto, desde el punto de vista jurídico, comunitario e internacional, el procedimiento del artículo 48 es irreprochable y en tanto una reforma se adecue a sus disposiciones de principio a fin, su legitimidad jurídica será incontestable<sup>194</sup>.

Desde un punto de vista político, la cuestión de la legitimidad de las Conferencias Intergubernamentales como método de reforma de la Constitución material europea deviene más compleja. Guarda una indudable relación con la legitimidad de la “politeia” europea. Sin embargo, la determinación de ésta no es tampoco una cuestión fácil: ni los Tratados originarios ni los actuales determinan cuál es la legitimación política de la autoridad pública de la Unión Europea. Tampoco se llega a exponer cuál es el objetivo político de la integración europea ni su naturaleza, lo que podría permitir determinar indirectamente en qué bases descansa su legitimación.

Está comúnmente aceptada la distinción entre dos tipos de legitimidad: “input legitimacy” y “output legitimacy”. La “input legitimacy” hace referencia a la legitimación directa del poder político a través de la participación democrática de los ciudadanos o sus representantes

<sup>193</sup> Véanse a tal respecto los artículos 11 y 39 del Convenio de Viena del Derecho de los Tratados de 23 de mayo de 1969. Por otra parte, gran parte de la doctrina está de acuerdo en considerar la naturaleza iusinternacional de los Tratados europeos, que no obsta para que sean considerados la “Carta constitucional de la Unión Europea”, especialmente en lo que se refiere a su procedimiento de reforma. Véase entre otros: Araceli MANGAS MARTÍN y Diego J. LIÑÁN NOGUERAS, *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, op. cit., p. 345; José MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, *El federalismo supranacional: ¿un nuevo modelo para la Unión Europea?*, op. cit., pp. 29-31.

<sup>194</sup> En este sentido, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha subrayado que, con exclusión de los procedimientos regulados en los Tratados, el Tratado sólo puede ser reformado de acuerdo con su procedimiento de reforma. Véase: *Defrenne c. Sabena*, caso 43/75, *Rec.*, p. 455, párrafos 57-58 o el Dictamen 1/92 relativo a Espacio Económico Europeo, *Rec.*, p. I-2821, párrafo 32. Por ello, según Lenaerts y Desomer, los Estados no son completamente dueños de los Tratados sino que “están sujetos en su función ‘constituyente’ a las reglas que gobiernan la revisión de los Tratados, que se siguen del propio carácter del ordenamiento jurídico comunitario, que no es ni una organización internacional clásica, ni un Estado (federal)”. Koen LENAERTS y Marlies DESOMER, “New Models of Constitution-Making in Europe: the Quest for Legitimacy”, *Common Market Law Review*, vol. 39, nº 6, 2002, pp. 1217-1253, espec. p. 1222.

directos en procedimientos decisorios y constitucionales transparentes. Por la “output legitimacy”, por el contrario, un sistema político recibe su legitimación en la medida en que recibe apoyo de sus ciudadanos al ser capaz de producir resultados adecuados, de resolver sus problemas y responder a sus intereses. Ambos tipos de legitimidades son complementarios y no excluyentes. Inicialmente la legitimidad política de la integración europea se percibió por los padres fundadores en términos de “output legitimacy”, es decir, en la medida en que los ciudadanos comprobaran que sus intereses y problemas se resolvían efectivamente en el nivel superior aceptarían y apoyarían el sistema político de la Unión, viéndolo como “correcto”<sup>195</sup>.

Además, Lord y Magnette destacan vectores diferentes de legitimación de la Unión Europea, en su doble vertiente de legitimación del proceso y de los resultados<sup>196</sup>. Los cinco principales serían el intergubernamental o internacional, el parlamentario o federal, el tecnocrático, el jurídico o procedimental y el corporativo. Desde el punto de vista del análisis del sistema político europeo en su conjunto priman los dos primeros. En muchos casos, la opción por uno u otro no depende sino de la concepción que se tenga de la Unión Europea: así, los que consideran que la UE es una organización internacional destacarán sobre las demás la primera, mientras que los federalistas la segunda. Sin embargo, la legitimidad de una entidad multinivel y compleja como la Unión Europea no descansa en un solo principio sino en múltiples vectores de legitimación que se cruzan y entrelazan<sup>197</sup>.

Estos parámetros teóricos pueden ponerse en relación con las CIGs. Esto es, el propio método de CIGs puede examinarse desde esa doble perspectiva: por la participación democrática de los ciudadanos o sus representantes directos en el proceso de adopción y reforma del Derecho Primario; y desde el punto de vista de la aprobación que sus resultados merezcan como capaces de resolver los problemas planteados, así como desentrañar los vectores presentes en las mismas.

En primer lugar, se constata que el “input legitimacy” o legitimidad del proceso de las CIGs es insuficiente, al estar presentes en la fase de decisión constitucional sólo los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, que gozan de una legitimidad democrática indirecta o internacional. Sin embargo, la legitimidad federal estaría sólo presente en la fase de ratificación

<sup>195</sup> Koen LENAERTS y Marlies DESOMER, “New Models of Constitution-Making in Europe: the Quest for Legitimacy”, op. cit., p. 1224.

<sup>196</sup> Christopher LORD y Paul MAGNETTE, “E Pluribus Unum? Notes towards a General Theory of Legitimacy in the EU?”, *ESRC One Europe or Several Working Paper*, nº 39, 2001, pp. 1-6, en: <http://www.one-europe.ac.uk>. Paul MAGNETTE, “Will the EU be more legitimate after the Convention?”, en: Jo SHAW, Paul MAGNETTE, Lars HOFFMANN y Anna VERGÉS-BAUSILI, *The Convention on the future of Europe: working towards an EU Constitution*, London, The Federal Trust Series, 2003, pp. 21-41, esp. las pp. 22-25; Paul MAGNETTE, “Does the process really matter? Some reflections on the “legitimizing effect” of the European Convention”, *Center for European Studies, Working Paper*, nº 102, 2003, pp. 4-7, en: <http://www.ces.fas.harvard.edu/publications>.

<sup>197</sup> Fritz SCHARPF, “Notes Toward a Theory of Multilevel Governing in Europe”, *Max Planck Institut for the Study of Societies Discussion Paper*, nº 5, 2000, en: <http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de>.

a través del papel reservado a los Parlamentos Nacionales<sup>198</sup>. Por el contrario, es reseñable la ausencia total del Parlamento Europeo, una de las ramas de la legitimidad federal, en el procedimiento de reformas. Cada vez está más aceptado que el carácter compuesto del sistema político europeo requiere una fuente de legitimidad dual: la nacional y la del Parlamento Europeo. Esa “in-put legitimacy” es algo que va consiguiéndose gradualmente en el plano de la decisión ordinaria pero falta aún en la política constitucional.

Por ello, desde la Resolución sobre los resultados del Acta Única Europea y hasta la del Tratado de Niza, el Parlamento Europeo no ha dejado de criticar el método de reformas como “no democrático”<sup>199</sup>. Igualmente puede cuestionarse que el artículo 48 sea conforme con el principio de democracia en tanto que permite a un pequeño número de ciudadanos europeos bloquear las reformas de los Tratados, otorgándoles un peso desproporcionado en el proceso de decisión<sup>200</sup>. Igualmente las CIGs son inadecuadas, desde el punto de vista democrático, por su secretismo y por el desplazamiento de poder producido hacia el ejecutivo<sup>201</sup>. Igualmente, la representatividad de las CIGs, el nivel más alto de decisión en el plano europeo, es insuficiente ya que no llega a reflejar la composición y diversidad de las sociedades europeas<sup>202</sup>.

Desde este punto de vista, el procedimiento de reforma de las CIGs en que sólo participan los Estados miembros es propio de una organización de naturaleza internacional y finalidad económica pero resulta cada vez más contestado en una organización cada día más política, en que la legitimidad de la reforma debe descansar en los Estados miembros, pero también en los representantes de los pueblos de Europa<sup>203</sup>. Igualmente debe reforzarse porque observa

<sup>198</sup> Incluso ese rol hoy en día es insuficiente, la alta complejidad y tecnicidad de los asuntos tratados en el seno de una Conferencia Intergubernamental no despierta mucho entusiasmo en los Parlamentos Nacionales que se limitan a adoptar sin mayor debate las reformas consensuadas por sus Gobiernos. Véase: Koen LENAERTS y Marlies DESOMER, “New Models of Constitution-Making in Europe: the Quest for Legitimacy”, op. cit., p. 1226.

<sup>199</sup> Así el Parlamento Europeo considera que “no es democrático que una reforma que afecta a los ciudadanos fuera adoptada sin debate público y sin implicar al Parlamento que les representa legítimamente”. (PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre la posición del Parlamento Europeo respecto del Acta Única Europea aprobada por la Conferencia Intergubernamental los días 16 y 17 de diciembre de 1985*, 16 de enero de 1986, DOCE, C 36, 17.02.1986, p. 144). Más tarde estimará que “ha concluido una época histórica en la que, con los medios de la diplomacia clásica, ha podido impulsarse paso a paso la obra de la unificación europea (...) ahora, es la política la que debe asumir la primacía en la nueva configuración de la Unión Europea y de que en este proceso el Parlamento Europeo y los Parlamentos de los Estados miembros deben ejercer sus derechos” y pedirá ser asociado a todas las etapas del artículo 48 (PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre el Tratado de Amsterdam* (Informe Méndez de Vigo/Tsatsos), 19 de noviembre de 1997, DOCE, C 371, de 8.12.1997). Y, con motivo de la última reforma, “Opina que la preparación y las negociaciones del Tratado de Niza (...) pusieron de manifiesto el agotamiento del método puramente intergubernamental para la revisión de los Tratados, como implícitamente acabaron por reconocer los Gobiernos al aprobar la Declaración 23” y que “la convocatoria de una nueva CIG se asiente en un proceso radicalmente distinto, transparente y abierto a la participación del Parlamento Europeo, de los Parlamentos nacionales y de la Comisión, en el que puedan participar los ciudadanos de los Estados miembros y de los países candidatos, tal y como se indica en la Declaración 23, y que abra un ciclo constituyente” (PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre el Tratado de Niza y el futuro de la Unión Europea*, (Informe: Méndez de Vigo/Seguro), 31 de mayo de 2001, DOCE C 47, de 21.02.2002, p. 108).

<sup>200</sup> Koen LENAERTS y Marlies DESOMER, “New Models of Constitution-Making in Europe: the Quest for Legitimacy”, op. cit., p. 1232.

<sup>201</sup> Agustín José MENÉNDEZ, “De la Carta de Derechos al Tratado Constitucional”, *Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Documento de Trabajo*, Octubre 2003, p. 10, en: <http://www.realinstitutoelcano.org>.

<sup>202</sup> Johannes POLLAK y Peter SLOMINSKI, “The representative quality of EU treaty reform: a comparison between the IGC and the Convention”, *Journal of European Integration*, vol. 26, nº 3, September 2004, pp. 201-226.

<sup>203</sup> Respecto a la asociación al poder constituyente de los representantes de los pueblos de Europa es preciso recordar la doctrina del Tribunal Constitucional alemán expuesta en su Sentencia del 12 de octubre

determinados procedimientos transparentes permitiendo el acceso a la información de los Parlamentarios nacionales y porque, además es capaz de asociar otros intereses legítimos<sup>204</sup>.

En el examen de la “out-put legitimacy”, puede estudiarse la conexión entre las élites que han adoptado el Tratado y la ciudadanía representada a través de un doble parámetro. Por una parte, la valoración que merece al Parlamento Europeo, en tanto que representante de la ciudadanía, los resultados del proceso<sup>205</sup>. Por otro, el examen de los procedimientos de ratificación nacionales, generalmente en manos de los representantes de la ciudadanía en los Parlamentos Nacionales. Incluso, en algunos casos, esa conexión puede examinarse directamente a través de los resultados de los referenda de ratificación.

Las valoraciones de las reformas que ha hecho el Parlamento Europeo, con carácter general, han sido ambivalentes. Por una parte, destaca los escasos resultados que, a su juicio, resultan cada una de las reformas pero los aprecia en la medida en que permiten los avances en el proceso de integración europea<sup>206</sup>. Por ello, desde el Acta Única Europea hasta Amsterdam, criticaba el alcance de la reforma pero recomendaba a los Parlamentos Nacionales su ratificación. Con ocasión de la reforma de Niza, por el contrario, sólo apreciará que hay resultados en la medida en que permiten la ampliación, pero critica duramente la calidad de esos resultados, hasta el punto de que, por primera vez, no recomendará a los Parlamentos Nacionales su ratificación. Por tanto, desde el punto de vista de la aprobación de los representantes de los ciudadanos europeos los resultados de las reformas, no reciben más que un tímido aprobado, que se convierte casi en un suspenso en el caso de la última de las reformas, la de Niza.

---

de 1993, en relación a la constitucionalidad del Tratado de Maastricht. Estima que la legitimación democrática primera en la Unión proviene de los pueblos de los Estados miembros representados por los Parlamentos nacionales mientras que el Parlamento Europeo aporta una legitimidad complementaria. Véase al respecto: Christian FRANCK, “Traité et constitution: les limites de l’analogie”, en: Paul MAGNETTE, *La Constitution de l’Europe*, Bruxelles, Éditions de l’Université de Bruxelles, 2000, pp. 37-39.

<sup>204</sup> En este último sentido véase: Renaud DEHOUSSE, “The Legitimacy of European Governance: the Need for a Process-Based Approach”, *Cahiers Européens de Sciences Po*, nº 1, 2001, en: <http://www.portedeurope.org>.

<sup>205</sup> Ante la primera reforma, el Parlamento Europeo pedía la decisión en pie de igualdad con la Conferencia, y como mínimo la posibilidad de pronunciar un dictamen conforme sobre los resultados (PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre la opinión del Parlamento Europeo sobre la reunión de una conferencia de representantes de los gobiernos de los Estados miembros*, 9 de julio de 1985, (A2-77/85), JOCE, C 229 de 09.09.1985, p. 29). No lograría ni una ni otra pretensión, ni en la CIG de 1986, ni en las posteriores pero aprobaría, sin embargo, una Resolución valorando el Acta Única Europea, iniciando así una costumbre que se repetirá CIG tras CIG, y que pasará a formar parte del “acquis conférentiel”.

<sup>206</sup> En el caso del AUE, el Parlamento resalta la ambigüedad del Acta que aunque se propone importantes objetivos, no prevé los métodos para una decisión democrática ni para una ejecución eficaz (Véase: (PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre la posición del Parlamento Europeo respecto del Acta Única Europea*, op. cit.). En el caso de Maastricht, juzga insuficientes los cambios alcanzados pero considera que “deberá sacar el máximo partido posible de los cambios provocados por Maastricht y debe empezar a prepararse para la próxima Conferencia Intergubernamental, que se planea ya para 1996...”, (PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre los resultados de las Conferencia Intergubernamentales*, (Resolución basada en el Informe Martin), 6 de abril de 1992, DOCE, C 125, de 18.05.1992). La reforma de Amsterdam consigue una valoración positiva de conjunto pero en el caso de Niza “Lamenta profundamente que el Tratado de Niza sólo haya dado una respuesta tímida y en algunos casos insuficiente a los asuntos de la agenda (...); espera que los déficits y las lagunas en lo que respecta a una Unión Europea capaz de obrar y democrática puedan colmarse en el proceso post-Niza” (PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre el Tratado de Niza y el futuro de la Unión Europea*, op. cit., pto. 2).

La ratificación del AUE se produjo sin incidentes, en todos los Estados fue generalmente aprobada por amplias mayorías, incluso, cuasiunanimemente en sede parlamentaria<sup>207</sup>. Los problemas vendrían con la ratificación del Tratado de Maastricht que cosechó un referéndum negativo en Dinamarca, un “petit-oui” en Francia, un recurso de inconstitucionalidad en Alemania y enormes dificultades de ratificación parlamentaria en el Reino Unido<sup>208</sup>. A pesar de que el referéndum negativo de Dinamarca pudiera darse la vuelta, los debates públicos durante la ratificación pusieron de manifiesto que la construcción europea era menos aceptada por el gran público que lo que se creía<sup>209</sup>. Las críticas sobre Maastricht iban más allá que el contenido del propio Tratado, versaban sobre el fundamento de la construcción europea: centralismo, falta de democracia, etc., lo que es una muestra del carácter político y no sectorial de Maastricht, pero también revelaban importantes problemas de legitimación<sup>210</sup>.

La ratificación del Tratado de Amsterdam sería la más tranquila de todas, no dilatándose en el tiempo y consiguiendo los referenda que se celebraron en Irlanda y Dinamarca resultados holgados<sup>211</sup>. Por el contrario, la ratificación de Niza, ya comenzada la Convención Europea, volvería a conocer un referéndum negativo en Irlanda<sup>212</sup>. La solución a la crisis que se primó desde las instituciones europeas fue seguir la experiencia danesa y así se celebró un segundo referéndum en octubre de 2002 en un contexto muy diferente del primer referéndum. En

<sup>207</sup> A pesar de las protestas iniciales de algunos Estados miembros como Grecia o el Reino Unido, la ratificación transcurrió sin calar a la opinión pública y suscitar debate. Entre junio y diciembre se depositaron todos los instrumentos de ratificación salvo el irlandés, retrasado por el recurso de inconstitucionalidad presentado por Mr. Crotty, que había que esperar al pronunciamiento del Tribunal Supremo.

<sup>208</sup> El revés lo constituía el no danés en el referéndum de 2 junio 1992, que ganaba por 50,7% contra 49,3%. En la crisis política posterior a este rechazo el resto de los Estados miembros manifestaron que no se renegociaría el Tratado. La crisis se cierra con las decisiones de la Cumbre de Edimburgo de diciembre de 1992, en que se decide hacer concesiones a Dinamarca en aquellos aspectos más controvertidos para su ciudadanía: un opt-out en la Unión Económica y Monetaria, ciertos compromisos en la PESC relativos a la defensa y excepciones al régimen general en Justicia y Asuntos de Interior y en ciudadanía. La crisis danesa se cerraría con un segundo referéndum celebrado en mayo de 1993, que ya arrojó un 56% de la población a favor. Entre los otros referenda de ratificación celebrados, en Irlanda el 18 de junio de 1992 el resultado era positivo, votando un 56,7% de la población a favor. Después del resultado negativo danés, en septiembre Mitterrand convoca un referéndum de ratificación con la idea de relanzar la integración. Obtiene un resultado positivo pero por la mínima (51.05%), que terminaría costándole su carrera política. En relación a las cuestiones que estaban detrás del “no” danés a la integración europea y sus repercusiones para la integración europea, véase: Deirdre CURTIN y Ronald VAN OOIK, “Denmark and the Edinburgh Summit: Maastricht without Tears”, en: David O’KEEFE y Patrick M. TWOMEY (Eds.), *Legal Issues of the Maastricht Treaty*, London, Wiley Chancery Law, 1994, pp. 349-365.

<sup>209</sup> Existe un interesante análisis de Weiler sobre la distancia entre la Europa de los políticos y la desafección de los ciudadanos frente a Maastricht: Joseph H. H. WEILER, “Fin-de-Siècle Europe”, op. cit., pp. 203-216.

<sup>210</sup> Distintos autores consideran que es normal que una entidad política genere aceptación o rechazo y que la existencia de oposición son parte de cualquier sistema político desarrollado. La creciente preocupación pública sobre el curso de la integración podría ser considerados más como un signo de un sistema político europeo maduro que solamente como un indicador de protesta: Véase: Philippe DE SCHOUTHEETE, “Guest editorial: the Intergovernmental Conference”, op. cit., p. 848; Geoffrey EDWARDS y Alfred PIJPERS, “The 1996 IGC: An Introduction”, op. cit., p. 12.

<sup>211</sup> En el primer caso, Irlanda, el referéndum celebrado el 22 de mayo de 1998 arrojó un resultado positivo del 61.2%. Días después, la consulta celebrada por Dinamarca mostraría una clara mayoría del 55.1% a favor de la ratificación. A juicio de Aldecoa, la ratificación tranquila sería consecuencia del bajo perfil político del Tratado. Francisco ALDECOA LUZARRAGA, “El Tratado de Amsterdam, un pequeño gran paso en la consolidación del modelo de la Unión”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 18, 1998, p. 45.

<sup>212</sup> El 8 de junio de 2001, el pueblo irlandés se pronuncia en contra por un 54% de los votos. La abstención fue brutal: sólo un 34% de los irlandeses con derecho a voto acudía a votar. Así nos encontramos con el absurdo que permite el sistema actual en que sólo 76.017 irlandeses obstaculizan un proyecto político que afecta a más de 490 millones de europeos.

cualquier caso, el no irlandés no suponía una puesta en entredicho del modelo de la integración europea como fue la difícil ratificación de Maastricht<sup>213</sup>.

Considerada en términos de “output legitimacy”, sobre todo desde el fin del consenso permisivo de Maastricht, es difícil percibir una legitimación por sus resultados de la construcción europea. Aún cuando no se puede deducir un claro rechazo de la misma, sí es claro un progresivo alejamiento de los ciudadanos respecto a ella, reforzado por la percepción de que no controlan la forma en que se toman decisiones, ni las ordinarias, ni las constitucionales. Esta constatación se subraya por la participación ciudadana en las elecciones al Parlamento Europeo que ha tomado una senda descendente en los últimos quince años y que muestran una desafección del ciudadano por una Unión Europea en la que percibe un “déficit democrático”. La misma lectura se puede hacer del rechazo en referéndum de nuevos intentos de integración como han sido los casos de los “noes” en Dinamarca y Suecia a la entrada en la moneda única.

Esta misma lectura de la falta de legitimación de la forma en que se construye la Unión Europea a través de Conferencias diplomáticas llegará a hacerla el mismo Consejo Europeo tanto en la Declaración 23 como en la Declaración de Laeken que convoca la Convención sobre el Futuro de Europa, con la misión fundamental de acercar Europa al ciudadano. Así la Declaración 23 afirma que “la Conferencia (...) reconoce la necesidad de mejorar y supervisar permanentemente la legitimidad democrática y la transparencia de la Unión y de sus instituciones con el fin de aproximar éstas a los ciudadanos de los Estados miembros<sup>214</sup>”. Por tanto, una de las razones fundamentales del nuevo proceso que se abre con la Declaración 23 y Laeken es la legitimación del sistema político europeo, de ahí que se busque incluir a un mayor número de actores y tratar de lograr un mayor eco en la ciudadanía.

### **2.9.2. Falta de eficacia: dificultad para adaptar la Unión a los desafíos internos y del entorno internacional. La aceleración de las reformas.**

El método de Conferencia Intergubernamental, a medida que progresa el proceso de mutación, se muestra cada vez más incapaz de adoptar reformas ambiciosas, cada vez denota mayor ineficacia. Esa falta de eficacia hará que se produzca una aceleración de las revisiones de los Tratados, hasta el punto de que éstas se encadenan, a causa de la insuficiencia de las

---

<sup>213</sup> En relación al referéndum irlandés y sus consecuencias para la integración europea, véase: Karin GILLAND, “Ireland’s (First) Referendum on the Treaty of Nice”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, nº 3, 2002, pp. 527-535; Peter DOYLE, *Ireland and the Nice Treaty*, Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Discussion Paper nº C 115, 2002, en: <http://www.zei.de>.

<sup>214</sup> “Declaración relativa al futuro de la Unión”, Declaración nº 23 aneja al Tratado de Niza, DOCE, C 80, de 10.03.2001, pp. 85-86. Se incluye como documento nº 4 del Anexo I.



reformas anteriores. A efectos de demostrar la falta de eficacia creciente del método de Conferencia Intergubernamental, nos hemos planteado el concepto de “eficacia” cómo la relación existente entre los objetivos que se propuso la CIG y los resultados finalmente alcanzados en el acuerdo final.

Por ello, examinaremos la agenda de cada una de las CIGs, los resultados alcanzados, a qué puede deberse el éxito o fracaso de la CIG y, si en base a ellos, puede considerarse satisfactorio o no el trabajo de cada Conferencia y del método propiamente dicho. Siempre se ha considerado tácitamente que no podía permitirse que una CIG fracasara porque su fallo se reflejaría en el Consejo Europeo y en sus miembros. De hecho, por muy costoso que haya sido el acuerdo, nunca se ha dado el caso de que una CIG haya sido cerrada sin resultados. Por muy desastroso que el desarrollo de una CIG sea, las negociaciones se producirán en las últimas semanas o, incluso, en las últimas horas y producirán un resultado. Otra cosa es que el resultado sea el adecuado<sup>215</sup>.

La primera de las CIGs, la de 1985, muestra un enorme grado de eficacia, reforzado también por el corto tiempo de desarrollo de las negociaciones, sólo cinco meses. La agenda de la CIG se aprueba en el Consejo Europeo de Milán de 1985, con el voto favorable de diez de los Estados miembros; esos mismos objetivos se recogerían sin cambiar una coma en el proyecto formal de revisión de la Presidencia luxemburguesa requerido por el artículo 236 TCE<sup>216</sup>. Los resultados de la CIG responden con mucho a los objetivos inicialmente planteados en la Agenda: no puede considerarse que existieran asuntos abandonados en el curso de las negociaciones aunque algunos aspectos se regularon finalmente más modestamente que las ambiciones iniciales<sup>217</sup>. Sin embargo, esta CIG inaugurará también la tendencia de aplazar las cuestiones sobre las que no es posible en acuerdo a una cita posterior<sup>218</sup>.

La contribución de la Comisión es uno de los factores claves para la agilidad y el éxito de la CIG: en pocos meses presentó numerosas propuestas técnicas articuladas que serían la base para los acuerdos así como su principal aportación política, la adopción de un único texto jurídico<sup>219</sup>. La Comisión trabajó con gran eficacia, modificando sus propuestas según las

<sup>215</sup> Philippe DE SCHOUTHEETE, “Guest editorial: the Intergovernmental Conference”, op. cit., p. 848.

<sup>216</sup> El Consejo Europeo de Milán dispone que la CIG se encargará de elaborar un Tratado sobre una política común exterior y de seguridad y estudiar las modificaciones al Tratado CEE para adaptar las instituciones, específicamente el proceso decisorio del Consejo, el poder ejecutivo de la Comisión poderes del Parlamento Europeo; extender las competencias a nuevos campos de actividad, según informes Dooge y Adonnino y la propuesta de la Comisión sobre libre circulación de personas. Véase al respecto: CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones de la Presidencia*, Milán, 29 y 30 de junio de 1985, *Bull. CE*, nº 6, 1985, pp. 13-19.

<sup>217</sup> La dimensión social se quedaría en una mera referencia a la salud y seguridad en el trabajo, que no pudo ir más allá por la oposición británica. La dimensión monetaria, contemplada a iniciativa de Delors, sólo contemplaría la mención al Sistema Monetario Europeo.

<sup>218</sup> El artículo 102 A del TCE dispondrá la posterior consideración de las materias económicas y monetarias y el artículo 30 del AUE, la revisión en un plazo de cinco años del funcionamiento de la Cooperación Política Europea.

<sup>219</sup> Las propuestas de articulado lanzadas desde la Comisión afectaban a la puesta en marcha del mercado interior, la tecnología, el medioambiente, la cohesión económica y social, la cultura, y cuestiones institucionales como la

reacciones recibidas y llevando a cabo un importante papel político de mediación entre los intereses de los distintos Estados miembros y de asesor experto. El método de trabajo diseñado por la Presidencia luxemburguesa y su coordinación con la Comisión constituyen otra de las claves del éxito. Por una parte, la Presidencia estableció una fecha tope para que Estados miembros y Comisión sometieran sus propuestas. Con ellas elaboró textos articulados base de la discusión que condujo a una gran rapidez en los avances<sup>220</sup>. Por otra parte, centralizó los trabajos en el nivel técnico con el fin de que los representantes pudieran trabajar con gran libertad sin temor a que se produjeran reacciones adversas. Sólo se programaron reuniones ministeriales cuando ya los grupos técnicos tenían avanzados proyectos bien delineados.

La eficacia de las dos CIGs de 1991, sobre Unión Económica y Monetaria y Unión Política es necesario evaluarla por separado, teniendo en cuenta que se trata de dos procesos diferentes que, aunque transcurren en paralelo, presentan distintas agendas y métodos de negociación<sup>221</sup>. Así la CIG-UEM presentó resultados ambiciosos pero los de la Unión Política fueron más limitados.

En el éxito de la CIG de 1991, el factor decisivo lo constituyó la preparación técnica llevada a cabo por expertos en el seno del Comité Delors y la perfecta identificación en el "Plan Delors" de los cambios que la CIG habría de introducir en el Tratado para la puesta en marcha de las fases II y III de la UEM<sup>222</sup>. La Agenda de la CIG sobre la UEM se centraría, por tanto, en los aspectos no consensuados en el seno del "Plan Delors". La CIG logró los resultados para los cuales fue convocada, clarificándose el sistema para la convergencia de las economías europeas, el paso por etapas hasta el logro de una moneda común y el marco institucional que había de regir la Unión Monetaria. La eficacia de esta CIG se debe sin duda a la agenda delimitada, la organización de sus trabajos y la claridad de la estructuración de los mismos así como la coherencia de las negociaciones<sup>223</sup>. Otro factor fundamental fue el papel de la Comisión y el que se desarrollara en el nivel técnico, más que en el político, aunque parece

---

delegación del poder de ejecución. Véase: Richard CORBETT, "The 1985 Intergovernmental Conference and the Single European Act", en: Roy PRYCE (ed.), *The Dynamics of European Union*, London, Croom Helm, 1987, pp. 244-259.

<sup>220</sup> Es verdaderamente destacable que, después de un mes de trabajos, la Conferencia gracias a la diligencia de la Comisión contara con las modificaciones definitivas al Tratado de Roma en algunos de los asuntos principales: mercado interior, cohesión, poderes del Parlamento, poderes de ejecución de la Comisión, tecnología y medioambiente. Véase: Jean DÉ RUYT, *L'Acte unique européen*, op. cit., p. 72.

<sup>221</sup> Sin embargo, el Consejo Europeo encargó explícitamente al Consejo de Asuntos Exteriores que supervisara el paralelismo de las dos CIGs a lo largo de todos los trabajos. Véase: CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones de la Presidencia*, Roma, 27 y 28 de octubre de 1990, en: *Bol. CE*, 10/90, punto 1.1.2.

<sup>222</sup> En el caso de la Unión Económica y Monetaria, poco tiempo después de la vigencia del AUE, y en pleno fervor de los avances en el Mercado Interior se crea el Comité Delors, presidido por este Presidente de la Comisión y formado por los Gobernadores de los Bancos Centrales de los Estados miembros. Se trata de un Comité más técnico que político y cuya naturaleza es mixta, más que meramente intergubernamental, al ser no sólo presidido sino eficazmente dirigido por el Presidente de la Comisión, Jacques Delors. Presentará un informe ambicioso en Abril de 1989, el "Plan Delors" que resulta aprobado y puesto en práctica a partir de la Cumbre de Madrid de junio de 1989. En relación al proceso de redacción del Plan Delors y su contenido, véase: Jim CLOOS, Gaston REINESCH, Daniel VIGNES y Joseph WEYLAND, *Le Traité de Maastricht*, op. cit., pp. 39-43.

<sup>223</sup> K. DYSON y K. FEATHERSTONE, *The Road to Maastricht: Negotiating Economic and Monetary Union*, Oxford, Oxford University Press, 1999, p. 751.

claro que muchos Gobiernos no pudieron anticipar en toda su extensión las implicaciones que para ellos tendría el lanzamiento de la moneda única<sup>224</sup>.

La necesidad de celebrar una CIG sobre la Unión Política fue impulsada por los cambios internacionales y, fundamentalmente, por el acuerdo francoalemán de unir reunificación alemana con construcción europea, en su doble vertiente de moneda única e integración política. La agenda de la CIG sobre la Unión Política no fue objeto de trabajos preparatorios organizados sino que se fue perfilando a lo largo del tiempo a través de diversas contribuciones de los Estados miembros, de las instituciones comunes y de la Presidencia italiana<sup>225</sup>. Finalmente se consensuaría en Roma una agenda explícita muy extensa y detallada en torno a diversos temas de enorme calado político<sup>226</sup>.

El desarrollo de las negociaciones se caracteriza por una permanente controversia en cuestiones institucionales y de política exterior y el impulso decisivo del eje francoalemán<sup>227</sup>. La discusión más dura se centraría en torno a la estructura del futuro Tratado y de la Unión: la de templo impulsada por la Presidencia luxemburguesa o la más federal de árbol como apoyarían la Presidencia holandesa con el apoyo de la Comisión<sup>228</sup>. Precisamente, la obstinación de la Comisión en promover esa propuesta contra la mayoría de los Estados miembros le impediría el ejercicio de una mayor influencia y redundaría sobre el conjunto del resultado.

Los resultados de la CIG sobre la Unión Política se plasman en la creación de una Unión Europea tres pilares: el comunitario recogiendo las tres Comunidades, más dos pilares de cooperación intergubernamental para la Política Exterior y de Seguridad Común y los asuntos de Justicia e Interior. También resulta definitorio de su naturaleza política la consideración de una ciudadanía europea o el Comité de las Regiones. Sin embargo, para muchos, no resultan satisfactorias las medidas acordadas para la democratización de la Unión Europea a través de la extensión de los poderes del Parlamento Europeo ni la regulación de la Política Exterior en un pilar separado a través de una cooperación intergubernamental<sup>229</sup>.

<sup>224</sup> Brendan P. G. SMITH, *Constitution Building in the European Union*. op. cit., p. 133.

<sup>225</sup> Cabe citar decisivas contribuciones en las etapas previas a la CIG: el Memorándum belga de 1990, la Carta de Mitterrand y Kohl al Presidente Haughey también en 1990, los Informes Martin del Parlamento Europeo, un "non-paper" de la Secretaría del Consejo o las propuestas de la Presidencia italiana. Véase al respecto: Francisco ALDECOA LUZARRAGA, *La integración europea...*, op. cit., pp. 154-157; Finn LAURSEN, Sophie VANHOONACKER y Robert WESTER, "Overview of the Negotiations", en: Finn LAURSEN y Sophie VANHOONACKER, *The Intergovernmental Conference on Political Union*, Maastricht, Martinus Nijhoff, 1992, pp. 4-12; Jim CLOOS, Gaston REINESCH, Daniel VIGNES y Joseph WEYLAND, *Le Traité de Maastricht...*, op. cit., pp. 44-69.

<sup>226</sup> Esos temas serían: legitimidad política (incremento de los poderes del PE, participación de Parlamentos nacionales y órganos regionales); la Política Exterior y de Seguridad Común (marco institucional que descansa sobre el Consejo y el consenso); la ciudadanía europea; la extensión y reforzamiento de la acción comunitaria a nuevos ámbitos y la eficacia y eficiencia de la Unión. Véase al respecto: CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones de la Presidencia*, Roma, 14 y 15 de diciembre de 1990, *Agence Europe*, 16 Décembre 1990, pp. 3-9.

<sup>227</sup> Geoffrey EDWARDS y Alfred PIJPER, "The 1996 IGC: An Introduction", op.cit., p. 3; Finn LAURSEN, Sophie VANHOONACKER y Robert WESTER, "Overview of the Negotiations", op. cit., 23-24.

<sup>228</sup> Véase: Desmond DINAN, *Ever closer Union...*, op. cit., pp. 143-147.

<sup>229</sup> Deirdre CURTIN, "The Constitutional Structure of the Union: a Europe of Bits and Pieces", op. cit.; Andrew DUFF, "The Main Reforms", en: Andrew DUFF, John PINDER y Roy PRYCE, *Maastricht and Beyond. Building the European Union*, London-New York, Routledge, 1994, pp. 19-35

El acuerdo en aspectos controvertidos sólo fue posible tras durísimas negociaciones sobre opting-in y opting-outs que abre la práctica europea de solucionar las divergencias a través del uso de la flexibilidad<sup>230</sup>. Del examen de los trabajos de la CIG, aparecen una serie de asuntos que se trataron, pero cuya consideración se abandonó por no encontrarse el consenso necesario<sup>231</sup>. Algunos asuntos cuyas decisiones no se consideraron plenamente satisfactorias para alguna de las Delegaciones serían objeto de cláusulas que pospondrían su ampliación a la CIG programada para 1996 o serían objeto de procedimientos flexibles de reforma<sup>232</sup>. En conjunto, la eficacia de esta CIG puede considerarse como moderada, dado que son sustanciales sus resultados pero que también fueron muchos los asuntos abandonados o las soluciones parciales.

La CIG de 1996 sólo será capaz de ofrecer resultados parciales, a pesar de ser la de mayor duración. Fundamentalmente se debe a que no responde al deseo integracionista de los Estados miembros sino que se trata de una Conferencia programada. El propio Tratado de Maastricht suministraría buena parte de la Agenda a través de distintas disposiciones repartidas a todo lo largo y ancho del TUE y del TCE que preveían su revisión<sup>233</sup>. Además la agenda de la CIG se completaría con los mandatos del Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 1993 y los resultados del Grupo Westendorp<sup>234</sup>.

La doctrina critica el trabajo del Grupo de Reflexión, considerando que es incapaz de establecer una verdadera agenda, sólo enumera las posiciones nacionales sobre numerosos asuntos de una forma tan embrollada que como agenda resulta inmanejable<sup>235</sup>. En el curso de las negociaciones, sin embargo, pronto muchos de ellos se irán vinculando para lograr

<sup>230</sup> Entre las cuestiones más discutidas se encuentran la PESC y la política social, en relación a las mismas en las negociaciones de Maastricht, véase respectivamente: Sophie VANHOONACKER, "A Critical Issue: From European Political Cooperation to a Common Foreign and Security Policy", en: Finn LAURSEN y Sophie VANHOONACKER, *The Intergovernmental Conference on Political Union*, Maastricht, Martinus Nijhoff, 1992, pp. 25-36; FALKNER, Gerda, "How intergovernmental are Intergovernmental Conferences? An example from the Maastricht Treaty reform", *Journal of European Public Policy*, vol. 9, nº 1, 2002, pp. 98-119.

<sup>231</sup> Entre ellos cabe citar: la jerarquía de normas, el incremento de los poderes de control presupuestario y financiero del Parlamento Europeo; disposiciones para permitir una mayor participación de los Parlamentos Nacionales en el desarrollo comunitario o la posibilidad de abstención constructiva en la PESC.

<sup>232</sup> Cabe citar entre ellos: la extensión del procedimiento de codecisión, la situación de la UEO, la defensa europea o el estatuto de ciudadanía.

<sup>233</sup> Así el artículo B obliga a estudiar el mantenimiento del acervo comunitario y hasta qué punto revisar las políticas y formas de cooperación. El J.4 prevé la revisión de la relación con la UEO y el J.10 la reconsideración de las disposiciones relativas a la PESD. Dentro del TCE el artículo 189.B llama a la revisión del procedimiento de codecisión y extensión a nuevos supuestos. La Declaración 1 anexa al Tratado propone considerar si la UE debe extender su competencia a cuestiones relativas a protección civil, energía y turismo y la Declaración 16 el establecimiento de una jerarquía de normas.

<sup>234</sup> El Informe identifica tres áreas principales de trabajo: hacer la UE más importante para los ciudadanos; mejorar la eficiencia y la responsabilidad europeas (reforma institucional y flexibilidad) y mejorar la capacidad de la UE para actuar en la escena internacional. Dentro de esos tres grandes objetivos se plantean numerosas cuestiones objeto de reforma, que van desde la comunitarización de los asuntos de justicia e interior, a la suscripción del Convenio de Roma de Derechos Fundamentales o la creación de Mr. PESC. Véase el Informe del Grupo de Reflexión, Bruselas, 5 de diciembre de 1995, SN 520/95 (REFLEX 21). La parte general del Informe está en: *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 23, nº. 1, 1996, pp. 365-378.

<sup>235</sup> Ulf SVERDRUP, *Precedents and Present Events in the European Union – An Institutional Perspective on EU Treaty Reform*, ARENA Working Papers, nº 21, 1998, en: <http://www.arena.uio.no>.

paquetes de negociación y se añadirán, incluso, nuevos asuntos<sup>236</sup>. De lo amplia y diversa que termina siendo la Agenda de la CIG se desprende que serán muchos los asuntos abandonados y de distinta entidad<sup>237</sup>. Sin embargo, el asunto aplazado de mayor entidad es la reforma institucional en la perspectiva de la ampliación, que era uno de los tres objetivos de la CIG y que resulta el fracaso más denostado por la doctrina<sup>238</sup>. El resultado de este fracaso relativo será la adopción de un “Protocolo en la perspectiva de la ampliación” que programa una nueva CIG al menos un año antes de que el número de Estados exceda de 20.

Amsterdam lleva a cabo un desarrollo del modelo de la Unión en pequeños aspectos aunque fracasa en la reforma institucional para preparar la Unión para la ampliación, de ahí la eficacia limitada. Factores que inciden en esta será la ausencia de un objetivo movilizador para la reforma, la falta de peso específico de la Comisión y el cambio en el método de negociación. Ya no se trabajará sobre propuestas articuladas sino que se evaluarán en cada reunión las posiciones nacionales ante cada cuestión.

La convocatoria de la CIG 2000 es consecuencia directa de la ineficacia de Amsterdam<sup>239</sup>. El Consejo Europeo de Colonia convoca la CIG 2000 con el sólo objetivo de preparar la Unión a la ampliación, anticipándose a lo dispuesto por el Protocolo que preveía una reforma en dos etapas que no se sigue por la aceleración del proceso de ampliación<sup>240</sup>. Finalmente, la agenda se abriría a otros asuntos como otras reformas institucionales, la revisión de las cooperaciones reforzadas, la defensa o la creación de un procedimiento de alerta previa complementario del de sanción para los Estados miembros que violen grave y reiteradamente los principios sobre los que se basa la Unión

Durante la CIG con la renovación del debate sobre el futuro constitucional de Europa surgen algunos temas como el modelo político, nuevas formas de gobernanza, la delimitación competencial, dónde localizar la Carta de Derechos, la reorganización de los tratados y qué hacer con la política de defensa. Surge el consenso sobre la urgencia de terminar la CIG en el

<sup>236</sup> Entre los asuntos añadidos hay que destacar la negociación de un Pacto de estabilidad y crecimiento, a impulso alemán, que quería mantener a toda costa una disciplina económica nacional que garantizara un euro fuerte y estable. Tras las elecciones francesas de mayo de 1997, la aprobación de ese Pacto quedaría vinculado estrechamente a la redacción de un título sobre empleo. Se logra así un equilibrio: el fortalecimiento de la disciplina económica y financiera de los Estados a cambio de políticas públicas que contrarresten los efectos nocivos de la primera.

<sup>237</sup> Así no hay avances sobre algunos de los que estaban en la agenda por el Tratado de Maastricht como la jerarquía de normas; protección civil, la creación de una política de energía y turismo y la integración de la UEO. Tampoco hay acuerdo final en asuntos de entidad política como la personalidad jurídica de la Unión o la adhesión al Convenio de Roma de 1950.

<sup>238</sup> Franklin DEHOUSSE, “Le Traité d’Amsterdam, reflet de la nouvelle Europe”, op. cit.; Jean-Marc FAVRET, “Le Traité d’Amsterdam: une révision a minima de la «Charte constitutionnelle» de l’Union européenne. De l’intégration à l’incantation?”, op. cit.; HAGUENAU-MOIZARD, “Le Traité d’Amsterdam: une négociation inachevée”, *Revue du Marché Commun et de l’Union européenne*, nº 417, avril 1998, pp. 240-252.

<sup>239</sup> El Tratado de Amsterdam entra en vigor el 1 de mayo de 1999 y el Consejo Europeo de Colonia el 4 junio convoca la nueva CIG para acabar los deberes pendientes.

<sup>240</sup> Colonia inscribe el objeto de la CIG a los tres únicos “fleclos de Amsterdam”, recogidos en el Protocolo sobre las instituciones: la composición de la Comisión, la extensión de la mayoría cualificada y la ponderación de los votos del Consejo. CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones de la Presidencia*, Colonia, 3 y 4 de junio de 1999, puntos 52-54, en: <http://ue.eu.int>.

año 2000 para permitir la ampliación y que se ocuparán de esos temas en un momento inmediatamente posterior, lo que se plasmará en el “debate sobre el futuro de Europa”, recogido en la Declaración 23 anexa al Tratado<sup>241</sup>. Esta puede ser calificada a la vez de cláusula de “rendez-vous” y de final de un método igualmente, ya que prevé que la agenda post-Niza se gestione de un modo diferente en el marco de un proceso constituyente<sup>242</sup>.

El Tratado de Niza se ocupa principalmente de la adaptación de las instituciones a la ampliación, en la medida en que eso se va a lograr, parece que puede estimarse que la CIG cumple sus objetivos. Sin embargo, a juicio de la mayoría de los autores esos resultados serán muy deficientes e insuficientes para la ampliación<sup>243</sup>. La escasa ambición de los resultados se debe fundamentalmente a la falta de un objetivo movilizador, la naturaleza de la reforma, de reparto de poder, al intergubernamentalismo dominante y al método de negociación, dominado por la transacción política.

En conclusión, a nuestro juicio la eficacia de una CIG depende fundamentalmente de la existencia de un objetivo político compartido entre los Estados miembros y movilizador. Resulta esencial el papel de las instituciones comunes en su identificación. Esto se vuelve cada vez más importante dado el creciente número de Estados miembros y su heterogeneidad, que suponen una amenaza creciente para la eficacia del método de CIG. En relación a la organización de los trabajos es fundamental la existencia de una agenda clara y delimitada, a lo que ayuda una buena preparación de tipo técnico más que político. Contrariamente a lo que pueda parecer a primera vista, no es cierto que una agenda amplia sea una fuente de dificultades añadidas y retrasos. Por el contrario, permite que cada participante obtenga alguna fuente de satisfacción en el resultado final, mientras que una agenda limitada deja entrever un cuadro claro de ganadores y perdedores, que dificulta el acuerdo final<sup>244</sup>.

La eficacia o ineficacia de una CIG no es achacable sólo a su método de decisión, el “común acuerdo”, sino principalmente a los papeles jugados por las principales instituciones, sobre todo aquéllas que son capaces de imprimir liderazgo e impulso a un proceso y de mediar y lograr acuerdos aceptables para todos, como es la Comisión y la Presidencia. Igualmente resulta esencial el método de negociación elegido, constatándose que los que priman el nivel técnico

<sup>241</sup> Declaración sobre el futuro de Europa, Declaración 23 anexa al Tratado de Niza, op. cit.

<sup>242</sup> Francisco ALDECOA LUZARRAGA, “La apertura del proceso constituyente”, *Boletín Europeo de la Universidad de la Rioja*, nº 7-8, 2001, pp. 7-13.

<sup>243</sup> Araceli MANGAS MARTÍN, “La reforma institucional en el Tratado de Niza”, en: VV.AA., *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 2001*, Madrid-Leioa, Tecnos, 2002; DINAN, Desmond y VANHOONACKER, Sophie, “IGC 2000 Watch (Part 4): Long Live the IGC”, *ECSA Review*, Vol. 14, nº 1, 2001, p. 17, en: <http://www.ecsanet.com>; Michel PETITE, “Nice, traité existentiel, non essentiel”, *Revue du Droit de l'Union Européenne*, nº 4, 2000, pp. 887-903; Jo SHAW, “The Treaty of Nice: Legal and Constitutional Implications”, *European Public Law*, Vol. 7, nº 2, 2001, pp. 195-215; Pieter VAN NUFFEL, “Le traité de Nice. Un commentaire”, *Revue du Droit de l'Union Européenne*, nº 2, 2001, pp. 329-387

<sup>244</sup> De ahí que en la Comunidad, no sólo en el nivel de la política constitucional sino también en el de la decisión ordinaria, se procure negociar las cuestiones complejas en paquetes, lo cual facilita el acuerdo final.

sobre el político suelen demostrarse como más eficaces en términos de resultados. También resulta mucho más operativo el trabajo sobre propuestas articuladas que prima en las dos primeras CIGs, que el método de constatar las diversas posiciones nacionales, más intergubernamental, propio de las dos últimas<sup>245</sup>.

La complejidad de los Tratados comunitarios, creciente a cada negociación intergubernamental que transcurre, no es sino consecuencia del método intergubernamental de revisión de los mismos, que exige el “común acuerdo”. Ante cada negociación cada Estado acude con su lista de la compra –las ventajas que quiere obtener- y su lista de líneas rojas que no puede traspasar. Por otro lado, por la regla de que una CIG no se puede permitir el lujo de fracasar, está obligada a alcanzar el acuerdo que sea. Además, la necesidad de la ratificación nacional también actúa en contra de la eficacia, sobre todo en los casos en que la reforma ha de someterse a referéndum o existen clases políticas muy divididas en el Estado miembro. Por todo ello, se recurre a fórmulas vagas y equívocas en algunos casos que admiten diversas interpretaciones, a buscar invenciones intermedias en otros casos, la flexibilidad en forma de opt-outs, compensaciones marginales<sup>246</sup>. Esta lógica del mercadeo final conduce a la maraña de Tratados, Protocolos y Declaraciones de la que consta hoy en día la “Constitución” europea.

La misma lógica de los acuerdos bajo el “mínimo común denominador” está detrás de las Conferencias encadenadas, de forma que, desde el AUE todas las CIGs van a heredar parte de su agenda de lo no resuelto por la CIG anterior. Igualmente en muchas de las CIGs se van a abandonar asuntos, que se arrastrarán a lo largo de distintas citas constitucionales, sin resultar plenamente resuelto en ninguna<sup>247</sup>. En una Unión cada vez más amplia, más diversa y más compleja la adopción de reformas por “común acuerdo” amenaza el progreso, lo que se constata al ver cómo las últimas CIGs van perdiendo cada vez más en eficacia, los acuerdos son menos ambiciosos y no aptos para adaptar la Unión a los nuevos desafíos que le esperan.

<sup>245</sup> El propio Informe Dehaene, fruto del trabajo del Grupo de Sabios que preparó la agenda de la CIG 2000 a instancias de la Comisión, vinculará eficacia y método de negociación. Estima que “El Grupo considera que la Conferencia Intergubernamental debe empezar por presentar un proyecto de Tratado. La experiencia demuestra que esto permite reducir a la mitad la duración de la Conferencia”. Jean-Luc DEHAENE, David SIMON y Richard Von WEIZSÄCKER, *Las implicaciones institucionales de la ampliación*, op. cit., p. 11.

<sup>246</sup> El pragmatismo de la integración europea, muchas veces ha sabido rodear el requisito del común acuerdo para avanzar. Así la lógica de los “opt-outs” o el Protocolo Social a 11 de Maastricht responden a una tercera vía en la que ni todos avanzan a la vez ni los minimalistas cortan el paso a los maximalistas. Pero esta lógica superadora del veto no es susceptible de ser aplicada a todos los asuntos y así cuestiones como una reforma institucional sólo podrá ver la luz si cuenta con el “común acuerdo” de todos los socios.

<sup>247</sup> En este sentido, Jean-Victor LOUIS recordaba a tenor de la decisión de la Convención Europea de crear una personalidad jurídica única de la Unión Europea cómo ésta era una cuestión sobre la que no pudieron ponerse de acuerdo las tres últimas CIGs, por el bloqueo sistemático de algunos Estados. Véase al respecto: Jean-Victor LOUIS, “La Convention et l’avenir de l’Union européenne”, *Cahiers du droit européen*, nº 3-4, 2002, p. 237.

**2.10. CONCLUSIÓN: EL MÉTODO DE CIG ES EL RESPONSABLE DE LA MUTACIÓN PERO INADECUADO PARA PROSEGUIR LA CONSTRUCCIÓN POLÍTICA DE EUROPA.**

El estudio del método de CIG, las experiencias de las cuatro CIGs constitucionales y el estudio de la evolución del modelo político de la Unión Europea nos ha llevado a cuatro conclusiones fundamentales. Primera, el método diplomático de CIG es el causante del modelo político de la mutación, caracterizado por la transformación del sistema político de forma suave y sin cambios bruscos. Segunda, las características concretas de cada una de las CIGs tienen reflejo en el modelo político que introducen. Tercera, la evolución del propio modelo político vuelve obsoleto el método de reforma, ya que no es lo mismo unas organizaciones internacionales de integración que un sistema político complejo. Cuarta, las limitaciones fundamentales que presenta el método de CIG son de dos órdenes: en términos de democracia, ya que no asocia a la legitimidad europea, y en términos de eficacia, ya que las reglas de decisión no permiten los avances.

1. Relación directa entre el método diplomático de CIG y el modelo político de la mutación: La Unión Europea, cuya génesis puede fecharse en los impulsos reformadores de mediados de la década de los noventa, se caracteriza por ser un proceso dinámico, un sistema político en perpetuo cambio, que aún no ha alcanzado una configuración en alguna medida estable. El factor que está detrás de ese proceso de continuo cambio es la cuasi-institucionalización o encadenamiento de las CIGs, que han llegado a convertirse en una característica habitual del panorama político de la Unión Europea.

El modelo político de la Unión Europea, que se caracteriza por ser dinámico, es consecuencia fundamentalmente del método de adopción del mismo, Conferencias Intergubernamentales de revisión de Tratados Internacionales. Cada una de las Conferencias Intergubernamentales aporta elementos nuevos al modelo político de la Unión, de distinta entidad y a distinto ritmo, dando como resultado la mutación de una Comunidad Económica estable a una Unión política dinámica. Por tanto, las CIGs constitucionales han jugado un papel fundamental en el proceso de desarrollo constitucional europeo. Las CIGs encadenadas muestran un proceso de reforma y constitucionalización progresiva centrado en las reformas parciales. Esto conduce a un modelo político construido suavemente, sin rupturas, que lleva a transformaciones progresivas del sistema político. Precisamente la causa de las CIGs encadenadas y las transformaciones suaves no es sino una de las limitaciones del propio método diplomático de CIG: sus problemas en materia de eficacia que postergan determinadas decisiones a una cita constitucional posterior.



El método de CIG como forma de construcción constitucional supone el predominio de los Gobiernos de los Estados miembros en el control de la reforma. Los “amos de los Tratados” – los diplomáticos- revelan su preferencia por los Tratados como forma de regulación mientras que el Parlamento Europeo –el ente político- prima los enfoques constitucionales. El método de CIG, predominantemente intergubernamental pero no exclusivamente, no conduce necesariamente a un modelo intergubernamental. Factores diversos, entre ellos el importante papel de las instituciones supranacionales en detectar el bien común, el impulso federalista de algunos Estados miembros o las necesidades de eficacia contribuyen a que sea importante el alcance federal que se introduce en la construcción europea sobre todo a través del AUE y Maastricht, e incluso en mucha menor medida Amsterdam.

2. Las características de una determinada cita constitucional explican sus resultados y el modelo político que introduce: Todas las CIGs han emprendido la profundización y democratización del modelo europeo. Allá donde se ha producido más protagonismo de las instituciones supranacionales y se ha contado con un liderazgo firme, como ha podido ser el impulso de la alianza francoalemana, se han logrado mayores éxitos y se ha seguido un modelo federal. El AUE pone los medios económicos para profundizar en el modelo político y Maastricht puede ser casi calificado de una refundación. Después el ideal integrador decaería, fundamentalmente como consecuencia del bajo perfil político de las instituciones supranacionales en las citas de Amsterdam y Niza, la falta de un objetivo movilizador y la proliferación de dinámicas intergubernamentales.

Reflejando las fuerzas en presencia y las dinámicas que se producen en las CIGs, pueden trazarse dos etapas en el proceso de integración: la primera caracterizada por el impulso político de las instituciones comunes que encuentran un objetivo movilizador y la segunda por las limitaciones del propio método de CIG. Las dos primeras CIGs, casi fundacionales, imponen un ideal integrador y fundan y perfilan el modelo político europeo a través de la profundización del mismo. Las otras dos son más bien de desarrollo y adaptación del modelo anterior, que mejoran más que innovan, se reúnen porque así se previó en la cita anterior, para terminar con sus flecos, para responder a determinadas necesidades de adaptación, pero no responden a un proyecto de integración. Esto se vislumbra en el hecho de que a partir de Amsterdam, que completará lo que Maastricht deja incompleto, son menos las novedades introducidas en el modelo político europeo y más el desarrollo y mejora de rasgos innovadores introducidos con ocasión de Maastricht.

3. La evolución del modelo político europeo vuelve obsoleto el método diplomático de reforma y muestra su incapacidad para proseguir la construcción política de Europa: Las CIGs como características de la “constitutional politics” muestran su virtualidad al inicio, cuando

efectivamente el objeto son Comunidades internacionales sectoriales. Sin embargo, a medida que se va desarrollando la vertiente política del modelo de la Unión, el método se muestra como inadecuado para seguir conduciendo la integración europea. Se va produciendo de este modo lo que puede calificarse de “fatiga de la reforma tradicional”. Así en Amsterdam ya asoman sus límites y en Niza, la propia adopción de la Declaración 23 no es sino una confesión expresa de los Jefes de Estado y de Gobierno y de la CIG de su incapacidad para adoptar todas las reformas que la Unión necesita para enfrentarse a los desafíos del nuevo milenio.

El encadenamiento de las reformas entre el Acta Única Europea y el Tratado de Maastricht es fruto del efecto del proceso político – el “spill-over” del Mercado Interior y los cambios en Europa y el mundo- y el impulso de los actores y dinámicas supranacionales. Por el contrario el encadenamiento de Maastricht con Amsterdam y de éste con Niza, es consecuencia de los defectos de los dos primeros y de las limitaciones del método de Conferencia Intergubernamental como método de política constitucional.

Jurídicamente, el método de revisión de los Tratados ha permanecido inmutable, ya que apenas se ha modificado el procedimiento que viene a ser el actual del artículo 48 del Tratado de la Unión Europea. Desde el punto de vista de los hechos, el método ha sufrido una evolución: en el desarrollo de cada una de las CIGs van participando nuevos actores, generándose nuevas dinámicas de negociación conforme a reglas distintas, nuevas demandas de democracia y transparencia y nuevas exigencias de eficacia que van cristalizando en el “acquis conférentiel”. Esa evolución, sin embargo, es mínima y no permite la adaptación del método de CIG

Sin embargo, esa adaptación en el marco del artículo 48 resulta insuficiente y la transformación del sistema político europeo va a cuestionar, incluso, la validez de este método esencialmente intergubernamental y propio más de una organización internacional que de una entidad política para acordar las reformas de un modelo político complejo. Si en los últimos veinte años el sistema político europeo ha sufrido una profunda mutación que ha alcanzado, incluso, a sus instituciones y modos de decisión, en lo relativo al método de revisión de los Tratados no se ha adaptado a la transformación política producida, manteniéndose un paso por detrás de la mutación.

4. Las limitaciones del método de CIG para responder a las demandas del modelo: democracia y eficacia: El propio modelo presenta demandas, en primer lugar, en términos de legitimidad, de democracia: las demandas en términos de democracia no son las mismas para las organizaciones internacionales que son las Comunidades Europeas en 1984 –en que sólo existía la legitimidad intergubernamental- que para el sistema político de finales de los noventa.

El modelo político que surge de la mutación y, cuyo rasgo principal es la doble naturaleza, intergubernamental y federal, demandará la superación del método de revisión de los Tratados por medio de Conferencia Intergubernamental para instaurar un nuevo método que asocie en pie de igualdad a las dos ramas de la legitimidad europea.

Tanto desde los medios nacionales como los europeos se pone en cuestión cada vez más la falta de legitimidad de las Conferencias Intergubernamentales por no reconocer, al menos, a la otra rama de la legitimidad europea, el Parlamento Europeo. Desde este punto de vista del "input legitimacy" no es coherente que se le reconozca al mismo el papel de colegislador en la legislación ordinaria como representante de los ciudadanos europeos, pero en cambio se obvie esa legitimación en la tarea de creación constitucional.

Examinada en este trabajo la legitimación de las CIGs desde el punto de vista de sus resultados, esto es, "output legitimacy", hemos constatado que incluso desde este punto de vista resultan contestadas por parte de los ciudadanos. Así, la ruptura del llamado "consenso permisivo" se produce en Maastricht, abriéndose a partir de entonces una brecha entre la construcción política ideada por los Gobiernos europeos y su ciudadanía. Este alejamiento se ve reforzado por un sistema de creación constitucional opaco, poco democrático en términos de responsabilidad y que además se traduce en compromisos diplomáticos complejos, difíciles de ser comprendidos por la ciudadanía. Se presentan, por tanto, demandas de transformación de las dinámicas y normas del método.

El método diplomático de CIG presenta también limitaciones en términos de eficacia, siendo una de esas principales limitaciones la necesidad del "común acuerdo" y las dinámicas intergubernamentales de negociación que sólo permiten alcanzar el "mínimo común denominador". Sin embargo, el método de CIG se mostró eficaz en los primeros estadios de la mutación, ya que la reforma de una estructura económica como las Comunidades Europeas, que se ocupa sólo de la baja política, encuentra menos resistencias que un sistema política más desarrollado, con competencias en materia de alta política y que afectan a los intereses fundamentales de los Estados.

El dominio de los Gobiernos de los Estados sobre la reforma les da una gran libertad de acción pero las negociaciones a puerta cerrada según métodos cercanos al regateo y la exigencia de la unanimidad comprometen la eficacia del método para adoptar grandes reformas. Fruto de este método, en la última década hemos asistido a un encadenamiento de las reformas, en que los nuevos Tratados programan para una cita posterior el estudio de las cuestiones que ellos mismos no han logrado zanjar.

La creciente frecuencia de CIGs indica la incapacidad de los Estados miembros de acordar un proyecto definitivo para los fundamentos institucionales, procedimientos y políticas de la Unión así como una tendencia a dejar los asuntos difíciles para ser considerados en una fecha posterior. Como los actuales Tratados son el resultado de largas negociaciones compartimentadas e instrumentales entre Estados miembros, la Unión Europea carece de unas bases normativas claras y aceptadas. Todo esto como consecuencia de dificultades crecientes del sistema político europeo para adaptarse a las demandas de cambio que proceden tanto del exterior como de su propia dinámica y problemas de legitimación, en la medida en que normas oscuras y complicadas, que son constantemente modificadas, son difícilmente interiorizadas y respaldadas por los ciudadanos.

La perspectiva de la actual Unión que cuenta ya con veinticinco Estados miembros, y que puede rebasar los treinta y cinco para final de la década con la enorme diversidad que eso implica, hace definitivamente inútil un método diplomático de creación constitucional basado en el “común acuerdo” de todos los Estados miembros. La posibilidad de lograr la unanimidad entre tantos intereses nacionales contrapuestos es ilusoria. El mantener ese método sin adaptaciones supone asumir la incapacidad de la Unión para reaccionar a las demandas de adaptación y de actuación en un entorno interno y externo cada vez más exigente.

En conclusión, el método diplomático de CIG desarrollaba todas sus potencialidades en los primeros estadios de la mutación. Por las consecuencias en el sistema político de la propia mutación ha alcanzado sus límites y no permite proseguir con la construcción política de la Unión Europea. El método de CIG era adecuado para la reforma de unas organizaciones internacionales de integración sectorial pero ya no lo es para el sistema político complejo federal e intergubernamental que es hoy la Unión Europea.



## **CAPÍTULO 3: LA DECLARACIÓN DE LAEKEN (2001): EL CAMINO HACIA LA CONVENCIÓN Y LA CONSTITUCIÓN EUROPEA.**

### **3.1. INTRODUCCIÓN: LA DECLARACIÓN DE LAEKEN Y EL RESURGIMIENTO DEL IDEAL CONSTITUCIONAL.**

En el proceso político de integración europea se producía una aceleración política silenciosa en los años que rodean el cambio de milenio. Esa aceleración se plasmaba en la Declaración sobre el Futuro de la Unión Europea, adoptada por el Consejo Europeo de Laeken en diciembre de 2001, hito en la política constitucional europea<sup>1</sup>. La Declaración de Laeken constituye el primer intento real de dotar a la Unión Europea de una Constitución explícita en el marco de un proceso constituyente singular, la Convención Europea.

Nuestra hipótesis de partida es que Laeken constituye una verdadera revolución en la medida en que rompe con las dinámicas históricas de la construcción europea: apela a una reforma global, contempla la posibilidad de una Constitución y encomienda la primera fase de la revisión a un órgano nuevo, una Convención. La política constitucional conducida a través de las CIGs, como veíamos, sólo había procedido a reformas parciales del Derecho Originario de la Unión Europea. El Parlamento Europeo había demandado en distintas ocasiones la necesidad de que la Unión Europea contara con una Constitución explícita. Sin embargo, los Estados miembros como amos de los Tratados no se habían planteado en ningún momento que el Derecho Originario de la Unión Europea pudiera no consistir en Tratados internacionales. Por último, los Gobiernos de los Estados miembros se habían asegurado siempre el control de la reforma, tratando de dejar al margen a las instituciones comunes.

---

<sup>1</sup> CONSEJO EUROPEO, *Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea*, Conclusiones de la Presidencia, Laeken, 15 de diciembre de 2001. La Declaración de Laeken se incluye como texto nº 5 del Anexo I.

Trataremos en este capítulo de responder a la pregunta de qué es lo que cambia en el proceso político de la construcción europea para que se llegue a la adopción de la Declaración de Laeken. Intentaremos, por tanto, examinar qué factores y procesos llevan a la adopción de Laeken que altera las principales constantes de la política constitucional europea. Trataremos de dar respuesta al interrogante de qué es lo que ocurre para que los Gobiernos de los Estados miembros accedan a compartir su monopolio como amos de los Tratados, aunque sea tentativamente.

En este capítulo, por tanto, en primer lugar analizaremos si la Declaración de Laeken realmente constituye un salto cualitativo y en qué medida. A continuación, expondremos los diversos factores y procesos políticos, que a nuestro juicio, van a determinar que se produzca un cambio de condiciones. El contexto histórico de la Unión Europea en 1999 no deja de ser importante y de explicar, en gran medida, los cambios cualitativos en el debate político. No hace falta anunciar que el factor fundamental, que plantea imperiosamente la adaptación de la Unión Europea es la gran ampliación.

Examinaremos, por tanto, los factores endógenos y exógenos que exigen una adaptación de las estructuras europeas. Trataremos de exponer, también, quienes son, a nuestro juicio, los actores fundamentales que van a liderar el cambio, quién tiene la iniciativa de proponer nuevas dinámicas políticas y fijar otros horizontes. Examinaremos desde una lógica analítica los distintos procesos políticos paralelos que confluyen en torno al año 2000 y que, a nuestro juicio, estarán detrás del cambio de los parámetros de la política constitucional<sup>2</sup>. Esos cuatro procesos que se estudiarán para ver qué aportan cada uno de ellos son: el fracaso de la negociación intergubernamental de Niza, la redacción de una Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea por una "Convención", el renacer del debate constitucional y el debate sobre el futuro y la finalidad de Europa<sup>3</sup>.

El estudio del proceso político que conduce a Laeken es fundamental, ya que sólo la comprensión de lo que ocurre en ese periodo permite entender el alcance y significado del

---

<sup>2</sup> Craig llama la atención sobre la multitud de estudios jurídicos y políticos que se han centrado en los últimos años en el fenómeno de la Convención Europea; contrasta, por el contrario, la poca atención prestada al estudio del periodo que va desde la adopción del Tratado de Niza a la Declaración de Laeken. Paul CRAIG, "Constitutional Process and Reform in the EU: Nice, Laeken, The Convention and the IGC", *Walter Hallstein Institut, Forum Constitutionis Europaeae*, nº 3, 2004, p. 2, en: <http://www.whi-berlin.de/craig.htm>. Coincidimos plenamente con la apreciación de Craig, habiendo constatado que existe pocos análisis de este periodo. Sí algunos artículos escritos en el mismo momento o en meses posteriores, pero se echan en falta estudios de conjunto relacionados con el posterior análisis de la Convención, sobre la cual, sin embargo, abundan los análisis.

<sup>3</sup> Por razones metodológicas estos cuatro procesos que confluyen en el tiempo se estudian en capítulos separados. En este Capítulo se analizarán el proceso del debate sobre el futuro y la finalidad de Europa y el renacer del ideal constitucional. El fracaso de la CIG de Niza ya se ha expuesto con anterioridad en el marco del Capítulo 2, dedicado a la contribución de las CIGs al proceso de integración europea. Por último, la redacción de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea será objeto de estudio en el Capítulo 4, dedicado a la génesis del método de Convención y la contribución de la Carta a la constitucionalización de la Unión Europea.

proceso constitucional de la Convención Europea. En un corto periodo de tiempo, en dos años y medio más o menos, pasaremos de la convocatoria de la última de las CIGs encadenadas para poner un parche a lo que Amsterdam no fue capaz de acordar a la Declaración de Laeken que propone “el camino hacia una Constitución para los ciudadanos europeos”. Los cuatro procesos paralelos constituyen, en definitiva, la génesis tanto del proceso político como del método de la Convención Europea y del modelo del Tratado por el que se establece la Constitución para Europa.

### **3.2. EL SALTO CUALITATIVO DE LA DECLARACIÓN DE LAEKEN EN LA POLÍTICA CONSTITUCIONAL EUROPEA: UN NUEVO OBJETIVO Y UN NUEVO MÉTODO.**

La adopción de la Declaración de Laeken sobre el futuro de Europa en el Consejo Europeo de 14 y 15 de diciembre de 2001 constituye un verdadero salto cualitativo, abre una nueva etapa en la construcción europea, la de su constitucionalización explícita<sup>4</sup>. Pasará a la historia europea por dos razones concretas: por convocar una Convención como etapa preparatoria de la CIG para marzo de 2002 y porque es la primera vez que los Jefes de Estado y de Gobierno se interrogan sobre el “camino hacia una Constitución para los ciudadanos europeos”<sup>5</sup>.

Se alteran así tres de las constantes de la reforma de los Tratados y la construcción europea. En primer lugar, se considera la posibilidad de no seguir introduciendo retoques a los Tratados originarios o añadir nuevos textos, sino proceder a una reforma de conjunto. Segundo, se reconoce implícitamente la naturaleza política de la Unión al aceptarse por primera vez en un texto oficial del Consejo Europeo una de las más clásicas demandas de los federalistas, la posibilidad de que en su momento la Unión cuente con una Constitución. El término “Constitución” es adoptado por el discurso intergubernamental colectivo por primera vez en la Declaración de Laeken, tras cincuenta años de historia de la integración europea<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Numerosos autores tanto políticos o académicos consideran que Laeken es un punto de inflexión en la política europea. Entre los primeros véase: Pat COX (Presidente del Parlamento Europeo), *Discurso con ocasión de la inauguración solemne de la Convención Europea*, Bruselas, 28 de febrero de 2002, (CONV 4/02), en: <http://european-convention.eu.int>; Alain LAMASSOURE, *Histoire secrète de la Convention européenne*, Paris, Albin Michel, 2003, pp. 39-40; Josep BORRELL, Carlos CARNERO y Diego LÓPEZ GARRIDO, *Construyendo la Constitución Europea, Crónica política de la Convención*, Madrid, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 2003, pp. 26-30. Entre la doctrina, véase a título de ejemplo; Francisco ALDECOA LUZARRAGA, *La Integración europea..., Análisis histórico-institucional con textos y documentos. Vol. II. Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002)*, Madrid, Tecnos, 2002, pp. 462-468; Maricruz ARCOS VARGAS, “El proceso constituyente: propuestas y actores”, en: Esperanza GÓMEZ CORONA (Dir.), *Una Constitución para la ciudadanía europea*, Navarra, Aranzadi, 2004, p. 77.

<sup>5</sup> Rocco CANGELOSI, “Les Conférences Intergouvernementales et le rôle de l'Italie...”, en: Lucia Serena ROSSI, *Vers une nouvelle architecture de l'Union européenne. Le projet de Traité-Constitution*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 11-45, pp. 38-39.

<sup>6</sup> Jo SHAW, “Process, Responsibility and Inclusion in EU Constitutionalism. The challenge for the Convention on the Future of the Union”, *The Federal Trust for Education and Research*, June 2002, p. 1, en: [http://www.fedtrust.co.uk/eu\\_constitution](http://www.fedtrust.co.uk/eu_constitution).



En tercer lugar, con la convocatoria de la Convención se abrirá el proceso de reforma a otros actores, además de los Gobiernos nacionales y los diplomáticos, dando cabida a parlamentarios nacionales y europeos y a representantes en la Comisión Europea. La preparación de la reforma sale del círculo de los diplomáticos para encargarse a los políticos. A juicio de Aldecoa, “se inaugura posiblemente el método federal superando el método comunitario e incluso apartando el intergubernamental hasta para la reforma”<sup>7</sup>. Laeken definió, por tanto, un objetivo y fijó un método<sup>8</sup>.

La Declaración de Laeken es uno de los textos más prolijos e interesantes de la construcción europea, no exento, incluso, de una cierta autocrítica<sup>9</sup>. Aparece dividida en tres partes de contenido y finalidad diferente. La primera de ellas, titulada “Europa en una encrucijada” es una reflexión amplia y generalizada sobre la evolución seguida por el proceso de integración europeo y los desafíos ante los que se encuentra en el momento. Comienza recordando como la construcción europea es la respuesta a las guerras entre los Estados europeos, que comenzaron por poner en común competencias en ámbitos económicos y técnicos. Tras cincuenta años de integración “La Unión Europea es un éxito”, ya que constituye una de las zonas más prósperas del planeta y ha logrado un modelo de solidaridad para repartir los frutos de su éxito con las regiones más pobres.

“Cincuenta años después de su nacimiento, la Unión se encuentra en una encrucijada, en un punto de inflexión de su existencia. Es inminente la unificación de Europa (...). Una auténtica mutación que por supuesto exige un enfoque diferente del de hace cincuenta años, cuando seis Estados iniciaron el proceso”. Además de la ampliación la Unión, a juicio del Consejo Europeo, ha de responder a dos desafíos más. Uno interno, el reto democrático de lograr la adhesión del ciudadano europeo, a través de la democratización de sus instituciones y de conseguir dar respuesta a lo que espera de la Unión. “El ciudadano pide un enfoque comunitario claro, transparente, eficaz y conducido democráticamente (...) un enfoque que consiga resultados concretos en términos de más empleo, mayor calidad de vida, menos delincuencia, una educación de calidad y mejores servicios sanitarios. Para ello, Europa debe indudablemente buscar renovadas fuentes de inspiración y reformarse”.

El otro reto, el externo, exige reflexionar sobre cuál ha de ser “el nuevo papel de Europa en un entorno mundializado”<sup>10</sup>. El Consejo Europeo lanza la reflexión sobre los cambios que ha

<sup>7</sup> Francisco ALDECOA LUZARRAGA, *La Integración europea...*, op. cit., p. 462.

<sup>8</sup> Robert BADINTER, “Ideas propias para la constitucionalización de Europa”, en: VIDAL-BENEYTO, José (Coord.), *El reto constitucional de Europa*, Madrid, Dykinson, 2005, pp. 27-37, esp. la p. 29.

<sup>9</sup> CONSEJO EUROPEO, *Declaración de Laeken*, op. cit.

<sup>10</sup> En esta dirección Carrillo Salcedo defiende la idoneidad de este enfoque: “las preguntas son exactas porque es necesario avanzar hacia el establecimiento de una política exterior común y porque los europeos seguimos esperando que la Unión Europea exprese, donde y cada vez que sea necesario, la voz de Europa, es decir, que nuestra acción común defienda eficazmente nuestros legítimos intereses y que se esfuerce por establecer las bases de una verdadera paz en un mundo más equitativo y que, finalmente, nos permita participar en el diálogo de grupo a grupo que es, sin

experimentado el contexto internacional y las respuestas que ello exige de la Unión Europea. “El 11 de septiembre nos ha abierto brutalmente los ojos (...). El fanatismo religioso, el nacionalismo étnico, el racismo y el terrorismo se intensifican y siguen siendo alimentados por los conflictos regionales, la pobreza y el subdesarrollo (...) Ahora que ha terminado la guerra fría y que vivimos en un mundo a la vez mundializado y atomizado, Europa debe asumir su responsabilidad en la gobernanza de la globalización. El papel que debe desempeñar es el de una potencia que lucha decididamente contra cualquier violencia, terror y fanatismo, pero que tampoco tierra los ojos ante las injusticias flagrantes que existen en el mundo.”

En la segunda parte -“Los retos y reformas de una Unión renovada”- la reflexión filosófica anterior se concreta en una serie de desafíos concretos, desarrollados en forma de preguntas, esta es la parte encaminada a servir de guía a la reflexión constitucional que ha de llevar a cabo la Convención. Puede decirse así que constituye el núcleo del mandato de la Convención. La reflexión constitucional debe así articularse en torno a tres desafíos o interrogantes fundamentales: “¿cómo acercar a los ciudadanos y, en primer lugar, a los jóvenes al proyecto europeo y a las Instituciones europeas?”<sup>11</sup> ¿Cómo estructurar la vida política y el espacio político europeo en una Unión ampliada? ¿Cómo hacer que la Unión se convierta en un factor de estabilidad y en un modelo en el nuevo mundo multipolar?”. En términos de desafíos, Laeken no hace sino retomar las grandes inquietudes que han ido manifestándose a lo largo de todo el debate: el déficit de legitimación, el “salto al vacío” que constituye la ampliación y la necesidad de que Europa redefina su papel frente a la globalización.

Estas tres líneas de reflexión que se proponen a la Convención se desarrollan prolijamente en una serie de preguntas concretas que llegan hasta las sesenta y cuatro. Esas preguntas se agrupan en una serie de epígrafes: “Un mejor reparto y definición de las competencias en la Unión Europea”; “La simplificación de los instrumentos de la Unión”; “Más democracia, transparencia y eficiencia en la Unión Europea”; y, finalmente, “El camino hacia una Constitución para los ciudadanos europeos”. En todas esas preguntas, están presente el desafío clave de la legitimación política del proyecto europeo: así aparecerán, por primera vez unidos dos conceptos, reforma institucional y mejor gobernanza<sup>12</sup>.

---

duda, una de las notas características de la vida internacional contemporánea”. Juan Antonio CARRILLO SALCEDO, “El futuro de la Unión Europea. Algunas reflexiones sobre el papel de Europa en el mundo contemporáneo, a la luz de la Declaración de Laeken”, *Revista de Occidente*, Enero de 2002, pp. 13-27, esp. la p. 21.

<sup>11</sup> La idea de desafío democrático se encuentra en el corazón de la Declaración de Laeken, se considera que los ciudadanos difícilmente pueden apoyar la integración a causa de obstáculos como la falta de transparencia del proceso de toma de decisiones, la complejidad del sistema y un reparto poco claro de competencias. Véase al respecto: Giovanni GREVI “Une Constitution pour les citoyens européens”, en: AA.VV., *Vers une Europe politique? Documents introductifs au séminaire organisé par Notre Europe et The EPC*, Bruxelles, 1-2 octobre 2003, p. 7, en: <http://www.notre-europe.asso.fr>.

<sup>12</sup> Brigid LAFFAN, *The Future of Europe Debate*, Dublin, The Institute of European Affairs, 2001, p. 28.

Es necesario resaltar este último título, dado que es la primera vez que la palabra tabú “Constitución” se recoge en un texto oficial del Consejo Europeo. Algo había cambiado para que el Consejo Europeo considere, aún ambiguamente, la posibilidad de que “a término” la Unión Europea pudiera dotarse de una Constitución. Examinando las preguntas que desarrollan este enunciado, pronto queda claro que el contenido que se quiere dar al término “Constitución” es el de reorganización de los Tratados, esto es, el de su separación entre un texto básico y las demás disposiciones de segundo orden, con posibles procedimientos de revisión separados. Queda clara así la importancia del concepto técnico de Constitución, frente a la reivindicación federalista, y como posibilita su aceptación por los Estados más renuentes a la integración.

Por último, en la tercera parte –“La convocatoria de una Convención sobre el futuro de Europa”- se recoge tanto la composición de la Convención y su organización básica, como otros elementos que han de circunscribir su actividad como la duración de la misma, los métodos de trabajo y la forma que ha de alcanzar el documento final<sup>13</sup>. Se añade que en paralelo a la Convención se abrirá un foro de la sociedad civil, como medio de que ésta participe en los trabajos de la Convención y será apoyada por una Secretaría.

Entre los autores suele calificarse la Declaración de Laeken de confusa y ambigua, donde incluso algunas de las preguntas y reflexiones parecen contradictorias. Es el resultado del típico acuerdo intergubernamental europeo, donde se incluyen elementos para contentar a todas las partes y que todos los Estados miembros desde sus diferentes ideas de Europa puedan suscribir. Aún cuando es la primera vez que el Consejo Europeo se hace eco del debate de las élites políticas europeas sobre la necesidad de dotar a la Unión de una Constitución, también es cierto que existen diferencias incluso sobre el concepto de Constitución para cada uno de los Gobiernos de los Estados miembros, consecuente con las diferentes visiones de Europa<sup>14</sup>.

Para Cruz Villalón el valor de la Declaración de Laeken reside en que el Consejo Europeo declara formalmente abierto el debate constitucional europeo, existente previamente entre la doctrina y algunos políticos, pero que no había saltado a la agenda de la Unión<sup>15</sup>. Ese “declarar formalmente” a nuestro juicio, supone encargar a una institución europea, si bien *ad hoc*, la Convención que lo aborde especialmente. La Convención así supone el primer intento serio de democratizar la reforma de los Tratados, a través de la inclusión de un número mayor de actores. La Declaración de Laeken, en primer lugar, amplía el mandato de la Declaración de

---

<sup>13</sup> Todos estos elementos de la Declaración de Laeken serán estudiados en los próximos capítulos al examinar el método de Convención.

<sup>14</sup> Florence CHALTIEL, “Propos sur l'idée de Constitution européenne”, *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, nº 463, décembre 2002, pp. 650-651.

<sup>15</sup> Pedro CRUZ VILLALÓN, *La Constitución inédita. Estudios ante la constitucionalización de Europa*, Madrid, Trotta, 2004, p. 20.

Niza. Frente a la finalidad abierta típica del método Monnet, Niza y Laeken pueden ser entendidos como continuación del debate histórico sobre la necesidad de definir de una vez la forma y objetivo final de la integración<sup>16</sup>.

Laeken constituye la agenda de la gran reforma prevista para comienzos de siglo XXI. El motor fundamental de Laeken, como todo el debate sobre el futuro de la Unión Europea, es su adaptación a los nuevos desafíos de la ampliación y la globalización y la búsqueda de soluciones al problema de la legitimación. Supone una ruptura con las constantes del modelo de integración anterior, al menos en cuatro elementos. Primero, por plantear, por primera vez, una reflexión y una reforma global, sin límites, sobre todos los fundamentos del sistema. frente a las reformas parciales que caracterizan la mutación. En segundo lugar, se trata de una agenda que podemos calificar de “federal”, como contrapuesto a funcionalista, en la medida en que por primera vez plantea no nuevos objetivos de integración sino la explicitación política del sistema político europeo. Tercero, Laeken inscribirá en la agenda de la reforma la posibilidad de redactar una Constitución europea, Constitución que se quiera o no, es símbolo de politización e instrumento para clarificar la complejidad del sistema político que es la Unión Europea. Por ello, puede aplicarse a Laeken la estrecha relación entre constitucionalismo y legitimidad democrática<sup>17</sup>.

Por último, aprovechando el resquicio existente en el artículo 48, Laeken se apartará del método tradicional de reforma, la Conferencia Intergubernamental, para implicar en la misma a los actores políticos de la propia Unión, los representantes tanto de los Estados miembros como de las instituciones comunes. La Convención, como tendremos ocasión de examinar, responde a una lógica completamente diferente a la de las CIGs. Como resume magistralmente Grevi “La Convención es un proceso de reforma que caracteriza la Unión, y no un grupo de funcionarios y de políticos nacionales encargados de hablar de la Unión y de tomar decisiones en su nombre”<sup>18</sup>. O dicho de otra manera: la Convención es una institución de la Unión mientras que la CIG es algo ajeno o externo a la misma, lo que tendrá efectos fundamentales en el modelo de la reforma. Así el trabajo de la Convención es el vehículo fundamental para la constitucionalización explícita de la Unión, para un modelo diferente de integración que la mutación llevada a cabo por las CIGs<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> Christine REH y Wolfgang WESSELS, “Towards an Innovative Model of Treaty Reform? Three Sets of Expectations for the Convention”, *Collegium*, nº 24, Summer 2002, pp. 17-42, esp. las pp. 18 y 19.

<sup>17</sup> John Erik FOSSUM y José Agustín MENÉNDEZ, “Democratic constitution-making. Reflections on the European experiment”, *Arena Centre for European Studies, Working Paper*, nº 18, May 2005, p. 6.

<sup>18</sup> Giovanni GREVI, “Une Constitution pour les citoyens européens”, op. cit., p. 8.

<sup>19</sup> En este sentido, Fossum y Ménendez consideran que “El señalamiento de un momento constitucional en Europa revela los límites del constitucionalismo evolucionario y el poder político movilizador de la concepción normativa de la Constitución”. John Erik FOSSUM y José Agustín MENÉNDEZ, “Democratic constitution-making. Reflections on the European experiment”, op. cit., p. 7.

### **3.3. FACTORES HISTÓRICOS QUE PESAN EN LA ACELERACIÓN POLÍTICA: EL EURO, LA AMPLIACIÓN, LA CRISIS DE LEGITIMIDAD Y LA GLOBALIZACIÓN.**

El primer interrogante que surge al considerar la aceleración política de estos años es por qué se produce y, más precisamente, por qué en este momento, en torno a los años 1999-2000<sup>20</sup>. Presionan sobre el sistema de la integración europea una serie de factores que hacen urgente una reforma profunda del sistema, ya que se constata que con la actual configuración será difícil hacerles frente. Unos son endógenos, propios del proceso político europeo mientras que otros elementos que presionan y piden la adaptación de la Unión provienen del exterior<sup>21</sup>. Entre los endógenos destacan el nacimiento del euro y la crisis de legitimidad que sufre la construcción europea. El principal factor exógeno viene de la mano de los desafíos que la sociedad internacional de la globalización plantea a la Unión Europea. Sin embargo, el factor fundamental es endógeno y exógeno a la vez, se trata de la gran ampliación del siglo XXI a los países del Sur y Este de Europa, que ya en 2001 se programaba para 2004<sup>22</sup>.

Esta ampliación tildada de “unificación de Europa”, prevé la adhesión a la Unión Europea a doce Estados a la vez<sup>23</sup>. No es sólo una ampliación más sino “una genuina transformación” de la propia Unión Europea<sup>24</sup>. En los últimos años, desde Amsterdam y Niza, se habían alzado voces tanto desde las instituciones europeas como desde fuera recordando que los problemas con los que se encontraría la Unión tras la ampliación no eran sólo institucionales sino de modelo político<sup>25</sup>. Se replanteaba así uno de los debates más clásicos del proceso político europeo, la tensión ampliación-profundización, para verse que han sido siempre procesos en

<sup>20</sup> Diversos análisis políticos coinciden en señalar que la integración europea vivió otra aceleración histórica en los años que precedieron a la adopción del Tratado de Maastricht. Igualmente una conjunción de factores endógenos y exógenos, económicos y políticos, conspiraron a favor del que fuera el momento cumbre de la mutación, siendo el principal de ellos el derrumbamiento del Muro de Berlín de 1989. Véase respectivamente: Francisco ALDECOA LUZARRAGA, *La Integración europea*, op. cit., pp. 151-154; Desmond DINAN, *Ever closer Union. An Introduction to European Integration*, London, Macmillan, 1999, p. 127-135.

<sup>21</sup> Muchos de los factores que más tarde se detallarán se han analizado profusamente en uno de los cuadernos de la Documentation Française. Véase: Phillippe TRONQUOY (Dir.), *L'Europe en perspective*, (Cahiers français), Paris, La Documentation Française, Septiembre-Octubre 2000.

<sup>22</sup> El 13 de noviembre de 2001, la Comisión Europea publicaba los informes de progreso de los candidatos a la adhesión. Se propone terminar con diez de ellos las negociaciones en 2003, a fin de que puedan ingresar en la Unión en 2004, a tiempo para participar en las elecciones al Parlamento Europeo. Los diez Estados que se consideran preparados para la adhesión son: Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y República Checa. Véase: COMISIÓN EUROPEA, “*Conseguir que la ampliación sea un éxito*”. Documento de estrategia e Informe de la Comisión Europea sobre los progresos de cada uno de los países candidatos en la vía de adhesión, 11 de noviembre de 2001, (COM (2001) 700 final). En relación a la ampliación véase: Neill NUGENT (Ed.), *European Union Enlargement*, New York, Palgrave, 2004.

<sup>23</sup> Consideramos la ampliación al Este como la producida en dos oleadas sucesivas en 2004 y, previsiblemente, en 2007, que incorporan a doce Estados nuevos del Este y del Sur de Europa. A nuestro juicio, es necesario tratarla como una unidad, aunque se produzca en dos momentos distintos, porque esa ha sido la lógica con que se ha enfrentado el proceso desde las instituciones europeas. En el marco de la “gran ampliación”, se han adherido a la Unión Europea el 1 de mayo de 2004, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y República Checa. Los dos restantes, Bulgaria y Rumania, han firmado sus Actas y Tratados de adhesión en Luxemburgo el 25 de abril de 2005, estando prevista su adhesión para el 1 de enero de 2007. Sin embargo, en los citados Tratados de adhesión se recoge una cláusula de salvaguardia, por la cual su entrada efectiva podría retrasarse un año en el caso de que ambos países no hayan incorporado las reformas aún pendientes.

<sup>24</sup> Guy VERHOFSTADT, *Intervención ante el Parlamento Europeo “El programa de la Presidencia belga”*, Estrasburgo, 4 de julio de 2001, en: <http://europa.eu.int/futurum>.

<sup>25</sup> Phillippe DE SCHOUTHEETE, “Guest Editorial: the Intergovernmental Conference”, op. cit., p. 846.

paralelo<sup>26</sup>. Ziller considera que es difícil establecer si la razón de ser de Laeken era realmente la ampliación o si era simplemente un pretexto para reformas que eran inevitables<sup>27</sup>.

Este proceso de ampliación se caracteriza, sobre todo, porque ya no se trata de oleadas puntuales que pueden abordarse con una profundización puntual sino que la Unión ha pasado a desenvolverse en un horizonte permanente de ampliación<sup>28</sup>. Esta cuestión, además, pone de relieve otra conexas: la de los límites geográficos de Europa, que quizás haya llegado el momento de fijar<sup>29</sup>. Tras esta ampliación, la Unión Europea es un mosaico de diversidades, lo que afecta a la cohesión del conjunto y a su identidad como organización política<sup>30</sup>. Así los principales desafíos que plantea a la construcción europea son su vertebración como modelo político, su definición como proyecto político apoyado en unos valores comunes, la supervivencia del modelo europeo de sociedad y el consenso de todos los miembros sobre el papel a desarrollar en la sociedad internacional de la globalización. El proceso de unificación de Europa se produce al mismo tiempo que su constitucionalización, produciendo una refundación de la Unión Europea, tanto en términos de miembros como de modelo político<sup>31</sup>.

Entre los factores endógenos, propios a la evolución del sistema europeo, pueden citarse varios, que son de distinta naturaleza y alcance. Por una parte, se constata una cierta crisis del modelo comunitario de la Unión Europea aún antes de la misma ampliación y demandas para su transformación. Esta crisis general atribuida al modelo de la construcción europea, a nuestro juicio, puede desglosarse en distintos elementos: crisis de legitimación, crisis en cuanto a la eficacia del modelo, crisis institucional y crisis del método de reformas para la adaptación del propio modelo<sup>32</sup>.

Desde la ratificación del Tratado de Maastricht y la “ruptura del consenso permisivo” que supuso, se constataba progresivamente una desafección creciente del ciudadano europeo hacia la política europea<sup>33</sup>. Así en las elecciones al Parlamento Europeo de 1999 la

<sup>26</sup> En relación al debate ampliación-profundización, véase: Francisco ALDECOA LUZARRAGA, *La integración europea...*, op. cit., pp. 50-52.

<sup>27</sup> Jacques ZILLER, *The European Constitution*, The Hague, Kluwer, 2005, p. 151.

<sup>28</sup> Philippe DREVET, “Une Europe rassemblée ou intégrée?”, *Futuribles*, nº 259, Décembre 2000, pp. 23-26, esp. la p. 27.

<sup>29</sup> Guy MILTON, Jacques KELLER-NOELLET, Agnieszka BARTOL-SAUREL, *The European Constitution: Its Origins, Negotiation and Meaning*, London, John Harper, 2005, p. 24.

<sup>30</sup> Véase a este respecto: Francisco ALDECOA LUZARRAGA y Mercedes GUINEA LLORENTE, *El futuro de “una Europa” europea: su constitucionalización (2001-20014). Las incógnitas de la ampliación: oportunidades y desafíos*, Publicación del III Premio Francisco Javier de Landáburu 2005, Vitoria-Gasteiz, Consejo Vasco del Movimiento Europeo, 2005.

<sup>31</sup> Francisco ALDECOA LUZARRAGA, *“Una Europa”: su proceso constituyente*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2003, pp. 259-261.

<sup>32</sup> Esta última crisis igualmente puede dividirse en crisis de legitimidad del procedimiento y de sus resultados o eficacia, como hemos visto en el capítulo anterior.

<sup>33</sup> En un interesante análisis Ferdinand Kinsky examina, caso por caso, cómo los electorados de los principales Estados miembros, sobre todo los fundadores, progresivamente van dejando de apoyar incondicionalmente la opción europeísta. Véase: Ferdinand KINSKY, “L’Europe face à l’impasse électorale”, *L’Europe en Formation*, nº 321, été 2001, pp. 7-14.

participación electoral rozaba el umbral del 50%<sup>34</sup>. Sucesivos referenda celebrados sobre la adopción del euro en Dinamarca en 2000 y en Suecia en 2003 arrojaban también resultados negativos<sup>35</sup>. Lo mismo ocurría con el primer referéndum de ratificación del Tratado de Niza en Irlanda, celebrado en 7 de junio de 2001, ya en pleno debate sobre el futuro de la Unión<sup>36</sup>. “El fracaso inicial del citado referéndum de Irlanda del 7 de junio de 2001 puso de manifiesto, además, cómo los pobres resultados de la diplomacia secreta de la Conferencia Intergubernamental llegaban cada vez menos al ciudadano, reforzando la imagen euroescéptica de una Europa antidemocrática y falta de transparencia”<sup>37</sup>.

Por tanto, el resultado de este referéndum apoyó la causa de la necesaria democratización del procedimiento de redacción de los Tratados: “Sin darse cuenta, los irlandeses estaban estrechando la mano de aquéllos que consideraban impensable (especialmente siguiendo la experiencia de Niza) continuar reformando la Unión sólo mediante la CIG”<sup>38</sup>. En estos años, además, caía estrepitosamente el apoyo de los ciudadanos a la Unión en los sucesivos Eurobarómetros<sup>39</sup>. Otra llamada de atención podía verse en el progresivo auge en distintos países de los partidos políticos de extrema derecha, que defendían posturas antiinmigración y antieuropeístas.

La crisis del modelo político en general se hace residir en la incapacidad para responder a demandas acuciantes y, sobre todo, para afrontar la ampliación<sup>40</sup>. Así gran parte de las intervenciones o los documentos que van a jalonar el debate sobre el futuro de Europa coincidirán en diagnosticar la muerte del “método Monnet” o de integración funcionalista,

<sup>34</sup> En esa cita electoral el valor medio de la participación se quedó en el 53%, y ello a pesar de que en tres Estados miembros (Bélgica, Luxemburgo y Grecia) el voto es obligatorio. Por el contrario, en estos comicios la abstención fue significativa en Finlandia (70%), Países Bajos (70%), Portugal (60%), Reino Unido (76%) y Suecia (61%). Véase al respecto: Miguel MARTÍNEZ CUADRADO (Ed.), *Bases constitucionales de la Unión Europea. Derechos Fundamentales – Tratados – Elecciones*, Madrid, Polo de Estudios Europeos Jean Monnet y Comunidad de Madrid, 2000, pp. 327-345.

<sup>35</sup> Dinamarca celebró un referéndum sobre la adopción de la moneda única el 28 de septiembre de 2000; con un 86% de participación, el 53,1% se pronunció en contra. En Suecia no se hizo un referéndum sobre la adopción del euro hasta el 14 de septiembre de 2003: 56,1% de los votantes votaría “no”.

<sup>36</sup> En los últimos tiempos, a pesar del esperado efecto socializador y legitimador del debate sobre el futuro de Europa y la Convención Europea, no se ha producido el acercamiento deseado del ciudadano a Europa. La participación del electorado en los comicios al Parlamento Europeo de junio de 2004, los primeros después de la gran ampliación, arrojaba una tasa aún más baja, el 45,7%. En el referéndum de ratificación del Tratado Constitucional, celebrado en España, el 20 de febrero de 2005, sólo acudía a las urnas el 42,32% del electorado. En los referenda de ratificación de Francia y Holanda, producidos el 29 de mayo y el 1 de junio respectivamente, ganaba por una amplia mayoría el “no”.

<sup>37</sup> Elmar BROK y Martin SELMAYR, “Constitución de la Unión Europea y Conferencia Intergubernamental: el fracaso del “método Metternich””, en: José VIDAL-BENEYTO (Coord.), *El reto constitucional de Europa*, Madrid, Dykinson, 2005, pp. 127-143, esp. la p. 128.

<sup>38</sup> Jacques ZILLER, *The European Constitution*, The Hague, Kluwer, 2005, p. 72.

<sup>39</sup> En los años comprendidos entre 1999 y 2001, el apoyo a la Unión Europea apenas superaba en umbral del 50% o, incluso, caía por debajo. Así en el Eurobarómetro Standard nº 51 correspondiente a la primavera de 1999 el apoyo de los ciudadanos a la pertenencia de sus Estados a la Unión sólo alcanzaba el 49%. En el siguiente Eurobarómetro, el nº 52 correspondiente al otoño de 1999, ese dato se recuperaba un poco, llegando al 51%. En los Eurobarómetros Standard del año 2000, volverá a caer al 49% en primavera, para subir un punto en el otoño 50%. Siguiendo esa tónica, el Eurobarómetro 55 correspondiente a la primavera de 2001 registrará la cifra más baja en el apoyo a la pertenencia a la Unión, sólo del 48%. Todos los Eurobarómetros pueden encontrarse en: [http://europa.eu.int/comm/public\\_opinion/standard\\_en](http://europa.eu.int/comm/public_opinion/standard_en).

<sup>40</sup> No es en absoluto desdeñable, tampoco, el impacto de la ampliación en la opinión pública, que conduce a incrementar la alienación de la población respecto de la integración europea. Véase al respecto: Desmond DINAN, *Ever closer Union*, op. cit., p. 173.

comenzando por el del propio Fischer<sup>41</sup>. Se coincide también en reconocer que el agotamiento del “método Monnet” de la construcción sectorial por pequeños pasos se ha producido a causa de su propio éxito<sup>42</sup>. En el fondo parte del agotamiento de este método de integración funcionalista progresiva viene de la mano de que la extensión de las políticas europeas ha alcanzado, en buena medida, sus límites y que es necesario buscar una nueva estrategia<sup>43</sup>.

No puede obviarse que el debate sobre el futuro de la Unión va a correr en paralelo con el debate más abstracto de la “gobernanza europea”<sup>44</sup>. Este debate, abierto por la publicación del Libro Blanco de la Comisión Europea sobre la gobernanza europea en julio de 2001, responde a uno de los objetivos de la Comisión Prodi para tratar de atraer al ciudadano a Europa<sup>45</sup>. Se trata de un documento elaborado a partir del debate dentro de la Comisión y con la comunidad académica y representantes de la sociedad civil, que combina un análisis de la situación de la gobernanza europea con la propuesta de los elementos de reforma para su mejora, en un plan de dos años. El Libro Blanco relaciona los déficits de la gobernanza europea con los problemas de legitimación que el proyecto europeo encuentra. En las soluciones y reformas que se proponen se busca incrementar tanto la democracia como la eficacia de la actuación europea, con el objetivo de mejorar la percepción que de Europa tienen los ciudadanos.

Igualmente en estos años se va a producir una grave crisis institucional en la Unión, con la dimisión de la Comisión Santer en marzo de 1999, a resultas de la condena del Parlamento Europeo por la gestión del presupuesto. La dimisión de la Comisión, causa que en el Consejo Europeo de Colonia, no haya un Presidente formal de la Comisión Europea sino sólo electo, aún sin confirmar por el Parlamento Europeo. Este avatar propio de cualquier sistema político parlamentario va a sumarse a un progresivo desprestigio por parte de la Comisión como instancia supranacional en el sistema político comunitario. Así, en los últimos tiempos, la mayor parte de las nuevas políticas europeas que van a poner en marcha los Estados miembros,

<sup>41</sup> En estos años numerosos discursos y trabajos aluden al final de la integración por pequeños pasos o “método Monnet” y la necesidad de proceder a un salto cualitativo en la integración, a una refundación. Véanse a título de ejemplo los famosos discursos de Fischer y Chirac, que más adelante se analizarán: Joschka FISCHER, “De la Confederación a la Federación: reflexiones sobre la finalidad de la construcción europea”, Universidad Humboldt de Berlín, 12 de mayo de 2000, Jacques CHIRAC, “Nuestra Europa”, Discurso ante el Bundestag, 27 de junio de 2000. Entre los análisis políticos o doctrinales que hablan del agotamiento del método Monnet y la necesidad de abordar una gran reforma, véanse: Francisco ALDECOA LUZARRAGA, *La Integración europea*, op. cit., p. 434; Alain LAMASSOURE, “Après Nice: quelles perspectives?”, *Commentaire*, nº 94, été 2001, pp. 255-268, esp. p. 259; Jean-Victor LOUIS, “La réforme des institutions de l’Union européenne. Schéma pour une réflexion”, *Revue du Marché commun et de l’Union européenne*, nº 443, décembre 2000, pp. 681-685; Philippe DE SCHOUTHEETE, “Guest Editorial: the Intergovernmental Conference”, *Common Market Law Review*, vol. 37, 2000, pp. 845-852, esp. pp. 847-848.

<sup>42</sup> La propia Declaración de Laeken suscrita por los quince Jefes de Estado o de Gobierno reconoce que: “La Unión Europea es un éxito. (...) Cincuenta años después de su nacimiento, la Unión se encuentra en una encrucijada, en un punto de inflexión de su existencia. (...) Una auténtica mutación que por supuesto exige un enfoque diferente del que, hace cincuenta años, adoptaron los seis Estados miembros que iniciaron el proceso.” CONSEJO EUROPEO, *Declaración de Laeken*, op. cit.

<sup>43</sup> Guy MILTON, Jacques KELLER-NOELLET, Agnieszka BARTOL-SAUREL, *The European Constitution: Its Origins, Negotiation and Meaning*, London, John Harper, 2005, p. 24.

<sup>44</sup> En relación a esta cuestión, véase: Brigid LAFFAN, *The Future of Europe Debate*, op. cit., pp. 16-18.

<sup>45</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Libro Blanco sobre la gobernanza europea*, Bruselas, 25 de julio de 2001, COM (2001) 428 final, en: <http://europa.eu.int>.



como la defensa, el proceso de Lisboa o la política de empleo, van a marginar a las instituciones supranacionales, siguiendo el método de cooperación abiertamente intergubernamental del pilar segundo o el intergubernamental escondido del método abierto de coordinación.

Finalmente, la última crisis del sistema que va a influir en la aceleración política histórica será la constatación del agotamiento del método diplomático de reforma, que parece responder a una ley de rendimientos decrecientes<sup>46</sup>. Así, el debate sobre el “qué” reformar de la Unión Europea se suma el “cómo” hacerlo, para conseguir tanto una legitimación del sistema como para lograr adaptarlo a las nuevas necesidades<sup>47</sup>.

Entre los factores endógenos es necesario igualmente considerar la presión del éxito de la consecución de la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria el 1 de enero de 1999 y la participación de once Estados miembros en la moneda única<sup>48</sup>. Según la lógica funcionalista del “spill-over”, la Unión monetaria estaría pidiendo para su plena eficiencia mayores transferencias de soberanía para reforzar la (todavía inexistente) política económica europea. Por otra parte, tampoco puede despreciarse el importante componente político-simbólico y forjador de la identidad europea que presenta la moneda única<sup>49</sup>.

El principal factor exógeno que encontramos en estos años es la presión ejercida por un entorno internacional cambiante tanto desde el punto de vista económico como político. Se trata de la explicitación de la sociedad internacional de la globalización con sus riesgos y oportunidades. Desde un punto de vista económico, el modelo europeo tiene que hacer frente a la competencia no sólo del modelo estadounidense sino también de las economías emergentes asiáticas, especialmente de China y la India, que amenazan su posición de potencia comercial.

Desde el punto de vista político, la sociedad internacional de la globalización demanda más presencia europea, tanto pidiendo una mayor implicación de los europeos en la solución de los problemas internacionales pendientes como la adhesión de nuevos Estados a la Unión Europea. Por otra parte, los riesgos crecientes derivados de la complejidad de la sociedad internacional, puestos de manifiesto en toda su crueldad por el 11 de Septiembre igualmente pugnan por una mayor dimensión internacional de la Unión Europea<sup>50</sup>. En un mundo cada vez

---

<sup>46</sup> Edward BEST y Sophie VANHOONACKER, “The European Union after Laeken: a Convention, a Constitution, a Consensus?”, *Eipascopes*, nº 1, 2002, pp.2-6, esp. la p. 2.

<sup>47</sup> Esta cuestión se ha desarrollado en el capítulo 2, especialmente en el epígrafe 2.9.

<sup>48</sup> En relación al proceso de creación de la Unión Económica y Monetaria, véase: Ramón TAMAMES, *La Unión Monetaria y el Euro: la Recta Final*, Madrid, Espasa Calpe, 1998.

<sup>49</sup> Véase al respecto: Francisco ALDECOA LUZARRAGA, “Moneda única e identidad europea. El euro como primera expresión de la Federación Europea”, en: VV.AA., *El euro como expresión del modelo federal y social europeo*, Bilbao, Consejo Vasco del Movimiento Europeo, 2002, pp. 131-147.

<sup>50</sup> En relación a las consecuencias que el 11 de Septiembre y la explicitación del fenómeno del terrorismo global tienen para la Unión Europea, véase: Charles GRANT, “The European Union and September 11<sup>th</sup>”, *Centre for European Reform*, 11 September 2002, en: <http://www.cer.org.uk>.

más ingobernable e imprevisible, los complejos problemas globales piden el liderazgo europeo en la aportación de soluciones multilaterales de gobernanza mundial<sup>51</sup>. Además, sucesivos Eurobarómetros muestran que los ciudadanos europeos sí parecen apoyar la mayor implicación de la Unión Europea en el mundo.

Sin despreciar los demás factores expuestos, los dos imperativos fundamentales que han conducido a la innovación política de los últimos años son la presión de la gran ampliación que desafía el tándem ampliación-profundización y la evolución del actual sistema internacional<sup>52</sup>. En relación a la ampliación, el debate sobre el futuro de Europa y la Convención llegó en el momento justo, ya que permitió que los Estados candidatos participaran en ambos, lo que no hubiera sido posible de haberse producido con anterioridad<sup>53</sup>.

### **3.4. LA LOCOMOTORA ALEMANA ABRE CAMINO: LA REDACCIÓN DE LA CARTA DE DERECHOS FUNDAMENTALES Y EL LANZAMIENTO DEL DEBATE SOBRE EL FUTURO DE EUROPA.**

En el proceso político se va a contar con la iniciativa política indiscutible de un nuevo y joven Gobierno alemán, salido de la coalición de los Socialistas de la SPD y los Verdes, que ganan las elecciones el 27 de septiembre de 1998 a la desgastada coalición demócrata-cristiano liberal que bajo el liderazgo del Canciller Kohl había gobernado los últimos dieciséis años<sup>54</sup>. La iniciativa gubernamental no hace más que canalizar el profundo debate que se estaba desarrollando en los últimos años entre la doctrina y las clases políticas alemanas en torno a la conveniencia de dotar a la Unión Europea de una Constitución<sup>55</sup>.

<sup>51</sup> En relación a los desafíos que plantea la globalización a la Unión Europea, véase: Juan Antonio CARRILLO SALCEDO, "El futuro de la Unión Europea", op. cit.

<sup>52</sup> Christian PHILIP y Panayotis SOLDATOS, "Avant-propos", en: Christian PHILIP y Panayotis SOLDATOS, *La Convention sur l'avenir de l'Europe – essai d'évaluation du projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. VII.

<sup>53</sup> Jacques ZILLER, *The European Constitution*, op. cit., pp. 151-152.

<sup>54</sup> El Canciller Helmut Kohl del partido demócrata-cristiano alemán CDU es uno de los grandes protagonistas de la mutación. Ganó consecutivamente tres elecciones, al frente de una coalición con los liberales, desempeñando durante tres Presidencias consecutivas el liderazgo del gobierno alemán, en 1983, 1988 y 1994. En el plano interno su gran gesta fue el logro de la reunificación alemana en 1990, en el plano europeo su alianza estable con el Presidente francés Mitterrand haría vivir los tiempos más fructíferos del motor francoalemán, al cual se debe la profundización de la construcción europea hacia la Unión Política en Maastricht, la gran aventura de la Unión Económica y Monetaria y el impulso político inicial hacia la ampliación a los países del Este de Europa.

<sup>55</sup> Así en los medios políticos y científicos alemanes se venía debatiendo con pasión la constitucionalización europea. Entre las propuestas de la clase política destaca un nuevo documento de Schäuble y Lammers de 1999, donde resucitan sus propuestas de 1994 y añaden la necesidad de dotar a la Unión Europea de un Tratado Constitucional. En relación al debate sobre la futura configuración constitucional de la Unión Europea en Alemania, véase: Christoph DORAU y Philipp JACOBI, "The debate over a `European Constitution': Is it Solely a German Concern?", *European Public Law*, vol. 6, nº 3, sept. 2000, pp. 413-429 y Beate KOHLER-KOCH, "A Constitution for Europe?", *Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung Working document*, nº 8, 1999, en: <http://www.mzes.uni-mannheim.de>. En relación al debate constitucional europeo con carácter general y no sólo circunscrito a Alemania, véase: Pedro CRUZ VILLALÓN, *La Constitución inédita...*, op. cit., pp. 17-41; Brigid LAFFAN, *The Future of Europe Debate*, op. cit.; Hartmut MARHOLD, "Le débat politique sur la constitutionnalisation de l'Europe: enjeux et controverses", *L'Europe en Formation*, nº 321, 2001, pp. 15-31.

En un primer momento, en el otoño de 1998, desde los medios políticos europeos se esperaban con expectación cuáles serían los movimientos del nuevo Gobierno de coalición en relación a la política europea como el mayor Estado miembro que es<sup>56</sup>. Esto era especialmente relevante teniendo en cuenta que Alemania ejercería la Presidencia de turno del Consejo en el primer semestre de 1999 en un contexto de enorme perfil político<sup>57</sup>. El 1 de enero de 1999 entraban en la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria once de los quince Estados miembros; en junio se celebraban elecciones al Parlamento Europeo; prácticamente, se estaba en el tiempo de descuento para aprobar las perspectivas financieras contenidas en la Agenda 2000. La Agenda no sólo era necesaria para poder aprobar los presupuestos del año siguiente, sino que también caducaban ya todos los Reglamentos de aplicación de los Fondos estructurales, con el riesgo del consiguiente vacío legal. Solucionado el problema de la financiación de la ampliación que era lo inminente, la política puede ya sacarse a colación<sup>58</sup>.

El protagonista del nuevo gobierno alemán en relación a la política europea será el líder del Partido Verde, Joschka Fischer, que consigue imprimir un cambio a la política tradicional de su partido. Si los Verdes alemanes inicialmente se pronunciaron a favor de la disolución de la OTAN y en contra de cualquier política de seguridad y defensa de la Unión Europea, el liderazgo de Fischer le haría renunciar a algunos de sus postulados a favor de la continuidad de la política exterior alemana. Así, Maurer destaca que Fischer enseguida hizo suyo el “mantra” de Kohl de que los intereses alemanes y los intereses europeos son las dos caras de una misma moneda<sup>59</sup>.

El flamante Ministro de Asuntos Exteriores alemán, Joschka Fischer, líder del Partido Verde en coalición, inauguraba la Presidencia alemana con un relevante discurso ante el Parlamento Europeo el 12 de enero de 1999<sup>60</sup>. En él exponía las cuatro prioridades de la Presidencia alemana: el acuerdo sobre las perspectivas financieras, dar un fuerte impulso al proceso de ampliación, lograr un Pacto europeo por el empleo y desarrollar la política exterior y de defensa. Para hacer posible la ampliación sugería que era necesario preparar la Unión Europea internamente a la par que hacer progresar las negociaciones de adhesión. Considera inaplazable adoptar la reforma de las políticas internas recogida en el paquete de la Agenda

---

<sup>56</sup> En especial, generaba enorme expectación el comportamiento del Partido Verde (Bündnis 90/Die Grünen) en el gobierno de coalición, ya que, por una parte, nunca había tenido experiencia de gobierno en el nivel federal e, incluso, raramente en alguno de los Länder.

<sup>57</sup> En este sentido, Maurer considera que la Presidencia de 1999 se percibió generalmente como un test para medir la “europabilidad” de la coalición rojiverde. Andreas MAURER, “The German Presidency of the Council: Continuity or Change in Germany’s European Policy?”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, Annual Review, September 2000, pp. 43-47, esp. la p. 43.

<sup>58</sup> Quizás las negociaciones más duras y costosas en términos institucionales sean las presupuestarias, las de los recursos propios de la Unión. Obliga a bajar las caretas. El presupuesto es una lectura política de las reales prioridades políticas de los Gobiernos más allá de la retórica así como de la importancia que da cada uno de ellos al proceso de construcción europea en cada momento.

<sup>59</sup> Andreas MAURER, “The German Presidency of the Council...”, op. cit., p. 44.

<sup>60</sup> JOSCHKA FISCHER, *Debates del Parlamento Europeo*, Sesión del 12 de enero de 1999, en: <http://www.europarl.eu.int>.

2000, junto a las perspectivas financieras. Igualmente expone que, en cumplimiento de lo decidido en Viena, el Consejo Europeo en Colonia habrá de decidir sobre la convocatoria de una Conferencia Intergubernamental para adaptar el funcionamiento de las instituciones a las necesidades de la Unión ampliada.

En su discurso de inicio de Presidencia, Fischer considera que “Hoy día, las mayores deficiencias de la Unión Europea se sitúan en el ámbito de la integración política y la democracia europea. ¿Cómo podemos progresar en estas materias? Después de Maastricht y Amsterdam, la necesidad de abordar el tema de la Constitución europea se impone mucho más que antes”. Añade la necesidad de abrir un debate en los diferentes Estados miembros dada la necesidad de fijar antes los contenidos y los objetivos compartidos que elaborar las bases jurídicas, ya que estima que “En la actualidad tenemos una visión más bien borrosa de lo que debe ser el futuro común europeo, la finalidad de Europa”<sup>61</sup>.

Fischer, al exponer el programa alemán para la Presidencia del Consejo, ya hace un llamamiento a debatir el futuro y la finalidad de Europa<sup>62</sup>. Sin embargo, esa apelación en este momento pasa más bien desapercibida, mientras que su discurso en la Universidad Humboldt de Berlín del año siguiente actúa como un detonante. Cabe preguntarse por qué la misma propuesta unos meses antes no tiene la misma repercusión política. Posiblemente, porque en ese momento las preocupaciones inminentes de los políticos europeos eran otras, fundamentalmente el acuerdo sobre la Agenda 2000. En la Universidad Humboldt, el Ministro no sólo plantea la necesidad de un debate y los principales interrogantes sobre el futuro que se le abren a Europa sino que da sus propias respuestas y éstas son nada menos que federales. Quizás lo que motive su repercusión pública, la contestación de los otros líderes europeos y el debate al más alto nivel sea el temor de los otros a que Alemania ya tenga un plan para el futuro de Europa y ellos no.

En la misma intervención de comienzo de la Presidencia, Fischer propone, entre otros aspectos la necesidad de “reforzar la dimensión democrática de Europa”. Para ello, “para fortalecer los derechos de los ciudadanos, Alemania propone a largo plazo la elaboración de una carta europea de los derechos fundamentales”. Anuncia así una iniciativa de su Presidencia de redactar una Carta de los derechos fundamentales, en cuya elaboración participaría el propio Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales y diversos grupos sociales.

---

<sup>61</sup> Fischer continúa con una serie de interrogantes que, a su juicio, planean sobre ese proyecto común indefinido que resultan muy interesantes: “¿Cuál será la idea –esta pregunta me parece fundamental, puesto que, en última instancia, definirá el alma de la Europa del futuro- que sabrá movilizar a la gente para la causa europea? ¿Hacia qué lado se inclinará la balanza del triángulo Europa, nación y región? ¿En qué aspectos necesitamos más o, tal vez, menos, Europa? ¿Hasta dónde llegan las fronteras de Europa? ¿Cómo podemos fomentar el nacimiento de una opinión pública europea y cómo podemos fortalecer la legitimación democrática de la Unión Europea y de sus instituciones?”

<sup>62</sup> El discurso de Fischer en la Universidad Humboldt de Berlín se analizará tanto en su contenido como en sus consecuencias en el epígrafe 3.6.1 de este mismo capítulo.

El Consejo Europeo de Colonia, de 3 y 4 de junio de 1999, tomaría una doble decisión de calado constitucional: la convocatoria de una CIG tras apenas dos meses de vigencia del Tratado de Amsterdam para abordar la reforma institucional así como la decisión de redactar una Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea<sup>63</sup>. En Colonia además se adoptaría el Pacto Europeo por el empleo e importantes decisiones de desarrollo de la Política Común Europea de Seguridad y Defensa<sup>64</sup>.

La decisión del Consejo Europeo en Colonia de redactar un catálogo de derechos es directamente atribuible a la Presidencia alemana de turno y parece que concretamente al Partido Verde de Joschka Fischer. En el acuerdo de gobierno, base de la coalición, aparece el objetivo de redacción de una Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea<sup>65</sup>. Finalmente se impondrían los términos mucho menos ambiciosos de la redacción de Colonia, suavizada por la negociación con los otros catorce socios comunitarios<sup>66</sup>. Generalmente, diversos autores atribuyen la iniciativa al Partido Verde de Fischer, si bien Mayer deja en el aire la idea de que también hubiera podido partir de las filas socialdemócratas<sup>67</sup>.

No resulta, en absoluto, extraño que la iniciativa de redactar un catálogo de derechos fundamentales provenga de un país como Alemania. Por razones históricas, el Derecho Constitucional alemán de postguerra se caracteriza por constituir un sistema extremadamente elaborado de protección de los derechos fundamentales<sup>68</sup>. Igualmente el Tribunal Constitucional alemán, en diversas ocasiones, ha mostrado su preocupación por la efectividad de la protección de los derechos fundamentales en el nivel europeo<sup>69</sup>. Incluso en la reforma de la Constitución alemana de 1992 se introduce un artículo 23 donde se recoge la idea de que la

<sup>63</sup> CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones de la Presidencia*, Consejo Europeo de Colonia, 3 y 4 de junio de 1999, puntos 52-54 y 44-45, respectivamente, en: <http://ue.eu.int>.

<sup>64</sup> CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones de la Presidencia*, Consejo Europeo de Colonia, Anexos I y III, respectivamente.

<sup>65</sup> Véase: *Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert. Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen*, 20 octubre 1998, en: <http://www.spd.de/politik/koalition/uebersicht.html>.

<sup>66</sup> Jean-Paul JACQUE, "La démarche initiée par le Conseil européen de Cologne", *Revue Universelle des Droits de l'Homme*, 2000, p. 3.

<sup>67</sup> Expresamente atribuyen la iniciativa al Partido Verde Jacqué y Kerchove, mientras que Mayer considera que pudo igualmente surgir del SPD. Véase respectivamente: Jean-Paul JACQUE, "La démarche initiée par le Conseil européen de Cologne", en: *La Charte des droits fondamentaux, Journées d'Etudes de Strasbourg, Revue Universelle des Droits de l'Homme*, nº 12, 2000, pp. 3-6, esp. la p. 3; Gilles de KERCHOVE, "L'initiative de la Charte et le processus de son élaboration", en: CARLIER, Jean-Yves y DE SCHUTTER, Olivier, *La Charte des Droits Fondamentaux de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2002, pp. 29-41, esp. la p. 29; Franz C. MAYER, "La Charte européenne des droits fondamentaux et la Constitution européenne", *Revue Trimestrielle de Droit européen*, vol. 39, nº 2, avril-juin 2003, pp. 175-196, esp. la p. 178.

<sup>68</sup> Franz C. MAYER, "La Charte européenne des droits fondamentaux...", op. cit., p. 177.

<sup>69</sup> Puede recordarse la línea jurisprudencial seguida por las Sentencias de la saga *Solange*, la adoptada en relación al Tratado de Maastricht o, más recientemente, la del Mercado de la Banana de 2001. En *Solange I*, pronunciamiento de 1974, el Tribunal de Karlsruhe establecerá el principio de que, en la medida en que el sistema judicial comunitario no pueda garantizar la protección de los derechos fundamentales, el Tribunal Constitucional alemán ejercerá un control del Derecho Comunitario. Ni qué decir que esa jurisprudencia desafiaba directamente los principios de primacía y autonomía del Derecho Comunitario, formulado por el Tribunal de Justicia comunitario. Doce años más tarde, *Solange II* adoptará la visión contraria para decir que, mientras el Tribunal de Justicia comunitario pueda asegurar una tutela efectiva de los derechos, el Tribunal Constitucional alemán no ejercerá más su derecho de supervisar la aplicabilidad del Derecho Comunitario en Alemania.

Unión debe asegurar un cierto nivel de protección de los derechos fundamentales. Algunos autores defienden, incluso, la oportunidad que se le presentaba al Gobierno alemán durante la Presidencia semestral para influir la construcción europea en un área de interés prioritario para el electorado alemán<sup>70</sup>.

La decisión de redactar una Carta de Derechos Fundamentales en Colonia pasa en buena medida desapercibida para los medios de comunicación y para el propio Parlamento Europeo. Méndez de Vigo sostiene que inicialmente desde el Parlamento Europeo pensaron que se trataba de un “brindis al sol” ofrecido a un gobierno alemán que había salido malparado de la Cumbre de Berlín y necesitaba presentar un balance positivo de su Presidencia<sup>71</sup>. Pronto lamentarían desde el Parlamento Europeo no haber dado la debida relevancia a la cuestión y no establecer una estrategia de presión hacia la obligatoriedad de la Carta.

La otra cara de la doble iniciativa alemana no es pública como la Carta de Derechos, sino “privada” del Ministro de Asuntos Exteriores Fischer, produciendo el lanzamiento del debate sobre el futuro de Europa. En el propio discurso, el Ministro de Asuntos Exteriores alemán dice “quitarse la capa de Ministro de Exteriores y hablar a título privado”. Sin embargo, existió desde el inicio entre todos los socios europeos y los observadores el convencimiento de que el contenido del discurso de Fischer era apoyado por el canciller Gerhard Schröder<sup>72</sup>.

Llamar la atención sobre que la iniciativa de Fischer viene en un momento de crisis institucional aunque no política. Ya que la política, más que bien, se ha solventado con el acuerdo en el Consejo Europeo de Berlín de marzo de 1999, sobre la llamada “Agenda 2000”. Esta fundamentalmente recogía las perspectivas financieras para los años 2000-2006, pero también a reforma de dos de las políticas fundamentales, la Política Agrícola Común y la política de cohesión así como las ayudas de preadhesión para los Estados candidatos.

La doble iniciativa alemana inicialmente fue bienvenida por parte de todos los Gobiernos de los Estados miembros porque representaba una mayor implicación de Alemania en el proceso de integración<sup>73</sup>. Venía a despejar la incógnita de cuál sería la posición del nuevo Gobierno germano, tras la atonía de los últimos años del Gobierno del Canciller Kohl. Destaca especialmente la acogida favorable de Francia (al menos a la propuesta de un debate sobre el futuro de Europa) y la sintonía con que los dos Gobiernos coincidirán en el contenido de la Declaración 23. Sorprende, fundamentalmente, porque como se veía en el capítulo anterior, en

---

<sup>70</sup> Paul MAGNETTE y Kalypso NICOLAÏDIS, “The European Convention: Bargaining in the shadow of Rhetoric”, *West European Politics*, vol. 27, nº 3, 2004, pp. 381-404, p. 383.

<sup>71</sup> Íñigo MÉNDEZ DE VIGO, *El rompecabezas. Así redactamos la Constitución Europea*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2005, p. 51.

<sup>72</sup> Javier ELORZA, “La UE después de Niza”, op. cit., p. 93.

<sup>73</sup> Javier ELORZA, “La UE después de Niza”, op. cit., p. 93.

ese mismo momento, la CIG de 2000 y la Cumbre de Niza protagonizarán la mayor escisión entre Francia y Alemania en una cita constitucional. Enfrentamiento producido por la defensa a ultranza de cada uno de ellos de sus intereses nacionales en el peso en las instituciones.

El discurso de Fischer levanta un doble tabú. pone de manifiesto, por una parte, que la estructura a largo plazo de la Unión y sus objetivos finales son un objeto aceptable de debate, exactamente lo contrario de lo que se consideraba hasta ese momento<sup>74</sup>. Además, acaba también con el tabú de que no se veía como políticamente correcto hablar de federalismo al referirse a Europa<sup>75</sup>.

En la renovación de la agenda política europea será clave el Partido Verde, de sus filas sale la propuesta de la Carta y de su líder, Joschka Fischer, Ministro de Exteriores del Gobierno alemán, la iniciativa de debatir “de otra manera” el futuro de la Unión Europea, retomándose el viejo ideario federal. A los tradicionales colores azul y rojo que han contribuido a la creación de la construcción europea, se añade ahora la savia nueva del Verde<sup>76</sup>.

### **3.5. LAS PROPUESTAS TÉCNICO-JURÍDICAS DE CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS TRATADOS: LA CONSTITUCIÓN EUROPEA SE DESLIGA DEL IDEAL FEDERAL.**

El renacer del debate constitucional en el seno de las instituciones europeas se produce inicialmente en el campo técnico más que en el político<sup>77</sup>. Surge en esta etapa de las propuestas del Grupo de Sabios presidido por Dehaene para preparar la Conferencia Intergubernamental de 2000<sup>78</sup>. En su Informe sobre las implicaciones institucionales de la ampliación de octubre de 1999, el Grupo recomienda una reorganización de los Tratados, dividiéndolos en dos partes: una fundamental y otra recogiendo las disposiciones relativas a las políticas, de más fácil modificación<sup>79</sup>. Explícitamente trata de dar respuesta a los problemas en materia de eficacia que presenta el rígido método de Conferencia Intergubernamental.

<sup>74</sup> Philippe DE SCHOUTHEETE, “Guest Editorial: the Intergovernmental Conference”, op. cit., p. 851.

<sup>75</sup> Antonio LÓPEZ PINA, “Nice or the reflection upon the difficulties to progress in European integration under the present iron law of oligarchy” en: Dimitris MELISSAS y Ingolf PERINICE (Eds.), *Perspectives of the Nice Treaty and the Intergovernmental Conference 2004*, Baden-Baden, Nomos, 2002.

<sup>76</sup> Tradicionalmente se asigna el color azul a las derechas, el rojo a los partidos de izquierdas y el verde a los ecologistas. El proyecto inicial de la construcción europea fue principalmente promovido por las democracias-cristianas europeas que gobiernan en la postguerra. A continuación el proyecto sería asumido por los socialdemócratas e, incluso, como excepción por el partido comunista italiano.

<sup>77</sup> Es necesario reconocer el papel impulsor de este debate de organizaciones federalistas de la sociedad civil. En este sentido, hay que recordar que el Movimiento Europeo no ha cesado desde el Congreso de la Haya de 1998 de formular propuestas para una Constitución Europea. Véase: Teresa FREIXES y José Carlos REMOTTI, *El futuro de Europa. Constitución y Derechos Fundamentales*, Valencia, Minim Ediciones, 2002, p. 18.

<sup>78</sup> Jean-Luc DEHAENE, David SIMON y Richard Von WEIZSÄCKER, *Las implicaciones institucionales de la ampliación*, Informe de la Comisión Europea, 18 de octubre de 1999, en: <http://www.europa.eu.int>.

<sup>79</sup> La primera vez que se sugiere dividir los Tratados en dos partes según su importancia constitucional a fin de permitir procedimientos flexibles de revisión es en el Dictamen de la Comisión con ocasión de la Conferencia Intergubernamental de 1996. Véase: COMISIÓN EUROPEA, “Reforzar la unión política y preparar la ampliación”, Dictamen previo a la convocatoria de la CIG 1996, 28 de febrero de 1996.



Sin decirlo, expresamente, la propuesta del Grupo de Sabios de reagrupar los elementos esenciales en un Tratado corto sugiere una constitucionalización formal, ya que la simplificación y reorganización de los Tratados plantea el interrogante de si ha de haber un Tratado fundamental con una función constitucional. A partir de esa propuesta, tanto desde las instituciones como por parte de la doctrina se considerará una y otra vez la posibilidad de reorganizar, simplificar y “constitucionalizar” los Tratados europeos. Desde el último intento del Parlamento Europeo de redactar una Constitución Europea en el año 1994, la noción de Constitución había estado fuera del debate político europeo. El uso creciente del lenguaje constitucional por parte de la doctrina jurídica contrasta llamativamente con el progresivo abandono de los referentes constitucionales en el debate político a partir de la crisis de la ratificación de Maastricht<sup>80</sup>.

Este renacer del debate constitucional, sin embargo, va a tener un cariz diferente a las empresas del Parlamento Europeo. Con anterioridad y desde los medios federalistas, la Constitución Europea era fundamentalmente un símbolo de construcción federal. En estos momentos la idea de dar forma de Constitución a los Tratados comunitarios encubre una doble finalidad mucho más pragmática. Por una parte, la reorganización de los Tratados se ve necesaria para reforzar la transparencia y legibilidad del sistema político europeo, buscando atraer al ciudadano europeo. Por otra parte, ante la “revolución del número” que supone la ampliación y lo costoso que se revela progresivamente cada uno de los procesos de reforma de los Tratados, se ve necesario mejorar la eficacia de las futuras reformas<sup>81</sup>.

El Parlamento Europeo en su Resolución sobre la reforma de los Tratados y la próxima Conferencia Intergubernamental a la par que subraya la relación entre la redacción de la Carta de Derechos Fundamentales y la constitucionalización europea, apoyará estas tesis de reorganización de los Tratados<sup>82</sup>. Tratando de ahondar en esa estrategia, el propio Parlamento encargará al Instituto Universitario Europeo un estudio sobre la constitucionalización de los Tratados que se publicará en 1999, antes del comienzo de la Conferencia Intergubernamental<sup>83</sup>.

<sup>80</sup> Bruno DE WITTE, “The Nice Declaration: Time for a Constitutional Treaty of the European Union?”, *The International Spectator*, nº 1, 2001, p. 23.

<sup>81</sup> El eurodiputado Alain Lamassoure habla de “revolución del número” para referirse a los efectos que tienen sobre las instituciones, procedimientos y políticas de la Unión el ingreso el 1 de mayo de 2004 de diez nuevos Estados miembros. La “revolución del número” junto con la “revolución del pueblo” y la “revolución de la historia” hacen necesaria, a su juicio, una profundización federal a través de una Constitución. Alain LAMASSOURE, “Une Constitution pour l’Europe”, *The European Policy Centre*, 6 June 2002, en: <http://www.theepc.net>.

<sup>82</sup> PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre la reforma de los Tratados y la próxima Conferencia Intergubernamental*, (A5-0058/1999), 18 de noviembre de 1999, en: <http://www.europarl.eu.int>.

<sup>83</sup> INSTITUTO UNIVERSITARIO EUROPEO, *¿Qué Carta constitucional para la Unión Europea? Estrategias y opciones para reforzar el carácter constitucional de los Tratados*, Luxemburgo, Parlamento Europeo, Serie Estudios políticos, 1999.



El Presidente de la Comisión Europea también ordenará un proyecto similar al Instituto Europeo de Florencia. Le pedirá que en un estudio de factibilidad aventure una reorganización de los Tratados a Derecho constante, separándolos en dos partes, una con las disposiciones fundamentales y otra con el desarrollo de las políticas<sup>84</sup>. Además, en un segundo trabajo, le propone que estudie las alternativas al artículo 48 del TUE y establezca las posibilidades de buscar un método simplificado de reforma de la parte no constitucional. Los dos trabajos fueron presentados respectivamente en marzo y julio del año 2000, destacando la propuesta a Derecho constante de un Proyecto de Tratado-base de la Unión Europea en 95 artículos, que fusionaba el TUE y el TCE en un Tratado único<sup>85</sup>. El resultado de estos estudios de factibilidad es relevante: demostrará que el Derecho Comunitario puede perfectamente entrar en un marco constitucional<sup>86</sup>.

La Resolución del Parlamento sobre la constitucionalización de los Tratados, adoptada en octubre de 2000, corona todas estas propuestas técnico-jurídicas de reorganización de los Tratados, añadiéndole una dimensión política<sup>87</sup>. Basada en el Informe del francés Olivier Duhamel, supone un cambio de estrategia por parte del Parlamento Europeo. Abandona los proyectos de Constitución en sede parlamentaria para adoptar una estrategia de pequeños pasos<sup>88</sup>. Lleva así a su propio molino la dinámica política generada tanto por las propuestas técnicas de reorganización de los Tratados como de la iniciativa de Fischer de refundación de la Unión<sup>89</sup>.

Por primera vez, sus demandas sobre la Constitución son pragmáticas y realizables en el corto plazo. La Constitución para el Parlamento Europeo ya no es el símbolo del horizonte federal solamente, sino que apoya su argumentación en la constatación de que los Tratados actuales ya son la Constitución material de la Unión que debe ser reorganizada y simplificada. “Considera que la existencia de una Constitución europea presentaría la doble ventaja de ofrecer a los ciudadanos europeos un texto de referencia y de proceder a la simplificación indispensable de las normas por las que se rigen las instituciones europeas”<sup>90</sup>.

<sup>84</sup> Beneyto considera que tanto la sugerencia de división hecha por los tres Sabios como la ya claramente propuesta por el Instituto Europeo de Florencia no resultan de mucha utilidad. A su juicio, la previsible duplicación de reglas probablemente no ayude a superar la confusión y falta de transparencia actuales. Véase: José María BENEYTO, “What is the European Constitution? The Declaration on the Future of the Union and setting up a common constitutional order”, *Contribution logged for the “Public Debate on the Future of Europe”*, October 2001, p. 20, en: <http://europa.eu.int/futurum>.

<sup>85</sup> Véanse respectivamente: EUROPEAN UNIVERSITY INSTITUTE, *A Basic Treaty for the European Union. A study of the reorganisation of the Treaties*, Report submitted on the 15<sup>th</sup> May 2000 to Mr. Romano Prodi, President of the European Commission, Florence, European Communities, 2000; y EUROPEAN UNIVERSITY INSTITUTE, *Reforming the Treaties Amendment Procedures. Second report on the reorganisation of the European Union Treaties*, Report submitted to the European Commission on 31 July 2000, Florence, European Communities, 2000.

<sup>86</sup> Alain LAMASSOURE, *Une Constitution pour l'Europe*, Paris, Albin Michel, 2004, p. 31.

<sup>87</sup> PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre la constitucionalización de los Tratados*, 25 de octubre de 2000, (A5-0289/2000), en: <http://www.europarl.eu.int>.

<sup>88</sup> Teresa FREIXES y José Carlos REMOTTI, *El futuro de Europa...*, op. cit., p. 15.

<sup>89</sup> Es necesario tener en cuenta que el discurso de Fischer se ha producido unos meses antes, el 12 de mayo de 2000.

<sup>90</sup> PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre la constitucionalización de los Tratados*, punto 6.

Además han de ser colmadas sus insuficiencias en el marco de un nuevo proceso constitucional, una vez reformado el método de reforma de los Tratados. Así pide la “democratización de dicho procedimiento estableciendo un poder de coparticipación en la toma de decisiones tanto de la institución que representa a los Estados como de la que representa a los ciudadanos de la Unión”<sup>91</sup>. Los Parlamentos nacionales seguirían encargados de la ratificación.

La futura Constitución debe determinar de forma clara los valores comunes, los derechos fundamentales, el principio de separación de poderes y del Estado de Derecho, la composición, papel y funcionamiento de las instituciones, el reparto de competencias, el principio de subsidiariedad, el papel de los partidos políticos europeos y los objetivos de la integración europea. Para lograrlo propone una estrategia en dos pasos: una primera reorganización de los Tratados a Derecho constante, que incluya la Carta de Derechos Fundamentales, llevada a cabo por las instituciones comunitarias y ratificada por los Parlamentos Nacionales<sup>92</sup>. En segundo lugar, propone que el Tratado de Niza lleve anexa una Declaración estableciendo el mandato, el calendario y los procedimientos para la redacción de una Constitución por parte de una Convención.

Inicialmente el resultado de todas estas iniciativas técnicas no es relevante en términos de avance político, ya que finalmente el Consejo Europeo descartaría incluir la reorganización de los Tratados en la agenda de la Conferencia Intergubernamental de 2000. Sin embargo, es un paso relevante, ya que demuestra la factibilidad de concebir los Tratados en términos constitucionales y, además, levanta el fardo que sobre el término “Constitución Europea” había impuesto el monopolio de los federalistas<sup>93</sup>. En definitiva, esta nueva “fiebre constitucional” no lo es tanto por motivos ideales, como antaño, de explicitación del proyecto europeo, sino por razones funcionales y de eficacia. Se impone así el enfoque pragmático-formal de Constitución Europea al político-simbólico, presente en el discurso anterior del Parlamento Europeo y, además, se consigue desligar la necesidad de dotar a la Unión de una Constitución del federalismo militante<sup>94</sup>.

<sup>91</sup> Ibid., punto 2.

<sup>92</sup> En ese sentido, en el punto 10 propone que el Consejo Europeo de Niza otorgue al Consejo el mandato de aprobar dicho Tratado reorganizado, a propuesta de la Comisión, previa consulta al Tribunal de Justicia y dictamen conforme del Parlamento Europeo y después que sea aprobada por los Parlamentos Nacionales. En cierta forma, esta fórmula recuerda a los procedimientos cuasi-autónomos de revisión previstos en algunos artículos de los Tratados.

<sup>93</sup> Es innecesario recordar los recelos que despierta el federalismo entre algunos sectores políticos europeos, notablemente en el Reino Unido. Como ejemplo de la carga negativa que implica basta referirse a la polémica del término “vocación federal” con ocasión de la negociación del Tratado de Maastricht. El veto británico a la “f-word” se ha manifestado igualmente en el seno de la Convención Europea, como se expondrá más adelante.

<sup>94</sup> Igualmente este concepto pragmático-formal de Constitución se desliga de la polémica existente entre la doctrina europea sobre si la Unión Europea, en su etapa actual, puede o no tener una Constitución, si es necesaria previamente la existencia de un “demos”, de varios “demoi” o no lo es en absoluto. En defensa de cada una de esas tesis véase respectivamente: Dieter GRIMM, “Does Europe need a Constitution?”, *European Law Review*, nº 1, 1995, pp. 282 y ss; Kalypso NICOLAÏDIS, “Our European Demoi-cracy. Is this Constitution a third way for Europe?”, en: Kalypso NICOLAÏDIS y Stephen WEATHERILL (Eds.), *Whose Europe? National Models and the Constitution of the European Union*, Oxford, European Studies at Oxford, 2003, pp. 137-152; Jürgen HABERMAS, “Por qué Europa necesita una Constitución”, *New Left Review*, nº 11, nov-dic. 2001, pp. 5-25.

La idea de redactar una Constitución se entiende ahora en el sentido de codificar y ordenar el ordenamiento jurídico existente, ya de naturaleza federal, avanzando en una mayor democratización y legitimación ante los ciudadanos, requisito para posteriores profundizaciones<sup>95</sup>. Si se une el despertar “constitucional” por motivos técnicos a la demanda de Constitución política (o Tratado Constitucional) puesta encima de la mesa por Fischer nos encontramos con que se produce un salto cualitativo. Medios de comunicación y académicos se contagiaron de la fiebre constitucional y así en estos años se multiplicarán las propuestas de Tratados-Constitución o Constituciones Europeas<sup>96</sup>. El término “Constitución” había estado prohibido tácitamente en las declaraciones oficiales durante años y, sin embargo, de repente entra de lleno en la agenda política de la Unión, se convierte en la palabra de moda en el debate político de estos años<sup>97</sup>.

### **3.6. EL DEBATE SOBRE EL FUTURO Y LA FINALIDAD DE EUROPA: LA CONTESTACIÓN DEL MÉTODO DE CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL Y DEL MODELO DE TRATADO INTERNACIONAL.**

El proceso político conocido como el “debate sobre el futuro y la finalidad de Europa”, en cierta manera, es difícil de conceptualizar. Por una parte, se atribuye generalmente al Ministro de Asuntos Exteriores alemán, Fischer el lanzamiento del debate sobre el futuro de Europa, con su discurso de mayo de 2000<sup>98</sup>. Sin embargo, meses antes el Informe Dehaene ya insiste en que no bastan las reformas institucionales para encarar la ampliación. Contribuye, por tanto, a la instalación en Europa de un “clima constitucional”<sup>99</sup>. Por otra parte, meses más tarde, en diciembre de 2000, la Declaración 23 sobre “el futuro de Europa” aneja al Tratado de Niza “apela a un debate más amplio y profundo sobre el futuro de la Unión Europea”<sup>100</sup>. Se abre el

<sup>95</sup> Stefano MICOSSI, “On the European Constitution”, *The International Spectator*, nº 2, 2001, p. 14.

<sup>96</sup> Entre las iniciativas de académicos pueden citarse: Jean TOUSCOZ, *Projet de pacte fondamental de l'Union européenne*, 25 agosto 2000, en: <http://www.cerci.org>. El semanario *The Economist* publicaría también su propia propuesta, un texto de 28 artículos: “Our Constitution for Europe”, *The Economist*, October 28<sup>th</sup> November 3<sup>rd</sup> 2000. En el plano académico este salto cualitativo se plasmará en la aparición de dos nuevas revistas científicas dedicadas al Derecho Constitucional Europeo: *European Constitutional Law Review*, que aparece por primera vez en el año 2005 y, en nuestro país, la *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, que se publica desde enero de 2004.

<sup>97</sup> Puede citarse a título de ejemplo numerosos discursos de los líderes europeos. Así la Presidenta del Parlamento Europeo Nicole Fontaine en la reunión del Parlamento Europeo con los Parlamentos Nacionales y los de los Estados candidatos de 20 de marzo de 2001 propondrá que el nuevo objetivo europeo es la “redacción de una Constitución para la Europa Unida”. Véase al respecto: EUROPEAN PARLIAMENT COMMITTEE ON CONSTITUTIONAL AFFAIRS, *Meeting with representatives of Parliaments of Member States and applicant countries on the Treaty of Nice and the Future of the European Union*, Brussels, 20 March 2001, en: [http://www.europarl.eu.int/europe2004/textes/doc010320\\_fr.pdf](http://www.europarl.eu.int/europe2004/textes/doc010320_fr.pdf).

<sup>98</sup> Véase a título de ejemplo: Francisco ALDECOA LUZARRAGA, *Una Europa: su proceso constituyente*, op. cit., p. 68 o pp. 76-79.

<sup>99</sup> Paul MAGNETTE, “La constitutionnalisation des traités européens. Forces et limites de la “méthode conventionnelle””, en: Olivier DE SCHUTTER y Paul NIHOUL, *Réflexions sur les transformations du droit de l'Union européenne*, Bruxelles, Larcier, 2004, pp. 23-51, esp. la p. 33.

<sup>100</sup> *Declaración sobre el futuro de Europa*, Declaración 23 aneja al Tratado de Niza de 26 de febrero de 2001, *DOCE C80*, de 10.03.2001, pp. 85-86.

denominado “proceso post-Niza” que abre una etapa nueva en la construcción europea, que llegaría hasta la siguiente Conferencia Intergubernamental, programada para 2004.

El debate se enmarca igualmente en la percepción de la incapacidad del método de Conferencia Intergubernamental para adaptar la Unión a los desafíos de la gran ampliación. Así, una vez cerrada la CIG de Niza con la adopción de la Declaración 23, la CIG que convoca ésta por la insuficiencia de la reforma institucional acordada será la tercera que intentará preparar la Unión para la ampliación. Existe, por tanto, un cierto convencimiento de que esta tercera CIG para la ampliación no tiene muchas posibilidades de tener éxito en lo que las dos anteriores, Amsterdam y Niza, fracasaron. Por ello, tras la adopción de la Declaración 23 y el debate sobre el futuro de la Unión Europea se encuentra el sentimiento generalizado de que es necesario hacer las cosas de otra manera.

Ese debate oficial que anuncia la Declaración 23 se pondrá en marcha por las Presidencias sueca y belga, el Parlamento Europeo y la Comisión, el 7 de marzo de 2001, días después de la firma del Tratado de Niza<sup>101</sup>. Consistirá fundamentalmente en el encargo a las instituciones europeas y a los Estados miembros que desarrollen en sus respectivos ámbitos de actuación una reflexión profunda y abierta a los actores políticos y sociales y a la ciudadanía sobre sus expectativas respecto al futuro de la Unión Europea. Ese debate, que debía extenderse hasta 2004, en la mayor parte de los Estados miembros y candidatos pasaría sin pena ni gloria.

Entre ambos fenómenos no dejan de presentarse contribuciones por parte de los líderes europeos y de las instituciones comunes, unas oficiales otras informales. Versarán sobre las distintas visiones de Europa que sostiene cada uno y los aspectos que necesitan ser reformados o cambiados a juicio del orador. Todos estos diferentes aspectos del debate sobre el futuro de Europa pueden llevar a confusión y, por tanto, conduce a preguntarse cómo podemos definir o conceptualizar el proceso del “debate sobre el futuro de Europa” y qué enfoque ha de ser adoptado para su examen y análisis.

A efectos de este trabajo, consideraremos “debate sobre el futuro y la finalidad de Europa” el que se desarrolla en el periodo de tiempo que va desde mayo de 2000 –discurso de Fischer– hasta diciembre de 2001 –Declaración de Laeken–. A través, primero, de un debate informal y disperso, y después de otro formal, se van ir logrando distintos consensos progresivos y sucesivos. Todos ellos confluyen en el acuerdo de la necesidad de una reforma global de la Unión Europea y de abrirla a nuevos actores. Ese proceso político y el conjunto de ese debate

---

<sup>101</sup> La puesta en marcha del debate se rubrica con la adopción por parte de los Presidentes del Parlamento Europeo y la Comisión Europea y de los Primeros Ministros de Suecia y Bélgica de una Declaración conjunta. Véase: *Declaración interinstitucional inaugurando el debate sobre la evolución futura de la Unión Europea*, Bruselas, 7 de marzo de 2001, en: <http://europa.eu.int/futurum>.

han hecho posible y explican, en definitiva, al “momento constitucional” de la Convención Europea.

El debate se puede analizar de la siguiente manera, que es como lo expondremos en el capítulo. El criterio elegido, no exactamente cronológico, es el de nivel, esto es, de la categoría de los actores implicados.

1. El debate informal “en la cumbre”: Iniciado por el discurso de Fischer, en mayo de 2001, este debate informal surgirá de las distintas intervenciones públicas de mandatarios nacionales en que esbozarán sus ideas sobre la configuración final de la Unión. Aparentemente se trata de un ejercicio teórico y visionario sin consecuencias prácticas, pero abrirá la idea de que no se puede posponer esa discusión y que ha llegado el momento crítico de dar respuesta a “qué es y qué va a ser la Unión”.

2. El debate formal, desdoblado en debate europeo y debates nacionales: La Conferencia Intergubernamental incluirá ese debate informal en la agenda política europea a través de la adopción de la Declaración 23. Esta Declaración convoca una nueva cita constitucional para 2004 circunscrita a cuatro capítulos concretos, organiza los debates nacionales y europeos sobre el futuro de Europa y establece que en Laeken se decidirá el método del debate estructurado. Conforme a la Declaración 23, el debate formal será abierto oficialmente el 7 de marzo de 2001. Se desarrollará en cada uno de los Estados miembros y Estados candidatos y también promovido por las instituciones europeas, con alcance y resultados diferentes pero generalmente limitados.

3. El debate estructurado tras Laeken: En el periodo de Niza a Laeken progresivamente van a avanzarse distintos consensos. Los dos principales son la apertura global del debate sobrepasando las cuatro cuestiones de Niza y la decisión de que el debate “estructurado” se ponga en manos de una Convención con el objetivo de reforzar la legitimidad de su resultado<sup>102</sup>. La convocatoria de la Convención viene a ratificar el agotamiento del método tradicional de reforma de los Tratados y la necesidad de ampliar el espectro de actores implicados en los procesos constitucionales y de llegar a acuerdos conforme a otros métodos.

A pesar de que Laeken mantiene la decisión final sobre la reforma en manos de la CIG, el paso de convocar una Convención y la posterior decisión de ésta de redactar una única propuesta de Tratado Constitucional hace que haya que abandonar la idea de que la Convención constituye una mera fase de “debate estructurado” y calificarla en cambio de “momento

---

<sup>102</sup> Paul CRAIG, “Constitutional Process and Reform in the EU...”, op. cit. , pp. 2-6.

constitucional”<sup>103</sup>. Por ello, sostenemos que, contra lo que establecía la Declaración 23, Laeken no organiza el debate estructurado sobre el futuro de Europa sino que ya es el resultado del debate sobre el futuro de Europa y que da paso directamente a la reforma constitucional.

### **3.6.1. Fischer y el futuro federal de Europa.**

El debate político sobre el futuro de Europa, esto es, la reflexión sobre las reformas que necesita la Unión para hacer frente a la ampliación se produce, fundamentalmente, a raíz de la intervención del Ministro de Asuntos Exteriores alemán, el Verde, Joschka Fischer, el 12 de mayo de 2000, en el Instituto Walter Hallstein de la Universidad Humboldt de Berlín<sup>104</sup>. En su discurso, Fischer no sólo reivindicará la necesidad de afrontar inmediatamente la cuestión del futuro y la finalidad de Europa, sino que, además, propondrá su visión, que no es otra que federal. A pesar de que dice hablar a título personal, la percepción generalizada es que “marcaba la posición de Alemania ante el futuro de la Unión Europea”<sup>105</sup>.

Días después de que se conmemoren los cincuenta años de la Declaración Schuman que dio comienzo a la integración europea, Fischer comienza su intervención recordando el descomunal éxito que ésta ha tenido, así como la relevancia política de las nuevas empresas políticas (Maastricht, la política de justicia y asuntos de interior, la defensa o la ampliación). Considera que en ese momento dos son los desafíos fundamentales que se ciernen sobre la Unión Europea: la ampliación y garantizar la capacidad de la Unión para actuar una vez que ésta se haya producido. En ese sentido, considera indispensable la reforma institucional que la Conferencia Intergubernamental, que se desarrollaba entonces, estaba debatiendo. Sin embargo, no lo considera suficiente y sostiene que ha llegado ya la hora de pensar como “la futura gran Unión Europea puede funcionar y qué forma ha de tomar”.

Fischer, quitándose “su sombrero de Ministro de Asuntos Exteriores”, expone sus ideas sobre la configuración final de Europa y el método para alcanzarla. En este sentido, considera que el actual esquema institucional no sirve para la Unión ampliada por mucho que se adapte, y que hay que pensar en formas de organización nuevas. Sugiere como alternativa “la transición de

---

<sup>103</sup> Como sostienen varios autores, no hay dudas de que el proceso de la Convención constituye un “momento constitucional” o un importante “experimento constitucional”, al margen del resultado final de la ratificación del Tratado Constitucional. Véase al respecto: Paul CRAIG, “Constitutional Process and Reform in the EU...”, op. cit., p. 2; FOSSUM, John Erik, y MENÉNDEZ, José Agustín, “Democratic constitution-making. Reflections on the European experiment”, op. cit., p. 7.

<sup>104</sup> JOSCHKA FISCHER, “From Confederacy to Federation: Thoughts on the Finality of European Integration”, *Speech at the Humboldt University in Berlin*, 12 May 2000, FCE Special 2/2000 en: <http://www.whi-berlin.de>. Puede encontrarse una traducción al español de ese discurso en: Francisco ALDECOA LUZARRAGA, *Una Europa: su proceso constituyente (2000-2003)*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2003, pp. 297-301.

<sup>105</sup> Darío VALCARCEL, “Joschka Fischer y el proyecto de integración europea”, *Política Exterior*, nº 76, julio/agosto 2000, pp. 67-81, esp. la p. 67.

una Unión de Estados a una completa parlamentarización como Federación Europea, algo que Robert Schuman ya pedía hace cincuenta años”.

Esa Federación sería creada a través de un Tratado constituyente, que supondría -a su juicio- una “refundación”, que no una renacionalización. Se apoyaría en dos instituciones fundamentales: un Parlamento Europeo y un Gobierno Europeo con plenos poderes legislativo y ejecutivo. El Parlamento Europeo, dividido en dos cámaras, ha de representar tanto la Europa de los Estados-nación y la Europa de los ciudadanos, reuniendo a “las diferentes élites políticas nacionales y también a los diferentes pueblos nacionales”. Para ello propone que el Parlamento se divida en dos cámaras: una para miembros de los parlamentos nacionales y otra que podría seguir bien un modelo de Senado, con senadores elegidos directamente en los Estados miembros, o el modelo del Bundesrat alemán. En cuanto al Gobierno Europeo, propone también que podría optarse por uno que saliera del actual Consejo Europeo, esto es, estuviera formado por miembros de los Gobiernos nacionales, o por desarrollar la Comisión Europea, o sea, formado a partir de un Presidente directamente elegido con amplios poderes ejecutivos.

La Constitución de la Federación Europea también debería centrarse en lo fundamental: regular los derechos humanos y civiles y abordar la división de competencias entre la Federación y los Estados-nación. Esa Federación no tendría muchas competencias, sino que sería exigua pero con gran capacidad de actuar. En ese Tratado constituyente, por tanto, a juicio de Fischer se resolverían tres problemas fundamentales de la Unión Europea: el “déficit democrático”, la delimitación de competencias tanto horizontalmente, entre instituciones, como verticalmente, entre la Federación, los Estados-nación y sus regiones.

A continuación, Fischer expone una posible manera de conseguir la construcción de esa Federación Europea. Preguntándose por la validez del “método Monnet” para abordar el futuro de la construcción política de Europa, sostiene que ese método ha resultado exitoso para la integración económica de un pequeño número de Estados pero que presenta límites para conseguir la construcción política y democrática de Europa. Tras la ampliación, considera, será muy difícil que todos los Estados miembros en paralelo puedan avanzar hacia más integración y que, por ello, la Conferencia Intergubernamental ha de reflexionar sobre cómo facilitar la diferenciación y la cooperación reforzada de un grupo de países. Para él, la alternativa de la Unión, frente al desafío de la ampliación, es erosión o más integración a través de la diferenciación.

Prevé así una construcción política de Europa en tres posibles etapas, que podrían desarrollarse a lo largo de la siguiente década. En una primera fase se produciría la expansión de la cooperación reforzada entre los Estados que lo desearan a nuevas áreas: la

transformación del Eurogrupo en una Unión político-económica, el medioambiente, lucha contra el crimen, políticas comunes de asilo y migración, etc. En la segunda etapa podría formarse un centro de gravedad, esto es, un grupo de Estados concluiría un nuevo Tratado marco europeo, que sería el núcleo de la Constitución de la Federación. Basadas en ese Tratado se crearían instituciones: un Gobierno, un Parlamento y un Presidente elegido directamente. El Gobierno, dentro de la propia Unión Europea, hablaría con una única voz en nombre de los miembros del grupo en todos los campos posibles.

“Un centro de gravedad semejante tendría que ser la vanguardia, la fuerza conductora hacia la terminación de la integración política y debería comprender desde el inicio todos los elementos de la futura Federación”. Esa vanguardia, que no puede pensarse sin el eje francoalemán, debería estar abierta en todo momento a todos los Estados que desearan participar. “Si se sigue el principio de Hans-Dietrich Genscher de que ningún Estado miembro puede ser forzado a ir más lejos de lo que es capaz o quiere ir, pero que aquéllos que no quieran ir más lejos no puedan impedir a los otros que lo hagan, entonces el centro de gravedad emergerá dentro de los Tratados. De otra manera emergerá fuera de ellos”. La etapa final sería la terminación de la integración en la Federación Europea. Sin embargo, ésta no va a surgir como una consecuencia natural del proceso anterior sino que ese Tratado constituyente requiere un acto político deliberado, capaz de volver a establecer Europa.

El discurso de Fischer adquiere una enorme relevancia en pocas horas: se genera un intenso debate público en todo Europa, e incluso, más allá de sus fronteras<sup>106</sup>. La prensa se hace eco, los analistas políticos se pronuncian, se organizan simposios sobre el tema y no tardan en aparecer publicaciones especializadas y académicas, o bien sobre las propuestas concretas de Fischer, o bien sobre algunas de las ideas que lanza, Constitución Europea, Federación, vanguardias<sup>107</sup>. La publicación científica sobre estos conceptos se multiplicará en los siguientes meses y años.

<sup>106</sup> No hay que descartar que esa repercusión no fuera intencionada, dado que ese discurso estuvo inmediatamente disponible en distintos sitios de Internet en tres lenguas, lo que muestra que su autor buscaba una gran difusión. Muchos autores sostienen tal intencionalidad. Así, por ejemplo, Norman alaba la oportunidad de la fecha elegida. Véase: Peter NORMAN, *The Accidental Constitution. The Story of the European Convention*, Brussels, Eurocomment, 2003, p. 12.

<sup>107</sup> Véanse los siguientes análisis y trabajos en torno al discurso y las propuestas de Fischer: José María BENEYTO, "Europa y sus arquitectos", *Política Exterior*, nº 77, septiembre/octubre 2000, pp. 85-103; Jean-Louis CLERGERIE, "L'avenir fédéral de l'Union européenne", *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'étranger*, nº 5, Septembre-Octobre 2000, pp. 1529-1542; Vlad CONSTANTINESCO, "Europe fédérale, Confédération européenne, Fédération d'États-nations?", *L'Europe en perspective, Cahiers Français*, nº 258, La Documentation française, sept-oct. 2000, pp. 80-89; Christoph DORAU y Phillip JACOBI, "The debate over a 'European Constitution': Is it Solely a German Concern?", *European Public Law*, vol. 6, nº 3, sept. 2000, pp. 413-429; Christian JOERGES, Yves MÉNY y J.H.H. WEILER (Eds.), *What Kind of Constitution for What Kind of Polity. Responses to Joschka Fischer*, Badia Fiesolana, European University Institute, Harvard Law School, 2000; Karl LAMERS, "Una Constitución para Europa", *Política Exterior*, nº 78, nov-dic 2000, 69-82; Darío VALCÁRCEL, "Joschka Fischer y el proyecto de integración europea", *Política Exterior*, nº 76, julio/agosto 2000, pp. 67-81.



Sin embargo, su eco fundamental lo será a otro nivel, en las respuestas y alternativas propuestas por parte de los miembros de los otros Gobiernos de los Estados miembros, que en los meses siguientes se aventurarán a exponer “su finalidad” de la integración europea<sup>108</sup>. El debate sobre el futuro de Europa quedaba abierto, es decir, se aceptaba que en los siguientes diez años los europeos habían de poner las bases de su integración. Fischer no abre un debate nuevo, éste ya se había producido, bien en la arena doctrinal, o incluso, en la política, más o menos públicamente<sup>109</sup>. La idea de transformar la Unión Europea en una verdadera Federación, tampoco es nueva: se inscribe en la continuidad de la tradición europeísta que presidió la creación de las Comunidades Europeas en los cincuenta y sesenta, en el Proyecto Spinelli o en las diversas iniciativas de Delors cuando estaba al frente de la Comisión Europea<sup>110</sup>.

La novedad del efecto que desencadena el discurso de Fischer es que generaliza el debate sobre la futura configuración europea y lo hace entrar en la agenda política de la Unión. Así pues, no es sólo una llamada a debatir, sino a debatir y a comenzar a proponer y adoptar soluciones a los desafíos con los que se encuentra la Unión en la víspera de una de sus más brutales mutaciones, la ampliación. Se pasa del debate teórico a la acción: la Unión Europea dedicará sus próximos años a debatir y consensuar su configuración política futura.

La iniciativa de Fischer va a romper a la vez un tabú y una tendencia: en la lógica del funcionalismo los Tratados europeos nunca han abordado la cuestión del horizonte final de la construcción europea. Tampoco han definido qué es la Unión Europea, cuáles sus fuentes de legitimidad, cuáles sus objetivos, cuáles sus límites. El debate sobre el futuro de Europa, por el contrario, declara que ha llegado la hora de explicitar el proyecto político europeo, de tratar todas esas cuestiones.

Si, como veremos, el futuro federal de Fischer no va a tener una gran acogida entre el resto de los socios, sí va a conseguir que cale algo del método federal. Logra con su discurso que se abandone, por tanto, el método del funcionalismo y que cale la lógica propia del federalismo, esto es, que se avengan a discutir un nuevo pacto refundador de Europa, que explicita sus objetivos y fundamentos políticos. Así, en esta nueva etapa, se abandonan las reformas parciales y se propondrá una reflexión y una revisión global, incluso, una refundación. Por

---

<sup>108</sup> Algunos de los discursos más relevantes o representativos se expondrán en el siguiente epígrafe de este capítulo.

<sup>109</sup> Más arriba se ha citado la controversia existente entre diversos autores científicos sobre si la Unión Europea, en su actual configuración, puede o no puede contar con una Constitución. En el plano político, cabe recordar los intensos debates de la década de los noventa sobre la creación de un núcleo duro, la Europa a varias velocidades, “a la carta” o la geometría variable, como posibles respuestas al desafío de la futura integración de una Unión Europea cada vez más diversa.

<sup>110</sup> Jean-Louis CLERGERIE, “L’avenir fédéral de l’Union européenne”, *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l’étranger*, nº 5, Septembre-Octobre 2000, pp. 1529-1542.

tanto, la iniciativa del Ministro Fischer contribuyó a crear en Europa un “clima preconstituyente”<sup>111</sup>.

A nuestro juicio, el discurso de Fischer constituye la cima de la mutación, esto es, la plena manifestación de la naturaleza política de la construcción política singular que es la Unión Europea. Inaugura, a la vez, el comienzo de una nueva etapa, la de constitucionalización explícita, es decir, la explicitación de los fundamentos característicos de la integración europea desarrollados subterráneamente a lo largo de los años anteriores.

### **3.6.2. Las visiones de Europa de los líderes políticos europeos: el debate informal en la Cumbre.**

El discurso “a título privado” de Fischer, tiene, por tanto, el efecto de abrir un debate entre los líderes de los Estados miembros sobre la configuración final de Europa en los meses y años siguientes<sup>112</sup>. Quizás la desmesurada repercusión política de la iniciativa se deba a que los demás líderes europeos perciben que los alemanes tienen un plan; y, por tanto, el resto se apresura a tomar posiciones. Es la época de los “discursos refundadores”, que tienen en común que esbozan diferentes proyectos para una futura Unión y Constitución Europea<sup>113</sup>. Un objetivo verdaderamente ambicioso, pero aún un poco difuso, ya que deja en el vacío que es lo que va a afectar a la naturaleza de la Unión esa Constitución.

El primero de los líderes que siguió la estela de Fischer fue el Presidente francés, Jacques Chirac<sup>114</sup>. Su prontitud en responder a Fischer quiere mostrar que existe un cierto eje francoalemán en la idea de la reforma. Pocos días antes del comienzo de la Presidencia francesa de la Unión, ante el Parlamento alemán –el Bundestag- alza la vista más allá de la CIG que había de conducir a su conclusión en Niza en diciembre<sup>115</sup>. Su visión es menos federal que la de Fischer y así propone que la futura configuración de Europa ha de responder a un

<sup>111</sup> Paul MAGNETTE, “Les deux logiques de la Convention: intergouvernementalisme vs. mimétisme constitutionnel”, en: Olivier BEAUD, Amaud LECHEVALIER, Ingolf PERNICE y Sylvie STRUDEL, *L'Europe en voie de Constitution. Pour un bilan critique des travaux de la Convention*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 183-200, esp. p. 187.

<sup>112</sup> Diversos estudios recogen lo fundamental de los discursos sobre el futuro de Europa, realizando un análisis y una valoración de los mismos. Entre otros pueden citarse: 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 in the European Union*, ARENA Repor 8/02, Oslo, ARENA, 2002, pp. 53-74; Mark LEONARD (Ed.), *The Future Shape of Europe*, Brussels, Foreign Policy Centre, 2001; Hartmut MARHOLD, *Le nouveau débat sur l'Europe*, Nice, Presses d'Europe, 2002.

<sup>113</sup> En su Resolución sobre el Tratado de Niza, el Parlamento alude directamente a “los discursos refundadores sobre Europa que han precedido a la Conferencia Intergubernamental y que han iniciado la reflexión sobre el futuro de la Unión Europea” PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre el Tratado de Niza y el futuro de la Unión Europea*, (Ponentes: Méndez de Vigo y Seguro), 31 de mayo de 2001, (A5-0168/2001), en: <http://www.europarl.eu.int>.

<sup>114</sup> Son numerosos los discursos refundadores sobre el futuro de Europa, no pudiendo por razones de extensión y de espacio exponer todos aquí. Nos limitaremos a presentar los más significativos, tanto en relación a sus propuestas o a los actores de los que partieron.

<sup>115</sup> Jacques CHIRAC, “Notre Europe”, Discours au Parlement allemand, Berlin, 27 June 2000, en: <http://www.elysee.fr>. Puede encontrarse una traducción al español de este discurso en: Francisco ALDECOA LUZARRAGA, *La integración europea...*, op. cit., pp. 782-784.

esquema de una Federación de Estados-nación, noción acuñada por el anterior Presidente de la Comisión, Jacques Delors<sup>116</sup>. Con su pronta respuesta, Jacques Chirac, quiere mostrar la unión del eje francoalemán en torno a la idea de lanzar la reforma<sup>117</sup>.

No obstante, se registran un importante número de coincidencias entre la visión de Fischer y la de Chirac: rechaza también la creación de un superestado y sostiene que el Estado-nación seguirá siendo el nivel de referencia. Igualmente destaca que sólo unos Estados miembros -un "grupo pionero"- podrá seguir con la construcción europea tras la ampliación. Propone que, una vez terminada la CIG de Niza, se lance un proceso que permita dar respuesta a los desafíos institucionales con los que se encuentra Europa. Apoya la idea de la reorganización de los Tratados, ya familiar en el debate político europeo, de estos meses, subrayando que ha de ser fruto de una reflexión abierta e inclusiva en el seno de una institución que podría ser tanto un Grupo de Sabios como una Convención, siguiendo el modelo de la de la Carta de Derechos. El discurso de Chirac, tras el de Fischer, contribuye a instaurar el clima de que la CIG que se desarrolla no es suficiente y hay que considerar ya la configuración de la Unión tras la ampliación<sup>118</sup>.

El 26 de septiembre de 2000, en el Instituto Francés de Relaciones Internacionales, José María Aznar expondría sus opiniones respecto al debate generado<sup>119</sup>. Siguiendo líder en pronunciarse tras Chirac, en oposición a las intervenciones anteriores sostiene que no hay que apresurarse en definir el modelo político futuro de la Unión: "En concreto, debemos evitar la tentación de recurrir a modelos políticos que no cuentan con la aceptación espontánea y pacífica de los ciudadanos de nuestros respectivos países". Recomienda articular la respuesta en dos fases: la primera la reforma institucional que habrá de salir de la Cumbre de Niza y la segunda, un diseño más estable que debería culminarse en la segunda mitad de esta década.

La configuración de la Unión Europea a largo plazo -a su juicio- no debe sujetarse ni a calendarios estrictos ni *a priori* nominalistas. Rechaza la utilización por los otros líderes de conceptos como Constitución y federalismo, que llevan a equívocos, recomendando el debate sobre los contenidos antes que sobre los términos. Así propone que los europeos deben centrarse en debatir asuntos nucleares para su futuro como responder a las expectativas de los

---

<sup>116</sup> Los problemas de cohabitación en Francia no permiten definir una posición firme de Francia en relación a Europa: se pronuncian el Presidente, el Primer Ministro, el Ministro de Asuntos Exteriores y el Ministro de Asuntos Europeos. Así, días antes del comienzo de la Presidencia francesa, el Ministro de Asuntos Europeos, Pierre Moscovici, declara públicamente que el discurso de Chirac ante el Bundestag de 27 de junio de 2000, relativo a la Constitución Europea, no compromete al Gobierno francés en su conjunto. Véase: Christian LEQUESNE, "The French Presidency: the Half Success of Nice", *Journal of Common Market Studies*, vol. 39, supl. 1, 2001, pp. 47-50.

<sup>117</sup> Curiosamente, esta intención de subrayar la cohesión del eje francoalemán chocará con la mayor de las desuniones en el momento de la negociación de Niza, meses después, cuando sus intereses en la reforma institucional choquen frontalmente.

<sup>118</sup> Jean-Victor LOUIS, "De la différentiation à l'avant-garde?", *Cahiers de Droit Européen*, nº3:4, 2000, pp. 302-309, esp. las pp. 304 y 305.

<sup>119</sup> José María AZNAR, "Conferencia en el Instituto Francés de Relaciones Internacionales", París, 26 de septiembre de 2000, en: <http://www.la-moncloa.es>.

ciudadanos, creando un modelo económico competitivo, haciendo realidad el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y modernizando el modelo social europeo. Por tanto, Aznar prefiere más que un debate de alta política, constitucional, seguir en el nivel de la baja política, centrándose en los aspectos en los que la Unión Europea ha de mejorar sus resultados.

Johannes Rau, Presidente alemán, desde diversos foros defenderá la idea de una Constitución para una Europa de Estados nacionales que sea capaz de garantizar su diversidad<sup>120</sup>. Considera que ha llegado el momento de pensar más en términos constitucionales que intergubernamentales, rechazando que no sea posible un proceso constituyente porque no exista un pueblo europeo. A su juicio, una Europa diversa no significa que los pueblos europeos no puedan fijar reglas y métodos para actuar en común, no puedan darse unas reglas de convivencia. La Constitución Europea, para Rau, habría de contar con tres elementos imprescindibles: la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea; una delimitación clara de competencias y las disposiciones institucionales.

El 6 de octubre de 2000, Blair exponía su visión de Europa en una intervención en la Bolsa de Varsovia, una visión más centrada en el Estado-nación<sup>121</sup>. Frente a un superestado, proponía que Europa tenía que convertirse en una superpotencia. Blair comienza aceptando que es necesario debatir con profundidad el futuro de Europa: “si no vamos con cuidado nos veremos inmersos en la espesura del cambio institucional sin habernos preguntado qué dirección debería tomar Europa”. Rechaza tanto la Europa como zona de libre comercio como la Europa federal, ya que ninguna de las dos responden a las expectativas que los ciudadanos tienen. Defiende la necesaria permanencia de los Estados nación y que la principal fuente de responsabilidad democrática son las instituciones nacionales, parlamentos y gobiernos nacionales.

Sus propuestas para la reforma política pasan por el reforzamiento del Consejo Europeo, que ha de cobrar mayor protagonismo aprobando el programa de la Unión. Respecto al debate sobre la Constitución Europea, propone mantener el actual marco flexible de Tratados en vez de adoptar un único documento formal. En contrapartida, defiende la adopción de una “declaración de principios” de carácter político y no jurídico donde se definan claramente cuáles son las competencias europeas y cuáles las nacionales. Además, expone la necesidad de crear una segunda cámara del Parlamento Europeo, formada por parlamentarios nacionales, encargada de aplicar esa declaración de principios y de la supervisión democrática de la

---

<sup>120</sup> Johannes RAU, “Une Constitution pour l’Europe”, *Le Monde*, 4 novembre 1999; Johannes RAU, “Wir brauchen eine europäische Verfassung”, *Die Welt*, 15 september 2000; “Defensa de una Constitución europea”, *Discurso ante el Parlamento Europeo*, 4 abril 2001, en: <http://www.europarl.eu.int>.

<sup>121</sup> Tony BLAIR, “Europe’s Political Future”, Speech to the Polish Stock Exchange, Warsaw, 6 October 2000, en: <http://www.fco.gov.uk>. No es, en absoluto, una anécdota el foro elegido por Blair para entrar en el debate sobre el futuro de Europa: una institución financiera de un Estado candidato. Es un símbolo que refuerza tanto la importancia concedida al proceso de ampliación como la visión británica de la “Europa-mercado”.

política exterior y de seguridad común. Por último, no rechaza de plano las cooperaciones reforzadas para avanzar en el futuro, siempre y cuando estén abiertas a los demás y no lleven a la Europa de varias velocidades.

Otros muchos líderes europeos se pronunciarán en los meses que anteceden y prosiguen a la Declaración de Niza<sup>122</sup>. A ellos se unen distintos textos estratégicos elaborados por partidos políticos nacionales, sobre todo franceses y alemanes; y, entre nosotros, el Partido Socialista Obrero Español<sup>123</sup>. Tras la Declaración de Niza, en el marco del debate oficial, dos son las propuestas fundamentales sobre el futuro de Europa, la del Primer Ministro francés Jospin y la de Schröder, recogida en un documento de su partido, el SPD. La relevancia de ambas reside en que son formuladas por los dos actores intergubernamentales fundamentales del proceso de construcción europea. En esta época, sin embargo, no puede hablarse de que exista una alianza francoalemana liderando el proceso constituyente. Todo lo contrario, durante la fase del debate sobre el futuro de Europa y el comienzo de los trabajos de la Convención se mantiene el momento bajo en las relaciones francoalemanas que presidió la CIG de Niza, fruto, entre otros factores, de la situación política interna francesa.

El llamado “documento Schröder” recoge una visión muy pragmática de cuál ha de ser el futuro de la Unión<sup>124</sup>. Olvidándose de los conceptos abstractos que pueblan los discursos sobre el futuro de Europa –Federación, Constitución- prefiere fijarse en objetivos concretos: garantizar el bienestar y aumentar el crecimiento y el empleo a través de las posibilidades que ofrece el Mercado Interior y la Unión Económica y Monetaria, la modernización del modelo social europeo, reforzar la protección de los consumidores y del medio ambiente, garantizar la seguridad interior, reforzar los derechos de los ciudadanos, consolidar la PESC, asumir la responsabilidad global de Europa en la lucha contra la pobreza, en el desarrollo y la paz mundial y asegurar el éxito de la ampliación.

La propuesta de Schröder subraya la necesidad de aplicar medidas pragmáticas y realistas para conseguir que la Unión Europea alcance estos objetivos. Insiste en la necesidad de una delimitación de competencias acorde con el principio de subsidiariedad, que en algún caso

<sup>122</sup> Pueden citarse entre los discursos más significativos: Guy VERHOFSTADT, “A Vision for Europe”, Speech to the European Policy Centre, Brussels, 21 September 2001, en: <http://www.premier.fgov.be/>; Paavo LIPPONEN, Speech to the College of Europe, Bruges, 10 November 2000, en: <http://www.vn.fi/vnk/>; Jean-Claude JUNCKER, “Mes convictions pour l’Europe”, Discours dans la Maison du Grand Duché de Luxembourg, 15 Mai 2001, en: <http://www.gouvernement.lu/>; António GUTERRES, “The European Treaties revisited: What role for Europe in the globalised world”, Speech at the Walter Hallstein Institute, Humboldt University, Berlin, FCE 5/2001, en: <http://www.whi-berlin.de/>.

<sup>123</sup> RASSEMBLEMENT POUR LA REPUBLIQUE (RPR), *Constitution de l’Union européenne. Contribution a une réflexion sur les institutions futures de l’Europe*, 28 juin 2000; UNION POUR LA DEMOCRATIE FRANÇAISE, *Projet pour une Constitution de l’Union européenne*, octobre 2000; GRUPO CDU/CSU EN EL BUNDESTAG, *Europa vereinigen. Chancen und Herausforderungen der EU-Erweiterung*, 13 november 2000; PSOE, “Las propuestas del PSOE sobre el futuro de Europa”, *El País*, 7 de junio de 2001.

<sup>124</sup> Gerhard SCHRÖDER y SPD, “Responsabilidad para Europa”, Documento Schröder para su debate en el Congreso de Nüremberg, 30 abril 2001, <http://www.spd.de>. Puede encontrarse una traducción al español en: Francisco ALDECOA LUZARRAGA, *La integración europea...*, op. cit., pp. 805-816.

podría conducir a una renacionalización de alguna política europea. Igualmente subraya que es preciso proceder a una comunitarización de asuntos como la inmigración y la política interior y la política exterior y de seguridad común. La iniciativa de Schröder, por tanto, puede calificarse de tímida en comparación con la propuesta de Fischer, ya que propone la profundización del modelo político actual europeo pero sin abandonar sus rasgos fundamentales.

Por el contrario, la propuesta de Jospin es mucho más ambiciosa y, según algunos autores, la propuesta más interesante de todas, en términos de contenido<sup>125</sup>. La elaborada intervención del Primer Ministro francés, titulada “El futuro de una Unión ampliada”, comienza por recordar cuál es la esencia del modelo europeo, a su juicio, la de ser una Comunidad de valores, basada en la defensa de la democracia, los derechos humanos y un modelo social<sup>126</sup>. Propone que, en consonancia con esa naturaleza, hay que introducir la Carta en los Tratados, reforzar la solidaridad económica en el modelo europeo y reforzar los derechos y la seguridad de los ciudadanos a través de la creación de un espacio jurídico común<sup>127</sup>. Subraya, además, la importancia del papel que ha de jugar Europa en la sociedad internacional de la globalización, para lo cual ha de dotarse de una política de defensa común y de nuevos instrumentos de política exterior.

En relación al futuro de Europa, Jospin hace suyo el concepto de Delors de “una Federación de Estados-nación”, subrayando además el carácter evolutivo de la construcción europea. Sostiene además la necesidad de una Constitución Europea, que incluya la Carta de Derechos Fundamentales, y de la delimitación de competencias que piden los alemanes. La Constitución debería ser redactada por una Convención que agrupe a los Estados, Parlamentos nacionales, Parlamento Europeo y sociedad civil, sobre la cual decidirían los Estados y sería ratificada por los pueblos europeos.

También coincide con ellos en que nuevas empresas de integración tendrán que pasar por la creación de un grupo pionero o de vanguardia, que podría comenzar por áreas como la coordinación monetaria, la defensa o la sanidad. Respecto a la reforma constitucional, sugiere que el Presidente de la Comisión Europea sea elegido de la formación política europea que resulte ganadora en las elecciones al Parlamento Europeo. Sostiene que se otorgue al Consejo Europeo la posibilidad de disolver el Parlamento y reforzar el papel del Consejo Europeo, que se reuniría cada dos meses y que el Consejo se convierta en una formación permanente,

---

<sup>125</sup> Agustín José MENÉNDEZ, ““Esperando a la Constitución Europea”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 72, 2004, pp. 87-120, esp. la p. 93.

<sup>126</sup> Lionel JOSPIN, “L’avenir d’une Europe élargie”, Paris, 28 de abril de 2001, <http://europa.eu.int/constitution/futurum>.

<sup>127</sup> Hay que destacar que las propuestas de un líder nacional no necesariamente tienen por qué reflejar la postura de su Gobierno o su Estado. Así en el caso francés, por la situación de cohabitación que atraviesan, se pronuncian el Presidente, el Primer Ministro, el Ministro de Asuntos Exteriores y el Ministro de Asuntos Europeos. Aunque difieren en algunos aspectos, coinciden en defender el objetivo de una Constitución para Europa y el modelo de una Europa de Estados-nación.

compuesto por vicepresidentes de los Gobiernos nacionales, que asuma labores de coordinación del funcionamiento europeo y de colegislación con el Parlamento Europeo. Apoya, además, la creación de un Congreso, compuesto por el Parlamento Europeo junto con representantes de los Parlamentos Nacionales para adoptar las grandes líneas políticas de la Unión.

Los discursos de los distintos líderes políticos nacionales constituyen una serie de monólogos paralelos cuyos contenidos no se ajustan a unos mismos parámetros<sup>128</sup>. Esta cacofonía de distintas propuestas hacen que el Parlamento Europeo califique este proceso de esquizofrenia<sup>129</sup>. Sin embargo, esos discursos presentan un importante punto en común: la necesidad de un profundo debate en relación a la Unión Política como fin de la integración europea. Las divergencias surgen en relación a la forma institucional que esa Unión Política ha de tomar: para unos es federal, para otros confederal. Para unos su resultado ha de plasmarse en una Constitución formal, para otros no. El resultado de este debate informal es que todos los políticos europeos parecían, a finales de 2000, dispuestos a avanzar en la “constitucionalización” de la Unión Europea<sup>130</sup>.

Este debate que se enmarca en la ya anunciada y consentida CIG de 2004 tiene el resultado de fijar una agenda implícita, e incluso oculta, mucho más ambiciosa que la de la Declaración 23: la redacción de una Constitución que clarifique la naturaleza política de la Unión, constitucionalice los derechos fundamentales, explicita el reparto de competencias, etc. El objetivo fundamental de esa Constitución es la “politización” de la política europea, que debería incrementar la legitimidad de la Unión, al hacer que la legislación europea aplicable y transpuesta al plano nacional tenga un origen explícito. Sin embargo, si bien a esa idea constitucional se van adhiriendo cada vez más líderes de los Estados miembros, el Reino Unido y los países escandinavos seguirán siendo reacios a la misma<sup>131</sup>.

---

<sup>128</sup> Argyris G. PASSAS y Dionyssis G. DIMITRAKOPOULOS, “The Treaty of Nice, the presumed end of incrementalism and the future of the European Union”, en: en: Dimitris MELISSAS y Ingolf PERNICE (Eds.), *Perspectives of the Nice Treaty and the Intergovernmental Conference 2004*, Baden-Baden, Nomos, 2002.

<sup>129</sup> PARLAMENTO EUROPEO, *Informe sobre el Tratado de Niza y el futuro de la Unión*, (A5-0168/2001)

<sup>130</sup> Bruno DE WITTE, “The Nice Declaration: Time for a Constitutional Treaty of the European Union?”, *The International Spectator*, nº 1, 2001, p. 25.

<sup>131</sup> En ese sentido, no sólo Blair rechaza la redacción de una Constitución sino que Anna Lindh, Ministra de Asuntos Exteriores sueca, tampoco la considera imprescindible sino que considera prioritario reforzar determinadas políticas europeas y mejorar los resultados de la actuación común. Véase al respecto: Anna LINDH, “The Treaty of Nice and the debate on the future of the European Union”, *Speech to the European Parliament*, 30 de mayo de 2001, en: <http://europa.eu.int/constitution/futurum>.

### 3.6.3. La inclusión del debate en la agenda de la Unión: la Declaración 23 aneja al Tratado de Niza.

En la Cumbre de Niza, los Jefes de Estado y de Gobierno adoptaron, junto al Tratado que aborda la reforma institucional frente a la ampliación, una Declaración relativa al Futuro de la Unión<sup>132</sup>. En la Declaración, los Jefes de Estado y de Gobierno tomarán colectivamente el guante lanzado por Fischer: “la Conferencia apela a un debate más amplio y profundo sobre el futuro de la Unión Europea”. La Declaración 23 supone admitir que la verdadera reforma de la Unión queda por hacer y que el método seguido hasta ahora carece de legitimidad democrática y de transparencia y que se impone abordar la cuestión de las finalidades de la Unión y la oportunidad de un texto refundador<sup>133</sup>. Esta Declaración supone la confirmación de que los Jefes de Estado y de Gobierno comprenden los límites del método intergubernamental de reforma de los Tratados<sup>134</sup>. Responde a la frustración que lleva a algunos de los actores claves a decir que “nunca más”.

La Declaración 23 fue calurosamente bienvenida por la doctrina, siendo considerada “el elemento más importante del Tratado de Niza” y posiblemente la respuesta más importante a la ampliación<sup>135</sup>. Igualmente se piensa que abre un nuevo ciclo y una nueva época en la historia de la Unión Europea<sup>136</sup>. La Declaración sobre el futuro de Europa lanza un proceso que debería conducir a una nueva Conferencia Intergubernamental. Sin embargo, más que una cláusula de “rendez-vous” como las incluidas en otros Tratados comunitarios anteriores, pronto es percibida como el reconocimiento del agotamiento del método de CIG y la apertura de “un proceso constituyente”<sup>137</sup>. Frente a Niza, el proceso post-Niza no está determinado por los flecos de Niza sino que se abre una lógica diferente. Así, a juicio de Thym, la Unión Europea se ha embarcado en un viaje, cuyo destino final tiene todavía que ser definido<sup>138</sup>.

En la Declaración, las Presidencias de 2001 –la sueca y la belga- junto con las instituciones comunes –Parlamento Europeo y Comisión- quedan encargadas de favorecer un amplio

<sup>132</sup> “Declaración nº 23 relativa al futuro de la Unión”, Tratado de Niza, 26 de febrero de 2001, *DOCE C 80*, de 10.03.2001, pp. 85-86. Es el documento nº 4 del Anexo I.

<sup>133</sup> Françoise de LA SERRE, “Le traité de Nice: déconstruction ou refondation de l’Union?”, *Politique Étrangère*, nº 2, 2001, pp. 257-275, esp. la p. 272.

<sup>134</sup> Romano PRODI, “L’Europe et la Constitution: la parole aux citoyens”, en: Lucia Serena ROSSI, *Vers une nouvelle architecture de l’Union européenne. Le projet de Traité-Constitution*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 3-9, esp. la p. 5.

<sup>135</sup> Pieter VAN NUFFEL, “Le Traité de Nice: un commentaire”, *Revue du Droit de l’Union européenne*, nº2, 2001, pp. 329-387, esp. la p. 385; Françoise de LA SERRE, “Le traité de Nice: déconstruction ou refondation de l’Union?”, *Politique Étrangère*, nº 2, 2001, pp. 257-275, esp. la p. 272.

<sup>136</sup> Jim CLOOS, “Nice: une étape obligée”, *Revue du Marché commun et de l’Union européenne*, nº 444, janvier 2001, pp. 5-10, esp. la p. 5; Ulrike GUÉROT, “Une nouvelle Constitution pour le Vieux continent?”, *Politique étrangère*, nº 2, 2001, pp. 325-340; esp. las pp. 325-326.

<sup>137</sup> Francisco ALDECOA LUZARRAGA, “La apertura del proceso constituyente”, *Boletín Europeo de la Universidad de la Rioja*, nº 7/8, supl., marzo 2001, pp. 7-13; Maricruz ARCOS VARGAS, “El proceso constituyente: propuestas y actores”, op. cit., pp. 69-78, esp. la p. 75; El eurodiputado Duff igualmente defendía la posibilidad de abrir un proceso constituyente que entrañaba la Declaración 23. Véase: Andrew DUFF, “From Amsterdam Left-overs to Nice Hangovers”, *The International Spectator*, Vol. XXXVI, nº 1, 2002, pp. 13-19, esp. la p. 19.

<sup>138</sup> Daniel THYM, “European Constitutional Theory and the Post-Nice Process”, en: Mads ANDENAS y John USHER (eds.), *The Treaty of Nice and Beyond*, Oxford, Hart Publishing, 2003, pp. 147-180;



debate con todos los interesados: representantes de los Parlamentos nacionales y del conjunto de la opinión pública, círculos políticos, económicos y universitarios, sociedad civil, etc. Se prevé además la asociación de los países candidatos a este debate. Se encarga a la Presidencia sueca que presente un informe sobre el desarrollo del debate en Gotemburgo en junio de 2001, y a la belga, otro que incluya iniciativas para la continuación del proceso, en el Consejo Europeo de Laeken de 2001<sup>139</sup>.

Ese debate ha de incidir “en particular” en cuatro cuestiones: una delimitación más precisa de competencias entre la Unión y los Estados miembros, conforme al principio de subsidiariedad; el estatuto de la Carta de Derechos Fundamentales, proclamada en Niza; la simplificación de los Tratados “con el fin de clarificarlos y facilitar su comprensión, sin cambiar su significado”; y la función de los Parlamentos Nacionales en la arquitectura institucional europea. No obstante, el hecho de que se haya de abordar “en particular” implica que el debate podrá tratar tantas cuestiones como resulte pertinente. Si bien algunos sostienen que “los Gobiernos trataron de diseñar en esa Declaración un proceso post-Niza controlado en las formas y limitado en el contenido”<sup>140</sup>, en la práctica se trataron muchas otras cuestiones.

La Declaración 23 recoge asuntos destapados en otras CIGs o no incluidos en la Agenda de Niza y que determinados Estados miembros quieren que se tengan en cuenta<sup>141</sup>. Puede parecer llamativo, sin embargo, que la Declaración cuidadosamente evite dos de los términos que más presentes estaban en el debate: Constitución y Convención. Aún, ambos conceptos constituían verdaderos tabúes para el Consejo y, más concretamente, para algunos de los Estados miembros.

El origen de la Declaración 23 puede ser rastreado hasta un Memorándum del Benelux publicado en octubre de 2000, durante los trabajos de la CIG, en el cual proponen que los Jefes de Estado y de Gobierno hagan antes de fin de año una declaración en la cual definan las grandes orientaciones del futuro político de la Unión, que conduciría a un debate que podría ofrecer resultados en 2004<sup>142</sup>.

---

<sup>139</sup> En los meses siguientes a la adopción de la Declaración 23, los seguidores de los asuntos europeos ya anticipan de su contenido un proceso constitucional no muy diferente del que después resulta. Así lo dividen en tres partes: una discusión abierta con la mayor participación posible, una discusión estructurada de los Parlamentos nacionales, los Gobiernos y la Comisión que redacte un Tratado y una CIG corta y decisoria que no reabra el debate. Véase: Ferdinando RICCARDI, *Agence Europe*, 16 Février 2001, p. 1.

<sup>140</sup> Josep BORRELL, Carlos CARNERO y Diego LÓPEZ GARRIDO, *Construyendo la Constitución Europea*, op. cit., p. 19.

<sup>141</sup> En relación al alcance de las demandas de los distintos actores que llevan a que figuren estas cuestiones en la Declaración 23, véase: David GALLOWAY, *The Treaty of Nice and Beyond. Realities and Illusions of Power in the EU*, Sheffield, Sheffield University Press, 2001, pp. 169-174.

<sup>142</sup> Alain DAUVERGNE, *L'Europe en otage? Histoire secrète de la Convention*, Paris, Saint-Simon, 2004, p. 47.

Ese programa cristalizará en un compromiso alcanzado entre un número de Estados miembros, que se plasmará en una propuesta germanoitaliana<sup>143</sup>. El Gobierno belga, que ya en esta época quiere hacer de la cuestión del Futuro de Europa el objetivo más relevante de su Presidencia, luchó denodadamente según los negociadores por obtener que la Declaración 23 reenviase al Consejo Europeo de Laeken la adopción de una Declaración que recogiera la continuación del debate de la Unión<sup>144</sup>. En este momento una serie de Estados miembros sostenían la tesis de que las reformas no podían pararse en Niza sino que era necesario sentar las bases de una integración más profunda: esos Estados eran Italia, Alemania, el Benelux, Francia y Finlandia<sup>145</sup>.

En el apoyo alemán a esa propuesta pesó definitivamente la influencia determinante de los Länder alemanes<sup>146</sup>. Aunque la Declaración 23 inicialmente se ve como una cláusula “rendez-vous” de las que ya se habían hecho frecuentes en los Tratados europeos, sin embargo, en el momento de su adopción ya había quedado claro a causa de las manifestaciones de distintos dirigentes políticos que la discusión no se limitaría a esos temas, sino que se reexaminaría el conjunto de la arquitectura institucional de la Unión<sup>147</sup>.

Aún cuando las cuatro cuestiones de Niza no hacían referencia expresa a una Constitución, si se incluyeran en un Tratado otorgarían a la Unión una estructura con muchos aspectos propios de una Constitución, como una declaración de derechos o la distinción de quién hace qué<sup>148</sup>. La doctrina con carácter general sostiene que las cuestiones de la Declaración 23 son problemas constitucionales, ya que afectan a la naturaleza misma de la Unión<sup>149</sup>. Por otra parte, parece imposible la simplificación de los Tratados y su conversión en una Constitución “a derecho constante”<sup>150</sup>. La adopción de la Declaración 23 supone la vuelta de las “grandes ideas” a la reforma de la Unión, perspectiva que se había perdido desde el Tratado de

<sup>143</sup> Mark GRAY y Alexander STUBB, “Keynote Article: The Treaty of Nice – Negotiating a Poisoned Chalice?”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 39, Annual Review, 2001, pp. 5-23, esp. la p. 18; Xénophon A. YATAGANAS, “The Treaty of Nice. The Sharing of Power and the Institutional Balance in the European Union-A Continental Perspective”, *Jean Monnet Working Paper*, nº 1, 2001, p. 54, en: <http://www.jeanmonnetprogram.org/>; Rocco CANGELOSI, “Les Conférences Intergouvernementales et le rôle de l’Italie: de l’Acte Unique à l’ouverture de la Conférence Intergouvernementale de 2003”, op. cit., p. 37.

<sup>144</sup> Paul MAGNETTE, “La constitutionnalisation des traités européens. Forces et limites de la “méthode conventionnelle””, en: Olivier DE SCHUTTER y Paul NIHOUL, *Réflexions sur les transformations du droit de l’Union européenne*, Bruxelles, Larcier, 2004, pp. 23-51, esp. las pp. 34 y 35; Paul MAGNETTE y Kalypso NICOLAÏDIS, “The European Convention: Bargaining in the shadow of Rhetoric”, *West European Politics*, vol. 27, nº 3, May 2004, pp. 381-404, esp. la p. 387.

<sup>145</sup> Rocco CANGELOSI, “Les Conférences Intergouvernementales et le rôle de l’Italie...”, op. cit., p. 38.

<sup>146</sup> Dimitris N. TRIANTAFYLLOU, *Le projet constitutionnel de la Convencion européenne: présentation critique de ses choix-clés*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 19.

<sup>147</sup> Pieter VAN NUFFEL, “Le traité de Nice. Un commentaire”, *Revue du Droit de l’Union Européen*, nº 2, 2001, pp. 329-387, especialmente la p. 385; Francisco ALDECOA LUZARRAGA, “La apertura del proceso constituyente”, op. cit., p. 11.

<sup>148</sup> Peter NORMAN, *The Accidental Constitution...*, op. cit., pp.19-20.

<sup>149</sup> Finn LAURSEN, “Vers un Traité constitutionnel?”, *L’Europe en formation*, nº 1, 2002, pp. 29-40, esp. la p. 31; Xénophon A. YATAGANAS, “The Treaty of Nice. The Sharing of Power and the Institutional Balance in the European Union-A Continental Perspective”, *Jean Monnet Working Paper*, nº 1, 2001, p. 54, en: <http://www.jeanmonnetprogram.org/>. Entre nosotros, véase: Francisco FONSECA MORILLO, “De Berlín a Niza: panorama y lecciones”, *Boletín Europeo de la Universidad de la Rioja*, nº7/8, suplemento, marzo 2001, pp. 2-6, esp. la p. 5; Francisco ALDECOA LUZARRAGA, “La apertura del proceso constituyente”, op. cit., p. 11.

<sup>150</sup> Finn LAURSEN, “Vers un Traité constitutionnel?”, op. cit., pp. 37-38.

Maastricht<sup>151</sup>. Todas las cuestiones de la Declaración 23 son de carácter constitucional y contribuirán, por tanto, a explicitar el carácter constitucional de los Tratados. Sin embargo, la palabra que evita explícitamente la Declaración es “Constitución”<sup>152</sup>.

La propia Declaración reconoce cuál es el objetivo político del proceso post-Niza, que no es otro que legitimador, ya que responde a “la necesidad de mejorar y supervisar permanentemente la legitimidad democrática y la transparencia de la Unión y de sus instituciones, con el fin de aproximar estas a los ciudadanos de los Estados miembros”. Así se esperaba que un amplio debate pudiera contribuir a un amplio acuerdo sobre el desarrollo futuro de la Unión<sup>153</sup>. La Declaración, por último, convoca una nueva CIG para 2004 para tratar las cuestiones mencionadas. En esa CIG los Estados candidatos que hayan terminado las negociaciones de adhesión participarán plenamente mientras que los que no las hayan concluido serán invitados en calidad de observadores. La Declaración 23 fue cuidadosamente redactada por franceses y alemanes. Si bien no se hacía ninguna referencia literal a una etapa preparatoria de la CIG, implícitamente el texto, de una manera indirecta pero clara, sugería que era necesario reunir una instancia dotada de mayor legitimidad democrática<sup>154</sup>.

La Declaración 23 institucionaliza, por tanto, el debate sobre el futuro de Europa que se había desarrollado, con carácter informal, durante los meses anteriores. El objetivo de la citada Declaración es, por tanto, ampliar la legitimación del proceso europeo, tanto por la implicación en el debate a un número mayor de actores, como por la inclusión en la agenda de “cuestiones constitucionales” que buscan incrementar la legitimación democrática del proceso político<sup>155</sup>. Así, la delimitación de competencias y la simplificación de los Tratados persiguen la clarificación del sistema político, a fin de que pueda ser mejor comprendido por el ciudadano europeo<sup>156</sup>. La Carta de Derechos Fundamentales, en la medida en que supone un límite explícito al poder público europeo, contribuye igualmente a su legitimación. Por último, la inclusión de los Parlamentos Nacionales en el funcionamiento institucional europeo busca reforzar la democracia de las instituciones, asociando a la otra rama de la legitimidad nacional.

<sup>151</sup> Jo SHAW, “The Treaty of Nice: Legal and Constitutional Implications”, *European Public Law*, vol. 7, nº 2, 2001, pp. 195-215, esp. la p. 211.

<sup>152</sup> Bruno DE WITTE, “The Nice Declaration: Time for a Constitutional Treaty of the European Union?”, op. cit., p. 26.

<sup>153</sup> Finn LAURSEN, “Vers un Traité constitutionnel?”, *L'Europe en formation*, nº 1, 2002, pp. 29-40, esp. la p. 30.

<sup>154</sup> Rocco CANGELOSI, “Les Conférences Intergouvernementales et le rôle de l'Italie...”, op. cit., p. 38.

<sup>155</sup> Para un análisis del alcance constitucional de los cuatro puntos de la “agenda post-Niza”, véase: Daniel THYM, “European Constitutional Theory and the Post-Nice Process”, en: Mads ANDENAS y John USHER (eds.), *The Treaty of Nice and Beyond*, Oxford, Hart Publishing, 2003, pp. 147-180, esp. la p. 166; Finn LAURSEN, “Vers un Traité constitutionnel?”, *L'Europe en formation*, nº 1, 2002, pp. 29-40, esp. las pp. 34-39.

<sup>156</sup> Como ya se expuso en el capítulo anterior, la delimitación de competencias era igualmente un requisito de los länder alemanes, que, incluso, habían vinculado su sí a la ratificación del Tratado de Niza a que se diera una respuesta satisfactoria a esta cuestión. La delimitación de competencia actúa como una garantía para las regiones europeas frente al “apoderamiento” de competencias suyas por parte de los ejecutivos centrales, consecuencia de la cesión de competencias a la Unión Europea. Véase al respecto: José MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, “El nuevo sistema de competencias en el Proyecto de Constitución Europea”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 30, 2004, pp. 75-114, esp. la p.76. Sin embargo, la citada delimitación de competencias no es un ejercicio libre de peligros, dado que en esta época se mencionó la necesidad de proceder a la renacionalización de algunas políticas europeas, como la Política Agrícola Común, con ocasión de la delimitación.

La Declaración confiesa y subraya las deficiencias de la CIG como proceso mientras que reconoce que la falta de una visión general sobre el futuro de la Unión supone que aunque el resultado de la CIG sea técnicamente útil, es políticamente mediocre y, sobre todo, distante de los ciudadanos de la Unión<sup>157</sup>. A juicio de Fonseca, “esta Declaración refleja un cierto desánimo con respecto a la continuación y el encadenamiento de Conferencias Intergubernamentales para poner sucesivos parches al edificio de Maastricht”<sup>158</sup>.

Todo ello, por último, anuncian ya el fin de una dinámica de las reformas, la de los retoques de los Tratados, y la necesidad de reflexionar sobre las reformas constitucionales de la Unión desde una perspectiva de conjunto. En la Declaración 23, como sostiene Lamassoure, ningún sustantivo ni adjetivo evoca un proceso constitucional, pero contiene un esbozo de programa, de método y de calendario que permite un enfoque constitucional<sup>159</sup>. La Declaración 23 abre la posibilidad de que se adopte una forma de construcción constitucional más dialógica y abierta<sup>160</sup>.

#### **3.6.4. El debate sobre el futuro y la finalidad de Europa: el debate europeo.**

La Declaración 23 otorgaba a las instituciones europeas, incluidas las Presidencias de 2001, un papel protagonista en la conducción del debate sobre el futuro de Europa. Las tres grandes, Parlamento, Consejo y Comisión, adoptarán diferentes textos y promoverán distintas actuaciones. Los Comités consultivos –Comité Económico y Social y Comité de las Regiones– también harán sus aportaciones, si bien, como es de esperar, de un perfil mucho menor. Oficialmente el Debate sobre el Futuro de Europa se declaraba abierto el 7 de marzo de 2001, en un acto en el que participaron el Primer Ministro de Suecia, el de Bélgica, el Presidente de la Comisión y la Presidenta del Parlamento Europeo<sup>161</sup>.

1. El Parlamento Europeo: En consonancia con la gran importancia que había dado a la iniciativa de la Declaración 23, el Parlamento Europeo desplegó en el año 2001 una amplia actividad para promover el debate sobre el futuro de Europa. En el seno del Parlamento Europeo este ideal era ampliamente compartido, pero, en cualquier caso, como recuerdan

<sup>157</sup> Argyris G. PASSAS y Dionyssi G. DIMITRAKOPOULOS, “The Treaty of Nice, the presumed end of incrementalism and the future of the European Union”, en: en: Dimitris MELISSAS y Ingolf PERNICE (Eds.), *Perspectives of the Nice Treaty and the Intergovernmental Conference 2004*, Baden-Baden, Nomos, 2002.

<sup>158</sup> Francisco FONSECA MORILLO, “De Berlín a Niza: panorama y lecciones”, *Boletín Europeo de la Universidad de la Rioja*, nº7/8, suplemento, marzo 2001, pp. 2-6, esp. la p. 5.

<sup>159</sup> Alain LAMASSOURE, “Après Nice: quelles perspectives?”, op. cit., p. 265.

<sup>160</sup> Jo SHAW, “The Treaty of Nice: Legal and Constitutional Implications”, op. cit., p. 212.

<sup>161</sup> Göran PERSSON, Primer Ministro de Suecia, Guy VERHOFSTADT, Primer Ministro de Bélgica, Nicole FONTAINE, Presidenta del Parlamento Europeo y Romano PRODI, Presidente de la Comisión Europea, “Declaración por la que se inaugura el debate sobre la futura evolución de la Unión Europea”, Bruselas, 7 de marzo de 2001, en: <http://europa.eu.int/futurum>.

Borrell, Carnero y López Garrido, también en el seno de esta institución hubo importancias reticencias que vencer<sup>162</sup>. En esa empresa fueron claves tanto la Comisión de Asuntos Constitucionales como el Intergrupo Constitución Europea, que agrupa a federalistas de todos los países y todas las tendencias políticas.

El Parlamento Europeo acoge tan satisfactoriamente este debate que la negativa valoración que le merecen los resultados de la CIG de 2000 es contrarrestada por las oportunidades que ve en la Declaración 23, lo que va a evitar su rechazo global a Niza<sup>163</sup>. Considera en su Resolución sobre el Tratado de Niza que en la propia Declaración los Jefes de Estado y de Gobierno reconocen implícitamente el agotamiento del método intergubernamental para la revisión de los Tratados, lo que debe conducir a la apertura de un ciclo constituyente<sup>164</sup>. Exige que el proceso anunciado se asiente sobre unas bases completamente diferentes, en el que participen el Parlamento Europeo y los Parlamentos Nacionales, la Comisión y los ciudadanos de los Estados miembros y candidatos. Defendía que la fase estructurada debía encomendarse a una Convención, quien habría de elaborar una propuesta de Constitución que sirva de base de trabajo a la CIG.

Insistirá machaconamente, haciendo causa común con otras instituciones y organizaciones de la sociedad civil, por que la fase estructurada del debate se encomiende a una Convención como la que redactó la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. También hará campaña por que el texto que salga de la reforma de 2004 sea la primera Constitución Europea. Además de las resoluciones pertinentes en relación al propio proceso, el Parlamento Europeo promovería reuniones con los Parlamentos Nacionales para debatir el futuro de Europa y adoptaría detalladas Resoluciones estudiando las cuestiones abiertas por la Declaración 23.

El Parlamento Europeo, a lo largo de 2001, celebró hasta dos reuniones con los Parlamentos Nacionales de los Estados miembros, con participación de los representantes de los entonces países candidatos. El primer encuentro se produjo en Bruselas el 20 de marzo de 2001, con la finalidad de debatir el contexto político del momento, la adopción del Tratado de Niza y el futuro de Europa<sup>165</sup>. Se decide invitar a los representantes de los Parlamentos candidatos ya que se ve que ellos también son actores interesados en debatir la nueva fase que se abre en la

---

<sup>162</sup> Josep BORRELL, Carlos CARNERO y Diego LÓPEZ GARRIDO, *Construyendo la Constitución Europea*, op. cit., p. 24.

<sup>163</sup> Méndez de Vigo refiere que el Tratado de Niza “cayó como una bomba” en el Parlamento Europeo pero que, finalmente, se optó por seguir “la política de mirar hacia delante y no hacia atrás” y tratar de sacar el máximo partido a las oportunidades abiertas por la Declaración 23. Véase al respecto: Íñigo MÉNDEZ DE VIGO, *El rompecabezas...*, op. cit., p. 115.

<sup>164</sup> “ PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre el Tratado de Niza y el futuro de la Unión Europea*, op. cit., ptos. 5-7.

<sup>165</sup> Las principales intervenciones del encuentro se recogen en: EUROPEAN PARLIAMENT COMMITTEE ON CONSTITUTIONAL AFFAIRS, *Meeting with representatives of Parliaments of Member States and applicant countries on the Treaty of Nice and the Future of the European Union*, Brussels, 20 March 2001, en: [http://www.europarl.eu.int/europe2004/textes/doc010320\\_fr.pdf](http://www.europarl.eu.int/europe2004/textes/doc010320_fr.pdf).

historia de la Unión Europea. El debate general, como pasaría con todos los análisis relativos al Tratado de Niza, versaría menos sobre Niza que sobre las perspectivas que abre la Declaración 23 sobre el futuro. Sin embargo, el Tratado fue bien acogido por los representantes candidatos ya que muestra la decisión política de proceder inmediatamente a la ampliación. En relación al futuro, la reunión analizó uno a uno los aspectos de la Declaración de Niza, saliendo a la luz distintas posiciones pero avanzándose el interés de todos por desarrollar la reflexión sobre el futuro de la Unión en el marco de una Convención.

El 16 de julio de 2001 se celebró la segunda reunión del Parlamento Europeo con los representantes de Parlamentos Nacionales y candidatos<sup>166</sup>. Se acordó la necesidad de que una Convención asumiese el debate sobre el futuro de Europa, con la finalidad de reforzar, por una parte la democracia y la participación ciudadana en el proceso<sup>167</sup>. Por otra, se abogó por una reforma institucional de calado que impulsara la parlamentarización de las decisiones europeas. Dando un paso más respecto a la reunión precedente, se recogió un amplio apoyo a que esa Convención elevara una propuesta de Constitución Europea al Consejo Europeo.

En el mes de noviembre de 2001, ante la inminente Cumbre de Laeken, el Parlamento Europeo adoptaría una importante Resolución, que ya con su mismo título anunciaba la ambición de sus demandas: “Resolución sobre el proceso constitucional y el futuro de la Unión”<sup>168</sup>. En ella considera que “el debate público que se ha desarrollado a lo largo de 2001 ha puesto de manifiesto un amplio consenso en torno a un nuevo método de reforma de los Tratados basado en el trabajo de una Convención que prepararía la CIG”. Esa Resolución se centrará en enumerar los retos que acechan a la construcción europea y como para hacerles frente es necesario extender los asuntos a abordar por la futura Convención, cuya selección ha de “partir del análisis profundo y riguroso de los puntos fuertes y débiles de la Unión y del papel que tendrá que desempeñar en el siglo XXI”.

Identifica algunas de las cuestiones que necesariamente ha de tratar la Convención: la mejora de la Política Exterior y de Seguridad Común, el reconocimiento de personalidad jurídica de la Unión; el fortalecimiento de los derechos de los ciudadanos, la Unión Económica y Monetaria, la transformación de la Unión en un verdadero Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. Todas estas cuestiones encontrarán eco en la Declaración de Laeken. Además insiste en la necesidad de reabrir el capítulo institucional en aquellos aspectos no solucionados o, sólo parcialmente, por el Tratado de Niza.

---

<sup>166</sup> PARLEMENT EUROPÉEN COMMISSION DES AFFAIRES CONSTITUTIONNELLES, *Rencontre avec les Parlements nationaux des États membres et des pays candidats*, Bruxelles, 10-11 juillet 2001, en: [http://www.europarl.eu.int/hearings/20010710/afco/programme\\_fr.pdf](http://www.europarl.eu.int/hearings/20010710/afco/programme_fr.pdf).

<sup>167</sup> Es preciso recordar que esta reunión tenía lugar pocos días después del rechazo del pueblo irlandés en referéndum a ratificar el Tratado de Niza, rechazo que se produjo el 7 de junio de 2001.

<sup>168</sup> PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre el proceso constitucional y el futuro de la Unión*, 29 de noviembre de 2001, Ponentes: Iñigo Méndez de Vigo y Jo Leinen, (A5-0368/2001), en: <http://www.europarl.eu.int>.

La Resolución se extenderá pródigamente sobre la composición de la Convención, su método de trabajo y el mandato y calendario que han de fijarse. En estos aspectos resulta especialmente interesante, ya que ésta Resolución, redactada desde la experiencia en la Convención de la Carta de sus dos ponentes, propondrá interesantes modificaciones, algunas de las cuales Laeken recogerá<sup>169</sup>. Sostiene que la composición de la nueva Convención ha de seguir con carácter general las pautas de la primera Convención. No obstante, considera que los candidatos han de participar en los trabajos con carácter permanente, con la misma representación que los Estados miembros. Por ello, teniendo en cuenta las implicaciones que tendrá en los equilibrios de la Convención, sugiere elevar la proporción de la representación del Parlamento Europeo, manteniendo la misma proporción. Considera además la necesidad de que el Tribunal de Justicia ha de contar con un observador y el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones, cada uno con dos.

Propone, además, una alteración en la composición del Praesidium, que además ha de actuar de forma colegiada, evitando el presidencialismo. Este ha de contar con el representante de la Comisión, dos representantes de los Parlamentos Nacionales, dos del Parlamento Europeo y la Presidencia en ejercicio del Consejo así como la Presidencia siguiente. Sostiene, además, que la propia Convención ha de elegir a su Presidente, éste aparece con una figura desdibujada, ya que todas las decisiones importantes han de ser adoptadas por el Praesidium en su conjunto. Defiende, además, la autonomía de la Convención para decidir acerca de la organización de sus trabajos, por consenso de sus cuatro componentes. Pide que ésta comience sus trabajos inmediatamente tras Laeken y que el nuevo tratado se apruebe a más tardar en diciembre de 2003, a fin de que pueda debatirse con ocasión de las elecciones de 2004.

Igualmente en el primer semestre de 2002 el Parlamento Europeo adoptaría importantes Resoluciones sobre cuestiones mencionadas en la Declaración de Niza: el Informe Napolitano sobre el papel de los Parlamentos Nacionales en la Unión Europea, el Lamassoure sobre delimitación de competencias y otra Resolución sobre el estatuto final de la Carta<sup>170</sup>. Se trata de informes fundamentales que van a contribuir al futuro de Europa y que, como en el caso del

---

<sup>169</sup> Íñigo Méndez de Vigo, del Partido Popular Europea, fue, como veremos en el capítulo 4, el Presidente de la Delegación del Parlamento Europeo en la Convención de la Carta. En su carácter de tal, fue Vicepresidente y miembro del Praesidium. Por su parte, el alemán Jo Leinen, uno de los pesos pesados de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo, era parte de la Delegación del Parlamento Europeo por el Partido Socialista Europeo.

<sup>170</sup> Véase respectivamente: PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales en el marco de la construcción europea*, 7 de febrero de 2002, Ponente: Giorgio Napolitano, (A5-0023/2002); PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre la delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros*, 16 de mayo de 2002, Ponente: Alain Lamassoure, (A-5-0133/2005); y PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre el impacto de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y su futuro estatuto*, 23 de octubre de 2002, (A5-0332/2002); todos ellos en: <http://www.europarl.eu.int>. Con ocasión de la redacción de la Carta de Derechos Fundamentales ya había afirmado su firme convencimiento de que debía convertirse en un texto jurídicamente vinculante. Véase al respecto: PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre la elaboración de una Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, 16 de marzo de 2000, Ponentes: Andrew Duff y Johannes Voggenhuber, (A5-0064/2000).



Informe Lamassoure, van a alimentar en buena medida los debates de la Convención sobre esta materia.

2. La Comisión Europea: A pesar de los ambiciosos discursos de su Presidente, Romano Prodi, y de algunos comisarios, la Comisión Europea muestra un perfil político bajo en toda esta fase del debate sobre el futuro de Europa. La atonía mostrada por la Comisión en la fase del Debate sobre el Futuro de Europa será una constante en toda la etapa constitucional. El proceso político del debate sobre el futuro de Europa entendido en sentido amplio, esto es, desde la Presidencia alemana hasta la firma del Tratado Constitucional va a coincidir cronológicamente con todo el periodo de la Comisión Prodi<sup>171</sup>. En el debate sobre el futuro de Europa la Comisión Prodi se comportará como lo hará generalmente en toda su gestión: tras las grandes ambiciones de los discursos iniciales se impondrá finalmente la incapacidad de liderar el debate<sup>172</sup>.

La Comisión como administración europea sí adoptó algunas medidas para favorecer el debate en los Estados miembros como, por ejemplo, la gestión de un sitio web “Futuro de Europa o Futurum”<sup>173</sup>. En “Futurum” la Comisión recogió los documentos relacionados con el debate de administraciones de los Estados miembros, organizaciones de la sociedad civil, especialistas y académicos así como de las principales instituciones europeas. Organizó además periódicamente distintos foros de debate y chats, algunos de ellos incluso con la participación de comisarios. La Comisión contribuyó también con el lanzamiento de distintos programas para financiar iniciativas de debate en los Estados miembros<sup>174</sup>.

Trató además de impulsar el debate tanto en su dimensión europea como nacional con la adopción de una Comunicación relativa a distintas modalidades del debate sobre el futuro de Europa en abril de 2001<sup>175</sup>. Hay que subrayar, sin embargo, la escasa repercusión real de estas iniciativas. A pesar del bajo perfil de sus propuestas, en todas sus contribuciones apoyará dos ideas fundamentales. En primer lugar, repetirá la necesidad de abordar más materias en la reforma que las de la Declaración 23 “ya que no agotan la reflexión sobre el futuro de la Unión”<sup>176</sup>. En segundo lugar, en relación al método de la reforma apoyará “una fórmula que se

---

<sup>171</sup> En el momento del Consejo Europeo de Colonia, en marzo de 1999, Prodi acababa de ser propuesto como nuevo Presidente de la Comisión tras la dimisión de Santer. Uno de sus últimos actos como Presidente de la Comisión Europea, antes de ser reemplazado por Durao Barroso el 1 de noviembre será la firma del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa en Roma el 29 de octubre de 2004.

<sup>172</sup> Méndez de Vigo observa que el bajo perfil político de la Comisión Prodi en parte se debe a su falta de entendimiento con el Parlamento Europeo, causado por la oposición de Prodi al comienzo de su mandato a solicitar de Schröder el nombramiento de un comisario democristiano como le pedía el Parlamento Europeo. . Íñigo MÉNDEZ DE VIGO, *El rompecabezas...*, op. cit., p. 43.

<sup>173</sup> Esa página web es: <http://europa.eu.int/futurum>.

<sup>174</sup> Las iniciativas financiadas fueron diversas pero destaca entre todas ellas el Programa PRINCE, Programa de Información al Ciudadano Europeo.

<sup>175</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación relativa a distintas modalidades del debate sobre el futuro de Europa*, Bruselas, 25 de abril de 2001, (COM (2001) 178 final, en: <http://europa.eu.int>).

<sup>176</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación relativa a distintas modalidades del debate sobre el futuro de Europa*, op. cit., p. 4.



inspire del Convenio que ha conducido a la elaboración de la Carta de los Derechos Fundamentales y que reúna a los interlocutores institucionales que son los Gobiernos y los Parlamentos nacionales, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión”<sup>177</sup>.

Son numerosos los discursos de Romano Prodi y del Comisario encargado de la reforma institucional, el francés Michel Barnier, pronunciándose a favor de una reforma ambiciosa de la Unión Europea y apoyando el método de Convención. Nada más adoptarse el Tratado de Niza, Prodi en su calidad de Presidente de la Comisión Europea se mostraría a favor de la redacción de una Constitución Europea<sup>178</sup>. También se inclinaría a favor de la necesidad de repensar el horizonte de la integración, incluso propone considerar cómo refundar Europa: “El debate sobre el futuro deberá ser un debate refundador que aborde las verdaderas cuestiones de la finalidad última de la Unión Europea y del que consigamos que surja un proyecto coherente y sostenible para la Unión ampliada”<sup>179</sup>. Subrayará en numerosas ocasiones, además, la necesidad de asociar a los ciudadanos europeos en esta tarea<sup>180</sup>.

En el marco del debate sobre el futuro de la Unión, la Comunicación políticamente más relevante de las producidas por la Comisión Europea será el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea<sup>181</sup>. La reflexión conducida por la Comisión se circunscribe a las reformas que pueden mejorar la administración europea sin necesidad de reformar los Tratados, aún así el debate sobre la gobernanza es parte del debate sobre el futuro del sistema político europeo. El objetivo del Libro Blanco es proponer recomendaciones sobre los medios y métodos de reforzar la democracia y de incrementar la legitimidad de las instituciones.

En vísperas de la decisiva Cumbre de Laeken, la Comisión Europea aprobaría una Comunicación sobre el futuro de la Unión Europea<sup>182</sup>. En ella la Comisión identifica los desafíos ante los que se encuentra la Unión Europea, desafíos a los que ha de dar respuesta el trabajo de una Convención, institución defendida junto con el Parlamento Europeo desde meses antes. “La misión de la Convención será establecer orientaciones creíbles para que la Europa ampliada sea capaz de proseguir su integración política, económica y social”<sup>183</sup>. Considera que el éxito futuro de la Unión pasa por la renovación del método comunitario, que ha sido el que

---

<sup>177</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación relativa a distintas modalidades del debate sobre el futuro de Europa*, op. cit. p. 3.

<sup>178</sup> Romano PRODI, Presidente de la Comisión Europea, “The State of the Union in 2001”, 13 de febrero de 2001, (SPEECH/01/85), en: <http://europa.eu.int>.

<sup>179</sup> Romano PRODI, Presidente de la Comisión Europea, *Declaración tras la firma del Tratado de Niza*, Niza, 26 de febrero de 2001, en: <http://europa.eu.int/futurum>.

<sup>180</sup> Véase a título de ejemplo: Romano PRODI, Presidente de la Comisión Europea, *Discurso ante el Parlamento Europeo*, Bruselas, 4 de septiembre de 2001, en: <http://europa.eu.int/futurum>.

<sup>181</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea*, 25 de julio de 2001, COM (2001) 428 final.

<sup>182</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación sobre el futuro de la Unión Europea “Gobernanza europea. Renovación del método comunitario”*, 5 de diciembre de 2001, COM (2001) 727 final, en: <http://europa.eu.int>.

<sup>183</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación sobre el futuro de la Unión Europea “Gobernanza europea. Renovación del método comunitario”*, op. cit., p. 3.

ha hecho posible la integración hasta nuestros días. Recuerda que el método comunitarios ha demostrado su eficacia, ahora ha de reforzar su democracia.

La Comisión coincidirá con el Parlamento Europeo en pedir que la Convención se abra a otras reformas además de las de la Declaración 23, proponiendo algunas de ellas. Así se ha de renovar el proyecto europeo a través del examen de los instrumentos, medios de actuación y modos de organización de las instituciones europeas. Propone, además, que se cree un foro de debate que actúe como una red informal de organizaciones interesadas para debatir el futuro de las reformas, red que ha de estar vinculada a la Convención. Esa propuesta cristalizará en el Foro de la Sociedad Civil.

3. El Consejo de Ministros de la Unión Europea y el Consejo Europeo: La Declaración de Niza había encargado a las dos Presidencias de 2001, la belga y la sueca, conducir el debate. La misma Declaración preveía que en el Consejo Europeo de Gotemburgo de junio de 2001 se examinaría un informe sobre el desarrollo del debate que iba a elaborar la propia Presidencia. Craig, sin embargo, subraya que otro documento sin apenas relación aparente tendría gran importancia en la ampliación del debate a otras cuestiones, incluso las institucionales: el Informe del Secretario General Javier Solana sobre la reforma necesaria del Consejo<sup>184</sup>.

Visto el interés que ya había mostrado el Gobierno belga por desarrollar ellos mismos la cuestión del futuro de Europa, el Gobierno sueco no quiso mezclarse en esta cuestión. Se limitó a elaborar el Informe de la primera etapa del debate que debía presentar al Consejo Europeo de Gotemburgo<sup>185</sup>. El Informe recapitula las distintas iniciativas llevadas a cabo en el plano europeo, tanto por la Comisión como por la Presidencia: el sitio Futurum, invitación a los Estados miembros e instituciones a que presenten contribuciones al sitio web, etc. También expone país por país las iniciativas emprendidas desde los Gobiernos de los Estados miembros y de los candidatos para fomentar el debate sobre la reforma. Igualmente se recogen las actividades relativas a este capítulo de instituciones y órganos europeos: Parlamento Europeo, Comité Económico y Social, del Comité de las Regiones y de la COSAC.

En relación con la continuación del debate, la Presidencia sueca lanza varias ideas para la reflexión en común pero sin tomar partido por ninguna, fiel a su intención de no avanzar el debate. Comienza por afirmar que “Los debates celebrados durante los primeros escasos meses confirman la predicción de que la próxima Conferencia Intergubernamental tendrá que abordar modificaciones de los Tratados en áreas políticas, así como varias cuestiones

---

<sup>184</sup> Paul CRAIG, “Constitutional Process and Reform in the EU...”, op. cit., p. 3.

<sup>185</sup> CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Informe sobre el debate sobre el futuro de la Unión Europea*, Informe de la Presidencia al Consejo Europeo, 8 de junio de 2001, (9520/01 + COR 1), en: <http://ue.eu.int>.

institucionales, incluidas las puestas sobre el tapete de Niza”<sup>186</sup>. Respecto a la reflexión estructurada propone tres tipos de modalidades: o bien un grupo preparatorio de naturaleza intergubernamental “tipo Westendorp”; la convocatoria de un grupo limitado de expertos o, como ya solicitan muchos actores del debate, la convocatoria de un órgano similar a la Convención que redactó la Carta de Derechos Fundamentales.

La Cumbre de Gotemburgo, basándose en el informe de la Presidencia, valoró el desarrollo del debate a los tres meses de su inauguración: acoge con satisfacción las iniciativas nacionales y acuerda que el debate ha de proseguir en los próximos años<sup>187</sup>. Invitan además a que los Estados miembros y candidatos hagan un balance de sus debates nacionales y los presenten a cada Presidencia. Por último, recuerdan que hasta Laeken continuarán las reflexiones sobre el modo de estructurar el debate y de ampliar la participación en los trabajos, incluso mediante la creación de un foro abierto.

Los avances fundamentales en el proceso constitucional hacia la Convención y la Constitución se emprenderían, sin embargo, bajo la federalista Presidencia belga que se desarrolló entre julio y diciembre de 2001<sup>188</sup>. En su discurso de presentación de las prioridades de su Presidencia ante el Parlamento Europeo, el Primer Ministro belga Guy Verhofstadt avanzará ya muchos de los contenidos de la futura Declaración de Laeken: anuncia la ampliación de los temas de la agenda pero aún no se detiene en el método de las reformas<sup>189</sup>. Para preparar el contenido de la Declaración de Laeken expone que se va a apoyar en una serie de fuentes: los resultados de los debates nacionales desarrollados hasta entonces, las contribuciones del Parlamento Europeo y de la Comisión, las contribuciones de los Parlamentos nacionales y de las regiones constitucionales, proyectos de investigación y propuestas de Institutos de Investigación, “Think-tanks” y expertos, contactos estrechos con los mandatarios de cada Estado miembro y las contribuciones de los interlocutores sociales y la sociedad civil.

Considera que esa Declaración ha de partir de un análisis de los problemas a los que se enfrenta Europa: la pérdida de contacto con los ciudadanos, la falta de transparencia y la percepción de que Bruselas ejerce demasiado poder. Por otra parte, esa Declaración ha de exponer, a su juicio, la Agenda de la reforma. El objetivo no es tanto tener respuestas sino plantear preguntas para encauzar el debate en todas las cuestiones relevantes para el futuro

---

<sup>186</sup> CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Informe sobre el debate sobre el futuro de la Unión Europea*, op. cit., p. 20.

<sup>187</sup> CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones de la Presidencia*, Consejo Europeo de Gotemburgo, 15 y 16 de junio de 2001, punto 15, en: <http://ue.eu.int>.

<sup>188</sup> En el momento de la adopción del Tratado de Niza, con su Declaración 23, Yataganas aventura que se pueden producir negociaciones para dar a la Unión Europea una dimensión constitucional durante la Presidencia belga, tanto por los cambios políticos en los Estados miembros como por el impulso que le puede dar ésta. Xénophon A. YATAGANAS, “The Treaty of Nice. The Sharing of Power and the Institutional Balance in the European Union...”, op. cit., p. 55.

<sup>189</sup> Guy VERHOFSTADT, Primer Ministro de Bélgica, *Discurso ante el Parlamento Europeo “El Programa de la Presidencia belga”*, Estrasburgo, 4 de julio de 2001, en: <http://europa.eu.int/futurum>.

de Europa. Verhofstadt, por tanto, ya avanza en su primer discurso de Presidencia cual será la forma y el contenido de la futura Declaración de Laeken. Junto a las cuatro cuestiones de Niza, la Presidencia planea abrir la “Agenda a un proyecto global sobre Europa, un proyecto de que de responder a la pregunta fundamental de cómo estructurar la vida política tras la ampliación”. Además ha de centrarse en otras cuestiones esenciales: la constitucionalización de la Unión Europea, la reorganización de las competencias, la financiación de la Unión, la arquitectura institucional prestando atención al papel de las entidades federales, los interlocutores sociales y la sociedad civil así como los plazos y el método de la reforma.

La Presidencia belga se hizo aconsejar, todo a lo largo de su periodo, por un Grupo de Sabios de cara a la redacción de la Declaración de Laeken, un pequeño grupo formado por antiguos mandatarios nacionales y apoyado por académicos<sup>190</sup>. Su función era la de asesorar directamente a Guy Verhofstadt en la redacción de la Declaración de Laeken sobre el futuro de Europa. En su camino hacia lograr un avance cualitativo en la forma de construir Europa, la Presidencia belga se apoyaría en junio de 2001 en una iniciativa intergubernamental: el Memorandum conjunto del Benelux de 20 de junio de 2001<sup>191</sup>. En él estos tres Estados integracionistas defenderán abiertamente que la preparación de la CIG de 2004 ha de encomendarse a un Foro específico que ha de mantener contactos organizados con la sociedad civil. Este Foro ha de reunir a representantes de los parlamentos nacionales, del Parlamento Europeo, de los Gobiernos y de la Comisión y estar dirigido por una personalidad fuerte. Se trata del formato de Convención aunque no sea calificada como tal. Apoya además un debate amplio sobre el conjunto de los desafíos que se le plantean a la construcción europea. El Benelux actuará a una durante todo el proceso constitucional, tal y como se inaugura por esta iniciativa común.

A la vuelta del descanso de agosto, la Presidencia belga organizó en Genvall el 8 y 9 de septiembre de 2001 una reunión informal tipo “Gymnich” para debatir el futuro de la Unión y el posible contenido de la Declaración de Laeken<sup>192</sup>. Se debate sobre los actores de la futura reforma y se produce una primera aceptación del modelo de Convención, con una composición similar a la de la Carta, aunque se anticipa la posibilidad de que sea dirigida por un Presidium

---

<sup>190</sup> El Grupo de Sabios que preparó y redactó la Declaración de Laeken estaba formado por Giuliano Amato (exPrimer Ministro de Italia), Jean-Luc Dehaene (ExPrimer Ministro de Bélgica), Jacques Delors (ExPresidente de la Comisión Europea), Borislav Gemerek (antiguo Ministro de Asuntos Exteriores de Polonia), Louis Michel (Ministros de Asuntos Exteriores belga) y David Milliband (parlamentario antiguo responsable de la “Policy Unit” del Primer Ministro del Reino Unido). El Grupo se reunió por primera vez el 26 de junio de 2001 en Bruselas y después con carácter mensual y con mayor frecuencia al término de su misión. Hay que destacar la hábil elección de las personalidades, entre las que destacaba el componente federalista, pero entre los que no faltaban un representante de los países de la ampliación o Milliband, persona de confianza del Primer Ministro británico, Tony Blair.

<sup>191</sup> BENELUX, *Memorandum sobre el futuro de Europa*, 20 de junio de 2001, en: <http://europa.eu.int/constitution/futurum>.

<sup>192</sup> Con el objeto de canalizar el debate entre los Ministros, la Presidencia preparó un documento en el que exponía algunas reflexiones sobre el contexto político, las respuestas que ha de dar la Unión y el procedimiento a seguir para estructurar el debate. Véase: BELGIAN EU PRESIDENCY, *Non-paper on the future of Europe*, Genvall, 8-9 September 2001, en: <http://europa.eu.int/constitution/futurum>.

fuerte<sup>193</sup>. También se acuerda que es necesario pensar en una estructura para asociar a la sociedad civil.

El Consejo de Asuntos Generales de 8 de octubre confirma la amplia convergencia en la convocatoria de una Convención<sup>194</sup>. Acuerdan su composición aproximada y acuerdan que el Consejo de Laeken nombrará un Presidente que será el “elemento central” del Praesidium<sup>195</sup>. La misión central de la Convención sería presentar opciones a la CIG 2004 y debería durar aproximadamente un año. El Consejo además alcanza una orientación común en relación al estatuto de los candidatos y a la asociación de la sociedad civil, mediante una red de organizaciones representativas. En lo que respecta a la definición de los temas que examinará la Convención el Consejo coincide en un enfoque “que permita aclarar los temas y los objetivos enunciados en la declaración de Niza y presentarlos en forma de cuestiones”.

El Consejo Europeo de Gante, de carácter informal, asumirá todos los avances que había consensuado en su seno el Consejo preparatorio de 8 de octubre. Sin embargo, dejará por perfilar algunos aspectos concretos como la composición exacta, el número de miembros del Praesidium, su Presidencia, la asociación de los órganos de la Unión, el papel de los candidatos y de las organizaciones de la sociedad civil, etc. Tampoco existía hasta ese momento consenso sobre los temas a examinar por la Convención y el alcance de su mandato. Eran cuestiones que quedaban aún pendientes para el Consejo Europeo de Laeken. El camino avanzado en los siete meses de debate era, sin embargo, muy considerable. Habría agenda amplia y habría Convención, aunque aún no se sabía a ciencia cierta para hacer qué.

4. Otros órganos de la Unión: Con menor relevancia política, otros órganos de la Unión como los Comités consultivos también adoptarían Resoluciones en relación con el futuro de Europa y promoverían distintas iniciativas de debate. Así el Comité Económico y Social en su Resolución de 17 de septiembre de 2001 reflexiona sobre que los problemas de legitimidad de la Unión Europea no son de comunicación hacia sus ciudadanos sino de participación de estos en la política europea, proponiendo para ello vías de mejora<sup>196</sup>. Reivindica su papel como representante de la sociedad civil organizada tanto en el debate amplio como en la Convención que, a su juicio, debería desarrollar el debate estructurado y a la cual el Comité ha de estar asociado. En noviembre el Comité Económico y Social organizó una reunión con los Presidentes de los Comités Económicos y Sociales de los Estados miembros. En su

<sup>193</sup> BELGIAN EU PRESIDENCY, *Informal Meeting of Foreign Ministers (Gymnich)*, Genval, 8-9 September 2001, en: <http://europa.eu.int/constitution/futurum>.

<sup>194</sup> CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Sesión nº 2372 del Consejo “Asuntos Generales”*, Luxemburgo, 8 y 9 de octubre de 2001, (12330/01 (Presse 337)), en: <http://ue.eu.int>.

<sup>195</sup> 15 representantes de los Gobiernos nacionales, 30 de los Parlamentos nacionales, 16 del Parlamento Europeo y 1 de la Comisión, así como representantes del Comité Económico y Social y del Comité de las Regiones. Como se ve, en el acuerdo final, sólo se verá alterado el componente Comisión, que doblará sus efectivos.

<sup>196</sup> COMITÉ DE LAS REGIONES, *Resolución “Sobre el futuro de Europa”*, 17 de septiembre de 2001, en: <http://www.ces.eu.int>.

Declaración final subrayan el papel de estos Comités en el debate, reforzando su dimensión social y ciudadana y se apoya la petición del Comité Económico y Social europeo de participar como “miembro asesor permanente” en la Convención Europea<sup>197</sup>.

Acorde con su mayor dimensión política, el Comité de las Regiones desplegará una intensa actividad en relación al debate sobre el futuro de Europa, adoptando numerosas Resoluciones e Informes relacionados con el mismo. En su Resolución sobre el Tratado de Niza y el debate sobre el futuro de Europa acogerá con satisfacción esta iniciativa dirigida a reforzar la legitimidad democrática y la proximidad al ciudadano y afirma su intención de participar activamente en la misma<sup>198</sup>. Considera que han de ampliarse las cuestiones planteadas por Niza, aprueba especialmente la decisión de abordar la delimitación de competencias siguiendo el principio de subsidiariedad, apoya la inclusión de la Carta de Derechos Fundamentales en los Tratados y la reorganización de los Tratados. Concluye animando a los entes regionales y locales a que desarrollen un ambicioso debate público sobre el futuro de Europa.

El Comité de las Regiones contribuyó al debate organizando una Conferencia sobre Proximidad, esto es, sobre cómo acercar las políticas y el funcionamiento de las instituciones europeas a los ciudadanos<sup>199</sup>. El Comité adoptó distintas iniciativas relacionadas tanto con su participación en el debate como a distintos aspectos objeto del mismo<sup>200</sup>. En relación con la preparación del debate estructurado defiende la convocatoria de una Convención encargada de la preparación de los trabajos de la CIG. Esa Convención ha de incluir a representantes de los Estados candidatos y a miembros titulares del Comité de las Regiones, con plenos derechos<sup>201</sup>. Considera que su posición de observador en la Convención de la Carta es inadecuada y defiende su total implicación ya que el nivel subnacional se ve directamente afectado por las reformas que se debatan y adopten<sup>202</sup>.

---

<sup>197</sup> PRESIDENTES DE LOS COMITÉS ECONÓMICOS Y SOCIALES NACIONALES Y DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO, *Declaración de Helsinki relativa al debate sobre el futuro de Europa*, 23 de noviembre de 2001, en <http://www.ces.eu.int>.

<sup>198</sup> COMITÉ DE LAS REGIONES, *Resolución sobre el Tratado de Niza y el debate sobre el futuro de Europa*, 4 de abril de 2001, (CDR 430/2000), en: <http://www.cor.eu.int>.

<sup>199</sup> Esa Conferencia se celebró en Salamanca en junio de 2001. Véase: CONFERENCIA SOBRE PROXIMIDAD, *Declaración final*, Salamanca 21 y 22 de junio de 2001, en: <http://europa.eu.int/futurum>. Posteriormente el Comité aprobaría un Informe sobre esta misma cuestión, COMITÉ DE LAS REGIONES, *Informe sobre la proximidad*, 6 de noviembre de 2001, (CDR 436/2000), en: <http://www.cor.eu.int>.

<sup>200</sup> Respecto a la participación del Comité de las Regiones en el debate destacan: COMITÉ DE LAS REGIONES, *Resolución sobre la participación del Comité de las Regiones en la Convención encargada de preparar la próxima revisión de los Tratados*, 20 de septiembre de 2001, (CDR 320/2001); *Memorandum sobre su participación en el debate estructurado*, 3 de octubre de 2001; *Resolución sobre la preparación del Consejo de Laeken y la continuación del desarrollo de la UE en el marco de la próxima Conferencia Intergubernamental*, 11 de noviembre de 2001, (CDR 104/2001). En relación a aspectos sustantivos del debate adoptaría los siguientes Resoluciones e Informes: *Resolución sobre la función consultiva del Comité de las Regiones en el proceso decisorio comunitario* (CDR 105/2001); *Resolución sobre la simplificación de los Tratados* (CDR 206/2001); *Resolución sobre el papel de las regiones con poderes legislativos en el proceso decisorio europeo* (CDR 191/2001); *Resolución sobre la participación de los representantes de los gobiernos regionales en los trabajos del Consejo de la Unión Europea y la del Comité de las Regiones en los Consejos informales* (CDR 431/2001). Todas ellas pueden encontrarse en: <http://www.cor.eu.int>.

<sup>201</sup> *Resolución sobre la preparación del Consejo de Laeken y la continuación del desarrollo de la UE en el marco de la próxima Conferencia Intergubernamental*, op. cit.

<sup>202</sup> *Memorandum sobre su participación en el debate estructurado*, op. cit.

En relación con el alcance de la reforma, acoge favorablemente la delimitación de competencias europeas de acuerdo con el principio de subsidiariedad y proporcionalidad, que contribuya al respeto de las competencias nacionales y regionales<sup>203</sup>. Considera la necesidad de abrir la agenda de Niza y que la CIG 2004 ha de tratar con amplitud la definición del proyecto europeo, la concreción de la proximidad al ciudadano, el refuerzo de la capacidad exterior europea y el incremento de la democracia, responsabilidad y eficacia de las instituciones europeas. Apoya que se mejore la claridad y legibilidad del Tratado y “en este sentido, se pronuncia a favor de una iniciativa constitucional”.

**5. La sociedad civil europea:** En el marco del debate abierto, dadas las expectativas de mayor participación que generó la Declaración de Laeken, numerosas organizaciones y plataformas europeas de la sociedad civil se pronunciaron en relación al debate sobre el futuro de Europa. Se trata de ONG o redes de organizaciones que ya habían tenido ocasión de participar en el debate europeo con ocasión de las reformas de Amsterdam y Niza y de la iniciativa de la Comisión Europea “Diálogo con Europa”. Indudablemente hay que subrayar por encima de las demás el fomento del debate por parte del Movimiento Europeo, primera organización transnacional que impulsa la construcción política de Europa desde sus orígenes<sup>204</sup>. También se pronunciaron los principales partidos políticos europeos de carácter transnacional<sup>205</sup>.

Las ONG participantes fundamentalmente son ONG proeuropeas, especializadas, por lo que no puede sostenerse que el debate haya calado en el conjunto de la sociedad civil europea, sino que se trata de élites de organizaciones cuya actividad está especialmente conectada con los asuntos europeos. Se trata de asociaciones, ONGs o redes de ONG federalistas<sup>206</sup>, ONGs sociales<sup>207</sup>, otras que representan a regiones y colectividades locales<sup>208</sup> o a determinados

<sup>203</sup> *Resolución sobre la preparación del Consejo de Laeken y la continuación del desarrollo de la UE en el marco de la próxima Conferencia Intergubernamental*, op. cit.

<sup>204</sup> Como contribución al debate sobre el futuro de Europa, el Movimiento Europeo Internacional aprobó dos Declaraciones fundamentales: una, a iniciativa de Jo Leinen, con motivo de la apertura del debate, el 21 de marzo de 2001 y otra ante el Consejo Europeo de Laeken, de 1 de diciembre de 2001, en que pide que la Convención Europea apruebe la primera Constitución de la Unión Europea. Ambas Declaraciones pueden encontrarse en: <http://www.european-movement.org>.

<sup>205</sup> Véase respectivamente: PARTIDO POPULAR EUROPEO, “Una Constitución para una Europa fuerte”, Bruselas, 6 de diciembre de 2001; PARTIDO EUROPEO DE LOS LIBERALES, DEMÓCRATAS Y REFORMISTAS, “Declaración de Laeken del Partido Europeo de los liberales, demócratas y reformistas”, Estrasburgo, 11 de diciembre de 2001; PARTIDO SOCIALISTA EUROPEO, “Declaración sobre el futuro de Europa”, Tallin, 12 de diciembre de 2001.

<sup>206</sup> Puede recordarse la Declaración de los Jóvenes Federalistas Europeos de 6 de octubre de 2001 o las distintas contribuciones de la Unión Europea de Federalistas. Pueden encontrarse en: <http://europa.eu.int/futurum>.

<sup>207</sup> Cabe citar a título de ejemplo la contribución conjunta de los interlocutores sociales europeos al Consejo Europeo de Laeken, de 7 de diciembre de 2001; la Declaración “Europa es nuestro futuro” de la Plataforma de las ONGs Sociales Europeas, adoptada el 20 de septiembre de 2001; las Conclusiones del Foro Europeo de la Juventud, celebrado los días 15 al 17 de diciembre de 2001 o las aportación del Lobby Europeo de Mujeres, aprobada el 18 de diciembre de 2001. Pueden encontrarse en: <http://europa.eu.int/futurum>.

<sup>208</sup> Como ejemplo de contribución de colectividades regionales cabe citar la “Declaración Política de las Regiones Constitucionales de Baviera, Catalunya, Escocia, Renania-Westfalia del Norte, Salzburgo, Valonia y Flandes, de 28 de mayo de 2001. En esta Declaración estas regiones constitucionales se congratulan de la apertura del debate y exigen participar en la Convención o instancia similar que prepare la CIG. Otras Conferencias de Regiones se pronunciarían. Destaca entre ellas: ASAMBLEA DE REGIONES DE EUROPA, “Hacia un marco constitucional europeo”, 30 de noviembre de 2001. Esta Asamblea propone que la Constitución Europea sea redactada por una Asamblea constitucional europea que incluya a regiones. Véase al respecto: <http://europa.eu.int/futurum>.



sectores productivos, think-tanks, académicos y profesores, etc<sup>209</sup>. En cuanto a las redes destacan el Foro Social Permanente de la Sociedad Civil Europea o la Plataforma de ONGs Sociales Europeas.

Todas las contribuciones de la sociedad civil acogerán favorablemente el lanzamiento del debate sobre el futuro de Europa, apoyando que, más allá de las propuestas de Niza, se aborde el futuro del proyecto europeo en toda su integridad. Coinciden en poner el acento en la necesidad de democratizar y acercar Europa a los ciudadanos a través de la reforma institucional, de la inclusión de la Carta de Derechos Fundamentales en los Tratados y de reforzar el diálogo con la sociedad civil. A juicio de la mayor parte de ellas, la constitucionalización de los Tratados es una buena oportunidad para permitir su mejor comprensión por los ciudadanos. Gran número de contribuciones, además, demandan la profundización del modelo social europeo. En relación al método, apoyan la convocatoria de una Convención, que trabaje en estrecho contacto con las organizaciones de la sociedad civil, incorporando sus aportaciones a la reforma de los Tratados.

### **3.6.5. El debate sobre el futuro y la finalidad de Europa: los debates nacionales.**

El Parlamento Europeo en su Resolución sobre el Tratado de Niza ya estimaba que el desarrollo del debate y la valoración de sus resultados a nivel nacional en cada uno de los Estados miembros y candidatos es responsabilidad de sus Gobiernos y Parlamentos Nacionales<sup>210</sup>. Consideró entonces que debía formarse un Comité de debate en cada Estado, formado por representantes del Gobierno y del Parlamento así como por diputados europeos, con el encargo de orientar y fomentar el debate público. Igualmente insistió en que el debate debía estar abierto a la sociedad civil, y completarse con una ambiciosa campaña de información que explicara a los ciudadanos los retos ante los que se enfrentan y fomentara su participación en el debate. A su juicio, ese debate debía extenderse hasta el final de la CIG y debería producir resultados concretos que habrían de tenerse en cuenta en la reforma de los Tratados.

---

<sup>209</sup> Respecto a las aportaciones de asociaciones federalistas destaca el Manifiesto "¡Despierta Europa!" promovido desde la Asociación proeuropea "Notre Europe" de Jacques Delors. Este Manifiesto propondrá el relanzamiento del proyecto político europeo a través de un debate activo y audaz. Suscrito por personalidades de la política europea como Giuliano Amato, Étienne Davignon, Jean-Luc Dehaene, Jacques Delors, Felipe González, Roy Jenkins, Helmut Kohl, Maria Lourdes Pintassilgo, Jacques Santer, Helmut Schmidt, Mario Soares, Peter Sutherland y Karel Van Miert, afirman: "Europa está dormitando ¡Despertémosla! Europa no necesita ser reinventada (...) debe empezar una nueva etapa y pasar a ser una comunidad política identificable y democrática. "Despertemos a Europa", llamamiento firmado por un grupo de personalidades europeas, 15 de octubre de 2001, en: <http://europa.eu.int/futurum>.

<sup>210</sup> PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre el Tratado de Niza y el futuro de la Unión Europea*, op. cit., puntos 37 y 38.



Una vez inaugurado el debate sobre el futuro de Europea en marzo de 2001, los Estados miembros promovieron en mayor o menor medida el debate solicitado por el Parlamento Europeo, algunos de ellos creando esos Comités. Sin embargo, no puede decirse que el debate haya llegado a ser público y haya producido frutos, ya que con carácter general no salió del entorno de las élites especializadas, sin alcanzar a la ciudadanía ni a la opinión pública<sup>211</sup>. Así Menéndez sostiene que la participación ciudadana en la señalización del proceso constituyente fue extremadamente débil: el periodo del debate ciudadano se caracterizó por el fracaso rotundo de los diversos intentos de movilización de los ciudadanos a favor de la reforma constitucional<sup>212</sup>. Se entiende que el debate sobre el futuro de Europa en el plano nacional llega hasta el final de los trabajos de la Convención. Esta en alguna de sus etapas requirió informes del desarrollo de los debates en el plano nacional a fin de tener en cuenta sus resultados<sup>213</sup>.

Estudiado el desarrollo del debate de Estado miembro en Estado miembro, puede decirse con carácter general que no ha llegado a trascender a la opinión pública, salvo la excepción de Irlanda que constituye un caso de especial trascendencia al coincidir con los dos referenda de ratificación del Tratado de Niza. El debate sobre el futuro de Europa en Irlanda en su primera etapa fue absorbido por el debate de ratificación del Tratado de Niza<sup>214</sup>. Las campañas en estos dos referenda se centraron en asuntos como la neutralidad, la pérdida de influencia de Irlanda en las instituciones europeas y la percepción de la pérdida de poder de las instituciones nacionales frente a Bruselas.

En Octubre de 2001 se creó el Foro Nacional sobre Europa, de alto perfil político, formado por partidos políticos y grupos representados en el Parlamento Nacional así como por eurodiputados. Entre las delegaciones de los partidos políticos se encontraba el Primer Ministro Ahern, el Ministro de Asuntos Exteriores, varios líderes de la oposición y antiguos Ministros, así como todos los convencionales irlandeses. En paralelo se formó un Pilar Especial Observador que reunía a más de cuarenta organizaciones de la sociedad civil y de grupos políticos no representados en el Foro. La actividad del Foro fue intensa, llevándose a cabo más de treinta reuniones y publicándose dos informes, donde se identifican las principales cuestiones sobre el futuro de Europa que preocupan a los irlandeses. Irlanda, posiblemente, es el país que mejor organizó y más repercusión obtuvo para su debate, lo cual se debió en gran medida a la

---

<sup>211</sup> Generalmente los Gobiernos crearon páginas web de información al ciudadano sobre Europa y sobre los aspectos del debate que incluían cuestionarios, foros de debate, e, incluso, juegos.

<sup>212</sup> José Agustín MENÉNDEZ, "Esperando a la Constitución Europea", op. cit., p. 93.

<sup>213</sup> Inicialmente el Presidente de la Convención, Valéry Giscard d'Estaing encargó a determinados miembros de la Convención que presentaran informes sucintos sobre el desarrollo de los debates nacionales a fin de tenerlos en cuenta en la sesión dedicada a la sociedad civil. Más adelante cada uno de los Estados miembros y candidatos presentó un informe detallado de las iniciativas llevadas a cabo en sus respectivos países en relación con el debate y de los resultados arrojados. Véase al respecto: CONVENCIÓN EUROPEA, *Informes sobre el debate a nivel nacional*, 13 de mayo de 2002, (CONV 49/02), en: <http://european-convention.eu.int>.

<sup>214</sup> Tony BROWN, "The Debate on the Future of the European Union in Ireland", *EPIN Briefing Note*, March 2003, en: <http://www.epin.org>.

coincidencia con la polémica ratificación del Tratado de Niza pero también a la buena organización<sup>215</sup>.

El debate sobre el futuro de Europa pasó sin pena ni gloria en el caso de España, no siendo tampoco una prioridad para el entonces Presidente José María Aznar, reticente a una nueva profundización que se podía aventurar que se alejaba del modelo intergubernamental de su preferencia. Prueba de la escasa relevancia otorgada al debate es el pequeño presupuesto que se puso a disposición del Consejo para el Debate sobre el Futuro de Europa<sup>216</sup>. Ese Consejo, para el cual se nombró a diez prominentes especialistas, estuvo presidido por el antiguo representante de Aznar ante la Convención que redactó la Carta, Alvaro Bereijo. No se puede decir que desplegara una gran actividad, sino que se limitó a distribuir un cuestionario y crear un sitio web.

En Francia la organización del debate se produjo en distintos niveles: se implicaron tanto el Presidente como el Primer Ministro y la Asamblea General y el Senado, quienes crearon páginas web y distintos actos. Se encomendó a los prefectos regionales y todas las contribuciones recabadas se resumieron y analizaron por un grupo de expertos encabezado por Guy Braibant<sup>217</sup>. En la fase de debate y de redacción de la Constitución por la Convención la implicación del público en el debate fue pequeña, y ello a pesar de que la prensa le dedicó más espacio que en otros Estados miembros, debido fundamentalmente a la nacionalidad francesa de su Presidente.

En el caso del Reino Unido el debate sobre el futuro de Europa pasaría prácticamente inadvertido, caracterizándose fundamentalmente por su ausencia<sup>218</sup>. El debate nacional sobre Europa en estos años se centraba fundamentalmente en la posibilidad de la entrada del Reino Unido en la moneda única y la necesidad de celebrar un referéndum sobre la misma. La prensa, tradicionalmente euroescéptica, dedicó muy poca cobertura a los debates constitucionales, como no fuera para fijarse en detalles de escasa importancia<sup>219</sup>. En los Países Bajos, el periodo destinado al debate sobre el futuro de Europa coincidió con una etapa especialmente inestable de la política doméstica con la ascensión del partido populista de Pym

---

<sup>215</sup> Así, años después, en octubre de 2005, en el contexto de la crisis de ratificación del Tratado Constitucional y el lanzamiento del Plan D de la Comisión (Democracia, Diálogo y Debate), el Foro Nacional de Irlanda fue puesto de ejemplo por la Comisaría de Comunicación, Margot Wallström, para llevar a cabo los debates nacionales del "Plan D". Véase al respecto: RAPID, "La Comisión Europea lanza su Plan D (Democracia, Diálogo y Debate)", 13 de octubre de 2005, (IP/05/1272), en: <http://europa.eu.int>.

<sup>216</sup> Charles POWELL, "The Spanish debate on the future of the European Union", *EPIN Briefing Note*, March 2003, en: <http://www.epin.org>.

<sup>217</sup> Stéphane RODRIGUES, "La réforme de l'Union européenne: changement de méthode? À propos du débat sur l'avenir de l'Europe au Conseil européen de Gand", *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne*, n° 452, oct nov. 2001, pp. 588-593, esp. la p. 591.

<sup>218</sup> Daniel KEOHANE, "The UK and the Convention", *EPIN Briefing Note*, December 2002, <http://www.epin.org>.

<sup>219</sup> Destaca así la atención dedicada a la propuesta de Giscard de rebautizar a la Unión Europea y la mofa en torno al nombre sugerido de "United Europe", más propio, a juicio de la prensa británica, de un equipo de fútbol que de una organización política.

Fortuin y su posterior asesinato<sup>220</sup>. Por tanto, la atención estaba más en la esfera nacional que la europea. Desde algunas instituciones como el Movimiento Europeo o el Clingendael sí se ha tratado de poner en marcha iniciativas pero que sólo han calado a una élite. Si lo europeo ha ocupado un pequeño espacio en la prensa y el debate nacional, ha sido más por cuestiones como la ampliación y la situación de los Países Bajos como contribuyentes netos, que un verdadero interés en debatir el futuro de Europa.

Como en otros Estados miembros, en Suecia, el debate sobre el futuro de Europa no recibió demasiada atención pública. En su caso, sin embargo, por dos causas fundamentales<sup>221</sup>. En primer lugar, porque fue desplazado por el debate sobre la moneda única, cuyo referéndum se celebró en Septiembre de 2003. En segundo lugar, la poca trascendencia pública se debió también, como en el caso de España a la escasa relevancia otorgada por el Gobierno a la Convención, quien más que una Constitución favorecía el "statu-quo". Inicialmente el debate en la opinión pública versó más sobre la ausencia de debate que sobre las cuestiones de Laeken. El Gobierno puso en pie una Comisión parlamentaria para promover y estimular el debate público, que organizó debates y seminarios, elaborando análisis y distribuyendo ayudas para que diversas instituciones académicas impulsaran el debate. Sin embargo, esa Comisión fracasó en su intento de despertar el interés de la ciudadanía sueca.

A pesar de su corta historia en el seno de la Unión Europea y de su carácter periférico, Finlandia se ha destacado por ser un país integracionista, si bien más sus clases políticas que la población<sup>222</sup>. El interés de la población en debatir el futuro de Europa fue muy bajo, pasando desapercibido como en la mayor parte de los Estados miembros. En el escaso debate producido, el gran público se mostró reticente a la profundización de la integración y al fortalecimiento de las instituciones supranacionales, preocupado por la preservación de su soberanía nacional.

En los otros Estados miembros, incluidos los proeuropeístas Alemania o Italia, el debate público no tendría ninguna trascendencia, no saliendo de las tradicionales élites interesadas como políticos e institutos de investigación especializados. En el caso de Alemania, además de las instituciones federales, algunos de los Gobiernos de los Länder desarrollaron iniciativas de debate. Sin embargo, más atención pública y relevancia recibieron cuestiones como los efectos nacionales de la ampliación o la financiación de las políticas comunes que el diseño político futuro de la Unión Europea. El escaso debate italiano puede atribuirse a dos factores

---

<sup>220</sup> Véase al respecto: Jacques PELKMANS y Bas LIMONARD, "The Netherlands and the Future of Europe Convention", *EPIN Briefing Note*, March 2003, en: <http://www.epin.org>.

<sup>221</sup> Fredrik LANGDAL y Matilda ROTKIRCH, "Sweden and the Future of the EU", *EPIN Briefing Note*, January 2003, en: <http://www.epin.org>.

<sup>222</sup> Kristi RAIK, "The Future of Europe Debate in Finland: Cautiously in the Core", *EPIN Briefing Note*, January 2003, en: <http://www.epin.org>.

complementarios. En primer lugar, a la coincidencia en el año 2001 con la disolución del Parlamento y la elección de un nuevo gobierno. En segundo lugar, al triunfo electoral de Berlusconi, cuya política hacia la Unión Europea no destaca precisamente por el tradicional compromiso con la construcción política de Europa.

El Gobierno luxemburgués, por el contrario, se implicó en una amplia operación para llevar a sus ciudadanos el debate sobre el futuro de Europa. Así, en primer lugar, organizó una etapa de información de los desafíos en presencia a través del envío a los domicilios de folletos y cuestionarios. En una segunda fase, se estableció una estrategia de escuchas a las organizaciones de la sociedad civil implicadas. El caso de Bélgica, igualmente, es significativo, ya que la fuerte implicación de su Gobierno en la ambición del debate, también se reflejó en las iniciativas nacionales llevadas a cabo. Así en el camino de preparación de la Declaración de Laeken celebró consultas con las ONGs más significativas. También los Gobiernos de las Regiones Valona y Flamenca así como institutos de política internacional se han implicado fuertemente en el debate.

En el caso de Austria, a pesar de las iniciativas de su gobierno, como la constitución de una Mesa Redonda sobre Europa y la financiación de distintas iniciativas, el debate no tuvo demasiada trascendencia pública ni mediática. Lo mismo ocurrió en Portugal, en que las distintas iniciativas, tanto gubernamentales como de institutos privados, no llegaron a calar ni a suscitar el debate entre la opinión pública. El debate público en Dinamarca sobre el futuro de Europa obtuvo una relevancia mínima, incluso durante el semestre de Presidencia del Consejo, entre julio y diciembre de 2002, centrado en finalizar el proceso de ampliación a diez Estados del Sur y Este de Europa<sup>223</sup>. El debate político se centró fundamentalmente sobre la necesidad de revisar o no los cuatro opting-outs que Dinamarca tiene, y la posibilidad de celebrar un referéndum sobre la materia<sup>224</sup>. El escaso interés producido por el debate hizo que gran parte de los fondos destinados por el Gobierno y el Folketing al desarrollo de iniciativas de debate nunca se emplearan.

En el caso de Grecia, las cuestiones ligadas al futuro de Europa ocuparon un lugar menor, salvo en la etapa final de los trabajos de la Convención, que coincidió con la Presidencia griega del Consejo de la Unión Europea. La etapa de la Presidencia, la de los acuerdos finales, se caracterizó por un seguimiento masivo de la prensa europea de las discusiones en curso<sup>225</sup>. Por otra parte, hay que destacar la implicación del Ministerio de Asuntos griego en promover el debate entre las ONGs, organizando encuentros entre las más representativas con una

---

<sup>223</sup> Iben Tybjerg SCHACKE y Louise MARIEGAARD, "The Danish national debate on the Convention", *EPIN Briefing Note*, January 2003, en: <http://www.epin.org>.

<sup>224</sup> Los cuatro opting-outs versan sobre defensa, ciudadanía, asuntos de justicia e interior y moneda única.

<sup>225</sup> Ruby GROPAS, "Greece and the Convention on the future of Europe", *EPIN Briefing Note*, January 2003, en: <http://www.epin.org>.

periodicidad anual y realizando una valoración de sus aportaciones que se presentó a Dehaene, Vicepresidente de la Convención encargado de los contactos con la sociedad civil.

Cabe recordar que la Declaración de Niza llamaba a que los trece Estados candidatos desarrollaran, al igual que los miembros, el debate sobre el futuro de Europa a escala nacional. El balance del debate en estos Estados se caracteriza igualmente por una baja implicación ciudadana y de la sociedad civil, más allá de las iniciativas gubernamentales llevadas a cabo<sup>226</sup>. Dentro de la baja implicación general, el debate suscitó mayor interés y participación entre los Estados bálticos, mientras que Eslovaquia fue el Estado candidato en el que el debate obtuvo menor repercusión.

Al igual que en los Quince, allí donde se produjo el debate, éste no logró salir de los círculos políticos y las élites especializadas para interesar al gran público. Aún cuando no puede decirse que la relevancia del debate fuera mucho menor que en los Estados miembros, la poca implicación ciudadana puede, además, achacarse a diversos factores: al largo periodo de regímenes comunistas que destruyen el tejido asociativo o al mayor interés ciudadano por cuestiones que perciben más inmediatas como son la inminente adhesión y los correspondientes referenda aprobándolas. En conclusión, por tanto, puede decirse que la ambición de trasladar el debate sobre el futuro de Europa a la ciudadanía europea, presente y futura, fracasó. Las razones son variadas, pero fundamentalmente se deben tanto a la gran tecnicidad de los asuntos tratados que no llegan a interesar al gran público, como a la escasa implicación de los Gobiernos nacionales y los medios de comunicación en trasladar el debate de las élites a la ciudadanía.

### **3.7. LA ACEPTACIÓN DE LA DECLARACIÓN DE LAEKEN POR LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS: EL RESULTADO DEL DEBATE SOBRE EL FUTURO DE EUROPA.**

La Declaración de Laeken, según la Declaración 23, estaba llamada a ser una declaración política que iba a organizar el debate estructurado. Por el contrario, será en realidad el resultado del “debate sobre el futuro de Europa”, recogiendo los avances que habían cristalizado y se habían consensuado en el mismo. La Declaración de Laeken, por tanto, no abre una nueva fase de debate sino que pasa directamente al proceso constitucional: propone a una Convención que emprenda una reflexión sobre una reforma global, que puede tomar,

---

<sup>226</sup> Christian FRANCK y Dorota PYSZNA-NIGGE, “Full players or observers? Positions of acceding countries from Central Europe in the European Convention”, *Annual Report for the Project “CEEC-Debate” – The debate on the finalité politique of the European Union in the applicant countries from Central and Eastern Europe*, Université Louvain-la-Neuve, 2003, p. 12, en: <http://www.tepsa.org>

incluso, la forma de una Constitución. Todavía hoy nos sorprende que algunos Gobiernos aceptaran semejante ambición.

El éxito de Laeken debe ser atribuido, sin lugar a dudas, a la Presidencia belga, que pacientemente comenzó trabajando en ello un año antes, tras la Cumbre de Niza<sup>227</sup>. Para lanzar esta ambiciosa agenda, el Primer Ministro Verhofstadt se apoyó en otros Estados miembros federalistas, el Parlamento Europeo y la Comisión, así como partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil que trabajaban por lograr la convocatoria de una Convención<sup>228</sup>. En los meses anteriores, tanto desde los académicos como desde políticos y organizaciones de la sociedad civil se estaba pidiendo reiteradamente que la reflexión estructurada del debate sobre el futuro, prevista por la Declaración 23, se encomendara a una Convención, como la que redactó la Carta<sup>229</sup>.

La habilidad de la Presidencia belga estribó en tener prácticamente todos los cabos atados antes incluso de la reunión de Laeken. Logró el consenso de todos los Gobiernos sobre la Convención para preparar la reforma de los Tratados y un mandato amplio para la misma, lo cual no fue tarea fácil<sup>230</sup>. Para la cita de Laeken se dejaron algunas cuestiones menores como el nombramiento de la Presidencia, la discusión sobre la composición final, el papel de los Estados candidatos y cuántos miembros comprenderían el Praesidium<sup>231</sup>. También quedaba lo más espinoso, la aprobación final de la agenda de la Declaración.

La negociación, sin embargo, no fue fácil. Para redactar la Declaración, el Gobierno belga reunió a un grupo de expertos formado por Amato, Dehaene, Delors, Gemerek, Michel y Milliband que hicieron lo fundamental, tomando como punto de partida los magros resultados de los debates nacionales. Buscó, además, la asesoría técnica de profesores y académicos y de un grupo de eurodiputados "les amis de Laeken"<sup>232</sup>. Elaboraron así una larga declaración

<sup>227</sup> Jacques ZILLER, *The European Constitution*, op. cit., p. 71.

<sup>228</sup> Véase: Cécile BARBIER, "La Convention européenne – Genèse et premiers résultats", *Courrier hebdomadaire*, CRISP, nº 1776-1777, 2002.

<sup>229</sup> Véase entre muchos otros: Enrique BARÓN, "Post-Niza, diez tesis para el debate", *El País*, 26 de junio de 2001, p. 15; Jean TOUSCOZ, "Un large débat. L'avenir de l'Europe après la Conférence Intergouvernementale de Nice (CIG-2000)", *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne*, nº 447, avril 2001, pp. 225-236, esp. la p. 236; Jo SHAW, "The Treaty of Nice: Legal and Constitutional Implications", op. cit., p. 213; Xénophon A. YATAGANAS, "The Treaty of Nice. The Sharing of Power and the Institutional Balance in the European Union-A Continental Perspective", *Jean Monnet Working Paper*, nº 1, 2001, p. 54, en: <http://www.jeanmonnetprogram.org/>.

<sup>230</sup> Verhofstadt, meses después, recordaría en un discurso la dificultad de convencer a Blair de que aceptara una Declaración ambiciosa en Laeken. Véase: Guy VERHOFSTADT (Primer Ministro belga), *Speech at the College of Europe "Montesquieu and the European Union"*, Bruges, 18 de noviembre de 2002, en: <http://europa.eu.int/futurum>.

<sup>231</sup> El Consejo Europeo de Laeken se ocuparía además de otras cuestiones relativas al funcionamiento de la Unión, la lucha contra el terrorismo, la declaración de operatividad de la Política Europea de Seguridad y Defensa así como de una infructuosa discusión sobre el reparto de distintas Agencias de la Unión Europea. Véase al respecto: Peter LUDLOW, *The Laeken Council*, Brussels, Eurocomment, 2002.

<sup>232</sup> El grupo de eurodiputados que asesoró a la Presidencia belga en la Declaración de Laeken estaba formado por los portavoces de los grupos políticos de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo: Richard Corbett, Andrew Duff, Mónica Frasoni, Silvie-Yvonne Kaufmann e Íñigo Méndez de Vigo. Véase al respecto: Íñigo MÉNDEZ DE VIGO, *El rompecabezas...*, op. cit., p. 125.

donde se recapitulaba la evolución de la Unión y los desafíos que ésta encontraba en ese momento y a los que debía dar respuesta la prevista reflexión constitucional.

Entre los gobiernos de los Estados miembros, el Benelux y Alemania inicialmente apoyaron abiertamente el método de Convención<sup>233</sup>. La posibilidad de convocatoria de una Convención había sido abiertamente invocada por el Presidente francés Chirac en su discurso ante el Bundestag, sin embargo en Laeken se mostró reacio a un mandato amplio. Pronto se vieron apoyados por Estados pequeños como Portugal o Finlandia que veían en el método de Convención una oportunidad mayor de influir en los resultados de las reformas que el tradicional de CIG, a través de posibles coaliciones con las instituciones comunes. Abiertamente en contra de la Convención estaban el Reino Unido y Dinamarca, que temían que lograra una independencia similar a la primera Convención de la Carta. Igualmente reticentes estaban otros euroescépticos como Austria y Suecia y el Gobierno español que no deseaba reabrir la exitosa -para él- negociación de Niza.

Respecto al profuso contenido de la Declaración, que enmarcaría la reflexión futura, los Gobiernos presentaron tal cantidad de enmiendas, tratando de matizar las preguntas, que la Presidencia descartó considerarlas por falta de tiempo. En relación al marco de actuación de la Convención, los gobiernos más escépticos se aseguraron un buen número de salvaguardias para garantizarse que no se impondría en la Convención una mayoría federalista<sup>234</sup>. Entre esas cabe citar que el número de delegados intergubernamentales sobrepasara al de los representantes de las instituciones comunes<sup>235</sup>; que la Convención sólo estuviera autorizada a plantear opciones en vez de una Constitución; así como la previsión de un “periodo de congelación” de seis meses entre el fin de los trabajos de la Convención y el comienzo de la Conferencia Intergubernamental, a fin de ralentizar el proceso político. Los británicos no lograrían, sin embargo, la inclusión de la cláusula de que esta Convención como la anterior, trabajara a derecho constante<sup>236</sup>.

El último de los límites a la Convención para tratar de minar su autonomía sería el nombramiento de la Presidencia, frente a la anterior Convención que la nombró de entre sus miembros. Precisamente, la experiencia de la Convención de la Carta había mostrado la

---

<sup>233</sup> Sobre los Estados favorables o reacios a la convocatoria de la Convención, véase Paul MAGNETTE, “La Convention européenne: argumenter et négocier dans une Assemblée constituante multinationale”, *Revue Française de Science Politique*, vol. 54, nº 1, Février 2004, pp. 5-42, esp. la p. 16.

<sup>234</sup> Distintos autores exponen las salvaguardias intergubernamentales: Derek BEACH, *Dynamics of European Integration. Why and When EU Institutions Matter*, London, Palgrave-McMillan, 2005, p. 179; Peter LUDLOW, *The Laeken Council*, Brussels, Eurocomment, 2002, p. 59; Paul MAGNETTE, “La Convention européenne: argumenter et négocier...”, op. cit., pp. 16-21.

<sup>235</sup> Una de las batallas que planteó el Parlamento Europeo de cara a la negociación de Laeken consistió en tratar de aumentar el número de sus representantes en la Convención respecto a la de la Carta. No conseguirá aumentar ni en uno sólo sus representantes. Por el contrario, por el efecto de la incorporación de los representantes de los Gobiernos y los Parlamentos Nacionales de los trece Estados candidatos, se encontrará con que su posición relativa disminuirá del 26% al 14%.

<sup>236</sup> Paul MAGNETTE, “La Convention européenne: argumenter et négocier...”, op. cit., p. 18.



importancia de la Presidencia la conducción y el éxito de los trabajos. Eligiendo ellos mismos al Presidente, los gobiernos se aseguraban así –al menos teóricamente– una persona que defendería sus intereses. Si bien varias personalidades de la escena política europea sonaban en los pasillos<sup>237</sup>, sólo Valéry Giscard d'Estaing trabajó activamente desde el verano de 2001 en la promoción de su candidatura y la posterior aceptación por la mayor parte de los Estados miembros<sup>238</sup>.

Puede considerarse, incluso, un turno implícito: como la primera Convención había sido presidida por un alemán, ahora el turno correspondería a un francés<sup>239</sup>. La presidencia de Giscard d'Estaing despertaba recelos en algunos de los Gobiernos, sobre todo en la Presidencia belga, a causa no sólo de su procedencia sino de sus miras intergubernamentalistas. El consenso final pasó por un arreglo muy a la europea: inesperadamente junto al Presidente se nombró a dos Vicepresidentes para asistirle en sus funciones. Los elegidos fueron dos de los candidatos de segunda fila, Dehaene y Amato, federalistas ambos y representante el primero de la derecha y el segundo de la izquierda. Inesperadamente la Convención tendría una Presidencia colegiada, lo que se interpretó desde muchos ámbitos como un intento del Consejo Europeo de mantener la Convención bajo control<sup>240</sup>.

Todavía hoy es difícil entender cómo algunos de los Gobiernos más reticentes a la construcción política de Europa pudieron dar luz verde a la Declaración de Laeken. Sobre todo destaca la aceptación del Gobierno británico, tras su experiencia negativa de la Convención de la Carta y su preferencia por las estructuras intergubernamentales<sup>241</sup>. Posiblemente, se deba tanto al interés de Blair por mantener su actitud constructiva hacia Europa como porque pensara que, apoyado por su experimentada diplomacia, la Convención podría hasta suponer

<sup>237</sup> Por el centro derecha se consideraba posible el nombramiento tanto de Dehaene, autor de la Declaración de Laeken y federalista como del exPrimer Ministro neerlandés Wim Kok, este promovido por Verhofstadt, pero algo reacio al cargo. Por parte de la izquierda sonaban otros dos de los autores de la Declaración, Amato y Delors. Este último, deseado por los medios federalistas, sin embargo, nunca salió de la sombra, sino que, en palabras de Méndez de Vigo “se quedó esperando en su casa a que le ofrecieran el cargo”. Íñigo MÉNDEZ DE VIGO, *El rompecabezas...*, op. cit., p. 120.

<sup>238</sup> En relación a la aptitud de Valéry Giscard D'Estaing para el puesto, llama la atención que tres días antes del famoso discurso de Fischer en la Universidad Humboldt de Berlín, interviniera ante la Asamblea Nacional francesa con un discurso sobre Europa en el que se declara partidario de la redacción de una Constitución para Europa. En septiembre se puso ya en marcha, promoviendo su candidatura en los medios políticos europeos. Un mes más tarde intervino ante la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo, acto central de su “campaña”, exponiendo su concepción de la Unión del futuro. A pesar de no contar con el apoyo del Primer Ministro socialista Jospin, acabaría por ganarse el de Chirac, aliviado de quitarse de en medio un estorbo ante las Presidenciales de la primavera siguiente. Véase en relación a esta cuestión: Alain LAMASSOURE, *Historie secrète de la Convention européenne*, op. cit., pp. 33-41.

<sup>239</sup> Dinan sostiene que Chirac se empeñó en que o el Presidente de la Convención era un francés o que la Convención no tendría lugar. Desmond DINAN, *Ever closer Union...*, op. cit., p. 174.

<sup>240</sup> Íñigo MÉNDEZ DE VIGO, *El rompecabezas...*, op. cit., p. 130.

<sup>241</sup> Menon destaca que el sí británico fue a cambio de introducir en la Declaración de Laeken inicialmente propuesta por la Presidencia belga algunas limitaciones o prevenciones. Así, por ejemplo, que quedara claro que la Constitución era un objetivo a alcanzar en el largo plazo, la posibilidad de que el resultado de la Convención fuera un documento con opciones o la aclaración de que el resultado de la Convención sólo podía ser un documento preparatorio de los trabajos de la CIG. Anand MENON, “Leading from Behind: Britain and the European Constitutional Treaty”, *Notre Europe, Research and European Papers*, nº 31, January 2004, pp. 13-14, en: <http://www.notre.europe.asso.fr>.



una importante baza de negociación para sacar adelante aspectos deseables para el Reino Unido<sup>242</sup>. En cualquier caso, no parece que sean ajenos a este cambio de actitud británica los acontecimientos del 11 de Septiembre de 2001, que habrían hecho ver a los británicos la necesidad de aproximarse a la Unión Europea.

También se dice que, del Consejo Europeo de Laeken salió otro compromiso para convencer a Blair, el que uno de los miembros del Praesidium correspondiente a los Parlamentos Nacionales correspondería a uno de los representantes del Parlamento británico<sup>243</sup>. En la misma línea, de tranquilizar a los británicos Giscard nombraría como Secretario de la Convención a un diplomático británico, Sir John Kerr, antiguo Representante Permanente del Reino Unido.

A mi juicio, el elemento clave que acabó por empujar a los más reacios fue el clima de incertidumbre internacional instalado tras los acontecimientos del 11 de Septiembre<sup>244</sup>. Las nuevas amenazas del entorno internacional empujaban a que una reflexión en conjunto buscara como darles respuesta. Dinan, por su parte, considera que los resultados negativos del primer referéndum irlandés, celebrado el 7 de junio de 2001 ayudó considerablemente a que fuera admitida la gran reforma de Laeken, por ser una muestra más del gran problema europeo, la desafección ciudadana<sup>245</sup>. La Declaración de Laeken habla de un doble desafío: en el interior, el de la legitimidad de la Unión, y en el exterior el de la contribución europea a la gobernanza de la globalización<sup>246</sup>. Ambos desafíos, posiblemente, son las razones más poderosas para que Estados reticentes a la convocatoria de una Convención y a una revisión global acabaran aceptándolos.

Según Magnette, el acuerdo de Laeken aparece retrospectivamente como la acentuación de una tendencia latente en la construcción europea: la de la ambigüedad<sup>247</sup>. El mandato de Laeken sólo pudo ser aceptado por el conjunto de los Gobiernos más que porque cada uno de ellos lo veía como una posibilidad de lograr sus preferencias. Unos la apoyaron porque pensaban que la Convención podía tener éxito e imponer su propuesta a la CIG, los otros porque se decían que en la Convención estarían presentes para defender sus propuestas y que, en último extremo, tendrían el veto en la CIG.

---

<sup>242</sup> Paul MAGNETTE, "Les deux logiques de la Convention: intergouvernementalisme vs. mimétisme constitutionnel", op. cit., p. 188.

<sup>243</sup> Kimmo KILJUNEN, *The European Constitution in the Making*, Brussels, Centre for European Policy Studies, 2004, p. 37.

<sup>244</sup> En este sentido, Aldecoa considera que al igual que el 9 de noviembre de 1989 es la causa directa del lanzamiento de la CIG sobre la Unión Política en Maastricht, el 11 de Septiembre impulsó decisivamente el proceso constitucional en Laeken. Francisco ALDECOA LUZARRAGA, *Una Europa: su proceso constituyente (2000-2003)*..., op. cit., p. 95.

<sup>245</sup> Desmond DINAN, *Ever closer Union...*, op. cit., p. 173.

<sup>246</sup> Finn LAURSEN, "Vers un Traité constitutionnel?", *L'Europe en formation*, nº 1, 2002, pp. 29-40, esp. la p. 31.

<sup>247</sup> Paul MAGNETTE, "La Convention européenne: argumenter et negocier...", op. cit., p. 9.

### **3.8. CONCLUSIÓN: LA DECLARACIÓN DE LAEKEN ABRE LA PUERTA A UN NUEVO MÉTODO Y UN NUEVO MODELO DE POLÍTICA CONSTITUCIONAL.**

La Declaración de Laeken del Consejo Europeo de diciembre de 2001 constituye una revolución en el marco de la integración europea. Estrena un nuevo lenguaje, de tipo constitucional, evalúa la evolución de la construcción europea reconociendo que ésta ha mutado a un sistema política complejo y la necesidad de continuar con la construcción política de Europa de otra manera. En Laeken, por primera vez, los Jefes y de Gobierno decidirán cambiar las constantes de la política constitucional europea, siendo todas estas aportaciones consecuencia de distintos avances y factores que inciden en el cambio de mentalidades. Dos factores serían fundamentales, la inminencia de la ampliación y el clima instaurado tras el 11 de Septiembre.

En estas conclusiones vamos a recoger el resultado de nuestro estudio: la explicación de las innovaciones de Laeken a la luz de los distintos elementos y procesos políticos que producen en la Unión Europea una aceleración política silenciosa en los años 2000-2001. A nuestro juicio, estas conclusiones explicativas o caminos que llevan a Laeken son de distinto orden y explicarán sus aportaciones. En primer lugar, Laeken es el resultado del debate sobre el futuro de Europa, recogiendo en sus aportaciones un consenso avanzado entre las clases políticas y las instituciones europeas sobre la necesidad de hacer avanzar la construcción europea de otra manera. Segundo, su primer consenso es la necesidad de cambiar las dinámicas de la reforma, la encomendará a una Convención. En tercer lugar, ofrecerá un ambicioso resultado al debate sobre el futuro de Europa, decidiendo sobrepasar las cuestiones de la Declaración 23 y planteando la necesidad de una reforma global. En tercer lugar, recogerá el renacer del ideal y el debate constitucional, abriendo el “camino a una Constitución para los ciudadanos de Europa”.

1. Laeken, fructífero resultado del “debate sobre el futuro de Europa”, es consecuencia de la crisis de madurez del modelo de la mutación: La Declaración que el Consejo Europeo estaba llamado a hacer en diciembre de 2001, en Laeken, según la Declaración 23, debía organizar “la continuación del proceso”, esto es, el llamado debate estructurado. Laeken no hace esto sino que ratifica que el debate sobre el futuro de Europa desarrollado durante 2001 ha producido ya consensos importantes, ha dado sus frutos. La etapa que se abre en Laeken no es parte ya de ese debate amplio sobre el futuro y la finalidad de Europa sino un verdadero debate constitucional que se apoya en los tres consensos que ha aportado el debate sobre el futuro de Europa, influido por otros procesos paralelos: la reforma global, la revisión por una Convención y la Constitución como objetivo de esa revisión. Por tanto, el resultado fundamental del “debate

sobre el futuro de Europa” será el consenso entre los Jefes de Estado y de Gobierno de la necesidad de hacer progresar la integración de otra manera.

El debate sobre el futuro de Europa es el primer debate constitucional real que se produce en la Unión Europea, en el se cuestiona su objeto y su futuro. El debate sobre el futuro de Europa es el primer debate esencialmente político de la Unión Europea, es consecuencia de la explicitación y toma de conciencia de su naturaleza política. El debate sobre el futuro de Europa desde su mismo comienzo sobrepasa su objeto de reflexionar sobre los cuatro asuntos de Niza para abordar una reflexión general sobre la naturaleza de la Unión y las vías para continuar sobre su creación. Pronto se ve que los puntos de Niza quedan sobrepasados por las necesidades de la realidad.

Los resultados del debate recogidos en Laeken muestran que se trata de un debate de madurez, que ratifica el agotamiento de una estrategia de la integración y de un modelo político la mutación. Fischer y todos los demás intervinientes en el debate coinciden en aceptar que ha llegado el momento de debatir sobre la finalidad de Europa. Se consensúa, por tanto, el abandono de la estrategia funcionalista cuya característica fundamental es el final abierto de la integración. Debatir la finalidad de Europa es tratar de cerrar la incertidumbre sobre la configuración final de la Unión Europea, lo que se manifiesta además cuando se demanda una delimitación de competencias y división clara de poderes. El funcionalismo y el “spill-over” había demostrado sus éxitos en la integración económica y la mutación, ahora el mismo “spill-over” exigía un cambio en la estrategia, que se hace política y federal.

La Declaración de Laeken supone, por tanto, la primera manifestación de la explicitación política de la Unión Europea. Consecuencia de ésta es su necesidad de legitimación, de ahí que el debate se diseñe abierto a toda la ciudadanía europea. El debate no consiguió saltar totalmente del nivel de las élites al de la ciudadanía real; la mayor implicación ciudadana y ampliar la legitimación del proyecto europeo sólo se consigue en parte. Sin embargo, es preciso subrayar que se trata de un rico debate llevado a cabo en el plano europeo en el que contribuyen con grandes contribuciones las instituciones y órganos de la Unión. La novedad fundamental es la incorporación al debate de la sociedad civil organizada en el plano europeo, que se encuentra fuertemente movilizadora desde Niza y la redacción de una Carta de Derechos Fundamentales en torno a los objetivos de Constitución y Convención, que anticipan les va a dar un mayor protagonismo en la política europea.

Todo el proceso del debate sobre el futuro de Europa y el nuevo proceso que se abre con Laeken es un ejercicio que fundamentalmente busca la legitimación de la Unión Europea. De ahí que se busque que el conjunto del debate y especialmente el órgano lleve adelante la

reflexión estructurada sean más legítimos y actúen con criterios de transparencia. El debate real no es si tener o no una Constitución para Europa sino el tipo de Unión que los ciudadanos quieren; es un debate sobre el proceso y las normas bajo las cuales ese proceso tiene que tener lugar constitucionalismo en sentido amplio, los objetivos perseguidos a través de ese proceso y la legitimidad del proceso. Por todo ello, el debate sobre el futuro de Europa que cristaliza en Laeken no es sino un debate constitucional.

2. La innovación en el método de las reformas: en Laeken la Convención pasa a ser de una alternativa teórica a convertirse en una realidad: El fracaso de la CIG de Niza había puesto de manifiesto el agotamiento del método diplomático de reformas y la necesidad de buscar una alternativa. Estos hechos implícitamente aparecían reconocidos por el propio Consejo Europeo y la CIG en la Declaración 23 anexa al propio Tratado de Niza. En paralelo a la CIG de 2000 se había producido la redacción de una Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea por parte de un órgano nuevo, una suerte de Asamblea que reunía a representantes de los Estados miembros y de las instituciones europeas.

El éxito de esta primera Convención mostró que existía una alternativa viable al método diplomático, el método de Convención, que podía ser experimentado para la reforma global de la Unión Europea. “A priori” ese método ofrecía una mayor representatividad y, por tanto, legitimación y había mostrado su eficacia para permitir la deliberación propia del tratamiento que precisan los asuntos constitucionales.

Entre el otoño de 2000 y el de 2001, desde el Parlamento Europeo, algunos líderes políticos y la sociedad civil organizada a escala europea, se extendió la idea de que era preciso encargar a una Convención la preparación del trabajo de la CIG de 2004. En ese proceso resulta una pieza clave el Informe Duhamel del Parlamento Europeo, donde se defenderá abrumadoramente otra Convención, ya con carácter constituyente. Claramente, el Parlamento Europeo ve en el método de Convención la posibilidad de resultar asociado a la tarea de redacción del Derecho Originario, demanda que plantea insistentemente en los últimos veinticinco años.

Se ve en el cambio de método de revisión de los Tratados la posibilidad de lograr una mayor legitimación para el conjunto de la construcción europea, en la medida en que asocia al conjunto de los actores afectados -parlamentos nacionales, Parlamento Europeo, Comisión Europea y Gobiernos de los Estados- y cuenta con la contribución de la sociedad civil. La diferencia fundamental entre la Convención como órgano de la reforma y la CIG, es que la primera es una institución u órgano de la Unión, mientras que la CIG es externo a la Unión.

En diciembre en Laeken ya se podía anticipar que la Convención sobre el futuro de Europa no iba a entablar otro debate teórico, sino que iba a emprender una tarea constitucional. La trayectoria de los miembros de la Presidencia ya permitía anticipar esto: Giscard d'Estaing se había pronunciado en varias ocasiones a favor de que la Unión Europea contara con una Constitución, Giuliano Amato había realizado el primer estudio de reorganización de los Tratados encargado por el Parlamento Europeo y Dehaene había encabezado el Grupo de los Tres Sabios que elaboró un Informe de preparación de la CIG de Niza en el que se recomienda la división de los Tratados y abre el renacer del debate constitucional. No se contrataban primeros espadas para presidir un grupo más de debate, no se convocaban representantes electos de los ciudadanos para seguir discutiendo.

3. La revolución en el modelo: en Laeken la “Constitución Europea” aparece por primera vez en un texto del Consejo Europeo. El debate sobre el futuro de Europa produce un efecto inesperado: se va imponiendo progresivamente la posibilidad de redactar una Constitución Europea. La idea de Constitución, un tabú en el lenguaje político europeo hasta muy poco tiempo antes, era aceptada por la clase política europea. La explicación para su aceptación es que cada uno entendía un contenido distinto y una función distinta para esa Constitución. Para unos “Constitución Europea” era sinónimo de la consecución del ideal federal, para otros una simple reorganización de los Tratados que clarificaría las bases de la Unión Europea y reforzaría su legitimación.

Tradicionalmente, la Constitución Europea defendida desde el Parlamento Europeo en los años noventa era entendida como culminación de la construcción política europea, era uno de los objetivos del ideal federal. Por ello, generaba importantes reticencias entre muchos de los Gobiernos europeos e, incluso, la oposición frontal de otros, como el británico. Sin embargo, en estos años se produce un proceso político de renacer del ideal constitucional bajo otros parámetros, los técnicos de la simplificación y reorganización de los Tratados. La percepción subyacente a la idea de Constitución va a cambiar, ahora más que el símbolo de la construcción política europea, vinculada a la visión federal, será la clarificación de los oscuros textos europeos.

El renacer técnico del debate constitucional hará avanzar la viabilidad e inocuidad del modelo constitucional para la regulación última de la Unión. Este nuevo significado permitirá que la idea de Constitución sea aceptada por los Gobiernos menos integracionistas en Laeken, como el británico, o el danés y el español. En la aceptación de este nuevo significado es fundamental también el giro del Parlamento Europeo, defendiendo esta nueva concepción en el Informe Duhamel, y cambiando una estrategia maximalista por una mucho más pragmática para lograr la Constitución Europea.

Al desligarse Constitución y reivindicación federalista se permite el avance en el objetivo de dotar a la Unión Europea de una Constitución. Los promotores de una Constitución Europea salían de sus argumentos tradicionales y lograban con ello imponerlos. Ahora se argumenta y se acepta que la Constitución frente a los Tratados presenta las ventajas de ser más clara y legible, que puede presentar vías más eficaces de reforma y que su proceso de redacción, más abierto y fácil de entender, puede constituir una vía adicional de legitimación para la Unión.

4. La primera revisión global: Laeken propone una refundación de la Unión Europea. En términos de alcance de la reforma, en el curso del debate sobre el futuro de Europa por primera vez se avanza la idea de que es necesaria una reforma global, de conjunto, sobre todas las bases del sistema. Se abandona así uno de los rasgos fundamentales de las CIGs, cual era la de la reforma por partes. De la misma manera, existe una llamada por parte de algunos gobernantes al abandono del método funcionalista y tratar de intentar un método federal, esto es, considerar de una vez el diseño político final de la Unión Europea, tanto en términos de competencias como de organización institucional. Se avanza así la idea de que ha llegado el momento de una “refundación”.

Ese periodo se caracteriza por pasar de concebir la futura reforma en términos delimitados a cuatro elementos como en la Declaración de Niza y por un sistema clásico, la CIG de 2004, a ampliar los términos del debate en Laeken a una revisión global. En él, por tanto, se encuentra la clave del salto cualitativo de una reforma clásica para responder a las demandas del corto plazo a otra más global de “repensar Europa”. En términos de método, se pasará de unos ajustes en el seno de una negociación diplomática a una reflexión de conjunto en el seno de un órgano político, la Convención Europea. La decisión de Laeken de explorar un método diferente de reformas ofrece una doble respuesta al desafío de la eficacia y legitimidad de las reformas. Por una parte, es una alternativa al agotamiento del método diplomático de CIGs escenificado en Niza. Por la otra, ofrece un marco adecuado para llevar a cabo un debate de una calidad distinta, un debate constitucional.

En resumen, La Declaración de Laeken constituye una revolución en el marco de la política constitucional europea, que altera todas sus constantes. Define y materializa la posibilidad de que la Unión Europea cuente con una Constitución, que emprenda una reforma global de las estructuras europeas. Para ello encarga la siguiente reforma a un órgano político singular, la Convención Europea, donde están representadas las dos legitimidades de la integración europea, la intergubernamental y la federal. La aportación fundamental de la Declaración de Laeken es que habla en un lenguaje nuevo, en términos constitucionales, e incluye la redacción

de una Constitución en la agenda política de la Unión. La Declaración de Laeken puede ser calificada de génesis del proceso de constitucionalización explícita, caracterizada ésta por ser un proceso político amplio en el cual afloran progresivamente los rasgos políticos propios del modelo político europeo. Así la constitucionalización explícita frente a la fase anterior de mutación, supone la cima de la politización de la Unión Europea.

## CAPÍTULO 4: LA CONVENCIÓN PARA LA REDACCIÓN DE LA CARTA DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA (1999-2000): EXPERIENCIA DE UN NUEVO MÉTODO CONSTITUCIONAL.

### 4.1. LA REDACCIÓN DE UNA CARTA DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA: ¿UN HITO EN LA POLÍTICA CONSTITUCIONAL EUROPEA?

La Presidencia alemana, que estaba al frente de la Unión durante el primer semestre de 1999, presentaba una iniciativa singular en su Programa de Presidencia: la redacción de una Carta de Derechos Fundamentales para la Unión Europea<sup>1</sup>. A primera vista, se trataba de una propuesta un tanto sorprendente y que no se sabía qué alcance y desarrollo iba a tener. Pronto se vinculó con dos objetivos: la necesidad de corregir el déficit democrático constatado en la Unión Europea y de buscar su legitimación, como una medida para atraer al ciudadano a la construcción europea. Por otra parte, el observador político externo podía relacionar esta empresa política con el papel que las Declaraciones de Derechos han tenido históricamente en los sistemas constitucionales estatales para pensar que se trataba de una empresa importante.

El Consejo Europeo reunido en Colonia en junio de 1999 decidió que en el actual estado de evolución de la Unión Europea, se hacía necesaria la redacción de una Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, con el objetivo de aportar visibilidad al compromiso de la Unión con el respeto de los citados Derechos<sup>2</sup>. A tal fin adoptó una Decisión en la cual se establecía el objetivo de la Carta, los derechos que ésta había de contener, el órgano que la

---

<sup>1</sup> En relación a la presentación del Programa de la Presidencia alemana al Parlamento Europeo, véase: JOSCHKA FISCHER, *Debates del Parlamento Europeo*, Sesión del 12 de enero de 1999, en: <http://www.europarl.eu.int>.

<sup>2</sup> CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones de la Presidencia*, Colonia, 3 y 4 de junio de 1999, puntos 44 y 45, en: <http://ue.eu.int>.



había de redactar y el plazo para llevar a término los trabajos<sup>3</sup>. A la vez que se reconoce la urgencia de las reformas institucionales para permitir la ampliación y se convoca una CIG “clásica” que adoptará el Tratado de Niza, existe la convicción de que es preciso dar pasos mayores, explicitar el compromiso democrático de la Unión Europea a través de la redacción de una Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

La principal novedad del Consejo Europeo de Colonia es que se encomienda la redacción de la Carta a un órgano nuevo, mitad órgano político, mitad órgano técnico, formado por representantes de los ejecutivos y de los Parlamentos, de las instancias nacionales pero también de las instituciones europeas. Ese órgano se daría a sí mismo el nombre de “Convención” y redactaría tras nueve meses de trabajo una propuesta de Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

En este capítulo examinaremos si ha tenido incidencia en el proceso de constitucionalización de la Unión la decisión de Colonia. Vamos para ello a tratar de responder a una doble pregunta: si la experiencia de la Convención de la Carta puede verse como una alternativa al método diplomático de CIGs y qué aporta su resultado, la Carta, al proceso de constitucionalización europeo. A través de estas preguntas trataremos de verificar la hipótesis de partida de que la redacción de una Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea por una Convención es un hito en el proceso constitucional europeo, al demostrar la viabilidad de un método constitucional diferente a la CIG, la Convención y al avanzar en el proceso de constitucionalización europeo.

Para ello, en primer lugar, examinaremos por qué surge en el debate político europeo en el año 1999 el objetivo de redacción de una Carta de Derechos Fundamentales, a qué necesidad trata de responder. A continuación estudiaremos detenidamente a lo largo de una serie de epígrafes el método de la Convención: cuáles son sus antecedentes, su composición, su organización interna, sus métodos de trabajo, su funcionamiento y las dinámicas que se desarrollan en su seno. El exámen de la experiencia de la Convención de la Carta concluirá con un epígrafe de resumen donde enumeraremos las características que, a nuestro juicio, presenta este nuevo método de política constitucional.

En segundo lugar, expondremos las aportaciones de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea al modelo político de la Unión Europea. Examinaremos, en primer lugar, qué elementos incorpora al modelo de la Unión Europea, siguiendo con la metodología con que examinábamos los resultados de las CIGs. Veremos, además, si en términos jurídicos la Carta

---

<sup>3</sup> CONSEJO EUROPEO, *Decisión del Consejo Europeo relativa a la elaboración de una Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, Conclusiones de la Presidencia, Colonia, 3 y 4 de junio de 1999, Anexo IV, en: <http://ue.eu.int>. Este documento se incluye como documento nº 2 del Anexo I.

aporta un valor añadido a la protección de los derechos del ciudadano de la Unión. Por último, analizaremos si la existencia de una Carta de Derechos Fundamentales del Ciudadano Europeo tiene incidencias reales en el proceso de constitucionalización europeo, recordando que algunos procesos históricos como el británico, el estadounidense o el francés comenzaron sus procesos constitucionales con la redacción de una Carta de Derechos. Para poder seguir los análisis de este Capítulo, se han elaborado unas tablas anexas con la composición de la Convención de la Carta así como la cronología de este proceso político<sup>4</sup>.

#### **4.2. ¿POR QUÉ UNA CARTA DE DERECHOS FUNDAMENTALES?**

La protección de los Derechos fundamentales en la Unión Europea no constituía un debate nuevo a finales de los noventa, sino que se trataba de una cuestión planteada reiteradamente en el proceso de integración europea<sup>5</sup>. Los Tratados Originarios no habían previsto una Declaración de Derechos por su naturaleza económica, ni las posteriores reformas incluirían un catálogo de derechos<sup>6</sup>. Sin embargo, el Tribunal de Justicia iría por la vía pretoriana estableciendo un sistema de protección de derechos inspirándose en el Convenio Europeo de Derechos del Hombre y en las tradiciones constitucionales comunes<sup>7</sup>.

La entrada de los Derechos Fundamentales en el Derecho Originario se produce cuando la política se hace presente tras la caída del Muro de Berlín<sup>8</sup>. Así el Tratado de Maastricht establecerá que la Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales<sup>9</sup>. Poco después, en 1994 se planteó la

<sup>4</sup> Véanse respectivamente la tabla I del Anexo II y la cronología I del Anexo III.

<sup>5</sup> Tanto el Parlamento Europeo como la Comisión Europea se han pronunciado en numerosas ocasiones a favor de la redacción de un catálogo de derechos de la Unión Europea. Puede verse, a título de ejemplo, la Declaración de Derechos y Libertades Fundamentales adoptada por el Parlamento Europeo el 12 de abril de 1989 (DOCE C 138, de 16 de mayo de 1989) y las Resoluciones del Parlamento Europeo de 11 de marzo de 1993 (DOCE C 115, de 26 de abril de 1993) y de 18 de enero de 1994 (DOCE C 44, de 14 de febrero de 1994). Igualmente en su proyecto de Constitución de la Unión Europea de 10 de febrero de 1994, el Parlamento Europeo incluía un título con un catálogo de Derechos garantizados por la Unión Europea. Ya en 1979 la Comisión Europea presentó un Memorándum relativo a la adhesión de las Comunidades Europeas a la Convención Europea de Derechos del Hombre, Memorándum aprobado el 4 de abril de 1979 (*Bol. CE* 2/79).

<sup>6</sup> No obstante, sí pueden encontrarse algunos Derechos Fundamentales recogidos en los Tratados. Véase: Gregorio ROBLES MORCHÓN, *Los Derechos Fundamentales en la Comunidad Europea*, Madrid, Ceura, 1988, pp. 31-35.

<sup>7</sup> En relación a esta cuestión véase: José Carlos MOITINHO DE ALMEIDA, "La protección de los Derechos Fundamentales en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas", en: Gil-Carlos RODRÍGUEZ IGLESIAS y Diego J. LINÁN NOGUERAS (Dirs.), *El Derecho Comunitario Europeo y su aplicación judicial*, Madrid, Civitas, 1993, pp. 97-132; Araceli MANGAS MARTÍN y Diego J. LINÁN NOGUERAS, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid, Tecnos, 2002, pp. 543-567; Gregorio ROBLES MORCHÓN, *Los Derechos Fundamentales en la Comunidad Europea*, op. cit., pp. 41-83; Montserrat PI y LLORENS, *Los derechos fundamentales en el ordenamiento comunitario*, Madrid, Ariel, 2004.

<sup>8</sup> Íñigo MÉNDEZ DE VIGO, *El rompecabezas. Así redactamos la Constitución Europea*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2005, p. 51.

<sup>9</sup> Los derechos fundamentales en la Unión Europea pueden considerarse desde una doble perspectiva: como limitadores del poder público o como competencia para una nueva política a desarrollar en la Unión. El ejercicio de la Carta de Derechos Fundamentales o la adhesión al Convenio de Derechos Fundamentales se inscribe en el primer enfoque. Sin embargo, algunos autores dan más importancia a la creación de una competencia europea para desarrollar una política de derechos fundamentales. Véase al respecto: J.H.H. WEILER, "Does the European Union Truly Need a Charter of Rights?", *European Law Journal*, vol. 6, nº 2, 2000, pp. 95-97; o bien: J.H.H. WEILER, "A Constitution for Europe: Some Hard Choices", *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, nº 4, 2002, pp. 563-580, especialmente las pp. 574-578.

adhesión de la Comunidad Europea a la Convención Europea de Derechos del Hombre de 1950. Sin embargo, preguntado el Tribunal de Justicia sobre esta posibilidad, la excluyó argumentando que los Tratados comunitarios no otorgan a la Comunidad Europea competencias en materia de Derechos Humanos, por lo que ésta no tenía capacidad para suscribir el citado Convenio<sup>10</sup>.

En 1995 el Grupo de Reflexión Westendorp, que preparó la Conferencia Intergubernamental de 1996, estudió la posibilidad de que la reforma considerara la redacción de un catálogo de derechos de la Unión Europea así como la atribución explícita de competencias para la adhesión de las Comunidades Europeas a la Convención Europea de Derechos del Hombre de 1950<sup>11</sup>. Sin embargo, ambas cuestiones terminaron por ser dejadas de lado por la Conferencia Intergubernamental que acabaría en la adopción del Tratado de Amsterdam. Este Tratado, a pesar de todo, incluiría otros elementos para una mayor protección de los derechos humanos en la Unión, llegando a colocar el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales al mismo nivel que los otros principios en que se basa la Unión: el Estado de Derecho y la democracia<sup>12</sup>.

El objetivo de la redacción de la Carta en el contexto histórico del año 1999 es político: combatir el “déficit democrático”, acercar Europa al ciudadano y reforzar la legitimación de la Unión Europea<sup>13</sup>. Así el Ministro de Asuntos Exteriores alemán en el discurso ante el Parlamento Europeo que inaugura su Presidencia establece que el objetivo de la redacción de la Carta es “reforzar la dimensión democrática de Europa”<sup>14</sup>. Igualmente encierra una importante carga simbólica y de explicitación política: se pretende poner de manifiesto que los derechos fundamentales son el patrimonio común de los ciudadanos y uno de los cimientos fundamentales de una Unión que abarca más cuestiones que las puramente económicas<sup>15</sup>. A juicio de De Búrca, la iniciativa de la Presidencia buscaba un asunto de alto perfil político como

<sup>10</sup> Dictamen del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas 2/94, de 28 de marzo de 1996, “adhesión de la Comunidad a la Convención de salvaguarda de los derechos del hombre y las libertades fundamentales” (Rep. 1996, p. I-1759). Para una valoración científica del Dictamen, véase: Concepción ESCOBAR HERNÁNDEZ, “Comunidad Europea y Convenio Europeo de Derechos Humanos: ¿el fin de una vieja polémica?”, *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 23, nº 3, Sept-Dic 1996, pp. 817-837.

<sup>11</sup> Informe del Grupo de Reflexión Westendorp de preparación de la Conferencia Intergubernamental de 1996, 5 de diciembre de 1995 (SN 520/95 (REFLEX 21)).

<sup>12</sup> La protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos ocupa un lugar destacado en el Tratado de Amsterdam al introducirse disposiciones que reiteran el compromiso de la Unión con el respeto de los derechos (artículo 6), cláusulas de no discriminación (artículo 13 TCE), una Declaración contra la pena de muerte, un mecanismo de sanción para aquéllos Estados que violen grave y reiteradamente lo principios democráticos y los derechos fundamentales (artículo 7) y la inclusión del respeto a los derechos fundamentales como uno de los requisitos que se imponen a los Estados que quieran adherirse a la Unión (artículo 49).

<sup>13</sup> En relación a las razones políticas que se encuentran tras la redacción de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión europea, véase: Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, “La Convention sur la Charte des droits fondamentaux et le processus de construction européenne”, *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne*, nº 437, avril 2000, pp. 223-227.

<sup>14</sup> JOSCHKA FISCHER, *Debates del Parlamento Europeo*, Sesión del 12 de enero de 1999, en: <http://www.europarl.eu.int>.

<sup>15</sup> Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, “La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne: quelle valeur ajoutée, quel avenir?”, *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 443, 2000, pp. 674-680, esp. la p. 674.

los derechos fundamentales, pero que no supusieran cambios en las competencias ni en el marco jurídico, político o constitucional establecido<sup>16</sup>.

Además, desde Maastricht y Amsterdam, con el desarrollo de una política de Justicia y Asuntos de Interior cada vez más ámbitos de la actuación de la Unión tienen relación directa con los individuos<sup>17</sup>. Incluso, en algunos de esos aspectos, los derechos fundamentales no pueden ser ni siquiera protegidos por la vía judicial, por encontrarse restringida la competencia del Tribunal de Justicia<sup>18</sup>. Ante la gran ampliación parecía necesario explicitar los derechos fundamentales que constituyen el fundamento de la cultura y del sistema político europeos<sup>19</sup>. La clarificación de cuáles son los derechos fundamentales serviría de ayuda a la hora de aplicar las cláusulas democráticas exigibles a terceros países en el marco de las relaciones exteriores de la Unión.

Dentro de la “Estrategia de Viena para Europa”, que se proponía el objetivo de estudiar medidas de interés para los ciudadanos europeos, el Consejo Europeo encarga la presentación de un Informe a la Presidencia alemana sobre el “refuerzo de la acción de la Unión en materia de derechos humanos”<sup>20</sup>. La Presidencia alemana, como hemos visto, recogerá el guante proponiendo la redacción de una Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, aceptada por el resto de los socios. Además, en Colonia se acordará también la creación de una Agencia de la Unión para los Derechos Humanos y la democracia<sup>21</sup>.

<sup>16</sup> Gráinne de BÚRCA, “The Drafting of the European Union Charter of Fundamental Rights”, *European Law Review*, 26, 2001, 126-138, esp. la p. 129.

<sup>17</sup> Algunos autores como Braibant se preguntan si ha resultado fortuita la coincidencia en el tiempo de la iniciativa de redacción de una Carta de Derechos Fundamentales con la Sentencia *Matthews contra el Reino Unido* del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo. En esta Sentencia, el Tribunal de Estrasburgo inaugura una línea jurisprudencial al pasar a examinar la compatibilidad de un Reglamento comunitario con el Convenio de Derechos de 1950. Entiende que las transferencias de competencias a organizaciones internacionales no está excluida por la Convención Europea de Derechos del Hombre, por ello los derechos garantizados por ésta han de continuar siendo reconocidos. El Tribunal de esta manera se dirige contra el Estado miembro, en tanto que receptor del Derecho Comunitario y parte de la Unión Europea. Esta sentencia inaugura una jurisprudencia de control de la conformidad del Derecho Comunitario con el Convenio Europeo de Derechos del Hombre por parte del Tribunal Europeo de Derechos del Hombre que conlleva la consecuencia de que las instituciones europeas no pueden defenderse ante el citado Tribunal por no ser parte del Convenio. Véase al respecto: TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS DEL HOMBRE, Sentencia de 18 de febrero de 1999, *Matthews contra el Reino Unido*, en: <http://www.dhcour.coe.fr>. En relación a sus implicaciones para el Derecho Comunitario, véase: Gérard COHEN-JONATHAN y Jean-François FLAUSS, “À propos de l’arrêt Matthews c/ Royaume Uni (18 Février 1999)”, *Revue trimestrielle de droit européen*, nº 4, oct-déc 1999, pp. 599-635; y Luis Ignacio SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, “Sobre el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y Comunitario Europeo (a propósito del asunto Matthews c. Reino Unido)”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 5, enero-junio 1999, pp. 95-108.

<sup>18</sup> En relación a la insuficiente competencia del Tribunal de Justicia en estos ámbitos, véase: Fernando MARIÑO MENÉNDEZ, “Una Unión al servicio del ciudadano (II): Un espacio de libertad, seguridad y justicia”, en: Marcelino OREJA AGUIRRE (Dir.), *El Tratado de Amsterdam. Análisis y comentarios. Vol. I*, Madrid, McGraw-Hill, 1998, pp. 255-297; José MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, *La inmigración y el asilo en la Unión Europea: hacia un nuevo espacio de libertad, seguridad y justicia*, Madrid, Colex, 2002, esp. las pp. 123-130; Brendan SMITH y William WALLACE, “Constitutional Deficits of EU Justice and Home Affairs: Transparency, Accountability and Judicial Control”, en: Jörg MONAR y Wolfgang WESSELS (Eds.), *The European Union after the Treaty of Amsterdam*, London, Continuum, 2001, pp. 125-149.

<sup>19</sup> Laura CARRASCO MACÍA, “Le projet de Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne”, *EIPAScope*, nº 3, 2000, pp. 19-27, p. 20.

<sup>20</sup> CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones de la Presidencia*, Consejo Europeo de Viena, 11 y 12 de diciembre de 1998, Apto. I, en: <http://ue.eu.int>.

<sup>21</sup> CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones de la Presidencia*, Consejo Europeo de Colonia, 3 y 4 de junio de 1999, punto 46, en: <http://ue.eu.int>.

La fundamentación de la Carta, según el mandato de Colonia, era “poner de manifiesto ante los ciudadanos de la Unión la importancia sobresaliente de los derechos fundamentales y su alcance”<sup>22</sup>. La razón para ello reside en que la salvaguardia de los derechos fundamentales es “una condición indispensable para la legitimidad de la misma”<sup>23</sup>. El ejercicio de redacción de la Carta, por tanto, es puramente constitucional para aumentar la visibilidad de la identidad europea. Así el Informe anual sobre Derechos Humanos del Consejo estimaba que existía la “necesidad de crear una Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea con el fin de consagrar, de un modo visible para los ciudadanos de la Unión, la importancia excepcional de dichos derechos y su alcance”<sup>24</sup>.

Ese proceso político no busca, sin embargo, como ha sido la nota predominante de todas las otras citas constitucionales ni incrementar las competencias europeas ni una reforma institucional. Certeramente, Rodríguez Bereijo considera que la Carta viene a colmar una laguna existente en los Tratados constitutivos de la Comunidad Europea, carentes de Declaración de Derechos y que aportará claridad y seguridad jurídica<sup>25</sup>.

#### **4.3. EL MÉTODO DE CONVENCIÓN: UNA INNOVACIÓN EN EL PANORAMA CONSTITUCIONAL EUROPEO.**

La propia finalidad de la Carta va a influir en el órgano de redacción: dado que el objeto del proceso es aproximar la Unión al ciudadano, la tarea de redactar la Carta no se encomendará a una Conferencia Intergubernamental clásica sino a una instancia más participativa. Ese órgano de redacción reunirá, según el mandato de Colonia a “delegados de los Jefes de Estado y de Gobierno y del Presidente de la Comisión Europea y miembros del Parlamento Europeo y de los Parlamentos nacionales”<sup>26</sup>.

A iniciativa de la Presidencia alemana, el Consejo Europeo de Colonia de 3 y 4 de junio de 1999 convocó un “órgano” que constituye una innovación en el panorama constitucional europeo. Supone un órgano diferente de constitucionalización en la Unión Europea, que no es ni la Conferencia Intergubernamental ni el Tribunal de Justicia, y que va a aportar sobre todo un equilibrio entre los roles políticos y judicial<sup>27</sup>. Compuesta por sesenta y dos convencionales,

<sup>22</sup> CONSEJO EUROPEO, *Decisión del Consejo Europeo relativa a la elaboración de una Carta...*, op. cit.

<sup>23</sup> *Ibidem*.

<sup>24</sup> CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (Secretaría general), *Informe anual sobre Derechos Humanos 2001*, Luxemburgo, OPOCE, 2002.

<sup>25</sup> Alvaro RODRÍGUEZ BEREIJO, “La carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea y la protección de los Derechos Humanos”, en: Natividad FERNÁNDEZ SOLA (Coord.), *Unión Europea y Derechos Fundamentales en perspectiva constitucional*, Madrid, Dykinson, 2005, pp. 11-36, esp. la p. 16.

<sup>26</sup> CONSEJO EUROPEO, *Decisión del Consejo Europeo relativa a la elaboración de una Carta...*, op. cit.

<sup>27</sup> Miguel POIARES MADURO, “The double constitutional life of the Charter of Fundamental Rights”, en: Natividad FERNÁNDEZ SOLA (Coord.), *Unión Europea y Derechos Fundamentales en perspectiva constitucional*, Madrid, Dykinson, 2005, pp. 287-331, esp. la p. 293.

representantes de los legislativos y ejecutivos de los quince Estados miembros así como del Parlamento Europeo y de la Comisión, la Convención de la Carta comenzó sus trabajos el 19 de diciembre de 1999.

Tras nueve meses de trabajos y dieciséis sesiones, el 26 de septiembre de 2000 los distintos componentes de la Convención decidieron que podían aprobar por consenso el proyecto de Carta, lo que se hizo el 2 de octubre. El Vicepresidente Guy Braibant, en nombre del Presidente Herzog, la entregó al Consejo Europeo en la Cumbre informal de Biarritz de 13 y 14 de octubre de 2000. Para poderla presentar en esa cita del Consejo Europeo, la Convención había acelerado sus trabajos con la esperanza de que, tras ser aprobada por el Consejo Europeo, éste decidiera incluirla en los trabajos de la Conferencia Intergubernamental que habría de culminar en Niza.

El Consejo Europeo informal de Biarritz aprobó unánimemente el proyecto de Carta, sin que ningún Jefe de Estado o de Gobierno solicitara el reexamen de alguna disposición. Sin embargo, los quince estaban divididos sobre el carácter jurídicamente vinculante de la Carta, manifestándose sólo cinco de ellos a favor de su obligatoriedad inmediata<sup>28</sup>. Este hecho, en sí mismo mostraría que el consenso en torno a la Carta no era completo, o al menos en lo relativo a su naturaleza jurídica y efectos jurídicos. Se opusieron a la vigencia jurídica de la Carta el Reino Unido, Irlanda, Suecia, Finlandia, Dinamarca y Países Bajos<sup>29</sup>. El Reino Unido argumentó la causa de la inclusión de los derechos sociales, los otros por razones de diverso tipo. Estos países no sólo no comparten la idea de suprallegalidad de una Declaración de Derechos sino que además desconfían de su virtual carácter federalizante<sup>30</sup>.

Se transmitió la Carta previamente a la Comisión Europea y el Parlamento, quienes también dieron en los meses siguientes su aprobación a la misma<sup>31</sup>. La Carta sería promulgada en Niza

<sup>28</sup> El Consejo Europeo de Biarritz tuvo carácter informal, por lo que no se aprobó ningún documento oficial de Conclusiones. Sin embargo, la Presidencia francesa sí redactaría un informe basado en el contenido de los trabajos y también contamos con las declaraciones de la rueda de prensa que recogen la aprobación unánime del proyecto de Carta presentado por la Convención. *Informe del Consejo Europeo informal de Biarritz*, 13 y 14 de octubre de 2000, en: <http://ue.eu.int>. En la rueda de prensa, a la pregunta expresada de un periodista sobre la posible obligatoriedad jurídica de la Carta, el Presidente Chirac respondería sólo que ha sido aprobada unánimemente y que sería proclamada en Niza, después del acuerdo de las otras instituciones. Añadiría que le tocaría a la Presidencia sueca (la siguiente) estudiar la cuestión de la posible obligatoriedad de la Carta en el futuro. Por tanto, Chirac implícitamente deja entrever que no tiene ninguna intención de incluir su posible inclusión en los Tratados en la agenda de la Conferencia Intergubernamental. *Conférence de Presse Conjointe de Monsieur Jacques Chirac, Président de la République, de Monsieur Lionel Jospin, Premier Ministre, de Monsieur Romano Prodi, Président de la Commission européenne et de Monsieur Javier Solana, Haut Représentant pour la Politique Extérieure y de Sécurité Commune de l'Union européenne*, Biarritz, 14 octubre 2000, en: <http://www.elysee.fr>.

<sup>29</sup> En la sesión del día 26 de septiembre que aprueba la Carta, en el grupo de los representantes gubernamentales, sólo el representante del gobierno irlandés mantuvo una actitud negativa respecto a la misma.

<sup>30</sup> Luis María DIEZ-PICAZO, *Constitucionalismo de la Unión Europea*, op. cit., pp. 22.

<sup>31</sup> El Parlamento Europeo adoptaría una Decisión aprobando la Carta, en la que también se pronunciaba a favor de su inserción en los Tratados: PARLAMENTO EUROPEO, *Decisión sobre la aprobación del proyecto de Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea*, (Ponentes: Andrew Duff y Johannes Voggenhuber), 14 de noviembre de 2000 (A5-0325/2000) en: <http://www.europarl.eu.int>. La Comisión Europea igualmente la aprobaba en su reunión de 6 de diciembre de 2000. Además adoptaría el 11 de octubre de 2000 una Comunicación sobre la naturaleza de la Carta en la que defendía su incorporación a los Tratados. Véase: COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación sobre la naturaleza*

el 7 de diciembre de 2000, por la Presidenta del Parlamento Europeo, Nicole Fontaine, el Presidente de turno del Consejo, Hubert Védrine, y el Presidente de la Comisión, Romano Prodi, a juicio de algunos no tan solemnemente como se decía en Colonia. Finalmente, el Consejo Europeo decidiría no incorporarla a los Tratados ni otorgarle valor jurídico pleno sino simplemente político. No obstante, a la vez, la Declaración sobre el futuro de Europa aneja al Tratado de Niza que aprobaría ese mismo Consejo recogía la inserción de la Carta en los Tratados como una de las cuestiones a tratar con ocasión de la próxima reforma de 2004<sup>32</sup>.

Desde el momento en que el Consejo Europeo de Colonia consensúa la convocatoria del órgano de redacción de la Carta a la par que la Conferencia Intergubernamental, se anticipa que un impacto indirecto de este proceso en la CIG va a ser inevitable<sup>33</sup>. En ese sentido, el propio Informe Dehaene, redactado a petición de la Comisión por un Grupo de Sabios para preparar su propuesta de reforma estima que es urgente volver a conectar con los ciudadanos europeos y que “la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, preconizada en las conclusiones del Consejo Europeo de Colonia, contribuiría a destacar ante la opinión pública la legitimidad e importancia de las instituciones”<sup>34</sup>.

Antes de que comiencen los dos ejercicios constitucionales ya queda clara la relevancia de la tarea de la redacción de la Carta y que, para dar respuesta a las demandas que el Grupo detecta de democratizar la Unión Europea y acercarla al ciudadano, existen otros métodos distintos a las CIGs. El “método de Convención” aún antes de dar fruto ya se vio como un paso adelante desde el punto de vista de la participación ciudadana y la legitimidad democrática en la decisión como contraposición a las CIGs<sup>35</sup>.

Se sostiene que este método es más constitucional que las tradicionales Conferencias Intergubernamentales porque añade tres elementos nuevos: representación más amplia, deliberación constitucional y politización de la constitucionalización<sup>36</sup>. Por tanto, junto a su

---

de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, 11 de octubre de 2000, COM (2000) 644 final, en: <http://europa.eu.int>.

<sup>32</sup> Declaración sobre el futuro de Europa, Declaración 23 aneja al Tratado de Niza de 26 de febrero de 2001, DOCE C80, de 10.03.2001, pp. 85-86. Es el documento nº 4 del Anexo I.

<sup>33</sup> Philippe DE SCHOUTHEETE, “Guest Editorial: the Intergovernmental Conference”, *Common Market Law Review*, vol. 37, nº 4, 2000, pp. 845-852, esp. la p. 850.

<sup>34</sup> Jean-Luc DEHAENE, David SIMON y Richard Von WEIZSÄCKER, *Las implicaciones institucionales de la ampliación*, Informe de la Comisión Europea, 18 de octubre de 1999, en: <http://europa.eu.int>.

<sup>35</sup> El Segundo de los Informes encargados por la Comisión Europea al Instituto Europeo de Florencia, presentado aún antes de que la Convención de la Carta coronara con éxito su empresa, ya recomienda el método de Convención como método alternativo a las CIGs. A juicio del Comité de Expertos un órgano como la Convención de la Carta reforzaría la legitimidad del proceso de revisión de los Tratados y permitiría la implicación de la sociedad civil. Recomiendan, sin embargo, que se formalicen sus métodos de trabajo, a fin que la regla del consenso no paralice su actividad. Consideran que la Convención debería formular propuestas que luego habrían de ser aprobadas por el Consejo Europeo (quien también podría enmendarlas) y recibir el dictamen conforme del Parlamento Europeo. EUROPEAN UNIVERSITY INSTITUTE, *Reforming the Treaties Amendment Procedures. Second report on the reorganisation of the European Union Treaties*, Report submitted to the European Commission on 31 July 2000, Florence, European Communities, 2000, pp. 23-25.

<sup>36</sup> Miguel POIARES MADURO, “The double constitutional life of the Charter of Fundamental Rights”, en: Natividad FERNÁNDEZ SOLA (Coord.), *Unión Europea y Derechos Fundamentales en perspectiva constitucional*, Madrid, Dykinson, 2005, pp. 287-331, esp. pp. 290-298.

especial composición, representativa de la doble legitimidad europea, otros rasgos definitorios de este nuevo órgano constitucional son los de su transparencia y apertura a la sociedad civil y un peculiar modo de funcionamiento, que mezcla rasgos parlamentarios y diplomáticos. La implicación de la participación de la sociedad civil en la redacción de la Carta busca por una parte incrementar la legitimidad del proceso y, por otra, contribuir a una mayor visibilidad de la Carta<sup>37</sup>.

La Convención se gesta como un órgano constreñido por el mandato del Consejo Europeo, mandato que reinterpretará y le dará un margen para, a través de decisiones autónomas, avanzar en el surgimiento de un método propio. El funcionamiento de la Convención es una de las claves de la eficacia de este método, canalizado por sus principales órganos y vertebrado a través de otros informales, como los estamentos y los grupos políticos. La principal decisión autónoma de la Convención, la de no votar, determinará el surgimiento de una dinámica propia, fundamentada en la deliberación pero que no excluyó una cierta negociación.

Todo ello nos permite anticipar que la Convención ha presentado rasgos de Asamblea parlamentaria y órgano técnico y que se ha visto influida por una cierta negociación propia de una Conferencia Intergubernamental, incluso conducida fuera de sus paredes. La influencia intergubernamental viene determinada por el hecho de que el Consejo Europeo es el mandatario y el receptor del trabajo de la Convención, lo que resulta imposible de obviar. Este órgano innovador, calificado por De Schoutheete como “fascinante”, fue saludado desde los inicios como un gran avance en términos de decisión constitucional democrática y como futuro método de reforma de los Tratados<sup>38</sup>.

#### **4.4. ORÍGENES Y ANTECEDENTES DE LA CONVENCION.**

Cabe preguntarse cuál es el origen del órgano Convención, que a primera vista no había sido nunca utilizado, un órgano cuya peculiaridad es la representación de la doble legitimidad, nacional y europea y de legislativos y ejecutivos<sup>39</sup>. En primer lugar, hay que destacar la originalidad de este órgano ya que su configuración no ha sido el resultado de una decisión racional sino de compromisos intergubernamentales<sup>40</sup>. Suele ser común en la política europea

---

<sup>37</sup> Olivier DE SCHUTTER, “Europe in Search of its Civil Society”, op. cit., p. 206.

<sup>38</sup> Philippe DE SCHOUTHEETE, “Guest Editorial: the Intergovernmental Conference”, op. cit., p. 850. Otro autor, Braibant, representante personal de Chirac y Jospin, ya desde el inicio considera que la Convención es una novedad en materia institucional que puede “prefigurar una Asamblea constituyente”. Guy BRAIBANT, “Conclusions”, op. cit., p. 66.

<sup>39</sup> En 1996, un Comité de Sabios bajo la presidencia de Maria Lourdes Pintasilgo sugirió la elaboración colectiva de un catálogo moderno de derechos y deberes cívicos y sociales. Proponía que en su elaboración participaran en distintos momentos el Parlamento Europeo, los Parlamentos Nacionales, la Comisión Europea y los gobiernos nacionales.

<sup>40</sup> Florence DELOCHE-GAUDEZ, “La Convention pour l’élaboration de la Charte des droits fondamentaux...”, op. cit., p. 8; Paul MAGNETTE, “La constitutionnalisation des traités européens. Forces et limites de la ‘méthode



que muchas de sus características constitucionales sean producto de compromisos políticos ideados para compatibilizar visiones contradictorias que cristalizan y se incorporan al modelo<sup>41</sup>.

En su primera propuesta formal Fischer anuncia que en la elaboración de la Carta participaría el Parlamento Europeo junto a los parlamentos nacionales y diversos grupos sociales<sup>42</sup>. No se refiere en absoluto ni a los ejecutivos nacionales ni a la Comisión, sería sólo una Asamblea parlamentaria. En la preparación del Consejo Europeo de Colonia se opusieron dos visiones contrapuestas<sup>43</sup>. Por una parte, el Gobierno francés apoyaba la primera sugerencia de los alemanes: una Asamblea parlamentaria compuesta por representantes del Parlamento Europeo y de los parlamentarios nacionales.

El Reino Unido, con el apoyo de la Secretaría del Consejo y, más tarde, de Alemania sugeriría incorporar a esa Asamblea a representantes de los Gobiernos. Finalmente se aceptaría esta última opción. Inicialmente se pensó otorgar a la Comisión un estatuto de observador, pero ella misma logró que su peso se impusiera al de los otros observadores institucionales y lograr pleno reconocimiento a su representante<sup>44</sup>. Puede verse así que la originalidad del método de Convención fue objeto de una negociación coyuntural, más que de una decisión racional y fundamentada, aunque “a posteriori” los académicos y analistas políticos consideren que responde al propio modelo de la Unión Europea, Unión de ciudadanos y de Estados<sup>45</sup>.

Entre los antecedentes de la Convención, Cot ve el modelo inicial en el procedimiento de redacción de la Convención de Roma de 1950 de Salvaguardia de Derechos del Hombre y Libertades Fundamentales<sup>46</sup>. Estima que su elaboración por la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa a la que se le añadieron los Gobiernos para efectuar ese trabajo, reúne las dos legitimidades. Asociada estrechamente a la redacción de un texto fundador si no constitucional, prefigura en cierta manera lo que después serán las Convenciones de la Unión Europea.

En el marco comunitario, puede encontrarse un propuesta similar que no llegará a materializarse en la Resolución del Parlamento Europeo sobre la Constitución de la Unión

---

conventionnelle”, en: Olivier DE SCHUTTER y Paul NIHOUL, *Réflexions sur les transformations du droit de l'Union européenne*, Bruxelles, Larcier, 2004, pp. 23-51, esp. la p. 23.

<sup>41</sup> Gráinne de BÚRCA, “The Drafting of the European Union Charter of Fundamental Rights”, op. cit., pp.126-127.

<sup>42</sup> JOSCHKA FISCHER, *Debates del Parlamento Europeo*, Sesión del 12 de enero de 1999, en: <http://www.europarl.eu.int>.

<sup>43</sup> Florence DELOCHE-GAUDEZ, “La Convention pour l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux...”, op. cit., pp. 8-9.

<sup>44</sup> De Colonia a Tampere la Comisión conseguiría otro ascenso, ya que obtendría tras una hábil negociación reforzar su peso en la Convención a través de un puesto en el Praesidium.

<sup>45</sup> Francisco ALDECOA LUZARRAGA, “Una Europa”. *Su proceso constituyente (2000-2003)*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2003, p. 122.

<sup>46</sup> Jean-Pierre COT, “Les défis de la Convention européenne: ou comment rattraper un retard de légitimité”, en: Olivier BEAUD, Amand LECHEVALIER, Ingolf PERNICE y Sylvie STRUDEL, *L'Europe en voie de Constitution. Pour un bilan critique des travaux de la Convention*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 69-85, esp. la p. 71.

Europea de 10 de enero de 1994. En ella “Propone que, antes de la Conferencia Intergubernamental prevista para 1996, se celebre una Convención que congregue a los miembros del Parlamento Europeo y de los representantes de los Estados miembros de la Unión con el fin de adoptar, sobre la base de un proyecto de Constitución que habrá de ser sometido por el Parlamento Europeo, las líneas directrices para la Constitución de la Unión Europea y confiar al Parlamento Europeo la tarea de elaborar un proyecto definitivo”<sup>47</sup>.

El antecedente más cercano al método de Convención lo constituyen las “Assises” de Roma que durante la negociación del Tratado de Maastricht, en noviembre de 1990, reunieron a representantes del Parlamento Europeo con representantes de los Parlamentos Nacionales para debatir el alcance de la reforma<sup>48</sup>. Sin embargo, las “Assises” eran de naturaleza exclusivamente parlamentaria, sin incluir a los representantes de los ejecutivos –ni nacionales ni a la Comisión-. También hay que reconocer que su celebración tendría nulo impacto en los trabajos de las Conferencias Intergubernamentales de 1991.

Méndez de Vigo afirma que el procedimiento fue propuesto por primera vez en el Informe del Parlamento Europeo sobre el Tratado de Amsterdam y, es en buena medida “invención”, de sus ponentes, Tsatsos y él mismo<sup>49</sup>. El Informe sobre el Tratado de Amsterdam constata los límites del procedimiento de CIG, estima que, si bien los instrumentos diplomáticos han servido durante un tiempo para impulsar la unificación europea, ahora se impone la política<sup>50</sup>. Dada la sujeción de la reforma al artículo 48 del Tratado de la Unión Europea, propone que se exploren nuevas vías para “desburocratizar” el procedimiento en la fase de preparación. La posibilidad que ofrecen es que el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales adoptaran decisiones comunes sobre la futura configuración de la Unión, preparando la decisión futura de la Conferencia Intergubernamental<sup>51</sup>. Ese “método comunitario de revisión de los Tratados” no innova en su forma sino que recoge la de las “Assises”, su innovación reside en el carácter preparatorio y vinculante de la decisión de la CIG.

El rasgo fundamental de la Convención como método es la originalidad de su composición, que no respondió a una reflexión y decisión racional de las instancias europeas sino al resultado de una negociación típicamente europea. Esto no impide, por otra parte, lo afortunado de la combinación de los cuatro componentes o estamentos: Parlamentos Nacionales, Gobiernos,

<sup>47</sup> PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre la Constitución de la Unión Europea*, 10 de febrero de 1994, Ponente: Hermann (A3-0064/94), punto 2, en: *DOCE*, C 61, de 28.2.1994, p. 155.

<sup>48</sup> Sobre las “Assises” como parte de la estrategia constitucional del Parlamento Europeo, véase: Jim CLOOS, Gaston REINESCH, Daniel VIGNES y Joseph WEYLAND, *Le Traité de Maastricht. Genèse, analyse et commentaires*, Bruxelles, Bruylant, 1994, pp. 48-50.

<sup>49</sup> Íñigo MÉNDEZ DE VIGO, *El rompecabezas...*, op. cit., pp. 28-29.

<sup>50</sup> PARLAMENTO EUROPEO, *Informe sobre el Tratado de Amsterdam*, (Ponentes Méndez de Vigo/Tsatsos), 5 de noviembre de 1997, (A4-0347/97), en: <http://www.europarl.eu.int>.

<sup>51</sup> Méndez de Vigo relata que, a sugerencia de José M<sup>o</sup> Gil-Robles, entonces Presidente del Parlamento Europeo, bautizaron a ese procedimiento como “método comunitario para la revisión de los Tratados”. Íñigo MÉNDEZ DE VIGO, *El rompecabezas...*, op. cit., p. 29.

Parlamento Europeo y Comisión. Esa representación refleja, por una parte, la legitimidad europea y por otra, la nacional, como corresponde a una Unión de ciudadanos y Estados<sup>52</sup>. Es la primera vez en la integración europea que se asocia a los distintos tipos de legitimidades – nacional y europea, legislativos y ejecutivos- en un órgano encargado de una tarea que puede considerarse de carácter constitucional. La Convención, por tanto, es un órgano que responde a la evolución del sistema político producida por la mutación.

#### **4.5. COMPOSICIÓN Y REPRESENTATIVIDAD: LAS DOS LEGITIMIDADES DE LA CONSTRUCCIÓN EUROPEA.**

El Consejo Europeo de Colonia propone un proceso de elaboración de la Carta que resulta inédito en la escena política europea, encargándola a un órgano compuesto por los representantes de los Jefes de Estado y de Gobierno y del Presidente de la Comisión, miembros de los Parlamentos Nacionales y miembros del Parlamento Europeo. La innovación fundamental que introduce este método es la participación de los parlamentarios “multiplicadores y portadores de la legitimidad democrática” en la fase de redacción del Derecho Originario, asumiendo una parte de la responsabilidad política del resultado<sup>53</sup>. Los otros dos componentes –los representantes de los Gobierno de los Estados miembros y la Comisión- han sido tradicionalmente parte del método de Conferencia Intergubernamental.

Participarían como observadores, a tenor de lo acordado en Colonia, miembros del Tribunal de Justicia Europeo y habría de escucharse la opinión de representantes del Comité Económico y Social, el Comité de las Regiones, de grupos sociales y de expertos<sup>54</sup>. La importancia de encargar la redacción de la Carta a un órgano más participativo que la clásica CIG puede verse como parte esencial del objetivo buscado por este proceso: la de hacer más accesible la construcción europea al ciudadano europeo. De ahí que se buscara asociar a los representantes electos de los ciudadanos europeos.

Se encargaría a la Presidencia finlandesa que elaborara un documento, recogiendo detalladamente la composición del “órgano” encargado de redactar la Carta. El Consejo Europeo de Tampere, de octubre de 1999, concretaría la composición exacta, la organización y

---

<sup>52</sup> Esta consideración no es nueva, así el Proyecto de Constitución de la Unión Europea elaborado por el Parlamento Europeo en 1994, disponía en su artículo 1 que “La Unión Europea (en lo sucesivo denominada “la Unión”) está constituida por los Estados miembros y sus ciudadanos”. Véase: PARLAMENTO EUROPEO, *Proyecto de Constitución de la Unión Europea. Anexo a la Resolución del Parlamento Europeo sobre la Constitución Europea*, 10 de febrero de 1994, Ponente: Hermann (A3-0064/94), punto 2, en: *DOCE*, C 61, de 28.2.1994, p. 155.

<sup>53</sup> Wolfgang DIX, “Charte des droits fondamentaux et Convention. De nouvelles voies pour réformer l'UE?”, *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne*, nº 448, mai 2001, pp. 305-310, esp. la p. 308.

<sup>54</sup> CONSEJO EUROPEO, *Decisión del Consejo Europeo relativa a la elaboración de una Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, op. cit., Anexo IV.

los procedimientos de trabajo de este órgano<sup>55</sup>. La Convención de la Carta estaría formada por 62 miembros: quince representantes de los Jefes de Estado y de Gobierno, dieciséis miembros del Parlamento Europeo, treinta miembros de los Parlamentos nacionales y un representante del Presidente de la Comisión Europea<sup>56</sup>.

El número exacto de representantes de cada uno de los componentes fue también objeto de una ardua negociación<sup>57</sup>. Finalmente se acordó que el Parlamento Europeo superara en número a los Representantes Gubernamentales y la cifra de 30 para parlamentarios nacionales con la idea de que estuvieran adecuadamente representadas las dos cámaras en el caso de los Parlamentos bicamerales así como el partido en el Gobierno y el partido mayoritario en la oposición.

En la composición del órgano predominan los representantes de los Estados miembros, Gobiernos y Parlamentos. Así de los sesenta y dos convencionales, cuarenta y cinco lo son por los Estados miembros y sólo diecisiete por las instituciones comunes. Sin embargo, este desequilibrio no ha supuesto en última instancia una posición privilegiada para los Estados, ni un predominio de las posiciones reacias a la integración, a causa del peculiar método deliberativo de la Convención. Otro factor que garantizó el respeto a las posiciones de las instituciones comunes es que según el mandato de Colonia, eran el Consejo, el Parlamento y la Comisión las encargadas de proclamar la Carta<sup>58</sup>. En última instancia, por tanto, se requería la aprobación de las tres, lo que ha permitido un cierto ascendiente de sus representantes.

Desde otro punto de vista, se producía un predominio claro de los parlamentarios frente a los representantes de los ejecutivos, así cuarenta y seis de los sesenta y dos convencionales titulares serían parlamentarios electos para las legislaturas nacionales o la europea. Por el contrario, sólo dieciséis miembros representaban a los ejecutivos, quince por los Estados miembros y uno por la Comisión. Indudablemente existe una diferencia radical con una Conferencia Intergubernamental, aunque también hay que matizar que la influencia de los representantes de los Gobiernos no fue proporcional a su número sino claramente muy superior. Los intereses regionales como tal no estaban representados directamente en la Convención, ya que Tampere sólo estableció una obligación de consultar al Comité de las

---

<sup>55</sup> CONSEJO EUROPEO, *Composición, método de trabajo y disposiciones prácticas del órgano competente para la elaboración de un proyecto de Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, con arreglo a lo dispuesto en las conclusiones de Colonia*, Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Tampere, 15 y 16 de octubre de 1999, Anexo, en: <http://ue.eu.int>. Es el documento nº 3 del Anexo I.

<sup>56</sup> La composición de la Convención de la Carta se recoge en una tabla anexa. Hay que destacar el caso especial del representante personal del Gobierno francés Guy Braibant, a causa de la existencia de cohabitación en su país. Como él mismo sostiene, fue nombrado representante personal tanto del Presidente de la República Chirac como del Primer Ministro Jospin. Guy BRAIBANT, "Conclusions", op. cit., pp. 66-67.

<sup>57</sup> Florence DELOCHE-GAUDEZ, "La Convention pour l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux...", op. cit., pp. 9-10.

<sup>58</sup> Isabel ORTIZ, "La constitutionnalisation de l'ordre juridique communautaire, un exemple concret: La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne de l'an 2000", *Non-State Actors and International Law*, vol. 2, nº 3, 2002, pp. 241-258, esp. la p. 254.

Regiones. Sin embargo, hay que tener en cuenta que por aquellos Estados federales cuyas segundas cámaras reúnen una cámara regional sí permitió una cierta representación de los intereses regionales.

En relación a la representatividad de la Convención, ésta por su amplio carácter englobó a más tendencias políticas y sensibilidades políticas y culturales que una Conferencia Intergubernamental clásica. Sorprende, sin embargo, que en la Convención de la Carta sólo haya habido diez mujeres como miembros titulares y catorce suplentes<sup>59</sup>. Así, la representación femenina no alcanzaría ni al 20% total de los miembros<sup>60</sup>. Igualmente también es un dato a reseñar que, a pesar del enorme crisol de razas que era la Europa de los Quince en 1999, todos los convencionales fueran de raza blanca.

La composición de la Convención, por tanto, arroja un panorama de enorme heterogeneidad, ya que multiplica los rasgos distintivos de los miembros: distintas nacionalidades, distintas procedencias (legislativo, ejecutivo), distintas ideologías, distintas culturas jurídico-políticas, distintas percepciones del proyecto europeo. Sin embargo, ese mosaico de diferencias no sólo no será un obstáculo al acuerdo final sino que lo favorecerá, surgiendo entre todos ellos lo que se ha venido a calificar como de “química de la Convención”. A juicio de Deloche-Gaudez tres son los factores que han hecho que la Convención triunfe como método a pesar de las divergencias de sus componentes: el papel director fuerte del Praesidium y de la Secretaría, el propio convencimiento de los convencionales de la importancia de su tarea y el surgimiento de un proceso deliberativo que ha facilitado la comprensión mutua<sup>61</sup>.

Se mostró desde los inicios un espíritu nuevo de trabajo, caracterizado por el esfuerzo por la comprensión mutua, difícil, teniendo en cuenta la heterogeneidad de su composición. Esta, sin embargo, garantizaría la democracia y la eficacia, aunando la presencia de todas las sensibilidades europeas en materia de derechos humanos con la capacidad de llegar a acuerdos<sup>62</sup>.

---

<sup>59</sup> No habría ninguna mujer entre los representantes de los ejecutivos, ni entre los titulares de los Jefes de Estado y de Gobierno ni el representante de la Comisión sería una mujer. Mujeres eran cinco de las representantes del Parlamento Europeo y cuatro por los Parlamentos Nacionales de Finlandia, Luxemburgo, Dinamarca y Portugal, y otra por el Comité de las Regiones en calidad de observadora. Ver tabla anexa sobre la composición de la Convención.

<sup>60</sup> A juicio de Freixes y Remotti, la Convención ha ignorado las disposiciones comunitarias sobre representación equilibrada de mujeres y hombres en la toma de decisión recogidas en diversos instrumentos jurídicos comunitarios. Véase al respecto: Teresa FREIXES y José Carlos REMOTTI, *El futuro de Europa. Constitución y Derechos Fundamentales*, Valencia, Ed. Minim, 2002, pp. 27 y 28.

<sup>61</sup> Florence DELOCHE-GAUDEZ, “La Convention pour l’élaboration de la Charte des droits fondamentaux...”, op. cit., pp. 14-15.

<sup>62</sup> Antonio VITORINO, “La Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne”, *Revue du Droit de l’Union européenne*, 3, 2000, p. 500.

#### **4.6. LA CONVENCIÓN DE LA CARTA: REDACCIÓN Y DECISIÓN FINAL.**

La Convención de la Carta, como órgano político que era, comenzaría sus trabajos adoptando una serie de normas relativas a su objetivo y métodos. Estas decisiones fueron fundamentales ya que pusieron de manifiesto su autonomía frente al Consejo Europeo: decidiría así trabajar sobre un texto jurídico, preparado para entrar en vigor, y adoptarlo por consenso.

Solucionadas en las primeras sesiones las cuestiones generales de procedimiento, en febrero la Convención comenzó a trabajar sobre una lista de derechos. Esa lista inicial fue elaborada entre la Secretaría y el Presidente, basándose en las fuentes de Colonia. Igualmente se discutieron las cuestiones horizontales relativas a la naturaleza jurídica del texto, su alcance, las relaciones con otros instrumentos internacionales o la garantía judicial también sobre un texto de la Secretaría<sup>63</sup>.

A iniciativa del Praesidium, se decidió dividir los derechos en varias categorías: derechos civiles clásicos, derechos de ciudadanía y derechos económicos y sociales. Sobre cada uno de los tipos de derechos y las cuestiones horizontales se celebró entre marzo y mayo un debate plenario de la Convención en su formación de grupo de trabajo o “sesión informal”, trabajando sobre los documentos elaborados por la Secretaría a petición del Praesidium<sup>64</sup>. Para elaborar esos documentos, la Secretaría y el Praesidium habían de tener en cuenta, como disponía Tampere, las contribuciones de los miembros de la Convención<sup>65</sup>. Pronto comenzaron a considerarse también las contribuciones elaboradas por los miembros de la sociedad civil.

Teniendo en cuenta los resultados del debate de las sesiones informales, la Secretaría elaboraba un texto que remitía al Praesidium para su aprobación<sup>66</sup>. Este texto se volvía a enviar a la Convención para su debate y para que los convencionales en un plazo dado presentaran enmiendas. Finalmente, a la luz de las enmiendas que la Secretaría seleccionaba y agrupaba por temas, el Praesidium modificaba el texto que volvía a poner a disposición de la Convención para su debate y estudio. Las enmiendas propuestas por los convencionales se decidió que no fueran objeto de voto, como ocurre en la práctica parlamentaria, sino que

<sup>63</sup> Véase respectivamente: NOTA DE LA PRESIDENCIA DEL ÓRGANO, *Proyecto de lista de los derechos fundamentales*, 27 de enero de 2000, (CHARTE 4112/2/00 REV 2 BODY 4) y SECRETARÍA DEL ÓRGANO, *Cuestiones horizontales relacionadas con el Proyecto de Carta*, 20 de enero de 2000, (CHARTE 4111/00 BODY3).

<sup>64</sup> NOTA DEL PRAESIDIUM, *Propuestas de artículos*, 15 de febrero de 2000, (CHARTE 4123/1/00 CONVENT 5); NOTA DEL PRAESIDIUM, *Propuestas de artículos 10 a 19*, 24 de febrero de 2000, (CHARTE 4137/00 CONVENT 8); NOTA DEL PRAESIDIUM, *Propuestas para los artículos 1 a 9*, 28 de febrero de 2000, (CHARTE 4141/00 CONVENT 10).

<sup>65</sup> Todas las contribuciones escritas de los miembros de la Convención se hacían públicas en Internet junto a las de la sociedad civil. Al término del ejercicio se habían producido un total de unas 325 contribuciones.

<sup>66</sup> Los derechos civiles y políticos se examinaron en el seno de la primera reunión de la Convención como grupo de trabajo los días 24 y 25 de febrero. Véase: CONVENCIÓN DE LA CARTA, *Acta de la primera reunión, en grupo de trabajo, de la Convención encargada de elaborar un proyecto de Carta*, Bruselas, 24 y 25 de febrero de 2000, (CHARTE 4147/00 CONVENT 11).

habían de servir de base al Praesidium para ir redactando la versión definitiva del proyecto de Carta<sup>67</sup>.

La Convención trabajó fundamentalmente en sesión plenaria formal y como grupo de trabajo o informal. La diferencia entre ambas estribaba en que en la última los suplentes tenían libertad de intervención. Esta dinámica, por tanto, duplicaba la influencia del Parlamento Europeo, dado que era siempre el que contaba con más suplentes sobre el terreno y además preparados para intervenir y canalizar los debates. El método de Convención de aprobación a través del consenso consiste en que el Praesidium presenta propuestas de textos, la Convención las debate, sobre el resultado de los debates y las enmiendas formales, el Praesidium introduce modificaciones al texto hasta que éste no recibe oposición.

No hay que olvidar el trabajo de la Convención fuera del plenario. Ya se han mencionado las reuniones de los estamentos, que se multiplicaron hacia el final de los trabajos por la decisión del Praesidium de que los cuatro componentes habían de lograr el consenso por separado, para poder estimarlo en el conjunto de la Convención. Igualmente, a iniciativa de los eurodiputados, se organizaron reuniones de los grupos políticos mayoritarios que reunían a los convencionales tanto del Parlamento Europeo, de los parlamentos nacionales como de los Gobiernos de una misma familia política con la finalidad de aunar posiciones en torno a los distintos temas<sup>68</sup>. Méndez de Vigo, en este sentido, alaba la eficaz labor llevada a cabo por los partidos políticos consiguiendo líneas de acuerdo horizontales<sup>69</sup>. Igualmente en todos los países se celebraban reuniones de todos los convencionales de esa nacionalidad, pertenecieran al estamento que fuera<sup>70</sup>.

Estas reuniones de los componentes y los partidos políticos resultaron claves ya que así dos de las divisiones más profundas que se produjeron en la Convención, entre la izquierda y la derecha, la relativa al derecho de huelga y la limitación del derecho de propiedad y a la mención de la herencia religiosa en el Preámbulo, pudieron solucionarse gracias a una transacción de compromiso en el seno del estamento del Parlamento Europeo. El resultado de esa negociación fue interpretado por el Presidente del estamento, Méndez de Vigo como un mandato de negociación en el Praesidium, haciendo posible la transacción final.

El Presidente estuvo listo para someter a la Convención la estructura definitiva de Carta el 13 de julio de 2000<sup>71</sup>. Decidió agrupar los tipos de derechos bajo seis rúbricas fáciles de retener:

---

<sup>67</sup> Véase a título de ejemplo: CONVENCION DE LA CARTA, *Informe de la tercera reunión plenaria de la Convención*, 20 y 21 de marzo de 2000, (CHARTE 4212/00 CONVENT 24).

<sup>68</sup> Así el grupo del PPE estaría presidido por Ingo Friedrich, mientras que el del PSE por la francesa Pervenche Bères.

<sup>69</sup> Íñigo MÉNDEZ DE VIGO, *El rompecabezas...*, op. cit., p. 85.

<sup>70</sup> Íñigo MÉNDEZ DE VIGO, *El rompecabezas...*, op. cit., p. 89.

<sup>71</sup> NOTA DEL PRAESIDIUM, *Estructura de la Carta*, 13 de julio de 2000, (CHARTE 4412/00 CONVENT 44).

derechos de las personas, libertades, igualdad, solidaridad, ciudadanía y justicia. Además, el capítulo séptimo recogería las disposiciones generales. En el proyecto final se mantendría esa misma distribución, si bien el capítulo primero cambiaría de nombre para pasar a denominarse “dignidad”, y el segundo “libertad”. Quedaron así los derechos reunidos en torno al valor al que responden.

A partir de las discusiones para propuestas de compromiso, y una vez claro que la Convención habría de terminar su trabajo para octubre, la Presidencia presentó al pleno un proyecto completo de Carta el 28 de julio de 2000<sup>72</sup>. Con las vacaciones por medio, se dejó de plazo a los convencionales hasta el 1 de septiembre para que hicieran llegar a cada uno de los Vicepresidentes de su estamento sus observaciones. En esta fase, no se contemplaron las enmiendas sino simplemente las observaciones. Del 11 al 13 de septiembre se programaron reuniones de cada uno de los Vicepresidentes con cada uno de los estamentos, a fin de consensuar una postura única en torno a la Carta. Ya se ha mencionado el papel fundamental que ejerció para el consenso final, el acuerdo alcanzado por las dos facciones ideológicas principales en el seno de la delegación del Parlamento Europeo.

Con las posiciones de los estamentos, el Praesidium presentó el 14 de septiembre un nuevo proyecto que constituía la propuesta de compromiso<sup>73</sup>. Sería el proyecto en torno al cual se alcanzó el acuerdo definitivo en las nuevas reuniones de los estamentos de los días 25 y 26 de septiembre, que recogen ya pocas variaciones<sup>74</sup>. Así el 26 de octubre de 2000, la Convención pudo alcanzar un “acuerdo muy amplio” en torno a un proyecto de Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea<sup>75</sup>. Podía considerarse que se había logrado el consenso al suscribirlo 60 de los 62 convencionales<sup>76</sup>.

Sin embargo, dada la ausencia del Presidente Herzog por razones de salud, la Convención tuvo que volver a reunirse el 2 de octubre, a fin de que su Presidente pudiera estimar oficialmente la existencia del consenso. Sería la última de las sesiones de la Convención, que se disolvería tras la entrega del proyecto de Carta al Consejo Europeo en Biarritz los días 13 y 14 de octubre. Junto a la Carta, el Praesidium había elaborado un documento que recogía las

---

<sup>72</sup> NOTA DEL PRAESIDIUM, *Texto completo de la Carta propuesto por el Praesidium*, 28 de julio de 2000, (CHARTE 4422/00 CONVENT 45).

<sup>73</sup> CONVENCION DE LA CARTA, *Proyecto de Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, 14 de septiembre de 2000, (CHARTE 4470/00 CONVENT 47). Se presentó la misma versión revisada por los juristas lingüistas el 21 de septiembre, es el documento CHARTE 4470/1/00 REV 1, CONVENT 47.

<sup>74</sup> CONVENCION DE LA CARTA, *Proyecto de Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, 28 de septiembre de 2000, (CHARTE 4487/00 CONVENT 50).

<sup>75</sup> CONVENCION DE LA CARTA, *Sexta reunión de la Convención*, 25 y 26 de septiembre de 2000, (11561/00 Presse 331).

<sup>76</sup> Se opusieron al proyecto de Carta George Berthu, eurodiputado francés del grupo “Unión por la Europa de las Naciones” y el danés Jens-Peter Bonde del grupo de “Europa de las Democracias y las Diferencias, tanto en la reunión de septiembre que adoptó el proyecto de Carta como en la última reunión de la Convención el 2 de octubre en que ésta proclamó la Carta. Ambos pertenecientes a partidos euroescépticos representaban una tendencia marginal en el Parlamento Europeo.



explicaciones de la redacción, que recogían el origen de cada uno de los derechos, así como su alcance y sentido<sup>77</sup>. Ese documento nunca sería aprobado por la Convención, ni pensado para tener ningún tipo de efectos jurídicos. Deloche-Gaudez califica el modo de decisión de la Convención como de una “búsqueda iterativa del consenso”<sup>78</sup>. Bajo la presión del reloj, se fue reredactando poco a poco el texto final hasta que contó con la aceptación de la mayor parte de los convencionales.

#### **4.7. LA ORGANIZACIÓN DE LA CONVENCIÓN: ORGANOS FORMALES E INFORMALES.**

La Convención de la Carta se organizó en torno a una serie de órganos que ayudaron a organizar su trabajo y funcionamiento. Unos venían ya dados por las disposiciones de Tampere y tenían carácter formal: son la Presidencia, el Praesidium y la Secretaría. Por otra parte, Tampere también disponía que la Convención abordará el trabajo técnico a través de la formación de Grupos de Trabajo. Sin embargo, por sugerencia del Praesidium, que fue aceptada por el conjunto de la Convención, éstos nunca verían la luz.

Junto a los órganos formales, podemos considerar a las componentes o estamentos como órganos informales. Los estamentos eran mencionados por las Decisiones de Colonia y Tampere en tanto que origen y causa de la representación de los convencionales. Esto es, los convencionales lo eran en tanto que representantes de una determinada institución o grupos de instituciones. Sin embargo, para el Consejo Europeo, los estamentos no tienen una consideración orgánica, salvo que se tienen en cuenta para la determinación del consenso final. Sin embargo, merecen el calificativo de “órganos informales” ya que el criterio de pertenencia sirvió de base para una cierta estructura y cooperación interna que actuó como elemento vertebrador de la Convención.

##### **4.7.1. Los órganos de la Convención: Presidencia, Praesidium y Secretaría.**

Las disposiciones de Tampere sobre los métodos de trabajo del órgano encargado de redactar la Carta establecían la organización de la Convención en torno a una serie de órganos formales, cada uno de ellos con una tarea específica<sup>79</sup>. La Convención seguiría en lo principal

---

<sup>77</sup> NOTA DEL PRAESIDIUM, *Explicaciones al proyecto de Carta de Derechos Fundamentales*, 20 de septiembre de 2000, (CHARTÉ 4471/00 CONVENT 48).

<sup>78</sup> Florence DELOCHE-GAUDEZ, “La Convention pour l’élaboration de la Charte des droits fondamentaux...”, op. cit., p. 24.

<sup>79</sup> En relación al procedimiento de trabajo de la Convención y al proceso de redacción de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea puede consultarse: Gráinne de BÚRCA, “The Drafting of the European Union Charter of Fundamental Rights”, op. cit., pp. 126-138; Florence DELOCHE-GAUDEZ, *La Convention pour l’élaboration de la Charte des droits fondamentaux...*, op. cit.; Antonio FERNÁNDEZ TOMÁS, *La Carta de Derechos Fundamentales*

sus indicaciones, si bien, también se apartaría de las mismas cuando lo estimó necesario, como en el caso de los Grupos “ad hoc”. Los órganos de la Convención de la Carta son:

1. El Presidente: Tampere disponía que “el órgano elegirá a su Presidente”<sup>80</sup>. Las funciones del Presidente serían las de proponer, junto a los Vicepresidentes el programa de trabajo y llevar a cabo los trabajos preparatorios pertinentes. El Presidente es parte del Comité de Redacción – Praesidium- y le corresponde apreciar si el texto puede ser suscrito por todas las partes para, a continuación, presentarlo al Consejo Europeo.

Cuando se conoció que Schröder había nombrado a Roman Herzog como representante personal, se impulsó su candidatura a la Presidencia del órgano por parte esencialmente del Parlamento Europeo, sin que encontrara oposiciones significativas<sup>81</sup>. Remaron a su favor tres tipos de factores diferentes: en primer lugar, el peso de su persona y trayectoria política y académica, exPresidente de Alemania, exPresidente del Tribunal Constitucional de Kahrsluhe y reputado especialista en materia de derechos humanos. Segundo, fue del agrado de casi todos y, especialmente de los Gobiernos, la idea de que el órgano fuera presidido por un representante de los Gobiernos. Por último, parecía lógico, además, que fuera el alemán, toda vez que de este Gobierno había partido la iniciativa de la redacción de una Carta de Derechos.

La primera sesión de diciembre logró la elección por aclamación de Roman Herzog como su Presidente<sup>82</sup>. Su personalidad, conocimiento de la materia y capacidad de trabajo serán una de las claves en los inicios para el éxito de la Convención. A él igualmente hay que atribuirle la preparación y organización de los trabajos del órgano y algunas sabias decisiones puntuales que ayudarían al éxito de la Convención y que después se convertirían en “acquis conventionel”, esto es, en rasgos definitorios del propio método. Cabe atribuirle el sistema de trabajo “como sí” que llevaría a una redacción jurídica de la Carta preparada para integrarse en los Tratados o al consenso como regla de decisión.

Otras pautas para el trabajo que derivaron de Herzog fueron: no caer en la retórica, respetar el marco de competencias fijados en los Tratados, no incluir ninguna disposición contraria a las Constituciones nacionales o que requiriesen una reforma de éstas y la redacción de un texto legible y comprensible para el ciudadano<sup>83</sup>. Sin embargo, problemas familiares le impedirían presidir los trabajos en las últimas sesiones, y no contando con un suplente, tomaron la

---

de la Unión Europea, Valencia, Tirant lo Blanch, 2001; Teresa FREIXES y José Carlos REMOTTI, *El futuro de Europa. Constitución y Derechos Fundamentales*, Valencia, Ed. Minim, 2002, pp. 23-45.

<sup>80</sup> CONSEJO EUROPEO, *Composición, método de trabajo y disposiciones prácticas ...*, op. cit., punto A, aptdo. ii).

<sup>81</sup> Iñigo MÉNDEZ DE VIGO, *El rompecabezas...*, op. cit., p. 62.

<sup>82</sup> Esa reunión además procedería al nombramiento del comité de redacción, Praesidium, y a discutir la tarea que tenían por delante y los métodos de trabajo para conseguirla. Véase: CONVENCION DE LA CARTA, *Informe de la primera reunión de la Convención encargada de elaborar una Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, Bruselas, 19 de diciembre de 1999, (CHARTE 4105/00, BODY 1), en: <http://ue.eu.int>.

<sup>83</sup> Iñigo MÉNDEZ DE VIGO, *El rompecabezas...*, op. cit., pp. 78-79.

dirección de los trabajos los Vicepresidentes. Tras la experiencia de esta Convención, la figura del Presidente se muestra como una de las claves del método por su gran influencia y poder de dirección, lo que hay que atribuir a la eficaz labor de Herzog. Labor que no sólo se limitó a la organización de los trabajos sino también a tareas sustantivas y redactoras<sup>84</sup>. El ascendente de Herzog llevaría a que en la Convención sobre el futuro de Europa el Consejo Europeo ya no dejara en manos de la Convención el nombramiento de su Presidente sino que lo haría por sí mismo.

2. Los Vicepresidentes: El Consejo Europeo igualmente determinaría que “Ejercerán las funciones de Vicepresidentes del órgano un diputado del Parlamento Europeo, un diputado de un parlamento nacional y el representante del Presidente del Consejo Europeo, cuando no haya sido elegido para la Presidencia. El diputado del Parlamento Europeo y el diputado de un parlamento nacional que ejerzan las funciones de Vicepresidentes serán elegidos respectivamente por los diputados del Parlamento Europeo y por los diputados de los parlamentos nacionales que formen parte del órgano”<sup>85</sup>.

La principal función de los Vicepresidentes era la de representar a cada uno de sus estamentos en el “comité de redacción”, además debían consultar periódicamente con sus respectivos estamentos. Por tanto, su misión era la de actuar de correa de transmisión entre sus estamentos y el Praesidium a fin de garantizar el progresivo surgimiento del consenso. Al final de los trabajos de la Convención su tarea se reveló clave al recoger en el seno de las reuniones por estamentos las demandas de cada una de ellas, llevarlas al Praesidium y tratar allí de encontrar el encaje de todas ellas en el producto final.

Antes de la reunión de constitución del “órgano” en diciembre, tanto los representantes de los Parlamentos Nacionales como los de los Gobiernos celebraron reuniones preparatorias. En esas reuniones, a la vez que la candidatura de Herzog como Presidente, surgió la de Gunnar Jansson como Vicepresidente por los Parlamentos Nacionales<sup>86</sup>. Méndez de Vigo se convirtió en Vicepresidente y miembro del Praesidium al haber sido previamente nombrado Presidente de la delegación del Parlamento Europeo en la propia negociación de composición de la representación. En la Vicepresidencia correspondiente a los Gobiernos nacionales se sentaría el representante de la Presidencia semestral del Consejo Europeo. Así se turnarían Paavo Nikula por Finlandia, Pedro Bacelar de Vasconcellos por Portugal y Guy Braibant por Francia<sup>87</sup>.

---

<sup>84</sup> En este sentido, de la pluma de Herzog saldría la estructura de Carta de siete capítulos presentada a la Convención o el proyecto de Preámbulo.

<sup>85</sup> CONSEJO EUROPEO, *Composición, método de trabajo y disposiciones prácticas* ..., op. cit., punto A, aptdo. ii).

<sup>86</sup> El nombramiento de Gunnar Jansson sería resultado de una hábil operación de la Presidencia finlandesa que pudo aupar fácilmente a su candidato dada la desorientación general de los diputados nacionales, que no habían tenido tiempo ni para conocerse ni para organizarse.

<sup>87</sup> Nikula, además Ministro de Justicia de su país, fue un personaje clave no sólo en la negociación previa al documento de Tampere sino también en las reuniones preparatorias de los trabajos de la Convención, ya que él fue el encargado de organizar la sesión constitutiva. Sin embargo, sólo se sentó en el Praesidium en su primera reunión plenaria.

3. El Praesidium: Tampere hacía referencia a un “comité de redacción” integrado por el Presidente, los Vicepresidentes y el Representante de la Comisión y encargado, con la asistencia de la Secretaría, de redactar un anteproyecto de Carta, teniendo en cuenta las propuestas de los miembros del órgano. El “comité de redacción” que adoptó el término alemán de Praesidium se convirtió naturalmente en una Presidencia colegiada.

El papel del Praesidium fundamentalmente ha consistido a lo largo de los trabajos en preparar los trabajos del Pleno, hacer una síntesis de los debates y preparar con la ayuda de la Secretaría de la Convención los textos susceptibles de lograr el consenso. Para ello se reunía unas dos veces al mes, con anterioridad a las sesiones plenarias. Además de estas funciones nominales, a poco a poco el Praesidium, al agrupar a los representantes de los estamentos, se fue configurando como el elemento mediador fundamental en las negociaciones existentes, tratando de buscar soluciones de compromiso<sup>88</sup>. En este sentido, puede considerársele un “laboratorio de la Convención”. Igualmente su papel fue decisivo a la hora de establecer los métodos de trabajo y el funcionamiento de la Convención, sobre todo por no haberse aprobado ningún reglamento de funcionamiento. A este Praesidium de la Convención de la Carta se le deben muchas de las normas de procedimiento que luego aprobaba la Convención y que se consolidarán como “acquis conventionnel”<sup>89</sup>.

En principio, el Praesidium iba a estar compuesto de cinco miembros, sin embargo lo estuvo de seis<sup>90</sup>. El representante del Gobierno francés, Braibant, fue admitido en el Praesidium también durante el semestre precedente bajo Presidencia portuguesa. Dado que los trabajos de la Convención habían de terminar durante Presidencia francesa se quiso así darle mayor continuidad y aligerar los trabajos. Por ello, Francia ejerció una notable presencia en la Convención al estar prácticamente durante todo el ejercicio en el órgano rector de la misma. Esa decisión resultó en un claro dominio de los representantes de los gobierno en el Praesidium, donde detentaban tres de un total de seis. Como ordenaba Tampere también se integró en el Praesidium el representante de la Comisión, que sin embargo, no contaba con el estatuto de Vicepresidente. El resultado fue un Praesidium equilibrado entre los expertos en la materia (Herzog, Vitorino, Braibant) y los políticos y entre las dos ideología predominantes en la Unión Europea, el centro-derecha y el centro izquierda.

---

<sup>88</sup> En el interesante relato de la Convención de la Carta que hace Méndez de Vigo aparecen numerosos ejemplos de cuestiones contenciosas que dividían a la Convención y que fueron negociadas en el seno del Praesidium donde pudo lograrse un acuerdo que posteriormente podía ser endosado por las partes.

<sup>89</sup> Hay que citar, en este sentido, el estatuto de los suplentes o la limitación del tiempo de intervención de los convencionales a tres minutos. Véase respectivamente: las Actas de la Primera y Tercera Reunión del Praesidium (CHARTE 4107/00 BODY 2 y CHARTE 4148/00 CONVENT 12).

<sup>90</sup> En la tabla correspondiente a la composición de la Carta, se incluye un apartado relativo al Praesidium. Véase al respecto la tabla nº 1 del Anexo II.

Al no votarse en la Convención, el Praesidium desempeñó un papel clave al buscar las soluciones que permitieran un equilibrio entre las distintas posiciones encontradas tanto políticas como nacionales. Así no sólo le correspondió la preparación de los trabajos, sino la selección de las enmiendas presentadas por los miembros y la inclusión de aquéllas que, a su juicio, eran susceptibles de conseguir el consenso. Si no formalmente, sí materialmente la constatación de la existencia de consenso le perteneció al Praesidium. Ese margen de apreciación en ocasiones ha sido percibido como una cierta arbitrariedad<sup>91</sup>.

4. La Secretaría de la Convención: La Decisión de Tampere estipula la creación de una Secretaría de la Convención que sale de la Secretaría del Consejo y obligada a colaborar con las Secretarías del Parlamento Europeo, la Comisión y los parlamentos nacionales. El director de la Secretaría fue Jean-Paul Jacqué, antiguo asesor jurídico del Consejo, con larga experiencia en la materia<sup>92</sup>. Trabajando codo con codo con el Praesidium, los funcionarios de la Secretaría redactaron los distintos proyectos de articulado.

La influencia de la Secretaría del Consejo a través de la Secretaría de la Convención ha sido notable, sobre todo a través de la redacción de los textos y de la decisión en materia de determinadas opciones horizontales. Se pronunciará y la Convención adoptará su parecer sobre cuestiones como el ámbito de aplicación de la Carta o los sujetos de los derechos. En algunas decisiones como la aclaración de que la Carta no puede ampliar las competencias de la Unión o excluir de la aplicación de la Carta a los Estados miembros puede verse la influencia intergubernamental de la Secretaría del Consejo. Con la apertura de la Convención a contribuciones de todos sus miembros y de la sociedad civil, se ha desviado poder de la Convención a la Secretaría, encargada de estimar y admitir las enmiendas propuestas y hacer una preselección técnica antes de enviarla al Praesidium<sup>93</sup>.

5. Los Grupos de Trabajo: El mandato de Tampere preveía la creación de “grupos de trabajo *ad hoc*”, abiertos a todos los miembros de la Convención<sup>94</sup>. Inicialmente se consideró la creación de tres grupos de trabajo: derechos civiles, derechos del ciudadano y derechos económicos y sociales. Sin embargo, el Praesidium estimaría que no era conveniente crear grupos de trabajo sino que el propio plenario se reuniría como grupo de trabajo o en “sesión

---

<sup>91</sup> Véase a título de ejemplo: Florence DELOCHE-GAUDEZ, *La Convention pour l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux...*, op. cit., p. 28.

<sup>92</sup> Así De Búrca recuerda que a Jacqué se le considera responsable de un dictamen opuesto a legislación comunitaria en materia de Derechos Humanos, basado en una lectura restrictiva del Dictamen 2/94 del Tribunal de Justicia en materia de la competencia comunitaria en derechos humanos. Considera que el documento redactado por la Secretaría sobre determinadas cuestiones horizontales mantiene la misma perspectiva reticente a reconocer un ámbito de actuación comunitario en materia de derechos comunitarios Gráinne de BÚRCA, “The Drafting of the European Union Charter of Fundamental Rights”, op. cit., pp.134-136.

<sup>93</sup> Olivier DE SCHUTTER, “Europe in Search of its Civil Society”, op. cit., p. 208.

<sup>94</sup> CONSEJO EUROPEO, *Composición, método de trabajo y disposiciones prácticas ...*, op. cit., punto A, aptdo. iii).

informal<sup>95</sup>. El rechazo a la creación de Grupos de Trabajo vino de la mano de los representantes de los Gobiernos, que insistían en su derecho de estar presentes en todas las discusiones sobre todos los asuntos<sup>96</sup>.

La Convención ratificaría la decisión del Praesidium, habida cuenta “de las dificultades surgidas en relación con el reparto de los trabajos entre las distintas categorías de derechos, la necesaria coordinación de los trabajos y de los debates y el problema de garantizar la mayor apertura posible de los trabajos a todos los miembros de la Convención”<sup>97</sup>. En las sesiones informales o de la Convención en formación de grupo de trabajo, los miembros serían libres de participar en función de su interés o de sus propias competencias en la materia. Esta decisión aumentaría notablemente la transparencia y publicidad de los trabajos, al aplicarse a las sesiones informales los mismos criterios que a las ordinarias.

#### **4.7.2. Los estamentos como “órganos informales”: actores y elementos vertebradores.**

La composición de la Convención se arbitró en base a la representatividad de distintas personas o instituciones. El propio Consejo Europeo daría carácter orgánico, si bien informal, al papel de los componentes o estamentos, al estimar que para la validez del documento final ha de poder ser suscrito por “todas las Partes”. Se convierten así en más que una referencia de origen, en una estructura fundamental que vertebrará el trabajo de la Convención. Esto será especialmente importante, al final de la misma, donde las reuniones por estamentos para lograr transacciones serán la clave para el consenso final.

1. Los representantes de los Jefes de Estado o de Gobierno: Este estamento es el más relevante en cuanto a rango en la Convención, al que más se le escuchaba, pero más debido al peso de sus miembros individuales que como estamento, ya que no puede decirse que haya estado cohesionado. Es novedoso en la práctica comunitaria el estatuto otorgado a los representantes de los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, que es el de representante personal<sup>98</sup>. Este estatuto que existe en la práctica diplomática, sin embargo, nunca se había dado en la comunitaria<sup>99</sup>. Según Braibant, se trata de un personaje híbrido y

<sup>95</sup> CONVENCION DE LA CARTA, *Resultado de los Trabajos de la Primera Reunión del Praesidium*, Bruselas, 17 de enero de 2000, (CHARTE 4107/00, BODY 2).

<sup>96</sup> Clemens LADENBURGER, “Introductory Comments on the Convention Method, and on Some Features of an Improved Constitutional Charter”, en: Luis ORTEGA (Ed.), *Studies on European Public Law. The Europeanization of Public Law and the European Constitution*, Valladolid, Lex Nova, 2005, pp. 131-180, p. 138.

<sup>97</sup> CONVENCION DE LA CARTA, *Acta de la segunda reunión de la Convención*, Bruselas, 1 y 2 de febrero de 2000, (CHARTE 4134/00 CONVÉNT 6), punto 6.

<sup>98</sup> Aznar nombró a Álvaro Rodríguez Bereijo, catedrático de derecho financiero y exPresidente del Tribunal Constitucional, como su representante personal.

<sup>99</sup> En los numerosos Grupos “ad hoc” que se han convocado en la práctica comunitaria los representantes lo eran del gobierno del Estado miembro que los nombraba, expresando las instrucciones recibidas y vinculando con su declaración al Gobierno del que dependían. A título de ejemplo pueden citarse el Comité Dooge de preparación de la CIG de 1985 o el Westerdorp previo a la CIG de 1996. Sobre los rasgos característicos de los grupos “ad hoc”, véase:

extraño, toda vez que no está claro que cuando intervenía en la Convención uno de estos representantes hablara a título personal o lo hiciera en nombre de su Gobierno<sup>100</sup>.

La mayor relevancia que se daba a estos representantes frente a los demás estribaba en que la decisión final sobre la Carta pertenecía al Consejo Europeo y se entiende que esos representantes expresan de alguna manera el punto de vista del Estado. Por lo mismo se deduce que ha habido diferencias entre los representantes gubernamentales en razón no sólo de su persona, sino también del país que les enviaba<sup>101</sup>. El Gobierno que mantuvo posiciones más defensivas fue el Reino Unido, apoyado por Irlanda y Suecia. Así no eran infrecuentes las discusiones cerradas entre el representante del Gobierno británico, Goldsmith, y el francés, Braibant, notablemente a causa de la inclusión de los derechos sociales.

En cuanto a la pregunta de si el representante habla a título personal o simplemente refleja la posición de su Gobierno, nos parece que ha sido desigual y que ha dependido del caso concreto. Así Braibant confiesa no haber recibido instrucciones ni de Chirac ni de Jospin, mientras que en el caso del representante británico, Lord Goldsmith, todos daban por supuesto que manifestaba la posición del Gobierno británico<sup>102</sup>. Sin embargo, Deloche-Gaudez sí concluye que han tenido un cierto margen de maniobra, como para permitir el desarrollo de prácticas deliberativas<sup>103</sup>.

2. La Comisión Europea: Tampere incluía en la Convención un representante del Presidente de la Comisión Europea, luego sería éste y no el colegio el que procedería a su nombramiento. El elegido sería el encargado de los Derechos Fundamentales en la Comisión bajo la cartera de Justicia y Asuntos de Interior, el portugués Antonio Vitorino. A pesar de que los documentos hacen referencia siempre a los componentes, desde luego es difícil aplicar este calificativo a la Comisión, dado que su representación se ceñía a un solo miembro<sup>104</sup>. Renombrado jurista de profesión, el papel fundamental de Vitorino se caracterizó por indicar a lo largo de los trabajos de la Convención lo que estipulaba el Derecho de la Unión<sup>105</sup>. Esto, por una parte, parece

---

Brendan P. G. SMITH, *Constitution Building in the European Union. The process of Treaty Reforms*, The Hague, Kluwer Law International, 2002, pp.

<sup>100</sup> Guy BRAIBANT, "Conclusions", op. cit., p. 67.

<sup>101</sup> Florence DELOCHE-GAUDEZ, "La Convention pour l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux...", op. cit., pp. 10-11.

<sup>102</sup> En este sentido, Méndez de Vigo relata que, cuando en la sesión inaugural Lord Goldsmith planteó dividir la Carta en dos partes, causó un gran revuelo. La Convención entendió que el Gobierno británico tenía un plan y que el Praesidium no, a quien le correspondía la redacción de la Carta. Íñigo MÉNDEZ DE VIGO, *El rompecabezas...*, op. cit., p. 68.

<sup>103</sup> Florence DELOCHE-GAUDEZ, "La Convention pour l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux...", op. cit., p. 15.

<sup>104</sup> Méndez de Vigo recuerda la broma de que, cuando estaban previstas reuniones de los estamentos, Vitorino decía que él lo tenía muy fácil porque sólo tenía que reunirse consigo mismo. Íñigo MÉNDEZ DE VIGO, *El rompecabezas...*, op. cit., p. 86.

<sup>105</sup> Florence DELOCHE-GAUDEZ, "La Convention pour l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux...", op. cit., p. 6.

consecuente con el papel de la Comisión de guardiana de los Tratados e incluyó un importante componente de experto en los trabajos del órgano.

3. El Parlamento Europeo: Los dieciséis representantes del Parlamento Europeo, así como sus suplentes, serían nombrados por la Conferencia de Presidentes en proporción a la representación de cada uno de los grupos políticos. Por su procedencia y hábitos de trabajo, los representantes del Parlamento Europeo se organizaron inmediatamente en una delegación organizada que nombró Presidente a Iñigo Méndez de Vigo y Vicepresidenta a la socialista francesa Pervenche Bères.

En relación al papel del estamento Parlamento Europeo en la Convención, Braibant habla de subida al poder progresiva, reforzada por la dimisión de la Convención y las elecciones de junio de 1999<sup>106</sup>. A pesar de que los parlamentarios europeos eran la mitad de numerosos que los nacionales, han resultado dos veces más eficaces. Se han beneficiado de numerosas ventajas en relación a los otros estamentos de la Convención derivadas de que “jugaban en casa”. Así ellos están familiarizados con el Derecho Europeo y las dinámicas políticas europeas<sup>107</sup>. También poseen el dominio de técnicas parlamentarias adoptadas por la Convención, como es el corto tiempo de palabra. Igualmente se conocen los unos a los otros, no estaban tan aislados como otros componentes, sino que han sabido trabajar homogéneamente y con eficacia desde el comienzo de los trabajos. Otra ventaja es que no tenían que desplazarse, ya que la Convención se reunía en la ciudad de su trabajo habitual e, incluso, gran número de las sesiones de la Convención se celebraron en la sede del Parlamento Europeo. Respecto a los demás, ha sido una ventaja importante contar con la proximidad de sus oficinas y de los servicios técnicos del Parlamento Europeo.

El Parlamento Europeo como estamento trabajó con una eficacia remarcable, tanto de cara al interior como al exterior. Así no sólo contaba con una línea política homogénea que defender, la aprobada por las Resoluciones del Parlamento Europeo, sino que también se ha esforzado en lograr compromisos en su seno que luego defender en el plenario como un todo<sup>108</sup>. El ascendente del Parlamento Europeo se muestra en que muchas de sus demandas recogidas en la Resolución Duff/Voggenhuber recibirán respuesta en el texto final de la Convención. Si valoramos el papel del Parlamento Europeo en la Convención respecto a su participación en el

<sup>106</sup> Guy BRAIBANT, “Conclusions”, op. cit., p. 67.

<sup>107</sup> Entre ese conocimiento y dominio hay que citar la importancia de las relaciones personales para hacer avanzar los asuntos. De ahí que desde los eurodiputados y con el apoyo de la Presidenta del Parlamento Europeo surgiera la idea de organizar cenas informales (las “cenas del Hilton”) con los sujetos más influyentes de la Convención a fin de ir allanando el terreno a los acuerdos. Iñigo MÉNDEZ DE VIGO, *El rompecabezas...*, op. cit., pp. 90-92.

<sup>108</sup> En este sentido, Deloche-Gaudez cita que, antes de la primera reunión de septiembre de la Convención, que debía debatir las enmiendas formuladas sobre el anteproyecto del Praesidium, el estamento del Parlamento Europeo alcanzó en su seno un compromiso entre los dos grupos mayoritarios, PPE y PSE, sobre un cierto número de enmiendas a reivindicar en común, respondiendo parte a las demandas de unos y parte a las de otros. Florence DELOCHE-GAUDEZ, “La Convention pour l’élaboration de la Charte des droits fondamentaux...”, op. cit., p. 31.



método habitual de reforma de los Tratados, la Conferencia Intergubernamental, hay que calificarlo de revolución. En su primera participación en una cita constitucional, además, lo hará sacando partido de todas sus oportunidades, siendo posiblemente el actor político decisivo en este método.

4. Los Parlamentos Nacionales: En la composición de la Convención llama la atención el rol otorgado a los representantes de los Parlamentos Nacionales, ya que será la primera vez en la historia de la Comunidad/Unión Europea que participen los Parlamentos nacionales en la elaboración de los textos europeos<sup>109</sup>. Como estamento han estado mal organizados, se han reunido en pocas ocasiones, lo que es lógico teniendo en cuenta tanto que no se conocían como la falta de costumbre de trabajo en entornos multinacionales<sup>110</sup>. Así les costó mucho acordar quien iba a presidir su estamento y, por tanto, integrar el Praesidium, baza jugada con acierto por la Presidencia finlandesa a favor de su representante.

Contaban con la desventaja de tener que desarrollar además sus funciones nacionales, cargados de trabajo y viajando lejos de sus países. Además, también jugaba en su contra su escaso conocimiento de la política europea, de las dinámicas de negociación e, incluso, de la materia técnica de los derechos fundamentales. Sin embargo, esto no quiere decir que hayan sido simples espectadores<sup>111</sup>. Algunos parlamentarios nacionales han hecho valer su influencia individualmente, buscando alianzas con el representante de su Gobierno o de otros Parlamentos nacionales, o en el seno de las reuniones por tendencias políticas que precedían a los plenos en los últimos tiempos de la Convención. Se ha tratado, sin embargo, de una influencia más personal, caso por caso, que como estamento.

También puede atribuirse el escaso perfil de los Parlamentos nacionales en la Convención de la Carta a que no esperaban que se le diera valor jurídico<sup>112</sup>. Entre las ventajas de la participación de este colectivo hay que citar la de la socialización ya que vuelven a sus países y Parlamentos con un conocimiento profundo de la realidad europea que transmitir a sus compañeros.

Al margen de los estamentos puede citarse brevemente el papel de los observadores. El Consejo Europeo, en la Decisión de Tampere, decide nombrar observadores a dos representantes del Tribunal de Justicia y otros dos del Consejo de Europa, uno de los cuales

---

<sup>109</sup> Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, "La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne...", op. cit., p. 675.

<sup>110</sup> Las Cortes Españolas nombraron como sus representantes a Gabriel Cisneros y Jordi Solé Tura, ambos ponentes de la Constitución española de 1978.

<sup>111</sup> Florence DELOCHE-GAUDEZ, "La Convention pour l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux...", op. cit., p. 32.

<sup>112</sup> Christina BENGTON, "National Parliaments in European decision-making: A real prospect or wishful thinking?", *The Federal Trust for Education and Research*, September 2003, p. 4, en: <http://www.fedtrust.co.uk>.

había de pertenecer necesariamente al Tribunal Europeo de Derechos Humanos<sup>113</sup>. Estas previsiones se justifican en la necesidad de garantizar la coherencia jurídica de la Carta así como su compatibilidad con la Convención Europea de Derechos del Hombre, de la cual son miembros los entonces quince Estados de la Unión<sup>114</sup>.

La decisión de Tampere completará los órganos de la Unión Europea, a los que se invitará a que den su opinión: añadirá el Defensor del Pueblo al Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones. La Convención recibió y escuchó a los representantes de los dos órganos consultivos y al Defensor del Pueblo el 2 de febrero, en el curso de su segunda sesión plenaria<sup>115</sup>. Igualmente las disposiciones de Tampere determinan que el “órgano” o su Presidente celebrará un “adecuado cambio de impresiones con los Estados candidatos” a diferencia de Colonia, que no se refería en ningún momento a los Estados candidatos<sup>116</sup>. La Convención celebró una reunión con los representantes de los trece países candidatos el 19 de junio: todos se mostraron a favor de la redacción de una Carta de los derechos pero ninguno de ellos aprobó su carácter vinculante<sup>117</sup>.

No todos los componentes de la Convención de la Carta serán iguales en cuanto a peso, ni estarán cohesionados de la misma manera. Así, quizás el estamento más cohesionado y que se toma más en serio su labor sea el Parlamento Europeo, sin cuya intervención decisiva en colaboración con los grupos políticos no podría haberse arbitrado la más importante transacción entre la izquierda y la derecha, que sirvió de base para que todos los convencionales pudieran encontrarse en la Carta.

<sup>113</sup> Los observadores del Tribunal de Justicia se mantuvieron durante todo el trabajo de la Convención un poco al margen. Esta actitud de prudencia se considera que es debida a que dado que puede tener que pronunciarse en el futuro sobre la Carta, resulta difícil tomar posiciones públicas en el curso de su elaboración. El Consejo de Europa, por el contrario, se mostró muy activo durante el trabajo. Igualmente existía entre los convencionales una actitud muy favorable al Consejo de Europa, tanto porque algunos de los parlamentarios nacionales eran o han sido miembros de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa como porque la Convención contaba entre sus filas a dos antiguos Secretarios Generales de esta organización política europea: Catherine Lalumière, representante del Parlamento Europeo por el Partido Socialista Europeo, y Daniel Tarschys, representante personal del Primer Ministro sueco.

<sup>114</sup> El Praesidium celebraría la audición a los representantes del Consejo de Europa el 17 de abril. Estos se mostrarían preocupados por las relaciones entre la Carta y la CEDH y las futuras relaciones entre los Tribunales. Véase: CONVENCION DE LA CARTA, *Resultado de los Trabajos de la Séptima Reunión del Praesidium*, Bruselas, 17 de abril de 2000, (CHARTE 4305/00, CONVENT 31).

<sup>115</sup> CONVENCION DE LA CARTA, *Resultado de los Trabajos de la Primera Reunión del Praesidium*, Bruselas, 17 de enero de 2000, (CHARTE 4107/00, BODY2).

<sup>116</sup> En el año 2000, los Estados candidatos al ingreso en la Unión Europea eran trece: Bulgaria, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República Checa, Rumanía y Turquía. Apenas unos meses antes, en diciembre de 1999, el Consejo Europeo había decidido otorgar a Turquía el estatuto de candidato. Véase: CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones de la Presidencia*, Helsinki, 10 y 11 de diciembre de 1999, punto 12.

<sup>117</sup> Íñigo MÉNDEZ DE VIGO, *El rompecabezas...*, op. cit., p. 97.

#### **4.8. EL FUNCIONAMIENTO DE LA CONVENCION: AUTONOMIA, DECISION Y APERTURA.**

La Convención en su funcionamiento se mostró como un órgano político muy diferente de la Conferencia Intergubernamental y también de lo que previera el Consejo Europeo. Como órgano político que era, y apoyándose en su legitimidad política que le da una mayoría de representantes electos, reinterpreto a su manera tanto el mandato como las reglas relativas a su funcionamiento que le diera el Consejo Europeo. Decidió así trabajar en un texto jurídico, que pudiera entrar en vigor. Igualmente aceptó la sugerencia de su Presidente de aprobar su propuesta por consenso.

En relación a la apertura y transparencia, la Convención optó también por ir más allá de lo dispuesto por el Consejo Europeo, de forma que el proceso de redacción de la Carta se convertiría en la cita constitucional con una mayor participación directa de la sociedad civil en toda la historia europea. Las peculiares condiciones de la Convención hizo que en su seno se gestaran unas dinámicas singulares, mezclando la deliberación propia de una Asamblea parlamentaria con la negociación como vía de cerrar acuerdos.

##### **4.8.1. La autonomía de la Convención: el acuerdo sobre unas reglas de juego más allá del mandato del Consejo Europeo.**

El Consejo Europeo señaló en Tampere una serie de pautas que habían de guiar el trabajo del órgano y definir el método convencional. Sin embargo, tanto el mandato como las reglas de juego contenían importantes lagunas o ambigüedades, lo que permitió que la propia Convención completara el mandato y se autodiera unas normas de trabajo.

El Consejo Europeo, sin embargo, ejercería un importante control de a través de sus trabajos a través del calendario. Así, en primer lugar, la decisión de Colonia estipuló el plazo en el cual la Convención había de tener listo su proyecto de catálogo de derechos fundamentales, "con tiempo suficiente para el Consejo Europeo que tendrá lugar en diciembre del año 2000"<sup>118</sup>. Posteriormente, el Consejo Europeo de Feira, de junio de 2000, pediría a la Convención que tuviera listo su proyecto de Carta para el Consejo Europeo que había de reunirse en octubre del año 2000, acortando, por tanto, el plazo otorgado<sup>119</sup>. A causa del poco tiempo para realizar los trabajos, fue necesaria mucha agilidad en la adopción de las primeras decisiones para su funcionamiento. La Convención no llega ni siquiera a adoptar un Reglamento de

<sup>118</sup> CONSEJO EUROPEO, *Decisión del Consejo Europeo relativa a la elaboración de una Carta...*, op. cit..

<sup>119</sup> CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones de la Presidencia*, Santa María da Feira, 19 y 20 de junio de 2000, punto 5, en: <http://ue.eu.int>.

funcionamiento sino que irá tomando las decisiones necesarias de funcionamiento a medida que surge su necesidad<sup>120</sup>.

**1. La denominación:** El propio órgano en sus primeras reuniones plantearía la posibilidad de autodenominarse Convención, en memoria quizás a las del siglo XVIII, la de la Revolución francesa o la americana que redactó la Constitución de los Estados Unidos de América<sup>121</sup>. La necesidad de proceder a un cambio de nombre provendría de varios eurodiputados europeos y, finalmente, el nombre de Convención se impondría tras una especie de “golpe de Estado” del Parlamento Europeo<sup>122</sup>, que obtuvo el apoyo de la mayoría del órgano<sup>123</sup>. Según Méndez de Vigo se trató del primer acto de soberanía de la institución<sup>124</sup>. La adopción de este nombre con toda su carga semántica ya era una declaración de intenciones de redactar un documento fundacional, constitucional, más que un mero listado de derechos<sup>125</sup>. El cambio de denominación denota, por tanto, la voluntad de la propia Convención de convertirse en órgano constitucional<sup>126</sup>.

**2. La organización del plenario:** El Praesidium decidió que los convencionales se sentarían por orden alfabético, poniendo de manifiesto la igualdad de estatuto de todos ellos. Ello se impuso por la dificultad de organizarlos por grupos políticos, ya que algunos de los representantes de los gobiernos eran académicos y expertos y no permitían su adscripción a un grupo parlamentario determinado<sup>127</sup>. Tampoco parecía conveniente la organización por estamentos o por delegaciones nacionales, ya que se trató de evitar el aislamiento de los grupos y fomentar el conocimiento mutuo y el diálogo. Este orden establecido, que se ha incorporado al “aquis conventionnel”, ha permitido el conocimiento mutuo y la confianza y se ha revelado como una de las claves para el desarrollo de dinámicas deliberativas. La utilidad de esta forma de interacción se multiplicó por el hecho de producirse algunos cambios en los convencionales

<sup>120</sup> Casi todas las decisiones en materia de procedimiento y funcionamiento se plantearán y tomarán en las dos primeras sesiones plenarios de trabajo del órgano. Véanse las actas respectivas: CHARTE 4105/00, BODY 1 y CHARTE 4134/00 CONVENT 6.

<sup>121</sup> Indudablemente los términos que eligió el órgano han buscado en gran medida connotaciones simbólicas: así “Convención” tiene connotaciones revolucionarias al igual que el término “Praesidium”. Sin embargo, la adopción de este nombre no fue pacífica. Tras la propuesta de los diputados del Parlamento Europeo Maij-Weggen y Schulz de adoptar el nombre de “convent” o Convención, algunos plantearon reticencias y Braibant tuvo que consultarlo a sus mandatarios. Finalmente, el nombre sería aceptado. Sin embargo, es preciso subrayar la alta connotación política de la elección del término Convención.

<sup>122</sup> Guy BRAIBANT, “Conclusions”, op. cit., p. 67.

<sup>123</sup> CONVENCION DE LA CARTA, *Acta de la segunda reunión de la Convención*, Bruselas, 1 y 2 de febrero de 2000, (CHARTE 4134/00 CONVENT 6), punto 3.

<sup>124</sup> Íñigo MÉNDEZ DE VIGO, *El rompecabezas...*, op. cit., p. 71.

<sup>125</sup> Richard BELLAMY y Justus SCHÖNLAU, “The Normality of Constitutional Politics: an Analysis of the Drafting of the EU Charter of Fundamental Rights”, *Constitutionalism Web-Papers*, nº 6, 2003, p. 16, en: <http://les1.man.ac.uk/conweb>.

<sup>126</sup> Triantafyllou recuerda el origen de la adopción de la denominación de Convención por parte de la Convención de Philadelphia, la primera que lo utilizaría: “la asamblea en cuestión tomó, siguiendo la tradición puritana, el nombre de Convención, que implica que el poder constituyente pertenece a una representación del pueblo distinta y superior a la asamblea legislativa ordinaria”. Dimitris N. TRIANTAFYLLOU, *Le projet constitutionnel de la Convención européenne: présentation critique de ses choix-clés*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 21.

<sup>127</sup> Igualmente planteaba problemas la situación de Guy Braibant, representante personal del Presidente de la República gaullista Chirac y del Primer Ministro socialista Jospin. ¿En qué grupo habría de sentarse?

fruto de elecciones nacionales, lo que incidía en una reorganización del plenario y como consecuencia nuevos vecinos.

3. El estatuto de los suplentes: La decisión de Tampere permite igualmente que, cuando los miembros no puedan asistir a las sesiones del “órgano” pueden hacerse sustituir por suplentes. No todos los estamentos nombrarían suplentes<sup>128</sup>. En las primeras reuniones surge un problema con el estatuto de los suplentes. El Parlamento Europeo está acostumbrado a esta práctica, en las comisiones parlamentarias además de los titulares se nombran el mismo número de suplentes. El suplente tiene los mismo derechos de intervención y propuesta de enmiendas que el titular pero sólo podrá votar en ausencia del titular.

El Parlamento Europeo vio en los suplentes la posibilidad de otorgar más plazas a los grupos parlamentarios y lograr así la representación de un mayor número de países<sup>129</sup>. La Presidencia finlandesa, encargada de organizar las primeras sesiones, no quería reconocer derechos a los suplentes en presencia del titular<sup>130</sup>. Finalmente, el Parlamento Europeo en una dura negociación obtuvo no sólo la posibilidad de que los suplentes asistieran a todas las reuniones sino también la participación en los trabajos en las sesiones formales con la excepción de que no podrán intervenir más que en ausencia de su titular<sup>131</sup>. Sólo los titulares podrían interponer enmiendas.

En las sesiones informales, por el contrario, los suplentes tenían derecho de palabra aún en presencia de su titular. Dado que la mayor parte de las sesiones de la Convención fueron informales y que no se votó, en realidad los suplentes tuvieron un papel nada desdeñable. Teniendo en cuenta, además, que los principales suplentes presentes en las sesiones de la Convención eran, como es lógico, los provenientes del Parlamento Europeo, esto ha reforzado indudablemente la influencia de esta institución en la Convención.

4. La interpretación amplia del mandato, no sólo codificación sino actualización: El mandato de Colonia recoge un mandato preciso de codificación para el órgano encargado de su redacción. Se excluye desde el Consejo Europeo, por tanto, la creación de nuevos derechos, precisándose las categorías de derechos que han de recogerse en la Carta así como las fuentes de referencia en cada caso para la codificación. En este sentido, se especifica que la

---

<sup>128</sup> No todas las instancias nacionales que envían representantes a la Convención nombran suplentes, como puede constatarse en la tabla anexa. Así ni Alemania, Grecia, Italia o Luxemburgo enviarían suplentes para los representantes de los Jefes de Estado y de Gobierno. Los Parlamentos Nacionales de Grecia, Luxemburgo y Portugal tampoco nombrarían suplentes y en el caso de España sólo se enviaría un suplente por el Parlamento Nacional de los dos posibles.

<sup>129</sup> Íñigo MÉNDEZ DE VIGO, *El rompecabezas...*, op. cit., pp. 60-61.

<sup>130</sup> Cabe así comentar que en la primera reunión del “órgano” en diciembre de 1999, ni siquiera se permitió a los suplentes el acceso a la sala. Después se lograría un acuerdo satisfactorio para todos.

<sup>131</sup> CONVENCION DE LA CARTA, *Acta de la segunda reunión de la Convención*, Bruselas, 1 y 2 de febrero de 2000, (CHARTE 4134/00 CONVENT 6), punto 4.

Carta ha de incluir los derechos de libertad, igualdad y los principios procesales, tal y como se recogen en la Convención Europea de Derechos del Hombre y se deducen de las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros.

También han de contemplarse los derechos del ciudadano de la Unión, derivados del Tratado de la Comunidad Europea. Por último, se ordena que se incluyan los derechos sociales sobre la base de la Carta Social Europea del Consejo de Europa y de la Carta Comunitaria de los Derechos de los Trabajadores. La función de la Carta, según Colonia, es política, incrementar la visibilidad del compromiso europeo con los derechos, más que otorgar a los ciudadanos una protección jurídica añadida en sus relaciones con la Unión Europea o en la aplicación del Derecho comunitario.

Este mandato, aparentemente preciso encerraba importantes ambigüedades que dieron lugar a controversias. Así, inicialmente, se planteó la duda de qué derechos elegir, cuáles eran verdaderos derechos y cuáles otros sólo principios inspiradores de políticas. La Convención finalmente decidió elegir entre todos esos derechos los que parecieran fundamentales para el ciudadano europeo en sus relaciones con las instituciones europeas o en sus relaciones con las autoridades nacionales cuando aplican el derecho comunitario<sup>132</sup>. Deloche-Gaudez sostiene la importancia que tuvo el mandato dado por el Consejo Europeo para la Convención de la Carta, siendo su primera fuente de legitimidad<sup>133</sup>. Así, el Presidente se ciñó exclusivamente a él para enmarcar el trabajo del órgano y excluir así las ambiciones de algunos, como los representantes del Parlamento Europeo, que señalaban la oportunidad para la redacción de una Constitución. Las ambigüedades del mandato han tenido el efecto político de alimentar el proceso de deliberación, sin bien han ralentizado el trabajo de la Convención<sup>134</sup>.

Se consensuó interpretar de forma amplia el mandato de Colonia, no limitándose a una mera codificación, sino modernizando algunos derechos de los que habían sido consagrados por la Convención Europea hace cincuenta años o, incluso, innovando algunos. Así tomará de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas el derecho a la tutela judicial efectiva o creará algunos nuevos relacionados con los avances tecnológicos, como los relativos a la bioética o a la protección de datos de carácter personal. El mandato de Colonia se refiere a los derechos “tal y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros, como principios generales del Derecho Comunitario”, lo que puede

---

<sup>132</sup> A nuestro juicio, por ello en la Carta de Derechos Fundamentales se excluyen algunos derechos que, aunque presentes en las Constituciones nacionales, no guardan relación con el ámbito de actuación de la Unión, es decir, sus competencias. Así, por ejemplo, no se recoge un derecho a una vivienda digna o a participar en las elecciones nacionales.

<sup>133</sup> Florence DELOCHE-GAUDEZ, “La Convention pour l’élaboration de la Charte des droits fondamentaux...”, op. cit., pp. 5-8.

<sup>134</sup> Florence DELOCHE-GAUDEZ, “La Convention pour l’élaboration de la Charte des droits fondamentaux...”, op. cit., p. 8.

interpretarse como que se abre la mano a una cierta innovación que va más allá de la mera codificación, en la medida en que esas tradiciones constitucionales comunes evolucionan con la realidad social.

5. La redacción “como si”: Una de las principales ambigüedades del mandato residía en el destino final de la Carta, lo cual además repercutía en la estructura y forma a adoptar, si mera declaración política o una estructura articulada lista para incorporarse a los Tratados<sup>135</sup>. Según el mandato de Colonia, sería el Consejo Europeo el que definitivamente decidiera sobre el estatuto jurídico final de la Carta. Aún sin cuestionar su destino final, la decisión de qué forma dar a la Carta era de carácter político y fundamental para el desarrollo del trabajo.

A iniciativa de su Presidente, la Convención decidió elaborar una Carta de derechos propiamente dicha y dejar al margen la cuestión de su incorporación o no a los Tratados. Se abordaría el trabajo de redacción “como si” el documento final fuera a tener efectos jurídicos vinculante y fuera a ser incorporada a los Tratados. Esta decisión del “como sí” afectó directamente a la naturaleza del documento, evitando una lista de buenos deseos como sucede en algunas declaraciones internacionales que no suponen la implicación de los Gobiernos<sup>136</sup>. Así las formulaciones han sido largamente pensadas y debatidas con el objeto de no llegar a meras declaraciones sino a derechos concretos, cuyo alcance y contenido pueda establecerse<sup>137</sup>. Esta útil enseñanza sería igualmente seguida por la Convención Europea.

6. La decisión por consenso: Desde los inicios se planteó el problema de cómo iba a decidir este órgano, a pesar de que el anexo de Tampere se refería a los métodos de trabajo del órgano, no decía nada sobre la forma en que había de adoptarse las decisiones<sup>138</sup>. En relación a la elaboración de la Carta sólo disponía que “Cuando el Presidente del órgano competente considere, en estrecha concertación con los Vicepresidentes, que el texto del proyecto de Carta elaborado por dicho órgano puede finalmente ser suscrito por todas las Partes, lo presentará al Consejo Europeo con arreglo al procedimiento preparatorio habitual”<sup>139</sup>. Méndez de Vigo interpreta esta disposición en el sentido de que era necesario el consenso en el interior de cada estamento y de los cuatro estamentos entre sí<sup>140</sup>.

<sup>135</sup> SECRETARÍA DE LA CONVENCION, *Proyecto de Carta de los Derechos Fundamentales. Cuestiones horizontales*, 28 de enero de 2000, (CHARTER 4111/00 BODY 3).

<sup>136</sup> Richard BELLAMY y Justus SCHÖNLAU, “The Normality of Constitutional Politics...”, op. cit. p. 16.

<sup>137</sup> Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, “La Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne...”, op. cit., p. 677.

<sup>138</sup> Respecto a los métodos de trabajo, el documento de Tampere encarga a un comité de redacción la elaboración de un anteproyecto de carta sobre la base de las propuestas de los miembros del órgano. Establece que cuando el Presidente estime que la propuesta final puede ser suscrita por todas las partes la presentará al Consejo Europeo. No dice, en cambio, nada sobre los métodos de decisión interna del órgano. Véase al respecto: CONSEJO EUROPEO, *Composición, método de trabajo y disposiciones prácticas ...*, op. cit., punto B.

<sup>139</sup> Véase al respecto: CONSEJO EUROPEO, *Composición, método de trabajo y disposiciones prácticas ...*, op. cit., punto B, disposición v).

<sup>140</sup> Íñigo MÉNDEZ DE VIGO, *El rompecabezas...*, op. cit., p. 60.

Herzog lo hizo de una manera similar, viendo que la votación sobre cuestiones individuales tenía que evitarse y la decisión tenía que ser lo más consensual posible. Así propuso a la Convención en su reunión de 24 y 25 de febrero aplicar la norma del consenso, descartando un sistema de votación cuantificada, ya que, a su juicio, la posibilidad de alcanzar la unanimidad no es realista<sup>141</sup>. La Convención aprobaría este procedimiento en su siguiente sesión de marzo<sup>142</sup>. Se acepta así la fórmula de “ni voto ni veto”<sup>143</sup>.

La regla del consenso no puede inferirse directamente de Tampere pero el Praesidium descartó la posibilidad de que el órgano pudiera decidir a través de votación a causa de la distinta procedencia y legitimidad de sus distintos miembros<sup>144</sup>. Quedó claro el absurdo y la inviabilidad de que en un momento dado una mayoría de parlamentarios se impusiera por el voto a todos los representantes de los Gobiernos, teniendo en cuenta que la decisión final sobre la Carta recaería en el Consejo Europeo. Méndez de Vigo refiere que en una ocasión se intentó un voto indicativo con resultados desalentadores que animaron a no repetir la experiencia. Sin embargo, dice que de esa experiencia se sacaron dos consecuencias provechosas: los representantes de algunos Gobiernos se dieron cuenta de que no servía su veto y todos los convencionales se dieron cuenta de la necesidad de formar coaliciones<sup>145</sup>.

El consenso presenta el riesgo indudable de nadar en la indefinición y descansar en la facultad de interpretación del encargado de determinar si hay consenso o no lo hay, el Presidente. Se estima que es un acuerdo a medio camino entre la unanimidad y las amplias mayorías. Se diferencia así de una CIG en que nadie tiene veto, aunque siempre hay algunos que son más “escuchados” que otros, como es el caso de los representantes de los Jefes de Estado y de Gobierno. El consenso, además, que necesita ir logrando en torno a las propuestas amplias coaliciones de apoyo presenta la desventaja de que necesita tiempo para desarrollarse, no permitiendo en ocasiones decisiones súbitas.

A nuestro juicio, la virtud fundamental del consenso es que asegura su aceptación a largo plazo y, por tanto, la durabilidad del texto redactado. El método del consenso, a juicio de Deloche-Gaudez, presenta tres virtudes innegables<sup>146</sup>. En primer lugar, es un método eficaz, que ha logrado resultados. En segundo lugar, ha reforzado la legitimidad de la Carta, lo que no

<sup>141</sup> CONVENCION DE LA CARTA, *Acta de la primera reunión, en grupo de trabajo, de la Convención*, Bruselas, 24 y 25 de febrero de 2000, (CHARTE 4147/00 CONVENT 11), punto 4.

<sup>142</sup> CONVENCION DE LA CARTA, *Acta de la segunda reunión, en grupo de trabajo, de la Convención*, Bruselas, 2 y 3 de marzo de 2000, (CHARTE 4154/00 CONVENT 14), punto 2.

<sup>143</sup> Íñigo MÉNDEZ DE VIGO, *El rompecabezas...*, op. cit., p. 73.

<sup>144</sup> Sólo se producirían algunas votaciones al comienzo de los trabajos sobre cuestiones procedimentales como el cambio de nombre del órgano o las normas de participación de los suplentes. Véase al respecto: CONVENCION DE LA CARTA, *Acta de la segunda reunión de la Convención*, Bruselas, 1 y 2 de febrero de 2000, (CHARTE 4134/00 CONVENT 6), puntos 3 y 4 respectivamente.

<sup>145</sup> Íñigo MÉNDEZ DE VIGO, *El rompecabezas...*, op. cit., pp. 87-89.

<sup>146</sup> Florence DELOCHE-GAUDEZ, “La Convention pour l’élaboration de la Charte des droits fondamentaux...”, op. cit., p. 26-27.



permitió que fuera reformada por el Consejo Europeo. Y, tercero, el rechazo al voto ha permitido destinar más tiempo a los debates y al intercambio de argumentos. Por ello, podemos concluir que el consenso ha favorecido el surgimiento de dinámicas deliberativas.

7. El método de trabajo sobre documentos técnicos: El funcionamiento de la Convención se caracterizó por asociar en la misma empresa el conocimiento técnico con el componente político, tanto de las ideologías presentes a través de los parlamentarios como de las distintas posiciones de los Gobiernos de los Estados miembros. Por estos rasgos se diferencia fundamentalmente de los otros dos métodos de “creación de la Constitución Europea”: las Conferencias Intergubernamentales y el activismo del Tribunal Constitucional<sup>147</sup>. De esta instancia peculiar se esperaba que aunase, por una parte, el conocimiento técnico con todas las tendencias políticas presentes en los Estados miembros y en la Unión Europea<sup>148</sup>.

La coincidencia de expertos juristas y técnicos con políticos que aplicaban argumentos de interés político, hizo que, a veces, las posiciones de unos y otros entraran en conflicto<sup>149</sup>. Para conciliar el enfrentamiento y la diversidad de recursos de los convencionales se buscó el método de presentar antes de cada sesión un informe preparatorio, elaborado por la Secretaría, que resumiera el conocimiento técnico existente, exponiendo opciones y argumentos a favor y en contra. Este método de trabajo permitió igualar los recursos y conocimientos de todos los convencionales y permitir el debate homogéneo. La Convención sobre el futuro de Europa adoptaría esta forma de trabajo, organizándose los debates de la primera fase sobre los documentos técnicos elaborados por la Secretaría.

Muchas de las disposiciones de esta autoorganización, atribuible a la dirección del Praesidium, lejos de resultar coyunturales y anecdóticas, cristalizarían en el siguiente ejercicio como parte del “acquis conventionnel”, lo que sería admitido hasta por el propio Consejo Europeo. Por tanto, la definición del método de la Convención procedería originalmente del Consejo Europeo pero sería completada por la propia Convención en esta experiencia de la Carta. Tras la experiencia de la Convención del futuro de Europa, este método constitucional se llama indudablemente Convención; nadie pone en cuestión el orden de sus miembros; el estatuto de los suplentes, se da por sentado que es un órgano autónomo, incluso en la interpretación de su mandato; redacta textos jurídicos y su forma de decisión es el consenso.

---

<sup>147</sup> Véase al respecto: Miguel POIARES MADURO, “The double constitutional life of the Charter of Fundamental Rights”, op. cit., pp. 287-331.

<sup>148</sup> Wolfgang DIX, “Charte des droits fondamentaux et Convention...”, op. cit., p. 308.

<sup>149</sup> Olivier DE SCHUTTER, “Europe in Search of its Civil Society”, op. cit., p. 207

#### 4.8.2. Apertura y transparencia. La participación de la sociedad civil.

Entre las novedades de este método constitucional inédito hay que poner en primer plano la total transparencia y publicidad de sus trabajos, con toda su documentación puesta al alcance del público en Internet. Igualmente hay que destacar la enriquecedora participación de la sociedad civil, siendo escuchadas más de setenta organizaciones no gubernamentales y recibéndose numerosas contribuciones<sup>150</sup>. Estas dos características chocan de pleno con la práctica de opacidad del método de CIG, que trabaja a puertas cerradas, y donde nunca se ha considerado por parte de los representantes de los Estados miembros la consulta a la sociedad civil<sup>151</sup>.

Una de las innovaciones fundamentales que introduce la Convención en el funcionamiento de las instancias decisorias europeas es la de la transparencia<sup>152</sup>. Tampere disponía que “En principio, se harán públicos el contenido de las audiencias del órgano y los documentos que se le presenten durante ellas”<sup>153</sup>. La realidad ha ido mucho más lejos del mandato del Consejo Europeo: la transparencia de esta institución puede decirse que es prácticamente total, ya que todas sus reuniones, salvo las del Presidium y los estamentos, estuvieron abiertas al público<sup>154</sup>.

Incluso, en el caso del Presidium, las conclusiones de sus reuniones también eran hechas públicas. En los momentos finales de la Convención, sin embargo, el debate se desplazó al interior de los componentes o estamentos, lo que perjudicó notablemente a la transparencia. Estas reuniones no sólo no eran recogidas en actas sino que además ocurrían a puertas cerradas. Así, muchas de las transacciones que tuvieron lugar, por ejemplo, en el seno del Grupo de representantes de los Gobiernos en relación al Preámbulo nunca se han conocido<sup>155</sup>. En relación a la transparencia hay que considerar que ésta lo ha sido en el grado máximo que puede ser cualquier asunto público, ya que lógicamente muchos de los acuerdos y transacciones llevados a cabo en reuniones informales paralelas entre los convencionales o en los mismos pasillos nunca podrán ser conocidas directamente.

<sup>150</sup> Finalmente se contabilizaron en torno a 325 contribuciones provenientes de los propios convencionales, de los observadores y de organizaciones de la sociedad civil.

<sup>151</sup> En el caso de la Conferencia Intergubernamental de 1996 el Parlamento Europeo llevó a cabo una serie de audiencias con organizaciones de la sociedad civil pero sin ninguna trascendencia real. Al no ser el Parlamento Europeo ni actor de la reforma no lograron ningún cauce real ni a la Agenda de la misma ni a la sala de negociaciones.

<sup>152</sup> Entre las instituciones legislativas europeas sólo el Parlamento Europeo se reúne en público, ni el Consejo ni la Comisión lo hacen. Entre las reformas institucionales que recoge el “Tratado por el que se establece una Constitución para Europa” destaca la obligación del Consejo de reunirse en público cuando actúe como órgano legislativo (art. I-24.6).

<sup>153</sup> CONSEJO EUROPEO, *Composición, método de trabajo y disposiciones prácticas ...*, op. cit., punto B, apdo. ii).

<sup>154</sup> Así gran parte de los asistentes, en sus análisis, hacen notar que todas las sesiones estaban prácticamente abarrotadas de representantes de la sociedad civil y que, incluso, se decidió dejar de reunirse en el Consejo porque no había sitio para los representantes de la sociedad civil.

<sup>155</sup> Florence DELOCHE-GAUDEZ, “La Convention pour l’élaboration de la Charte des droits fondamentaux...”, op. cit., p. 30.

Todos los documentos de la Convención, tanto los resultados de las reuniones como las contribuciones de sus miembros o de representantes de la sociedad civil, se publicaban puntualmente en internet<sup>156</sup>. Igualmente el sitio de Internet permitía que los representantes de las ONGs o cualquier ciudadano interesado pudiera hacer llegar sus observaciones a la Convención.

Puede decirse que la experiencia de la Carta supuso el mayor debate nunca entablado con la sociedad civil en el nivel europeo<sup>157</sup>. Curiosamente ni las disposiciones de Colonia ni las de Tampere en relación a la Convención se refieren a la implicación de la sociedad civil en los trabajos de redacción de la Carta. Tampere sólo dispone que “El órgano competente podrá invitar a otros organismos, grupos sociales y expertos a que den su opinión”<sup>158</sup>. La propia Convención, sin embargo, interpretaría en sentido amplio esta disposición, dando un protagonismo inesperado a la sociedad civil a través del establecimiento de distintas vías para la participación de las ONGs interesadas.

No vamos a detenernos en las cuestiones relativas a la representatividad de las Organizaciones de la Sociedad Civil consultadas al respecto y si la interlocución con unas organizaciones elegidas de antemano es representativa de la sociedad civil en toda su complejidad y en su conjunto o si existe una verdadera sociedad civil transnacional en el plano europeo o sólo ligada a intereses de mercado<sup>159</sup>. Las consultas con la sociedad civil se llevaron a cabo a través de diferentes cauces: audiencias directas, contacto a través de Internet o contacto directo con los convencionales.

El Praesidium decidiría que se celebraran reuniones con la sociedad civil a nivel nacional por parte de los convencionales y que acudieran a la Convención las federaciones u otros órganos si pueden resultar útiles para el plenario<sup>160</sup>. Los principales grupos sociales serían consultados directamente por la Presidencia de la Convención, mientras que a nivel nacional los Parlamentos nacionales atenderían a las ONGs nacionales<sup>161</sup>. El 2 de marzo el Praesidium celebró una reunión con cuatro de las redes de ONGs más representativas: el Foro Permanente de la Sociedad Civil, la Confederación Europea de Sindicatos, la Plataforma de

<sup>156</sup> La dirección Web de la Convención de la Carta era: <http://www.dbconsilium.eu.int>. Esa dirección en la actualidad ya no se encuentra operativa aunque los documentos de la Convención siguen a disposición del interesado a través del motor de búsqueda general de los documentos del Consejo en la dirección: <http://ue.eu.int>.

<sup>157</sup> Jean-Paul JACQUÉ, “La démarche initiée par le Conseil européen de Cologne”, *La Charte des droits fondamentaux, Journées d'Etudes de Strasbourg, Revue Universelle des Droits de l'Homme*, nº 12, 2000, pp. 3-6, esp. la p. 3.

<sup>158</sup> CONSEJO EUROPEO, *Composición, método de trabajo y disposiciones prácticas ...*, op. cit., punto A, aptdo. vi).

<sup>159</sup> Sobre los problemas que presenta el concepto de “sociedad civil europea”, véase: Kenneth A. ARMSTRONG, “Civil Society and the White Paper – Bridging or Jumping the Gaps?”, *The Jean Monnet Program, Contribution to the Symposium “Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance*, 2001, en: <http://www.jeanmonnetprogram.org>.

<sup>160</sup> CONVENCION DE LA CARTA, *Resultado de los Trabajos de la Primera Reunión del Praesidium*, Bruselas, 17 de enero de 2000, (CHARTE 4107/00, BODY2).

<sup>161</sup> Wolfgang DIX, “Charte des droits fondamentaux et Convention...”, op. cit., p. 308.

ONGs europeas del sector social y la coordinadora “ONG-Derechos Fundamentales”<sup>162</sup>. A pesar de que se consideró inicialmente, esta reunión no llegaría a repetirse por falta de tiempo.

Además, se organizaría una jornada de audiencias de las ONGs especializadas en derechos fundamentales que lo desearan ante la Convención, el 27 de abril de 2000<sup>163</sup>. Serían escuchadas un total de sesenta y seis ONGs que representaban un grupo de organizaciones implantadas a nivel nacional o local<sup>164</sup>. A cada una de las ONGs se le otorgó un tiempo de palabra de 5 minutos y casi todas, además, entregaron una contribución escrita en apoyo de sus tesis. Casi todas las ONGs coincidieron en demandar derechos sociales y disposiciones en materia de igualdad y no discriminación<sup>165</sup>.

Otra vía de contacto entre las ONGs y los convencionales era el envío de contribuciones escritas a una dirección de mail abierta con esta finalidad<sup>166</sup>. Gran número de ONGs hicieron sus contribuciones por esta vía y muchas de las enmiendas a los artículos incorporadas al texto final han provenido de organizaciones de la sociedad civil<sup>167</sup>. Además, las ONGs que lo han deseado establecieron contactos directos con los convencionales para hacer oír su voz y hacer entrar sus preocupaciones en el texto de la Carta, en muchas ocasiones con éxito<sup>168</sup>.

Algunas contribuciones de la sociedad civil han sido muy provechosas y han supuesto una gran aportación, tanto en razón de su contenido o por la importancia de las organizaciones de las que provenían. Pueden citarse numerosos ejemplos: Méndez de Vigo alude al eficaz concurso de los representantes de la Confederación Europea de Sindicatos a la hora de redactar el capítulo dedicado a la Solidaridad<sup>169</sup>. Deloche-Gaudez y Freixes reconocen igualmente un papel decisivo a las organizaciones de mujeres en conseguir una redacción neutra de la Carta y el reconocimiento de la igualdad entre mujeres y hombres y la conciliación entre la vida familiar y laboral<sup>170</sup>.

---

<sup>162</sup> Los resultados de la reunión pueden encontrarse en: CONVENCION DE LA CARTA, *Resultado de los Trabajos de la Tercera Reunión del Praesidium*, Bruselas, 2 de marzo de 2000, (CHARTE 4148/00, CONVENT 12).

<sup>163</sup> CONVENCION DE LA CARTA, *Informe de la quinta reunión, en formación de grupo de trabajo, de la Convención encargada de elaborar una Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, Bruselas, 27 y 28 de abril de 2000, (CHARTE 4306/00, CONVENT 32).

<sup>164</sup> Igualmente el Parlamento Europeo celebraría otra jornada de puertas abiertas el 6 de junio de 2000, con el objeto de escuchar las opiniones sobre la Carta de los representantes de la sociedad civil.

<sup>165</sup> CONVENCION DE LA CARTA, *Informe de la quinta reunión, en formación de grupo de trabajo...*, op. cit., punto 2.

<sup>166</sup> Se constata que se enviaron a esa dirección de mail más de 250 documentos oficiales y borradores por parte de expertos y ONGs con interés en la Carta. El Foro Permanente de la Sociedad Civil, la principal red de ONGs, presentó su propuesta de Carta aún antes de que los trabajos sustantivos de la Convención hubieran comenzado. Véase el documento CHARTE 4104/00 CONTRIB 4, que más que una Carta de los Derechos Fundamentales es una Carta de Ciudadanía Europea.

<sup>167</sup> Las contribuciones de la sociedad civil dirigidas a la Convención pueden consultarse en la página web del Parlamento Europeo: [http://www.europarl.eu.int/charter/civil/civil0\\_en.htm](http://www.europarl.eu.int/charter/civil/civil0_en.htm).

<sup>168</sup> En este sentido, Deloche-Gaudez cita varios ejemplos de demandas de ONGs canalizadas a la Convención a través de determinados miembros. Sobre la influencia de las ONGs en la Convención de la Carta, véase: Florence DELOCHE-GAUDEZ, “La Convention pour l’élaboration de la Charte des droits fondamentaux...”, op. cit., pp. 16-24.

<sup>169</sup> Íñigo MÉNDEZ DE VIGO, *El rompecabezas...*, op. cit., p. 78.

<sup>170</sup> Florence DELOCHE-GAUDEZ, “La Convention pour l’élaboration de la Charte des droits fondamentaux...”, op. cit., pp. 16-24; Teresa FREIXES y José Carlos REMOTTI, *El futuro de Europa...*, op. cit., pp. 39-42.

La participación de la sociedad civil responde a la necesidad frecuentemente citada de reforzar el poder de los ciudadanos en el proceso de decisión europeo. Igualmente ayuda a incrementar entre los ciudadanos la visibilidad del resultado de este proceso constitucional. Muchos creen que la naturaleza de la legitimación de la Unión Europea en los próximos años pasará por asociar a la sociedad civil y dar respuesta a sus inquietudes. El ejercicio de redacción de la Carta despertó un gran interés entre las asociaciones de la sociedad civil, produciéndose un verdadero debate a nivel europeo entre las distintas ONGs. Se ha beneficiado, indudablemente de la composición y la forma de actuación de la Convención y la simplicidad de la materia. El mayor número de miembros permite mayor accesibilidad a los mismos. La apertura de las sesiones de la Convención, habitualmente llenas de representantes de la sociedad civil, y el acceso a los documentos han permitido una mayor influencia de las ONGs.

La Convención supone una revolución en materia de transparencia y de apertura a la sociedad civil, lo que no significa que su actividad hubiera calado a los medios de comunicación y a la ciudadanía europea. Por una parte, el ejercicio participativo de contacto con la ciudadanía que se quería no se logró más que parcialmente. En parte, la invisibilidad de la Convención en la prensa europea se debió a la “alergia” de su Presidente a los medios de comunicación<sup>171</sup>. Así sorprendentemente, la Convención sólo ofrecería una única rueda de prensa en toda su andanza, la de la sesión de su constitución. Indudablemente, la invisibilidad también presentó alguna ventaja: el órgano pudo trabajar con sosiego y tranquilidad, ajeno a las presiones externas.

La apertura a la sociedad civil de la Convención de la Carta ha sido duramente criticada por algunos autores, por su limitada repercusión, y es en buena medida cierto<sup>172</sup>. En este sentido, el Comité Económico y Social lamenta la falta de coordinación en las consultas a las ONGs, que ha supuesto que falte una visión de conjunto y de los posibles efectos de la sinergia<sup>173</sup>. Sin embargo, eso no quita para que fuera un avance considerable comparado con la nula apertura a los intereses de la sociedad civil por parte de las CIGs. Así la Convención ha supuesto un ejemplo conseguido de diálogo con la sociedad civil<sup>174</sup>. La participación de la sociedad civil en este proceso evidencia la emergencia y las posibilidades de la sociedad civil europea y permite considerar el potencial dialógico de este proceso constitucional<sup>175</sup>.

<sup>171</sup> Íñigo MÉNDEZ DE VIGO, *El rompecabezas...*, op. cit., p. 65.

<sup>172</sup> En este sentido, De Schutter critica que no había restricciones en cuanto a qué ONGs puede participar en el debate de la Convención pero como no existía el derecho a ser escuchado ni a recibir una respuesta, las apertura a la sociedad civil en muchos casos quedó en un mero ejercicio de libertad de expresión. Olivier DE SCHUTTER, “Europe in Search of its Civil Society”, op. cit., p. 208.

<sup>173</sup> COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL, *Dictamen “Por una Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, 20 y 21 de septiembre de 2000, (CES 1005/2000), p. 5.

<sup>174</sup> Florence DELOCHE-GAUDEZ, “La Convention pour l’élaboration de la Charte des droits fondamentaux...”, op. cit., p. 16.

<sup>175</sup> Gráinne de BÚRCA, “The Drafting of the European Union Charter of Fundamental Rights”, op. cit., p. 132 y Jo SHAW, “Process and Constitutional Discourse in the European Union”, *Journal of Law and Society*, vol. 27, nº 1, 2000, pp. 4-38, esp. la p. 36.

#### 4.8.3. La dinámica de la Convención: deliberación y negociación.

La Convención es al mismo tiempo una instancia parlamentaria y diplomática<sup>176</sup>. La Convención tenía mucho de Parlamento, no en vano su componente numérico mayoritario era el proveniente de los Parlamentos, Europeo y nacionales<sup>177</sup>. Por ello, muchos de los procedimientos que se fueron aprobando e instaurando han sido de naturaleza parlamentaria. En general la Convención se ha comportado como una instancia que ha desarrollado una dinámica deliberativa democrática pero, tanto en su seno como en sus márgenes, también se han producido transacciones diplomáticas propias de una Conferencia Intergubernamental. Alguna de ellas, incluso, implicó directamente a los Gobiernos produciéndose así filtraciones en el método de la Convención. Esta distinción de dinámicas, sin embargo, se ha producido en fases temporales diferentes, predominando en los primeros tiempos la deliberación y en el último mes la negociación.

Diversos autores consideran que en el seno de la Convención se dieron las condiciones ideales de un funcionamiento deliberativo democrático y que ha funcionado de una forma esencialmente deliberativa<sup>178</sup>. El tamaño del órgano era el óptimo para el debate ya que permitía el intercambio de argumentos y que todos los miembros pudieran participar en la discusión. Incluso sin tener contacto con el electorado, su base representativa, era muy superior a la de una CIG. Los convencionales discutieron y estuvieron abiertos a los argumentos de sus compañeros y de la sociedad civil, y el debate contribuyó a modificar muchas de las posiciones iniciales.

La presencia de personalidades que no estaban en absoluto familiarizadas con el sistema comunitario o con el de otros Estados miembros dio lugar a que se enfrentara la empresa con un espíritu nuevo<sup>179</sup>. Esto favoreció la aparición de la deliberación, flexibilizando posiciones, aunque en multitud de ocasiones las diferentes culturas jurídico-políticas de origen impuso un costoso trabajo de comprensión mutua y discusiones interminables sobre la distinta interpretación de los términos según las procedencias. Se trataba de una instancia que agrupaba a los intereses nacionales, transnacionales, supranacionales e, incluso, establecía consultas con los subnacionales. Por último, trabajaba en unas condiciones de apertura que

<sup>176</sup> Guy BRAIBANT, "Conclusions", op. cit., p. 66.

<sup>177</sup> De los sesenta y dos miembros titulares de la Convención cuarenta y seis son parlamentarios. Además si tenemos en cuenta a los suplentes esa proporción se dispara, dado que el Parlamento Europeo nombra a todos los suyos y que los Parlamentos Nacionales, con algunas excepciones, también envían suplentes. Véase al respecto la tabla nº 1 del Anexo II.

<sup>178</sup> Richard BELLAMY y Justus SCHÖNLAU, "The Normality of Constitutional Politics...", op. cit. pp. 17-24; Gráinne de BÚRCA, "The Drafting of the European Union Charter of Fundamental Rights", op. cit., p. 131-134; Agustín José MENÉNDEZ, "De la Carta de Derechos al Tratado Constitucional", *Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Documento de Trabajo*, Octubre 2003, p. 5, en: <http://www.realinstitutoelcano.org>.

<sup>179</sup> Jean-Paul JACQUÉ, "La démarche initiée par le Conseil européen de Cologne", op. cit., p. 3.

obligaban a los miembros a no escudarse en los intereses propios sino tratar de ofrecer imparcialidad en su argumentación.

En el surgimiento de esta deliberación también ayudó que la mayor parte de los miembros de la Convención fueran políticos y no sólo diplomáticos y que también hubiera un importante componente de académicos independientes y juristas que le dieron un componente de especialización. Esto se vuelve especialmente importante si tenemos en cuenta que muchos Gobiernos en vez de enviar a sus diplomáticos o a alguno de sus miembros, enviaron a expertos cualificados<sup>180</sup>. El procedimiento de deliberación generalmente fue de tipo parlamentario a través de debates libres de personalidades independientes según reglas parlamentarias estrictas<sup>181</sup>.

La heterogeneidad de la composición es una de las claves del método que permite que surjan dinámicas deliberativas. Se traduce en una ventaja ya que permite que no haya una única brecha divisoria cerradas sino varias divisiones, conciliables entre sí. Además otros factores como el orden del asiento, las intervenciones cortas en el pleno o la decisión por consenso han favorecido enormemente el surgimiento de dinámicas de deliberación. Otro elemento fundamental en el triunfo de la Convención y en la deliberación ha sido la voluntad de los convencionales de tener éxito y para ello de entenderse y llegar a acuerdos. Igualmente otra de las claves que ha permitido no sólo la eficacia del método de negociación sino el proceso deliberativo es que todos (o casi todos) tenían un importante margen de maniobra, no tenían un mandato imperativo como en una CIG sino más bien representativo.

Así los parlamentarios nacionales no tenían ninguna instrucción, tampoco los europeos aunque el Parlamento Europeo les recomendaba que defendieran sus resoluciones<sup>182</sup>. Los representantes nacionales no lo han sido como en una Conferencia Intergubernamental sino que, en general, han tenido un cierto margen de maniobra, si bien esto no ha sido igual en todos los casos ni en todas las fases. Así en la fase final de los trabajos, parece que los vínculos con los Gobiernos han sido más estrechos, lo que ha llevado a algunos a sostener que en la componente gubernamental se ha parecido a una “mini-CIG”<sup>183</sup>. Los representantes de los Jefes de Estado y de Gobierno y, sobre todo, de algunos de ellos, han sido más escuchados que otros convencionales, indudablemente por la presión añadida que supone que

---

<sup>180</sup> Pueden citarse numerosos ejemplos como el representante alemán Herzog, el francés Braibant, el español Rodríguez Bereijo, el italiano Rodotà, entre otros, todos ellos especialistas de primera fila en la cuestión de los Derechos Fundamentales. Además, otros representantes nacionales como Goldsmith o Manzella son Catedráticos de Universidad.

<sup>181</sup> Wolfgang DIX, “Charte des droits fondamentaux et Convention...”, op. cit., pp. 308-309.

<sup>182</sup> Durante los trabajos de la Convención, el Parlamento Europeo adoptó una Resolución sobre el contenido y la naturaleza de la Carta que pidió a todos sus representantes que defendiera. PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre la elaboración de una Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, (Ponentes: Andrew Duff y Johannes Voggenhuber), 16 de marzo de 2000, (A5-0064/2000), en: <http://www.europarl.eu.int>.

<sup>183</sup> Florence DELOCHE-GAUDEZ, “La Convention pour l’élaboration de la Charte des droits fondamentaux...”, op. cit., p. 15.

el Consejo Europeo fuera el dueño último de la decisión del destino de la Carta<sup>184</sup>. Por regla general, sin embargo, los representantes gubernamentales hicieron gala de una gran voluntad de compromiso para evitar posiciones aisladas y oponerse a sus propios Parlamentos nacionales<sup>185</sup>.

Lo más sobresaliente es que la Convención no se dividió en una única brecha entre dos grupos distintos de minimalistas y maximalistas, que hubieran polarizado los debates y hecho el compromiso difícil<sup>186</sup>. Por el contrario se detectaron multitud de divisiones en torno a distintas cuestiones. Así, en primer lugar, la Convención se polarizó entre los que querían ceñirse estrictamente al mandato de codificación de Colonia y aquellos otros que consideraban la redacción de la Carta como un elemento de constitucionalización explícita de la Unión y oportunidad para dar sustancia a la ciudadanía europea<sup>187</sup>.

Se produjeron divisiones filosóficas e, incluso, técnicas sobre la naturaleza de los derechos; sobre si algunos son verdaderos derechos o simples principios de acción de las instituciones. En este sentido, se escenificó especialmente una profunda división entre izquierda y derecha en relación a los derechos sociales, para los primeros constituyen verdaderos derechos, para otros principios de actuación de las instituciones. Igualmente las discusiones fueron arduas en relación a los titulares de los derechos, hubo quien consideraba la necesidad de establecer distintos titulares para los distintos tipos de derechos (todo ser humano, los ciudadanos europeos, los residentes legalmente...) y lo que consideraban que todos los derechos habían de reconocerse a todas las personas. A la vez se discutió sobre los diferentes derechos que engloban cada una de las categorías.

Una de las principales divisiones era la relativa al carácter vinculante de la Carta. Así el Parlamento Europeo y un gran número de representantes de los Gobiernos y Parlamentos Europeos apoyaban su inmediata obligatoriedad jurídica, mientras fundamentalmente los representantes del Reino Unido, Irlanda y Suecia sólo deseaban que tuviera un estatuto de declaración política<sup>188</sup>. Igualmente fue objeto de gran polémica las relaciones entre la Carta y

<sup>184</sup> En este sentido, Deloche-Gaudez refiere que se incluyó el derecho a propiedad privada solicitado por Goldsmith, a pesar de que sólo fuera respaldado por un solo convencional o se eliminó la referencia a la herencia religiosa por la simple oposición del representante francés Braibant. Florence DELOCHE-GAUDEZ, "La Convention pour l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux...", op. cit., p. 29.

<sup>185</sup> Wolfgang DIX, "Charte des droits fondamentaux et Convention...", op. cit., p. 309.

<sup>186</sup> Richard BELLAMY y Justus SCHÖNLAU, "The Normality of Constitutional Politics...", op. cit. p. 21.

<sup>187</sup> Así en los primeros debates, el representante británico Goldsmith quería ceñirse al trabajo recopilatorio de derechos, mientras que el italiano Rodotà creía que la Carta tenía que ir más allá de la Convención Europea y dar sustancia a la ciudadanía europea. Méndez de Vigo la veía como una oportunidad para la redacción de una Constitución mientras que Jansson se mostró a favor de respetar el mandato del Consejo Europeo y recordó la necesidad de que los Gobiernos trabajaran en estrecho contacto con los Parlamentos Nacionales.

<sup>188</sup> En relación a las razones por las que, a su juicio, es preferible el valor político de la Carta, véase el trabajo de Goldsmith: LORD GOLDSMITH, Q.C., "A Charter of Rights, Freedoms and Principles", *Common Market Law Review*, vol. 38. nº 5, 2001, pp. 1201-1216, esp. las pp. 1215-1216.



la Convención Europea de Derechos del Hombre y la necesidad de establecer algún tipo de jerarquía entre ambas<sup>189</sup>.

También existió una fuerte discusión sobre la estructura de la Carta, la decisión de redactar textos cortos y legibles plantea el problema de la división de la Carta en dos partes, una con el enunciado de los derechos y otra con un comentario detallado del alcance de cada uno de ellos. Finalmente, la estructura se seguiría pero la división surge en torno al estatuto que hay que dar a la segunda parte<sup>190</sup>. Unos simplemente interpretativo, otros como Lord Goldsmith, vinculante, ya que estima que de la simple redacción de la Carta no pueden deducirse obligaciones jurídicas precisas<sup>191</sup>.

Por último, la división más profunda en la Convención, que la polarizó entre izquierda y derecha era la relativa al modelo europeo de sociedad. Así la introducción del capítulo de solidaridad a iniciativa francesa, que buscaban un reconocimiento de los derechos sociales paralelo al de los derechos civiles encontró la oposición de los países de Europa del Norte, Holanda, Irlanda, Dinamarca y Reino Unido. Por el contrario, apoyaban la iniciativa los italianos, belgas, españoles y alemanes<sup>192</sup>. Un grupo de convencionales estimaba que en este capítulo podía residir la verdadera aportación de la Carta mientras que otros lo rechazaban ya que, a su juicio, se modificarían las competencias de la Unión Europea<sup>193</sup>. Como veremos, otra de las divisiones ideológicas, la relativa a la referencia en el Preámbulo a las raíces y herencia religiosa y/o cristiana de Europa, sirvió de moneda de cambio. Esa referencia en el Preámbulo, iniciativa que parte del Parlamento Europeo y es apoyada por España y Alemania y la democracia-cristiana, sin embargo, es innegociable para algunos Estados apegados al laicismo, como Francia y Portugal, y para algunos representantes de las izquierdas.

La virtud del método de la Convención que reside en la heterogeneidad mostró la transversalidad de las diferencias en todos estos temas o brechas, de forma que según las cuestiones los convencionales se encontraban en un grupo o en otro. Además las controversias más que entre proponentes y oponentes a determinada cuestión versó sobre su contenido, naturaleza y matices<sup>194</sup>. La propia Convención, liderada por el Praesidium, encontró la vía para suavizar las divisiones primero a través de la argumentación y la progresiva confluencia de puntos de vista, después recurriendo a la transacción y la negociación.

<sup>189</sup> En este sentido, hay que subrayar la tendencia británica a referirse a la Convención Europea de Derechos del Hombre contra la de Alemania, Italia y España que subrayaban enérgicamente la autonomía de la Carta.

<sup>190</sup> CONVENCION DE LA CARTA, *Acta de la primera reunión, en grupo de trabajo, de la Convención encargada de elaborar un proyecto de Carta...*, Bruselas, 2 y 3 de marzo de 2000, (CHARTE 4147/00 CONVENT 11), punto 6 a).

<sup>191</sup> LORD GOLDSMITH, Q.C., "A Charter of Rights, Freedoms and Principles", op. cit., p. 1206.

<sup>192</sup> Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, "La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne...", op. cit., p. 676.

<sup>193</sup> CONVENCION DE LA CARTA, *Informe de la cuarta reunión, en grupo de trabajo, de la Convención encargada de elaborar un proyecto de Carta...*, Bruselas, 3 y 4 de abril de 2000, (CHARTE 4304/00 CONVENT 30), punto 3.

<sup>194</sup> Richard BELLAMY y Justus SCHÖNLAU, "The Normality of Constitutional Politics...", op. cit. p. 21.

En la etapa final de los trabajos, en el mes de septiembre, se aceleran los trabajos y las dinámicas en el seno de la Convención cambian: se introduce el elemento de la negociación en diferentes direcciones. Negociación en el seno de los estamentos que pasan a un primer plano, entre los Vicepresidentes en el seno del Praesidium, entre los grupos políticos e, incluso, entre los Jefes de Estado y de Gobierno. Se desarrollaron negociaciones diplomáticas, traducidas en encuentros bilaterales o multilaterales, tanto entre los propios miembros de la Convención como de su Presidente o Vicepresidentes con miembros de los Gobiernos de los Estados miembros<sup>195</sup>.

En los últimos días, los líderes de los Gobiernos europeos tomaron directamente las riendas, negociando ellos mismos, discutiendo los proyectos de Carta y, sobre todo, su destino final que había de consensuarse en el Consejo Europeo de Biarritz<sup>196</sup>. Según la distribución de funciones de Colonia a ellos sólo les correspondería decidir sobre el estatuto final de la Carta pero también se inmiscuyeron en la labor que era propia de la Convención. La fase final se pareció más a una negociación, propia de Conferencia Intergubernamental, lo que quizás fue causado por la premura por terminar los trabajos. Así se aceptaron paquetes de negociación como el reconocimiento del derecho de huelga a cambio de reforzar la formulación del derecho de propiedad privada<sup>197</sup>. Un ejemplo como este muestra la posibilidad abierta por la Convención de reconciliar las brechas existentes. La Carta supuso múltiples compromisos sobre cada una de las dimensiones de los derechos, compromisos que fueron resultado tanto de una negociación como de la deliberación, aunque la deliberación informó la negociación frecuentemente<sup>198</sup>.

#### **4.9. CARACTERÍSTICAS DE LA CONVENCIÓN COMO ALTERNATIVA DE POLÍTICA CONSTITUCIONAL**

Del análisis que hemos llevado a cabo en los anteriores epígrafes, a nuestro juicio, pueden recapitularse una serie de rasgos característicos de la Convención como método alternativo de política constitucional. Algunos de ellos proceden de su configuración por la decisión del

---

<sup>195</sup> Así cabe citar reuniones del Praesidium con miembros de los Gobiernos nacionales, a título de ejemplo se puede recordar el almuerzo de trabajo el 7 de marzo de 2000 entre Pierre Moscovici, Ministro de Asuntos Exteriores francés y el Praesidium. Véase al respecto: CONVENCIÓN DE LA CARTA, *Cuarta reunión del Praesidium*, 7 de marzo de 2000, (CHARTE 4210/00 CONVENT 22).

<sup>196</sup> Así el Primer Ministro francés Jospin, a quien le correspondía la Presidencia de turno del Consejo realizó una ronda de consultas con las distintas capitales. El 20 de agosto Jospin se reunió en Londres con Blair y en el curso del encuentro, Blair obtuvo que la Carta tuviera el estatuto de una Declaración a cambio de transigir a la pretensión francesa de incluir el derecho de huelga.

<sup>197</sup> Agustín José MENÉNDEZ, "De la Carta de Derechos al Tratado Constitucional", op. cit., p. 5.

<sup>198</sup> Richard BELLAMY y Justus SCHÖNLAU, "The Normality of Constitutional Politics...", op. cit. p. 29.

Consejo Europeo, otros, son sobrevenidos, esto es, producto de las distintas decisiones de la Convención en afirmación de su autonomía.

1. Institución “ad hoc” funcional: La Convención puede considerarse una institución europea más, si bien no permanente como las otras, sino existente solamente en el tiempo necesario para llevar a cabo su misión. Así, una vez que entrega su proyecto al Consejo Europeo, la Convención se disuelve<sup>199</sup>. Esta institución, además, nace y se consolida con una función determinada: la de completar, modificar o revisar la Constitución de la Unión en sentido material.
2. Institución cuasiautónoma: La Convención puede considerarse una instancia cuasiautónoma dado que sólo se encuentra obligada, en cierta manera, a rendir cuentas al Consejo Europeo<sup>200</sup>. Cuenta con un mandato del Consejo Europeo que le marca sus tareas y le constriñe pero que ella misma reinterpreta, pudiendo ampliarlo o cambiarlo de función<sup>201</sup>. Así en el caso de la Convención de la Carta, ésta no se resignó a llevar a cabo una mera codificación sino que su labor ha sido innovadora, actualizando algunos derechos, creando y explicitando otros. Sin embargo, su suerte depende del Consejo Europeo dado que, en última instancia, éste es el llamado a decidir sobre el destino de su producto. Del mandato de Colonia no se puede excluir la facultad del Consejo Europeo para enmendar el contenido de la Carta, aunque no llegara a hacerlo<sup>202</sup>.
3. Método constitucional más legítimo: Empieza a extenderse la idea de que la legitimidad del proceso de integración, que durante cuarenta años ha descansado en sus resultados, ahora tiene que hacerlo en el proceso<sup>203</sup>. Tanto la especial composición de este método como la incorporación de la sociedad civil a ese proceso constitucional es un elemento más de esa legitimación. Por ello, la Carta supone un precedente imposible de obviar en el proceso futuro de reforma de los Tratados, ya que desde un punto de vista político, sufriría un déficit de legitimidad. Se trata de un ejercicio constitucional: la dinámica de la Convención de la Carta ha hecho que muchos de sus participantes hayan comenzado a

---

<sup>199</sup> Resulta de gran interés la propuesta de De Schutter de que la Convención no debería disolverse al aprobar su propuesta sino tener un carácter más permanente. Una vez entregado su trabajo al Consejo Europeo, éste debería examinarlo y devolverlo a la Convención con sus observaciones, de forma que ésta fuera la única instancia con capacidad para reformar su propuesta. Véase al respecto: Olivier DE SCHUTTER, “Europe in Search of its Civil Society”, op. cit., p. 202.

<sup>200</sup> Jean-Paul JACQUE, “La démarche initiée par le Conseil européen de Cologne”, op. cit., p. 3.

<sup>201</sup> Estos intentos de constreñir la libertad de los órganos constituyentes no son atípicos, según Bellamy y Schönlaui, ya que las autoridades establecidas raramente van a permitir la erosión de sus poderes. La propia Convención, sin embargo, también al igual que otros antecedentes lucharía por mantener su independencia. Richard BELLAMY y Justus SCHÖNLAU, “The Normality of Constitutional Politics...”, op. cit. p. 16.

<sup>202</sup> A diferencia de la Convención sobre el futuro de Europa, no parece que pueda sostenerse que esta Convención fue concebida por el Consejo Europeo como un órgano preparatorio, aunque a priori tampoco pueda excluirse la facultad del Consejo Europeo de modificar la Carta. Posteriormente, sin embargo, sí puede sostenerse que de la intervención del Consejo Europeo se ha producido una cierta modificación: la decisión de la CIG 2003-2004 de dar a las explicaciones del Praesidium valor interpretativo para los jueces.

<sup>203</sup> Olivier DE SCHUTTER, “Europe in Search of its Civil Society”, op. cit., p. 199.

argumentar al modo constitucional sobre el futuro de la Unión<sup>204</sup>. El método de Convención abre una vía, que se adapta mejor a la extensión del ámbito político de la Unión que el método diplomático de las CIGs.

4. Composición que reúne las dos legitimidades de la construcción europea: la de los ciudadanos y la de los Estados: La legitimidad creciente de este método en relación al de Conferencia Intergubernamental reside en que asocia a un número mayor de representantes de los ciudadanos, algunos directos como el caso de los parlamentarios nacionales y europeos, y otros indirectos, los representantes de los Presidentes de los ejecutivos nacionales y del Presidente de la Comisión. En paralelo resultan representados al mismo nivel el principio ciudadano y el principio de los Estados sobre los cuales descansa la construcción europea. La implicación de los parlamentarios nacionales en la creación del Derecho Originario, especialmente, se ve como una experiencia provechosa que revierte la tendencia de la desposesión de sus cometidos por parte de los ejecutivos a causa de la construcción europea. Por su composición, la Convención se afirma como un órgano o institución propio de la Unión, que refleja su naturaleza dúal.
  
5. Apertura y transparencia: La apertura de los trabajos y el funcionamiento de la Convención ha contribuido a la legitimación del procedimiento, tanto como la propia composición de la Convención<sup>205</sup>. Si bien la transparencia no ha sido total, sí ha rozado los máximos que se le pueden pedir a un órgano político y, desde luego, un avance muy sustancial si se compara con las tradicionales Conferencias Intergubernamentales. El antecedente en términos de transparencia que supone el método de Convención hará, incluso, que la siguiente Conferencia Intergubernamental, la de 2003, cambie de raíz los tradicionales procedimientos de las CIGs, adoptando muchos de los rasgos de transparencia del método de Convención. Angel Rodríguez destaca el uso de Internet, medio de apertura a la sociedad con la intención de aproximarse al formato que podrían tener unos “Estados Generales” de la Europa de la sociedad de la información, como forma de explorar un futuro método constituyente<sup>206</sup>.
  
6. Consulta con la sociedad civil: La consulta e interacción con la sociedad civil es otro de los elementos definitorios de la Convención y directamente implicados en la legitimación del proceso. La propia Convención instauró una dinámica original de implicación de la sociedad civil, interpretando en sentido amplio la disposición de Tampere que permitía las consultas a “grupos sociales”. La participación de la sociedad civil, además, de factor de legitimación es una importante baza para la comunicación y visibilidad de la construcción

<sup>204</sup> José Agustín MENÉNDEZ, “De la Carta de Derechos al Tratado Constitucional”, op. cit., p. 11.

<sup>205</sup> Olivier DE SCHUTTER, “Europe in Search of its Civil Society”, op. cit., p. 208.

<sup>206</sup> Angel RODRÍGUEZ, *Integración europea y Derechos Fundamentales*, op. cit., p. 204.

europaea<sup>207</sup>. Muchos sostienen que la legitimación de la Unión Europea en los próximos años pasará por asociar a la sociedad civil y dar respuesta a sus inquietudes. Para que la implicación de la sociedad civil sea más útil en el futuro, las ONGs tendrían que estructurarse, garantizándose que representan los intereses de la sociedad europea, y formalizarse el diálogo con los representantes electorales<sup>208</sup>. Un diálogo real sólo puede ser posible en la medida en que se seleccionen las ONGs sobre la base de su representatividad y los intereses que defienden y participen de manera formal e institucional en el proceso<sup>209</sup>.

7. Método operativo, capaz de producir los resultados esperados: La aprobación unánime de la Carta en Biarritz implicaba el reconocimiento de que la Convención había cumplido su misión, logrando un equilibrio idóneo entre las tesis contrapuestas de los convencionales. Demostraba, por tanto, la idoneidad y eficacia del método de Convención. Esa eficacia resulta reforzada por la incapacidad de la Conferencia Intergubernamental de 2000 de lograr resultados aceptables. Así, la Convención antes del plazo dado había consensuado una Carta de Derechos Fundamentales, preparada para desplegar efectos jurídicos, mientras que la CIG prácticamente había llegado a la Cumbre final de Niza con todos los deberes por hacer. Así progresivamente se fue imponiendo la idea de que esos malos resultados estarían relacionados con un mal método.
8. Decisión por consenso. Una de las características fundamentales del método de Convención es que no vota sino que trata de adoptar sus decisiones por consenso. Este se define como una amplia mayoría cercana a la unanimidad, pero que evita el veto. El consenso es adecuado ya que se sustenta sobre una larga reflexión y argumentación en común consiguiendo una convergencia de visiones. Tiene como consecuencia la aceptación del resultado del proceso por todos los actores y su duración en el tiempo por no ser fruto de una negociación de ganadores y perdedores sino de un punto de encuentro que todos pueden en mayor medida suscribir. La rapidez con que las instituciones adoptan el texto de la Convención de la Carta muestra la eficacia y productividad de este método.
9. Importancia de los órganos, especialmente la Presidencia y el Praesidium: En el éxito del funcionamiento de la Convención se ha mostrado clave el liderazgo y la dirección de los órganos de la misma, principalmente el Praesidium. En las primeras etapas de la misma, el Presidente Herzog tuvo un papel fundamental, ideando y haciendo adoptar algunas

---

<sup>207</sup> Los representantes de la sociedad civil que participaron en la redacción de la Carta, si bien algunos de ellos consideran algunos de los derechos como insatisfactorios, coincidieron en demandar la obligatoriedad jurídica inmediata de la Carta. Véase a título de ejemplo: Resolución de la Plataforma de ONGs sociales o la Comunicación del Foro de la Sociedad Civil.

<sup>208</sup> Olivier DE SCHUTTER, "Europe in Search of its Civil Society", op. cit., p. 211.

<sup>209</sup> COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL, *Dictamen "Por una Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, 20 y 21 de septiembre de 2000, (CES 1005/2000), p. 5.

decisiones hoy parte del “*acquis conventionnel*” que permitieron su buen funcionamiento y el adoptar un texto en menor tiempo del concedido inicialmente. Por problemas familiares y de salud, el liderazgo de Herzog quedó desdibujado, tomando el relevo el Praesidium con el apoyo técnico de la Secretaría. El Praesidium así más que un comité de redacción se ha caracterizado por ser una Presidencia colectiva. La experiencia de la importancia de los órganos rectores en la Convención de la Carta determinará el celo que los Estados miembros tomarán en elegir ellos mismos al Presidente de la próxima Convención, como elemento de control de la misma. En menor medida, también ha constituido un elemento clave la Secretaría, ya que inicialmente proporcionó a los convencionales los documentos que han canalizado el debate y luego la redacción de los textos. La Secretaría ha constituido el órgano técnico de la Convención.

10. La “química de la Convención”: Lo que se ha venido en denominar “química de la Convención” viene a determinar el conjunto de factores que, contra todo pronóstico, han hecho que una Asamblea tan heterogénea y numerosa sea capaz de obtener resultados y, no sólo eso, un buen resultado. En la “química de la Convención” ha sido esencial el compromiso personal de casi todos los convencionales de tener éxito. Otra clave fundamental es la inexistencia de una única división en el seno de la Convención entre maximalistas y minimalistas sino de multitud de brechas o elementos de disensión que han facilitado los acuerdos puntuales sobre los que se ha cimentado el consenso final. A la vez el debate sosegado ha hecho que surja el conocimiento entre ellos y afinidades que han permitido el trabajo de conjunto. Por último, no hay que desdeñar el papel desempeñado por los pilares que han sostenido la Convención: los grupos políticos, las nacionalidades, los estamentos... que han servido igualmente para vertebrar los acuerdos y el consenso final.
11. La naturaleza del método de Convención: Este órgano nuevo se ha comportado en sus distintas fases como una Asamblea parlamentaria y como una Conferencia Intergubernamental encubierta. En paralelo ha utilizado métodos deliberativos con una cierta negociación. “La amplitud y heterogeneidad de la composición del órgano creado ha determinado, en buena medida, la complejidad de su método de trabajo, a caballo entre el procedimiento “intergubernamental” y el procedimiento “parlamentario”, con votaciones meramente indicativas y tratando de encontrar, mediante el consenso, soluciones de compromiso”<sup>210</sup>. Así en las primeras fases del mismo se manifestaba la Asamblea y la deliberación mientras que en la etapa final, los gobiernos hacían valer sus influencias respectivas y se imponía una cierta negociación no sólo intergubernamental sino también entre las principales facciones políticas.

---

<sup>210</sup> Alvaro RODRÍGUEZ BEREIJO, “La carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea”, op. cit., p. 14.

La Convención de la Carta pondría de relieve y afirmaría todos estos elementos como propios del método de Convención, que se pondrían a disposición de la siguiente experiencia la de la Convención Europea. Esta, que contaba también con un diseño mínimo por parte del Consejo Europeo, se basará en gran medida en las enseñanzas y precedentes de la Convención de la Carta para abordar su autoimpuesta tarea constitucional: la redacción de una Constitución para Europa.

#### **4.10. LA CARTA EN EL PROCESO POLÍTICO EUROPEO: APORTACIONES EN TÉRMINOS DE MODELO.**

La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea fue proclamada solemnemente en Niza el 7 de diciembre de 2000 por los Presidentes del Consejo Europeo, el Consejo y la Comisión Europea. Inicialmente el Consejo Europeo descartó su carácter vinculante inmediato, prefiriendo que de momento desplegara efectos políticos. Se decidió, en definitiva, aplazar la discusión sobre la vigencia jurídica de la Carta a un momento posterior, al del debate sobre el futuro de Europa que abría la Declaración 23 aneja al Tratado de Niza y a la Conferencia Intergubernamental prevista para 2004 por ésta<sup>211</sup>.

En términos de modelo, si bien el ejercicio emprendido por la Convención de la Carta es más un ejercicio de revelación que de creación, más de compilación que de innovación, la Carta es ambiciosa y formula algunos derechos ya existentes pero que no habían sido protegidos como derechos fundamentales<sup>212</sup>. La Carta es un documento elaborado a derecho constante, que, en principio no crea competencias ni funciones nuevas para la Unión Europea, no modifica las vías de recurso jurisdiccional ni crea obligaciones nuevas para los Estados miembros. Sin embargo, sus efectos han ido mucho más allá de lo previsto inicialmente. A pesar de que el Consejo Europeo decidió no incorporarla a los Tratados inmediatamente, ni hacer referencia a ella en el artículo 6 del TUE, la Carta desde su proclamación no sólo está desplegando importante efectos políticos sino también jurídicos.

La Carta es un paso más en el proceso de integración europea y uno de enorme magnitud en su mutación, en su transformación de organización económica en política. Así la Carta mejor que ningún otro instrumento jurídico muestra que 'esa organización de Estados *sui generis* que es la Unión Europea va más allá de la inicial consideración del individuo como mero factor de producción que rodeó los orígenes de la Europa comunitaria, haciendo progresivamente

---

<sup>211</sup> *Declaración sobre el futuro de Europa*, op. cit.

<sup>212</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación sobre la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, 13 de septiembre de 2000, (COM(2000) 559 final), p. 3.

realidad la “Unión progresivamente más estrecha de los pueblos europeos” que ya vislumbraba en su Preámbulo el Tratado CEE en 1957 y que impulso el Tratado de Maastricht<sup>213</sup>. Así junto a sus efectos políticos y jurídicos hay que considerar también su aportación al proceso de constitucionalización de la Unión Europea.

#### **4.10.1. Repercusión de la Carta en el modelo político de la Unión.**

Inicialmente el Parlamento Europeo, gran número de políticos y científicos lamentaron que el Consejo Europeo hubiera descartado insertar la Carta de Derechos Fundamentales en los Tratados así como el despliegue de plenos efectos jurídicos, calificándose de mero “acuerdo interinstitucional”<sup>214</sup>. Sin embargo, esta conceptualización no es inocua y tiene su relevancia, dado que las instituciones vinculadas por un acuerdo interinstitucional por el mero hecho de suscribirlo se comprometen a respetarlo de buena fe<sup>215</sup>. Por tanto, ya se hacía evidente que la privación expresa de efectos jurídicos no iba a suponer que se convirtiera en mero papel mojado dado que –en palabras del comisario Vitorino, representante del Presidente de la Comisión en la Convención- “nadie podría a partir de entonces ignorar una Carta elaborada por una Convención que había sido el lugar de encuentro de todas las legitimidades políticas de la Unión”<sup>216</sup>.

La proclamación solemne de la Carta por las tres principales instituciones europeas fue acompañada por el compromiso expreso de algunas de las instituciones de aplicar y respetar la Carta en sus correspondientes áreas de actuación. Así no parece que el Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión puedan obviarla cuando actúen como legisladores<sup>217</sup>. En este sentido el Parlamento Europeo se comprometió a respetar los derechos y libertades tal y como han sido formulados en la Carta y pide al resto de los órganos e instituciones de la Unión que hagan lo mismo<sup>218</sup>. La Comisión, por su parte, ha adoptado una Comunicación sobre la aplicación de la Carta, en la que ha decidido estudiar la compatibilidad de toda nueva iniciativa jurídica que presente con lo dispuesto en la Carta<sup>219</sup>. El Tribunal de Justicia de las

<sup>213</sup> Ricardo ALONSO GARCÍA, “La carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea”, *Gaceta Jurídica y de la Competencia*, nº 209, 2000, en: <http://www.gacetajuridica.com>.

<sup>214</sup> En efecto, la Carta fue publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas bajo el concepto jurídico de “acuerdo interinstitucional”. DOCE C 364, de 18 de diciembre de 2000, p. 1.

<sup>215</sup> Françoise TULKENS y Johan CALLEWAERT, “Le point de vue de la Cour européenne des droits de l’homme”, op. cit., p. 220.

<sup>216</sup> Antonio VITORINO, “La Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne”, *Revue du Droit de l’Union Européenne*, 1, 2001, p. 27.

<sup>217</sup> José Antonio SOUTO PAZ, “Comentarios a la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea”, *Revista del Poder Judicial*, nº 61, 2001, pp. 63-85, esp. la p. 66.

<sup>218</sup> Resolución del Parlamento Europeo sobre el Tratado de Niza y el futuro de la Unión Europea, 31 de mayo de 2001, (A5-0168/2001) en: <http://www.europarl.eu.int>.

<sup>219</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación sobre la aplicación de la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea*, 7 de marzo de 2001, (SEC (2001) 380/2).



Comunidades Europeas se ha pronunciado en el mismo sentido, afirmando que tendrá en cuenta en sus actuaciones y resoluciones lo dispuesto en la Carta.

Los efectos políticos que la Carta despliega hablan de la visibilidad política del compromiso de la Unión para con los derechos fundamentales, del refuerzo de la legitimidad política de la Unión y del incremento de la cierta seguridad jurídica, en la medida en que permitirá mejorar el sistema actual de protección al contar con un instrumento en que se recojan los derechos. En cuanto a la visibilidad política del compromiso de la Unión con los Derechos Fundamentales ya hemos visto que tal era la intención manifiesta del Consejo Europeo de Colonia.

Además, desde otro punto de vista, la Carta se convierte en una fuente de interpretación privilegiada para concretar las obligaciones políticas derivadas de los artículos 6, 7 y 49 del Tratado de la Unión Europea<sup>220</sup>. Así, por una parte, constituye el catálogo de referencia para establecer el respeto por parte de los Estados miembros de los Derechos Fundamentales, también para estimar si los Estados que solicitan la admisión cumplen este requisito. Igualmente constituye el documento de referencia al evaluar en relación a las relaciones exteriores y las políticas comercial y de desarrollo si los terceros países cumplen las llamadas cláusulas democráticas.

La definición de los derechos fundamentales en los que se basa la Unión resulta esencial en la actual fase de constitucionalización que atraviesa la integración europea, ya que los derechos en nuestras tradiciones constitucionales tienen un importante papel de legitimación del poder político. Los derechos expresan la razón de ser del poder político: en la tradición liberal-democrática el poder político es justificable cuando existe para salvaguardar ciertos derechos<sup>221</sup>. Fauré considera que las declaraciones de derechos son reflejo de un poder político soberano, y que son menos importantes por el contenido de derechos que formulan que por las relaciones que aseguran entre individuo y poder político, de forma que las declaraciones de derechos han hecho posible la adhesión de los ciudadanos a los sistemas político-legales<sup>222</sup>.

Hoy día resulta impensable un sistema democrático en el que no exista una limitación del poder del Estado a través de la garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Desde el punto de vista de la legitimación del proyecto europeo, se considera la necesidad de atraer a los ciudadanos a la construcción europea, para lo cual el compromiso de la Unión con sus derechos se ha visto como un elemento prioritario. Además, la idea de la elaboración de un

---

<sup>220</sup> En relación a los efectos políticos de la Carta, véase: Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, "Droits de l'homme et au delà", *The Future of the EU Charter of Fundamental Rights, Jean Monnet Working Paper*, nº 10, 2001, en: <http://www.jeanmonnetprogram.org>.

<sup>221</sup> Luis María Díez-PICAZO, *Constitucionalismo de la Unión Europea*, op. cit., pp. 23.

<sup>222</sup> Christine FAURÉ, *Ce que déclarer des droits veut dire: histoires*, Paris, Presses Universitaires de France, 1997, p. 7.

texto comunitario de derechos fundamentales ha estado vinculada, desde prácticamente sus orígenes, a la posibilidad de la adopción de una Constitución para Europa<sup>223</sup>.

Entre otras funciones políticas de una Declaración de derechos no hay que olvidar la de dar forma al *demos* o cuerpo político que es el destinatario de la misma<sup>224</sup>. Además, dado el avance de la Carta de considerar los derechos económicos y sociales indivisiblemente junto a los civiles y políticos como consecuencia de la igualdad, la Carta recoge y define el modelo social europeo. Así, reforzará la importancia de los objetivos sociales como contrapeso a las libertades económicas<sup>225</sup>.

La Carta constituye la explicitación de los valores compartidos por los europeos, base del proyecto político europeo, y que tiene incluso trascendencia práctica a la hora de definir cuáles son los valores que la Unión debe promover a través de sus actuaciones<sup>226</sup>. Define y explicita la esencia de lo europeo: Braibant, en este sentido, considera que no podría ser firmada por Estados Unidos, a causa tanto de la prohibición de la pena de muerte como de las disposiciones sobre derechos sociales o la bioética<sup>227</sup>. Beneyto considera que también ha servido para medir la existencia de un patrimonio europeo de derechos fundamentales<sup>228</sup>. Por ello, este valor simbólico-político de la Carta supone la explicitación de la identidad del proyecto político de la Unión, su DNI en suma<sup>229</sup>.

#### **4.10.2. La Carta produce efectos jurídicos indirectos y parciales.**

La exclusión por parte del Consejo Europeo de otorgarle fuerza jurídica vinculante no implica ausencia de efectos jurídicos de la Carta<sup>230</sup>. La Carta desde su proclamación está produciendo efectos jurídicos, derivados de su utilización por parte de algunos Tribunales constitucionales nacionales, del Tribunal de Primera Instancia en sus fallos así como de otras instancias políticas y jurídicas<sup>231</sup>. A pesar de no haberse producido hasta ahora, parece lógico, incluso,

<sup>223</sup> Teresa FREIXES y José Carlos REMOTTI, *El futuro de Europa...*, op. cit., 2002, p. 11.

<sup>224</sup> Luis María Díez-PICAZO, *Constitucionalismo de la Unión Europea*, op. cit., pp. 24.

<sup>225</sup> José Agustín MENÉNDEZ, "Fundamentando Europa. El impacto de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea", Natividad FERNÁNDEZ SOLA (Coord.), *Unión Europea y Derechos Fundamentales en perspectiva constitucional*, Madrid, Dykinson, 2005, pp. 93-126, esp. la p. 121.

<sup>226</sup> Francisco ALDECOA LUZARRAGA, *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos. Vol. II. Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002)*, Madrid, Tecnos, 2002, p. 290.

<sup>227</sup> Comentario de Braibant citado por Deloche-Gaudez. Véase: Florence DELOCHE-GAUDEZ, "La Convention pour l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux...", op. cit., p. 2.

<sup>228</sup> José María BENEYTO, "What is the European Constitution? The Declaration on the Future of the Union and setting up a common constitutional order", *Contribution logged for the "Public Debate on the Future of Europe"*, October 2001, en: <http://europa.eu.int/futurum>.

<sup>229</sup> Elena PACCIONI, "The Charter of Fundamental Rights: an ID Card for the European Union", *The International Spectator*, Vol. XXXVI, nº 1, 2001, pp. 31-37.

<sup>230</sup> Sobre la naturaleza jurídica de la Carta y cuestiones relacionadas véase: Angel RODRÍGUEZ, *Integración europea y Derechos Fundamentales*, Madrid, Civitas, 2001, pp. 227-247.

<sup>231</sup> Curiosamente la primera instancia nacional que ha hecho referencia a lo dispuesto en la Carta en uno de sus pronunciamientos ha sido el Tribunal Constitucional español, aún antes incluso de la proclamación solemne de Niza. Véase al respecto la Sentencia del Tribunal Constitucional de 30 de noviembre de 2000 (recurso 1463-2000),

que sea utilizada como fuente inspiradora de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en el futuro, en la medida en que recoge las tradicionales fuentes que han inspirado su jurisprudencia en materia de Derechos Fundamentales.

Tanto los abogados generales del Tribunal de Justicia como varias Sentencias del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas se han remitido a la Carta como instrumento de interpretación de normas comunitarias relacionadas con los derechos humanos<sup>232</sup>. De igual manera, el Comité de Sabios que elaboró el informe sobre la posible vulneración de derechos humanos en Austria tras el acceso al gobierno de coalición de un partido de extrema derecha, utilizaría como referencia del estándar comunitario en materia de derechos fundamentales la Carta, incluso antes de su proclamación<sup>233</sup>.

Numerosos autores, entre los que destacan el Profesor Carrillo Salcedo y Lucia Serena Rossi, coinciden en que la Carta contribuye a aumentar la seguridad jurídica ya que aunque la Carta no tenga vigencia, puede servir como instrumento de interpretación de esa categoría algo nebulosa que constituye las tradiciones constitucionales de los Estados miembros, en base a la cual el Tribunal ha protegido los derechos fundamentales por vía jurisprudencial, referencia que ha sido constitucionalizada en el artículo 6 del Tratado de la Unión Europea<sup>234</sup>. El Profesor Carrillo Salcedo añade que por esta vía interpretativa la Carta llegará a ser obligatoria<sup>235</sup>. En el mismo sentido, pero aún con mayor rotundidad, el Juez del Tribunal de Primera Instancia Lenaerts llega a afirmar que “en la práctica, sin embargo, el efecto jurídico de la proclamación solemne de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea tenderá a ser similar al de su inserción en los Tratados en los que se funda la Unión”<sup>236</sup>. Por ello, puede concluirse que la Carta tiene valor jurídico, a pesar de la decisión del Consejo Europeo de no considerar su incorporación a los Tratados ni una remisión formal.

---

especialmente el párrafo 8. Posteriormente el Tribunal Constitucional italiano también haría referencia a la Carta para fundamentar una de sus decisiones (Sentencia 135/2002 de 11 de abril de 2002).

<sup>232</sup> Puede verse a título de ejemplo la Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 20 de febrero de 2001, *Mannesmannroehren-Werke*, as. T-112/98, o las Sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 30 de enero y 3 de mayo de 2002. Entre los primeros Abogados Generales del Tribunal de Justicia que hizo referencia a la Carta, Tizzano sostenía que “en un litigio que trata de la naturaleza y el alcance de un derecho fundamental es imposible ignorar los enunciados de la Carta (...) y, sobre todo, su evidente vocación de servir (...) de parámetro de referencia sustancial para todos los actores –Estados miembros, instituciones, personas físicas y morales- de la escena comunitaria”. (Conclusiones de 8 de febrero de 2001 del Abogado General Tizzano en *Bectu contra Secretaría de Estado de Comercio e Industria* (C-173/99)). Desde entonces, varios Abogados Generales se han referido a la Carta, sin embargo el Tribunal aún no ha hecho referencia a la misma en sus pronunciamientos. Véase al respecto: Jean-Yves CARLIER y Olivier DE SCHUTTER (dir.), *La Charte des Droits Fondamentaux de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2002, p. 9.

<sup>233</sup> Véase al respecto el “Informe de los tres Sabios”, Ahtisaari, Oreja y Frowein, en relación al compromiso del gobierno austríaco con los derechos humanos, 8 de septiembre de 2000, en: <http://www.europa.eu.int>.

<sup>234</sup> Lucia Serena ROSSI, “La Carta dei diritti come strumento di costituzionalizzazione dell'ordinamento dell'UE”, op. cit., p. 568.

<sup>235</sup> Juan Antonio CARRILLO SALCEDO, “Notas sobre el significado político y jurídico de la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 9, 2001, pp. 7-26, esp. la p.19.

<sup>236</sup> Koen LENAERTS y Eddy DE SMIJTER, “A ‘Bill of Rights’ for the European Union”, *Common Market Law Review*, 38, 2001, pp. 273-300, esp. la p. 298.

A pesar de no recogerse esta referencia en los Tratados, la Carta se ha convertido ya en el baremo respecto al cual las instituciones europeas constatan el comportamiento de los Estados miembros en materia de respeto de los Derechos Fundamentales acorde con la obligación del artículo 7 del TUE. En el año 2000, el Parlamento Europeo pidió a la Comisión Europea la creación de una Red de Expertos nacionales en Derechos Fundamentales que bajo la dirección de la Comisión evalúan la aplicación de la Carta en los Estados miembros y en el conjunto de la Unión Europea. Envían anualmente el Informe al Parlamento Europeo, y éste contribuye a la aplicación de la Carta formulando recomendaciones a los Estados miembros para el cumplimiento de cada uno de los derechos recogidos así como supervisando el cumplimiento de las recomendaciones anteriores. La finalidad de estos Informes consiste en poder cumplir correctamente las funciones que otorga tanto al Parlamento Europeo como a la Comisión el artículo 7.1 del TUE en el procedimiento de alerta previa en el caso que exista riesgo por parte de un Estado miembro de violación de los Derechos Fundamentales. Esta Red de Expertos se crea efectivamente en 2002, habiéndose producido hasta este momento tres Informes anuales<sup>237</sup>.

Por tanto, resulta evidente que la Carta desde el momento de su proclamación iba a desplegar numerosos efectos políticos. Sin embargo de forma indirecta también está produciendo en estos momentos efectos jurídicos, derivados de la aplicación que de ella hacen las instituciones europeas y nacionales. Curiosamente, se ratifica la doctrina del “como sí” que guió su redacción: la Carta se elaboró “como si” fuera a tener vigencia jurídica y se está aplicando “como si” la tuviera efectivamente. Sin embargo, no pueden calificarse estos efectos jurídicos de plenos, sobre todo en lo relativo a la tutela de los particulares, ya que la protección de los derechos humanos implica a partes iguales su reconocimiento y su garantía, esto es, que los ciudadanos conozcan su existencia y sean conscientes de la posibilidad de hacerlos aplicar a través de recursos judiciales, y esta última posibilidad todavía no existe en la Unión Europea<sup>238</sup>.

Todo ello resulta en una cierta inseguridad jurídica, si bien parece que transitoria, ya que uno de los consensos que ya arrojaba la Convención Europea que redactó el Tratado Constitucional de la Unión Europea es la incorporación de la Carta al Tratado con el máximo valor constitucional, como su parte segunda. Todo ello nos lleva a hablar de una entrada en vigor por

<sup>237</sup> Véanse respectivamente: RESEAU UE D'EXPERTS INDEPENDANTS SUR LES DROITS FONDAMENTAUX, *Rapport sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne et ses Etats membres en 2002*, 31 Mars 2003, [http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/cfr\\_cdf/doc/rapport\\_2002\\_fr.pdf](http://europa.eu.int/comm/justice_home/cfr_cdf/doc/rapport_2002_fr.pdf); RESEAU UE D'EXPERTS INDEPENDANTS SUR LES DROITS FONDAMENTAUX, *Rapport sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne en 2003*, Janvier 2004, [http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/cfr\\_cdf/doc/report\\_eu\\_2003\\_fr.pdf](http://europa.eu.int/comm/justice_home/cfr_cdf/doc/report_eu_2003_fr.pdf); RESEAU UE D'EXPERTS INDEPENDANTS SUR LES DROITS FONDAMENTAUX, *Rapport sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne en 2004*, Janvier 2005, [http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/cfr\\_cdf/doc/report\\_eu\\_2004\\_fr.pdf](http://europa.eu.int/comm/justice_home/cfr_cdf/doc/report_eu_2004_fr.pdf); La misma Red produce anualmente una serie de Recomendaciones a los Estados miembros y a las instituciones europeas que pueden encontrarse en la página web de la Comisión Europea: [http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/cfr\\_cdf/list\\_opinions\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/justice_home/cfr_cdf/list_opinions_fr.htm).

<sup>238</sup> Alvaro RODRÍGUEZ BEREIJO, “La carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea”, *Noticias de la Unión Europea*, 192, 2001, p. 9.

etapas de la Carta, lo que no es en absoluto un fenómeno extraño al proceso de construcción europea. En este sentido Bribosia considera que la Carta puede constituir la finalización de la constitucionalización progresiva de la protección de los derechos fundamentales en el seno de la Unión Europea<sup>239</sup>.

La doctrina del “como sí” permite su vigencia inmediata pero indirecta: “La Carta producirá sus efectos, también en el plano jurídico, sea cual fuere la naturaleza que se le atribuya (...) el Consejo y la Comisión, que están llamados a proclamarla solemnemente, difícilmente podrán ignorar en el futuro, cuando actúen como legisladores, un texto que ha sido preparado a petición del Consejo Europeo por todas las fuentes de legitimidad nacionales y europeas reunidas en un mismo foro”<sup>240</sup>. Como instrumento internacional más vanguardista en materia de Derechos Fundamentales puede ejercer también una notable influencia en el conjunto del orden constitucional compuesto europeo. “La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea podrá ejercer, así, una función paradigmática eficaz en la confección de la parte dogmática de las nuevas constituciones, de las nuevas directivas comunitarias y legislaciones estatales, así como en la actividad jurisprudencial y doctrinal de los Estados miembros de la Unión y de las propias instituciones comunitarias”<sup>241</sup>.

#### **4.10.3. La Carta como parte del proceso de constitucionalización del sistema político europeo.**

La redacción de la Carta a lo largo del año 2000 no pasó desapercibida ni ante los políticos ni entre la doctrina científica, que siguieron con gran expectación los trabajos de ese órgano inédito en la construcción europea que fue la primera Convención de redacción de la Carta. La mayor expectación, si cabe, se derivó de que la redacción de la Carta conforme al nuevo método coincidía en el tiempo, el año 2000, con la Conferencia Intergubernamental clásica que debía adaptar las instituciones de la Unión a la ampliación y que finalizaría con la adopción del Tratado de Niza en el mismo Consejo Europeo que proclamó la Carta. Por tanto, la primera aportación de la Carta a la constitucionalización de la Unión ha sido un método nuevo, que ya parecía desde sus comienzos adecuado para la redacción de la Constitución Europea que las CIGs<sup>242</sup>. En este sentido, se considera que el método de Convención conlleva un método de deliberación mucho más próximo a las formas tradicionales de deliberación constitucional<sup>243</sup>.

<sup>239</sup> Emmanuelle BRIBOSIA, “La protection des droits fondamentaux”, en: Paul MAGNETTE (ed.), *La constitution de l'Europe*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2000, p. 127.

<sup>240</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación sobre la naturaleza de la Carta...*, op. cit., p. 10.

<sup>241</sup> José Antonio SOUTO PAZ, “Comentarios a la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea”, op. cit., p. 67.

<sup>242</sup> Ingolf PERNICE, “Fondements de droit constitutionnel européen”, *WHI Paper*, nº 5, 2000, p. 64, en: <http://www.whi-berlin.de>.

<sup>243</sup> Miguel POIARES MADURO, “The double constitutional life of the Charter of Fundamental Rights”, op. cit., pp. 290-291.

Igualmente un asunto tan ampliamente debatido en la construcción europea como es la redacción de una Carta de derechos ha despertado una considerable expectación, ya que en opinión de Bribosia la redacción de un catálogo de derechos es, en sí mismo, un ejercicio constitucional<sup>244</sup>. En ese mismo sentido, el Parlamento Europeo en su Resolución sobre la redacción de una Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea afirmaba que la Carta debía ser considerada como “un componente básico del necesario proceso de equipar a la Unión Europea con una Constitución”<sup>245</sup>.

Gran número de políticos y autores ven en la Carta un elemento clave, e incluso el detonante del proceso constituyente que vive la Unión en la actualidad. En definitiva, consideran que la Carta además de “ejercicio constitucional” ha desempeñado un papel “constitucionalizante” en el proceso político de integración europea. Así, entre nosotros Carrillo Salcedo y Rodríguez Bereijo coinciden en calificarla de paso de excepcional relevancia en el proceso de constitucionalización de la Unión Europea<sup>246</sup>. Díez-Picazo considera que es un paso muy significativo para la construcción de una democracia constitucional a escala continental<sup>247</sup>. Alonso García observa que la Carta ‘supone avanzar en la constitucionalización –en el sentido más amplio de la expresión- de la integración europea, sembrando las semillas de un texto que, aunque se mantenga como Tratado internacional, acentuará su naturaleza *sui generis*, aproximándose materialmente a lo que ya fue calificado en 1986 por el TJCE como “carta constitucional”<sup>248</sup>.

Lucia Serena Rossi la considera un germen de constitucionalización y el núcleo de la futura Constitución europea<sup>249</sup>. Lenaerts y De Smijter estiman que la Carta ha funcionado como un catalizador de ideas sobre la constitucionalización de los Tratados, ya que evoca los valores básicos que los Estados miembros tienen en común. Por ello, a la vez, es la comprobación del papel central que los ciudadanos europeos tienen que desempeñar en el proceso de integración europeo<sup>250</sup>. Menéndez sostiene que “la elaboración de un catálogo de derechos fundamentales era vista como una decisión de alto valor simbólico, y de claros efectos *constituyentes*, que permitiría pasar de la *interpretación del derecho comunitario en clave constitucional* a su *constitucionalización en sentido político*”<sup>251</sup>.

<sup>244</sup> Emmanuelle BRIBOSIA, “La protection des droits fondamentaux”, op. cit., p. 111.

<sup>245</sup> Resolución del Parlamento Europeo de 16 de marzo de 2000 sobre la redacción de una Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (A5-0064/2000), en: <http://www.europarl.eu.int>.

<sup>246</sup> Juan Antonio CARRILLO SALCEDO, “Notas sobre el significado político y jurídico de la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea”, op. cit., p. 26; Alvaro RODRÍGUEZ BEREIJO, “La carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea”, op. cit., p. 10.

<sup>247</sup> Luis María Díez-PICAZO, *Constitucionalismo de la Unión Europea*, op. cit., pp. 25.

<sup>248</sup> Ricardo ALONSO GARCÍA, “La carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea”, *Gaceta Jurídica y de la Competencia*, nº 209, 2000, en: <http://www.gacetajuridica.com>.

<sup>249</sup> Lucia Serena ROSSI, “‘Constitutionnalisation’ de l’Union européenne et des droits fondamentaux”, *Revue Trimestrielle de droit européen*, 38,1, 2002, pp. 27-52.

<sup>250</sup> Koen LENAERTS y Eddy DE SMIJTER, “A ‘Bill of Rights’ for the European Union”, op. cit., pp. 299-300.

<sup>251</sup> Agustín José MENÉNDEZ, “De la Carta de Derechos al Tratado Constitucional”, op. cit., p. 5.

El Ministro de Asuntos Exteriores alemán, Fischer, en su famoso discurso de la Universidad Humboldt de Berlín, también se refiere a la Carta como el núcleo básico de la futura constitución europea<sup>252</sup>. Schröder, en su documento sobre el futuro de Europa que dirigió al SPD, afirma que la redacción de la Carta constituye el inicio de un debate sobre la Constitución europea y que debería constituir su núcleo. En la misma idea coincide el Primer Ministro Jospin en su discurso de mayo de 2001<sup>253</sup>. En definitiva, son muchos los que ven en la Carta, tanto por su contenido como por su método de redacción, la clave para la constitucionalización de la Unión Europea.

Otros autores, sin embargo, consideran exagerado hablar del carácter constitucionalizante de la Carta. En este sentido, Lord Goldsmith descarta rotundamente estos efectos: a su juicio, a Carta no es ni un embrión de Constitución ni una nueva norma de derechos vinculantes<sup>254</sup>. Por su parte, Dumont y Van Drooghenbroeck recuerdan como desde la segunda mitad del siglo XX se ha producido un desligamiento entre derechos fundamentales y Constitución a través del reconocimiento y garantía de los derechos por instancias internacionales<sup>255</sup>. Defendiendo que la Carta pertenece a esta última categoría sostienen que su vinculación a la retórica constitucional le perjudica más que beneficia. A nuestro juicio, no es pertinente la comparación de la Carta con otros instrumentos de protección de los Derechos Fundamentales de carácter internacional. Estos buscan poner límites añadidos a la protección de los particulares frente a sus Estados miembros. La Carta, por el contrario, no se aplica a los Estados miembros con carácter general sino al sistema político supranacional que ellos han creado, y ellos sólo están obligados en la medida en que apliquen y ejecuten el Derecho Comunitario, esto es, cuando actúen como partes de ese sistema político supranacional.

La Carta ya ha abierto camino en la aventura de la constitucionalización europea, siendo la primera manifestación de la misma. La Carta y la actual etapa constitucional son parte de un mismo proceso de impulso y constitucionalización. Por una parte, la protección de los derechos fundamentales es una cuestión nuclear a cualquier Constitución; parecería inconcebible que la Constitución no contenga una parte consagrada a los derechos fundamentales y que a estos derechos no se les confiera un lugar preeminente en la jerarquía de normas al igual que ocurre en las Constituciones nacionales. Por otra parte, la experiencia de la primera Convención

<sup>252</sup> Joschka FISCHER, "From Confederacy to Federation: Thoughts on the Finality of European Integration", *Walter Hallstein Institut, Forum Constitutionis Europaeam*, nº 2/00, Humboldt University, Berlin, 12 May 2000, en: <http://www.whi-berlin.de>.

<sup>253</sup> Véase respectivamente: Gerhard SCHRÖDER, "Responsabilidad por Europa", *Documento para el Congreso del SPD en Nüremberg*, 19-23 de noviembre de 2001; Lionel JOSPIN, *El futuro de Europa ampliada*, 21 de mayo de 2001. Ambos en: <http://www.europa.eu.int/futurum>.

<sup>254</sup> LORD GOLDSMITH, Q.C., "A Charter of Rights, Freedoms and Principles", *Common Market Law Review*, vol. 38. nº 5, 2001, pp. 1201-1216, esp. la p. 1216.

<sup>255</sup> Hughes DUMONT y Sébastien VAN DROOGHENBROECK, "La contribution de la Charte à la constitutionnalisation du Droit de l'Union européenne", en: Jean-Yves CARLIER y Olivier DE SCHUTTER (dir.), *La Charte des Droits Fondamentaux de l'Union européenne*, op. cit., pp. 61-95.



inaugura un método que se ha consolidado con la Convención Europea que está redactando en la actualidad el Tratado Constitucional. Método que, por todo ello, no parece demasiado exagerado adjetivar de constitucional.

#### **4.11. LA CONVENCIÓN COMO MÉTODO CONSTITUCIONAL Y LA CARTA COMO ELEMENTO DE LA CONSTITUCIÓN EUROPEA EN LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA.**

La redacción de una Carta de Derechos Fundamentales constituye un proceso político de primera magnitud, que va a incidir muy significativamente en el proceso de constitucionalización posterior. Así, en primer lugar, podemos afirmar que la redacción de la Carta puede ser considerada como el comienzo de la constitucionalización de la Unión Europea. En segundo lugar, este proceso político hace surgir un método alternativo de política constitucional que muestra su viabilidad, la Convención. Tercero, la Carta presenta aportaciones fundamentales en términos de modelo: hace visible el compromiso europeo con los derechos humanos, se convierte en un límite real al ejercicio del poder en la Unión y se anticipa como primer paso de la redacción de una Constitución.

1. El proceso de redacción de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea anticipa la constitucionalización de la Unión Europea: La misma decisión de Colonia de redactar una Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea con una finalidad legitimadora constituye un giro en el proceso de integración. Se pasa de los objetivos económicos de la eficiencia del mercado o la moneda única, propios de las Comunidades sectoriales a buscar el objetivo de poner al ciudadano como ser político, más allá que como sujeto económico, en el centro de la construcción europea. Supone, por tanto, un cambio de orientación y un salto cualitativo que anticipaba ya la explicitación política. Así, el proceso de redacción de la Carta se inscribe en la misma lógica de la redacción de un Tratado-Constitución por la Convención Europea que tendrá lugar dos años después.

Por otra parte, no puede obviarse el papel legitimador del poder político que las Declaraciones de Derechos han desempeñado en los procesos históricos de constitucionalización europeos. Tanto detrás de la propuesta de Colonia como del lanzamiento del debate sobre el futuro de Europa que desembocaría en la Convención Europea está la misma persona, el federalista Joschka Fischer, de ahí puede deducirse un profundo vínculo entre ambas iniciativas. Así, la redacción de la Carta era el primer paso de un proyecto más ambicioso, un impulso decidido a la construcción política de Europa.



2. Este proceso político aporta el experimento de la Convención que mostrando su viabilidad se erige como un método alternativo de política constitucional: La Convención de la Carta no es simplemente un precedente de la Convención Europea, sino las dos experiencias forman parte de un mismo método de política constitucional que crean y consolidan. La Convención de la Carta es una experiencia exitosa, que al repetirse en la Convención Europea se institucionaliza, se convierte en método, y al consagrarse en el “Tratado por el que se establece una Constitución para Europa” se constitucionaliza como el método principal para la revisión de la Constitución Europea.

El proceso político de redacción de una Carta de Derechos Fundamentales aporta en términos de procedimiento un nuevo método constitucional para proceder a la creación o reforma del Derecho Comunitario. Se impone como alternativa a la tradicional CIG, simplemente por su valor añadido en términos de legitimidad y eficacia, que se ponen de manifiesto al coincidir las dos citas constitucionales en el tiempo. Así junto a los tradicionales métodos de política constitucional, las Conferencias Intergubernamentales y el activismo del Tribunal de Justicia, surge un tercero, la Convención. Esta se caracteriza frente a las anteriores por ser de una institución de la Unión de carácter político que representa la doble legitimidad. Es, por tanto, producto y resultado de la mutación.

El método de Convención no ha sido fruto de una decisión racional, de un “laboratorio político” donde una serie de expertos idearan un método constitucional ideal adecuado a la compleja naturaleza de la Unión Europea. Como suele suceder con frecuencia en la construcción europea, ha sido el producto de una amalgama de circunstancias: primero negociaciones intergubernamentales en el seno del Consejo Europeo y, después, de una serie de decisiones puntuales de la propia Convención. A causa de su éxito, sin embargo, ese elemento casual cristalizará progresivamente en una institución propia de la Unión que consolida su método de trabajo y sus prácticas en una suerte de acervo o “acquis conventionnel”.

La experiencia de esta Convención se ha convertido en método constitucional de la Unión al repetirse para la siguiente cita constitucional europea en la Convención para el futuro de Europa. Además, dado el consenso alcanzado en el seno de la misma, en relación a que las grandes reformas constitucionales habrán de ser adoptadas en el seno de una nueva Convención, puede decirse que el método de Convención alumbrado en la experiencia de la Carta ha adquirido carta de naturaleza y se ha consolidado como el método constitucional principal.

3. La Carta presenta contribuciones decisivas al modelo político europeo en términos de identidad, efectividad real y constitucionalización explícita. La Carta es el primer catálogo supranacional de derechos que afirma la indivisibilidad de los derechos fundamentales, ya sean civiles, políticos o sociales. En materia de protección de derechos fundamentales, por tanto, la Carta presenta un importante valor añadido al consolidar el acervo europeo común en materia de derechos fundamentales.

En términos políticos la Carta presenta importantes aportaciones al modelo político europeo: límites claros y explícitos al poder de las instituciones europeas, límites que son efectivos por el compromiso de éstas de respetarlos. Además, como quería Colonia, da visibilidad al compromiso europeo como los derechos humanos. La Carta constituye un elemento esencial de la explicitación del modelo político europeo: recoge y define su esencia, pone una cara a los valores europeos constitutivos del modelo europeo de sociedad. La Carta ayuda a la explicitación del proyecto político europeo, en cierta medida a su “legibilidad” para el ciudadano y, al definir el DNI de lo europeo, puede ser la base para el desarrollo de una futura identidad europea. En paralelo se constituye en el baremo para constatar el cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos fundamentales tanto de los Estados miembros, como de los candidatos o de los terceros con los que la Unión tiene relaciones.

En términos jurídicos, la Carta está desplegando efectos jurídicos indirectos y parciales, como puede deducirse de su utilización por Tribunales y órganos políticos como fuente de inspiración. En cierta manera, se ha producido una extensión de la teoría del “como sí”: la Carta se redactó “como si” fuera a tener vigencia jurídica y se aplicando por parte de algunos órganos políticos y judiciales “como si” la tuviera efectivamente. Estos efectos son indirectos, ya que se aplican como una fuente de inspiración, y parciales, en la medida que por esta vía no puede haber garantía plena de los derechos fundamentales de los particulares.

La Carta constituye una aportación de primer orden a la constitucionalización de la Unión Europea. Por una parte continúa la tradición del constitucionalismo europeo que encuentra su manifestación en Declaraciones de Derechos que suponen, por una parte, límites al poder constituido y, por la otra, la legitimación fundamental de éste. La Carta, además, supone un avance en el sentido de que avanza que es posible para la Unión un instrumentos más constitucional como es una Declaración de Derechos, dirigida al ciudadano, frente a los tradicionales Tratados dirigidos solamente a regular las relaciones entre los Estados miembros y la Unión.

El proceso político de la Carta es parte indivisible del proceso de explicitación política que vive la Unión y que, junto al renacer de la retórica constitucional y el debate sobre el futuro de la Unión, abre camino al ejercicio ya plenamente constitucional de la Convención Europea, creando un método e inaugurando un discurso, ya abiertamente constitucional.

## **CAPÍTULO 5: DE LA CONVENCION SOBRE EL FUTURO DE EUROPA A LA CONVENCION EUROPEA: DE ÓRGANO PREPARATORIO A INSTITUCIÓN CONSTITUCIONAL.**

### **5.1. INTRODUCCIÓN: LA CONVENCION SOBRE EL FUTURO DE EUROPA ¿HUIDA HACIA DELANTE O SALTO CUALITATIVO?**

El 28 de febrero de 2002, bajo Presidencia española, daba comienzo sus trabajos la Convención sobre el Futuro de Europa, en cumplimiento de lo dispuesto por la Declaración de Laeken, adoptada por el Consejo Europeo el 14 y 15 de diciembre de 2001<sup>1</sup>. La convocatoria de la Convención Europea, a imagen de la que había redactado la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, suponía un triunfo para los Estados miembros federalistas, encabezados por Presidencia belga, para el Parlamento Europeo y para la sociedad civil de corte federalista que se habían movilizado en torno a esta propuesta. Los Estados más reacios prefirieron verla como un sofisticado grupo de reflexión, que podía ofrecer los beneficios de las preparaciones cuidadosas: una Conferencia Intergubernamental (CIG) más eficaz y eficiente y fomentar el debate público europeo.

Para unos la Convención es una huida hacia delante, fruto del fracaso de Niza, para otros un ejercicio de refundación<sup>2</sup>. A pesar del entusiasmo inicial que generó la convocatoria de la Convención en distintos sectores europeos, hasta el último minuto de sus trabajos existirían

---

<sup>1</sup> La Declaración de Laeken disponía que la Convención celebraría su sesión inaugural el 1 de marzo de 2002. Sin embargo, se impondría la sugerencia del Presidente Giscard d'Estaing de inaugurar los trabajos el 28 de febrero, ya que al ser jueves iba a recibir una mayor cobertura por parte de los medios de comunicación que si se celebraba el viernes 1 de marzo. Así comenzaría Giscard poniendo de manifiesto su atención a lo mediático para tratar de lograr una mayor visibilidad de la Convención.

<sup>2</sup> Christian PHILIP y Panayotis SOLDATOS, "Avant-propos", en: Christian PHILIP y Panayotis SOLDATOS, *La Convention sur l'avenir de l'Europe – essai d'évaluation du projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. VIII.

dudas sobre sus posibilidades de éxito, sobre su capacidad de llevar a término la tarea que se autoimpuso desde su sesión inaugural: la redacción de un Tratado Constitucional.

De principio a fin de los trabajos, pervivieron no pocos interrogantes sobre cuál sería el papel de la Convención, qué podía y qué debía hacer, si sería capaz de redactar una propuesta global o sólo plantear alternativas a la posterior Conferencia Intergubernamental, si su resultado sería tenido en cuenta por los Jefes de Estado o de Gobierno o desempeñaría sólo el papel de sofisticado grupo de reflexión. Existía la conciencia de que este método que se había mostrado eficaz en la tarea de redacción de una Carta de Derechos Fundamentales ahora se enfrentaba a una tarea esencialmente diferente, de reflexión constitucional, mucho más complicada que el mandato de compilación que había recibido la primera Convención por parte del Consejo Europeo de Colonia<sup>3</sup>. Por tanto, la eficacia que había revelado la primera, no estaba asegurada de antemano en el caso de la segunda.

El objeto del presente Capítulo es analizar el proceso político de la Convención Europea y la posterior CIG en su conjunto con el objetivo de responder a la pregunta de qué papel ha tenido la Convención Europea en la redacción del Tratado-Constitución que firmaron los Jefes de Estado y de Gobierno el 29 de octubre de 2004<sup>4</sup>. Trataremos de responder al interrogante de si puede ser considerada como un simple órgano preparatorio de los trabajos de la posterior CIG, como otros Grupos de Reflexión que han protagonizado otras citas constitucionales, o, por el contrario, se trata de una institución decisiva y decisoria en esta última cita de la política constitucional europea. Queremos con ello verificar nuestra hipótesis: aunque fuera concebida como una mera fase preparatoria de la CIG de 2004, la Convención Europea se iba a convertir en una institución constitucional con entidad propia, ya que con su resultado alteraría la naturaleza de la posterior CIG.

Para lograr nuestro objetivo, comenzaremos por analizar la configuración y el mandato que la Convención sobre el futuro de Europa recibió del Consejo Europeo. Se estudiará a continuación la interpretación de ese mandato y los métodos de trabajo que se dio la propia Convención, a inspiración de la precedente experiencia de la Convención de la Carta, y bajo la dirección de su Presidente, Valéry Giscard d'Estaing. A continuación se expondrá y analizará el desarrollo de los trabajos de la Convención durante sus dieciséis meses de vida, así como su forma de decisión. En los siguientes puntos, se plantea y analiza el contexto interno y externo que rodeó los trabajos de la Convención con el objetivo de ver cuáles de esos elementos pudieron incidir en el alcance y sentido de sus trabajos. Finalmente, se expone el proceso de la

---

<sup>3</sup> Véase al respecto: Florence DELOCHE-GAUDEZ, "Quelles difficultés rencontre la nouvelle Convention européenne?", *Groupement d'études et recherches Notre Europe*, 12 Juin 2002, p. 2, en: <http://www.notre-europe.asso.fr>.

<sup>4</sup> *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, 29 de octubre de 2004, DO C 310, de 16.12.2004.

Conferencia Intergubernamental de 2003-2004, cuáles son sus rasgos distintos frente a las anteriores y qué destino dio a la propuesta que le presentó la Convención Europea.

La metodología empleada para el desarrollo de este capítulo es descriptivo-analítica. Se trata fundamentalmente de un estudio empírico sobre los documentos producidos por la propia Convención, pero donde nos ha sido de gran ayuda la bibliografía relativa al proceso político de redacción del Tratado constitucional. Para este estudio resultan fundamentales algunos de los documentos de la Convención, que hemos considerado esencial incluir en el Anexo, como son la Declaración de Laeken, el discurso inaugural de Giscard d'Estaing y el Informe de la Presidencia al Consejo Europeo al finalizar los trabajos<sup>5</sup>.

Para el buen seguimiento del estudio nos ha parecido preciso además incluir una relación de los miembros titulares y suplentes de la Convención Europea así como una cronología de los trabajos tanto de la Convención Europea como de la CIG<sup>6</sup>. Finalmente, para una mejor comprensión del análisis realizado hemos elaborado unos cuadros explicativos. El primero de ellos, relativo al método de Convención, establece una relación de la procedencia de los distintos elementos que han caracterizado el método de la Convención Europea, del cual implícitamente se deduce una comparación con la Convención de la Carta<sup>7</sup>. Por su parte, ha sido preciso también elaborar una tabla relativa a los distintos procesos electorales en los Estados miembros que van a condicionar el proceso político de la Convención Europea, dado que las mayorías dominantes en el Consejo Europeo son diferentes al inicio de la Convención y a su término<sup>8</sup>.

## 5.2. LA DECLARACIÓN DE LAEKEN: LA CONVENCIÓN PARA EL FUTURO DE EUROPA SEGÚN EL CONSEJO EUROPEO.

El método de Convención que se experimenta con una función constitucional en la Convención Europea de 2002-2003 encuentra sus raíces en la experiencia previa de la Convención de la Carta, recogiendo parte de ese "acquis conventionnel"<sup>9</sup>. Sobre esa base los Jefes de Estado y de Gobierno, a través del típico compromiso intergubernamental, definieron en Laeken los aspectos fundamentales de la configuración, organización y misión de la Convención, con la

<sup>5</sup> Estos documentos se incluyen en el anexo documental –Anexo I– con los números 5, 6 y 8.

<sup>6</sup> El cuadro relativo a la composición de la Convención resulta especialmente útil ya que, con frecuencia, en el análisis se presenta la propuesta de un convencional u otro y es esencial conocer su procedencia, a qué institución representa y su carácter de miembro de pleno derecho, suplente u observador. La composición de la Convención Europea se incluye como cuadro nº 2 del Anexo II. Las cronologías relativas al proceso de la Convención Europea y al de la Conferencia Intergubernamental son las nºs 2 y 3 del Anexo III relativo a las cronologías.

<sup>7</sup> Véase al respecto el cuadro nº 2 del Anexo IV "Tablas y cuadros".

<sup>8</sup> Ese cuadro se incluye en el Anexo IV con el nº 3.

<sup>9</sup> En relación a qué aspectos de la experiencia de la Convención de la Carta se convierten en parte del método definitorio de Convención, esto es, en "acquis conventionnel", véase el epígrafe 4.9 del Capítulo 4 dedicado al estudio de la Convención de la Carta y sus aportaciones en término de modelo.

intención de controlar su trabajo y limitar su autonomía<sup>10</sup>. Por su parte, la Convención, encabezada por su Presidente, Valéry Giscard d'Estaing, hará su propia interpretación del mandato, completándolo y autodándose un mandato constituyente implícito.

La Declaración de Laeken convoca una Convención sobre el Futuro de Europa para “examinar las cuestiones esenciales que plantea el futuro desarrollo de la Unión e investigar las distintas respuestas posibles”<sup>11</sup>. Parece, por tanto, que su tarea inicial es la de ser mero órgano preparatorio de los trabajos de la Conferencia Intergubernamental, ya que se añade que: “Junto con el resultado de los debates nacionales sobre el futuro de la Unión, el documento final servirá de punto de partida para los debates de la Conferencia Intergubernamental, que adoptará las decisiones definitivas”<sup>12</sup>.

La Declaración de Laeken es un texto de naturaleza ambigua y audaz a la vez. No deja claro exactamente cuál es el mandato concreto de la Convención, si lo comparamos con las agendas de las CIGs previas. Sin embargo, la aceptación de cuestiones como la necesidad de una reforma global o la idea del “camino hacia una Constitución” son un paso muy relevante comparados con anteriores documentos del Consejo Europeo, si tenemos en cuenta que es la primera vez que la palabra Constitución aparece en uno de ellos. En un documento aparentemente ambiguo estos elementos se convierten en “rendijas” de oportunidad que la Convención podía asir. Así, con una rápida interpretación de su mandato la Convención mostraría que el famoso “camino hacia una Constitución” podía ser más corto de lo que en un primer momento se pensara.

Sin embargo, los rasgos de ambigüedad de la Declaración de Laeken plantean algunos problemas en relación al mandato de la Convención. Laeken recogía, tras unas reflexiones generales, una serie de sesenta y cuatro preguntas. En ese texto no se dice explícitamente ni que la Convención tenga que dar respuesta a esas preguntas, ni tampoco todo lo contrario, que sean meras reflexiones para guiar sus trabajos. A instancias de su Presidente, la propia Convención incluso reinterpretará su mandato, reformulando a través de nuevos cuestionarios los términos que han de guiar su reflexión y sus resultados<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> Véase al respecto: Paul MAGNETTE, “La constitutionnalisation des traités européens. Forces et limites de la «méthode conventionnelle»”, en: Olivier DE SCHUTTER y Paul NIHOUL, *Réflexions sur les transformations du droit de l'Union européenne*, Bruxelles, Larcier, 2004, pp. 23-51, esp. las pp. 34-37.

<sup>11</sup> CONSEJO EUROPEO, Declaración sobre el futuro de la Unión Europea, Conclusiones de la Presidencia, 14 y 15 de diciembre de 2001. La Declaración de Laeken se incluye con el nº % del Anexo I.

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> Todos los debates generales de la Convención son encauzados a través de una serie de documentos de reflexión elaborados por la Secretaría y aprobados por el Praesidium. En ellos, como observa Jorge Alguacil, no reproduce exactamente las preguntas del Consejo Europeo sino que “la mediación introducida no deja de ser significativa desde una perspectiva constitucional”. Jorge ALGUACIL GONZÁLEZ -AURIOLLES, “La Convención sobre el Futuro de Europa”, *Teoría y realidad constitucional*, nº 10-11, 2002-2003, pp. 507-531, esp. las pp. 516-517.

Ese mandato de “examinar las cuestiones esenciales” e “investigar las distintas respuestas posibles” queda muy abierto, es de gran ambigüedad, permite prácticamente cualquier cosa. En ningún lugar, se refiere a la necesidad de que la Convención esté vinculada por la reflexión previa recogida en la Declaración, articulada en forma de preguntas, aunque, por otra parte, su mera recopilación ha de tener algún significado. Será necesario, además, como veremos en el epígrafe siguiente, el papel de reinterpretación del mandato a la luz de las “conclusiones del debate público” que la propia Declaración atribuye al Presidente.

Esta ambigüedad en los términos del mandato no dejará de tener consecuencias prácticas en el propio desarrollo de la Convención, produciendo no poca polémica. Como ejemplo puede citarse la cuestión de la revisión de la reforma institucional de Niza, uno de los asuntos más controvertidos, susceptible de comprometer incluso la viabilidad del ejercicio constitucional. Durante los trabajos de la Convención los representantes de los Gobiernos español y polaco, contrarios al cambio de sistema de cálculo del voto por mayoría cualificada en el Consejo, dejaron claro que la Convención no tenía competencia para revisar los acuerdos institucionales de Niza, mientras que el Presidente Giscard y los Gobiernos francés y alemán defendían su capacidad<sup>14</sup>.

Los documentos del Consejo Europeo nos ofrecen argumentos para apoyar ambas posiciones, haciendo difícil decantarse por una de ellas. En defensa de las primeras tesis cabe decir que la Declaración 23 anexa al Tratado de Niza exponía que “La Conferencia (...) subraya que, con la ratificación del Tratado de Niza, la Unión Europea habrá completado los cambios institucionales necesarios para la adhesión de nuevos Estados miembros”<sup>15</sup>. De esta afirmación podría deducirse la suficiencia de la reforma institucional de Niza para afrontar la ampliación<sup>16</sup>. A favor de las tesis de los segundos hay que decir que Laeken expresamente prevé un cometido tan amplio como “examinar las cuestiones esenciales que plantea el futuro desarrollo de la Unión”. Entre las propias preguntas de Laeken algunas de ellas versan sobre aspectos institucionales tratados en Niza, si bien entre las sesenta y cuatro no se considera expresamente la cuestión de la reforma del sistema de voto en el Consejo<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> Véase a título de ejemplo la siguiente intervención de Ramón de Miguel, entonces Secretario de Estado de Asuntos Europeos: Ramón DE MIGUEL, “Debate sobre el Balance y propuestas de la Convención”, en: *¿Quién gobernará Europa? Cuarta jornada sobre los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa*, 4 de diciembre de 2003, Fundación Carlos de Amberes y Real Instituto Elcano, pp. 15-16.

<sup>15</sup> *Declaración relativa al futuro de la Unión*, Declaración nº 23 anexa al Tratado de Niza, 26 de febrero de 2001. La Declaración se incluye en el anexo 1 con el nº 4.

<sup>16</sup> Alguacil, por ejemplo, sostiene que la Convención Europea no recibió mandato alguno para tratar la cuestión de la distribución de votos en el Consejo. Véase al respecto: Jorge ALGUACIL GONZÁLEZ-AURIOLES, *La elaboración del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, Madrid, BOE, Textos y documentos nº 16, 2005, p. 79.

<sup>17</sup> Desde el inicio de la Convención, Giscard, entre cuyas funciones según Laeken se encontraba la de “interpretar” el mandato de la Convención considera que la Convención debe reconsiderar la “cuestión de Niza”. En este sentido, en el discurso inaugural de los trabajos de la Convención, estima que entre los aspectos relativos al futuro de Europa que han de ser examinados está “la organización de las Instituciones Europeas a tenor del Tratado de Niza”. Véase al respecto: Valéry Giscard D'ESTAING, *Discurso en la sesión inaugural de la Convención sobre el futuro de Europa*, Bruselas, 28 de diciembre de 2002, (CONV 04/02). El discurso se incluye con el nº 6 del Anexo I.



El mandato de Laeken, en relación al producto de la Convención, resulta también amplio. A pesar de la voluntad de los Estados por controlar la libertad de la Convención, no fueron capaces de acotar más el margen de maniobra de esta<sup>18</sup>. Las respuestas de la Convención podrían “comprender bien diferentes opciones, precisando el apoyo recibido, bien recomendaciones en caso de consenso”<sup>19</sup>. La Convención, a iniciativa de su Presidente, interpretará de forma amplia este mandato, aceptando prácticamente desde su primera sesión que su objetivo era la redacción de un texto único por consenso, que adoptará la forma de un Tratado Constitucional. Esta Convención hará suyo el método del “como si”, ideado por el Presidente Herzog de la primera Convención, esto es, trabajar en una propuesta con forma jurídica y plantear todos sus trabajos como si el texto resultante fuera a entrar en vigor<sup>20</sup>. El “como si” tiene además una clara finalidad política: tratar de condicionar los resultados de la CIG posterior apoyándose en la mayor legitimidad democrática de la Convención, que añade la legitimidad de los ciudadanos a la de los Estados miembros.

La Convención, como institución “ad-hoc”, es según la Declaración de Laeken, una institución autónoma de las otras instituciones y poderes europeos. Le resultará difícil, sin embargo, tratar de mantener una independencia total respecto de la institución que la creó, el Consejo Europeo<sup>21</sup>. Formalmente, sólo se le impone a su Presidente la obligación de mantener informado al Consejo del desarrollo de los trabajos y de presentar informes orales al Consejo Europeo en cada una de sus reuniones. En los inicios de los trabajos mostrará su intención de subrayar su independencia a través de un gesto aparentemente inocuo, el cambio de nombre de “Convención sobre el Futuro de Europa” a “Convención Europea”. Como subraya Ziller, este matiz sutil “transformó una serie de reuniones en una institución, aunque fuera temporal”<sup>22</sup>.

<sup>18</sup> Florence DELOCHE-GAUDEZ, “La Convention pour l’élaboration de la Charte des droits fondamentaux: une méthode d’avenir?”, *Groupement d’études et de recherches Notre Europe*, novembre 2001, p. 8, en: <http://www.notre-europe.asso.fr>; Carlos CLOSA, “El valor de las instituciones: mandato y auto-mandato en el proceso de la Convención”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 30, 2004, pp. 39-56, esp. la p. 48.

<sup>19</sup> CONSEJO EUROPEO, *Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea*, op. cit.

<sup>20</sup> En este sentido, la primera reunión Praesidium, para preparar el comienzo de los trabajos considerará, en relación al método de trabajo de la Convención que, dado el carácter no homogéneo de la composición de la Convención, no es apropiado recurrir al voto. La Convención, por el contrario, debería tratar de lograr el consenso o, al menos, una mayoría sustancial. PRAESIDIUM, *1<sup>st</sup> informal meeting of the Praesidium. Summary of Conclusions*, Brussels, 22 February 2002.

<sup>21</sup> Esta dependencia se ve en el papel de la Presidencia española en la preparación del comienzo de la Convención, por ejemplo, en relación al nombramiento de los distintos convencionales o convocando la reunión previa de representantes de los Parlamentos Nacionales el 22 de febrero de 2002, en la que éstos nombran a sus representantes en el Praesidium. Se sigue así el precedente de la Convención de la Carta, en la cual la Presidencia finlandesa asumió la organización de los trabajos. Sin embargo, dado que la Convención sobre el futuro cuenta con un órgano director nombrado –la Presidencia-, y que la Declaración de Laeken le encarga expresamente la preparación “del inicio de los trabajos de la Convención, es llamativo que ésta no se ocupe de esos preparativos. Giscard d’Estaing desarrollará en esta fase previa una intensísima labor política de consulta de miembros de los Gobiernos nacionales, lo cual también puede ser interpretado como “preparación de los trabajos”. La misma dependencia del Consejo Europeo, desde un punto de vista al menos formal, queda ilustrada por el protocolo de la sesión inauguración de los trabajos de la Convención. La primera sesión es presidida por el Presidente del Consejo Europeo, José M<sup>a</sup> Aznar, y tras los discursos de los tres Presidentes de las instituciones europeas, declara abierta la Convención y convoca a su Presidente, que sólo entonces se dirige a la Convención. Véase al respecto: CONVENCION EUROPEA, *Nota relativa a la sesión inaugural*, 28 de febrero de 2002, (CONV 07/02), p. 1.

<sup>22</sup> Jacques ZILLER, *La nouvelle Constitution européenne*, Paris, La Découverte, 2004, p. 49.

Esa autonomía teórica de la Convención quedaría limitada en la realidad por decisión de su Presidente, Giscard, que celebraba continuas consultas con determinados Jefes de Estado y/o de Gobierno<sup>23</sup>. Acudió en distintas ocasiones a informar a la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo y a debatir con el Colegio de Comisarios. Incluso, interrogará al Consejo Europeo en su reunión de Atenas sobre la reforma institucional y la acción exterior. En la práctica, además, los mandatarios europeos tratarían a través de distintas iniciativas de incidir en los trabajos de la Convención, es lo que llamamos “la Convención fuera de la Convención”<sup>24</sup>.

La Declaración de Laeken planteó como otra de las restricciones de los Gobiernos para tratar de controlar a la Convención un periodo de tiempo limitado a un año para que desarrollara sus trabajos. El Presidente de la Convención tratará en diversas ocasiones de lograr del Consejo Europeo una ampliación del tiempo, lo que no logrará sino en parte. La sesión inaugural se celebró el 28 de febrero de 2002 y la Convención se disolvió tras aprobar su propuesta y limar los últimos “fleclos técnicos” el 10 de julio de 2003. El plazo de un año se extendería de hecho a cerca de dieciséis meses. La gestión del tiempo disponible será una cuestión que acechará y dividirá a la Convención, criticándose en numerosas ocasiones las decisiones de Giscard y del Praesidium, que harán que queden muchos asuntos para el final<sup>25</sup>. Posiblemente, de haber contado con más tiempo, algunos de los trabajos que se cerraron precipitadamente, como es el caso de la reforma institucional, podrían haber sido objeto de debates más detenidos y consensos más sólidos.

A tenor de Laeken, la composición de la Convención es algo diferente de la de la Convención de la Carta, si bien se mantienen las componentes fundamentales: Gobiernos, Parlamentos Nacionales, Parlamento Europeo y Comisión Europea<sup>26</sup>. Frente a los 62 miembros de la Convención de la Carta, la Convención Europea contará con 105 miembros titulares, pero una realidad de cerca de 207 convencionales activos<sup>27</sup>. Como en el caso anterior, la composición

<sup>23</sup> A lo largo de los años 2002-2003 Giscard realizará frecuentes viajes a las principales capitales europeas, para recabar la opinión de los principales mandatarios sobre las distintas opciones sobre la mesa. La celebración de las distintas reuniones se hacía pública a través de la agenda del Presidente recogida en la página web de la Convención. El contenido de las consultas, sin embargo, no trascenderá a la información pública. Será fuertemente criticado por ello, en especial se le acusará de priorizar la opinión de los representantes de los Estados grandes, despreciando a los Estados medianos y pequeños. Véase al respecto: Desmond DINAN, *Ever closer Union. An Introduction to European Integration*, London, Macmillan, 2005, p. 174.

<sup>24</sup> Ese tipo de iniciativas se tratarán específicamente en el epígrafe 6.4.2, en el próximo capítulo.

<sup>25</sup> Fue decisión del propio Giscard d'Estaing y de Kerr dejar las cuestiones institucionales para el final de los trabajos. Temían que con el potencial divisor presentaban entorpecieran el avance en todos los demás campos. Esta estrategia dio sus frutos sólo en parte, ya que la falta de tiempo no permitió un trabajo suficiente sobre la reforma institucional, e hizo que este capítulo fuera cerrado en falso. Peter NORMAN, *The Accidental Constitution – The Story of the European Convention*, Brussels, Eurocomment, 2003, p. 135.

<sup>26</sup> Un examen inicial de la composición y mandato de la Convención Europea, puede encontrarse en: Alexander STUBB, “Debating the Future of the European Union: From Laeken to IGC 2004”, *Collegium*, nº 23, 2002, pp. 34-60.

<sup>27</sup> Todos los convencionales, salvo los tres miembros de la Presidencia, nombraron un suplente. Tras las discusiones en torno al Reglamento de la Convención, el Parlamento Europeo logrará para los miembros suplentes prácticamente los mismos derechos que para los titulares, con la excepción de que no podrían votar. Teniendo en cuenta que el pleno de la Convención nunca votó, ni siquiera indicativamente, el estatuto de titulares y suplentes fue prácticamente el mismo.

de la Convención refleja el consenso en la necesidad de diversificar la participación en la reforma de los Tratados<sup>28</sup>.

Como consecuencia de la experiencia de la anterior Convención que mostró la importancia de los órganos directores, el Consejo Europeo procedió a nombrar por sí mismo a la Presidencia, formada por el Presidente Valéry Giscard d'Estaing y dos Vicepresidentes, Giuliano Amato y Jean-Luc Dehaene. Algunos autores consideran que esta medida buscaba limitar la independencia y los vuelos de la Convención, frente a la Convención de la Carta que había elegido a sus representantes<sup>29</sup>. Nosotros no estamos tan seguros, dado que nombrando a dirigentes de semejante perfil político, ya era esperable en parte que la Convención rindiera resultados relevantes. En la propia negociación de Laeken se planteó si estos tres cargos habían de atribuirse a la representación gubernamental de sus respectivos países de origen o iban a ser unos nombramientos institucionales, de forma que no representaran a nadie, salvo a la propia institución. La discusión se zanjó por problemas políticos internos de un país: el Presidente del Consejo de Ministros Berlusconi se negó a ser representado por el centro-izquierdista Amato, reclamando su derecho a nombrar a su representante<sup>30</sup>. Finalmente, se decidió así que la Presidencia no representaría a nadie o, en todo caso, a la propia Convención<sup>31</sup>.

Con el nombramiento de la Presidencia, especialmente del Presidente Giscard d'Estaing, el Consejo Europeo se quiso asegurar un cierto control sobre la Convención Europea, que no alcanzara demasiada autonomía, planteando propuestas demasiado federalistas. Por mucho tiempo la prensa y los analistas europeos consideraron a Giscard el "hombre de los Gobiernos", a través del cual éstos querían garantizarse el control de la Convención. Pronto, sin embargo, comenzó a dar muestras su compromiso con el éxito de la Convención y con la redacción de la primera Constitución Europea. Suele considerarse que en su papel ha pesado más el ansia de "pasar a la Historia" y ser recordado como el padre de la primera Constitución

<sup>28</sup> Desmond DINAN, *Ever closer Union...*, op. cit., p. 173.

<sup>29</sup> Íñigo MÉNDEZ DE VIGO, *El rompecabezas...*, op. cit., p. 130.

<sup>30</sup> La prensa sostiene que el Consejo Europeo en Laeken llegó al compromiso oral de que los dos Vicepresidentes de la Convención representarían a los Gobiernos de sus países de origen. El Gobierno belga que también detentaba la Presidencia se mostró conforme con ser representado por Jean-Luc Dehaene a la par que ostentara una Vicepresidencia. Sin embargo, Berlusconi escribió días después una carta al Presidente de la Comisión Romano Prodi exigiendo un representante por separado para el Gobierno italiano. Al mismo tiempo Amato anunciaría que dimitiría de su cargo si se veía obligado a representar al Gobierno de Berlusconi. El gobierno italiano antes de lograr una respuesta por parte de las instituciones europeas nombró al Vicepresidente del Consejo de Ministros, Gianfranco Fini, representante en la Convención. Esta designación generó una nueva polémica al ser Fini el máximo dirigente de Alianza Nazionale, partido de herencia fascista, lo que llevó a Alemania, Países Bajos y Suecia a oponerse a su nombramiento. Finalmente, la Presidencia española logró el acuerdo en el seno del Consejo de Ministros de 28 de enero de 2002: los Gobiernos de Italia y Bélgica podrían contar con sus propios representantes al margen de los nombramientos de los Vicepresidentes. Italia confirmó la designación de Fini y Bélgica procedió al nombramiento de su Ministro de Asuntos Exteriores, Louis Michel, como convencional. Véase al respecto las noticias de *Euractiv* de 9.1.2002, 17.1.2002, 24.1.2002 y 29.1.2002.

<sup>31</sup> Cabe preguntarse, como veremos más adelante, si el triunvirato presidencial representa al Consejo Europeo, esto es, a los Jefes de Estado y de Gobierno a quienes deben su designación.

Europa<sup>32</sup>. En ningún momento, sin embargo, su protagonismo y actuación dejarán de estar cuestionados.

El Consejo Europeo decidió, además, que al igual que en la primera Convención, cada uno de los Estados miembros enviara a un representante del Jefe de Estado o de Gobierno y a dos de su Parlamento Nacional. Optó, además, por permitir que los trece Estados candidatos a la adhesión a la Unión Europea participaran en ella con igual representación que los Estados miembros<sup>33</sup>. La delegación del Parlamento Europeo se mantendrá en los dieciséis miembros de la anterior Convención. La Comisión Europea, por el contrario, doblará su representación, pasando de enviar un representante a dos.

La participación de los candidatos es una novedad respecto a la anterior Convención, en la cual sólo se contemplaba que fueran consultados por el Praesidium. La participación de los candidatos como miembros de pleno derecho y con el mismo número de representantes que los Estados miembros, hace sostener que la Convención representaba tanto a la Europa de ese momento como a la del futuro inminente contra lo que había sido la tónica anterior. Así, en la CIG de 1985 que conducirá al Acta Única Europea, España y Portugal, que iban a ingresar el 1 de enero siguiente sólo tuvieron estatuto de observadores.

La Declaración de Laeken incluye una restricción al estatuto de los candidatos, sostiene que “no podrán impedir el consenso que pueda alcanzarse entre los Estados miembros”. Se trata de una disposición un tanto extraña, toda vez que el consenso en la Convención no ha de ser sólo entre Estados miembros, sino que también ha de incluir a las componentes de las instituciones comunes. Cabe considerar que, implícitamente se refiere al consenso en el interior de las dos componentes nacionales –Gobiernos y Parlamentos Nacionales-, asumiendo

<sup>32</sup> La consciencia de la posibilidad de lograr un sitio en la “Historia” es un elemento muy presente en la retórica giscardiana. Así, días antes de comenzar la Convención sus trabajos, en una entrevista al Diario Le Monde se comparó sin rubores con el Presidente de la Convención de Philadelphia, George Washington, a propósito de su edad al comienzo de los trabajos de la Convención. Véase: Henri de BRESSON et Arnaud LEPARMENTIER, “La volonté de progresser domine au sein de l’Union”, Entretien avec Valéry Giscard d’Estaing, *Le Monde*, 11-1-2002. De igual modo, la posibilidad de la Convención de “pasar a la Historia” será un elemento recurrente en sus discursos. En el discurso inaugural de los trabajos de la Convención estimará que “Si nos sonríe el éxito (...) podrán ustedes regresar a sus países (...) con el sentimiento de haber contribuido, modesta pero eficazmente, a la escritura de un nuevo capítulo de la historia de Europa”. En el discurso final de los trabajos de la Convención, la dimensión histórica de ésta será el “leit-motiv” de la intervención, del que pueden extraerse sus últimas frases en inglés, que vienen a decir: “En la vida de uno, si tiene suerte, se le permite una o dos veces marcar la diferencia, tocar el vuelo de la historia. Juntos hemos tenido esa oportunidad. Debemos todos estar orgullosos de ello”. Véanse, respectivamente: Valéry Giscard D’ESTAING, *Discurso en la sesión inaugural de la Convención sobre el futuro de Europa*, op. cit.; y CONVENTION EUROPÉENNE, *Compte-rendu intégral de la session plénière du 10 juillet 2003*, en: <http://www.europarl.eu.int/Europe2004>.

<sup>33</sup> A comienzos de 2002, trece Estados del Centro y Sur de Europa gozaban del estatuto de candidatos a la adhesión frente a la Unión Europea. Diez de ellos se encontraban en las fases finales de la negociación y entrarían el 1 de mayo de 2004. Son Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y la República Checa. Otros dos, Bulgaria y Rumania, aún no estaban en una fase tan avanzada de las conversaciones bilaterales. De hecho firmaron sus Tratados de Adhesión el 25 de abril de 2005 y su adhesión efectiva se producirá el 1 de enero de 2007. El decimotercer candidato, Turquía, en la fecha de celebración de la Convención aún no había iniciado las negociaciones de adhesión, por considerarse que no cumplía satisfactoriamente los denominados “criterios de Copenhague”. Finalmente, ha iniciado las citadas conversaciones el 3 de octubre de 2005, estimando todos los análisis un largo periodo de negociación previo a la adhesión.

la regla de interpretación del consenso de la anterior Convención<sup>34</sup>. Al menos el mandato de Laeken sí asume la regla de decisión por consenso instaurada por la Convención de la Carta. Sorprendentemente, sin embargo, no recogerá ninguna indicación sobre la definición del consenso, ni siquiera el procedimiento para lograr el consenso, como Tampere. Se fortalecía así la autoridad del Presidente, en la medida en que también implícitamente, se entendía que él tenía la competencia para determinar si existía el consenso<sup>35</sup>.

En la composición de las dos Convenciones predomina el componente intergubernamental. En la última éste será abrumador por efecto de la participación de los trece candidatos<sup>36</sup>. El desequilibrio numérico a favor de los representantes de los intereses nacionales frente a los representantes del interés europeo se compensa por las ventajas de las que disponen los procedentes de las instituciones europeas<sup>37</sup>. Esa posición privilegiada se explica por su conocimiento de la política europea y el acervo comunitario, su dominio negociador, su presencia constante en Bruselas y la disposición de las infraestructuras que necesitan para redoblar sus esfuerzos.

Los documentos fundacionales de las dos Convenciones recoge el estatuto de observadores, ahora bien éstos son diferentes, dada la distinta función y misión de las Convenciones<sup>38</sup>. En el caso de la Convención sobre el Futuro de Europa, el Consejo Europeo nombra trece observadores, pertenecientes en su mayoría a los órganos de la Unión. Son el Defensor del Pueblo, tres representantes del Comité Económico y Social, tres de los interlocutores sociales y seis del Comité de las Regiones, de los cuales dos habían de ir por las regiones "a secas", dos por las colectividades locales y los dos restantes por las regiones con competencias legislativas propias. La calidad de estos observadores responden a la tarea de revisión política, global, encomendada a la Convención. Se trata, por otra parte, de la primera vez que tienen alguna participación en una reforma constitucional, dado que ningún representante de estos órganos

<sup>34</sup> Cabe recordar que los dos documentos que recogen el mandato y la composición de la Convención de la Carta, los anexos a las Conclusiones de Colonia y Tampere, no decían nada en relación al consenso como regla de decisión de la Convención. Sólo decían que el Presidente había de constatar que "el acuerdo puede ser suscrito por todas las partes". El consenso como método de decisión sería propuesto por el Presidente Herzog y se entendió que el texto lo reuniría cuando fuera apoyado por consenso en el interior de todas las componentes y además existiera consenso entre las componentes entre sí.

<sup>35</sup> En esta línea, Méndez de Vigo sostiene que la ausencia de definición del consenso en Laeken "apuntaba hacia el fortalecimiento de la tríada en detrimento de la Convención". Íñigo MÉNDEZ DE VIGO, *El rompecabezas: así redactamos la Constitución Europea*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2005, p. 130.

<sup>36</sup> En la Convención de la Carta, 45 convencionales representarían a los Estados miembros frente a 17 representantes de las instituciones comunes. En comparación, en la Convención Europea los Estados miembros y candidatos disponían de 84 convencionales frente a sólo 18 por las instituciones comunes. En el Anexo se ha incluido un cuadro con gráficos que permite visualizar las proporciones entre las distintas componentes. Véase al respecto el cuadro 4 del Anexo IV.

<sup>37</sup> Jorge ALGUACIL GONZÁLEZ-AURIOLES, *La elaboración del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, op. cit., p. 36.

<sup>38</sup> Así en el caso de la Convención de la Carta, como veíamos, los observadores representaron a instituciones con un papel directo en relación a los derechos fundamentales y de los que se valoró su aportación técnica. Fueron observadores dos representantes del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y otros dos del Consejo de Europa, uno de los cuales debía obligatoriamente pertenecer al Tribunal Europeo de Derechos del Hombre, el órgano jurisdiccional de aplicación del Convenio Europeo de Derechos del Hombre de 1950.

participó con ningún estatus en una Conferencia Intergubernamental. El papel consultivo de los observadores se corresponde con sus funciones en la política ordinaria.

La Declaración de Laeken aborda expresamente el estatuto de los suplentes, lo que no se hacía en el caso de la Convención anterior<sup>39</sup>. Dispone que los “miembros sólo podrán ser sustituidos en caso de ausencia” y que serán nombrados de la misma forma que los miembros efectivos. Sin embargo, progresivamente se impondría una práctica mucho más amplia, gozando los suplentes de un estatuto muy próximo al de miembro, lo que lleva a numerosos autores a considerar en pie de igualdad a los convencionales titulares y suplentes y sostener que la Convención contó de hecho con 207 miembros<sup>40</sup>. Respecto a la Convención anterior, todos los titulares nombraron suplentes salvo el caso de los tres miembros de la Convención nombrados por el Consejo Europeo, esto es, el Presidente y los Vicepresidentes.

El Consejo Europeo, al igual que en la anterior Convención, acordó la composición del órgano director de la Convención, adoptando incluso la denominación alemana que se impuso en la otra Convención, el *Praesidium*<sup>41</sup>. Este, a tenor de la Declaración, estaría formado por el Presidente y los Vicepresidentes, los representantes de los tres Gobiernos que ostenten la Presidencia rotatoria del Consejo durante los trabajos de la Convención, dos representantes de los Parlamentos Nacionales, dos del Parlamento Europeo y los dos representantes de la Comisión. Además de la Presidencia –constituida por el Presidente y los dos Vicepresidentes– el *Praesidium* acoge a dos representantes de cada una de las componentes, salvo el caso de la componente de los Gobiernos, que son tres. Mene así a consolidarse la experiencia del *Praesidium* de la Carta, en que como vimos, el representante de la Presidencia del Consejo, que en principio iba a ser un puesto rotatorio se convierte en permanente, participando el representante francés incluso cuando no era su turno.

Las componentes en principio gozan de la libertad de nombrar a sus representantes en el *Praesidium*, salvo el caso de los Gobiernos y, evidentemente de la Comisión, que tendrá en el *Praesidium* a la totalidad de la componente. La presencia de las Presidencias rotatorias del Consejo en el *Praesidium* responde a la necesidad de mantener al corriente al Consejo de los

---

<sup>39</sup> Los documentos del Consejo Europeo relativos a la Convención de la Carta sólo se refieren a la posibilidad de los convencionales de nombrar suplentes que les sustituyeran. Su estatuto se pactó en el seno de la primera Convención: podían asistir a todas las reuniones formales e informales. En las formales sólo podían intervenir en ausencia de su titular y sólo los titulares podían proponer enmiendas. Véanse al respecto las decisiones de Colonia y Tampere, que se incluyen como documentos 2 y 3 del anexo.

<sup>40</sup> La Convención contaría con 207 miembros –105 titulares y 102 suplentes–, además de 13 observadores que no pueden ser considerados miembros. Por ello, los observadores no nombraron suplentes. Sosteniendo esta interpretación puede verse a: Jaume DUCH i GUILLOT, “El funcionamiento de la Convención Europea”, en: Francesc PAU i VALL (Coord.), *Parlamentos y regiones en la construcción de Europa, IX Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Madrid, Tecnos, 2003, pp. 47-69, p. 52; Francisco ALDECOA LUZARRAGA, “Una Europa”: *su proceso constituyente (2000-2003)*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2003, p. 127.

<sup>41</sup> Inicialmente dudamos sobre la grafía que utilizar en relación a esta palabra de origen alemán utilizada para designar el órgano director de la Convención. Muchos autores en lengua española utilizan la forma *Presidium*. Nosotros, no obstante, hemos preferido *Praesidium* que viene a ser la transcripción al español de la forma alemana, por ser la escritura utilizada por la Declaración de Laeken y la que utilizan todos los documentos oficiales de la Convención.

trabajos de la Convención, lo que también afectará a la relativa independencia de ésta. Finalmente, el Praesidium contará con trece miembros, al decidir la Convención dar satisfacción a las demandas de los candidatos e incluir a un representante suyo en calidad de “invitado”, esto es, con voz pero sin voto<sup>42</sup>. En todas las reuniones del Praesidium estará presente, además, un no miembro del Praesidium, el Jefe de la Secretaría de la Convención, Sir John Kerr.

El contenido de las funciones que recoge Laeken para el Praesidium está inspirado en la experiencia previa, le otorgará el papel de “impulsor”, le encomendará “aportar una primera base de trabajo para la Convención”. También le permite que consulte a los servicios de la Comisión y a los expertos necesarios para examinar las cuestiones técnicas y concluye diciendo “que podrá crear grupos de trabajo *ad hoc*”. La Declaración de Laeken incluirá también la formación de una Secretaría para asistir al Praesidium en sus trabajos, que procederá del Consejo, si bien puede incluir a expertos de la Comisión y el Parlamento Europeo. El Presidente Giscard se tomará buen cuidado, como veremos, en nombrar personalmente la Secretaría, uno de los elementos claves en el funcionamiento de la Convención.

Respecto al funcionamiento y métodos de trabajo de la Convención Europea, el Consejo dejará libertad a la propia Convención disponiendo que ésta misma “aprobará sus métodos de trabajo” y nombrará a los restantes miembros del Praesidium. Dispone, por otra parte, que se reunirá en Bruselas<sup>43</sup> y que desarrollará su actividad en las once lenguas de trabajo de la Unión Europea. Posteriormente, tras demandas reiteradas por parte de los candidatos, se permitirá que éstos puedan utilizar sus lenguas siempre y cuando provean ellos mismos la interpretación simultánea. La propuesta final de la Convención sí fue traducida y publicada a las lenguas oficiales de todos los Estados participantes en la misma, con el fin de que pudiera difundirse en todos ellos.

El Consejo Europeo asumió de la experiencia de la Convención de la Carta otro de sus puntos fuertes: el contacto estructurado con la sociedad civil que ésta estableció. Decidirá así en la Declaración de Laeken crear un “Foro de la Sociedad Civil” en paralelo a la Convención. Este Foro no será otra cosa que una red estructurada de organizaciones de la sociedad civil, que permite que participen todas las interesadas y que sirve de cauce entre la sociedad civil y los

---

<sup>42</sup> Los representantes de los Estados candidatos nombrarán para este puesto a Alojz Peterle, representante del Parlamento esloveno y exPrimer Ministro de su país.

<sup>43</sup> El pleno de la Convención se reunió en todos los casos en la sala plenaria del Parlamento Europeo, que también cedió otras instalaciones para las reuniones de los grupos de trabajo, familias políticas, estamentos, etc. El Praesidium comenzó alternando para sus reuniones tanto una sala de la sede del Parlamento Europeo como otra del “Justus Lipsius”, el edificio donde el Consejo tiene sus instalaciones. Posteriormente, por razones de espacio terminaría por reunirse siempre en el edificio del Parlamento Europeo. La Secretaría, sin embargo, estaría radicada en las instalaciones del Consejo.

debates de la Convención. El propio Praesidium establecerá posteriormente una serie de medios para reforzar esa comunicación y sinergia entre Convención y Foro. Encargó al Vicepresidente Dehaene especialmente el contacto con la sociedad civil. Organizó una sesión plenaria dedicada a las escuchas a la sociedad civil y creó Grupos de Contacto con las asociaciones del Foro para articular esa colaboración.

Junto a la apertura, la Convención II seguirá el ejemplo de la Convención I, en materia de transparencia. La Declaración de Laeken dispone que “los debates de la Convención y todos los documentos oficiales serán públicos”. Inmediatamente se inauguró un sitio web de la Convención Europea donde se han publicado todos los documentos y resúmenes de los debates y reuniones prácticamente en tiempo real y en las once lenguas<sup>44</sup>. La única excepción a esta práctica de la transparencia serán las actas del Praesidium, solamente hechos públicos una vez que la Convención terminaba sus trabajos. La práctica de que todos los documentos sean hechos públicos en todas las lenguas oficiales de la Unión es un importante elemento para la publicidad de los trabajos de la Convención y para que sean accesibles por cualquier ciudadano de la Unión<sup>45</sup>.

A pesar de ser fruto de un compromiso intergubernamental, con todas las concesiones que esto supone, el mandato de Laeken para la Convención se inspira fundamentalmente en el precedente de la anterior Convención, adoptándose muchas de las prácticas que la otra inventara. La lectura de la Declaración permite ver hasta qué punto la propia Convención supo explotar los estrechos márgenes de maniobra que se le dejaba<sup>46</sup>. Sin embargo, junto a la audacia la Convención tenía que aunar la prudencia, si quería tener éxito: no podía dar a los gobiernos más escépticos ninguna razón para que dejaran a un lado su resultado bajo la excusa de que había sobrepasado su mandato<sup>47</sup>.

---

<sup>44</sup> La página web de la Convención Europea es: <http://european-convention.eu.int>. Esta página dejó de actualizarse en julio de 2003, fecha en la cual la Convención dio por terminados sus trabajos. Sin embargo, seguirá operativa durante cinco años con el fin de que los interesados puedan consultar todos los documentos referentes a la Convención. El Parlamento Europeo en su afán por difundir los trabajos de la Convención creó también una sección en su página web donde se podía presenciar en directo el desarrollo de las sesiones y donde se recogen una transcripción literal del desarrollo de todas y cada una de las sesiones. Esa página web es: <http://www.europarl.eu.int/Europa2004>.

<sup>45</sup> No puede decirse lo mismo respecto a los ciudadanos de los Estados candidatos, que no contaron con ninguno de los documentos en sus lenguas oficiales.

<sup>46</sup> Jacques ZILLER, *La nouvelle Constitution européenne*, op. cit., p. 49.

<sup>47</sup> Ziller así subraya que en esta línea hay que entender la insistencia de Giscard por presentar en Tesalónica al menos las dos primeras partes de la Constitución y no esperar al final de verano, como habían pedido un buen número de convencionales. Jacques ZILLER, *La nouvelle Constitution européenne*, op. cit., p. 49.



### **5.3. GISCARD D'ESTAING AL TIMÓN DE LA CONVENCIÓN: LECTURA DE UN MANDATO CONSTITUYENTE, ORGANIZACIÓN DE LOS TRABAJOS Y NOMBRAMIENTO DE LA SECRETARÍA.**

La Convención Europea no puede entenderse sin su Presidente, uno de los actores fundamentales del proceso político e, incluso, de la configuración de los propios “métodos” de la Convención<sup>48</sup>. El Presidente de la Convención, Valéry Giscard d'Estaing, completó la tarea de definir el método de Convención, con una serie de decisiones de profundo calado entre las que destaca la lectura de un mandato constituyente de la ambigua pero posibilista Declaración de Laeken, el no declararse vinculado por los interrogantes de la misma, la invención del método de tres etapas y el nombramiento de la Secretaría General<sup>49</sup>. Su protagonismo y liderazgo firme –siempre controvertidos- fueron decisivos para el éxito de la Convención<sup>50</sup>.

En el discurso de apertura de los trabajos de la Convención, Giscard comenzará exponiendo tímidamente que la misión de la Convención sobre el Futuro de Europa es “preparar la reforma de sus estructuras y de comprometernos, si es que somos capaces de ello, en la vía de una Constitución para Europa”<sup>51</sup>. Más adelante, expondrá claramente su propuesta de que la Convención había de plantearse como objetivo el acuerdo sobre un texto único, desechando las opciones, que debía proponerse la redacción de un Tratado Constitucional: “Si pudiéramos lograr un amplio consenso sobre una propuesta única que pudiéramos presentar todos (...), abriríamos la puerta hacia una Constitución para Europa. Para evitar problemas semánticos, pongámonos de acuerdo en hablar de un «tratado constitucional»”<sup>52</sup>.

Recoge así uno de los elementos fundamentales del discurso de los líderes políticos sobre el futuro de Europa, desde que propusiera Fischer que la Unión Europea debía contar con un Tratado Constitucional. Estas palabras del Presidente fueron acogidas con una prolongada ovación, lo que se interpretó como el respaldo inicial de la Convención a su propuesta, que se confirmaría en el transcurso de las sesiones y con las primeras contribuciones. La Convención en

<sup>48</sup> Marhold distingue el *método* de la Convención, como alternativa a la vía tradicional de reforma de los Tratados de los *métodos* de la Convención, esto es, los procedimientos que ha desarrollado para dar respuesta al mandato planteado (y al desafío autoasumido). Pareciéndonos muy conveniente esta distinción, la adoptaremos en nuestro trabajo. Véase al respecto: Hartmut MARHOLD, “La méthode de la convention”, *L'Europe en formation*, nº 2, 2003, pp. 43-58, esp. la p. 44.

<sup>49</sup> En los anexos se incluye una tabla donde se recoge el origen de cada uno de los elementos del método de Convención, en el momento previo al comienzo de sus trabajos: experiencia de la Carta, Declaración de Laeken e iniciativa de su Presidente Giscard. Véase al respecto la tabla nº 2 del Anexo IV de “Tablas y cuadros”.

<sup>50</sup> En su alocución final ante la Convención, el 10 de julio de 2003, el Vicepresidente segundo Dehaene rindió un homenaje especial al Presidente de la Convención que resulta significativo: “...Pienso que esta Convención no hubiera sido la que ha sido sin su personalidad. Pienso que ha conducido esta Convención con autoridad pero no de manera autoritaria. Ha sabido escuchar y crear el consenso. Pienso que fue una suerte enorme para la Convención haberle tenido como su Presidente. Además estoy seguro de que no puede haber mejor defensor de su resultado ante la Conferencia Intergubernamental y ante los Jefes de Estado que usted mismo.”. Véase la intervención de Jean-Luc Dehaene en: CONVENTION EUROPÉENNE, *Compte-rendu intégral de la session plénière du 10 juillet 2003*, en: <http://www.europarl.eu.int/Europe2004>.

<sup>51</sup> Valéry Giscard D'ESTAING, *Discurso en la sesión inaugural de la Convención sobre el futuro de Europa*, 28 de febrero de 2002 (CONV 04/02). El discurso puede consultarse como documento nº 6 del Anexo I.

<sup>52</sup> Valéry Giscard D'ESTAING, *Discurso en la sesión inaugural de la Convención sobre el futuro de Europa*, op cit.

su conjunto a través de la aceptación, no siempre pacífica, de las propuestas de Giscard hará así su propia lectura -un mandato constituyente- de una disposición tan ambigua como era “el camino hacia una Constitución para los ciudadanos europeos”.

Implícitamente se adopta el objetivo del texto único y la estrategia del “como si fuera a entrar en vigor” planteada en la anterior Convención. La importancia de proponerse desde el principio el proyecto único, no contentándose con opciones, es fundamental. Como subraya Méndez de Vigo, el objetivo del acuerdo sobre el texto único implica el esfuerzo de todos por lograr el acuerdo, lo que supone que nadie se atrinchera en sus posiciones, sino que fuerza al diálogo y a la concesión mutua<sup>53</sup>. En la forma jurídica terminada -la estrategia del “como si”- reside la única oportunidad de la Convención de que su propuesta sea tenida en cuenta por el Consejo Europeo. Como Giscard comparte la idea de la autoridad política de la Convención, acepta que sólo puede triunfar el resultado del trabajo de la Convención, en la medida en que sea capaz de consensuar una propuesta jurídicamente articulada preparada para entrar en vigor. La cuestión de las opciones, que supone actuar de mero grupo preparatorio de los trabajos de la CIG, queda desde el inicio no como un objetivo, sino como el símbolo del fracaso de la Convención, en la medida en que sólo podrá tener incidencia como órgano preparatorio.

La interpretación de Valéry Giscard d'Estaing resulta fundamental también en la definición del objeto del trabajo de la Convención, teniendo en cuenta que en el propio mandato del Consejo Europeo no quedaba claro si ésta debía sentirse vinculada y limitada por las famosas preguntas de Laeken. La propia Declaración facultaba al Presidente para efectuar esta concreción, dado que disponía que “preparará el inicio de los trabajos de la Convención sacando las conclusiones del debate público”<sup>54</sup>. Así en su discurso inaugural, Giscard, plantea la necesidad de que la Convención escuche atentamente cuáles son las demandas de los ciudadanos sobre el futuro de Europa, lo que abre enormemente el objeto de la reflexión.

Dejará bien claro, además, que la tarea de la Convención no se limitará a encontrar las respuestas a las sesenta y cuatro preguntas de Laeken, sino que además “tendremos que examinar cuidadosamente las diferentes fórmulas para el futuro de Europa que han presentado otros”<sup>55</sup>. En particular, expone que han de examinarse las siguientes fórmulas: la organización de las Instituciones Europeas a tenor del Tratado de Niza; el plan para una Europa organizada siguiendo el modelo federal; el documento de la Comisión sobre la modernización del método comunitario y las soluciones presentadas bajo el epígrafe de una «federación de estados nacionales». Por tanto, Giscard hace una lectura amplia de las indicaciones de Laeken

<sup>53</sup> Iñigo MÉNDEZ DE VIGO, *El rompecabezas...*, op.cit., p. 127.

<sup>54</sup> CONSEJO EUROPEO, *Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea*, op. cit.

<sup>55</sup> Valéry Giscard D'ESTAING, *Discurso en la sesión inaugural de la Convención sobre el futuro de Europa*, op cit.

abriendo una puerta a la discusión sobre cualquier aspecto de interés para el futuro de la Unión.

La “invención” de los métodos de la Convención debe atribuirse también a Giscard, esto es, la división del trabajo en tres etapas, que serían finalmente de escucha, de estudio y de redacción. En una maniobra que será una constante en los momentos más álgidos del proceso, Giscard presentó su innovación a la prensa, en el curso de una entrevista a *Le Monde*, antes que a la propia Convención<sup>56</sup>. Posteriormente, en el discurso de inauguración la planteará ante la misma Convención. En estos primeros momentos el nombre y finalidad de las etapas diferirá ligeramente de lo que después será. Así Giscard se refiere a una fase de escucha, una segunda de estudio para analizar la coherencia de las diferentes propuestas y las consecuencias de cada una de ellas y una tercera, de comparación de las ventajas y desventajas de las diferentes fórmulas. Cuando quedó claro tras las sesiones iniciales de la Convención que ésta se propondría como objetivo la redacción de un único texto articulado de Tratado Constitucional, la tercera de las fases pasó a ser de redacción.

Otra de las cuestiones que cabe atribuirle personalmente es el nombramiento de la Secretaría de la Convención, poniendo al frente a Sir John Kerr, miembro de la diplomacia británica y antiguo Representante Permanente del Reino Unido ante las Comunidades Europeas<sup>57</sup>. Está generalmente aceptado el hecho de que el nombramiento de un británico al frente de la Secretaría fue parte del paquete negociador de Laeken, de las garantías que hubo que conceder a Blair para que diera el visto bueno a la Convención<sup>58</sup>. Kerr sería una de las personalidades más importantes de toda la Convención, e incluso miembro no titular pero de hecho del Praesidium, ya que participaría en todas sus reuniones<sup>59</sup>. Giscard, junto con Dehaene y Amato, se encargaría del nombramiento del resto de la Secretaría, formada por veinte miembros en total, procedentes de la Secretaría del Consejo, de la de la Comisión y la

<sup>56</sup> Henri de BRESSON et Arnaud LEPARMENTIER, “La volonté de progresser domine au sein de l'Union”, Entretien avec Valéry Giscard d'Estaing, *Le Monde*, 11-1-2002.

<sup>57</sup> El 31 de enero de 2002 Giscard desveló ante la prensa los nombres de las personalidades más eminentes de la Secretaría. Como Secretaria General adjunta nombró a Annalisa Gianella y portavoz a Nikolaus Meyer-Landrut. Hizo públicos también otros nombres del gabinete de la Convención. Véase al respecto: “Giscard d'Estaing unveils Convention's Secretariat and work programme”, *Euractiv*, 4.2.2002.

<sup>58</sup> El nombramiento de Kerr al frente de la Secretaría significaría el control por parte del Reino Unido de uno de los puestos dirigentes de la Convención. Véase: Anand MENON, “Leading from Behind: Britain and the European Constitutional Treaty”, *Notre Europe, Research and European Papers*, nº 31, January 2004, p. 5, en: <http://www.notre.europe.asso.fr>. Parece, por ello, que la razón del nombramiento de Kerr fue más política que meramente técnica, contaba además con la insuperable experiencia de haber estado al frente del equipo negociador británico en la CIG de 1991 como Representante Permanente del Reino Unido. Como elemento a favor del papel político de Kerr, que podría incluso ser visto como hombre de Blair, está el hecho de que en la reunión que Giscard celebró con Blair en su calidad de primer Ministro británico el 30 de enero de 2003 en Londres estuviera también presente Kerr, como recoge la agenda de Giscard. La agenda de Giscard puede consultarse en la página web de la Convención Europea: <http://european-convention.eu.int>.

<sup>59</sup> En una divertida y brillante metáfora Ziller compara al equipo director de la Convención con los Tres Mosqueteros de Alexandre Dumas. Como los Tres Mosqueteros, los hombres influyentes en la dirección de la Convención para Ziller no eran tres sino cuatro: “Giscard (Athos, el hombre sabio mayor), Amato (Aramis, el intelectual sutil) y Dehaene (Portos, todo músculo y fuerza) no podrían haber tenido éxito sin la habilidosa asistencia de Kerr (D'Artagnan que incidentalmente se convierte en el Mariscal de Francia durante el asedio de Maastricht...)”. Véase al respecto: Jacques ZILLER, *The European Constitution*, The Hague, Kluwer, 2005, p. 94.

del Parlamento Europeo. También se incluirían expertos de determinados Estados miembros e, incluso, de un candidato<sup>60</sup>.

Giscard planteará también -y será bien recibido por el resto del Praesidium- adoptar dos de los métodos inaugurados por la anterior Convención. El primero de ellos sería el consenso como modo de decisión, evitando la votación. Por otra parte, Giscard propone el sistema instaurado por la anterior Convención de que los convencionales se sienten por orden alfabético. Además, de permitir conocer al vecino y de hacer surgir una cierta “química de la Convención”, este sistema evita el surgimiento de distintas jerarquías en el seno de la Convención<sup>61</sup>. En el mismo sentido, el Presidente luchará enconadamente por fomentar que los convencionales reflexionen y hablen libremente en su propio nombre, que no se limitaran a servir de comunicadores de las voluntades de sus representados.

Valéry Giscard d’Estaing es una de las figuras claves en la experiencia de la Convención Europea, en ocasiones polémico y cuestionado, pero siempre dirigiendo con brazo de hierro su curso. Resultaba difícil extraer un mandato concreto del conjunto de la Declaración de Laeken y un método de trabajo, será algo que la Convención tendrá que hacer a través de la interpretación. O mejor dicho, será un papel que se reservará el propio Presidente de la Convención, Valéry Giscard d’Estaing, para lo cual le facultaba la propia Declaración. La propuesta de Giscard de que la Convención Europea se propusiera el objetivo de redactar una Constitución o Tratado Constitucional incide en la propia naturaleza del órgano, de mero grupo preparatorio, se convertirá en un órgano autocalificado de constitucional.

#### **5.4. EL DESARROLLO DE LOS TRABAJOS DE LA CONVENCIÓN EUROPEA.**

Para preparar el comienzo de los trabajos de la Convención, Giscard emprende una tarea concienzuda, se sumerge en todos los textos relacionados con el tema y consulta a un buen número de dirigentes políticos europeos<sup>62</sup>. Antes del inicio de la Convención, a final de febrero,

---

<sup>60</sup> En el anexo relativo a la composición de la Convención Europea se incluye una tabla con los miembros de la Secretaría.

<sup>61</sup> Alain DAUVERGNE, *L’Europe en otage? Histoire secrète de la Convention*, Paris, Saint-Simon, 2004, p. 49.

<sup>62</sup> Son numerosos los libros que se han escrito sobre la experiencia de la Convención Europea, pudiéndose presentar una relación de los más significativos. Destacaríamos, en primer lugar, las “crónicas” de la Convención, cuyos autores son periodistas especialistas en asuntos europeos y que participaron regularmente en las sesiones de la misma. Entre éstos cabe citar: Alain DAUVERGNE, *L’Europe en otage?...*, op. cit.; y Peter NORMAN, *The Accidental Constitution...*, op. cit. Con frecuencia los actores de la Convención, sean convencionales o miembros de la Secretaría, han plasmado su experiencia directa en obras sobre la misma. Caben destacar las siguientes: Josep BORRELL, Carlos CARNERO y Diego LÓPEZ GARRIDO, *Construyendo la Constitución Europea. Crónica política de la Convención*, Madrid, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 2003; Étienne DE PONCINS, *Vers une Constitution européenne*, Paris, Ed. 10/18, 2003; Kimmo KILJUNEN, *The European Constitution in the Making*, Brussels, Centre for European Policy Studies, 2004; Alain LAMASSOURE, *Histoire secrète de la Convention européenne*, Paris, Albin Michel, 2004; Íñigo MÉNDEZ DE VIGO, *El rompecabezas...*, op. cit.; Guy MILTON, Jacques KELLER-NOELLET, Agnieszka BARTOL-SAUREL, *The European Constitution: Its Origins, Negotiation and Meaning*, London, John Harper, 2005; Gisela STUART, *The Making of Europe’s Constitution*, London, Fabian Society, 2003. El propio Presidente Giscard d’Estaing prologó una publicación con la propuesta de la Convención: Valéry Giscard D’ESTAING, *Present la*

Giscard hará una tournée por varias capitales europeas, entrevistándose con una decena de dirigentes europeos<sup>63</sup>. Celebró también reuniones con sus dos adjuntos, Amato y Dehaene, y con la Presidencia española, a fin de ir adoptando todas las decisiones necesarias para poner en marcha esta nueva institución.

En paralelo cada una de las instituciones implicadas fue procediendo al nombramiento de sus representantes. En el caso del Parlamento Europeo, a mediados de enero, la Conferencia de Presidentes comenzó designando a Méndez de Vigo y a Hänsch como miembros del Praesidium, en representación de las dos fuerzas políticas mayoritarias en el Parlamento Europeo, Partido Popular Europeo y Partido Socialista Europeo, respectivamente. Cada uno de los Grupos Políticos nombró entonces al número de representantes titulares y suplentes que les correspondía, repartidos en función de su peso político en el Parlamento Europeo, hasta alcanzar los treinta y dos<sup>64</sup>. Méndez de Vigo asumiría la Presidencia del estamento, debido a que el PPE era la fuerza mayoritaria en el Parlamento en aquel momento<sup>65</sup>. Entre los eurodiputados elegidos por el Parlamento Europeo, se contaba un buen número de participantes en la Convención de la Carta<sup>66</sup>. La Delegación celebró su reunión constitutiva el día 29 de enero.

En los primeros días de febrero, la Comisión nombró también a sus representantes, Vitorino, el representante en la Convención de la Carta, y el comisario de Política Regional y Asuntos Institucionales, Michel Barnier, Ministro de Asuntos Europeos de Francia durante la negociación del Tratado de Amsterdam<sup>67</sup>. Los Gobiernos y Parlamentos Nacionales, tanto de los Estados miembros como los candidatos, fueron también progresivamente nombrando a sus representantes. En el caso de los miembros, casi ninguno repetía ni por los Gobiernos ni los Parlamentos Nacionales a sus representantes de la Carta<sup>68</sup>. El Gobierno español nombró

---

*Constitution pour l'Europe*, Paris, Editions Albin Michel, 2003. Interesantes trabajos de profesores han versado también sobre el análisis de la Convención. Pueden subrayarse los siguientes: Jorge ALGUACIL GONZÁLEZ-AURIOLES, *La elaboración del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, Madrid, BOE, Textos y documentos nº 16, 2005; Jo SHAW, Paul MAGNETTE, Lars HOFFMANN y Anna VERGÉS-BAUSILI, *The Convention on the future of Europe: working towards an EU Constitution*, London, The Federal Trust Series, 2003; Jacques ZILLER, *La nouvelle Constitution européenne*, op. cit.

<sup>63</sup> A principios de enero se reunió con Aznar en Madrid para preparar los trabajos de la Convención. Dos días después en París se entrevistó con el Viceprimer Ministro checo Jan Kavan. Viajó a Roma para encontrarse con Berlusconi, a Berlín para ver a Schröder y Fischer, se entrevistó en París con el Ministro de Asuntos Exteriores polaco, Cimoszewicz. En Londres, a principios del mes de febrero, se entrevistó con Blair, en La Haya con el Primer Ministro Wim Kok y en Estocolmo con Göran Persson. Véase al respecto la agenda del Presidente Giscard, en: <http://www.european-convention.eu.int>.

<sup>64</sup> Véase la tabla adjunta sobre la composición de la Delegación del Parlamento Europeo. Es el documento nº 2 del Anexo II.

<sup>65</sup> Klaus Hänsch sería nombrado Vicepresidente primero y Andrew Duff, Vicepresidente Segundo.

<sup>66</sup> Méndez de Vigo repetía como Presidente de la Delegación pero también habían formado parte de la Delegación del Parlamento Europeo en la redacción de la Carta: Teresa Almeida Garret, Timothy Kirkhope, Hanja Maij-Weggen, Reinhard Rack, Pervenche Berès, Elena Ornella Paciotti, Andrew Nicholas Duff, Johannes Voggenhuber, Sylvia-Yvonne Kaufmann y Jens-Peter Bonde.

<sup>67</sup> Como suplentes de la Comisión se contaría con dos funcionarios, si bien los de más alto nivel, como se hizo también en la anterior Convención: David O'Sullivan, Secretario General de la Comisión, y Paolo Ponzano, Secretario General Adjunto.

<sup>68</sup> Gabriel Cisneros, representante de Las Cortes españolas sería una excepción. También lo serían por Alemania Jürgen Meyer como titular del Bundestag y Altmaier como suplente; Caspar Einem por el Parlamento austríaco; Karel de Gucht por el Parlamento belga; Huber Haenel por la Asamblea Nacional francesa; Ben Fayot por el Parlamento de

inicialmente como su representante a la eurodiputada Ana de Palacio y su suplente, el Representante Permanente, Carlos Bastarreche<sup>69</sup>. Las Cortes españolas nombraron como titulares a Gabriel Cisneros (PP) y Josep Borrell (PSOE) y suplentes a Alejandro Muñoz Alonso (PP) y Diego López Garrido (PSOE).

Uno de los primeros rasgos a destacar de la Convención es su composición: la mayor parte de los convencionales son parlamentarios y políticos de prestigio, con una larga trayectoria en sus países de origen o en la esfera europea. Cerca de unos sesenta convencionales han sido o son ministros en sus países de procedencia, Primeros Ministros, e incluso Presidentes<sup>70</sup>. Todo ello influirá decisivamente en la ambición de los trabajos de la Convención, en que se creyeran la importancia de su tarea y, obviamente, en el resultado final de tipo constitucional. Como sostiene Kiljunen “Cuando se les deja libres, los políticos actúan como políticos”<sup>71</sup>. Cuando se les permite trabajar en el seno de un órgano que puede reflexionar sobre una reforma política, no enfrentarán su tarea como técnicos, ni como diplomáticos, y aplicarán las herramientas propias de su oficio, lo constitucional.

El 22 de febrero de 2002, a convocatoria de la Presidencia española, se produjo la primera reunión del estamento “Parlamentos Nacionales”, con el objeto de nombrar a sus dos representantes en el Praesidium. Los candidatos, a pesar de que no constituyen un estamento propio sino que se integran en los nacionales, no fueron convocados a esta elección, apoyándose en la idea de que sus representantes, privados del voto, no podrían formar parte del Praesidium. Las propuestas serían canalizadas a través del papel de las familias políticas, dentro de las cuales se acordaron los candidatos por el PPE –John Bruton, de Irlanda- y el PSE

---

Luxemburgo; Maria Eduarda Azevedo por el de Portugal y los suplentes Kenneth Kvist e Ingvar Svensson por el Parlamento sueco. El Vicepresidente Jean-Luc Dehaene, por su parte, también había tomado parte en los trabajos de la Carta como representante del Gobierno belga.

<sup>69</sup> El 10 de julio de 2002, el Presidente de Gobierno Aznar nombró a su representante en la Convención, Ana de Palacio, Ministra de Asuntos Exteriores, lo que se interpretó como un signo de la importancia que el líder del Gobierno español daba a la Convención. El representante suplente del Presidente de Gobierno de España Bastarreche, fue sustituido por Alfonso Dastis, Secretario de Estado para la Unión Europea, en septiembre de 2002. En marzo de 2003 los representantes titular y suplente, Palacio y Dastis, invertirán sus papeles, a causa de que la sobrecargada agenda de la Ministra, por el conflicto de Irak, que no le permitía participar plenamente en los trabajos de la Convención.

<sup>70</sup> Es de sobra conocido que Giscard fue Presidente de la República Francesa y que Amato y Dehaene desempeñaron el puesto de Primer Ministro en sus respectivos países. Antes del desembarco de los Ministros de Exteriores en la Convención a partir del otoño de 2002, varios de ellos eran ministros en activo. Podemos mencionar a Peter Hain, Ministro del Gabinete para la Unión Europea; el francés Moscovici, representante del Gobierno francés, era Ministro de Asuntos Europeos; el representante del Gobierno italiano Fini, Vicepresidente del Consejo de Ministros; la representante del Gobierno sueco Lena Hjelm-Wallén, Viceprimera Ministra; la representante gubernamental polaca, Hübner, así como el belga, eran Ministros de Asuntos Exteriores. Entre otros miembros de la Convención se podían contar exPrimeros Ministros (Bruton de Irlanda, Santer de Luxemburgo, Peterle de Eslovenia...); excomisarios europeos (Christophersen, representante de la Presidencia danesa; MacSharry de Irlanda); un exPresidente de la Comisión (Santer), un exPresidente del Parlamento Europeo (Hänsch); Presidentes de Länder como Teufel. La lista de los exministros alcanza fácilmente la treintena, pudiendo citar entre los representantes españoles a Borrell, entre los de la Comisión a Barnier o entre los del Parlamento Europeo a Lamassoure.

<sup>71</sup> Kimmo KILJUNEN, *The European Constitution in the Making*, op. cit., p. 37.

–Gisela Stuart, laborista del Reino Unido<sup>72</sup>. No llegaría a producirse el voto ya que las dos grandes familias políticas acordaron votar al candidato mutuo<sup>73</sup>.

En los días siguientes se fueron adoptando el resto de las disposiciones para que la Convención comenzara sus trabajos el 28 de febrero. Entre éstas es fundamental la aprobación del presupuesto de la Convención, que llama la atención por lo exiguo, cuatro millones de euros para los diez meses de 2004<sup>74</sup>. Los recursos limitados, interpreta acertadamente Ziller, son un instrumento más para la independencia y el papel de la Convención: sin ellos no se pudo invitar a todos los representantes de asociaciones, ONGs, expertos, profesionales que la Convención hubo deseado escuchar<sup>75</sup>. Incluso el equipo redactor, la Secretaría, sorprendía por lo reducido de efectivos frente a lo que suele ser normal en una CIG<sup>76</sup>.

La Convención Europea se reunía una vez al mes, llegando al final de sus trabajos a celebrar dos reuniones por mes. Sin embargo, no podía ser una institución que se reuniera con continuidad absoluta, ya los convencionales tenían que simultanear dos (o más trabajos), no pudiendo abandonar sus funciones nacionales. Además, como recuerda Gisela Stuart, era fundamental mantener el contacto con las respectivas “constituencias”, esto es, las instituciones y en el caso de los parlamentarios, las circunscripciones, en nombre de las cuales se estaba en la Convención<sup>77</sup>.

La Convención se reunió a lo largo de dieciséis meses y medio, logrando una prórroga considerable respecto al año previsto por Laeken<sup>78</sup>. En total celebraría 26 sesiones plenarias, con un total de 52 días de reuniones; unas 70 reuniones de Grupos de Trabajo y Círculos de Debate; se presentarían un total de 386 contribuciones al pleno y 773 a los Grupos de Trabajo y Círculos de Debate y se plantearían un número de enmiendas al articulado cercano a las 5.000<sup>79</sup>.

---

<sup>72</sup> Algunos autores sugieren que dentro del paquete negociador de Laeken estaba incluido que uno de los puestos del Praesidium destinado a los Parlamentos Nacionales debía ser ocupado por un británico, de ahí que Gisela Stuart, muy vinculada a Blair fuera la candidata elegida.

<sup>73</sup> “National Parliament representatives to Convention’s Praesidium appointed”, *Euractiv*, 22.2.2002.

<sup>74</sup> El 19 de febrero en una reunión interinstitucional Consejo, Parlamento y Comisión aprobaron el presupuesto de la Convención para el año 2004, con un total de 4 millones de euros, al cual contribuían en distinta proporción la Comisión (2.6 millones), el Parlamento Europeo (1 millón) y el Consejo (400.000 euros). Este presupuesto estaba destinado a cubrir los gastos de la Secretaría, los gastos de representación y las dietas y gastos de alojamiento de los tres miembros de la Presidencia. Los Estados miembros, por su parte, se hacían cargo de los gastos derivados de su representación. En el inicio de año la prensa recogió la polémica por las pretensiones de Giscard en materia de salario; pretendía ganar tanto como el Presidente de la Convención (20.000 euros anuales). Finalmente, renunciaría a su salario recibiendo 1.000 diarios para cubrir sus gastos y dietas. Para el 2003, se prorrogaría el acuerdo interinstitucional, con un reparto similar de la carga presupuestaria. Véase al respecto: “Agreement over budget of the Convention”, *Euractiv*, 19.1.2002; y “EU institutions finalise Convention budget”, *Euractiv*, 20.2.2002.

<sup>75</sup> Jacques ZILLER, *La nouvelle Constitution européenne*, op. cit., pp. 68-69.

<sup>76</sup> Como puede verse en la tabla anexa relativa a la composición de la Secretaría, esta contaba en total con veinte miembros, de los cuales sólo 15 eran redactores. Véase al respecto la tabla nº 2 del Anexo II.

<sup>77</sup> Gisela STUART, *The Making of Europe’s Constitution*, op. cit., p. 18.

<sup>78</sup> En el Anexo se adjunta un cronología del desarrollo de la Convención así como los principales acontecimientos externos que incidieron en sus trabajos. Puede encontrarse como documento nº 2 del Anexo III.

<sup>79</sup> Valéry Giscard D’ESTAING, *Informe al Presidente del Consejo Europeo*, Roma, 18 de julio de 2003, (CONV 851/03).

Sus trabajos se dividirían a lo largo de tres etapas, según el método inventado por Giscard. A pesar de que el Presidente de la Convención defendió siempre la organización cronológica de las distintas etapas, para nosotros más bien responden a una lógica de división del trabajo<sup>80</sup>. Es difícil poder seguir una cronología precisa cuando, en realidad, las diferentes actuaciones se solaparon, coincidiendo en un mismo momento escucha y Grupos de Trabajo o redacción y Círculos de Debate.

La primera sería de escucha, hacia dentro –a los otros convencionales- y hacia fuera –a la sociedad civil organizada a escala europea y teniendo en cuenta el resultado de los debates nacionales-. El objetivo de esta etapa sería identificar los asuntos sobre los cuales existía una demanda de reforma. La segunda etapa se denominó de estudio o reflexión y estuvo caracterizada por el análisis detallado en el seno de Grupos de Trabajo y Círculos de Reflexión de composición reducida. Por último, en la tercera etapa –de redacción- se siguió un método ordenado de presentación por el Presidium de las propuestas de redacción, su debate y enmienda hasta el logro del consenso sobre el Proyecto final.

#### **5.4.1. Escucha: hacia dentro (a los otros convencionales) y hacia fuera (a la sociedad civil y los debates nacionales).**

El mismo Giscard, en la sesión de inauguración, explicaba prolijamente la finalidad y objetivos de su método: “La primera fase de nuestros trabajos será, pues, una fase de escucha, abierta y atenta” para tratar de dar respuesta a la pregunta “¿qué esperan los europeos de Europa al principio del siglo XXI?”<sup>81</sup>. Para ello propone escuchar a los otros convencionales, a los agentes económicos y sociales, los representantes de colectividades territoriales, la sociedad civil y a los ciudadanos tanto de los Estados miembros como de los candidatos para conocer qué esperan de Europa.

Esta fase de escucha será uno de los factores legitimadores de la Convención como método, toda vez que es la primera vez que una reforma europea parta de las demandas de los ciudadanos y no de los elementos que los Gobiernos desean revisar. La fase de escucha se caracterizó por que las sesiones plenarias se dedicaron a debatir abiertamente asuntos amplios relacionados con la Unión. Algunas de esas sesiones trataron más de un tema, unos eran generales y otros más específicos. Otra de ellas se dedicó específicamente a la escucha de la

---

<sup>80</sup> En este sentido, véase la nota de la sesión plenaria de julio de 2002, donde el Presidente anuncia que con esa sesión finaliza la fase de escucha y que, a partir de septiembre, se da comienzo a la de estudio. CONVENCIÓN EUROPEA, *Resumen de la sesión plenaria*, 11 y 12 de junio de 2002, (CONV 200/02).

<sup>81</sup> Valéry Giscard D'ESTAING, *Discurso en la sesión inaugural de la Convención sobre el futuro de Europa*, op. cit.



sociedad civil, después de organizarse un método para que las organizaciones presentes en el Foro pudieran expresarse ordenadamente.

Cada uno de los debates se basaba en documentos analíticos redactados por la Secretaría, donde se planteaba el estado de la cuestión sobre la cual el plenario debatiría. Documentos que el Praesidium revisaba y redactaba y que se enviaba con tiempo a los convencionales para que pudieran preparar la sesión. La misión de estos documentos era doble: por una parte, trataban de canalizar los debates y, por otra, presentaban una importante función pedagógica, teniendo en cuenta que un buen número de convencionales eran inexpertos en cuestiones europeas.

Los autores subrayan que tanto la Secretaría como el Praesidium tenían una importante posibilidad de influir los debates a través de esta función, por lo que el debate no llegó a ser tan abierto y espontáneo como pudiera parecer<sup>82</sup>. Los convencionales que se inscribían con anterioridad contaban con un tiempo de tres minutos para exponer su posición en relación al asunto tratado. También, si querían argumentar contra alguna de las intervenciones, podían esgrimir una tarjeta azul y la Presidencia estimaba discrecionalmente si se le otorgaba un derecho de respuesta a los intervinientes de un minuto de duración. Avanzados los trabajos de la Convención, a partir de la sesión de mayo, también se permitió la utilización de tarjetas verdes que otorgaba un derecho de réplica también de un minuto de duración<sup>83</sup>. Sobre el debate producido la Presidencia, con ayuda de la Secretaría, presentaba un documento de resumen y conclusiones, donde se sintetizaban las principales líneas de discusión y se presentaban los primeros consensos.

La fase de escucha cubrió inicialmente un total de seis-siete meses<sup>84</sup>, dedicándose las respectivas sesiones plenarias a las expectativas que los convencionales tienen de la Unión Europea (21-22 de marzo); las misiones de la Unión Europea (15-16 de abril); la Unión Europea llevando a cabo sus funciones: eficiencia y legitimidad (23-24 de mayo); un área de libertad, seguridad y justicia y el papel de los parlamentos nacionales (6-7 de junio); audiencia a la sociedad civil (24-25 de junio)<sup>85</sup>; acción exterior, defensa y audiencia a la Convención de los jóvenes (11-12 de julio); y simplificación de instrumentos y procedimientos (12-13 de

---

<sup>82</sup> Jorge ALGUACIL GONZÁLEZ-AURIOLES, "La Convención sobre el Futuro de Europa", op. cit, pp. 516-517.

<sup>83</sup> CONVENCION EUROPEA, *Nota relativa a la sesión plenaria*, 23 y 24 de mayo de 2002, (CONV 60/02), p. 2.

<sup>84</sup> El propio Presidente de la Convención anunciaría a la Convención que la fase de escucha finalizaría con el debate de julio dedicado a la acción exterior y la defensa. Sin embargo, tanto el debate de septiembre sobre simplificación, como otras sesiones dispersas a lo largo de la Convención seguirían las mismas dinámicas de reflexión amplia en torno a un tema.

<sup>85</sup> Con objeto de realizar consultas estructuradas con el Foro de la Sociedad Civil se decidió la constitución de ocho grupos de contacto que celebraron reuniones con representantes de la Convención. Los ocho grupos de contacto con la sociedad civil estaban divididos por su área de actuación: sector social, medio ambiente, mundo académico y círculos de reflexión, ciudadanos e instituciones, regiones y entidades locales, derechos humanos, desarrollo y cultura. Sus representantes en la sesión plenaria expusieron las distintas conclusiones elaboradas en el seno de los grupos de contacto.

septiembre).

Sin embargo, a lo largo de las otras etapas se celebrarían también debates generales que responden a la misma idea de “escucha”, de debate abierto para plantear y examinar las líneas generales de los subsiguientes trabajos. Así el 7-8 de noviembre se celebró un debate general sobre la Europa Social, continuando con la exposición de los resultados del Grupo de Trabajo VI “Gobernanza económica”. El 20-21 de enero la sesión plenaria se dedicó al muy solicitado debate sobre la reforma de las instituciones y el 6 y 7 de febrero se debatiría en sesión plenaria la dimensión regional y local de la Unión Europea.

La primera fase de la Convención sufrió innumerables críticas por parte de distintos sectores<sup>86</sup>. Los primeros debates dieron la sensación de una cierta desorientación, de que no se sabía dónde se iba y qué era exactamente lo que había de hacer la Convención<sup>87</sup>. Parecía difícil poder llegar a la redacción de un texto jurídico a partir de estas sesiones plenarias en que durante tres minutos cada orador exponía lo que le parece más oportuno y se oían intervenciones en todos los sentidos<sup>88</sup>. Los convencionales habituales de la política europea sostenían que se estaba perdiendo el tiempo y que era necesario dejar a un lado las discusiones estériles y trabajar desde el principio con anteproyectos para poder llegar al final con textos consensuados<sup>89</sup>.

Sin embargo, fueron muchos los efectos positivos de esta fase. Permitió al Praesidium comenzar a identificar las tendencias básicas y los focos de interés sobre los cuales apoyar el trabajo futuro de la Convención<sup>90</sup>. Además, es necesario reconocer la importancia pedagógica de estos debates para los recién llegados a la política europea, como eran los representantes de los Parlamentos Nacionales y de los países candidatos. También esta etapa fue crucial a la hora de comenzar a establecerse la “química de la Convención”, para el conocimiento mutuo y para que cada uno comenzara a situar a los demás en la escena política. Para Oberhuber, hay que citar entre los efectos legitimadores de la Convención la introducción de esta fase de escucha<sup>91</sup>.

<sup>86</sup> Como crítica al desarrollo de esta primera fase de la Convención, percibida como estéril y “más de lo mismo”, véase: Bernard CASSEN, “Une Convention européenne conventionnelle”, *Le Monde Diplomatique*, vol. 49, nº 580, 2002, p. 3.

<sup>87</sup> Jacques ZILLER, *The European Constitution*, op. cit., p. 98. Hasta los propios convencionales protestarían por la sensación de inutilidad de la primera fase. Véase: Josep BORRELL, Carlos CARNERO y Diego LÓPEZ GARRIDO, “Elogio crítico de la Convención Europea”, *El País*, 21-6-2002.

<sup>88</sup> Florence DELOCHE-GAUDEZ, “Quelles difficultés rencontre la nouvelle Convention européenne?”, op. cit., p. 2; Clemens LADENBURGER, “Introductory Comments on the Convention Method, and on Some Features of an Improved Constitutional Charter”, en: Luis ORTEGA (Ed.), *Studies on European Public Law. The Europeanization of Public Law and the European Constitution*, Valladolid, Lex Nova, 2005, pp. 131-180, p. 137.

<sup>89</sup> Iñigo MÉNDEZ DE VIGO, *El rompecabezas...*, op.cit., pp. 169-170.

<sup>90</sup> Clemens LADENBURGER, “Introductory Comments on the Convention Method...”, op. cit., p. 137.

<sup>91</sup> Florian OBERHUBER, “Deliberation and “Mainstreaming”? Empirically Researching the European Convention”, en: Ruth WODAK y Paul CHILTON (Eds.), *A New Agenda in (Critical) Discourse Analysis: Theory, Methodology and Interdisciplinary*, Amsterdam-Philadelphia, John Benjamins, 2005, pp. 165-187, p. 171.

Esta primera fase, arrojó, sesión tras sesión, unas primeras líneas de acuerdo a partir de las cuales pudo progresar el trabajo de estudio y redacción de la Convención. Entre éstas surgió la necesidad de simplificar y democratizar el funcionamiento de las instituciones europeas<sup>92</sup>. Igualmente se constató el rechazo mayoritario a que la Convención considerara la renacionalización de algunas políticas europeas, el rechazo a más cesiones de competencias, salvo un incremento para la Política Exterior y los Asuntos de Justicia e Interior, y la necesidad de ejercer mejor las existentes<sup>93</sup>.

El tercero de los debates mostró un amplio consenso en torno a la necesidad de aclarar el sistema de delimitación de competencias, reforzar el control del cumplimiento de los principios de atribución de competencias y de subsidiariedad, racionalizar los instrumentos jurídicos e incrementar la legitimidad y eficacia de los procedimientos decisorios<sup>94</sup>. Durante la primera sesión de junio, dedicada al espacio de libertad, seguridad y justicia y al papel de los parlamentos nacionales, ofreció en primer lugar el consenso sobre la necesidad de más Europa en asuntos de interior, dado que la Unión Europea se encuentra mal dotada para poder hacer frente a la delincuencia transfronteriza<sup>95</sup>. En relación a los Parlamentos Nacionales, se compartía la visión de que es necesario mejorar la cooperación interparlamentaria y el traslado de las buenas prácticas de control de los gobiernos.

La sesión dedicada a la escucha de la sociedad civil organizada puso de manifiesto la existencia de un buen número de demandas coincidentes, a pesar de los distintos sectores a los que pertenecían las asociaciones<sup>96</sup>. Las organizaciones de la sociedad civil, procedentes de los ocho sectores coincidieron en solicitar la redacción de un Tratado Constitucional, la incorporación y vigencia de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, la formalización del diálogo con la sociedad civil a través de fórmulas de democracia participativa, más eficacia y democracia para las instituciones europeas y reforzar el articulado relativo a los valores del modelo europeo de sociedad<sup>97</sup>.

La sesión de julio, además de debatir con carácter general la acción exterior de la Unión Europea, estuvo dedicada a la presentación de los resultados de la Convención de los Jóvenes. En relación con el contenido de los trabajos, destacaron la importancia de la implicación de los jóvenes en el proceso europeo y pidieron una aclaración de las

---

<sup>92</sup> CONVENCION EUROPEA, *Nota relativa a la sesión plenaria*, 21 y 22 de marzo de 2002, (CONV 14/02).

<sup>93</sup> CONVENCION EUROPEA, *Nota relativa a la sesión plenaria*, 15 y 16 de abril de 2002, (CONV 40/02).

<sup>94</sup> CONVENCION EUROPEA, *Nota relativa a la sesión plenaria*, 23 y 24 de mayo de 2002, (CONV 60/02).

<sup>95</sup> CONVENCION EUROPEA, *Nota relativa a la sesión plenaria*, 6 y 7 de junio de 2002, (CONV 97/02).

<sup>96</sup> Con el objetivo de estructurar la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la Convención se organizaron en torno a ocho grupos de contacto con una unidad temática, cada uno de ellos presidido por un miembro del Praesidium. Los grupos de contacto fueron: "Sector social" –presidido por Hänsch-, "Medio ambiente" –Katiforis-, "Mundo académico y círculos de reflexión" –Amato-, "Ciudadanos e instituciones" –Dehaene-, "Regiones y entidades locales" –Palacio-, "Derechos Humanos" –Vitorino-, "Desarrollo" –Christophersen- y "Cultura", –Peterle-.

<sup>97</sup> CONVENCION EUROPEA, *Sesión plenaria de los días 24 y 25 de junio de 2002*, 24 y 25 de junio de 2002, (CONV 167/02).

competencias, un fortalecimiento de las instituciones y se decantaron mayoritariamente por una arquitectura de tipo federal<sup>98</sup>. El debate sobre la acción exterior de la Unión Europea señaló unánimemente la necesidad de que la UE sea un actor fuerte, eficaz y eficiente en la escena internacional. “Sólo una Unión fuerte y unida podrá influir en los acontecimientos internacionales y proteger efectivamente los intereses europeos”<sup>99</sup>. Para lograrlo, coincidieron en que la Convención debía examinar el tipo de política a desarrollar, los valores sobre los que se debe sustentar, cómo reforzar su coherencia y su carácter anticipatorio y cómo dotarse de una representación exterior eficaz y de una política europea de seguridad y defensa.

Aún cuando formalmente la sesión de septiembre debía pertenecer a la fase de estudio, siguió la misma estructura de debate general sobre la simplificación de instrumentos y procedimientos, aunque también se dedicó a debatir los progresos de algunos Grupos de Trabajo<sup>100</sup>. Los convencionales se mostraron de acuerdo con la necesidad de reducir el número de instrumentos jurídicos con que cuenta la Unión y establecer una jerarquía clara entre ellos. También hubo un consenso a favor de generalizar el procedimiento de codecisión, eliminando la gran variedad existente, y considerando su posible simplificación.

El debate sobre la “Europa Social”, se celebró en noviembre, al mismo tiempo que se debatía el resultado del Grupo de Trabajo “Gobernanza Económica”. Había sido un debate insistentemente solicitado por parte de un grupo de convencionales de izquierdas, socialistas y verdes, capitaneados por la eurodiputada Anne Van Lancker<sup>101</sup>. El Praesidium había decidido postponer el tema hasta que no se hubiera debatido el resultado del grupo Gobernanza Económica, toda vez que entendían que eran materias concurrentes<sup>102</sup>. El ansiado debate sobre la “Europa Social” arrojó el consenso sobre la necesidad de que el Tratado Constitucional tuviera una dimensión social, apareciendo el pleno dividido sobre la posibilidad de extender las competencias europeas en materia social<sup>103</sup>. Sí se acordó, sin embargo, la necesidad de crear un Grupo de Trabajo específico sobre la materia.

No menos polémico y dividido sería el debate general sobre las instituciones que se celebró los días 20 y 21 de enero, coincidiendo con la publicación de la propuesta francoalemana relativa a la arquitectura institucional, como Giscard había deseado<sup>104</sup>. Los consensos serían amplios y generales, como la necesidad de reforzar por igual las tres instituciones o que el Consejo

<sup>98</sup> CONVENCION EUROPEA, *Resumen de la sesión plenaria*, 11 y 12 de julio de 2002, (CONV 200/02).

<sup>99</sup> *Ibid.*

<sup>100</sup> CONVENCION EUROPEA, *Resumen de la sesión plenaria*, 12 y 13 de septiembre de 2002, (CONV 284/02).

<sup>101</sup> Anne VAN LANCKER, Johannes VOGGENHUBER y Sylvia-Yvonne KAUFMANN, *Moción presentada al Praesidium en virtud de los artículos 2 y 15 de las “Notas sobre los métodos de trabajo”*, 26 de septiembre de 2002, (CONV 300/02).

<sup>102</sup> PRAESIDIUM, *Meeting of the Praesidium. Summary of Conclusions*, Brussels, 2 October 2002.

<sup>103</sup> CONVENCION EUROPEA, *Resumen de la sesión plenaria*, 7 y 8 de noviembre de 2002, (CONV 400/02).

<sup>104</sup> Íñigo MÉNDEZ DE VIGO, *El rompecabezas...*, op.cit., p. 239. En relación a la iniciativa francoalemana, véase: Dominique DE VILLEPIN y Joschka FISCHER, *Contribución francoalemana sobre la arquitectura institucional*, Contribución nº 192, 16 de enero de 2003, (CONV 489/03).

Europeo debía seguir con su función de orientación estratégica<sup>105</sup>. Las cuestiones que, sin embargo, alimentaban el debate público dividían profundamente a la Convención, como eran la creación de una Presidencia permanente del Consejo Europeo, la pervivencia de la Presidencia rotatoria del Consejo, el sistema de votación del Consejo, la creación de un Consejo legislativo o la composición de la Comisión.

El 6 de febrero se celebró la última sesión dedicada a un debate general, este dedicado a la dimensión regional y local de la Unión Europea. El debate mostró unos consensos generales bastante amplios y pocos acuerdos innovadores, lo que no gustó a los representantes de las regiones constitucionales<sup>106</sup>. Todos estuvieron de acuerdo sobre la necesidad de aparezca en el Tratado Constitucional el respeto al principio de que los Estados miembros organicen por sí mismos sus estructuras internas. También se adhirieron a la importancia de la dimensión regional y local europea, lo que debe aparecer al comienzo del articulado. El tercer gran consenso versó sobre la introducción de la consulta a los entes territoriales de la Unión Europea tanto en el título relativo a la vida democrática como en las disposiciones sobre subsidiariedad.

La fase de escucha, por tanto, fue más que una discusión sin efectos, abrió la puerta a los primeros consensos, sobre los cuales se formularon los mandatos de los Grupos de Trabajo. Así Méndez de Vigo sostiene que “Todas estas consideraciones tenían su importancia porque ponían de relieve las posturas mayoritarias de la Convención y facilitaban en camino para que los grupos de trabajo pudieran desbrozar asuntos más concretos”<sup>107</sup>.

#### **5.4.2. Estudio: los once Grupos de Trabajo y los tres Círculos de Debate.**

Cronológicamente la segunda etapa de estudio puede considerarse que comienza a partir de la vuelta del verano de 2002, durando hasta final de año. La fase de estudio se caracteriza por el trabajo técnico detenido en pequeños grupos sobre las distintas opciones políticas y técnicas sobre la mesa. El objetivo de los Grupos de Trabajo, a juicio de Giscard, sería “examinar cuestiones específicas, definidas previamente en los debates de la Convención, para aportar a ésta propuestas de respuesta”<sup>108</sup>. Se desarrolló en el marco de once Grupos de Trabajo y tres Círculos de Debate<sup>109</sup>. Materialmente, sin embargo, el estudio se extendería más allá de enero

<sup>105</sup> CONVENCIÓN EUROPEA, *Informe resumido de la sesión plenaria*, 20 y 21 de enero de 2003, (CONV 508/03).

<sup>106</sup> CONVENCIÓN EUROPEA, *Informe resumido de la sesión plenaria*, 6 y 7 de febrero de 2003, (CONV 548/03).

<sup>107</sup> Íñigo MÉNDEZ DE VIGO, *El rompecabezas...*, op.cit., p. 181.

<sup>108</sup> CONVENCIÓN EUROPEA, *Nota relativa a la sesión plenaria*, 23 y 24 de mayo de 2002, (CONV 60/02), p. 10.

<sup>109</sup> El funcionamiento de los Grupos de Trabajo y Círculos de Debate en tanto que órganos de la Convención y su contribución al resultado final se abordará en el capítulo 8. Clemens Ladenburger está de acuerdo en considerar la misma naturaleza y función de Grupos de Trabajo y Círculos de Debate. Véase: Clemens LADENBURGER, “Introductory Comments on the Convention Method...”, op. cit., p. 138.

de 2003: tanto el desarrollo del último de los Grupos de Trabajo –“Europa Social”- como los tres Círculos de Reflexión convivirían con la fase de redacción.

Recogiendo las líneas de encuentro ofrecidas por los debates en el plenario, el Praesidium decidió en abril la creación de grupos de trabajo, con un mandato concreto y presididos cada uno de ellos por un miembro del Praesidium<sup>110</sup>. Así en el plenario de mayo se anunció a la Convención la decisión de constitución de los seis primeros Grupos de Trabajo –los llamados de primera hornada<sup>111</sup>. Estos serían: I-Subsidiariedad, II-Carta, III-Personalidad Jurídica, IV-Parlamentos Nacionales, V-Competencias complementarias y VI-Gobernanza económica. Como puede verse se trata, como norma general, de cuestiones constitucionales, salvo el de gobernanza económica que versaba fundamentalmente sobre el alcance de las políticas económicas y sociales.

El 12 de julio, además, el Presidente anunció a la Convención la creación de otros cuatro Grupos de Trabajo, recogiendo los debates producidos posteriormente sobre cuestiones horizontales en el Praesidium, serían los llamados de “segunda hornada”<sup>112</sup>. En esta hornada predominarían las cuestiones de alcance de las políticas más que las de diseño constitucional, como era el caso de la primera hornada. Estos Grupos son: VII- “Acción Exterior”, VIII- “Defensa”, IX-“Simplificación y X-“Seguridad y Justicia”. Por último, como consecuencia del debate sobre la “Europa Social” y cronológicamente fuera de esta fase, se crearía el Grupo XI dedicado al estudio de esta cuestión<sup>113</sup>.

Los convencionales debían mostrar su preferencia para formar parte de uno u otro grupo. Sobre sus peticiones, la Secretaría hacía la selección final, velando el equilibrio entre componentes y pertenencias políticas<sup>114</sup>. Los Grupos estaban compuestos por una treintena de miembros, tanto titulares como suplentes y observadores, y se reunieron entre seis y siete veces para examinar las cuestiones de su mandato. Escucharon a expertos sobre la materia y debatieron abiertamente todos los puntos de su mandato. Los Grupos con carácter general presentaron al plenario un estado de sus trabajos antes de terminarlos. Finalmente, con ayuda de la Secretaría, el Presidente redactaría un Informe final de los resultados, aprobado por consenso del Grupo, que sería debatido en las sesiones plenarias.

Fuera de la etapa propiamente dicha de reflexión entre febrero y mayo de 2003, se decide también la creación de Círculos de Debate para estudiar a fondo determinadas cuestiones de

---

<sup>110</sup> Véase: PRAESIDIUM, *Meeting of the Praesidium. Summary of Conclusions*, Brussels, 15 April 2002; y PRAESIDIUM, *Meeting of the Praesidium. Summary of Conclusions*, Brussels, 25 April 2002.

<sup>111</sup> CONVENCIÓN EUROPEA, *Grupos de trabajo*, 17 de mayo de 2002, (CONV 52/02).

<sup>112</sup> CONVENCIÓN EUROPEA, *Grupos de trabajo: segunda hornada*, 19 de julio de 2002, (CONV 206/02).

<sup>113</sup> CONVENCIÓN EUROPEA, *Grupo de trabajo “Europa Social”*, 22 de noviembre de 2002, (CONV 421/02).

<sup>114</sup> Íñigo MÉNDEZ DE VIGO, *El rompecabezas...*, op.cit., p. 187.

tipo técnico-político: uno sobre los recursos propios, otro sobre el procedimiento presupuestario y el tercero sobre el Tribunal de Justicia<sup>115</sup>. Los Círculos de Debate se distinguen de los Grupos de Trabajo en que tienen un carácter más técnico y son más reducidos. Aunque ambos están presididos por un miembro del Praesidium, los integrantes de los Círculos serán elegidos en función de su conocimiento técnico. Al igual que los Grupos de Trabajo, aprobaron informes finales por consenso que esta vez no serían debatidos por el pleno sino incorporados por el Praesidium a la propuesta de Tratado Constitucional.

La fase de estudio de la Convención experimentó, además, avances de relevancia en relación al contexto político y al consenso sobre su misión. A finales del mes de septiembre, el Praesidium comenzó a discutir una propuesta de esquema de Tratado Constitucional, redactada por el propio Giscard, bajo un gran secreto<sup>116</sup>. No se trataba de la primera propuesta, ya que en junio anterior, se había filtrado a la prensa un “non-paper” de procedencia desconocida pero atribuido a la Secretaría de la Convención que había causado gran revuelo<sup>117</sup>. La propuesta de Anteproyecto de Tratado Constitucional –pronto conocida como el “esqueleto”- fue objeto de diversas discusiones en el seno del Praesidium y no vería la luz hasta que se conoció el resultado satisfactorio del segundo referéndum irlandés de ratificación del Tratado de Niza<sup>118</sup>. Había una diferencia fundamental entre el “non-paper” y el “esqueleto”: el primero optaba por la redacción de un Tratado de Base, que se superpondría a los actuales Tratados, el segundo era una propuesta de Tratado Constitucional completo, que reemplazaría a los Tratados. La evolución de una posición a otra posiblemente se deba al debate producido en el seno de la Convención, en el marco de la sesión plenaria dedicada a la simplificación.

Días después, la Convención se encontró con la percepción de que se había producido un cambio en las condiciones de trabajo, al publicarse unos días antes en *The Economist* un artículo de Jack Straw, apoyando abiertamente la posibilidad de que la Unión Europea contara con una Constitución, e incluso, exponiendo qué elementos habría de incluir esa Constitución<sup>119</sup>. Todos interpretaron este artículo como la luz verde del Reino Unido y el levantamiento del último escollo a la misión constitucional de la Convención<sup>120</sup>. Estos

<sup>115</sup> Véase respectivamente: PRAESIDIUM, *Summary of Proceedings, Meeting of the Praesidium*, 5 February 2003; PRAESIDIUM, *Summary of Proceedings, Meeting of the Praesidium*, 13 March 2003; PRAESIDIUM, *Summary of Proceedings, Meeting of the Praesidium*, 28 March 2003.

<sup>116</sup> Íñigo MÉNDEZ DE VIGO, *El rompecabezas...*, op.cit., p. 187.

<sup>117</sup> Este proyecto no era más que un esquema de un “Tratado de Base”, que se superpondría a los Tratados actuales. Recogía los puntos que éste debería incluir: creación de la UE, objetivos y principios fundamentales de la Unión, disposiciones generales sobre competencias, ciudadanía, etc... A pesar de que el documento dice que proviene de la Secretaría de la Convención, no presenta el membrete de ésta, ni fue nunca publicado en su sitio-web, por lo que hay dudas sobre su procedencia. Lo encontramos en la página web de un diario on-line sobre información europea. Lo citaremos, sin embargo, como procedente de la Convención, como él mismo afirma: CONVENTION EUROPÉENNE, SÉCRETARIAT, *Projet Non-Paper “Schéma possible pour un traité de base”*, 14 juin 2002, en: <http://www.euractiv.com>.

<sup>118</sup> Antes de presentar el anteproyecto a la Convención, Giscard había desvelado su contenido al Consejo Europeo, en Bruselas, el 24 de octubre, con ocasión de su Informe periódico.

<sup>119</sup> Jack STRAW, “A Constitution for Europe”, *The Economist*, 10 October 2002.

<sup>120</sup> Días después, incluso, el Gobierno británico presentaría su propia propuesta de Constitución Europea, elaborada por Alan Dashwood, profesor y jefe en ese momento de la Asesoría Jurídica. Esa propuesta sería presentada por Hain

elementos ayudaron a que el Praesidium abiertamente propusiera la adopción de un Tratado por el que se establece una Constitución. En el proceso político suponía la asunción abierta y declarada por parte de la Convención de una tarea constitucional, el comienzo de la redacción de su Constitución.

El “esqueleto”, presentado a la Convención el 28 de octubre de 2002, fue recibido positivamente por el plenario, acogida que es especialmente calurosa por parte de los representantes del Parlamento Europeo<sup>121</sup>. Constaba de tres partes: la primera con 46 artículos recogía la estructura constitucional de la Unión Europea; la segunda estaría dedicada a las políticas y acciones de la Unión y la tercera recogería las habituales disposiciones finales. Con la presentación, implícitamente, se avanza en el consenso de la redacción de un único texto de carácter constitucional. Además la propuesta de Giscard incluía otras innovaciones políticas de profundo calado: una ambiciosa definición de la Unión Europea, intergubernamental y federal a la vez, la posibilidad de renombrar la Unión para subrayar la idea de una refundación, la creación de una doble ciudadanía, nuevas instituciones como el Congreso de los Pueblos<sup>122</sup>.

Gisela Stuart y Baquero coinciden en criticar que no hubo un debate previo sobre la conveniencia de redactar un Tratado Constitucional sino que se presenta el esqueleto por parte del Praesidium sin más, presumiéndose que era la mejor manera de cumplir con el mandato de Laeken<sup>123</sup>. Obvian, sin embargo, que ya se habían debatido en el seno del plenario la necesidad de simplificación en la sesión de septiembre y las conclusiones del Grupo de Trabajo III, los días 4 y 5 de octubre de 2002.

Entre otros aspectos, el Grupo de Trabajo recomienda por consenso la fusión de los Tratados fundacionales<sup>124</sup>. Es la consecuencia lógica de la personalidad jurídica de la Unión y la estructuración del Tratado en dos partes: una fundamental, compuesta de disposiciones de carácter constitucional, nuevas o procedentes de los tratados actuales y una segunda parte que codificaría las disposiciones del TUE y TCE que no se recojan en la primera parte. En

---

como contribución al debate de la Convención. Véase: Peter HAIN, *Tratado constitucional de la Unión Europea*, Contribución nº 122, 17 de octubre de 2002, (CONV 345/02).

<sup>121</sup> CONVENCIÓN EUROPEA, *Anteproyecto de Tratado Constitucional*, 28 de octubre de 2002, (CONV 369/02).

<sup>122</sup> Para un examen y valoración del Anteproyecto de Tratado Constitucional, véase: Francisco ALDECOA LUZARRAGA, “Una Europa”: su proceso constituyente (2000-2003), op. cit., pp. 241-243; Giovanni GREVI, “The Draft Constitution: an «Auberge Espagnole» for the Wider Europe”, *The European Policy Centre*, 6 November 2002, en: <http://www.theepc.net>; Annette HEUSER, “The Convention scores a partial success”, *The Bertelsmann Stiftung Convention Spotlight*, nº 10, 2002, en: <http://www.eu-reform.de>. Para la acogida por parte del Parlamento Europeo, véase: Íñigo MÉNDEZ DE VIGO, *El rompecabezas...*, op. cit., p. 227.

<sup>123</sup> Gisela STUART, *The Making of Europe's Constitution*, op. cit., p. 19; Julio BAQUERO CRUZ, “Pan y Constitución: Reflexiones críticas sobre la gestación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa”, Marta CARTABIA, Bruno DE WITTE y Pablo PÉREZ TREMPES, (Dirs.), *Constitución Europea y Constituciones Nacionales*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005, pp. 219-249, p. 225.

<sup>124</sup> GRUPO DE TRABAJO III, *Informe final del Grupo III “Personalidad jurídica”*, 1 de octubre de 2002, (CONV 305/02).



relación a ésta recomendación, el debate plenario sugeriría que existía “una amplia tendencia” apoyando esa recomendación<sup>125</sup>.

En el otoño de 2002 otro factor cambiaría las condiciones de trabajo en el seno de la Convención: se produce la irrupción de los Ministros de Asuntos Exteriores, iniciado por el nombramiento de Fischer como representante del Gobierno alemán en octubre de 2002<sup>126</sup>. Otros muchos le seguirían: el Ministro Villepin por Francia, Papandreou por Grecia, Rupel por Eslovenia. Por una parte, supone la toma en consideración de los Gobiernos de la importancia de la Convención, que podía producir un resultado relevante y donde no podían descuidar sus objetivos. Por otra parte, despertaba el temor entre el resto de los convencionales de que los Gobiernos monopolizaran los debates de la Convención y la convirtieran en una CIG anticipada<sup>127</sup>.

Con carácter general, no parece que la presencia de los Ministros de Asuntos Exteriores fuera una maniobra que reforzara el peso de sus respectivos Gobiernos en la Convención, ya que ninguno de los Ministros pudo permanecer el suficiente tiempo en Bruselas como para producir un impacto. En contraste, el Reino Unido mantuvo desde los inicios a su Ministro adjunto, Peter Hain, de segundo rango político. Quizás esto le permitió dedicar gran parte de su tiempo a la Convención y obtener importantes resultados. Desde el inicio Hain se mostró muy activo e influyente, estableciendo redes y alianzas con todo el que podía<sup>128</sup>.

En el otoño e invierno de 2002, en el seno y en los márgenes de la Convención se asiste a una “fiebre constitucional”. Se presentan un buen número de proyectos de Constitución por parte de miembros del Parlamento Europeo, de Gobiernos, de académicos, de la Comisión o, incluso, de las grandes familias políticas<sup>129</sup>. Se consolida aún más, si es posible, la idea de que el

<sup>125</sup> CONVENCION EUROPEA, *Informe resumido de la sesión plenaria*, Bruselas, 3 y 4 de octubre de 2002, (CONV 331/02), p. 2.

<sup>126</sup> El nombramiento de Fischer como representante del gobierno alemán ante la Convención se produciría el 16 de octubre dos días después de la firma del nuevo acuerdo de coalición entre el SPD y los Verdes. Es preciso recordar que una convencional, Ana de Palacio, sería en un proceso inverso nombrada Ministra de Asuntos Exteriores en julio de 2002. No es la única convencional española en ser nombrada Ministra, ya que Eduardo Zaplana observador por el Comité de las Regiones también será en la misma fecha nombrado Ministro por Aznar. Su nombramiento, sin embargo, implicaría su automático cese como convencional al dejar de ser miembro de la institución que representaba, el Comité de las Regiones.

<sup>127</sup> El 15 de enero, al dar la bienvenida al Ministro griego, Giscard advertirá que no debe convertirse en una CIG: “Toda la negociación debe tener lugar en público”. Dos días después, el 17 de enero, se le presentará una carta firmada por un buen número de convencionales en contra de que la Convención se convierta en una CIG anticipada. No faltarían críticas de los convencionales a los ministros de exteriores Fischer y Villepin porque no están presentes en la Convención; sólo hacen apariciones relámpago –por ejemplo en la sesión de enero para vender su contribución– pero no participan en los grupos de trabajo ni en el trabajo ordinario.

<sup>128</sup> Durante la Convención, la percepción de los observadores es que Hain estaba en todas partes, incidiendo en todos los trabajos e interviniendo en todos los debates. Peter NORMAN, *The Accidental Constitution*, op. cit., p. 55; Anand MENON, “Britain and the Convention on the Future of Europe”, *International Affairs*, Vol. 79, nº 5, 2003, pp. 963-978, esp. las pp. 968-969.

<sup>129</sup> Solamente entre algunas de las presentadas a la Convención en forma de contribuciones, pueden citarse: Andrew DUFF, *Un modelo de Constitución para una Unión federal de Europa*, Contribución nº 82, 3 de septiembre de 2002, (CONV 234/02); Pierre BADINTER, *Una Constitución europea*, Contribución nº 105, 30 de septiembre de 2002 (CONV 317/02); Elmar BROK, *Constitución de la Unión Europea (Propuesta del PPE)*, Contribución nº 111, 8 de octubre de 2002, (CONV 325/02). La propia Comisión en una maniobra discutida presentaría su propia propuesta de Constitución

resultado de la Convención será una Constitución, si bien las distintas propuestas son muy variables, yendo desde verdaderas Constituciones de tipo federal a propuestas más modestas de reorganización de los actuales Tratados. La aceptación de un marco constitucional vendrá hasta del propio Primer Ministro Blair<sup>130</sup>.

Los Grupos de Trabajo constituyeron un entorno más amistoso para el debate y la discusión. Los informes de los Grupos identificaron las principales áreas de consenso, resultando en un buen número de propuestas que hicieron avanzar notablemente los trabajos de la Convención. En este sentido, Giscard comunicó a la Convención en la sesión en la que se presentaban los primeros resultados de los primeros Grupos que 'las conclusiones del debate en el Pleno sobre las recomendaciones de los Grupos constituirían los elementos de construcción que permitirían posteriormente llegar al producto final. Añadió que se tomaría nota de las recomendaciones acordadas en el pleno. Las que suscitaban comentarios divergentes serían objeto de reflexión posterior en el Praesidium, que a su vez haría propuestas para conciliar los puntos de vista'<sup>131</sup>.

Con los resultados de los Grupos de trabajo se fijó una base para la reflexión y las primeras indicaciones para la Secretaría cuando elaborasen sus proyectos de articulado. Gisela Stuart considera que el Praesidium en algunos casos aceptó casi íntegramente las conclusiones de los Grupos de Trabajo mientras que en otras casi las ignora<sup>132</sup>. En nuestra opinión, como demuestra el estudio caso por caso, las indicaciones de los Grupos de Trabajo que lograron el consenso en el pleno fueron generalmente aceptadas. Por tanto, su inclusión en los proyectos de artículos del Praesidium dependió más del grado de consenso alcanzado en los Grupos y del apoyo que las diferentes propuestas recabaron en el debate del plenario<sup>133</sup>.

#### **5.4.3. Redacción y deliberación: la propuesta articulada de Tratado constitucional**

Cronológicamente es difícil establecer una diferenciación entre la fase segunda y tercera de los trabajos de la Convención; durante ciertos meses las fases no fueron temporales sino que se confundieron, y afectaron a distintas materias. Así, en la sesión de febrero de 2003 convivieron el debate sobre el Informe del último de los Grupos de Trabajo –la Europa Social- con la

---

–Penélope–: COMISION EUROPEA, *Estudio de viabilidad. Contribución a un Anteproyecto de Constitución de la Unión Europea. Documento de trabajo*, 4 de diciembre de 2002.

<sup>130</sup> En esa propuesta, formulada cuando la Convención lleva nueve meses de trabajo, Blair apoya abiertamente por primera vez la idea de una Constitución para Europa: "es preciso que contemos con una Constitución adecuada para Europa; una constitución que exponga con claridad que la ideología que impulsa es una unión de naciones, no un superestado que absorba la soberanía con un lenguaje claro. Una nueva Constitución europea puede aportar nueva estabilidad a la estructura de Europa". Tony BLAIR, *A clear course for Europe*, Cardiff, 28 November 2002, en: <http://www.number-10.gov.uk>. Ese proyecto que había rechazado tan sólo un año antes, como recuerda el Primer Ministro belga, que le consultó con ocasión de la preparación del Consejo Europeo de Laeken. Guy VERHOFSTADT (Primer Ministro belga), *Speech at the College of Europe "Montesquieu and the European Union"*, Bruges, 18 de noviembre de 2002.

<sup>131</sup> CONVENCION EUROPEA, *Informe resumido de la sesión plenaria*, Bruselas, 3 y 4 de octubre de 2002, (CONV 331/02), p. 1.

<sup>132</sup> Gisela STUART, *The Making of Europe's Constitution*, op. cit., p. 19.

<sup>133</sup> Clemens LADENBURGER, "Introductory Comments on the Convention Method...", op. cit., p. 139.

presentación del anteproyecto de los dieciséis primeros artículos del Tratado Constitucional. Con el inicio de la fase de redacción, los Gobiernos se vuelven verdaderamente activos.

La fase de redacción puede considerarse inaugurada por la propuesta francoalemana sobre las instituciones, propuesta presentada en el momento de conmemoración del cuarenta aniversario del Tratado del Elíseo<sup>134</sup>. Esta iniciativa conjunta va a suponer el momento más álgido de la sintonía francoalemana y va a tener una enorme importancia, ya que condicionará todo el debate sobre la reforma de las instituciones<sup>135</sup>. De la propuesta hay que destacar el esfuerzo de síntesis entre dos modelos contrapuestos de arquitectura institucional: las tesis federalistas alemanas y las intergubernamentales francesas<sup>136</sup>. La relevancia de la cesión mutua y el acuerdo conjunto es doble si tenemos en cuenta que, precisamente, en relación a la misma materia se había producido el gran enfrentamiento entre Francia y Alemania con objeto de la Cumbre de Niza.

La propuesta francoalemana suscitó fuertes reacciones por parte de los convencionales. Sin embargo, sirvió de parámetro para las futuras discusiones en materia institucional. Los eurodiputados y los países pequeños generalmente se opusieron a la creación del Presidente del Consejo Europeo. La iniciativa francoalemana fue contraatacada con una propuesta aún más intergubernamental hispanobritánica de febrero de 2003<sup>137</sup>, otra suscrita por dieciséis Estados pequeños y medianos de 28 de marzo de 2003<sup>138</sup>, y una propuesta del Benelux<sup>139</sup>. Estas dos últimas defendían, por el contrario la supervivencia de las Presidencias rotatorias y de un comisario por Estado miembro. Las posiciones para la negociación más típicamente intergubernamental de todas las que tuvieron lugar en el seno de la Convención ya quedaban fijadas.

A comienzos de 2003 se producen avances en el seno de la Convención, el primero de ellos derivado de la inminencia de la redacción del Proyecto de Constitución, largamente solicitado por los convencionales. Además, tras el debate sobre la arquitectura institucional, se constata

<sup>134</sup> Dominique DE VILLEPIN y Joschka FISCHER, *Contribución francoalemana sobre la arquitectura institucional*, Contribución nº 192, 16 de enero de 2003, (CONV 489/03).

<sup>135</sup> No es, sin embargo, la primera de las iniciativas francoalemanas, sino que había sido precedida en el otoño anterior por otras igualmente significativas en las áreas de seguridad y defensa (CONV 422/03); libertad, seguridad y justicia (CONV 435/02) y gobernanza económica (CONV 470/02). La relevancia de la relativa a la arquitectura institucional residía en que fue entendida por todos como la propuesta de negociación única del eje francoalemán.

<sup>136</sup> Aldecoa considera que la propuesta francoalemana trata de conciliar las posturas más federales e intergubernamentales de organización institucional que se habían presentado con anterioridad, respondiendo a un modelo de federalismo intergubernamental europeo. Véase al respecto: Francisco ALDECOA LUZARRAGA, *Una Europa: su proceso constituyente (2000-2003)*, op. cit., pp. 201-204.

<sup>137</sup> Ana PALACIO y Peter HAIN, *Las instituciones de la Unión*, Contribución nº 264, 28 de febrero de 2003, (CONV 591/03).

<sup>138</sup> Michael ATTALIDES y quince miembros más, *Reformar las instituciones: principios y premisas*, Contribución nº 288, 28 de marzo de 2003, (CONV 646/03).

<sup>139</sup> Louis MICHEL, Grijs de VRIES y Jacques SANTER, *Las instituciones de la Unión*, 5 de mayo de 2003, (CONV 732/03). Previamente en diciembre se había presentado otro Memorandum del Benelux en la misma dirección: Louis MICHEL, Grijs de VRIES y Jacques SANTER, *Memorandum del Benelux: un marco institucional equilibrado para una Unión ampliada, más efectiva y más transparente*, 11 de diciembre de 2002, (CONV 457/02).

un apoyo generalizado a la extensión de la mayoría cualificada, del procedimiento de codecisión y del mantenimiento del actual equilibrio interinstitucional<sup>140</sup>. En enero también, el Praesidium adoptaba la decisión de crear un Grupo de Expertos para llevar a cabo los ajustes técnicos de la parte dedicada a las políticas, -la que después sería Parte III- habida cuenta de que era una tarea que excedía al tiempo y los medios de la Convención<sup>141</sup>. Los expertos, técnicos juristas procedentes de las tres instituciones, recibieron el mandato de redactar la parte III relativa a las políticas, a partir de la adaptación de los Tratados de la UE y de la CE a las decisiones políticas ya adoptadas por la Convención<sup>142</sup>.

En esta fase de redacción, la Convención emprenderá la tarea de elaborar sólo las actuales Partes I y IV del Tratado Constitucional, habida cuenta que la Parte II -la Carta de Derechos Fundamentales- fue redactada por la Convención del año 2000, y apenas sufrió una serie de ajustes técnicos, y que la Parte III es el resultado de la reorganización propuesta por el Grupo de Expertos juristas<sup>143</sup>. La redacción comenzó con la presentación progresiva de propuestas para rellenar el esqueleto de octubre de 2002, propuestas elaboradas por la Secretaría y aprobadas por el Praesidium. Esta tarea ocuparía el tiempo de la Convención entre febrero y abril de 2003.

La propuesta y aprobación de los diversos artículos del Tratado Constitucional se hizo a través de un sistema de tres lecturas, primero por capítulos temáticos y luego en dos lecturas globales de la Parte I<sup>144</sup>. De este sistema de tres lecturas hay que excluir las instituciones, que a causa de un bloqueo en el seno del Praesidium, no serían enmendadas en la primera propuesta global de mayo. Por tanto, como veremos, sólo estuvieron sujetas a dos lecturas. En primer lugar, el Praesidium examinaba y aprobaba el texto articulado elaborado por la Secretaría. A continuación las propuestas se presentaban al pleno; los convencionales disponían de un espacio de tiempo de una semana aproximadamente para hacer llegar a la Secretaría sus enmiendas.

En la sesión de 6 y 7 de febrero se presentaron los dieciséis primeros artículos, relativos a la definición y objetivos de la Unión Europea, derechos fundamentales y ciudadanía y las

<sup>140</sup> CONVENCION EUROPEA, *Informe resumido de la sesión plenaria*, 20 y 21 de enero de 2003, (CONV 508/03).

<sup>141</sup> PRAESIDIUM, *Meeting of the Praesidium. Summary of Conclusions*, Brussels, 21 January 2003.

<sup>142</sup> Estos expertos recibieron un mandato inicial donde se define su tarea y objetivos y otro complementario a resultas de los interrogantes que plantearon al Praesidium tras la entrega del primero de los informes. Véase respectivamente: CONVENCION EUROPEA, *Mandato del grupo de expertos designados por los Servicios Jurídicos*, 6 de febrero de 2003, (CONV 529/03); y CONVENCION EUROPEA, *Mandato complementario al grupo de expertos designados por los Servicios Jurídicos*, 11 de abril de 2003, (CONV 682/03).

<sup>143</sup> Los expertos presentaron dos informes con el resultado de su trabajo. Sobre esas propuestas, notablemente la del último de los informes, el Praesidium elaboró el proyecto de Parte III que sometió en mayo a la Convención. Véase respectivamente: CONVENCION EUROPEA, *Parte II: Informe del Grupo de Expertos designados por los Servicios Jurídicos del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión*, 17 de marzo de 2003, (CONV 618/03) y CONVENCION EUROPEA, *Parte II: Segundo informe del Grupo de Expertos designados por los Servicios Jurídicos del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión*, 12 de mayo de 2003, (CONV 729/03).

<sup>144</sup> Véase al respecto: Clemens LADENBURGER, "Introductory Comments on the Convention Method...", op. cit., pp. 141-145.

competencias de la Unión Europea<sup>145</sup>. Sólo estos dieciséis primeros artículos suscitaron 1035 enmiendas por parte de los convencionales, que la Secretaría tuvo que agrupar y resumir para su debate en el plenario<sup>146</sup>. Fue necesario programar hasta dos sesiones adicionales a la prevista para poder debatir todas las enmiendas, los días 5 y 16 de marzo.

El 27 y 28 de febrero, en la misma sesión en que se debatieron las enmiendas, se presentaron el proyecto de artículos 24 a 33 relativos a los instrumentos de ejercicio de las competencias y los protocolos relativos a la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad y el papel de los Parlamentos Nacionales<sup>147</sup>. De cara al plenario de 17 y 18 de marzo, el Praesidium transmitió a la Convención las propuestas relativas a las finanzas de la Unión y al área de libertad, seguridad y justicia<sup>148</sup>. A comienzos de abril se presentaron al pleno el resto de los artículos pertenecientes a la primera parte: la vida democrática de la Unión, la Unión y su entorno próximo, la pertenencia a la Unión y las disposiciones generales y finales<sup>149</sup>.

Las enmiendas eran examinadas y debatidas por el pleno en el marco de un debate general. Se criticó por parte de la mayoría de los convencionales el escaso tiempo del que disponían para presentar enmiendas, que era de en torno a una semana. Esto se complicaba habida cuenta de que las enmiendas tenían que presentar la forma de una propuesta articulada, acompañada de una exposición de los motivos que apoyaban el cambio. A pesar de los cortos espacios de tiempo, los convencionales presentaron una avalancha de enmiendas por cada grupo de artículos presentados.

Para el mes de abril ya se habían despejado las principales incógnitas de las reformas y se habían logrado sustanciales apoyos. Quedaban, sin embargo, por abordar, las cuestiones relativas a la acción exterior y a la reforma institucional, aplazadas por decisión expresa del Presidente Giscard. Este quería debatirlo personalmente con el Consejo Europeo, con ocasión de la Cumbre prevista para los días 20 y 21 de marzo, en la cual tenía que informar al Consejo Europeo del estado de los trabajos. Sin embargo, el ataque a Iraq producido unas horas antes hizo que esta cuestión saliera del orden del día. Giscard pudo finalmente debatir con los Jefes

---

<sup>145</sup> CONVENCION EUROPEA, *Proyecto de artículos 1 a 16 del Tratado Constitucional*, 6 de febrero de 2003, (CONV 528/03).

<sup>146</sup> Ese documento de análisis y resumen de enmiendas sólo de los 16 primeros artículos elaborado por la Secretaría ocuparía la friolera de 95 páginas, lo que da una idea del enorme trabajo desarrollado por los redactores de la Secretaría en tan sólo una semana. CONVENCION EUROPEA, *Reacciones al proyecto de artículos 1 a 16: análisis*, 21 de febrero de 2003, (CONV 574/03).

<sup>147</sup> Véase respectivamente: CONVENCION EUROPEA, *Proyecto de artículos 24 a 33 del Tratado Constitucional*, 26 de febrero de 2003, (CONV 571/03); y CONVENCION EUROPEA, *Proyecto de protocolos sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad y el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea*, 27 de febrero de 2003, (CONV 579/03).

<sup>148</sup> Véase respectivamente: CONVENCION EUROPEA, *De las finanzas de la Unión: proyecto de artículos 38 a 40*, 14 de marzo de 2003, (CONV 602/03) y CONVENCION EUROPEA, *Proyecto de artículo 31 de la parte I y proyecto de artículos de la parte II, relativos al espacio de libertad, seguridad y justicia*, 14 de marzo de 2003, (CONV 614/03).

<sup>149</sup> Véase en su caso: CONVENCION EUROPEA, *La vida democrática de la Unión*, 2 de abril de 2003, (CONV 650/03); CONVENCION EUROPEA, *Título IX: De la Unión y su entorno próximo*, 2 de abril de 2003, (CONV 649/03); CONVENCION EUROPEA, *Título X: De la pertenencia a la Unión*, 2 de abril de 2003, (CONV 648/03); y CONVENCION EUROPEA, *Parte III: Disposiciones generales y finales*, 2 de abril de 2003, (CONV 647/03).

de Estado y de Gobierno en el Consejo Europeo extraordinario de Atenas de 16 de abril de 2003, convocado para la firma de los Tratados de Adhesión de diez de los candidatos<sup>150</sup>.

En la cuestión institucional, por tanto, se produce una ruptura del método de Convención<sup>151</sup>. La propuesta presentada para su aprobación por el Praesidium el día 22 de abril no se elabora a partir del fruto de los debates o del trabajo de Grupos especializados<sup>152</sup>. Tampoco fue redactada por la Secretaría, como el resto de los proyectos, sino por el propio Giscard. La propuesta incluía numerosos elementos de la propuesta francoalemana, y un fuerte sesgo intergubernamental, lo que le acarrearía las críticas de ser favorable al interés de los grandes Estados y un “golpe de estado” contra los pequeños<sup>153</sup>. Sorprendentemente vuelve a incluir su iniciativa del Congreso de los Pueblos, que había sido en varias ocasiones rechazada abiertamente por casi la totalidad de la Convención<sup>154</sup>. Es algo inaudito el poco tiempo dejado para el debate institucional, la primera propuesta de redacción, y no basada sobre consensos previos, sólo se presentó el 23 de abril, teniendo la Convención que acabar sus trabajos para la primera quincena de junio.

Giscard, además, en una maniobra muy criticada presentó primero su propuesta a la prensa antes de que fuera aprobada, incluso, por el propio Praesidium<sup>155</sup>. Todo esto llevó a un fuerte malestar en el seno del Praesidium y a tal división que amenazaba la posibilidad de lograr una propuesta consensuada que presentar a la Convención, con el consiguiente riesgo de fracaso de ésta<sup>156</sup>. Por primera vez en la historia de la Convención el Praesidium votó en relación a la creación del Presidente Permanente del Consejo Europeo y al número de miembros de la Comisión<sup>157</sup>.

La reacción organizada de los miembros del Parlamento Europeo y de la Comisión logró eliminar los elementos más intergubernamentales de la propuesta que finalmente se presenta a

<sup>150</sup> EUROPEAN COUNCIL, *Informal European Council discusses the Convention*, Athens, 16 April 2003, (8279/03 (Presse 112)), en: <http://ue.eu.int>. Respecto al informe de Giscard sobre el estado de los trabajos de la Convención, en el cual no desiste en pedir más tiempo, véase: Valéry GISCARD D'ESTAING, Rapport oral sur l'état d'avancement des travaux de la Convention européenne présenté au Conseil Européen d'Athènes, 16 Avril 2003, en: <http://european-convention.eu.int>.

<sup>151</sup> En relación a toda la polémica relativa a la propuesta institucional véase: Íñigo MÉNDEZ DE VIGO, *El rompecabezas...*, op. cit., pp. 288-292.

<sup>152</sup> CONVENCION EUROPEA, *Instituciones: Proyecto de artículos para el Título IV de la Parte I de la Constitución*, 23 de abril de 2003, (CONV 691/03).

<sup>153</sup> Arnaud LEPARMENTIER, “Convention de l'Europe: le projet Giscard accélère le débat”, *Le Monde*, 26-4-2003.

<sup>154</sup> Beach sostiene que la nueva consideración del Congreso de los Pueblos, que sería un artículo X no fue más que una estrategia de Giscard, consciente de que no tenía futuro, para ser utilizada posteriormente como herramienta de negociación. Derek BEACH, *Dynamics of European Integration...*, op. cit., p. 185.

<sup>155</sup> Michel Barnier en una entrevista a *Le Monde* afirmaría que la propuesta de reforma institucional era personal de Giscard y que el texto todavía tenía que ser discutido y enmendado por el Praesidium. Admitió la utilidad de la maniobra de Giscard, provocando el debate, en un momento en que quedaba poco tiempo. Thomas FERENCZI, “Trois questions à... Michel Barnier”, *Le Monde*, 23-04-03.

<sup>156</sup> Las diplomáticas conclusiones del Praesidium, hechas públicas en el sitio web de la Convención Europea no dan cuenta de ninguno de estos rifirrafes. Por el contrario, se limitan a recoger la presentación de la propuesta de articulado, su discusión y aprobación por el Praesidium. Véase al respecto: PRAESIDIUM, *Meeting of the Praesidium*, 22-23 April 2003. La prensa del día, sin embargo, recoge ampliamente la polémica generada por la maniobra de Giscard: Honor MAHONY, “Giscard proposes controversial EU overhaul”, *EUObserver*, 23-4-2003.

<sup>157</sup> Véase al respecto: Honor MAHONY, “Convention praesidium votes over Council President”, *EUObserver*, 25-4-2003.

la Convención el 23 de abril de 2003<sup>158</sup>. Consiguen respecto a la propuesta inicial de Giscard el debilitamiento del Presidente del Consejo Europeo, la reintroducción de las Presidencias rotatorias y la eliminación del Congreso de los Pueblos. El representante del Gobierno español intentó echar abajo también el sistema de doble mayoría para el voto del Consejo pero no lo logró; sólo obtuvo una mención a sus reservas en el texto de la propuesta.

En la misma fecha del 23 de abril, el Praesidium presentaría igualmente su propuesta de articulado relativo a la acción exterior y la defensa<sup>159</sup>. Sobre estas cuestiones, Giscard también había requerido su parecer a los Jefes de Estado y de Gobierno. Sin embargo, el Praesidium ya había estado discutiendo los proyectos de articulados con anterioridad<sup>160</sup>. A diferencia de las instituciones, sin embargo, la propuesta redactada por la Secretaría y aprobada por el Praesidium se basaría en el gran trabajo realizado por los Grupos de Trabajo VII y VIII, que habían sellado amplias líneas de acuerdo. La nota discordante sería la presión del Reino Unido, que en la propuesta inicial consigue el triunfo de sus tesis, para que se borre la decisión por mayoría cualificada en las propuestas presentadas conjuntamente por el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión Europea y la Comisión Europea.

Las nuevas instituciones de defensa, propuestas por el Grupo de Trabajo, serán rehenes también del clima enrarecido de estos meses por la división de la “vieja” y la “nueva” Europa a causa del conflicto de Iraq y en torno a la necesidad de una independencia europea en materia de defensa<sup>161</sup>. El consenso se vio aún más entorpecido por el malestar que causó la celebración por parte de Francia, Alemania, Bélgica y Luxemburgo –todos “antiinvasión de Iraq”- de una Minicumbre donde proponían la creación de una Unión Europea de Seguridad y Defensa a través de una cooperación reforzada<sup>162</sup>.

A mitad de mayo se instaura un clima especial de trabajo contrarreloj para tratar de lograr que la Convención logre sus resultados a tiempo para el Consejo Europeo de junio, una vez perdidas las esperanzas por parte de Giscard de lograr tiempo suplementario para la Convención. El Praesidium llegó a recomendar a los convencionales que, a partir de la sesión de finales de mayo, estuvieran permanentemente en Bruselas y disponibles para todas las

---

<sup>158</sup> La Comisión Europea en un duro comunicado oficial criticaría la propuesta institucional presentada por Giscard al Praesidium y a la prensa. Se declara decepcionada por el proyecto y afirma que va en la dirección contraria al resultado del debate de la Convención y de los Grupos de Trabajo. EUROPEAN COMMISSION, “Reaction of the European Commission to the proposals for institutional reform (Convention)”, *Rapid Press Releases*, 23-4-2003, (IP/03/563).

<sup>159</sup> CONVENCIÓN EUROPEA, *Proyecto de artículos sobre la acción exterior del Tratado Constitucional*, 23 de abril de 2003, (CONV 685/03).

<sup>160</sup> Véase: PRAESIDIUM, *Meeting of the Praesidium*, 10-11 April 2003.

<sup>161</sup> Giscard llegará a proponer la necesidad de que la UE adopte una declaración política de independencia. Véase al respecto: “Constitution européenne: Giscard propose d’inclure dans la future Constitution européenne une “Déclaration d’indépendance de l’Europe”, *Fenêtre sur l’Europe*, 28 Mars 2003.

<sup>162</sup> *Declaración de Bruselas tras la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de Alemania, Francia, Luxemburgo y Bélgica sobre la defensa europea*, 29 de abril de 2003, en: <http://www.elysee.fr>.

reuniones que hicieran falta en el marco de los estamentos, las familias políticas o los grupos de discusión, como modo de buscar el consenso<sup>163</sup>.

Entre los días 21 y 24 de mayo se celebró una gran reunión del Praesidium con objeto de llevar a cabo la revisión de los textos correspondientes a la primera y la cuarta parte y presentar ya una propuesta consolidada<sup>164</sup>. Se abordó todo menos la parte relativa a la reforma institucional debido a la división en el seno del Praesidium y al bloqueo del representante español Dastis especialmente en relación al sistema de cálculo de la mayoría cualificada en el Consejo<sup>165</sup>. En esos documentos únicos, por tanto, la parte de las instituciones no recogerá las enmiendas ya debatidas en el plenario<sup>166</sup>. Por ello, como observábamos al inicio, la parte institucional sólo recibirá dos lecturas.

En esa reunión de mayo, con las enmiendas que habían recibido el apoyo de amplias mayorías en los correspondientes debates, el Praesidium aprobó una segunda versión, que presentó el 28 de mayo como una propuesta global de Tratado Constitucional de cara a la sesión plenaria de 30 y 31 de mayo<sup>167</sup>. A continuación, se abrió una segunda fase de enmiendas al proyecto global a presentar también en el espacio de siete días. Estas enmiendas, también agrupadas por la Secretaría, se debatieron en la sesión del 5 de junio en el marco de una segunda lectura<sup>168</sup>. Cinco días después, el 10 de junio, el Praesidium presentó una propuesta global completa de las Partes I y II, recogiendo el resultado del debate del segundo grupo de enmiendas, con vistas a la sesión final del 13 de junio, en el marco de la cual se produciría la tercera lectura<sup>169</sup>.

A causa del conflicto interno en el seno del Praesidium, en el capítulo institucional se operaría de diferente manera<sup>170</sup>. Tras la imposibilidad de acordar en el seno del Praesidium el resultado sobre el debate de las enmiendas de la sesión 17 y 18 de mayo, no hubo una nueva versión del capítulo institucional en la propuesta global del 28 de mayo. El Praesidium decidió recurrir a la técnica que había dado resultado en la etapa de los consensos de la Convención de la Carta y proceder a consultar individualmente a cada uno de los estamentos sobre el capítulo

<sup>163</sup> CONVENCION EUROPEA, *Resumen de la sesión plenaria*, 15 y 16 de mayo de 2003, (CONV 748/03), pp. 1-2.

<sup>164</sup> Véase: PRAESIDIUM, *Meeting of the Praesidium*, 21-23 May 2003.

<sup>165</sup> A pesar del fuerte lobbying español a favor del mantenimiento del compromiso de Niza, Giscard decide mantenerlo en su propuesta final de 31 de mayo a pesar de las protestas de España y Polonia, en aras de la eficacia en la decisión. Dastis afirma que España no puede aceptar y que su mantenimiento llevaría "a una larga y difícil Conferencia Intergubernamental".

<sup>166</sup> La nota del Praesidium dice que acordaron someter a la Convención los textos sobre las instituciones sin modificar en esta etapa con una nota explicativa. Véase: PRAESIDIUM, *Meeting of the Praesidium*, 21-23 May 2003.

<sup>167</sup> CONVENCION EUROPEA, *Proyecto de Constitución: Volumen I. Texto revisado de la Parte I*, 28 de mayo de 2003, (CONV 724/03); CONVENCION EUROPEA, *Proyecto de Constitución: Volumen II. Proyecto de texto de las Partes II, III y IV*, 28 de mayo de 2003, (CONV 725/03 y CONV 725/03 COR 1).

<sup>168</sup> Véase al respecto: CONVENCION EUROPEA, *Informe de síntesis sobre el pleno*, 5 de junio de 2003, (CONV 798/03).

<sup>169</sup> CONVENCION EUROPEA, *Texto de la Parte I y de la Parte II de la Constitución*, 10 de junio de 2003, (CONV 797/03 y CONV 797/03 REV 1).

<sup>170</sup> Véase al respecto: Clemens LADENBURGER, "Introductory Comments on the Convention Method...", op. cit., p. 143.



institucional. Se celebraron así reuniones del Presidente y de los dos Vicepresidentes con las cuatro componentes a lo largo del día 4 de junio. Con el resultado de estas consultas se revisó el capítulo institucional que se incluiría en la propuesta global del 10 de junio<sup>171</sup>. A la Convención sólo le quedaba una última sesión para tratar de lograr el consenso y conseguir llevar un texto único al Consejo Europeo

#### **5.4.4. El consenso final: la alianza de los parlamentarios. La prórroga de los trabajos.**

Hasta el último día sobrevivirían los interrogantes sobre las posibilidades del consenso en el seno de la Convención, y por tanto de su éxito, mostrándose cautelosos incluso sus más directos protagonistas<sup>172</sup>. A medida que el tiempo concedido por el Consejo Europeo llega a su fin afloraron tensiones y malestares, con fuertes críticas a las propuestas y los textos de Giscard<sup>173</sup>. En las etapas finales tendrán que solventarse las cuestiones más arduas: la revisión de los acuerdos de Niza en materia institucional, la enésima discusión sobre la referencia a los valores cristianos en la Constitución y la disyuntiva de si era posible mantener el apoyo del Reino Unido, respetando sus "red-lines"<sup>174</sup>.

Las últimas semanas de la Convención fueron su etapa aparentemente más "intergubernamental", tratando los Gobiernos de los Estados miembros de tomar el protagonismo. El debate sobre la reforma de las instituciones monopolizaba todas las demás discusiones. Se multiplicaron las reuniones y foros de representantes de los Gobiernos, formales e informales, públicas y privadas, buscando atar coaliciones y alianzas e incidir en la Convención<sup>175</sup>. No obstante, el incremento de la presión intergubernamental no significa que

<sup>171</sup> CONVENCIÓN EUROPEA, *Texto de la Parte I y de la Parte II de la Constitución*, 10 de junio de 2006, (CONV 797/03).

<sup>172</sup> El 27 de mayo en rueda de prensa, Giscard afirma que tratará de lograr el consenso sobre un texto único a tiempo para Salónica, reconociendo a la vez que había muchos puntos de fricción. Añade que si el consenso no es posible presentará un texto con opciones. Véase: *Euractiv*, 27 May 2003.

<sup>173</sup> Por ejemplo, el 27 de mayo el Presidente de la Comisión Prodi, que mantiene malas relaciones personales con Giscard critica muy duramente la propuesta global presentada por el Praesidium, tildándola de falta de visión y ambición y añadiendo que en muchos aspectos es un retroceso respecto a Niza. Véase al respecto: Honor MAHONY, "Giscard reveives "United Europe" prize", *EUObserver*, 29-5-2003, en: <http://www.euobserver.com>. Días después, el Presidente del Grupo Popular en la Convención, Elmar Brok, denunciará públicamente que los procedimientos de la Convención y Giscard no tienen en cuenta el parecer de los convencionales y amenazará con presentar una propuesta consensuada con las otras dos grandes familias si Giscard no mejora sustancialmente la propuesta global. Elmar BROK, "Convention for EU Reform: Praesidium does not represent the majority opinion of the Members of the Convention", EPP-ED Group, 27-5-2003, en: <http://www.europarl.eu.int>; Lisbeth KIRK, "Brok to collect signatures against Giscard's Draft", *EUObserver*, 2-6-2003, en: <http://www.euobserver.com>. Las críticas también proceden de los representantes de los Estados pequeños que se sienten desatendidos. Lisbeth KIRK, "Giscard accused of coup against the small countries", *EUObserver*, 23-5-2003.

<sup>174</sup> Fundamentalmente los límites que el Reino Unido no estaba dispuesto a franquear -los llamados "red lines"- eran la inclusión del término "federal" del Proyecto de Tratado (la conocida como f-word y que ya tuvo su protagonismo en la negociación de Maastricht) y la decisión por mayoría cualificada en la Política Exterior y de Seguridad Común, la armonización de la fiscalidad y la política social.

<sup>175</sup> El 1 de abril de 2003 siete Estados pequeños y medianos (Benelux, Portugal, Austria, Finlandia e Irlanda) se reúnen para fijar una posición en materia institucional frente a los grandes y la propuesta francoalemana. El 16 del mismo mes, en los márgenes del Consejo Europeo extraordinario de Atenas, dieciocho Estados pequeños y medianos debatieron una posición común. El 28 de mayo los representantes de los Gobiernos de nueve Estados, capitaneados por España, presentan una carta-contribución a la Convención en la que se oponen a toda reforma institucional y piden el respeto de las disposiciones de Niza. Estos Estados son: España, Irlanda, Dinamarca, Polonia, Lituania, Chipre, Suecia, Austria

los representantes de los Gobiernos tuvieran, en última instancia, la llave del éxito de la empresa convencional. Tampoco puede decirse que la Convención fuera una Conferencia Intergubernamental ampliada.

El consenso de la Convención se debió fundamentalmente a la mayoría de parlamentarios nacionales y europeos que decidieron aliarse y encontraron posturas de encuentro a través de la acción negociadora y aglutinadora de las familias políticas. Otra cosa distinta es que su propuesta unificada recogiera algunos elementos exigidos por los Gobiernos, conscientes de la necesidad de buscar la viabilidad de su producto<sup>176</sup>. Los parlamentarios mayoritarios, habiendo logrado una propuesta única pudieron aislar a una minoría de Gobiernos, contrarios al acuerdo global donde algunos de sus intereses fundamentales se encontraban perjudicados.

Les amenazaron directamente con que serían ellos solos los responsables del fracaso de la Convención y que así se manifestaría ante la opinión pública. Por ello, los representantes de los Gobiernos que no estaban de acuerdo -Reino Unido, España y Polonia fundamentalmente- deciden cambiar de estrategia. Consintieron en permitir el consenso en la Convención, reservándose para presentar batalla en la CIG, donde volvían a ser soberanos. Como consecuencia de esto, la CIG se centrará fundamentalmente en la “cuestión de Niza” y los “red-lines” del Gobierno británico.

En los últimos días, Giscard adoptó una estrategia muy similar a la que supuso el éxito de la primera Convención, recurrir a los estamentos para tratar de arrancar consensos en su seno. Para ello, organizó reuniones individuales con cada una de las componentes para discutir la propuesta final de negociación que el Praesidium había aprobado el 10 de junio. La mañana del 12 de junio se destinó a los encuentros de los tres miembros de la Presidencia con cada uno de los estamentos. Estas reuniones en unos casos sirvieron para consolidar avances, como fue el caso del Parlamento Europeo. Fue un total fracaso en el caso del estamento de los Gobiernos, que en su reunión se limitaron a reproducir una sesión de una CIG en la que cada uno expuso por turnos sus reservas ante la propuesta pero sin permitir ningún avance.

En esos días, además, parlamentarios nacionales y europeos organizados en torno a las familias políticas intentaron lanzar una última ofensiva prointegracionista, negociando y

---

y Reino Unido. Véase: REPRESENTANTES DE LOS JEFES DE ESTADO O DE GOBIERNO DE VARIOS ESTADOS, *Una Constitución de la Unión para todos – un éxito de la Convención*, Contribución nº 343, 28 de mayo de 2003, (CONV 766/03). El 2 de junio los seis Estados fundadores se reunieron para buscar una posición común que garantizara el éxito de la Convención. Se multiplicaron, además, las reuniones bilaterales entre gobernantes europeos para discutir los temas de la Convención.

<sup>176</sup> La propuesta final en relación a la reforma institucional buscará contentar tanto a los Estados grandes como a los pequeños, a los primeros con la creación de la Presidencia permanente del Consejo Europeo, a los segundos con el mantenimiento de la Presidencia rotatoria para el resto de los Consejo y la rotación igualitaria para la Comisión reducida. También tratará de dar satisfacción a los Estados de la ampliación y a España y Polonia con previsiones como el aplazamiento de la entrada en vigor de la nueva composición de la Comisión y del nuevo sistema de voto del Consejo a 2009.

aprobando una lista común de enmiendas<sup>177</sup>. Incluyen propuestas para hacer la reforma de los Tratados más flexible y conseguir que la mayoría cualificada sea la regla general para la decisión en el Consejo. Giscard, en una hábil maniobra negociadora, decidió apoyarse en los dos estamentos dispuestos al acuerdo, los Parlamentos Nacionales y el Parlamento Europeo, ya que comprendió que sólo apoyándose en los parlamentarios podía controlar la deriva intergubernamental causada por la discusión de las instituciones. Conseguirán en el último momento la introducción de la llamada “cláusula pasarela”.

La tarde del 12 de junio se destina al examen por parte del Praesidium de las enmiendas que han salido tanto de las reuniones con los estamentos como de la propuesta conjunta de los parlamentarios<sup>178</sup>. El Praesidium dirigió su propuesta modificada a la luz de estas enmiendas a última hora de la tarde del día 12 a la Convención, que discutió las últimas modificaciones en el marco de una tercera lectura<sup>179</sup>. La mañana del 13 de junio se presentaría la propuesta modificada, sobre la cual se declaró la existencia de consenso, a través de los discursos de los representantes de los estamentos, familias políticas y otros elementos, brindándose con champán a los sonos del Himno de la Alegría<sup>180</sup>.

La existencia del consenso no impidió que un pequeño grupo de convencionales –cinco permanentes y cuatro suplentes- de tendencia ideológica euroescéptica presentaran una propuesta alternativa a la de la Convención, alineados en torno a Bonde<sup>181</sup>. No puede considerarse una alternativa al proyecto de Tratado-Constitución, toda vez que no constituye más que un manifiesto por un modelo de organización política para Europa de tipo intergubernamental y más parecido a un área de librecambio. Sin embargo, ni siquiera la existencia de esta contrapropuesta obsta al consenso, ya que hasta el propio Bonde reconocería su posición minoritaria frente al conjunto de la Convención en la sesión del 13 de junio<sup>182</sup>. No llega a oponerse a la existencia de consenso sino sólo a pedir que su informe minoritario se incluyera también en los documentos a entregar al Consejo Europeo. Sin embargo, es preciso admitir que el consenso de la Convención en relación a algunos puntos de la reforma institucional era imperfecto<sup>183</sup>. Se trataba de un capítulo cerrado en falso para no hacer fracasar el conjunto de la labor de la Convención.

<sup>177</sup> Carta al Presidente de la Sra. Giannakou en nombre de los parlamentarios nacionales y del Sr. Méndez de Vigo, en nombre de los miembros del Parlamento Europeo, 12 de junio de 2003.

<sup>178</sup> PRAESIDIUM, *Meeting of the Praesidium*, 12 June 2003.

<sup>179</sup> CONVENCIÓN EUROPEA, *Textos revisados*, 12 de junio de 2003, (CONV 811/03).

<sup>180</sup> CONVENCIÓN EUROPEA, *Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa*, 13 de junio de 2003, (CONV 820/03).

<sup>181</sup> David HEATHCOAT-AMORY, Irene BELOHORSKA, Jan ZAHRADIL, Jens-Peter BONDE, Peter SKAARUP, Esko SEPPANEN, John GORMLEY, Per DALGAARD y William ABITBOL, *Minority report - The Europe of democracies, Contribución nº 347*, 30 May 2003, (CONV 773/03). Este informe se incluye en el Anexo como parte del Informe final de la Presidencia de la Convención al Consejo Europeo: Véase el documento nº 8 del Anexo I.

<sup>182</sup> Véase la intervención de Jens-Peter BONDE en la transcripción de la sesión provista por el Parlamento Europeo: CONVENCIÓN EUROPEA, *Transcripción de la sesión*, 13 de junio de 2003, en: <http://www.europarl.europa.eu/Europe2004>.

<sup>183</sup> Dos elementos nos llevan a concluir que no hubo verdadero consenso en el seno de la Convención en relación a algunos puntos del dossier institucional. Por una parte, la Ministra de Asuntos Exteriores española Ana de Palacio en la

La Convención Europea logró en los días finales consensuar una propuesta única, y ello a pesar de las amenazas de vetos de distintos representantes y componentes. Cabe preguntarse en el devenir de aquellos días frenéticos cuál fue la clave que hizo posible el triunfo de la Convención. El éxito de la Convención se deberá al desarrollo de un “espíritu de la Convención”, esto es, al convencimiento de la mayoría de los convencionales de la importancia de su misión y de que no podían fracasar. También es debido a la hábil gestión del tiempo disponible: la presión por el agotamiento del tiempo concedido ayudó a que todos hicieran lo máximo a su alcance para lograr el compromiso. Aunque, por otra parte, un poco más de tiempo o quizás el haber adelantado la discusión en materia institucional podría haber ayudado a buscar soluciones de compromiso más satisfactorias.

Indudablemente otro factor decisivo fue la comprensión por la gran mayoría de los convencionales de que el éxito pasaba por conceder. Asumieron que no podían defender a capa y espada todas sus reivindicaciones y que, por tanto, tendrían que negociar y ceder con espíritu constructivo. En el juego político, fue clave el papel de los parlamentarios, mayoritarios en la cámara, especialmente articulados por las familias políticas. En el juego de las alianzas destaca el papel eficaz de los eurodiputados, acostumbrados a negociar y a fraguar acuerdos en los pasillos. Es preciso reconocer que el Parlamento Europeo fue el actor decisivo a la hora de ir incorporando al grupo mayoritario, los parlamentarios nacionales, a las dinámicas europeas.

Hasta el final y en su carácter de Conferencia Intergubernamental, el elemento más distorsionador lo constituyó el grupo de los Gobiernos, que hasta el último minuto amenazaron con sus vetos. Dentro de éste, especialmente, destaca el grupo disidente llamado de los “nicenses”, esto es, los Gobiernos que no estaban dispuestos a admitir una reforma de las reformas acordadas en Niza. Esto nos lleva precisamente a estimar que el consenso de la Convención no fue perfecto, en la medida en que un grupo de Gobiernos se adhirieron a él formalmente pero no materialmente<sup>184</sup>. Esto es, no aceptaron la legitimidad política del

---

sesión final de los trabajos de la Convención de 13 de junio de 2003, diría respecto a la propuesta de mayoría cualificada de la Convención Europea: “el Gobierno de España tiene una reserva fundamental sobre la propuesta institucional del texto que usted, señor Presidente, presentará en el Consejo Europeo de Salónica”. Danuta Hübner, la representante del Gobierno polaco, de una manera más suave afirmaría que su Gobierno prestaría “especial atención” a la cuestión de la mayoría cualificada cuando saliera en la Convención. Véanse respectivamente las siguientes intervenciones: Ana de PALACIO y Danuta HÜBNER, *Transcripción literal de la sesión plenaria de la Convención Europea*, 13 de junio de 2003, en: <http://www.europarl.europa.eu/Europe2004>. Por otra parte, en los días finales de la Convención se presentó una contribución apoyada por un número muy significativo de convencionales que defendían, contra la propuesta de la Convención la fórmula de un comisario por Estado miembro en relación a la composición de la Comisión. Véase al respecto: Jens-Peter BONDE y 118 firmas más, *Cada Estado miembro tendrá un representante en la Comisión*, Contribución nº 372, 27 de junio de 2003, (CONV 819/03).

<sup>184</sup> Como precisa acertadamente, Jacqué, el consenso de Polonia y España sólo era relativo a que el proyecto de la Convención constituía un buen texto que presentar a la CIG. Jean-Paul JACQUÉ, *De la Convention à la Conférence intergouvernementale: le projet de la Convention à l'épreuve des réalités politiques*, *Revue trimestrielle de droit européen*, vol. 41, nº 2, 2005, pp. 227-242, p. 228.

resultado de la Convención y la vinculatoriedad de los compromisos suscritos en su seno, lo que lleva a la revisión de los puntos en que no estaban de acuerdo en el seno de la CIG.

El Consejo Europeo de Tesalónica afirmó al recibir la propuesta de manos de Giscard en una declaración ambigua, como siempre, que “es una buena base para iniciar la Conferencia Intergubernamental”<sup>185</sup>. Giscard logró, además, arrancar del Consejo Europeo una pequeña prórroga para que la Convención pudiera terminar algunos flecos técnicos de la Parte III<sup>186</sup>. La Convención así se reuniría en dos ocasiones más, las sesiones del 4 de julio y del 9-10 de julio. A pesar de la desgana de algunos convencionales, que veían estas sesiones “como volver al colegio después de haber aprobado el examen de fin de curso”<sup>187</sup>, el trabajo de la Convención superó el nivel “técnico”, añadiéndose algunas instituciones de notable relevancia política a la propuesta de la Convención.

En la sesión del 4 de julio la Convención examinó las enmiendas planteadas a las propuestas globales de la Parte III, presentadas al plenario el 27 de mayo y que ésta no había tenido tiempo de revisar<sup>188</sup>. Se discutieron asuntos diversos como la extensión de la mayoría cualificada a algunas materias, los símbolos de la Unión, aspectos materiales relativos a distintas políticas o el procedimiento de reforma de los Tratados<sup>189</sup>. En la sesión del 9 de julio se alcanzaron los últimos acuerdos por consenso, no todos ellos técnicos.

Se incluyó un artículo sobre los símbolos de la Unión, se amplió la participación del Parlamento Europeo en algunas decisiones, se previó la jurisdicción del Tribunal para las sanciones que afectarían a personas individuales en el marco de la PESC y se alteró el procedimiento de reforma de los Tratados dando mayor protagonismo al Parlamento Europeo<sup>190</sup>. La Convención celebró su verdadera sesión de clausura el 10 de julio, reiterando el consenso sobre su propuesta. El pleno instó a la CIG a adoptarla intacta, advirtiendo sobre el peligro de desvertebración en caso de que los Estados modificaran algunas de sus disposiciones. La

<sup>185</sup> CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones de la Presidencia*, Salónica, 19 y 20 de junio de 2003, punto 5, en: <http://ue.eu.int>.

<sup>186</sup> Las Conclusiones del Consejo Europeo estipulan que “El Consejo Europeo considera que la presentación del proyecto de Tratado Constitucional, tal como lo ha recibido, marca la culminación de las tareas de la Convención estipuladas en Laeken y, por consiguiente, el final de sus actividades. No obstante, es preciso efectuar aún algunos trabajos meramente técnicos sobre la redacción de la Parte III, que deberán quedar concluidos el 15 de julio, a más tardar”, CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones de la Presidencia*, Salónica, op. cit., pto. 4.

<sup>187</sup> Íñigo MÉNDEZ DE VIGO, *El rompecabezas...*, op. cit., p. 337.

<sup>188</sup> La propuesta presentada el 27 de mayo puede encontrarse en el marco de dos documentos, o bien junto a las Partes II y III en el (CONV 725/03), o bien por separado y con comentarios en el (CONV 727/03). Los convencionales presentaron hasta un total de 1600 enmiendas sobre esta Parte III, pero la Convención viéndose presionada por el tiempo había decidido en junio concentrarse sobre las innovaciones de la Parte I, II y IV especialmente. Sobre las propuestas de enmienda el Praesidium redactó una propuesta revisada que es la que aquí se discutió: CONVENCION EUROPEA, *Proyecto de Constitución, Volumen II. Proyecto de texto de la Parte, III*, 29 de junio de 2003, (CONV 836/03).

<sup>189</sup> Véase al respecto: CONVENCION EUROPEA, *Nota relativa al pleno*, 4 de julio de 2003 (CONV 849/03).

<sup>190</sup> En relación a estas decisiones, véase: CONVENCION EUROPEA, *Informe de síntesis de la sesión plenaria*, 9 y 10 de julio de 2003, (CONV 853/03).

aventura de la Convención terminaría con la entrega en Roma el 18 de julio por parte de su Presidente, Giscard, al Presidente de turno Berlusconi del Proyecto de Tratado<sup>191</sup>.

Es necesario subrayar el ingente trabajo hecho por la Convención. Algunos juristas expertos llaman la atención sobre la escasa calidad jurídica de la propuesta de la Convención y no les falta razón<sup>192</sup>. A nuestro juicio en cambio, si se tiene en cuenta la limitación de tiempo y medios, la redacción contra reloj, la escasa dotación de la Secretaría y que prácticamente salían de un día para otro las traducciones en once lenguas, hay que reconocerle un mérito indudable y excusar la falta de calidad.

A pesar de todas las limitaciones de medios, de tiempo y el tamaño de la Convención, ésta fue capaz de presentar al Consejo Europeo una propuesta coherente de “Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa”. Como subrayaría Giscard en palabras que se harían famosas, se trataba de una Constitución que no es perfecta, pero es inesperada<sup>193</sup>. La Convención se había mostrado capaz de lograr el objetivo que se había marcado: la aprobación por consenso de una única propuesta de Tratado constitucional<sup>194</sup>. Con un éxito sellaba su destino y su futuro: el de órgano constitucional. Sin embargo, el fantasma de las opciones, símbolo del fracaso de la Convención y de su incapacidad de ser algo más que un grupo preparatorio había estado acechando prácticamente hasta el momento final. Como sostiene Ziller, “el resultado de conjunto es particularmente impresionante desde un punto de vista cuantitativo y mucho más innovador que lo que lo fueron las anteriores CIGs”<sup>195</sup>.

##### **5.5. LA CONVENCION EN SU MOMENTO HISTÓRICO. INTERRELACION DE FACTORES EXÓGENOS A LA UNIÓN EUROPEA: LA GUERRA DE IRAQ Y LAS RELACIONES TRANSATLÁNTICAS.**

El contexto internacional será un factor determinante en todo el proceso constitucional, siendo los desafíos de la sociedad internacional de la globalización claves para su puesta en

---

<sup>191</sup> En esa ceremonia, Giscard entregaría el “Proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa” (CONV 850/03) y presentaría igualmente al Presidente del Consejo Europeo un breve informe del desarrollo y actividades de la Convención. Ese informe incluiría la propuesta de los convencionales euroescépticos. Véase: CONVENCION EUROPEA, *Informe de la Presidencia de la Convención al Presidente del Consejo Europeo*, 18 de julio de 2003, (CONV 851/03). Este Informe se incluye como documento 8 del Anexo I.

<sup>192</sup> Araceli MANGAS MARTÍN, *La Constitución Europea*, op. cit., p. 34.

<sup>193</sup> Giscard, *Intervención final en la sesión de la Convención*, 13 de junio de 2003, (transcripción literal realizada por el Parlamento Europeo), en: <http://www.europarl.europa.eu/Europe2004>.

<sup>194</sup> Ziller subraya con ironía que el Consejo Europeo recibe en julio de 2003 un texto único con una sola opción: meter en la primera parte el artículo IV-1 relativo a los símbolos de la Unión o dejarlo donde estaba. Sin embargo, a nuestro juicio, el texto de la Convención deja otras opciones abiertas a la futura Conferencia Intergubernamental como la determinación de los criterios para formar una cooperación estructurada en materia de defensa (art. III-213) o la relación de los Estados miembros que deseen ser parte de la cooperación más estrecha en materia de defensa mutua (art. III-214). Véase: Jacques ZILLER, *La nouvelle Constitution européenne*, op. cit., p. 50.

<sup>195</sup> Jacques ZILLER, *La nouvelle Constitution européenne*, op. cit., p. 80.

marcha<sup>196</sup>. En los debates de la Convención dos factores incidieron especialmente, la Guerra de Iraq y la distinta concepción sobre las relaciones transatlánticas. Entre éstos marcó especialmente el nacimiento de la Convención y el contenido de sus debates la percepción de un nuevo entorno de inseguridad internacional tras los atentados del 11 de Septiembre<sup>197</sup>. Estas presiones de un medio internacional exigente y cambiante van a estar detrás de que dos de las políticas que salen más reforzadas de la reforma convencional sean precisamente la acción exterior y el área de libertad, seguridad y justicia.

El principal factor externo a la Unión Europea que tendrá una fuerte repercusión en los trabajos de la Convención será la denominada crisis de Iraq, que experimenta su momento álgido entre enero y abril de 2003<sup>198</sup>. En estos momentos la posición de los distintos Gobiernos ante la Guerra de Iraq reflejará fundamentalmente diferentes visiones de las relaciones transatlánticas. De este modo, Iraq y las diferentes visiones de las relaciones con Estados Unidos fueron elementos que dividieron a los Gobiernos en relación al papel internacional de Europa, que causaron un conflicto doloroso entre los atlantistas y los europeístas y entre Estados miembros viejos y los nuevos. Paradójicamente, a la postre, se puso de manifiesto que en la base subyacía una concepción mucho más compartida del papel internacional de Europa que lo que hubiera parecido.

La Guerra de Iraq es considerada por muchos como una de las crisis más graves que ha vivido la Unión Europea, en sus momentos más duros para unos fue el fin de la integración europea, para otros una oportunidad y un catalizador para más integración. La crisis se produce por la diferente posición de los Estados miembros de la Unión Europea –y de los candidatos- frente a las tesis norteamericanas de lanzar una “guerra preventiva” contra el Iraq de Sadam Hussein a causa de su incumplimiento de las distintas resoluciones internacionales y la sospecha de que tenían armas nucleares prohibidas.

Algunos de ellos apoyaban explícitamente las tesis norteamericanas mientras que otros eran partidarios de seguir dejando actuar a las instancias internacionales de control de armamento nuclear y eran contrarios a una intervención armada por parte de Estados Unidos<sup>199</sup>. No

<sup>196</sup> En relación a la repercusión de los desafíos del entorno internacional en los trabajos de la Convención, véase: Francisco ALDECOA LUZARRAGA, *“Una Europa”: su proceso constituyente (2000-2006)*, op. cit., pp. 95-118.

<sup>197</sup> Ya se ha visto detenidamente en el capítulo 3 cómo la incertidumbre producida por el 11 de Septiembre es uno de los factores que animan a algunos de los Gobiernos más reacios a aceptar la Convención.

<sup>198</sup> El primer enfrentamiento abierto con motivo del apoyo o no a las posiciones norteamericanas frente a Iraq se produciría en septiembre de 2002, en que el Presidente en ejercicio de la Unión Europea, el danés Rasmussen interviene ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas apoyando los planes estadounidenses de invasión que empiezan a hacerse públicos. En esos mismos meses Schöder y el pacifista Fischer hicieron de su oposición a cualquier intervención norteamericana en Iraq y la solución de la crisis a través de medios multilaterales uno de los ejes de su campaña electoral ante las elecciones legislativas alemanas de septiembre de 2002. Previamente, el 13 de marzo de 2002, el Vicepresidente Cheney había realizado una amplia gira por las principales capitales europeas para lograr apoyos para sus planes sobre Iraq.

<sup>199</sup> En este sentido se pronunciaron duramente el 22 de enero tanto Chirac como Schröder en el marco de las conmemoraciones del 40 aniversario del Tratado del Elíseo. Estas manifestaciones enfadaron al Secretario de Defensa Donald Rumsfeld que no dudó en calificarles de “vieja Europa” y afirmar que Estados Unidos no les necesitaba. Las



obstante, el Consejo de Relaciones Exteriores de 27 de enero de 2003, conseguía un leve consenso inicial en el que apoya los esfuerzos de las Naciones Unidas por lograr el desarme de Iraq e insta a este país a colaborar con las instancias internacionales<sup>200</sup>. El mismo día 30 el Parlamento Europeo logra ponerse de acuerdo sobre una Resolución en la que se opone al uso de la guerra para solventar la cuestión de Iraq y “pide que se exploren todas las vías políticas y diplomáticas con el fin de garantizar una solución pacífica del conflicto”<sup>201</sup>. Por lo tanto, inicialmente la Unión Europea tenía una línea clara. Las lealtades que exigieron los Estados Unidos tuvieron el efecto de quebrarla.

Pocos días después aparecería publicada en la prensa la llamada Carta de los Ocho - promovida por Aznar- en la que dirigentes de ocho Estados europeos, de los cuales cinco Estados miembros, apoyaban la intervención estadounidense en Iraq y recordaban a los demás su obligación moral de apoyar a Estados Unidos<sup>202</sup>. El 5 de febrero se les sumaría el Grupo de Vilnius 10 formado por siete Estados candidatos y tres precandidatos que firman una Carta de apoyo a la intervención unilateral de Estados Unidos, manifestando su disposición a participar en una coalición internacional contra el desarme de Iraq<sup>203</sup>. Esta iniciativa enturbiaría las relaciones de algunos Estados miembros con los candidatos, recién admitidos en la Cumbre de Copenhague. De cara a un Consejo Europeo especial sobre Iraq, Francia, Alemania y Bélgica se negarían, incluso, a que los candidatos participaran en calidad de observadores, expresando su malestar por la Carta de los Diez<sup>204</sup>. En concreto, el Presidente francés Chirac diría que “más les habría valido estar callados” y les recuerda su obligación de respetar las decisiones de la Unión<sup>205</sup>.

El mes de febrero asistiría además a un encarnizado enfrentamiento en el seno del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas entre dos de los miembros prointervención –España y Reino

---

distintas manifestaciones de estos días del otro lado del Atlántico pondrían de manifiesto que Estados Unidos temía la alianza francoalemana, sobre todo en materia institucional y defensa, ya que podía llevar a una política exterior y de defensa europeas más independientes. Es algo que contribuye a ahondar la brecha transatlántica. La cuestión de Iraq ha enfrentado por primera vez a aliados tradicionales como Alemania y USA.

<sup>200</sup> CONSEJO RELACIONES EXTERIORES, *Sesión nº 1482 del Consejo*, 27 de enero de 2003, (5396/03 (Presse8)), p.

14.

<sup>201</sup> PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre la situación en Iraq*, 30 de enero de 2003, (P5 TA(2003)0032), pto. 7.

<sup>202</sup> Los ocho Estados pro-Iraq eran Dinamarca, España, Italia, Portugal, Reino Unido, Chequia, Hungría y Polonia. Véase: José María AZNAR, Jose Manuel DURAO BARROSO, Silvio BERLUSCONI, Tony BLAIR, Peter MEDGYESSY, Leszek MILLER, Anders Fogh RA SMUSSEN y Vaclav HAVEL, “Europa y América deben permanecer unidas”, *El País*, 30 de enero de 2003.

<sup>203</sup> Los diez de Vilnius son: Eslovaquia, Lituania, Letonia, Estonia, Bulgaria, Rumania, Eslovenia, Albania, Croacia y Macedonia.

<sup>204</sup> La Presidencia griega convocaría el día 17 de febrero una Cumbre extraordinaria para debatir la delicada situación de Iraq. El 10 había cursado las invitaciones a los candidatos como observadores, tuvo que retirarlas por exigencia de Francia, Alemania y Bélgica. La Presidencia logró tras ímprobos esfuerzos finalmente consensuar unas tibias Conclusiones del Consejo Europeo que vienen a reproducir lo acordado por el Consejo del 27 de enero y la Resolución del Parlamento Europeo de 30 del mismo mes. Al día siguiente, el 18 de febrero, la Presidencia se reunió con los candidatos para trasladarles los resultados de la Cumbre. Véase: CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones de la Presidencia*, Bruselas, 17 de febrero de 2003.

<sup>205</sup> Estas declaraciones tuvieron lugar en la rueda de prensa posterior al Consejo Europeo. Además de reprocharles su apoyo a Estados Unidos, les recordaría abiertamente que la ratificación de los Tratados de Adhesión dependía de la voluntad de los Parlamentos Nacionales. Véase al respecto: Jacques CHIRAC (Président de la République Française), *Conférence de Presse à l'issue de la réunion informelle extraordinaire du Conseil européen*, Bruxelles, 17 février 2003, en: <http://www.elyse.fr>.



Unido- y dos contrarios –Francia y Alemania<sup>206</sup>. Curiosamente tres de los intervinientes – Palacio, Villepin y Fischer- eran también convencionales, aunque no de los más asiduos al trabajo de la Convención. En las mismas fechas los ciudadanos europeos en masa saldrían a las calles contra la guerra<sup>207</sup>. Finalmente el Consejo de Seguridad sería incapaz de alcanzar ninguna resolución sobre la materia. El 16 de marzo de 2003 en las Azores Bush, Blair y Aznar, bajo hospitalidad de Barroso, celebrarían una Cumbre en la cual lanzarían un ultimátum a Sadam Hussein invocando la defensa de la legalidad internacional<sup>208</sup>. El ataque angloamericano sobre Iraq se produciría a los pocos días, en la madrugada del día 20 de marzo de 2003.

La incidencia de la guerra de Iraq en el desarrollo de los trabajos de la Convención puede considerarse desde distintas perspectivas. En primer lugar, cabe preguntarse si el enfrentamiento entre algunos de los Estados miembros -y entre miembros y candidatos- en otras instancias, como el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, se reprodujo en el seno de la Convención, llegando o no a afectar sus trabajos. En este sentido, las relaciones entre los representantes de los Gobiernos enfrentados no llegaron a afectar el clima de la Convención, que llega a ser calificada de “oasis de calma” en medio de las tensiones internacionales.

Posiblemente esto fue así por distintas razones, empezando porque la ratio de representantes gubernamentales es pequeña en relación al número total de convencionales, lo cual hubiera sido muy diferente de tratarse de una Conferencia Intergubernamental. Por otra parte, la no afectación de los trabajos, a nuestro juicio, también se debió al hecho de que la Convención llevaba cerca de un año trabajando y había dado tiempo suficiente para que se desarrollara un conocimiento estrecho entre los miembros (química de la Convención) y que se hubieran sumergido en dossiers técnicos, sobre la base de los cuales prosiguieron los trabajos<sup>209</sup>.

El conflicto de Iraq, por tanto, no envenenó el ambiente de la Convención, pero no puede decirse que no tuviera ningún efecto sobre sus trabajos. La Convención como tal no dedicó ningún debate oficial a la cuestión de Iraq, ya que excedía a su cometido, pero esta cuestión

---

<sup>206</sup> El día 24 de febrero se presentaron ante el Consejo de Seguridad dos propuestas de Resolución contrarias en relación a Iraq. Estados Unidos, España y Reino Unido promovían una que declaraba que Bagdad había agotado su última oportunidad y permitía la intervención armada. En el otro extremo, Francia, Alemania y Rusia proponían un plan para proseguir con nuevas inspecciones. Ni una ni otra saldría adelante.

<sup>207</sup> No obstante es preciso subrayar que el apoyo incondicional de un buen número de Gobiernos europeos a la guerra preventiva en Iraq no fue respaldado por sus opiniones públicas. El 15 de febrero se convocan una jornada europea de protesta por la guerra; las multitudes salen a las calles de las ciudades europeas. La avalancha es especialmente significativa en ciudades como Londres, Madrid o Roma, desautorizando las posiciones de sus Gobiernos. Las encuestas mostrarían, además, que en torno al 80% del conjunto de la población europea apoyaban las tesis promovidas desde Francia y Alemania. “War with Iraq: politicians split, public united”, *Euractiv*, 13-2-2003.

<sup>208</sup> José María AZNAR, Tony BLAIR y George BUSH, *Declaración de las Azores*, 16 de marzo de 2003.

<sup>209</sup> En este sentido, Dauvergne cita una de las pocas manifestaciones de Méndez de Vigo en el plenario.....

afectaba de lleno a la reforma de la acción exterior europea<sup>210</sup>. En los meses más duros de la crisis, Giscard se puso una corbata negra e inició todas las sesiones con unas breves palabras aludiendo al grave contexto internacional y europeo. Entre los convencionales el debate sobre la crisis de Iraq y su efecto en los trabajos se desarrolló más en los pasillos que en el plenario<sup>211</sup>.

Por tanto, el primer efecto de la crisis es la percepción de la dificultad de que la Unión Europea desarrolle una verdadera Política Exterior Común. Esto tendrá el efecto de desmoralizar a los convencionales que estaban debatiendo las mejoras en materia de acción exterior. Como reflexiona Giscard ante la Convención, es irrealista que ellos den la espalda a los acontecimientos y de qué sirve que ellos estén debatiendo instrumentos e instituciones para reforzar la efectividad de la política exterior si falta entre los Estados miembros la voluntad política de comprometerse en una posición común<sup>212</sup>.

La discusión sobre algunos de los dossieres más importantes, los relacionados con los asuntos de poder, como la reforma institucional y la acción exterior sufrieron un considerable retraso como efecto del conflicto de Iraq. Inicialmente el 6 de febrero Giscard propondrá a los convencionales retrasar el debate sobre las propuestas en materia de acción exterior para examinar los efectos de la crisis, “ya que es preciso que examinemos las propuestas que, a la luz de los acontecimientos, parezcan irrealistas o las que, por el contrario, se conviertan en indispensables”<sup>213</sup>.

Giscard había previsto consultar a los Jefes de Estado y de Gobierno sobre estas materias con ocasión del Consejo Europeo de 20 y 21 de marzo. El Consejo Europeo no pudo dedicar tiempo a estas cuestiones, al haberse producido apenas unas horas antes la invasión de Iraq. De la misma manera, como Giscard transmitió a los convencionales, en el punto álgido del enfrentamiento con ocasión de Iraq, y en definitiva, causado por el tipo de política exterior que

---

<sup>210</sup> Giscard entendía que la Convención no tenía competencia para pronunciarse sobre Iraq pero que Laeken sí le había encomendado impulsar la PESC. Dentro de esta potestad escribió una carta a Prodi en la que le pidió que consultara a la opinión pública para averiguar si estaba a favor de una posición común en la política exterior de Europa. Los resultados del Eurobarómetro nº 59 desarrollado durante la primavera de 2003 no ofrecen lugar a dudas: una gran mayoría de los ciudadanos de los quince Estados miembros estaba a favor tanto de una Política Exterior europea (67%) como de una defensa autónoma (74%). Véase al respecto: EUROPEAN COMMISSION, *Eurobarometer nº 59. Public Opinion in the European Union*, Spring 2003, en: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion](http://ec.europa.eu/public_opinion).

<sup>211</sup> Las percepciones de los convencionales eran bien diferentes: para Brok, Presidente de la Comisión de asuntos exteriores del Parlamento Europeo, las reacciones europeas divididas más que una derrota para nosotros es un catalizador, ya que permiten ver lo importante que resulta para Europa tener influencia mundial. Dehaene destacó que no es posible hacer política exterior por decreto. Alain Lamassoure más optimista, valoraba que por primera vez se plantearan en el debate público asuntos de política exterior: “antes los europeos se callaban con una sola voz, ahora se manifiestan aunque sea con voces discordantes”. El representante del Gobierno británico, Peter Hain, estimaba que “sin una estructura fuerte para la política exterior, tenemos el fuerte desacuerdo actual sobre Iraq”. Sin embargo, otros convencionales como Altmaier o Voggenhuber acusaban a los Estados de no atreverse a crear la base jurídica para que esa política exterior sea posible. Véase al respecto: Thomas FERENCZI y Arnaud LEPARMENTIER, “Les divisions des Européens sur l’Iraq sèment le doute sur la Convention”, *Le Monde*, 08.02.2003.

<sup>212</sup> Véase su intervención en la transcripción de la sesión prevista por el Parlamento Europeo: CONVENCION EUROPEA, *Transcripción de la sesión*, 6 de febrero de 2003, en: <http://www.europarl.europa.eu/Europe2004>

<sup>213</sup> CONVENCION EUROPEA, *Transcripción de la sesión*, 6 de febrero de 2003, op. cit.

se quiere desarrollar, era imposible discutir sobre el alcance de las reformas que precisa la acción exterior de la Unión Europea.

El efecto fundamental, sin embargo, que ha tenido la Guerra de Iraq sobre los trabajos de la Convención ha sido de catalizador para el acuerdo. La crisis abierta entre los Estados miembros acercó de tal manera a los líderes europeos al borde del precipicio que les atemorizó el poner en riesgo la cooperación<sup>214</sup>. Por otra parte, en el capítulo concreto de la acción exterior, se debe a la crisis de Iraq la opción explícita por una política de “responsabilidad” cuyos elementos fundamentales son la promoción de la paz, el respeto de los derechos fundamentales y el derecho internacional.

La cuestión de Iraq trajo consigo al debate político la cuestión de la naturaleza de las relaciones transatlánticas, cuya diferente percepción subyacía a la división de los Estados miembros<sup>215</sup>. Como ya pusiera de manifiesto tanto la Carta de los 8 como la de Vilnius, para un número importante de Estados miembros la lealtad a las posiciones estadounidenses en materia de política exterior eran incuestionables. Otro buen número de Estados miembros, encabezados fundamentalmente por Francia, Alemania y Bélgica, enarbolaron, sin embargo, la bandera de la necesaria independencia de la política exterior europea frente a Estados Unidos. Defendiendo estas últimas posiciones Giscard llegará a proponer que la Unión Europea adopte una Declaración de Independencia que se insertara en el Preámbulo de la Constitución<sup>216</sup>.

Este debate político general tendría una manifestación concreta en la cuestión de la seguridad y defensa europea e, indirectamente, en el papel de la Alianza Atlántica en ella. Algunas de las innovaciones en materia de defensa que buscan el que la Unión Europea desarrolle elementos para su propia defensa como veremos serán objeto de este debate. Unos encabezados por el Reino Unido querrán seguir preservando el papel de la OTAN en la seguridad europea, otros defenderán que la noción de Occidente ha muerto y que es preciso que Europa comience a velar por su propia seguridad desde sus propios valores.

<sup>214</sup> Loukas TSOUKALIS, *What Kind of Europe?*, Oxford, Oxford University Press, 2005, p. 218.

<sup>215</sup> Por otra parte, es necesario subrayar también el interés que despertó la tarea de la Convención en Estados Unidos. En marzo de 2003, un grupo de compañías norteamericanas se dirigían a la Convención para pedir una mayor clarificación de competencias, más institucionalización y mejor cumplimiento de las obligaciones para garantizar una mayor eficacia del mercado interior. Desde un punto de vista más político, el 14 de mayo de 2003, cuando está a punto de terminar la Convención, catorce antiguos miembros del Gobierno norteamericano reunidos en el Center for Strategic and International Studies harán pública una Declaración sobre la necesidad de reforzar el vínculo transatlántico y sugieren que representantes de los Estados Unidos deberían estar presentes en los debates y procedimientos de redacción de una Constitución para Europa. Pocos días después el Presidente de turno de la Unión George Papandreou comentaría a la prensa que podría invitarse a representantes de Estados Unidos a observar el debate sobre el futuro de Europa y la reforma de las instituciones. Nunca se haría. Véase: “Greek Presidency suggests to invite US Congressmen to future EU debate”, *Euractiv*, 22-5-03.

<sup>216</sup> Giscard en una entrevista concedida a la emisora AFP, afirmaría: “el comportamiento de un cierto número de Estados miembros invita a preguntarse sobre el lugar dado a la solidaridad en el seno de la UE. Hay que alcanzar progresivamente una situación donde la prioridad sea otorgada a Europa. En este momento la prioridad de muchos Estados sigue siendo la expresión de las posiciones nacionales. La UE debe afirmarse como una entidad política independiente en el mundo del siglo XXI. Debemos encontrar una fórmula de independencia de Europa”. Véase al respecto: “Constitution européenne: Giscard propose d’inclure dans la future Constitution européenne une “Déclaration d’indépendance de l’Europe”, *Fenêtre sur l’Europe*, 28 Mars 2003.

En conjunto, la crisis de Iraq tuvo efectos diferentes sobre la Convención y sus trabajos. Por una parte, actuó de catalizador y sirvió para impulsar el apoyo político a importantes reformas de los instrumentos de la acción exterior y las innovaciones en materia de defensa<sup>217</sup>. Por la otra, es obligado constatar, sin embargo, que la Guerra de Iraq dejó al descubierto lo prematuro de algunas de las propuestas de comunitarización de la política exterior, como las del Informe Lamassoure del Parlamento Europeo o la primera propuesta de la Comisión. Ponía de manifiesto también la dificultad existente aún, incluso, para la introducción de la mayoría cualificada como norma general de decisión, propuesta que sólo pueden ser respaldadas desde una visión común de cuál ha de ser la política exterior europea.

#### **5.6. LA CONVENCION EN SU MOMENTO HISTORICO. FACTORES ENDÓGENOS DE LA UNIÓN EUROPEA: DEBATES EUROPEOS Y PROCESOS ELECTORALES INTERNOS.**

La política interna a la Unión Europea tampoco pudo dejar de afectar a los trabajos de la Convención, ya fueran procesos políticos comunes al conjunto de la Unión Europea o particulares de algunos Estados miembros. El contexto interno de la Unión Europea va a estar condicionado fundamentalmente por la complicada ratificación del Tratado de Niza, un entorno económico de cambio protagonizado por la introducción del euro, la etapa final del proceso de ampliación y otros debates internos como la reforma de la Política Agrícola Común, la gobernanza europea o la defensa europea. Los procesos electorales internos tuvieron en muchos casos una relevancia fundamental: afectaron a la composición de la Convención, permitieron u obstaculizaron alianzas entre Gobiernos y condicionaron el mapa político del Consejo Europeo.

La Convención convivirá con el fin de la ratificación del Tratado de Niza, lo cual no deja de ser una paradoja teniendo en cuenta que se le había encargado su revisión<sup>218</sup>. El referéndum para la ratificación del Tratado de Niza que salió negativo en Irlanda en junio de 2001 fue uno de los factores que decidieron a los Gobiernos a introducir cambios en el método de las reformas de los Tratados. El segundo referéndum, celebrado en octubre de 2002 después de un amplio debate público promovido desde el Gobierno, levantaría expectación en el seno de la

---

<sup>217</sup> La adopción de la primera Estrategia Europea de Seguridad –conocida como el documento Solana– es también fruto del efecto catalizador que supuso la guerra de Iraq en el sentido de que los Estados miembros trataran de ponerse de acuerdo sobre un concepto de política exterior. Véase al respecto: CONSEJO EUROPEO, “Una Europa segura en un mundo mejor”- Estrategia Europea de Seguridad, 12 de diciembre de 2003. Estrategia Solana y Constitución Europea tienen mucho en común en la medida en que responden a una misma inspiración y concepción de la política exterior, la responsabilidad europea frente a la gestión de los problemas internacionales. Véase al respecto: Francisco ALDECOA LUZARRAGA, “Una Constitución para Europa y su política exterior común: hacer gobernable la globalización”, *Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo*, WP 1/2004, 9 de enero de 2004, en: <http://www.realinstitutoelcano.org>.

<sup>218</sup> Así en marzo de 2002 todavía se estaban produciendo las ratificaciones parlamentarias en Italia y Grecia.

Convención. Se veía como la primera ocasión que ésta tenía para demostrar su incidencia en el cambio de percepción de los ciudadanos hacia Europa.

Giscard no quiso presentar el Anteproyecto de Tratado Constitucional hasta conocer el resultado positivo de la cita irlandesa del 19 de octubre de 2002<sup>219</sup>. Indudablemente de haber sido el resultado otro, éste se hubiera reflejado rebajando las aspiraciones constitucionales de la Convención Europea. Desde otro punto de vista, Giscard se escudó en el estado de ratificación del Tratado de Niza para aplazar la discusión sobre las instituciones. A su juicio, la Convención no podía poner en causa asuntos que estaban pendientes de ratificación por los Estados miembros.

El nacimiento de la Convención coincidió con el comienzo de la circulación del euro en los países de la eurozona desde el 1 de enero de 2002. La moneda única fue recibida con entusiasmo por parte de la ciudadanía y en la mente de muchos se consideraba que este hecho podía reflejarse en una percepción más positiva del conjunto de la construcción europea<sup>220</sup>. Sin embargo, casi en paralelo la situación económica se deterioraría en los países centrales de la Eurozona. Durante la Convención la Comisión advertiría a varios Estados miembros –Portugal, Italia, Francia y Alemania- con la apertura de un procedimiento de déficit excesivo, por incumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento<sup>221</sup>.

La crisis económica conviviría en las economías centrales con el desarrollo de la Convención: Alemania, Italia y Países Bajos entrarían en recesión en el primer trimestre de 2004<sup>222</sup>. A medida que la Convención avanza y la crisis se agudiza, se abrirá una fuerte polémica sobre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que impregnará los debates económicos de la Convención<sup>223</sup>. Precisamente, como veremos, la polémica de su incumplimiento y revisión contribuirá a enturbiar el clima de la Conferencia Intergubernamental en diciembre de 2003. El deterioro de la situación económica y social es también una de las causas fundamentales de las vicisitudes con las que se encuentra el proceso de ratificación en algunos Estados miembros, en una situación que no difiere mucho de la que se vivió en Maastricht.

---

<sup>219</sup> En el segundo referéndum, celebrado en octubre de 2002, los irlandeses votaron a favor de la ratificación del Tratado de Niza por un 62,89%.

<sup>220</sup> La actitud de los ciudadanos ante el euro más tarde también tendrá efectos negativos sobre el proceso constitucional. Los sondeos demuestran que uno de los factores que empujaron el “no” al Tratado Constitucional en los Países Bajos en junio de 2005 fueron los efectos negativos que para los ciudadanos había tenido la introducción del euro. Véase al respecto: EUROPEAN COMMISSION, “The European Constitution: post-referendum in The Netherlands”, *Flash Eurobarometer*, June 2005, en: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion](http://ec.europa.eu/public_opinion).

<sup>221</sup> El 16 de octubre de 2002 la Comisión declara la necesidad de abrir un procedimiento por déficit excesivo contra Portugal; el 2 de abril de 2003 el comisario Solbes anunciaba la apertura por parte de la Comisión del procedimiento por déficit excesivo contra Francia. En 2003 ya se prevé que Italia romperá el Pacto en 2004.

<sup>222</sup> En ese periodo de tiempo el PIB de Alemania decrecería un 0,2%, un 0,1% el de Italia y un 0,3% el de los Países Bajos.

<sup>223</sup> En esta delicada cuestión, no ayudará que el propio Presidente de la Comisión, Prodi, declarará en una entrevista que el Pacto era imperfecto por su falta de flexibilidad y llegaría a calificarlo de “estúpido”. “La France sera en minorité si elle n’est pas le levain de l’Europe”, *Le Monde*, 18-10-2002. Los Ministros del ECOFIN también abrirán un debate lleno de discrepancias sobre la necesidad de flexibilización de las reglas del Pacto.

En el contexto de euforia de paso a la tercera fase y entrada en circulación del euro los tres países que estaban fuera se plantearan la celebración de referenda para debatir su posible entrada en la moneda única. Dinamarca celebró el suyo en septiembre de 2000, mientras que Suecia lo haría tres años después, en medio de la consternación por el asesinato de la Ministra de Asuntos Exteriores Anna Lindh a manos de un maniaco. Ambos resultarían negativos: en Dinamarca un 53,1% votaría en contra, el 56,1% lo haría en Suecia.

El Reino Unido había previsto la celebración de un referéndum sobre el euro en el tramo final de su legislatura pero, a causa del contexto político adverso causado por la Guerra de Iraq, el referéndum quedó aplazado "sine die"<sup>224</sup>. En la nueva estrategia de Blair de acercamiento a Europa, la adopción de la moneda única era la bandera que enarbó el laborismo pero que dividía profundamente a la clase política y la población del país<sup>225</sup>. A medida que el apoyo se iba enfriando logró incluir esta cuestión dentro de la más general promesa de celebrar un referéndum para la ratificación del Tratado Constitucional, apuesta brillante con la que logró sacar de la campaña electoral de 2005 la cuestión siempre delicada de la relación con la Unión Europea<sup>226</sup>.

La etapa final de la ampliación y la Convención irán en paralelo y tendrán consecuencias las decisiones políticas de la primera en el trabajo de sus representantes en la segunda. La decisión política definitiva sobre la adhesión de diez Estados miembros en mayo de 2004 se tomará en el Consejo Europeo de Copenhague de diciembre de 2002, en pleno trabajo de la Convención<sup>227</sup>. Los analistas coinciden en detectar una mayor implicación de los candidatos en las actividades de la Convención una vez que se han despejado las principales dudas sobre la fecha de su adhesión. La firma de los Tratados de Adhesión en Atenas el 16 de abril de 2003 culminará el proceso para diez de los candidatos<sup>228</sup>. Implicaría, además, la incorporación de los representantes de los candidatos a las instituciones comunes en calidad de observadores<sup>229</sup>.

<sup>224</sup> El Canciller Brown en junio de 2003 diría que la decisión estaba fundamentada en que el Reino Unido no estaba preparado para el euro. Véase: Gordon BROWN, *Statement on Euro entry*, 10 June 2003, en: <http://www.hm-treasury.gov.uk>.

<sup>225</sup> En relación a esta cuestión véase: Brendan DONNELLY, "The Euro and British Politics", *The Federal Trust Policy Brief*, nº 15, September 2005, en: <http://www.fedtrust.co.uk>.

<sup>226</sup> A partir de mayo de 2003 la prensa británica lanzó una ofensiva temible contra la postura del Gobierno británico en la Convención y a favor de la realización de un referéndum de ratificación del Tratado Constitucional. Esa ofensiva sería secundada por el Partido Conservador en la oposición. Dividido sobre esta cuestión, el Gobierno Blair se opondría durante meses a la celebración del referéndum, argumentando que la Constitución no era más que un ejercicio de simplificación de los Tratados anteriores, Tratados sobre cuya ratificación no se había producido ningún referéndum. Finalmente, viendo la imposibilidad de convencer a su ciudadanía de la necesidad de un enfoque más constructivo ante la construcción europea y ante la amenaza de que la cuestión europea podía perjudicar gravemente el resultado de las elecciones legislativas de mayo de 2005, el Gobierno Blair decidiría recurrir al referéndum. Véase al respecto: Anand MENON, "Britain and the Convention on the Future of Europe", op. cit., p. 975.

<sup>227</sup> CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones de la Presidencia*, Consejo Europeo de Copenhague, 12 y 13 de diciembre de 2002, ptos. 3 a 21.

<sup>228</sup> Véase: *Declaración de Atenas*, Atenas, 16 de abril de 2003.

<sup>229</sup> En este sentido, el 5 de mayo de 2003 se incorporaría a los trabajos del Parlamento Europeo un número de observadores precedente de los diez Estados en vías de adhesión equivalente a los escaños otorgados por la negociación de Niza.

Se repite la experiencia de aprendizaje sobre política europea que ya han tenido en la Convención.

Algunas negociaciones difíciles van a coincidir con el desarrollo de la Convención, entre ellas es necesario citar la cuestión de la reforma de la PAC necesaria para afrontar la ampliación. El debate sobre esta cuestión fue políticamente muy delicado, proponiendo Alemania en marzo de 2002 la cofinanciación de la PAC, siendo inmediatamente rechazada por Francia, para quien es una cuestión de interés nacional. La Comisión presentaría su propuesta de reforma de la PAC en julio de 2002, siendo sostenida por el Reino Unido, Alemania, Dinamarca, Países Bajos y Suecia, preocupados por el alto coste de su financiación. Otros siete Estados miembros, sin embargo, defendían dejar la PAC tal cual era: Francia, España, Bélgica, Irlanda, Luxemburgo y Austria. No se conseguiría el acuerdo de reforma de la PAC hasta el 26 junio de 2003<sup>230</sup>. La nueva filosofía incidiría en desvincular producción y subvención y promover determinados objetivos de desarrollo rural, medioambientales, de seguridad alimentaria, de bienestar animal o calidad de la producción.

La defensa europea en los años 2002 y 2003 experimentaría un gran desarrollo: en esta época la Unión Europea desarrollaría sus primeras operaciones de gestión de crisis, las conocidas como "Misiones de Petersberg". Se plantearía además por primera vez la posibilidad de desarrollar una defensa propiamente europea: los debates en el seno de la Convención sobre nuevas instituciones para el desarrollo de una defensa netamente europea abriría nuevas puertas<sup>231</sup>. En este sentido, en marzo de 2003 la Convención Europea presentaría una propuesta para desarrollar una política en equipamiento de defensa con el objetivo de promover la industria defensiva europea<sup>232</sup>.

Otro de los debates políticos que se producirán a la vez dentro y fuera de la Convención será el de las relaciones de la Unión con sus nuevos vecinos. A la vez que la Convención debatía su articulado sobre el llamado "entorno próximo", el Consejo junto con la Comisión debatían desde febrero la iniciativa inicialmente conocida como "Wider Europe", que después cristalizaría en la llamada "política de vecindad"<sup>233</sup>. Esta persigue garantizar un entorno de estabilidad alrededor de la Unión Europea a través de la intensificación de las relaciones políticas, económicas y de

---

<sup>230</sup> CONSEJO DE AGRICULTURA Y PESCA, *Sesión nº 2516 del Consejo*, 11,12, 17, 18, 19, 25 Y 26 de junio de 2003, (10272/03 (Presse 164)).

<sup>231</sup> En una Resolución del Parlamento Europeo de 10 de abril de 2003 sobre la política europea de seguridad y defensa, éste pediría la creación inmediata de la Agencia Europea de Seguridad y Defensa acordada por la Convención. Véase: PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre la nueva arquitectura europea de seguridad y defensa: prioridades y lagunas*, 10 de abril de 2003, (P5\_TA(2003)0188).

<sup>232</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, "Defensa europea: cuestiones industriales y de mercado. Hacia una política de la UE en materia de equipo de defensa"*, 11 de marzo de 2003, (COM(2003) 113 final).

<sup>233</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo "Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa"*, 11 de marzo de 2003, (COM(2003) 104 final).

todo tipo con los vecinos. El mismo Consejo Europeo que recibía la propuesta convencional, aprobaría la creación de esta nueva iniciativa de política exterior<sup>234</sup>.

Las citas electorales tanto de los países miembros como los candidatos repercutirán en primer lugar alterando la composición de la Convención. Las elecciones nacionales en siete de los Estados miembros mostrarán una tendencia generalizada –con las excepciones de Alemania y Suecia- de giro hacia la derecha en el panorama político europeo, lo que incidirá en la inclinación ideológica de los trabajos de la Convención<sup>235</sup>. Sin embargo, también las citas electorales, en sí mismas, tuvieron una repercusión directa sobre los trabajos de la Convención y sobre el proceso político en su conjunto.

En estos años, en varios de los Estados que celebran elecciones, se percibirá un agotamiento de las clases políticas tradicionales y un auge de los partidos políticos populistas, xenófobos y eurófobos. Ya había sido el caso en 1999 de las elecciones austríacas, donde había obtenido un amplio respaldo el Partido Popular FPÖ, liderado por Haider, que había llevado a una crisis política europea. En Italia, en las elecciones del año 2000, recibió buenos resultados el partido neofascista Liga Norte, de Bossi, que pasó a formar parte del Gobierno de coalición. En otros países como Dinamarca, Noruega o los Países Bajos los partidos de extrema derecha recibían también un impulso sin precedentes.

La primera vuelta de las elecciones presidenciales francesas suponen un verdadero seísmo. El Frente Nacional de Le Pen, quien llegó a ser expulsado del Parlamento Europeo por sus manifestaciones xenófobas, pasaba a la segunda vuelta, desbancando al Partido Socialista liderado por el Primer Ministro, Lionel Jospin<sup>236</sup>. En la segunda vuelta, todas las fuerzas políticas a izquierda y derecha se unirían para apoyar el Partido RPR de Chirac contra Le Pen. El sorprendente resultado del Frente Nacional se interpretaría como signo del descontento de un buen número de franceses con la situación política, económica y social de su país<sup>237</sup>.

El motor francoalemán, decisivo en la segunda mitad de la Convención, sólo podrá desarrollarse con el fin de la cohabitación en Francia, tras las elecciones presidenciales y legislativas que se celebraron entre mayo y junio de 2002 y la relegitimación del Gobierno de

---

<sup>234</sup> CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones de la Presidencia*, Salónica, 19 y 20 de junio de 2003, punto 44, en: <http://ue.eu.int>.

<sup>235</sup> En un cuadro en el anexo se recogen todas las citas electorales de los Estados miembros durante el periodo de los trabajos de la Convención, aquí no van a comentarse todas, sino sólo las que tengan especial relevancia para el proceso político europeo. Véase la tabla nº 3 del Anexo IV.

<sup>236</sup> En la cita electoral del 21 de abril Chirac (RPR) obtendría el 19,67% de los sufragios emitidos, Le Pen (FN), el 17,02% y Jospin (PS), el 16,07%.

<sup>237</sup> Los resultados de Francia no indican realmente un cambio social, dado que en términos relativos el avance del Frente Nacional de Le Pen respecto a las elecciones anteriores era de un 15% a un 17'8% del total de los sufragios emitidos. El paso a la segunda vuelta fue consecuencia del sistema electoral, que elige las candidaturas más votadas, a lo que se sumó una fuerte abstención y la división del voto de izquierda entre diversos candidatos. En el mes siguiente que se celebraron elecciones parlamentarias, ya en la primera ronda bajaría otra vez hasta el 12% de los votos totales.



coalición alemán, tras las elecciones de septiembre de 2002. Curiosamente, en todas las etapas donde ha existido una fuerte sintonía entre Francia y Alemania ha coincidido con Gobiernos de distinto signo político<sup>238</sup>.

Los Países Bajos sufrió durante los meses de los trabajos de la Convención un periodo de gran inestabilidad política, con dos citas electorales –marzo de 2002 y enero de 2003- y el asesinato del líder político ultranacionalista, Pim Fortuyn. La crisis política neerlandesa tiene efectos sustanciales en los trabajos de la Convención, en la medida en que debilitaría profundamente el eje prointegración del Benelux, que ha resultado clave en tantas negociaciones europeas. La falta de cohesión del Benelux, además, se vería reforzada por la distinta posición de los socios en relación a la Guerra de Iraq, siendo los Países Bajos el más atlantista.

Otros Gobiernos vivirán periodos de inestabilidad, lo que se reflejará en la debilidad de sus posiciones en la Convención. Es el caso del Gobierno de coalición austríaco, liderado por los demócrata-cristianos de Schüssel que se desploma con el fin de la coalición con el populista FPÖ. Las elecciones anticipadas a noviembre de 2002 arrojaron un panorama de fragmentación, lo que llevó a la formación de un gobierno en coalición con los verdes, que sólo duró hasta febrero de 2003. En ese momento, Schüssel vuelve a entablar negociaciones con el populista FPÖ de Haider; alcanzará un acuerdo de Gobierno el 3 de marzo.

Finalmente cabe preguntarse cuál era el mapa político de la Unión Europea en el momento de la celebración de la Convención Europea. En el momento de Laeken el color predominante en el Consejo Europeo es el “rojo”, esto es, existe una mayoría de Gobiernos de centro-izquierda, pertenecientes al Partido Socialista Europeo<sup>239</sup>. A medida que transcurren los trabajos de la Convención, ocho de quince Estados miembros celebrarán elecciones, cuyos resultados determinan que la situación se invierta<sup>240</sup>. En la cita de Tesalónica, al final de los trabajos de la Convención, el Consejo Europeo es claramente “azul”. Los Gobiernos de centro-derecha, adscritos al Partido Popular Europeo o al Partido Liberal, se han convertido en una amplísima mayoría<sup>241</sup>. En cierto modo puede considerarse que ha finalizado la “cohabitación” en la esfera

<sup>238</sup> Lo mismo ocurrió con Giscard y Smith en los años setenta y la época dorada del eurofederalismo de finales de los ochenta y comienzos de los noventa promovida por Mitterrand y Kohl.

<sup>239</sup> En diciembre de 2001, ocho de los quince Gobiernos nacionales están dirigidos por partidos de centro-izquierda, incluidos en el Partido Socialista Europeo. Es el caso de Alemania, dirigida por una coalición roji-verde, al frente de la cual está Schröder; Finlandia, gobernada por los socialistas de Lipponen; el Gobierno francés de Jospin, que “cohabita” con la Presidencia en manos de Chirac; Grecia, por su parte, está gobernada por el PASOK de Simitis, los Países Bajos están presididos por el socialdemócrata Kok; Portugal por el Partido Socialista de Antonio Guterres; en el Reino Unido se asiste al segundo Gobierno laborista de Blair y Suecia se encuentra gobernada por el Partido socialista a cuyo frente está Goran Persson. Partidos demócrata-cristianos o liberales están al frente de Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Irlanda, Italia y Luxemburgo.

<sup>240</sup> En una tabla anexa se recoge la composición de los Gobiernos de los Estados miembros al comienzo y al final de los trabajos de la Convención, así como los resultados y vicisitudes electorales.

<sup>241</sup> En el mes de junio de 2003 nueve Gobiernos serán presididos por conservadores, demócrata-cristianos o liberales. Sólo los Gobiernos de Alemania, Grecia, Suecia y Reino Unido quedaron entonces en manos de socialistas. En dos de los Estados miembros, se crean coaliciones entre partidos de centro-izquierda y centro-derecha –Bélgica y Finlandia- aunque estarán presididos por partidos liberales.

política europea: coinciden las mayorías políticas en el Parlamento Europeo y en el Consejo Europeo. También coinciden con las de la Convención Europea, lo que determinará parte de sus resultados políticos.

### **5.7. LA TORTUOSA CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL (2003-2004): DESACUERDOS Y ACUERDO FINAL.**

Contra los deseos de los más federalistas, la Conferencia Intergubernamental (CIG) reabrió la propuesta de la Convención. Se imponía así la legitimidad jurídica de la CIG sobre la política de la Convención, única en incluir a las dos legitimidades. Sin embargo, la experiencia de la Convención tendría efectos políticos de gran relevancia en la CIG que le seguiría, de forma que esta CIG –la sexta– es diferente a las otras de la mutación, que podríamos denominar “clásicas”<sup>242</sup>. El primero de esos efectos generados por la dinámica política de la Convención será la eliminación del “periodo de congelación”, garantía que habían conseguido en Laeken los Estados más reacios a la Convención. La cuestión de cuándo debía comenzar la CIG y su duración había sido un debate presente entre Gobiernos y convencionales en los últimos meses.

La previsión de un plazo dilatado entre el fin de los trabajos de la Convención y el comienzo de la CIG perseguía paralizar la dinámica política de ésta y garantizar más independencia a los Gobiernos en el seno de la CIG. Algunos Gobiernos apoyaban esta necesidad de tiempo entre Convención y CIG con el argumento de que necesitaban tiempo para consultar a sus Parlamentos sobre el Proyecto de Tratado-Constitución y poder fijar así sus posiciones ante la CIG. Los candidatos también deseaban una CIG que comenzara lo más tarde posible para poder participar plenamente en ella<sup>243</sup>. Desde la Convención se defendió una CIG conducida en el máximo nivel político que comenzara tras el verano para no perder impulso político y una negociación que terminara en diciembre, en un simbólico nuevo Tratado de Roma, a fin que los ciudadanos tuvieran un texto que considerar antes de las elecciones del Parlamento Europeo de junio de 2004<sup>244</sup>.

<sup>242</sup> En relación a la CIG 2003-2004 véase: Derek BEACH, *Dynamics of European Integration. Why and When EU Institutions Matter*, London, Palgrave-McMillan, 2005, pp. 183-213; Jean-Paul JACQUÉ, De la Convention à la Conférence intergouvernementales..., op. cit.; Finn LAURSEN, “Enter the Member States: an Analysis and Evaluation of the Intergovernmental Conference 2003-2004”, *L’Europe en Formation*, nº 4, 2004, pp. 31-52; Peter NORMAN, *The Accidental Constitution. The Making of Europe’s Constitutional Treaty*, Brussels, Eurocomment, 2005, pp. 283-299.

<sup>243</sup> Véase al respecto: Péter BALÁZS, Irena BELOHORSKA, Jan FIGEL, Alain LAMASSOURE, Liene LIEPINA, Rytis MARTIKONIS, Rihards PIKS, József SZÁJER, Pál VASTAGH, Edmund WITTBRODT, Genowefa GRABOWSKA, Krisjanis KARINS, Guntars KRASTS, František KROUPA y Szent-Iványi ISTVÁN, *Sobre la participación plena de los Estados candidatos en la Convención Europea y la programación de la CIG que seguirá*, Contribución nº 252, 19 de febrero de 2003 (CONV 566/03).

<sup>244</sup> Valéry Giscard D’ESTAING (Presidente de la Convención Europea), *Declaración de Roma*, Roma, 18 de octubre de 2005, pp. 2-3.

El Consejo, presidido por Italia, decidiría finalmente una CIG corta a comenzar en octubre que finalizaría en diciembre y centrada exclusivamente en las cuestiones institucionales no cerradas satisfactoriamente<sup>245</sup>. La CIG no lograría, sin embargo, terminar sus trabajos en diciembre, por el rechazo de los Gobiernos de España y Polonia —éste todavía no miembro- a aceptar el sistema de voto de doble mayoría. La falta de acuerdo tendría consecuencias enormemente perjudiciales en el proceso constitucional, se perdería el impulso político y la oportunidad de una ratificación de dimensión europea.

### **5.7.1. La fase italiana de la CIG: el fracaso de Bruselas de diciembre de 2003.**

Al iniciarse los trabajos de la CIG, la Presidencia italiana propuso una CIG corta, que pudiera culminarse con el acuerdo político en el Consejo Europeo de diciembre de 2003<sup>246</sup>. Con esta intención se lanzó la Conferencia Intergubernamental con ocasión de una reunión de los Jefes de Estado y de Gobierno en Roma el 4 de octubre de 2003<sup>247</sup>. Por tanto, la CIG iba a durar menos de tres meses. Una vez revisado por los juristas-lingüistas el Tratado Constitucional estaría listo para su firma en Roma en la fecha conmemorativa del día de Europa, el 9 de mayo.

Esta CIG sería diferente a las que la precedieron en su objeto, en participación, métodos de trabajo, dinámicas, objetivos, apertura y transparencia. Se aparta, por tanto, en numerosos aspectos de los establecido en el “acquis conférentiel”, como consecuencia de la dinámica política generada por la Convención Europea. La primera y fundamental diferencia es que, frente a las anteriores Conferencias, ésta no se propone meramente la revisión de los Tratados sino “dotar a la Unión Europea de un texto constitucional basado en la igualdad de sus

<sup>245</sup> En este sentido, la Presidencia italiana al proponer su plan para la CIG presentaría una Conferencia corta, limitada sólo a los aspectos institucionales no consensuados firmemente en el seno de la Convención, y que acabara en diciembre de 2003, de forma que el Tratado Constitucional pudiera firmarse en Roma el 9 de mayo de 2004 —día de Europa-, lo que reforzaría su simbología. También podría aprovecharse las elecciones al Parlamento Europeo para que los ciudadanos se pronunciaran en torno a ella. Véase al respecto: Silvio BERLUSCONI (Presidente en ejercicio del Consejo Europeo), *Presentación ante el Parlamento Europeo del programa de actividades de la Presidencia italiana*, Estrasburgo, 2 de julio de 2003, en: <http://www.europarl.europa.eu>.

<sup>246</sup> Silvio BERLUSCONI, *Discurso sobre las prioridades de la Presidencia italiana*, Parlamento Europeo, Estrasburgo, 2 de julio de 2003.

<sup>247</sup> El Consejo de Asuntos Generales aprobaría la convocatoria de la CIG el 29 de septiembre de 2003. Previamente, como exige el artículo 48 del TUE, la Comisión había aprobado su dictamen conforme el 17 de septiembre, así como el Banco Central Europeo. El Parlamento Europeo también había a través de una Resolución del día 25 su visto bueno al comienzo de la CIG, recomendando que ésta respetase en su integridad el texto de la Convención. Véase respectivamente: CONSEJO DE ASUNTOS GENERALES, *Sesión nº 2526 del Consejo*, 29 de septiembre de 2003, (12293/03 (Presse251)), pp. 6-7; COMISIÓN EUROPEA, “Una Constitución para la Unión”, *Dictamen de la Comisión de conformidad con el artículo 48 del Tratado de la Unión Europea sobre la convocatoria de una Conferencia de Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros con el fin de revisar los Tratados*, 17 de septiembre de 2003, (COM (2003) 0548 final); BANCO CENTRAL EUROPEO, *Dictamen a petición del Consejo de la Unión Europea sobre el Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa*, 19 de septiembre de 2003, DO C 229, de 25.9.2003, p. 7; PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre el Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa y que contiene el dictamen del Parlamento Europeo sobre la convocatoria de la CIG*, 24 de septiembre de 2003, (Ponentes: José María Gil-Robles y Gil-Delgado y Dimitris Tsatsos), (P5\_TA (2003)0407).

Estados, pueblos y ciudadanos<sup>248</sup>. Para ello, olvidando la referencia a los debates nacionales que había alcanzado hasta Tesalónica, proponen que el Proyecto de Tratado de la Convención constituye la base de los trabajos de la CIG. Esta CIG, a diferencia de todas las anteriores, inició sus trabajos sobre un texto completo y terminado, planteándose solamente su modificación. La primera consecuencia, por tanto, es que aún cuando los Gobiernos de los Estados miembros quisieran seguir manteniendo el control sobre la negociación, de hecho han compartido el “poder constituyente” con la Convención, al menos desde el punto de vista de determinar los puntos de la revisión así como la pluma de la redacción.

La Conferencia Intergubernamental será la más amplia y participativa de la historia: junto a los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, participarán plenamente en la misma los diez Estados candidatos que ya habían firmado sus Tratados de Adhesión y que tenían programado su ingreso para el 1 de mayo de 2004<sup>249</sup>. Es importante llamar la atención sobre la plena participación de los candidatos que rompe un precedente del “acquis conférentiel”. En la CIG de 1985, España y Portugal sólo tuvieron el estatuto de observadores, con voz en las negociaciones pero no voto, a pesar de que habían firmado los Tratados en junio de 1985. Por su parte, estaban presentes con estatuto de observadores, esto es, con voz pero sin voto (o mejor dicho, sin veto), dos representantes del Parlamento Europeo y los representantes de los tres Estados candidatos que no iban a ingresar inminentemente – Bulgaria, Rumania y Turquía<sup>250</sup>. Como en todas las demás CIGs, la Comisión sería también participante con voz pero sin voto/veto.

Otra diferencia con las anteriores CIGs es que la mayor parte de las reuniones tuvieron lugar en el nivel político –Ministros de Asuntos Exteriores o Jefes de Estado y de Gobierno– prácticamente desapareciendo el nivel técnico, lo que influyó en el contenido de los debates. Se constata así que pervive la tendencia de la Convención de utilizar términos de Derecho Constitucional frente a los tecnicismos del Derecho Internacional y del Derecho Comunitario. La no presencia de Giscard en los trabajos de la CIG es otra ruptura con el precedente de las anteriores CIGs<sup>251</sup>. Al estudiar el método de CIG, se ve cómo el fundamento para la

<sup>248</sup> CONFERENCIA DE REPRESENTANTES DE LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS, *Declaración de Roma*, 4 de octubre de 2003.

<sup>249</sup> El Consejo Europeo de Copenhague de diciembre de 2003, ratificado por el de Bruselas de marzo de 2003, dispondrá que “los nuevos Estados miembros participarán plenamente en la próxima Conferencia Intergubernamental”. CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones de la Presidencia*, Consejo Europeo de Copenhague, 12 y 13 de diciembre de 2003, pto. 8.

<sup>250</sup> En la convocatoria de la CIG el Consejo decide la asociación del Parlamento Europeo a los trabajos de la Conferencia, que podrá nombrar dos eurodiputados como representantes en las reuniones ordinarias y podrá estar representado por su Presidente en las sesiones de la CIG en el nivel de los Jefes de Estado y de Gobierno. Véase al respecto: CONSEJO DE ASUNTOS GENERALES, *Sesión nº 2526 del Consejo*, op. cit., pp. 6-7.

<sup>251</sup> En su discurso de clausura de la Convención, Giscard se pondría a disposición de la CIG junto a los dos Vicepresidentes para acudir, discutir y argumentar la propuesta de la Convención. Se ofrece a acudir mensualmente a colaborar en los trabajos de la CIG. Véase al respecto: Valéry GISCARD D'ESTAING, *Intervención final en la sesión de clausura de los trabajos de la Convención*, 10 de julio de 2003, (transcripción literal realizada por el Parlamento Europeo), en: <http://www.europarl.europa.eu/Europe2004>.

participación de la Comisión en las rondas negociadoras es que el artículo 48 le faculta para presentar propuestas y ha de estar presente para defender su propuesta.

En el caso de la CIG 2003-2004, aplicando la misma lógica política, hubiera correspondido a Giscard, como Presidente de la Convención, participar en todas las sesiones de la CIG a fin de explicar y sostener la propuesta de esta institución, que era la base de los trabajos. Esta cuestión estuvo presente en el debate político pero finalmente se desechó por el temor de los Jefes de Estado y de Gobierno a perder margen de maniobra ante tan formidable contrincante. No es científico especular, pero posiblemente el resultado hubiera sido otro de participar Giscard en los trabajos de la CIG con voz pero sin voto.

La Presidencia italiana inventó un nuevo método de negociación para evitar que la CIG se alargara por abrirse demasiados temas<sup>252</sup>. Conocido como la “disuasión constructiva”, consistía que la delegación que presentara una propuesta de renegociación, tenía que argumentarla mostrando que su posición contaba con un apoyo sustancial por parte de otras delegaciones y adjuntando una propuesta articulada alternativa. Esta estrategia, apoyada por Alemania y otros Estados fundadores favorables a la adopción sin modificaciones del Tratado de la Convención, fue vital para que no se fuera a una reapertura completa del texto.

La otra diferencia era la publicidad: contra lo habitual en las anteriores CIGs la Presidencia italiana se comprometió a hacer público en Internet todas sus propuestas así como toda la documentación que presentaran los otros Gobiernos<sup>253</sup>. Se utilizó el texto de la Convención como texto básico de la CIG y “sólo toleró negociaciones serias en los asuntos en que los Gobiernos estaban dispuestos a vetar todo el Tratado”<sup>254</sup>. Esta dinámica cambió el método de negociación en que los Gobiernos utilizan negociaciones en paquete, cediendo en algunos aspectos para lograr beneficios en otros. Al limitarse la renegociación a puntos concretos y, en algunos casos, poco vinculados entre sí, los Gobiernos perdieron posibilidades de optimizar sus ventajas. La publicidad, junto con las posiciones conocidas por parte de las demás partes, fueron elementos extraños a este tipo de negociaciones.

Para la corrección jurídica del Tratado Constitucional, la Presidencia creó un grupo de trabajo de juristas expertos, presidido por el Jefe de los Servicios Jurídicos de la Secretaría del Consejo, Jean-Claude Piriis. Este Grupo terminó su trabajo en noviembre con la presentación del proyecto de la Convención revisado, que corrigió algunas incoherencias y repeticiones pero

---

<sup>252</sup> Con anterioridad al comienzo de la CIG, la Presidencia italiana celebró una serie de rondas preparatorias con las delegaciones nacionales, en el curso de las cuáles salieron hasta 1000 propuestas de enmiendas entre sustantivas y de detalle.

<sup>253</sup> La diferencia es fundamental: el único medio que contaba antes la prensa y los observadores para enterarse de los debates eran las informaciones transmitidas por una delegación u otra. Por primera vez, los documentos de la negociación serán públicos y accesibles en tiempo real.

<sup>254</sup> Derek BEACH, *Dynamics of European Integration...*, op. cit., p. 189.

que no entró en cuestiones políticas<sup>255</sup>. Además se crea un grupo “Focal Points” de altos funcionarios para preparar las reuniones ministeriales de la CIG.

Los debates reales de contenido político de la CIG se centraron en unos pocos ámbitos, siendo lo más contencioso la llamada “cuestión de Niza”, esto es, el tamaño de la Comisión, el sistema para calcular mayorías cualificadas en el Consejo y la extensión de la decisión por mayoría cualificada a determinados ámbitos (los “red-lines” del gobierno británico)<sup>256</sup>. La mayor parte de los asuntos eran de menor nivel político y apuntaban más bien a completar o clarificar algunos aspectos que no habían sido totalmente resueltos por la Convención (estatuto del Ministro de Asuntos Exteriores, el sistema de rotación de la Presidencia del Consejo, etc...)<sup>257</sup>. Hubo otro grupo de asuntos tratados, que intentaban recortar los poderes que el Parlamento Europeo había obtenido en la Convención, sobre todo en materia presupuestaria. Por último, también se volvió a reabrir por enésima vez la cuestión de la mención del cristianismo en el Preámbulo, cuestión por la que Polonia amenazó con vetar pero que quedó irresuelta como en la Convención.

En septiembre resultaba fundamental la Cumbre tripartita de Berlín entre Alemania, Francia y Reino Unido que terminó de cicatrizar las heridas de Iraq y rubricó el acuerdo sobre las nuevas instituciones en materia de seguridad y defensa creadas por la Convención<sup>258</sup>. En los meses de octubre y noviembre de la CIG, la Presidencia italiana abordó los asuntos de poco nivel político, acordándose la desaparición del Consejo Legislativo y perfeccionándose la institución del Ministro de Asuntos Exteriores<sup>259</sup>. Preparando la negociación final, la Presidencia presentó un documento de compromiso sobre todas las cuestiones menores para presentarlo al Consejo de Ministros informal de Nápoles de 28 y 29 de noviembre de 2003<sup>260</sup>. No se produjeron negociaciones reales sobre las cuestiones políticamente contenciosas bajo la Presidencia italiana, sino que la estrategia de la Presidencia fue dejarlo para el último momento, esperando que la presión que existiría sobre los Jefes de Estado y de Gobierno les llevaría a concesiones mutuas.

<sup>255</sup> CIG 51/03.

<sup>256</sup> Los “red-lines” del Gobierno británico quedaron claramente definidos en el White Paper presentado ante el Parlamento británico: SECRETARY OF STATE FOR FOREIGN AND COMMONWEALTH AFFAIRS, *A Constitutional Treaty for the EU. The British Approach to the European Union Intergovernmental Conference 2003*, September 2003. Uno de los límites infranqueables que se subrayan es la imposibilidad de aceptar tanto la cooperación más estrecha para la defensa mutua como la cooperación estructurada, por ser ambas incompatibles con la OTAN. Sin embargo, un acuerdo franco-británico-alemán haría posible el consenso británico sobre estas dos instituciones innovadoras a cambio de modificaciones puntuales.

<sup>257</sup> Los servicios del Parlamento Europeo elaboraron un documento sobre las posiciones de los Estados miembros en la CIG 2003, que resulta de enorme utilidad. Véase: EUROPEAN PARLIAMENT IGC MONITORING GROUP, *Comparative Tables Concerning the Positions of the Member States in the IGC*, 6 November 2003, (PE 337.089), en: <http://www.europarl.eu.int>.

<sup>258</sup> Véase al respecto: *Conférence de presse du Président de la République, Jacques Chirac, du Chancelier allemand, Gerhard Schroeder, et du Premier Ministre britannique, Tony Blair, à l'issue de la réunion tripartite de Berlin*, Berlin, 20 septembre 2003, en: <http://www.elysee.fr>.

<sup>259</sup> Véanse respectivamente los documentos: CIG 01/03 y CIG 02/03.

<sup>260</sup> CONFERENCIA DE LOS REPRESENTANTES DE LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS, *CIG 2003: Cónclave ministerial de Nápoles: propuesta de la Presidencia*, 25 de noviembre de 2003, (CIG 52/03 y CIG 52/03 ADD1).

En la semana anterior las posiciones se hicieron aún más inflexibles con Francia y Alemania diciendo que no transigirían sobre cambios sustanciales al proyecto de la Convención y amenazando con el establecimiento de una cooperación reforzada. Por su parte, España y Polonia reafirmaban que no cederían en lo relativo a la ponderación de votos del Consejo, ya que no querían perder el estatuto de Estado grande obtenido en Niza<sup>261</sup>. A su vez, se elevó el tono de las amenazas con franceses y alemanes dejando ver la relación entre el resultado de la CIG y las perspectivas financieras y la idea de que si España y Polonia no cedían podían ver recortada sustancialmente sus fondos estructurales. En las dos últimas semanas Berlusconi tomaba el mando de la CIG, utilizando a funcionarios de su administración de Roma que no habían seguido la CIG y dejando al margen a la Secretaría del Consejo como fuente de asesoría y asistencia<sup>262</sup>. A pesar de haber anunciado que guardaba una solución secreta en el bolsillo, Berlusconi presentó al Consejo Europeo un documento donde se presentaban meramente las distintas posiciones encontradas, pero no ofreció una propuesta de negociación<sup>263</sup>.

Una vez comenzado el Consejo Europeo se puso de manifiesto la deficiente organización de la Presidencia italiana, que ni siquiera había establecido un horario para mantener las consultas bilaterales “tipo confesionario”. Tras distintas reuniones bilaterales o de distintos Estados miembros, comenzó a quedar claro que ninguno de los Estados miembros que tenían serias reticencias –España y Polonia, fundamentalmente- estaba dispuesto a hacer concesiones unilaterales y que no existía un fórmula de compromiso.

El clima político entre los Estados miembros tampoco estaba exento de tensiones, no sólo las heredadas del conflicto de Iraq, sino la polémica más reciente por el golpe de mano de Francia y Alemania en relación a la suspensión de las sanciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Viendo que no había horizonte para el acuerdo, Chirac, Schröder y Blair solicitaron a Berlusconi que clausurara el Consejo Europeo. La CIG quedaba en suspenso sin acuerdo<sup>264</sup>. Así pues, la Presidencia italiana fracasó estrepitosamente en Bruselas y con ella la CIG. Como sostiene Beach, esta cita mostró claramente la importancia del liderazgo, o las consecuencias de la falta del mismo, para el funcionamiento de una Unión Europea de veinticinco miembros<sup>265</sup>.

<sup>261</sup> España y Polonia habían sellado su alianza para defender su posición de Estados grandes en la ponderación de voto del Consejo con anterioridad al comienzo de la CIG. Véase al respecto: MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, *Declaración Ministerial Hispano-Polaca sobre la CIG, Comunicado de la Oficina de Información Diplomática*, Madrid, 30 de septiembre de 2003.

<sup>262</sup> Derek BEACH, *Dynamics of European Integration...*, op. cit., p. 190.

<sup>263</sup> CONFERENCIA DE LOS REPRESENTANTES DE LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS, *CIG 2003: Conferencia Intergubernamental (12 y 13 de diciembre de 2003): Propuesta de la Presidencia*, 9 de diciembre de 2003 (CIG 60/03, CIG 60/03 ADD1, y CIG 60/03 ADD2).

<sup>264</sup> CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones de la Presidencia*, Consejo Europeo de Bruselas, 12 y 13 de diciembre de 2003, punto 2.

<sup>265</sup> Derek BEACH, *Dynamics of European Integration...*, op. cit., p. 191.

La Conferencia Intergubernamental y los planes previstos para ratificar el nuevo Tratado Constitucional de Roma al mismo tiempo que las elecciones europeas habían fracasado. El veto implícito de España y Polonia no sólo iban a causar un retraso en los calendarios sino que iban a infligir al proceso constitucional un daño irreparable. Esto sería especialmente grave en el caso de Polonia que ni siquiera era todavía miembro. Se rompía el impulso político y se perdía la oportunidad de generar un debate europeo llamando a los ciudadanos a pronunciarse en las urnas sobre el Tratado constitucional al mismo tiempo que las elecciones al Parlamento Europeo. La falta de acuerdo de la CIG está detrás tanto de las dificultades surgidas en el proceso de ratificación como de la baja participación en las elecciones europeas de junio de 2004.

#### 5.7.2. La fase irlandesa de la CIG: un enfoque pragmático para el acuerdo.

Los líderes europeos decidieron entonces darse un tiempo de respiro y encargaron a la Presidencia irlandesa simplemente que estableciera consultas para considerar cuándo podría reestablecerse la negociación<sup>266</sup>. Para los autores, el factor fundamental para el desbloqueo de las conversaciones en la CIG se encuentra en el cambio de Gobierno español junto con la hábil estrategia de la Presidencia irlandesa<sup>267</sup>.

La Presidencia irlandesa comenzó con consultas informales con los Gobiernos, trabajando en estrecha colaboración con la Secretaría del Consejo. La decisión del Gobierno Zapatero de aceptar el sistema de voto de la Convención y negociar a partir de él, renunciando a la fórmula de Niza, aisló definitivamente al gobierno polaco, que no tuvo más remedio que cambiar de estrategia y comenzó a reconsiderar el compromiso. Todo ello llevó a que la Presidencia irlandesa presentara en el Consejo Europeo de 24 marzo de 2004 la propuesta de relanzar la CIG con posibilidades de alcanzar un acuerdo en junio<sup>268</sup>. Las cuestiones que vuelven a ponerse encima de la mesa son el tamaño y la composición de la Comisión, el sistema de votación en el Consejo, la atribución de escaños en el Parlamento Europeo, ciertas vueltas a la unanimidad que constituyen “red-lines” del Gobierno británico y la eterna petición de que figurara una referencia a la herencia cristiana en el Preámbulo<sup>269</sup>.

---

<sup>266</sup> CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones de la Presidencia*, Consejo Europeo de Bruselas, 12 y 13 de diciembre de 2003, punto 2.

<sup>267</sup> Jorge ALGUACIL GONZÁLEZ -AURIOLLES, *La elaboración del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, op. cit., p. 81; Francisco ALDECOA LUZARRAGA, “Comentario al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa ¿Qué es? ¿Un Tratado o una Constitución?”, *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, Madrid, Real Instituto Elcano y Biblioteca Nueva, 2004, pp. 19-85, esp. la p. 37.

<sup>268</sup> CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones de la Presidencia*, Consejo Europeo de Bruselas, 25 y 26 de marzo de 2004, puntos 3 y 4.

<sup>269</sup> CONFERENCIA DE LOS REPRESENTANTES DE LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS, *Informe de la Presidencia irlandesa al Consejo Europeo sobre la Conferencia Intergubernamental*, 24 de marzo de 2004, (CIG 70/04).



La fase irlandesa de la CIG va a caracterizarse por la vuelta al secreto en las negociaciones, no siguiéndose las pautas de publicidad de las posiciones nacionales que se habían establecido durante la fase italiana, tampoco se aplicaría el método de disensión constructiva. A juicio de Alguacil, la razón de esta decisión se debe fundamentalmente a que algunos Gobiernos, encabezados por el francés, no quieren que las negociaciones se mezclen con la campaña de las elecciones al Parlamento Europeo de 10 y 13 de junio de 2004<sup>270</sup>. Por la misma razón, las discusiones que versan directamente sobre el reparto del poder no se tocarán hasta después de esta cita electoral. “Ello no sólo afecta al procedimiento de las nuevas negociaciones, sino al propio proceso electoral. Los gobernantes vuelven a desvincular del proceso de creación de Europa a los ciudadanos”<sup>271</sup>.

Así, se retomaron los trabajos de la CIG, planteándose en una serie de documentos, cuestiones menores en las cuales fue avanzándose<sup>272</sup>. Se abre la posibilidad de más reformas a la Presidencia del Consejo, el debilitamiento de poderes del Fiscal Europeo y el reforzamiento del veto en la PESC a causa de la preocupación británica. Por las mismas razones se eliminó la posibilidad de mayoría cualificada reforzada en fiscalidad, seguridad social y política comercial común. En relación a las cuestiones institucionales, la Presidencia irlandesa celebró varias rondas de consultas a lo largo de abril y mayo, en las cuales les fue sometiendo a las partes distintas propuestas de compromiso. Además en la primavera de 2003, surgió otras cuestiones relacionadas con la gobernanza económica. Después del conflicto de diciembre sobre la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, Francia y Alemania quisieron debilitar la posición de la Comisión en el procedimiento por déficit excesivo: así como la propuesta de la Convención indicaba que la Comisión debía presentar una propuesta, estos dos países querían que sólo estuviera autorizada a presentar recomendaciones.

La presión por el acuerdo en el Consejo Europeo de junio fue mayor a causa de la baja participación en las elecciones al Parlamento Europeo de junio de 2004, apenas unos días antes, y la escalada en los resultados de los partidos políticos euroescépticos o soberanistas. El compromiso final en materia institucional fue por la vía de introducir salvaguardias que aunque complicaban acallaban temores: así, en la posibilidad de establecer minorías de bloqueo la necesidad de que sean al menos cuatro Estados, para evitar que Alemania pueda vetar con otros dos<sup>273</sup>.

<sup>270</sup> Jorge ALGUACIL GONZÁLEZ -AURIOLES, *La elaboración del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, op. cit., p. 82.

<sup>271</sup> *Ib.* p. 82.

<sup>272</sup> Véanse respectivamente los siguientes documentos de la Conferencia de Representantes de los Gobiernos de principios de junio: CIG 79/03, CIG 80/03 y CIG 81/03.

<sup>273</sup> El cambio de Gobierno español supuso que se negociara a partir de la propuesta de la Convención, cuya combinación era un 50% de países que representara a un 60% de la población. España quiso negociar combinando con la minoría de bloqueo; finalmente la proporción sería 55% de Estados miembros y 65% de población. La minoría de bloqueo además no puede estar sostenida por tres Estados en solitario. No puede decirse que sea una fórmula sencilla

También se impuso la opción de una Comisión reducida, si bien al número de dos tercios de los Estados miembros a partir de 2010. Finalmente, respecto a la composición del Parlamento no se adopta una distribución exacta sino sólo la previsión de que el número mínimo de escaños será de seis. El Reino Unido consigue salvaguardar casi todos los “red-lines” que había reabierto, a través de la amenaza de que ha de lograr la ratificación mediante referéndum. Se incluirán así “frenos de emergencia” cuando estén en juego intereses vitales para los Estados en la cooperación policial y judicial en materia penal. No se modificará finalmente, a pesar de toda la polémica generada, el preámbulo para dar cabida a la mención de la herencia cristiana. En la gran discusión final volvieron a reproducirse los problemas de Niza, se vincularon igualmente distintos aspectos a la manera intergubernamental. Así los pequeños vincularon voto en el Consejo con composición de la Comisión, lo que no deja de resultar perjudicial porque no tiene nada que ver.

Gracias al buen trabajo de la Presidencia, la presentación de la propuesta final al Consejo Europeo a las 10.30 de la noche del día 18 de junio, fue acogida con un mero asentimiento, las negociaciones terminaron en silencio<sup>274</sup>. Finalmente, el “Tratado por el que se establece una Constitución para Europa” fue firmado en Roma por veinticinco Estados miembros, en el mismo lugar que los Tratados de Roma, el 29 de octubre de 2004<sup>275</sup>. En Roma volvía a abrirse la segunda etapa de la construcción europea, la manifiestamente política, tras el éxito demostrado por el método económico de integración.

La CIG se encaja perfectamente en el método de Convención en la medida en que el texto final de la Constitución será en gran medida el elaborado en el seno de la Convención Europea, salvo una minoría de asuntos, eso sí, de gran trascendencia política<sup>276</sup>. La negociación real tuvo lugar en el seno de la Convención, y la CIG no fue más que un ejercicio de confirmación de los consensos con excepción de media docena de asuntos políticamente candentes<sup>277</sup>. La CIG 2003-2004, con dos etapas muy diferenciadas entre sí –la primera más “convencional” y la segunda más “intergubernamental”- permitió madurar los consensos, si bien entre sólo una sola de las legitimidades y uno solo de los estamentos, el de los Gobiernos de los Estados miembros y diez de los candidatos. La CIG se encaja así en el método de Convención al

---

pero sí más que la del Tratado de Niza. En relación a la negociación sobre la ponderación de votos en el seno de la CIG, véase: Jorge ALGUACIL GONZÁLEZ-AURIOLLES, *La elaboración del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, op. cit., pp. 83-84.

<sup>274</sup> Derek BEACH, *Dynamics of European Integration...*, op. cit., p. 193.

<sup>275</sup> El Tratado-Constitución fue firmado por los veintiocho Estados miembros que participaron en su redacción y aprobación: los veinticinco Estados miembros y los tres candidatos, Bulgaria, Rumanía y Turquía, en su calidad de observadores.

<sup>276</sup> Koen LENAERTS y Piet VAN NUFFEL, “La Constitution pour l’Europe et l’Union comme entité politique et ordre juridique”, *Cahiers de droit européen*, nºs 1-2, 2005, pp. 13-125, p. 17.

<sup>277</sup> Derek BEACH, *Dynamics of European Integration. Why and When EU Institutions Matter*, London, Palgrave-McMillan, 2005, p. 176.

asumir prácticamente en su totalidad la propuesta elaborada por ésta y aceptar su mayor legitimidad política.

### **5.8. CONCLUSIÓN: EL MÉTODO DE CONVENCIÓN ES LA CONVENCIÓN MÁS LA CIG Y UN SALTO CUALITATIVO EN LA POLÍTICA CONSTITUCIONAL EUROPEA.**

La Convención Europea que se desarrolla entre febrero de 2002 y julio de 2003 es una experiencia innovadora en la reforma de los Tratados europeos, una experiencia constitucional, que supone la transformación del método de reforma de los Tratados. El análisis del proceso político de la Convención nos lleva a una serie de conclusiones. En primer lugar, con la redefinición de su mandato la Convención Europea tuvo en sus manos su destino: Grupo Preparatorio u Órgano Constitucional. Segunda, dos experiencias exitosas de la Convención consolidan un método alternativo de política constitucional.

Tercera, ese método, la Convención tiene como elementos fundamentales y diferenciados una primera fase de propuesta en manos de la Convención y una segunda de adopción, en manos de la CIG. En cuarto lugar, con el método de Convención la mutación alcanza a la política constitucional, incorporándose la legitimidad europea a la revisión de los Tratados. Quinta, la Convención ofrece una eficacia mayor que las CIGs: es un órgano adecuado para la reflexión y deliberación constitucional. En sexto y último lugar, el método condiciona el resultado: las CIGs elaboran Tratados, las Convenciones instrumentos constitucionales.

1. La Convención Europea tuvo en sus manos su destino: de Grupo Preparatorio a Órgano Constitucional. Los autores tienen diferentes ideas de lo que ha sido la Convención Europea: para unos un “grupo preparatorio”, para otros una “asamblea de notables”, otros ven en ella una cuasi-Asamblea constituyente. A nuestro juicio, no es posible definir la Convención Europea con carácter previo a la finalización de su tarea, ha sido necesario esperar a su resultado para poder conceptualizarla. En su amplio y ambiguo mandato Laeken dejaba abierta a la Convención la posibilidad de que se autodefiniera y decidiera su propia naturaleza, como ya hizo a su vez la Convención de la Carta.

Si planteaba un catálogo ordenado de opciones a los negociadores de la CIG, sería un grupo preparatorio comparable al Grupo Westendorp. Si, por el contrario, lograba aprobar una propuesta única de Constitución para los ciudadanos de Europa, apoyándose en su legitimidad política, tendría posibilidad de imponer su resultado a la CIG y la Convención sería un órgano constitucional. Esto último es lo que hizo y, además, con su propuesta condicionó estructuralmente la Conferencia Intergubernamental, que no es comparable a las anteriores.

Por tanto, a nuestro juicio, la Convención es un órgano constitucional, en la medida en que ha sido la instancia decisiva en el resultado de la reforma. Dos de las elecciones primeras de la Convención tendrán peso en su caracterización: el objetivo de redactar un texto único, como medio para desatar dinámicas deliberativas, y la adopción de la estrategia del “como si”, para tratar de imponer su modelo de reforma a la CIG posterior.

En el destino de la Convención, es fundamental el protagonismo de su Presidente, Giscard d'Estaing, quien inventa los métodos de la Convención de tres etapas: escucha, debate y redacción. Este método se aplicaría a todo el conjunto de la parte redactada por la Convención Europea, con la excepción del capítulo institucional, donde Giscard reservaría un papel privilegiado a los actores intergubernamentales. La génesis de la parte relativa a las instituciones no se basó en debates entre los Estados miembros sino que, por voluntad de Giscard, se produjo una “interferencia” de los Estados miembros. Por el poco tiempo destinado a su discusión y debate, esta materia sólo sufriría dos lecturas, en vez de las tres corrientes en el conjunto del Tratado Constitucional. El capítulo institucional no obtuvo un consenso suficiente por parte de los convencionales, sobre todo, de los representantes de los Estados miembros, que dieron su consenso artificialmente para no sufrir la responsabilidad de vetar el conjunto. Este capítulo supone el punto negro en la historia exitosa de la Convención.

## 2. Dos experiencias exitosas dan como resultado un método nuevo de política constitucional.

En la configuración de este método resulta crucial tanto la experiencia de la Convención de la Carta como el éxito de la Convención Europea. En la medida en que tenemos dos experiencias exitosas de Convención, con numerosos elementos comunes –siendo el fundamental la imposición de su resultado a los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros– podemos hablar de existencia de un nuevo método de creación o revisión del Derecho Originario europeo, el método de Convención. La conveniencia y oportunidad de hablar de método de Convención deriva, además, de su propia constitucionalización por parte del “Tratado por el que se establece una Constitución para Europa”, como método futuro de reforma de los Tratados, en el artículo IV-443.

El “método de Convención” puede ser conceptualizado a partir de estas dos experiencias, como un método de redacción o revisión del Derecho Originario de la Unión Europea, en el que junto a los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, participan en pie de igualdad los representantes de sus Parlamentos Nacionales y de las instituciones comunes, Parlamento Europeo y Comisión. El primer grupo de enviados representa a la legitimidad nacional, la de los Estados miembros, el segundo a la legitimidad europea o, si se quiere federal, de las instituciones comunes que emanan directamente de los ciudadanos de la Unión

Europea. La Convención supone la primera vez que se atribuye a la ciudadanía a través de sus representantes electos un papel en la elaboración de un texto constitucional de la UE.

Se incorpora así al método de revisión de los Tratados, el principio progresivamente impuesto en el funcionamiento de la Unión de que el funcionamiento democrático reside en la participación conjunta de representantes de los Estados y de los ciudadanos, incorporada ya a los procesos legislativos y presupuestarios. O dicho de otra manera, las reglas de democracia vigentes a la política ordinaria se trasladan a la política constitucional.

3. El método de Convención consiste en una primera fase de propuesta en el seno de una Convención y una fase de adopción en manos de la CIG. El método de Convención como nueva vía de política constitucional no se limita a la Convención sino que consiste en la articulación en el seno de un mismo proceso político de la Convención y de la CIG. Precisamente ese es el procedimiento de reforma que consagra el propio Tratado Constitucional, la Convención mas CIG. El método de Convención queda así conceptualizado en sentido amplio: no se compone exclusivamente la fase de trabajo en el seno de la Convención sino que también la fase de Conferencia Intergubernamental, que perfecciona y enmienda las propuestas de la Convención. Cabe hablar de una división del trabajo implícita en la que la Convención propone y la Conferencia Intergubernamental la adopta, enmendándola en su caso. Así, en el proceso político la voluntad constitucional de la Convención se transformó en realidad constitucional al ser asumida por la CIG.

4. Con el método de Convención la mutación llega a la política constitucional, incorporándose la legitimidad de los ciudadanos europeos a la revisión de los Tratados. La Convención se diferencia del método de CIG tradicional en que la Convención es un proceso de reforma propio de la Unión, no como la CIG, una reunión de funcionarios nacionales para hablar sobre la Unión y tomar decisiones en su nombre. La Convención representa, por tanto, la naturaleza política de la Unión como una entidad separada de sus Estados miembros. El nuevo método complejo de Convención, incluyendo a la CIG es, por tanto, un método de la Unión, que, por una parte, incorpora los fundamentos democráticos que han ido asentándose a lo largo de la mutación, esto es, la participación en la decisión del Consejo y del Parlamento, como representantes de Estados y de ciudadanos.

El nuevo método de Convención, por tanto, certifica la mutación de la Comunidad de Estados en Unión en su último reducto, el método de revisión. Antes se subrayaba su carácter de organización internacional "stricto sensu" siendo reformada exclusivamente a través de la Conferencia de Representantes de Gobiernos de los Estados miembros como entidad fuera de la misma. Con el nuevo método de Convención la reforma está en manos de la propia Unión,

es una manifestación más de su autonomía y singularidad como sistema político. En la medida en que en el nuevo proceso político de reforma de los Tratados Convención y CIG se encajan perfectamente en esa división del trabajo, la consecuencia política es que la CIG se convierte también en órgano de la Unión, en la medida en que sólo tiene competencia para perfeccionar los acuerdos y reformas que haya planteado la Convención.

En la medida en que el nuevo método de revisión de los Tratados no excluye a la CIG sino que la supera y perfecciona y lo incorpora a un método de la Unión; el cambio en el método puede calificarse de mutación, no de ruptura brusca. La experiencia de la Convención Europea no supone una ruptura brusca con el anterior método de integración sino una mejora que se inserta en el artículo 48 pero que lo cambia sustancialmente. La inclusión del método de Convención supone una alteración de dos de las constantes que se habían dado en las reformas de la mutación a través del método de CIG. Así, ya no puede asegurarse que exista la misma determinación por parte de los Gobiernos de controlar el método, relegando a las instituciones comunes a un segundo plano y que tampoco exista una preferencia por la reforma por partes sino que se plantea una reforma global. Sin embargo, esas constantes se alteran pero no sufren una reversión: la determinación de los Gobiernos por controlar la reforma sigue presente en el mantenimiento de la CIG y en las distintas disposiciones que enmarcan el trabajo de la Convención y que buscan mantener el control por parte de los Gobiernos.

5. La Convención es un órgano más eficaz que las CIGs para llevar a cabo una reflexión y una deliberación de carácter constitucional. La eficacia del método de Convención es rotunda por comparación a la CIG. En dieciséis meses de trabajo logran desbloquearse un buen número de temas que llevaban por tiempo inmemorial encima de la mesa de las CIGs. Sin embargo, es necesario admitir que esa eficacia ha sido asimétrica, ya que no puede afirmarse de aquellos asuntos cerrados precipitadamente en el seno de la Convención y que resultaron reabiertos en la CIG. El cierre en falso del capítulo institucional es la causa de la reapertura por parte de la CIG del conjunto del proyecto de Tratado-Constitución, de paso se abrieron otros aspectos de interés nacional para algunos de los Estados. La CIG es radicalmente a las CIGs clásicas de la mutación; por ello consideramos que se ha producido un cambio de método y que la incidencia de la Convención ha afectado al conjunto del método cambiando su esencia.

En la eficacia redonda la adopción de decisiones por consenso, que obliga a mover las posiciones respectivas. Uno de los rasgos fundamentales del consenso es que necesita tiempo para desarrollarse, que no puede inducirse artificialmente y es necesario el trabajo detenido y la deliberación prolongada hasta ir acercando posiciones. Aún cuando para algunos el difícil acuerdo sobre el dossier institucional se deba a una brecha insalvable entre Estados grandes y pequeños; a nuestro juicio, más bien se debió a que fue un capítulo cerrado en falso por no

hacer peligrar el resto de los resultados, en el que no había emergido el consenso todavía. Por ello, se reabrió en el seno de la CIG ya conforme a sus dinámicas.

6. El método condiciona el resultado: las CIGs elaboran Tratados, las Convenciones tratan de crear Constituciones. La Convención Europea se ha convertido en Convención constitucional porque hizo una lectura maximalista del mandato de Laeken. En esta interpretación constitucional es clave el Presidente de la Convención Valéry Giscard d'Estaing. En la misma causa de la interpretación maximalista se encuentra la composición de la Convención, que reúne una mayoría de políticos y de parlamentarios que han adaptado el marco del Derecho Originario de la Unión al lenguaje y estructura que mejor conocen, una Constitución. Una vez aceptada su misión constitucional, la Convención continuó con su labor de aceptación y explicitación de lo político, simbolizado en la palabra "Constitución". En el automandato constitucional que la Convención se dio pronto quedó claro que el resultado con las opciones, aunque propuesto por Laeken, constituiría su fracaso. Así la misión constitucional se convierte en la fuerza motora de la Convención.

Las dos experiencias de Convención muestran que en el método es clave la dimensión parlamentaria, y sobre todo la cooperación interparlamentaria para lograr el consenso. Por lo mismo, por la cualidad de que los miembros de la Convención, a diferencia de los de una CIG, son políticos, parlamentarios en su mayoría y, sobre todo, políticos de alto nivel, el resultado de la Convención ha sido sustancialmente diferente al de una CIG. Los políticos, si bien se han visto obligados a mantener la forma de un Tratado, han adoptado el lenguaje y la lógica de una Constitución. Por ello el resultado es sustancialmente diferente al que hubiera producido una CIG en solitario. Así, los autores dejan su sello en su producto, los políticos crean Constituciones e incorporan elementos del constitucionalismo al sistema político de la Unión. La simplificación y el incremento de la politización frente al tecnicismo son consecuencia de la composición de la Convención y del predominio de una cultura parlamentaria común.

La instauración del método de Convención es en sí mismo un avance fundamental en el proceso político europeo, se produzca o no al final la vigencia efectiva del "Tratado por el que se establece una Constitución para Europa", manifestándose la autonomía como sistema político de la Unión. Sistema que no está exento de tensiones, como muestra la crisis de legitimación ante el ciudadano europeo. Si bien es cierto que jurídicamente el futuro del método de la Convención estaría en entredicho de no entrar en vigor el Tratado Constitucional, políticamente parece difícil renunciar a los avances introducidos por este método en la senda de la democratización de la reforma de los Tratados. Parece así difícil que la renegociación del actual Tratado Constitucional o la negociación de uno nuevo sea llevada al margen de una Convención en el futuro y que se obvien los avances constitucionales de éste. La Convención

Europea y su aportación al método de Convención son un salto cualitativo en la política constitucional, independizándolo de los Estados miembros y afirmando su sustantividad política apoyada en una doble legitimidad de tipo federal, nacional y europea.





## **CAPÍTULO 6: LA NATURALEZA DE LA CONVENCIÓN: ¿HÍBRIDO DE ASAMBLEA PARLAMENTARIA Y CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL?**

### **6.1. INTRODUCCIÓN: LA CONVENCIÓN NO ES UNA ASAMBLEA PARLAMENTARIA NI UNA CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL... SINO UN MÉTODO NUEVO.**

Valéry Giscard d'Estaing iniciaba su andadura al frente de la Convención intentando definir la naturaleza de ésta: "No somos ni una Conferencia Intergubernamental ni un Parlamento. Somos una Convención. No somos una Conferencia Intergubernamental, pues no hemos recibido un mandato de los Gobiernos para negociar, en su nombre, las soluciones que propondremos. Tampoco somos un Parlamento, pues no somos una institución elegida por los ciudadanos para elaborar textos legislativos. (...) Somos una Convención. ¿Qué quiere decir eso? Una Convención es un grupo de mujeres y de hombres reunidos con el único fin de elaborar un proyecto común"<sup>1</sup>.

La definición de Giscard no dice gran cosa respecto a la naturaleza de la Convención, respecto a qué es la Convención. Dilucidar cuál es la naturaleza de la Convención es el objetivo que nos proponemos en este capítulo. Nuestra hipótesis de partida es que se trata de un órgano nuevo y singular, de carácter político y no solamente internacional, propio de una organización política singular como es la Unión Europea. En cierto modo, a nuestro parecer, la Convención reproducirá algunas de las contradicciones o hibridaciones de la propia Unión Europea, entre ellas refleja su naturaleza dual, de organización internacional y sistema político singular.

---

<sup>1</sup> Valéry GISCARD D'ESTAING, *Discurso en la sesión inaugural de la Convención sobre el futuro de Europa*, Bruselas, 28 de diciembre de 2002, (CONV 04/02). Este discurso se incluye como documento nº 6 del Anexo I.

Los analistas coinciden en considerar que los métodos de la Convención no corresponden plenamente ni a los propios de una asamblea parlamentaria ni a una Conferencia Intergubernamental<sup>2</sup>. Para otros es algo así como un híbrido de Asamblea parlamentaria y de CIG<sup>3</sup>. Para estos autores, al reunir representantes tanto de los parlamentos –nacionales y europeo- como de los ejecutivos –nacionales y europeo- desarrollará rasgos propios de los dos, algunos de Asamblea parlamentaria y otros de Conferencia Intergubernamental<sup>4</sup>.

En la Convención pueden detectarse elementos y procedimientos de tipo parlamentario y negociaciones de tipo intergubernamental que recuerdan al entorno de negociación de una Conferencia Intergubernamental<sup>5</sup>. Tendrá, no obstante, numerosos elementos que no permiten que la consideremos ni una Asamblea Constituyente ni una Conferencia Intergubernamental sino algo singular. Los rasgos parlamentarios de la Convención vienen dados fundamentalmente por la preponderancia de los convencionales de origen parlamentario y harán referencia fundamentalmente al estatuto de los convencionales y a sus métodos de trabajo.

A nuestro juicio, más que tener rasgos de Conferencia Intergubernamental, la Convención desarrollará dinámicas propias de ésta y, algunos de sus órganos se comportará como una CIG a causa de su dependencia de un un órgano intergubernamental externo, el Consejo Europeo. En el proceso político de la Convención se produciría un fenómeno que podemos denominar “la Convención fuera de la Convención”. Esto es, el debate político fuera de los muros de la Convención, conducido por no convencionales, miembros del Consejo Europeo, y que va a condicionar y determinar los debates de la Convención. El debate secuestrado a la Convención se produciría fundamentalmente con ocasión de la reforma institucional, el ámbito que ha experimentado dinámicas de corte más intergubernamental.

Otro elemento que reforzaría el carácter de Conferencia Intergubernamental de la Convención es la dependencia de su resultado de la CIG posterior. En este sentido, se propiciaría por parte del Presidente de la Convención el especial protagonismo de los representantes de los

<sup>2</sup> Jacques ZILLER, *La nouvelle Constitution européenne*, Paris, La Découverte, 2004, p. 70.

<sup>3</sup> Francisco ALDECOA LUZARRAGA, “Una Europa”: *su proceso constituyente (2000-2003)*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2003, pp. 136-138; Christine FERRARI-BREEUR, “La Convention: évaluation d’une méthode de changements constitutionnels dans l’Union européenne”, en: Christian PHILIP y Panayotis SOLDATOS, *La Convention sur l’avenir de l’Europe – essai d’évaluation du projet de Traité établissant une Constitution pour l’Europe*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 1-21.

<sup>4</sup> Ziller advierte de los peligros de considerar exclusivamente Asamblea parlamentaria o Conferencia Intergubernamental a la Convención Europea, lo que ha llevado a comentaristas y analistas a críticas mal fundadas del proyecto final. A nuestro juicio es un matiz muy pertinente, que viene causado muchas veces por la visión de la Unión Europea que tiene el observador o estudioso del proceso político de la Convención Europea. Jacques ZILLER, *La nouvelle Constitution européenne*, op. cit., p. 70.

<sup>5</sup> Así para Christine Ferrari-Breur, los métodos de trabajo de la Convención toman prestado a la vez los de una asamblea parlamentaria y los de las conferencias diplomáticas de derecho internacional. Véase: Christine FERRARI-BREEUR, “La Convention: évaluation d’une méthode de changements constitutionnels dans l’Union européenne”, op. cit., p. 11.

Gobiernos, en la creencia en que si se lograba reproducir en su seno una CIG, el producto de la Convención sería asumido por la CIG posterior sin cambios. Por ello, en la búsqueda de la viabilidad de su resultado los representantes de los Gobiernos y, sobre todo, de algunos Gobiernos recibirían un tratamiento privilegiado en la Convención.

La Convención desarrollará numerosos elementos singulares y propios que no se dan ni en una Asamblea Parlamentaria, ni en una CIG, como es la asimetría en los mandatos de los parlamentarios, la desigualdad política de los convencionales, el debate a través de contribuciones, la decisión por consenso, su transparencia y apertura o la química de la Convención. Todos estos elementos rubrican la politicidad de la Convención, y una naturaleza muy singular derivada del carácter complejo de la Unión Europea y de la propia negociación convencional.

Cuando se crea la Convención, se espera que su carácter mayoritariamente parlamentario y la publicidad de sus trabajos harían surgir dinámicas de discusión y deliberación, donde las ideas y los argumentos se impondrían, precisamente éstas la acercarían al constitucionalismo<sup>6</sup>. Sin embargo, un examen empírico de las dinámicas de la Convención mostrará que junto a la argumentación y deliberación, se ha producido también negociación basada en intercambios mutuos típica de una Conferencia Intergubernamental, pero que se produce también en otras instancias como en el Parlamento Europeo. Sin embargo, junto a estas dinámicas identificadas por la mayor parte de los autores, surge una tercera que no es despreciable, que es la lógica de la experticia, en la medida en que una parte considerable del trabajo de la Convención será desarrollado por expertos bajo la supervisión del Praesidium.

Las técnicas parlamentarias y diplomáticas, sin embargo, no se producirán linealmente y con la misma intensidad a lo largo de todo el periodo de la Convención. Una de las constataciones más llamativas de lo singular de este proceso político es que no todas las materias objeto del trabajo de la Convención se sometieron a los mismos métodos y procedimientos. La mayor parte del resultado de la Convención se producirá vía Grupos de Trabajo, sin embargo, esto no es así en todos los casos sino que otras deliberaciones-negociaciones seguirán otros caminos. Así cabe citar la reforma institucional, conducida de cerca por Giscard, los llamados consensos rápidos, esto es cuestiones sobre las que la Convención estuvo de acuerdo desde el principio, y el trabajo de los expertos con toda la tercera Parte. Podemos identificar así tres variantes dentro del método de la Convención: asuntos que siguieron los métodos de las tres etapas;

---

<sup>6</sup> Giscard en su discurso inaugural estima que la función de la Convención es elaborar un proyecto común, después de que a través de distintas etapas de trabajo sean capaces de "convertirse en un crisol en el que cada mes se vaya fraguando un enfoque común". Véase: Valéry GISCARD D'ESTAING, *Discurso en la sesión inaugural de la Convención sobre el futuro de Europa*, op. cit., p. 22. De hecho los métodos que propone para la Convención, de carácter mayéutico, basado en la escucha, el estudio en Grupos de Trabajo y la elaboración de propuestas, persigue precisamente el surgimiento de esa visión común a través de la deliberación conjunta.

materias sometidas directamente a una negociación que bien puede calificarse de preconferencia intergubernamental y asuntos encargados para su reelaboración a un equipo de expertos.

Por último, se expondrá la singularidad del método de Convención, que encierra la clave de su eficacia, método que combina elementos de deliberación, en los asuntos de modelo político, de negociación, en los institucionales y como vía para allanar el acuerdo final y que recurrió también a la importancia de los expertos.

## **6.2. ¿UNA ASAMBLEA PARLAMENTARIA INTERNACIONAL? RASGOS PARLAMENTARIOS DE LA CONVENCIÓN EUROPEA.**

Beach califica a la Convención, por su carácter abierto, de institución similar a un Parlamento<sup>7</sup>. Su elevado número de componentes determina su carácter asambleario<sup>8</sup>. Además muchos de los elementos y prácticas de la Convención recordarán a los de un Parlamento, fundamentalmente la organización de sus trabajos y los métodos de debate y redacción. Sin embargo, en ningún momento, podemos considerarla como una Asamblea constituyente, aunque se impusiera a sí misma el automandato de redactar una Constitución Europea. La razón fundamental para la adopción de técnicas parlamentarias vendría dada por el hecho de que más de un tercio de los convencionales fueran parlamentarios en activo<sup>9</sup>.

En paralelo, la Convención encontraría en el Parlamento Europeo, asamblea supranacional, una fuente de inspiración para organizar sus trabajos<sup>10</sup>. Muchos de los problemas de organización que se le planteaban a la Convención como la intervención de gran número de convencionales, los debates multilingües o la organización política ya habían sido resueltos en el seno del Parlamento Europeo. Sin embargo, en la mayor parte de los casos, las similitudes entre la Convención Europea y el Parlamento Europeo, como paradigma de Asamblea parlamentaria internacional tendrán que ser matizados, ya que sus prácticas y rasgos no serán completamente asimilables, dada la peculiaridad de la Convención Europea.

---

<sup>7</sup> Derek BEACH, *Towards a new method of constitutional bargaining? The role and impact of EU institutions in the IGC and convention method treaty reform*, op. cit., p. 2.

<sup>8</sup> Cabe recordar que la Convención contaba con un total de 207 miembros, entre titulares y suplentes, y 13 observadores, así que contaba con un total de 220 integrantes.

<sup>9</sup> Exactamente un 71% de los convencionales eran representantes de los Parlamentos Nacionales o del Parlamento Europeo. Véase al respecto la tabla nº 4 del Anexo IV.

<sup>10</sup> No en vano el Presidente de la Convención, Giscard que tuvo tanto protagonismo en la organización inicial de los trabajos de la Convención Europea, tenía también experiencia en los trabajos del Parlamento Europeo, dado que fue eurodiputado.

### 6.2.1. Automandato y autoorganización.

La Convención adoptaría desde sus inicios tanto en relación a su funcionamiento como a sus métodos de trabajo muchas de las características parlamentarias. A ello no sería ajeno el lugar donde se reunía —el edificio del Parlamento Europeo en Bruselas— y de que contara con muchos de los servicios de esta institución europea. Ello haría que las prácticas y costumbres que poco a poco se fueron imponiendo fueran las propias de las Asambleas parlamentarias. En este sentido se pueden citar como prácticas parlamentarias recibidas por la Convención la retórica de la “escucha”, la transparencia de sus trabajos y la responsabilidad ante las instituciones que los nombraron<sup>11</sup>.

Quizás un rasgo fundamental que acerca a la Convención a una Asamblea parlamentaria es la legitimación política que reclamará una y otra vez por ser la mayor parte de sus integrantes representantes directos de los ciudadanos. Por tanto, su mayoría parlamentaria es la responsable de su especial legitimidad política. Este hecho permitiría la interpretación del mandato de Laeken en el sentido constitucional. Incluso, utilizando el peso de su “legitimidad” y del consenso obtenido sobre un texto único, podría reclamar la apariencia de un órgano “constituyente”<sup>12</sup>. El automandato de redacción de un Tratado constitucional por parte de la Convención es consecuencia de que la mayor parte de sus integrantes sean políticos y que defiendan además su especial legitimidad como representantes de los ciudadanos europeos.

Como cualquier Asamblea también se dotó de sus métodos de funcionamiento, a través de la adopción de la *Nota sobre los métodos de trabajo*<sup>13</sup>. Esto era algo a lo que le facultaba la Declaración de Laeken que determinaba que la Convención “definirá sus métodos de trabajo”<sup>14</sup>. Sin embargo, no puede considerarse que la Convención desplegara un verdadero poder de autoorganización sino que la persona que se “inventó” los métodos de trabajo y los impuso al pleno fue su Presidente, Giscard<sup>15</sup>. Tenemos, por tanto, aquí un factor que distorsiona su consideración como Asamblea parlamentaria, que tiene poder de autoorganización, que elige sus dirigentes y donde todos sus miembros son iguales y gozan de la misma legitimación.

La organización de los trabajos sería una fuente de enfrentamientos constante entre el pleno y Giscard, e incluso entre el Praesidium y Giscard. En la primera sesión ordinaria de los trabajos

<sup>11</sup> Florian OBERHUBER, “Deliberation and “Mainstreaming”? Empirically Researching the European Convention”, en: Ruth WODAK y Paul CHILTON (Eds.), *A New Agenda in (Critical) Discourse Analysis: Theory, Methodology and Interdisciplinary*, Amsterdam-Philadelphia, John Benjamins, 2005, pp. 165-187, p. 172.

<sup>12</sup> Philippe MANIN, “Del Tratado a la Constitución: ¿ruptura o continuidad?”, en: José VIDAL-BENEYTO (Coord.), *El reto constitucional de Europa*, Madrid, Dykinson, 2005, pp. 87-101, p. 92.

<sup>13</sup> CONVENCION EUROPEA, *Nota sobre los métodos de trabajo*, 14 de marzo de 2002, (CONV 9/02). Este documento se incluye como el nº 7 del Anexo I.

<sup>14</sup> CONSEJO EUROPEO, *Declaración sobre el futuro de la Unión Europea*, Conclusiones de la Presidencia, Anexo I, Laeken, 14 y 15 de diciembre de 2001. Es el documento nº 5 del Anexo I.

<sup>15</sup> El papel de Giscard en el diseño de los métodos de trabajo de la Convención y su división en tres etapas, de escucha, estudio y redacción se ha estudiado en el Capítulo 5.

se manifestaría a través de la gran cantidad de mociones que presentaron los convencionales sobre el Proyecto de Reglamento propuesto por el Praesidium<sup>16</sup>. La pugna al final se saldaría con la adopción de un documento mucho menos ambicioso –una *Nota sobre los métodos de trabajo*– que rebajada considerablemente los poderes de Presidente y Praesidium. En sucesivas ocasiones, los convencionales pelearían además por lograr determinados Grupos de Trabajo o un calendario preciso de redacción.

### 6.2.2. El estatuto de los suplentes.

En algunos de los rasgos parlamentarios de la Convención el Parlamento Europeo tendría una gran influencia, basada en su ascendente como Asamblea parlamentaria multinacional que funciona aceptablemente bien. Entre los elementos que el Parlamento Europeo logra que sean aceptados en el seno de la Convención sería el igual estatus de hecho de titulares y suplentes, elemento de la práctica parlamentaria<sup>17</sup>. En relación a la Convención de la Carta, Tampere sólo disponían en relación a los suplentes que los titulares podrían hacerse representar por éstos en caso de que no pudieran asistir a las reuniones<sup>18</sup>. Siguiendo una práctica propia de su institución, el Parlamento Europeo asignaría a cada uno de sus titulares un suplente con carácter permanente. Esta práctica la seguirían también algunos de las otras instituciones, aunque no con carácter generalizado en el caso de la Convención de la Carta.

Laeken supone un paso más, ya que además de determinar que “los miembros de la Convención sólo podrán ser sustituidos por suplentes en caso de ausencia”, dispone que “los suplentes serán nombrados de la misma forma que los miembros titulares”<sup>19</sup>. Incorpora, por tanto, al “*acquis conventionnel*” la práctica de la Convención de la Carta. Por ello, todos los convencionales titulares –con la evidente excepción de la Presidencia y los observadores– nombrarían suplentes<sup>20</sup>.

<sup>16</sup> En relación a la problemática aprobación del Reglamento, véase: Peter NORMAN, *The Accidental Constitution – The Story of the European Convention*, Brussels, Eurocomment, 2003, pp. 42-46; Alain DAUVERGNE, *L'Europe en Otage? Histoire secrète de la Convention*, Paris, Saint-Simon, 2004, pp. 52-57.

<sup>17</sup> En el Parlamento Europeo se permite a los grupos políticos el nombramiento de suplentes para cada una de las Comisiones en igual número que titulares. El artículo 178.1 del Reglamento de funcionamiento del Parlamento Europeo dispone, además, que “Los suplentes permanentes podrán asistir a las reuniones de la comisión, hacer uso de la palabra y en caso de ausencia del miembro titular, participar en las votaciones”. No se prevén suplentes, como no podría ser de otra manera para el caso de que un eurodiputado no pudiera asistir a Bruselas con carácter puntual. Evidentemente como es común en la práctica parlamentaria, por renuncia o cese de un eurodiputado éste sería reemplazado con carácter permanente por el siguiente de su lista electoral, denominado por el Reglamento “sustituto” (art. 3).

<sup>18</sup> CONSEJO EUROPEO, Composición, método de trabajo y disposiciones prácticas del órgano competente para la elaboración de un proyecto de Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, con arreglo a lo dispuesto en las conclusiones de Colonia, Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Tampere, 15 y 16 de octubre de 1999. Este documento se incluye nº 3 del Anexo I.

<sup>19</sup> CONSEJO EUROPEO, *Declaración sobre el futuro de la Unión Europea*, op. cit.

<sup>20</sup> El Praesidium se planteó la cuestión de si los observadores podrían nombrar suplentes, decidió que de la interpretación de la Declaración de Laeken se excluía esta posibilidad. Sin embargo, se añadió que podría invitarse a sesiones de la Convención personas con una experiencia relevante o que representaran a una determinada institución como alternativa a esta cuestión. Véase al respecto: PRAESIDIUM, *Second Informal Meeting*, 27 February 2002, p. 1.

El estatuto de los suplentes fue una de las cuestiones que inicialmente enfrentó a Giscard con los parlamentarios convencionales con ocasión de la aprobación del Reglamento de la Convención<sup>21</sup>. Los eurodiputados especialmente defendían la igualdad de derechos de los suplentes, siguiendo el antecedente de la Convención de la Carta, porque les daba el doble de posibilidades de intervenir. Giscard, por el contrario, quería limitar su papel al máximo porque temía que de darles protagonismo los titulares apenas aparecieran por la Convención. Ello, a su juicio, perjudicaría al espíritu de la Convención, rebajando además su perfil político. La lucha orquestada del Parlamento Europeo porque se reconocieran más derechos a los suplentes, como ocurre en su institución, llevaría a prácticamente la igualdad de estatuto.

Una de las razones políticas para otorgar a los suplentes derechos equivalentes a los titulares estriba en la abrumadora mayoría de parlamentarios. En la dinámica de la Convención, la igualdad de hecho de los suplentes fortalece a los parlamentarios y, principalmente, a los parlamentarios europeos. Los suplentes de los parlamentarios tienen el mismo rango y la misma legitimación que los titulares, por lo que resultó difícil negarles derechos. No es el caso de los Gobiernos y de la Comisión en los que los suplentes, además de asistir con mucha menos regularidad, eran funcionarios de segundo rango en relación a los titulares. En cualquier caso, una ventaja que aportó la existencia de suplentes a todos los estamentos por igual fue la posibilidad de diversificar la participación en Grupos de Trabajo, habida cuenta de la igualdad de derechos en este aspecto.

Los suplentes experimentarán una evolución en su estatuto. Inicialmente, tanto Laeken como las Normas de Procedimiento son bastantes estrictos en cuanto a sus derechos de participación. Así, la *Nota sobre los métodos de trabajo* en su artículo 5, dispondrá que cuando un miembro de la Convención no pueda asistir a una reunión, podrá ser sustituido por su suplente, pero para que un suplente pueda tomar la palabra en el pleno es necesario que su titular esté ausente un día completo y, además, lo haya notificado a la Secretaría antes de las 9 de la mañana de la sesión plenaria<sup>22</sup>. Por otra parte, contempla la asistencia libre de los suplentes a cualquier reunión de la Convención.

Posteriormente, esas normas se interpretarán en sentido amplio y nos encontraremos con que al final gozarán de un estatuto muy próximo a los titulares<sup>23</sup>. Los suplentes pueden como los

<sup>21</sup> Íñigo MÉNDEZ DE VIGO, *El rompecabezas...*, op. cit., p. 161.

<sup>22</sup> CONVENCION EUROPEA, *Nota sobre los métodos de trabajo*, op. cit.

<sup>23</sup> Así estudios realizados en las primeras etapas, apoyados fundamentalmente en el análisis de los primeros documentos de la Convención, sostenían que los suplentes eran verdaderos suplentes a diferencia de la primera Convención, ya que sólo podrían participar activamente salvo si el titular excusa su asistencia. En la práctica la distinción se difuminaría, a nuestro juicio. Respecto a los que defienden la distinción, véase: Véanse al respecto: Andreas MAURER, "The Convention Method for Enhancing EU Democracy", en: Carlos CLOSA y John Erik FOSSUM, (eds.), *Deliberative Constitutional Politics in the European Union*, Oslo, Arena Centre for European Studies, Arena Report nº 5, 2004, pp. 321-356, p. 339; Ieke VAN DEN BURG, "Constituting Europe – The Convention Method", ARENA Conference on "Democracy and European Governance", Oslo, 4 March 2002, en: <http://www.arena.uio.no/events/Conference2002/documents/Burg.doc>. En relación a estudios posteriores que, por el



titulares presentar contribuciones tanto a la Convención como a los Grupos de Trabajo, elevar mociones, suscribir enmiendas, formar parte de los Grupos de Trabajo y Círculos de Debate, asistir a todas las reuniones de la Convención<sup>24</sup>. Ziller, incluso, reconoce que los suplentes podían solicitar intervenir, incluso, en presencia de su titular y que no en pocas ocasiones, la Presidencia decidió discrecionalmente dar la palabra a los suplentes aún en presencia de su titular<sup>25</sup>.

Por todo ello parece que titulares, suplentes y observadores verían reconocido una igualdad de estatuto y derechos de participación desde un punto de vista material. Formalmente, sin embargo, los procedimientos formales de la Convención se esforzarían por dejar clara la diferenciación, así en todos los documentos de la Convención consta el carácter de “miembro” o “suplente” de cada convencional<sup>26</sup>. A causa de estas consideraciones hemos elegido desde el principio considerar que la Convención contaba de hecho con 205 miembros, incluyendo a los suplentes. La razón más importante para esta consideración reside en el hecho de que los suplentes eran tenidos en cuenta para constatar el consenso, dado que éste se detectaba a través de las intervenciones en el pleno. Sin embargo, con carácter general el Presidente daría la palabra frecuentemente a los suplentes y sus opiniones contarían tanto para sostener enmiendas como para dilucidar su apoyo a las distintas posiciones<sup>27</sup>.

Sin embargo, de cara al consenso final, que han sostenido titulares y suplentes en el seno de los estamentos y las familias políticas, el Presidente de la Convención guardaría las formas, limitando la participación de los suplentes. De los oradores del día 13 de junio y del 10 de julio en que se constata la adhesión de (casi) todos al texto final, se ve que todos los intervinientes son miembros titulares de la Convención con una excepción muy singular, Ana de Palacio, convertida en suplente en la medida en que no podía asistir a las sesiones<sup>28</sup>.

---

contrario, defienden la práctica igualdad material, véase: Jaume DUCH i GUILLOT, “El funcionamiento de la Convención Europea”, en: PAU i VALL, Francesc (Coord.), *Parlaments y regiones en la construcción de Europa, IX Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Madrid, Tecnos, 2003, pp. 47-69.

<sup>24</sup> La equiparación de derechos de los suplentes sería especialmente útil en el caso de la composición de los Grupos de Trabajo. Dado que existían limitaciones para pertenecer a más de un Grupo correspondiente a una misma hornada, la presencia de suplentes permitía diversificar la asistencia de una componente en los distintos Grupos de Trabajo. Los Grupos de Trabajo se estudiarán detenidamente en el Capítulo 8.

<sup>25</sup> Jacques ZILLER, *La nouvelle Constitution européenne*, op. cit., p. 73.

<sup>26</sup> Se consulten contribuciones, enmiendas o intervenciones en el Pleno, junto al nombre de cada uno de los convencionales que las suscriben aparece detallada su condición, si es “miembro” o “suplente”.

<sup>27</sup> Así, los documentos de sesión de la Convención estimaban que “la práctica totalidad de los convencionales sostiene...”, “una mayoría aprueba...”, sin distinguir si se trata de titulares o suplentes.

<sup>28</sup> El caso de la representación del Gobierno español en la Convención y, más concretamente, de Ana de Palacio es verdaderamente singular. En el momento de constitución de la Convención, Ana de Palacio sería elegida representante titular del Gobierno español. Ana de Palacio sería nombrada Ministra de Asuntos Exteriores en julio de 2002 y compatibilizaría esta función con su carácter de convencional titular y del miembro del Praesidium hasta marzo de 2003. En esta fecha pasará a ser suplente, ya que su trabajo como Ministra es muy absorbente, dado que se está produciendo la invasión de Iraq y España es además miembro del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y el Praesidium ha doblado sus trabajos al entrar en la fase de redacción. Así, en marzo de 2003 su suplente, Alfonso Dastis –Secretario de Estado para la Unión Europea–, se convierte en titular y la Ministra en suplente. Sin embargo, en las sesiones finales de los trabajos, entendemos que Ana de Palacio habló de hecho como la representante titular del Gobierno español. Véanse sus intervenciones en: *Transcripción literal de las intervenciones de la sesión plenaria*, 13 de junio de 2003 y 10 de julio de 2003, en: <http://www.europarl.europa.eu/Europe2004>.

Esta suplente de lujo, como no podía ser de otra manera, sería la que tomaría la palabra en nombre del Gobierno español, presumimos que “en ausencia” de Dastis, el titular. Sin embargo, un dato permite apreciar que los suplentes contaron en el consenso final, como es que tanto titulares como suplentes suscribieron la posición minoritaria y así consta<sup>29</sup>. Por otra parte, en el texto final de la Convención, el día 10 de julio sólo los convencionales titulares fueron llamados a estampar su firma<sup>30</sup>. Sin embargo, todos –titulares y suplentes- a través del arduo trabajo de la Convención habían contribuido al producto final.

### **6.2.3. La importancia de las familias políticas.**

La Convención Europea se vertebró en torno a afinidades políticas de una manera informal, así cada uno de los grandes grupos políticos del Parlamento Europeo organizó en la Convención reuniones estables entre todos sus miembros<sup>31</sup>. La estructuración de la Convención en líneas partidistas es consecuencia de su carácter político, de su semejanza con un Parlamento<sup>32</sup>. La organización en torno a afinidades partidistas sería impulsada desde el Parlamento Europeo, trasladando sus prácticas. Incluso, hoy día está consolidándose en otros foros interparlamentarios como forma de estructuración de la cooperación interparlamentaria<sup>33</sup>. La pertenencia a un “grupo político” determinado sería de especial relevancia para los convencionales representantes de Parlamentos pero para los que iban en nombre de los ejecutivos, otras fidelidades e intereses tendrían que ser antepuestos a la pertenencia al “grupo político”.

La “familia política” tiene un carácter transversal, reúne a convencionales de todas las componentes o estamentos, e incluso, a los pertenecientes a la Presidencia y observadores<sup>34</sup>. Tendrían un carácter incluso orgánico, en la medida en que progresivamente se organizaron

<sup>29</sup> David HEATHCOAT-AMORY, Irena BELOHORSKA, Jan ZAHRADIL, Jens-Peter BONDE (miembros titulares) y Peter SKAARUP, Esko SEPPANEN, John GROMLEY, Per DALGAARD, William ABITBOL (suplentes), *Informe de una minoría - La Europa de las democracias*, Contribución nº 347, (CONV 773/03). Este documento se incluye en la Parte final del documento 8 del Anexo I.

<sup>30</sup> Véase: CONVENCION EUROPEA, *Informe de síntesis de la sesión plenaria*, 9 y 10 de julio de 2003 (CONV 853/03), p. 8.

<sup>31</sup> En el Capítulo 8 se estudia detenidamente el papel de las familias políticas en tanto órganos informales de la Convención, su papel en la vertebración de ésta y su contribución decisiva tanto a su peculiar naturaleza como al éxito de la Convención.

<sup>32</sup> En relación a la importancia de los grupos políticos en la organización de la cooperación interparlamentaria en el seno de la Convención, véase: Andreas MAURER, “The Evolution of the Legislative Powers of the European Parliament: An Impact Assessment”, en: VV.AA., *Mélanges en hommage de Jean-Victor Louis*, Bruxelles, Université Libre de Bruxelles, 2003, pp. 309-336.

<sup>33</sup> Desde la experiencia de la Convención, la Conferencia de Organos Especializados en Asuntos Comunitarios de Parlamentos Nacionales y Parlamento Europeo, la COSAC, ha introducido entre sus prácticas las reuniones de trabajo de los Grupos Políticos europeos. Desde octubre de 2003 esta práctica se ha introducido con carácter general en todas sus reuniones como forma de complementar la cooperación interparlamentaria. El 8 y 9 de mayo de 2006 el Parlamento Europeo promovía un Encuentro Interparlamentario sobre el Futuro de Europa en el cual volvió a constatar el protagonismo de las familias políticas en la cooperación interparlamentaria.

<sup>34</sup> En una tabla anexa se recoge la composición de la Convención en relación a los distintos Grupos Políticos del Parlamento Europeo. Sorprende la gran cantidad de convencionales no adscritos o no disponibles, lo que se debe a la presencia de un número considerable de altos funcionarios como suplentes en los estamentos ejecutivos. En cualquier caso, como puede deducirse de la tabla, las familias políticas verdaderamente relevantes y que tendrían incidencia en los trabajos de la Convención serían los populares, los socialistas y los liberales. Esa tabla es la nº 4 del Anexo IV.

reuniones periódicas con anterioridad a cada sesión plenaria, con ordenes del día determinados<sup>35</sup>. El grupo político presentaría contribuciones comunes, posiciones comunes e, incluso, proyectos de Constitución completos. Sus reuniones servirían además para acordar posiciones comunes y organizar su defensa coordinada en el seno del plenario.

En la fase final de la Convención, el “grupo político” tuvo dos funciones determinantes en el éxito de la Convención. En primer lugar, sirvió de correa de transmisión para permitir una posición común de negociación entre el estamento del Parlamento Europeo y de los Parlamentos Nacionales. Este hermanamiento, que reunía a más de dos tercios de los convencionales, fue decisivo a la hora de persuadir a los otros convencionales que se adhirieran al consenso. Por otra parte, en la etapa final de la Convención, cuando se discutieron las enmiendas a la Tercera Parte las tres “familias políticas” principales –populares, socialistas y liberales- consensuaron y presentaron un listado de enmiendas comunes a la propuesta del Praesidium<sup>36</sup>.

La relevancia de las “familias políticas” y la negociación entre ellas que permite el éxito de la Convención son rasgos típicamente parlamentarios. Sin embargo, la naturaleza peculiar de la Convención haría que los grupos políticos no tuvieran la misma función que en un Parlamento. Así, en primer lugar, la Convención no se organizó formalmente en torno a grupos políticos o parlamentarios sino alfabéticamente. Evitando esa distinción se querían evitar por una parte las fracturas ideológicas o partidistas y, por la otra, marginar a una serie de convencionales que por ser altos funcionarios o especialistas no estaban adscritos a ningún grupo político.

Los Grupos Políticos, por tanto, no son órganos formales de la Convención, comienzan siendo reuniones espontáneas para terminar siendo reconocidas como un elemento fundamental de la Convención. En este sentido, en la constatación del consenso final, los representantes de las tres familias políticas mayoritarias serían llamados a manifestar el consenso en nombre de su respectivo grupo en pie de igualdad con los estamentos<sup>37</sup>. A diferencia de un Parlamento, la Convención no se organiza formalmente ni se apoya en los grupos políticos, lo que sirve igualmente para el nombramiento de los cargos de la Convención. Como hemos visto, Laeken

<sup>35</sup> Los protagonistas de la Convención relatan como las reuniones de los grupos políticos se producían en las mañanas previas al inicio de la sesión plenaria. A pesar de su importancia para los trabajos de la Convención, estas reuniones quedan fuera de la agenda de los trabajos de la Convención. Véase: Iñigo MÉNDEZ DE VIGO, *El rompecabezas: así redactamos la Constitución Europea*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2005, p. 158; Kimmo KILJUNEN, *The European Constitution in the Making*, Brussels, Centre for European Policy Studies, 2004, p. 39.

<sup>36</sup> Carta de D.Giuliano Amato, en nombre del Partido de los Socialistas Europeos, D. Elmar Brok, en nombre del Partido Popular Europeo y D. Andrew Duff, en nombre del Partido Liberal, Demócrata y Reformista, 7 de julio de 2003, (CONV 829/03) y Carta de D.Giuliano Amato, en nombre del Partido de los Socialistas Europeos, D. Elmar Brok, en nombre del Partido Popular Europeo y D. Andrew Duff, en nombre del Partido Liberal, Demócrata y Reformista, 8 de julio de 2003, (CONV 833/03).

<sup>37</sup> Así en la sesión final de los trabajos de la Convención el 13 de junio de 2003, Elmar Brok como Presidente de los populares, Andrew Duff como Presidente de los liberales y Hidegard Puwak en nombre de los socialistas manifestarían su adhesión al consenso en nombre de sus respectivas familias políticas. Véase al respecto: *Transcripción literal de las intervenciones de la sesión plenaria*, 13 de junio de 2003, en: <http://www.europarl.europa.eu/Europe2004>.

se fija en el criterio de pertenencia a un estamento para distribuir los sitios del Praesidium, no en los Grupos Políticos<sup>38</sup>.

El peculiar modo de decisión de la Convención, el consenso y la no votación también afecta al papel vertebrador de las familias políticas y relativiza las mayorías y minorías de la Convención. En definitiva, que no se vote ni propuestas ni enmiendas hace que los Grupos Políticos tengan un papel muy diferente en la Convención al propio de un Parlamento. Las enmiendas, aunque hubieran sido consensuadas en el seno de un Grupo Político, no reciben el apoyo de éste en tanto cual sino el de los convencionales con carácter individual. Por tanto, la función del grupo político ha sido la de ser sede de deliberaciones y búsquedas de consensos con carácter transversal entre todas las componentes, y luego con los otros Grupos Políticos pero no la propia de un Parlamento de apoyar y sostener una posición determinada.

La importancia e influencia que desplegarían las grandes familias políticas europeas en la Convención constituye una innovación fundamental en la política constitucional europea. En las CIGs ni la pertenencia a los mismos grupos políticos ni las afinidades ideológicas han sido factores que determinarían coaliciones estables entre los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros. Como en un Parlamento, la presencia de los principales Grupos Políticos de la Unión Europea reforzará la legitimación y representatividad de la Convención. Así, como sostiene Lamassoure, “la Convención reúne a *todos los partidos políticos de todos los países europeos* –en el sentido de «partidos de gobierno»: aquéllos que dirigen los Gobiernos actuales o que tienen vocación de hacerlo<sup>39</sup>. Como cualquier Parlamento con funciones en la política constitucional, la presencia de los partidos políticos representativos sería una cualidad imprescindible para su legitimidad.

#### **6.2.4. Técnicas parlamentarias en el funcionamiento de la Convención.**

Los rasgos principales del funcionamiento de la Convención, en parte dados por la experiencia de la Carta y su reinterpretación por Laeken, tienen muchos puntos en común con las prácticas de una Asamblea parlamentaria internacional. A nadie se le escapa las semejanzas del Praesidium, que organiza y dirige los trabajos de la Asamblea, con la Mesa de los Parlamentos<sup>40</sup>. Sin embargo, esa similitud responde más bien a un paralelismo en las funciones que en su composición y constitución. En la etapa tercera de los trabajos de la

<sup>38</sup> Esto determina la desigual representación de los Grupos Políticos en el Praesidium, donde sólo estarían presentes los tres principales: el PPE con un 33% de los convencionales contaría con 7 miembros de su familia política en el Praesidium, el PSE con un 27% 5 integrantes y los liberales del ELDR con un 12% sólo un miembro. La representación no es de ninguna proporcional como hubiera correspondido a un Parlamento. Quedan excluidos además los siguientes Grupos, los Verdes-Izquierda Unitaria Europea y la Unión por la Europa de las Naciones que tienen cada uno de ellos un 4% de representación de la Convención.

<sup>39</sup> Alain LAMASSOURE, *Histoire secrète de la Convention européenne*, Paris, Albin Michel, 2004, p. 42.

<sup>40</sup> La composición y funciones del Praesidium se analizarán en el Capítulo 8, así como su contribución a la organización y dirección de los trabajos de la Convención y su papel como órgano redactor.

Convención, la función del Praesidium variará, siendo el órgano redactor, lo que puede recordar a las Comisiones constitucionales que redactan las propuestas de Constitución en el seno de Asambleas constituyentes y que luego proponen al Pleno para su adopción.

Los Parlamentos nombran a su Presidente, Vicepresidentes y demás integrantes de la Mesa, reflejando la composición política de la Asamblea. La Convención Europea, por el contrario, no sólo no ha tenido la posibilidad de configurar la composición de su Praesidium, que responde a la lógica de la representación estamental, sino tampoco la de nombrar a la totalidad de sus integrantes. El Consejo Europeo nombró por sí mismo a Presidente y Vicepresidentes y determinó indirectamente quienes habían de desempeñar la representación de los estamentos ejecutivos, los dos representantes de la Comisión y los de las tres Presidencias del Consejo durante los trabajos de la Convención. Así que, en puridad, sólo los estamentos parlamentarios eligieron a sus representantes en el Praesidium.

Los Grupos de Trabajo y Círculos de Debate que protagonizaron la segunda etapa de los trabajos, la de estudio, presentan también similitudes con las Comisiones de los Parlamentos<sup>41</sup>. Los Parlamentos constituyen Comisiones, en las cuales se reparten la totalidad de los diputados, con el objeto de que puedan estudiar detenida y técnicamente las distintas propuestas legislativas y aprobar una, que luego enviarán al Pleno para su adopción final. Grupos y Círculos, a semejanza de las Comisiones serían nombrados respetando un equilibrio de representación política y estamental<sup>42</sup>. Su función igualmente sería el estudio detallado de las distintas opciones que se le presentaban a la Convención y aprobaban finalmente un Informe con recomendaciones dirigidas al Pleno, que éste debatía y sobre las cuales comenzaban a surgir posiciones comunes y consensos.

En la organización del plenario, la Convención adoptaría algunas de las dinámicas presentes en el Parlamento Europeo como la forma de estructurar los debates, aunque adaptadas a sus peculiaridades. Los convencionales que quisieran intervenir en una sesión plenaria, debían comunicarlo con carácter previo a la Secretaría, quien elaboraría una lista con los participantes. En el Parlamento Europeo, por otra parte, sigue la técnica de, en relación a cada cuestión distribuir los tiempos de palabra entre los Grupos Políticos a partes iguales y, entre éstos, a los parlamentarios que hubieran solicitado intervenir en el debate<sup>43</sup>.

---

<sup>41</sup> Los Grupos de Trabajo y Círculos de Debate son órganos formales no permanentes de la Convención, su función es la misma, por lo que ambos caben dentro de la denominación amplia de grupos de trabajo. Sus funciones y contribución al resultado final se examinará en el Capítulo 8.

<sup>42</sup> La diferencia fundamental entre Comisiones y Grupos de Trabajo en sentido amplio es simplemente temporal: las Comisiones, salvo las temporales, se nombran con carácter permanente por toda la legislatura del Parlamento mientras que los Grupos han tenido una existencia temporal limitada al cumplimiento de su tarea, tras lo cual se han disuelto.

<sup>43</sup> Artículo 141 del Reglamento del Parlamento Europeo.

A semejanza del Parlamento Europeo se decidió otorgar a cada uno de los convencionales un corto espacio de tiempo para que se expresaran, que normalmente era de dos minutos, pero en el caso de alguna cuestión compleja se alargó hasta los tres<sup>44</sup>. Se permitía así la intervención del mayor número de convencionales posible<sup>45</sup>. La Secretaría al elaborar con el Presidente el orden de las intervenciones trataba de combinar y conjugar intervenciones de los distintos estamentos, familias políticas, nacionalidades y observadores a fin de garantizar la diversidad de los puntos de vista expresados<sup>46</sup>. La *Nota sobre los métodos de trabajo* atribuía al Presidente la responsabilidad de 'dirigir el debate de forma adecuada, incluso procurando en la medida de lo posible que la diversidad de opiniones de la Convención se refleje en los debates. Podrá proponer que se limiten los tiempos de intervención para que los debates transcurran con fluidez'<sup>47</sup>.

La organización de las reglas de bma de la palabra era vital a causa de lo numeroso de la Convención y de la necesidad de permitir una participación equitativa ya que, en ausencia de voto, sólo las intervenciones permitirían establecer las posiciones y el consenso. Era necesario además, que las reglas de participación, evitaran el riesgo de sabotaje del debate a través del alargamiento de los tiempos de palabra –el llamado *filibustering*-. Las intervenciones de los convencionales eran, por tanto, un sustitutivo del voto y el único medio para determinar la existencia del consenso, de ahí la importancia vital de las reglas de organización de los debates.

La técnica adoptada consistía en que cada convencional que deseara intervenir en una sesión plenaria debería inscribirse con anterioridad en la lista de la Secretaría. Esta elaboraría un listado previamente de acuerdo con una serie de criterios<sup>48</sup>. Cada uno de los convencionales

<sup>44</sup> Desde la organización de los primeros debates el Praesidium acordó que el Presidente debía limitar las intervenciones a tres o cuatro minutos con el objeto de permitir el mayor número posible de puntos de vista. Posteriormente la práctica haría que se limitaran a dos minutos y, con carácter excepcional, en el caso de cuestiones políticas muy relevantes como el debate sobre las instituciones se alargó hasta tres minutos: PRAESIDIUM, *Meeting of the Praesidium. Summary of Conclusions*, 14 March 2002, p. 1.

<sup>45</sup> En el caso del Parlamento Europeo los tiempos de intervención en un debate en sesión plenaria son también muy cortos, aunque no existe un límite formal. El tiempo disponible para cada uno de los debates –teniendo en cuenta que en cada sesión plenaria se debaten numerosos asuntos- se distribuye equitativamente entre los oradores pertenecientes a los Grupos Políticos y los No Inscritos que los hayan solicitado. Cuando se debaten cuestiones de procedimiento, se defiende una modificación del orden del día o se trata de debate generales el tiempo que se otorga a cada diputado para intervenir no supera el minuto. Véanse al respecto los Artículos 141 y 144 del Reglamento interno del Parlamento Europeo.

<sup>46</sup> Constituye un interesante ejemplo el Acta del Praesidium en la cual se organiza la sesión plenaria dedicada a las escuchas a la sociedad civil que se celebró los días 24 y 25 de junio de 2002. En ella se determina un tiempo de palabra para cada uno de los ocho grupos de contacto y los criterios para repartir los tiempos de intervenciones entre los convencionales, distribuidos por componentes proporcionalmente. Así se decide dar un mayor número de minutos a la componente más numerosa, los Parlamentos Nacionales que va reduciéndose en función del número de integrantes de cada estamento. Por su parte, a los observadores se les otorgaría un tiempo de palabra especial para que se pronunciaran en sus respectivas áreas de interés, así se prevén cinco minutos para cada uno de los representantes del Comité de las Regiones en el debate sobre el Informe del Grupo de Contacto Colectividades Regionales y Locales; cinco minutos también para cada uno de los interlocutores sociales con ocasión del debate del Grupo de Contacto Sector Social; las intervenciones también de cinco minutos correspondientes a los representantes del Comité Económico y Social no se adscribirían a ninguno de los Grupos de Contacto específicos. Véase: PRAESIDIUM, *Meeting of the Praesidium. Summary of Conclusions*, 13 June 2002, pp. 4-6.

<sup>47</sup> Artículo 6, apartado 7 de la *Nota sobre los métodos de trabajo de la Convención Europea*.

<sup>48</sup> Respecto al procedimiento para ser incluido en la lista y los criterios que siguen su elaboración, véase: CONVENCION EUROPEA, *Lista de oradores*, 20 de marzo de 2003, (CONV 11/02).

dispondría de un espacio de tres minutos para expresarse, por lo que debía cuidadosamente organizar su discurso para tratar todos los temas que le interesaran<sup>49</sup>.

Estas estrictas reglas, indudablemente, tuvieron el efecto negativo de constreñir los intercambios, impidiendo un debate libre y abierto, más bien se trataba de una sucesión de monólogos. Sin embargo, sus efectos positivos no pueden ser obviados: permitieron una estructuración de los debates, evitando las pérdidas de tiempo y las distracciones en cuestiones accesorias, impidieron el filibustering e hicieron posible cumplir los tiempos previstos para cada cuestión y el avance en los debates. Por otra parte, las intervenciones no se hacían en el vacío sino que se producían sobre el debate previo, conducido a través de la presentación de las contribuciones escritas y difundidas vía Internet<sup>50</sup>.

Una vez experimentada esta fórmula de debate, el Praesidium, con el objeto de dar viveza a los debates, introduciría la llamada “tarjeta azul” que si era blandida por un convencional, le permitía un derecho de réplica de un minuto<sup>51</sup>. Cada cinco intervenciones el Presidente discrecionalmente podía dar entrada a hasta cinco “tarjetas azules” que lo hubieran solicitado<sup>52</sup>. Al mostrar esta fórmula su éxito para dinamizar e incrementar la espontaneidad del debate, días después el Praesidium introduciría, además, las “tarjetas verdes”, que permitían a los oradores que hubieran sido objeto de réplica, contestar brevemente la intervención<sup>53</sup>.

En el caso de las normas de funcionamiento del Parlamento Europeo, existe al final de cada debate un derecho de réplica de los diputados que lo soliciten “por alusiones personales”, esto es, porque otro diputado en el debate se haya referido a su persona u opiniones<sup>54</sup>. Este derecho de réplica parlamentario está limitado a tres minutos. Las tarjetas azules incrementarían también la posibilidad de que los suplentes se expresaran junto a los titulares en un pleno<sup>55</sup>. Casi todas las prácticas de intervención en el pleno son similares, como se ve, a las del Parlamento Europeo, institución con muchos puntos en común a la Convención Europea<sup>56</sup>.

<sup>49</sup> Como ya hemos visto al hablar de los suplentes, un hábito discrecional del Presidente llevó, incluso, a que se admitiera las intervenciones de los suplentes hasta en presencia y junto a la intervención de su titular, por ello en ocasiones en la lista previa aparecían ambos.

<sup>50</sup> Jacques ZILLER, *La nouvelle Constitution européenne*, op. cit., pp. 73-74.

<sup>51</sup> Esta innovación en los procedimientos del plenario se anunciaría con ocasión de la tercera sesión plenaria de la Convención. Véase: CONVENCIÓN EUROPEA, *Nota relativa a la sesión plenaria*, 15 y 16 de abril de 2002, (CONV 40/02), p. 1.

<sup>52</sup> PRAESIDIUM, *Meeting of the Praesidium. Summary of Conclusions*, 13 April 2002, p. 1.

<sup>53</sup> PRAESIDIUM, *Meeting of the Praesidium. Summary of Conclusions*, 25 April 2002, p. 1.

<sup>54</sup> Artículo 145 del Reglamento interno del Parlamento Europeo.

<sup>55</sup> Así, a título de ejemplo, puede constatarse en el listado de oradores de la sesión de 9 de julio de 2003, como Giscard dio derecho de réplica en respuesta a una tarjeta azul a MacCormick, sustituto de Voggenhuber, quien intervendría en la misma sesión. Véase al respecto: CONVENCIÓN EUROPEA, *Informe de síntesis de la sesión plenaria*, 9 de julio de 2003, (CONV 853/03), p. 9.

<sup>56</sup> Otra costumbre de origen parlamentario que se introduciría al cabo de unos meses sería el dedicar quince minutos de cada sesión plenaria para que los miembros de la Convención dirigieran libremente sus cuestiones a la Convención. Véase: PRAESIDIUM, *Meeting of the Praesidium. Summary of Conclusions*, 22 May 2002, p. 1.

Por último, cabe recordar cómo las lógicas de construcción del consenso son parlamentarias. Los estamentos parlamentarios tienen experiencia en lograr una posición común que luego contrastan y negocian con sus adversarios políticos mayoritarios. Esta es precisamente la técnica que se siguió para el logro del consenso de junio, en que los dos estamentos parlamentarios, por su parte, consensuaron sus preferencias de cara a la reforma. Luego las compararon y negociaron llegando a la posición común que sustentó el consenso de la Convención, en una carta que presentaron al Presidente de la Convención<sup>57</sup>. Por todo ello, como puede verse mucho del funcionamiento habitual de la Convención, e incluso de la prácticas negociadoras deben a la experiencia parlamentaria su éxito.

### **6.3. LA CONVENCION EUROPEA NO ES UNA ASAMBLEA CONSTITUYENTE.**

A pesar de que podemos detectar numerosos rasgos assemblearios, la Convención Europea no es de ninguna manera una Asamblea Constituyente. La razón fundamental que nos lleva a apreciar este dato es que sus integrantes no han sido directamente elegidos por los ciudadanos para que redacten una Constitución. Los convencionales fueron designados por sus instituciones para que les representaran en una institución especial con un mandato muy abierto “examinar las cuestiones esenciales que plantea el futuro desarrollo de la Unión e investigar las distintas respuestas posibles”<sup>58</sup>. Así para Araceli Mangas, la Convención es una asamblea de notables, con “cierta legitimidad democrática europea y nacional, aunque no eran representantes elegidos directamente para una misión constituyente”<sup>59</sup>.

Otro elemento que no permite calificar a la Convención de Asamblea Constituyente es la constatación de que con su convocatoria los Estados miembros no renuncian a la aplicación del artículo 48 del TUE<sup>60</sup>. Los Gobiernos de los Estados miembros no han cedido su “poder constituyente” a la Convención Europea, en la medida en que en la Declaración de Laeken contemplan ésta sólo con la función de preparar los trabajos de la posterior Conferencia Intergubernamental<sup>61</sup>. Por tanto, en última instancia, los Gobiernos de los Estados miembros se

<sup>57</sup> Carta al Presidente de la Sra. Giannakou en nombre de los parlamentarios nacionales y del Sr. Méndez de Vigo, en nombre de los miembros del Parlamento Europeo, 12 de junio de 2003.

<sup>58</sup> CONSEJO EUROPEO, *Declaración sobre el futuro de la Unión Europea*, op. cit.

<sup>59</sup> Araceli MANGAS MARTIN, *La Constitución Europea*, Madrid, Iustel, 2005, pp. 31-32.

<sup>60</sup> En cualquier caso, a tenor de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, los Estados no disponen de libertad para elegir por qué procedimiento revisan los Tratados sino que han de aplicar obligatoriamente los procedimientos tipificados en los Tratados, sea el artículo 48 del TUE u otro de los procedimientos especiales. Véase al respecto: Sentencia *Gabrielle Defrenne/SABENA*, de 8 de abril de 1976, asunto 43/75; Dictamen 2/94, de 28 de marzo de 1996, sobre la adhesión de la Comunidad Europea al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades fundamentales.

<sup>61</sup> Sin embargo, para Cot la Convención Europea ha constituido una verdadera delegación del poder constituyente por parte de los Gobiernos de los Estados miembros, al menos durante el tiempo de desarrollo de la Convención. Jean-Pierre COT, “Les défis de la Convention européenne: ou comment rattraper un retard de légitimité”, en: Olivier BEAUD, Anaud LECHEVALIER, Ingolf PERNICE y Sylvie STRUDEL, *L'Europe en voie de Constitution. Pour un bilan critique des travaux de la Convention*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 69-85, p. 82.



reservan el ejercicio de su competencia constituyente en el seno de la CIG que obligatoriamente había de seguir a la Convención Europea.

Para que podamos calificar a una Asamblea de constituyente, además, ha de reunir, entre otros requisitos, la posibilidad de deliberar libre e incondicionadamente. Estos aspectos estarían limitados en el debate de la Convención Europea, fundamentalmente por la influencia de lo intergubernamental. Así, veremos que aunque Giscard solicite de todos los convencionales que se expresen como hombres libres a título personal, esto sería prácticamente imposible en el caso de los representantes de los Gobiernos, que expondrán la postura de sus mandatarios. Otros convencionales no gubernamentales considerarán además que no les está permitido defender otras posiciones que las de sus mandatarios sino que tienen el imperativo de representarles<sup>62</sup>. Entonces el requisito de libre deliberación no se cumple por igual para todos los convencionales.

En el caso de la incondicionalidad, veremos en un punto posterior como, en paralelo a la Convención, se produce un debate –lo que llamamos “la Convención fuera de la Convención”– que condicionaría en múltiples aspectos el alcance de los debates y deliberaciones de la Convención. Por otra parte, otro elemento específico de la Convención que no permite su consideración como Asamblea Constituyente es la desigualdad real existente entre los convencionales, que examinaremos más adelante en este Capítulo.

Así, por distintas razones que emanan del constitucionalismo occidental implantado entre nosotros, la Convención Europea no puede ser identificada con una Asamblea Constituyente. Sus integrantes no han sido elegidos por los ciudadanos para ello, es además una institución dependiente de la CIG posterior, sus integrantes no pueden deliberar libremente y tampoco todos sus miembros gozan de una igualdad real. La consideración, por parte de algunos autores, de la Convención Europea como Asamblea Constituyente lleva al cuestionamiento de lo democrático y legítimo de la Constitución que ha redactado<sup>63</sup>. Este, a nuestro juicio, no puede ser un diagnóstico más erróneo, toda vez que a la Unión Europea no pueden trasladarse linealmente las reglas de democracia que rigen para el Estado-nación, ya que no es un Estado-nación, sino una institución compleja, cuya legitimidad no sólo proviene de los ciudadanos sino

<sup>62</sup> Véase como firme defensora de esta posición a la parlamentaria nacional británica, Gisela Stuart, que se queja, por otra parte, de que los parlamentarios nacionales que se sentían directamente responsables ante su electorado fueran una minoría. Gisela STUART, *The Making of Europe's Constitution*, London, Fabian Society, 2003, p. 18.

<sup>63</sup> Entre los autores que, entre nosotros, se han opuesto frontalmente a la Constitución Europea por considerarla un atentado a la democracia, aplicando las reglas del Estado-nación, por lo que para ellos es un secuestro del poder constituyente, véase: Pedro CHAVES GIRALDO (Coord), *La Constitución destituyente de Europa: Razones para otro debate constitucional*, Madrid, Catarata, 2005; Eloisa DÍAZ CÓRDOBA, *El fraude de Europa: una Constitución sin ciudadanos*, Córdoba, Almazara, 2005; Xavier PEDROL y Gerardo PISARELLO, *La Constitución furtiva: por una construcción social y democrática de Europa*, Barcelona, Icaria, 2004; Carlos TAIBO ARIAS, *No es lo que nos cuentan: una crítica a la Unión Europea realmente existente*, Barcelona, Ediciones Grupo Z, 2004.

también de los Gobiernos de los Estados elegidos democráticamente, y de sus Parlamentos nacionales.

La Convención, sin embargo, es una institución constitucional, en la medida en que ha compartido con la CIG ese poder constituyente, al redactar un proyecto completo de Tratado Constitucional que ha condicionado fundamentalmente los trabajos de la CIG<sup>64</sup>. Se ha producido una división del trabajo por la que la Convención ha deliberado y propuesto y la CIG ha enmendado o rubricado las propuestas de la Convención. Se trata de un ejercicio del poder constituyente legítimo en términos jurídicos en la medida en que no se aparta de lo dispuesto por el artículo 48 del Tratado de la Unión Europea.

El poder constituyente, por tanto, sigue en manos de los Estados miembros, pero éstos han accedido –unos de mejor gana y otros de peor- con otros actores políticos, representantes de las instituciones parlamentarias y ejecutivas de la Unión Europea, en el seno de la Convención. En su defensa del método funcional, Jean Monnet defendía el papel de la creación de nuevas instituciones para alterar las dinámicas políticas previas. La creación de la Convención Europea no puede sino demostrar una vez más lo acertado de su diagnóstico.

#### **6.4. LA REPERCUSIÓN DE LO INTERGUBERNAMENTAL EN LA CONVENCION.**

A lo largo de la vida de la Convención, analistas y convencionales, en algunas ocasiones se quejaron de que la Convención funcionaba como una CIG encubierta, con un dominio de los representantes de los Gobiernos y en la que los demás convencionales no serían sino actores secundarios<sup>65</sup>. Esa apreciación no se encuentra completamente justificada, la Convención fue mucho más que una CIG, teniendo un peso fundamental su mayoría de parlamentarios. La síntesis entre los representantes de las cuatro componentes hizo alumbrar consensos imaginativos donde una CIG nunca habría logrado llegar<sup>66</sup>.

Si sólo hubiera sido una CIG encubierta, dada la división de los Gobiernos en las últimas semanas en torno a la propuesta institucional, no se hubiera podido lograr el consenso. A pesar de la etapa final en que los gobiernos se han comportado como una Conferencia

---

<sup>64</sup> En este sentido, para Christine Ferrari-Breeur es una "Asamblea preconstituyente". Christine FERRARI-BREEUR, "La Convention: évaluation d'une méthode de changements constitutionnels dans l'Union européenne", op. cit., p. 7.

<sup>65</sup> El 16 de enero de 2003, a consecuencia del desembarco de los Ministros de Asuntos Exteriores en la Convención, un gran número de convencionales firmaron una carta dirigida al Presidente de la Convención en la cual le pedían que hiciera todo lo posible para evitar que la Convención se convirtiera en una CIG anticipada. *Euobserver*, 17.01.2003.

<sup>66</sup> Sólo cabe recordar que asuntos como la personalidad jurídica de la Unión Europea, el establecimiento de una jerarquía de normas, la eficacia del principio de subsidiariedad o la cuestión de los pilares eran cuestiones que se habían considerado en las últimas citas constitucionales pero que se habían cerrado sin acuerdo.

Intergubernamental, finalmente los representantes gubernamentales preferían evitar posiciones aisladas y no oponerse, incluso, a sus propios Parlamentos.

Sin embargo, en ocasiones se comportaría como una CIG, detectándose prácticas de negociación intergubernamental al más puro estilo diplomático. Negociaciones promovidas desde el Praesidium con el objeto de “mantener a todo el mundo a bordo”. La repercusión de lo intergubernamental vendría dada tanto por la posición privilegiada que tendrían los representantes de los Gobiernos en el seno de la Unión como por el desarrollo de prácticas de negociación entre éstos y donde el resto de los convencionales quedaron más marginados. La preponderancia de los factores intergubernamentales se debía al hecho capital de la dependencia de la Convención del Consejo Europeo. En la medida en que la viabilidad del producto de la Convención dependía de la CIG posterior, privilegiar las opiniones de los Gobiernos que se sentaban en sus filas era una parte fundamental de la estrategia de búsqueda del éxito de la Convención<sup>67</sup>.

Por otra parte, la influencia de los Gobiernos en la Convención también se efectuaría a distancia y sería creciente a medida en que se iba revelando la importancia de los trabajos de la Convención y las posibilidades de que redactara un proyecto de Tratado Constitucional como deseaba. Desde fuera los Jefes de Estado y de Gobierno de los quince tratarán de influir en algunos de los debates de la Convención, formulando sus propuestas de debate inicialmente. En una fase posterior esa “Convención fuera de la Convención” tomaría la forma de numerosas reuniones de miembros de los Gobiernos buscando posiciones comunes y la creación de distintas coaliciones.

La influencia de lo intergubernamental en los trabajos de la Convención se agudizaría en la etapa final de los mismos, fundamentalmente en torno a la discusión del dossier institucional<sup>68</sup>. Los miembros de los Gobiernos, coordinados por Giscard, serían directamente los actores del debate, introduciéndose un método que inicialmente se quiso que fuera exclusivamente intergubernamental. Sin embargo, la insistencia del resto de los convencionales impediría que fuera un debate sólo entre los Gobiernos. En la fase final de los trabajos de la Convención y a causa de la discusión sobre el debate institucional el Praesidium llegaría a desarrollar verdaderas dinámicas de CIG y llegó a estar bloqueado por el veto ejercido por el representante del Gobierno español.

---

<sup>67</sup> En este sentido, el propio Giscard admitiría ante los representantes de los Gobiernos en la Convención: “Cada vez que un Gobierno ha hecho constar una preocupación fundamental, nos hemos esforzado por tenerla en cuenta”. Véase al respecto: Alain LAMASSOURE, *Histoire secrète de la Convention européenne*, Paris, Albin Michel, 2004, p. 444.

<sup>68</sup> Así Dehoussé, en una apreciación que no compartimos, considera que los Estados han seguido siendo los amos del juego sobre todo por la CIG que sigue a la Convención. Para él esta es la razón por la cual en el Tratado Constitucional los elementos de continuidad han podido sobre los de cambio. Véase al respecto: Renaud DEHOUSSE, “Beaucoup de bruit pour presque rien?”, *L'Europe en formation*, nº 4, 2004, pp. 13-30, p. 20.

Giscard fue a la vez, el opositor y el promotor de la intergubernamentalidad de la Convención Europea. En numerosas ocasiones, advirtió a los convencionales contra las negociaciones intergubernamentales y otras formas de coaliciones que pudieran desestabilizar la Convención<sup>69</sup>. Por otra parte, él mismo será el principal promotor de la intergubernamentalidad, promoviendo “la Convención fuera de la Convención”, esto es, privilegiar y recoger en las propuestas de la Convención el consenso sobre determinadas propuestas alcanzado fuera de los muros de la Convención exclusivamente entre los Jefes de Estados y de Gobierno. De Giscard se decía frecuentemente que presidía dos Convenciones paralelas, la de Bruselas y la compuesta por los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros.

Indudablemente hay que reconocer a Giscard que sus numerosos viajes y consultas a los Jefes de Estado y de Gobierno eran un ejercicio de conexión con la realidad, de asegurarse el futuro y la viabilidad del proyecto de la Convención. Si bien la Convención no era exclusivamente intergubernamental, dependía de lo intergubernamental, su origen y su destino estaban en los Gobiernos de los Estados miembros, toda vez que como imponía Laeken el producto de la Convención serviría de base para los trabajos de la CIG. Adoptar un texto que no contara con el consenso de los representantes intergubernamentales equivalía a su muerte política, aún antes de nacer. Aún así, como veíamos, algunos consensos forzados y arrancados a los representantes gubernamentales serían deshechos por la posterior CIG de 2003-2004.

#### **6.4.1. La dependencia del Consejo Europeo: la sombra de la CIG es alargada.**

La Convención Europea se desarrolló “a la sombra de la Conferencia Intergubernamental”<sup>70</sup>. Quiere esto decir que la Convención no fue una entidad autónoma, una asamblea constituyente, que pudiera deliberar libre e incondicionalmente. Por el contrario, su autonomía estuvo constantemente amenazada por la influencia invisible de los Jefes de Estado y de Gobierno, materializada no sólo a través de sus representantes, sino sobre todo del hecho de que, primero el Consejo Europeo y luego la CIG tendrían la última palabra sobre el producto de la Convención<sup>71</sup>.

<sup>69</sup> Al dar la bienvenida al Ministro de Asuntos Exteriores griego el 15 enero de 2003 que se incorporaba a la Convención, y al Praesidium, advirtió que la Convención no debía convertirse en una CIG y que toda negociación debía tener lugar en público. CONVENCION EUROPEA, *Transcripción de la sesión plenaria*, 15 de enero de 2003, en: <http://www.europarl.europa.eu/Europe2004>.

<sup>70</sup> Paul MAGNETTE y Kalypso NICOLAÏDIS, “The European Convention: Bargaining in the shadow of Rhetoric”, *West European Politics*, vol. 27, nº 3, May 2004, pp. 381-404, p. 390.

<sup>71</sup> En la Declaración de Laeken el Consejo Europeo convoca la Convención para preparar los trabajos de la CIG, cuando termine sus trabajos entregaría su documento al Consejo Europeo. A tenor de la Declaración “Junto con el resultado de los debates nacionales sobre el futuro de la Unión, el documento final servirá de punto de partida para los debates de la Conferencia Intergubernamental que adoptará las decisiones definitivas”. Por todo ello, la Declaración de Laeken no establece en ningún caso que el producto de la Convención vincule a la CIG, sino que junto a los debates nacionales consituirá la base para el comienzo de sus trabajos, que podrían concluir en una dirección completamente diferente de la establecida por la Convención. Véase al respecto: CONSEJO EUROPEO, *Declaración sobre el futuro de la Unión Europea*, op. cit.

La sombra de la CIG no recortaría las ambiciones de la Convención, que desde el principio interpretó de forma libre y ambiciosa su mandato en el sentido constitucional. La influencia de la CIG posterior y su propia ambición de que su proyecto tuviera viabilidad, fuera adoptado por la posterior CIG, hizo a la Convención también comportarse de forma realista y no tratar de impulsar posiciones que no tuvieran la oportunidad de ser consideradas por la CIG<sup>72</sup>. Deliberadamente la Convención optó por un funcionamiento que diera viabilidad a sus trabajos. Por ello, en ningún momento se consideró la posibilidad de marginar a los Gobiernos, aún en los últimos tiempos complicados. Así, como sostiene Magonette, la Convención deliberó bajo la sombra del veto<sup>73</sup>. Esto obligaría a que, en ocasiones, contra la oposición manifiesta de la mayoría de convencionales, se privilegiaran los intereses nacionales de un Gobierno concreto, sus “red-lines”

Giscard d’Estaing como Presidente de la Convención nombrado por el Consejo Europeo era el vínculo natural entre éste y la Convención. Además, Giscard d’Estaing llevó a cabo todo a lo largo de la Convención una diplomacia paralela, visitando regularmente las principales capitales europeas y sondeando la opinión de los Jefes de Estado y de Gobierno en relación a las principales propuestas que se iban abriendo paso en los debates de la Convención. Así Giscard sólo comienza a trabajar en el Anteproyecto de Tratado Constitucional más que después de que el Ministro de Asuntos Exteriores británico Jack Straw se pronunciara públicamente a favor de que la Unión Europea dispusiera de una Constitución, lo que se interpretó como la luz verde del Gobierno británico.

La viabilidad de la propuesta de la Convención dependía, por tanto, de que en su seno se desarrollara con éxito una CIG. Una CIG que, por otra parte, no bloqueara el marco de las nuevas dinámicas de la Convención. Esto iba a tener como consecuencia la desigualdad de hecho de los convencionales, destacando la importancia que se daría desde los órganos directores de la Convención a los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, y entre estos especialmente a los de los algunos Estados miembros<sup>74</sup>. Sin embargo, como en la

<sup>72</sup> En este sentido, en la Declaración de Roma Giscard describiría el proyecto de la Convención como el punto de equilibrio entre sueño y realidad. Esto es, ambicioso pero sin perder de vista aquello que tenía posibilidades de ser aceptado por la CIG. Véase al respecto: VALÉRY GISCARD D’ESTAING, PRESIDENTE DE LA CONVENCION EUROPEA, *Declaración de Roma*, 18 de julio de 2003.

<sup>73</sup> Paul MAGNETTE, “Deliberating under the Shadow of the Veto”, *EUSA Review*, vol. 16, nº 4, Fall 2003, pp. 1-2.

<sup>74</sup> Así, como ejemplo, en una entrevista al diario *Le Monde*, Giscard defiende las razones basadas en el pragmatismo que le llevan a privilegiar la posición del Gobierno británico sobre las de otros y a tratar de dar respuesta a sus posiciones más razonables. “Me esfuerzo por que nuestro texto de Constitución sea compatible con las demandas de los británicos proeuropeos deseosos de participar en la vida de Europa. No quiero poner a los británicos proeuropeos en una situación insostenible”. Es consciente, por tanto, de la posición delicada del Gobierno británico, al cual se le pueden arrancar algunas concesiones pero que pueden ponerle en una posición interna muy delicada dada la fuerza del euroescepticismo no sólo en la oposición sino incluso en las propias filas del Partido Laborista en el poder. Marginar al Gobierno británico para él es equivalente a hundir el barco de la Convención. Por otra parte es consciente de que en el marco de la Europa ampliada, nuevos Gobiernos comparten la visión británica de Europa: “Al mismo tiempo, dentro de la gran Europa ampliada, algunos de sus argumentos tradicionales retoman su valor”. Véase al respecto: VALÉRY GISCARD D’ESTAING, PRESIDENTE DE LA CONVENCION EUROPEA, “Il faut à l’UE un projet progressif réalisé para étapes, comme l’Union monétaire”, *Le Monde*, 14.03.2003.

Convención por desgracia sólo se reprodujo imperfectamente el marco de la CIG, por lo que su propuesta no fue adoptada como tal por la CIG sino que fue revisada.

El carácter intergubernamental de la CIG se acentuaría a partir del otoño de 2002, en el que comenzaba el desembarco de los Ministros de Asuntos Exteriores en la Convención como representantes de sus Gobiernos. Esto ponía de manifiesto la toma de conciencia por parte de los Gobiernos de la relevancia política que estaba adquiriendo la Convención y de la necesidad no sólo de quedarse a la expectativa sino de actuar desde dentro. La presencia y eficacia real de los Ministros de Asuntos Exteriores, especialmente la de los Estados más grandes como Francia y Alemania, sería relativamente pequeña, contra lo que pudiera parecer.

Sus cargadas agendas de trabajo, especialmente en los meses de la cuestión de Iraq, sólo les permitían visitas fantasmas, en las que intervenían rápidamente en el pleno para a continuación abandonarlo. Por todo ello, la presencia de los Ministros de Exteriores, contra lo que se creyó, no llegó a ser un elemento de reforzamiento de las posiciones de los respectivos Gobiernos pero sí una muestra de la importancia que daban a la Convención y que se manifestaría eficazmente a través de otros recursos como la dedicación de más personal técnico a la defensa de las posiciones. La escalada de importancia de la Convención a los ojos de los Gobiernos rubricaba, además, el hecho de que ya nadie consideraba la posibilidad del escenario minimalista de la Convención, el que fuera un mero grupo preparatorio que debatiera una serie de propuestas, sino, por el contrario, su entidad de órgano decisorio de naturaleza constitucional.

Sin embargo, no en todos los asuntos los Gobiernos mostrarían igual interés. Puede así observarse que en determinados Grupos de Trabajo, los gobiernos mostrarían tal interés que podríamos hasta decir que se comportarían como mini-CIGs<sup>75</sup>. Así algunos Grupos como el de Acción Exterior reunirá a un número muy importante de representantes de los Gobiernos, que prácticamente se pronunciarían y debatirían sobre todos los asuntos<sup>76</sup>. Ello no impediría que se produjera una rica argumentación y que salieran del Grupo importantes consensos sobre innovaciones relevantes que difícilmente hubieran salido de una CIG como la agrupación de todas las disposiciones relativas a la acción exterior en un mismo título, el marco común de principios y objetivos y la innovación institucional del Ministro de Asuntos Exteriores con doble consenso.

---

<sup>75</sup> El comportamiento y desarrollo de los distintos Grupos de Trabajo se examinará en el Capítulo 8.

<sup>76</sup> El Grupo Acción Exterior reuniría a trece de los quince representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, y a ocho de los trece representantes de los Gobiernos candidatos. Véase al respecto la tabla recogida en el anexo correspondiente a la composición de los órganos *ad hoc*. Es la tabla nº 7 del Anexo IV.

El interés creciente por parte de los Gobiernos permitiría el desarrollo dentro de la Convención de dinámicas de CIG, dinámicas encuadradas dentro de un nuevo entorno deliberativo que permite posiciones amplias y constructivas. Así las posiciones nacionales cambian y se adaptan al escenario de las nuevas propuestas que se van avanzando en el seno de la Convención. Sin embargo, no se puede minimizar el hecho de que en ocasiones se privilegiaran las posiciones de determinados Gobiernos —esto es, admitir un veto implícito— contra las posiciones numéricamente mayoritarias en el seno de la Convención.

#### **6.4.2. La porosidad de la Convención: “la Convención fuera de la Convención”.**

La Convención no era una institución estanca, aislada de los debates y hechos del exterior, por el contrario era porosa y especialmente a las propuestas de los actores principales en la política europea, los Jefes de Estado y de Gobierno. Denominamos “la Convención fuera de la Convención” al debate político desarrollado fuera de las paredes de la Convención, por no convencionales<sup>77</sup>. Al provenir muchas de estas propuestas de los cargos más elevados en los Gobiernos, incidirían decisivamente en el debate convencional, sobre todo en materia institucional. La “Convención fuera de la Convención” o la legitimidad del Consejo Europeo para intervenir en los debates estaría hasta justificada por Laeken, en la medida en que es la instancia política de la cual depende<sup>78</sup>.

La existencia de propuestas intergubernamentales que van a incidir y condicionar decisivamente los debates de la Convención es algo que diferencia a esta Convención de la primera, la de la Carta. Esto se debe fundamentalmente al carácter político de esta segunda frente al más técnico de la primera. Supone igualmente una intergubernamentalización de la Convención, en el sentido de que limita las opciones de ésta para deliberar libre e incondicionadamente. Ese debate paralelo condiciona a la Convención en la medida en que por la influencia de la CIG posterior, se abre camino la idea de que determinados Gobiernos fuertes no sostendrían la propuesta de la Convención, más que si recoge sus ideas concretas. Otras instituciones, como la Comisión, también intentaría alimentar el debate público a través de propuestas externas como el proyecto Penélope o la constitución de dos grupos de trabajo, con muy poca fortuna sin embargo<sup>79</sup>.

<sup>77</sup> En la tabla anexa que recoge la cronología de la Convención se ha añadido una columna llamada también “La Convención fuera de la Convención” en la que se recogen acontecimientos y debates externos a la propia Convención que tendrían una notable influencia en ella. En este epígrafe, por razones temáticas, examinaremos solamente las propuestas intergubernamentales, que por otra parte fueron también las más importantes. Es la cronología nº 2 del Anexo II.

<sup>78</sup> La Declaración de Laeken, al establecer la obligación del Presidente de presentar informes orales a los distintos Consejos Europeos, añade “lo que le permitirá al mismo tiempo recabar la opinión de los Jefes de Estado o de Gobierno”, por lo que parece que reconoce el derecho de éstos de incidir en el debate convencional. Véase al respecto: CONSEJO EUROPEO, *Declaración sobre el futuro de la Unión Europea*, op. cit.

<sup>79</sup> COMISION EUROPEA, *Estudio de viabilidad. Contribución a un Anteproyecto de Constitución de la Unión Europea. Documento de trabajo*, 4 de diciembre de 2002. La Comisión, a iniciativa del Presidente Prodi, crearía a finales de enero de 2003 dos Grupos de Trabajo para debatir la continuación del proyecto europeo: uno sobre el modelo social y

Sin embargo, en la medida en que la Convención fue desarrollando sus trabajos y materializando que era una arena de discusión de gran importancia, los Jefes de Estado y de Gobierno trataron de incidir en la misma a través de distintas propuestas intergubernamentales, unas en solitario, otras en coalición de varios Gobiernos, unas serían canalizadas a la Convención a través de sus respectivos representantes en forma de contribuciones, otras no pero calarían, etc. Esta “Convención fuera de la Convención” consiste, por tanto, en sacar la deliberación fuera de las paredes y los protagonistas de la Convención y tratar de incidir en ella.

En cualquier caso, se trata de un hecho asimétrico en la medida en que no todos los Jefes de Estado y de Gobierno trataran de incidir en sus trabajos con sus propuestas, sino que será fundamentalmente cosa de los “grandes”. Por otra parte, la Convención fuera de la Convención no afecta a todos los debates constitucionales con carácter general sino, prácticamente, sólo a los asuntos relativos a las instituciones y, en menor medida, a la defensa europea. Otra razón que no cabe desdeñar para que se produjera “la Convención fuera de la Convención” en torno al debate institucional fue la negativa de Giscard sobre que la Convención entrara en este dossier hasta enero de 2003. El debate institucional, por tanto, se produjo pero fuera del plenario de la Convención, en los pasillos y en las capitales.

El debate entre Jefes de Estado y Gobierno comenzaría en torno a la propuesta de creación de un Presidente estable para el Consejo Europeo, que terminara con la discontinuidad y falta de visibilidad de las Presidencias rotatorias del Consejo<sup>80</sup>. El 6 de marzo de 2002, Chirac en un mítin en Estrasburgo será quien proponga que para dar liderazgo político a Europa es necesario fortalecer el Consejo Europeo, creando la figura de un Presidente estable de la Unión Europea<sup>81</sup>. Dos meses después, el 15 de mayo, Blair se adherirá a esta propuesta proponiendo un mandato presidencial de cinco años, como el Parlamento y la Comisión. Pocos días después, el 20 de mayo, Aznar se une a la propuesta del Presidente, añadiendo que debería ser un antiguo Jefe de Estado o de Gobierno y que debería estar flanqueado por un equipor presidencial formado por un sistema rotatorio por cinco o seis Jefes de Estado o de Gobierno. La propuesta de creación de un Presidente estable del Consejo Europeo, apoyada

---

otro sobre la dimensión cultural y espiritual de Europa. Sus resultados no tuvieron ninguna repercusión sobre los trabajos de la Convención y ni siquiera llegaron a trascender sus resultados.

<sup>80</sup> En relación a las distintas propuestas institucionales emanadas de los Gobiernos véase: Alain DAUVERGNE, *L'Europe en otage?*, op. cit., pp. 106-112; 132-143 y 204-208; Alain LAMASSOURE, *Histoire secrète de la Convention européenne*, op. cit., pp. 293-325; Peter NORMAN, *The Accidental Constitution*, op. cit., pp. 174-185.

<sup>81</sup> En un valioso trabajo Schoutheete y Helen Wallace analizan la naturaleza y los puntos débiles del Consejo Europeo, que requieren de una adaptación de cara a la ampliación. Entre ellos examinarán los defectos del actual sistema de Presidencias y qué implicaciones tendría la creación de una Presidencia permanente. Véase: Philippe de SCHOUTHEETE y Helen WALLACE, “Le Conseil européen”, *Notre Europe, Research and European Issues*, nº 19, Septiembre 2002, esp. pp. 21-23.



por los líderes de varios Estados grandes, comenzaba a ser conocida como ABC, por las iniciales de los apellidos de sus tres promotores Aznar-Blair-Chirac.

El Consejo Europeo de 20 y 21 de junio, celebrado en Sevilla, también se ocupaba de la cuestión de la Presidencia del Consejo, al adoptar el Informe Solana sobre la reforma del Consejo, que lleva a cabo una fuerte crítica de la Presidencia rotatoria del Consejo<sup>82</sup>. El Consejo Europeo propone que, dado el intenso debate sobre el futuro de la Presidencia, se siga con la reflexión y, añade por exigencias de los pequeños, "en toda adaptación del actual sistema de rotación semestral deberá seguir respetándose el principio de la igualdad entre los Estados miembros"<sup>83</sup>.

Los Estados pequeños se oponen a la Presidencia estable, que ven como un medio para que los grandes refuercen su posición. La primera reacción formal se hace esperar, es el primer Memorandum del Benelux sobre la arquitectura institucional europea, hecho público el 4 de diciembre de 2002<sup>84</sup>. En la propuesta global propone el reforzamiento de la Comisión, guardiana de los intereses de los pequeños, tanto en relación a sus competencias como a que sea elegida directamente por el Parlamento Europeo. En relación a la Presidencia del Consejo se oponen tajantemente a un Presidente permanente nombrado fuera de los miembros de la institución. Defienden que para reforzar la coherencia de la actuación europea es necesario que el Consejo de Asuntos Generales sea presidido por el Presidente de la Comisión y el de Relaciones Exteriores por el Alto Representante-Comisario de Relaciones Exteriores. La rotación igualitaria entre todos los Estados miembros debe mantenerse en el caso de la Presidencia del Consejo Europeo y de los Consejos especializados.

Ese mismo 4 de diciembre comenzarían las reuniones de miembros de los Gobiernos europeos –no convencionales- para tratar de formar coaliciones en relación a los debates de la Convención. En esa fecha se reunirían siete pequeños países a convocatoria de Grecia para tratar de encontrar un entendimiento en relación al futuro de Europa. Debaten igualmente las propuestas del Memorandum del Benelux. Un mes después, el 7 de enero de 2003, Chirac y Schröder se reúnen para tratar de llegar a una propuesta de reforma institucional común de cara a la Declaración sobre el futuro de Europa que quieren suscribir conjuntamente con motivo del aniversario del Tratado del Elíseo. Ese día no llegan a un acuerdo: Schröder apoya la

<sup>82</sup> JAVIER SOLANA, SECRETARIO GENERAL DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Preparar al Consejo para la ampliación. Informe al Consejo Europeo*, 7 de marzo de 2002, (S0044/02), en: <http://ue.eu.int>.

<sup>83</sup> CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones de la Presidencia*, Consejo Europeo de Sevilla, 20 y 21 de junio de 2002, puntos 3 a 7 y especialmente el punto 4.

<sup>84</sup> PRIME MINISTERS OF BELGIUM, NETHERLANDS AND LUXEMBOURG, *Memorandum of the Benelux, A balanced institutional framework for an enlarged, more effective and more transparent Union*, Brussels, 4 December 2002, en: <http://europa.eu/constitution/futurum>. Posteriormente, el Memorandum del Benelux sería presentado a la Convención como contribución conjunta de los tres representantes gubernamentales. Véase: Louis MICHEL, Grijs de VRIES y Jacques SANTER, *Memorandum del Benelux: un marco institucional equilibrado para una Unión ampliada, más efectiva y más transparente*, Contribución nº 171, (CONV 457/02).

propuesta ABC, pero no así Fischer, que impulsa una visión federalista donde la institución a fortalecer sería la Comisión<sup>85</sup>. Finalmente acaba aceptando esta propuesta, que se presenta a la Convención como propuesta francoalemana sobre la arquitectura institucional, que recoge la conocida ahora como propuesta ABCD, D por “Deutschland”<sup>86</sup>.

La contribución francoalemana sería una propuesta de compromiso, recogiendo tanto elementos intergubernamentales promovidos por Francia, como federales requeridos por Alemania<sup>87</sup>. Entre los primeros se recogía la creación del Presidente del Consejo Europeo, nombrado por dos años y medio, con las funciones de preparar los trabajos de esta institución y velar por la ejecución de sus decisiones y representar a la Unión Europea en la escena internacional. Para contentar a los alemanes se busca también reforzar a la Comisión a través de su elección por el Parlamento Europeo y posterior ratificación por el Consejo Europeo, y la responsabilidad conjunta ante estas dos instituciones<sup>88</sup>. En relación al Consejo proponen la separación de sus funciones legislativas y ejecutivas; que el Consejo de Asuntos Generales sea presidido por el Secretario General del Consejo, el de Relaciones Exteriores por el Ministro de Asuntos Exteriores y el resto de los Consejos especializados que elijan su Presidencia por dos años y medio respetando una rotación igualitaria.

La reacción del Benelux, como muestra de la revuelta de los pequeños no se haría esperar, el mismo día 16 Bélgica, en nombre del Benelux, publica un comunicado claro<sup>89</sup>. Alaban la mayor parte de las propuestas de la contribución pero en relación a la Presidencia permanente del Consejo Europeo temen “que modifique sustancialmente el equilibrio entre las instituciones y que impida el papel de motor de la construcción europea desempeñado por la Comisión”<sup>90</sup>.

<sup>85</sup> En octubre de 2002, en el curso de una cena con Prodi, el Canciller Schröder ya había afirmado que apoyaba la idea de creación de una Presidencia permanente fuerte para el Consejo Europeo. Sin embargo, el Gobierno alemán tarda unos meses en respaldar oficialmente esta propuesta en la medida en que el Jefe del partido en coalición Verde y Ministro de Asuntos Exteriores, Fischer, no comparte estas ideas intergubernamentales. En el otoño de 2002 Fischer además tendría una posición privilegiada en el seno del Gobierno en coalición en la medida en que se le debía la reelección de los roji-verdes. Véase al respecto: “Schröder backs strong EU President”, *Euractiv*, 11.10.2002.

<sup>86</sup> Dominique DE VILLEPIN y Joschka FISCHER, *Contribución francoalemana sobre la arquitectura institucional de la Unión*, Contribución nº 192, 16 de enero de 2003, (CONV 489/02).

<sup>87</sup> Por esta razón muchos criticarían su falta de coherencia interna; así para Duff era un mero ejercicio de “cortar y pegar” que había resultado en un collage o para Méndez de Vigo, el típico compromiso de una sociedad de socorros mutuos. Véase al respecto: Íñigo MÉNDEZ DE VIGO, *El rompecabezas...*, op. cit., p. 265.

<sup>88</sup> Otra cuestión espinosa para las visiones de los Estados grandes y pequeños sería la composición de la Comisión. La contribución francoalemana no es muy clara al respecto, no dice cuál ha de ser el tamaño de la Comisión pero sí que “el Presidente de la Comisión puede operar una distinción en el seno del colegio entre comisarios que tengan una cartera sectorial y comisarios encargados de funciones o misiones específicas con un sistema de rotación igualitario”.

<sup>89</sup> PREMIER MINISTRE VERHOFSTADT, VICE-PREMIER MINISTRE MICHEL ET MINISTRE NEYTS, *Contribution franco-allemande à la Convention*, Communiqué de Presse, Affaires étrangères, 21.01.2003, en: <http://europa.eu/constitution/futurum>.

<sup>90</sup> Sin embargo, en el seno de la propia Convención, no del “debate secuestrado”, en octubre se presentaba una contribución que hace compatible la idea de estabilidad que otorga la Presidencia del Consejo Europeo con la de defensa de la Comisión, que promueven los pequeños. Se trata de la Contribución Lequiller que promueve simplemente que la Presidencia del Consejo Europeo y de la Comisión sea ejercida por la misma persona, que goce además del respaldo del Parlamento Europeo y por tanto de los ciudadanos europeos. En el consenso final la Convención no llega a hacer suya una idea tan federalista pero sí a levantar los obstáculos que impedían el ejercicio conjunto de las dos Presidencias. Véase al respecto: Pierre LEQUILLER, *Un Presidente para Europa*, Contribución nº 108, 7 de octubre de 2002, (CONV 320/02). Esta misma propuesta, al final de la Convención, sería también impulsada por parte de la “familia política” liberal. Véase: Lamberto DINI, Andrew DUFF y Pierre LEQUILLER, *Por una presidencia única, en el futuro del Consejo Europeo y la Comisión*, Contribución nº 327, 11 de mayo de 2003, (CONV 746/03).

El 4 de febrero de 2003, momento en el que comienzan los enfrentamientos entre Estados miembros sobre la guerra de Irak, se celebra una Cumbre francobritánica que va a debatir algunas propuestas del Grupo de Trabajo “Defensa” que habían sido inspiradas por otra contribución francoalemana<sup>91</sup>. Discuten y ven que sus posiciones no están muy alejadas en materia de capacidades militares, flexibilidad en la PESD, cláusula de solidaridad y misiones Petersberg. En todos estos asuntos el Reino Unido manifiesta que podría unirse al consenso de la Convención, pero se opone a la cláusula de defensa mutua por entender que no es compatible con la OTAN.

El 28 de febrero de 2003, ya en pleno enfrentamiento entre los principales Gobiernos por motivo de la Guerra de Irak, se celebrará una Cumbre entre Blair y Aznar donde se acordará una posición común en materia institucional, tratarían de contrapesar la propuesta francoalemana que había sido hasta ese momento la única de referencia en el debate<sup>92</sup>. Su contribución común propone el nombramiento de la Comisión por mayoría cualificada del Consejo Europeo y su posterior aprobación por el Parlamento, respalda la figura de la Presidencia del Consejo Europeo que debería tener un mandato de cuatro años. Sugieren la creación de equipos de Estados miembros para repartirse la presidencia de los Consejos especializados por una duración de dos años. Apoyan la creación de un Ministro de Asuntos Exteriores que presidirá el Consejo de Relaciones Exteriores y tendrá un derecho formal de iniciativa y apoyan la sugerencia de Giscard de crear un Congreso Europeo, formado por representantes del Parlamento Europeo y de los Parlamentos Nacionales para debatir las grandes líneas políticas de la Unión.

A partir de abril, cuando se ve que a falta de dos meses del final de los trabajos, la Convención por fin tendrá que abordar el debate institucional, las reuniones entre pequeños y medianos Estados para tratar de formar coaliciones frente a los grandes se multiplicarán. Así el 1 de abril de 2003, se reunieron siete pequeños y medianos Estados con el objeto de alinearse en torno a la propuesta institucional del Benelux, coalición que fue denominada por la prensa como los “Siete enanitos”<sup>93</sup>. Su propuesta institucional fundamentalmente respaldaba el fortalecimiento de la Comisión, una composición de esta institución basada en un comisario por Estado miembro y la permanencia de la rotación de las Presidencias del Consejo Europeo y del Consejo. Sólo cuatro días después, el 4 de abril, dieciséis Estados pequeños y medianos

---

<sup>91</sup> En relación a las propuestas francoalemanas en materia de seguridad y defensa, véase: Dominique DE VILLEPIN y Joschka FISCHER, *Propuestas francoalemanas conjuntas en el ámbito de la política europea de seguridad y defensa*, Contribución nº 150, 22 de noviembre de 2002, (CONV 422/02).

<sup>92</sup> Ana PALACIO y Peter HAIN, *Las instituciones de la Unión*. Contribución nº 264, 28 de febrero de 2003, (CONV 591/03).

<sup>93</sup> Los siete enanitos eran el Benelux más Portugal, Austria, Finlandia e Irlanda.

firman una propuesta institucional contra la ABCD<sup>94</sup>. El 16 de abril se produce una nueva reunión de 18 pequeños y medianos, a los que se suman Bulgaria y Rumanía, en la que fijan su posición de negociación frente a los grandes.

Finalmente, a pocas semanas del fin de los trabajos, Bélgica convocaría en Bruselas una Minicumbre entre algunos de los Estados que se habían señalado en la oposición contra el ataque a Iraq. Se reunieron así el 29 de abril Alemania, Bélgica, Francia y Luxemburgo con el objeto de debatir la creación de una Unión Europea de Seguridad y Defensa. Las conclusiones de la Minicumbre iban en la dirección de subrayar la necesaria independización de la defensa europea de la OTAN y tomaban muchas de las ideas que se habían consensuado en el seno del Grupo de Trabajo Defensa<sup>95</sup>. Defendían la idea fundamental de que era necesario establecer una cooperación reforzada para la creación de una defensa europea, dado que no pueden avanzar todos a la vez, coexistiendo sensibilidades atlantistas, neutrales o retrasos sustanciales. La Minicumbre de Defensa generó una verdadera crisis entre los otros mandatarios, especialmente España y Reino Unido, que lo vieron como un intento de afianzar un núcleo duro en torno a Alemania y Francia.

La “Convención fuera de la Convención” por parte de los miembros de Gobiernos que no son convencionales muestra la importancia que adquiere para los Jefes de Estado y de Gobierno una Convención que va de menos a más. Supone el reconocimiento implícito de su legitimidad política, por lo que tratan de influir en sus resultados por todos los medios a su alcance. Esta estrategia se producirá incluso por los que esperan de ella sus resultados más minimalistas. Aunque sea a través del temor que experimentan ante sus propuestas y la carrera por la formación de alianzas y el lobbying, los Gobiernos le reconocen un cierto carácter constitucional.

#### **6.4.3. La priorización de los asuntos de poder: el “secuestro” del debate institucional a la Convención.**

Uno de los principales causantes de que la Convención se desarrolle también fuera de ella misma es Giscard que, en ocasiones va a valerse de la prensa para proponer ideas concretas para el debate y que va a hacer que sean debatidas o rebatidas por los políticos fuera de la Convención. Esto será lo que ocurra en materia institucional, y en mucha menor medida, en relación a la acción exterior<sup>96</sup>. Exponíamos en el epígrafe anterior como la mayor parte del

---

<sup>94</sup> Los únicos Estados pequeños y medianos entre miembros y candidatos que se quedan fuera son Grecia, porque al ser Presidencia no quiere implicarse en estas coaliciones, Dinamarca, Suecia, Bulgaria y Rumanía.

<sup>95</sup> Véase al respecto: *Declaración de Bruselas tras la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de Alemania, Francia, Luxemburgo y Bélgica sobre la defensa europea*, 29 de abril de 2003, en: <http://www.elysee.fr>.

<sup>96</sup> El peso de lo intergubernamental en relación a la Acción Exterior sería considerable pero de forma distinta al capítulo institucional. La Acción Exterior siguió los métodos de la Convención, debatiéndose en la primera etapa y siendo objeto de dos Grupos de Trabajo específicos. Lo esencial de sus propuestas serían las resultantes de estos métodos. La

debate fuera de la Convención se producía en relación a la reforma de las instituciones, cuestión de máxima relevancia política para los Gobiernos europeos y que Giscard trató de dejar para los últimos meses de la Convención. Por otra parte, la redacción y aprobación del capítulo en materia de instituciones escaparía a los métodos generales de la Convención.

Dado que se impidió que el debate institucional estuviera en la agenda de la Convención, éste se produjo pero fuera de los debates oficiales y del pleno. Sin embargo, no puede obviarse que la organización de las instituciones es una de las cuestiones que más preocupaban a los convencionales, lo que se deduce del alto número de contribuciones sobre la arquitectura institucional que se presentan a la Convención antes del debate oficial<sup>97</sup>. El secuestro del debate institucional a la propia Convención y las propuestas institucionales hechas por los Jefes de Estado y de Gobierno no gustaron a los convencionales. En una contribución firmada por un gran número de ellos el 8 de julio de 2002, y entre los firmantes estará hasta el propio Hain- se quejarán de este hecho<sup>98</sup>. Afirman “Es hora de llevar este debate a la Convención, a quien pertenece”. Después de establecer una serie de principios que han de guiar la reforma institucional concluyen: “Creemos que es urgente que la Convención comience a debatir estos asuntos”.

Una de las más constantes demandas de los convencionales sería la creación de un Grupo de Trabajo sobre la reforma institucional. Cuestión que Giscard y Kerr descartaron, según ellos porque temían el potencial divisor que este asunto pudiera tener y que, además, todos los convencionales quisieran ser parte del Grupo de Trabajo. Presidente y Secretario General de la Convención asumieron la difícil decisión de retrasar todo lo posible el debate sobre las instituciones para que no impidiera los consensos en otros ámbitos por su potencial para crear brechas entre los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros<sup>99</sup>. Por otra parte, consideraban que si las cuestiones difíciles se dejaban para el último momento, la presión del tiempo podía incidir positivamente, empujando al conjunto de la Convención a la búsqueda del consenso sobre la propuesta que el Presidente les sometiera<sup>100</sup>.

---

incidencia de lo intergubernamental se refiere a la aceptación de los “red-lines” de algunos Gobiernos, esencialmente el británico, por lo que se estudiará en relación a la lógica de negociación, al final de este capítulo.

<sup>97</sup> Aún cuando estuviera todavía fuera de la agenda, hasta el 20 de enero de 2003, fecha en que se produce el primer debate en el pleno sobre la reforma institucional, los convencionales habían presentado hasta 26 contribuciones específicas de 199 que se había presentado hasta ese momento, que se refirieran con carácter exclusivo a las instituciones de la Unión. No contamos el alto número de contribuciones de carácter general que como las propuestas de Constitución o las que versan sobre los principios que han de guiar con carácter general la redacción del Tratado Constitucional.

<sup>98</sup> 41 MIEMBROS DE LA CONVENCION, *Contribución de ciertos miembros de la Convención*, Contribución nº 59, 8 de julio de 2002, (CONV 177/02).

<sup>99</sup> Formalmente, el Presidente Giscard diría que la razón para retrasar el debate sobre las instituciones residía en que la Convención no podía entrar a debatir el contenido de un Tratado (Niza) que todavía estaba siendo objeto de ratificación por parte de los Estados miembros. Así, el primer debate institucional, el 20 y 21 de enero de 2003 prácticamente coincidiría en el tiempo con la entrada en vigor de dicho Tratado, sólo diez días después, el 1 de febrero de 2003.

<sup>100</sup> Alain DAUVERGNE, *L'Europe en otage?*, op. cit., p. 165.

Finalmente, el Praesidium decidiría iniciar la tercera fase de los trabajos con el debate sobre la reforma de las instituciones, que se previó para los días 20 y 21 de enero de 2003<sup>101</sup>. Se programó un debate de los típicos de la fase de escucha, orientado por un documento de reflexión elaborado por la Secretaría y aprobado por el Praesidium que se remitió a los convencionales junto a las preguntas de Laeken relativas a las instituciones<sup>102</sup>. Esa discusión, sin embargo, no sería en realidad todo lo abierta y plural que se hubiera querido, ya que se encontró influida por la presentación unos días atrás de la contribución francoalemana sobre la arquitectura institucional<sup>103</sup>. El debate institucional, por tanto, no versó sobre el papel de la Secretaría sino que se limitó a la toma de posición de los convencionales respecto a la propuesta francoalemana que monopolizó el contenido de los debates.

En relación a la posición de los convencionales, tanto la prensa en su momento, como la totalidad de los cronistas subrayaron que los convencionales en su mayoría se oponían al contenido de la propuesta francoalemana, fundamentalmente a la creación de la Presidencia permanente del Consejo Europeo<sup>104</sup>. El resumen de la sesión plenaria sobre las notas de Giscard y de Kerr será mucho más prudente, estimando que “Varios miembros de la Convención, con el respaldo de otros más, propusieron que se sustituyera la presidencia rotatoria del Consejo Europeo por una figura más permanente de presidente con dedicación plena”<sup>105</sup>, aunque al final del mismo reconocerá que la Presidencia permanente del Consejo Europeo como sustitución de la rotatoria era objeto de “dudas”. Terminaba subrayando la necesidad de proseguir las reflexiones y los debates, tarea que abordaría inmediatamente el Praesidium.

No habría más debates en plenario sobre la reforma institucional, al Praesidium tampoco se le convocó para profundizar la reflexión y estudiar las distintas propuestas. Por el contrario, Giscard decidiría guardarse para sí esa tarea y discutirlo directamente con los Jefes de Estado y de Gobierno en el seno del Consejo Europeo. A causa de la Guerra de Iraq, cuyo comienzo coincide con el Consejo Europeo de marzo, Giscard no podría consultar a los Jefes de Estado y de Gobierno hasta el Consejo Europeo de Atenas de 16 de abril de 2003, organizado para

<sup>101</sup> PRAESIDIUM, *Meeting of the Praesidium. Summary of Conclusions*, 19 December 2002, p. 1.

<sup>102</sup> Véase al respecto: CONVENCION EUROPEA, *El funcionamiento de las instituciones*, 10 de enero de 2003, (CONV 477/03).

<sup>103</sup> Dominique DE VILLEPIN y Joschka FISCHER, *Contribución francoalemana sobre la arquitectura institucional de la Unión*, Contribución nº 192, 16 de enero de 2003, (CONV 489/02).

<sup>104</sup> Así el artículo relativo a la discusión de EUObserver llegaba a contabilizar las intervenciones: para ellos cuarenta convencionales se habían pronunciado en contra de las propuestas francoalemanas, siete a favor y siete habían permanecido neutrales. Véase al respecto: “Franco-German plans bad received in Convention”, *EUObserver*, 21.01.2003. Baste con citar otros titulares de la prensa europea que recogían el contenido de los debates sobre las instituciones para ver que predominaba la impresión contraria a la propuesta francoalemana: “Giscard vision on EU leadership draws fire”, *Financial Times*, 21.01.2003; “Double présidence: les dents grincent à la Convention sur l’avenir”, *Libération*, 21.01.2003; “Little support for Franco-German Presidency plan in Convention plenary”, *Euractiv*, 21.01.2003. Los cronistas igualmente se harán eco de la percepción del poco apoyo que recibieron las propuestas francoalemanas: Íñigo MÉNDEZ DE VIGO, *El rompecabezas...*, op. cit., p. 266; Peter NORMAN, *The Accidental Constitution*, op. cit., pp. 179-181; Alain DAUVERGNE, *L’Europe en otage?*, op. cit., pp. 138-143.

<sup>105</sup> CONVENCION EUROPEA, *Informe resumido de la sesión plenaria*, 20 y 21 de enero de 2003, (CONV 508/03), pp. 3, 9 y 10.

firmar las Actas y Tratados de Adhesión de los diez nuevos Estados miembros. El dossier institucional iba a sufrir un considerable retraso, quedaban menos de dos meses para el final de los trabajos de la Convención<sup>106</sup>.

Giscard plantearía a los Jefes de Estado y de Gobierno una serie de preguntas en relación a la reforma institucional, que fueron respondiendo a través del tradicional "tour de table"<sup>107</sup>. Les preguntó su opinión en relación a cómo garantizar la continuidad en el trabajo del Consejo Europeo y las otras formaciones del Consejo; el tamaño y la composición de la Comisión Europea tras la ampliación; el nombramiento y los poderes del Presidente de la Comisión; el nombramiento y los poderes del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión Europea; y la oportunidad de crear un Congreso formado por los representantes de los Parlamentos Nacionales y el Parlamento Europeo.

Conoceríamos el resultado de la discusión a través de la rueda de prensa posterior al Consejo Europeo informal, en el cual por primera vez los diez candidatos que habían firmado los Tratados de Adhesión tomaron parte activa<sup>108</sup>. Tanto el Presidente Simitis como Giscard subrayarían que el único punto sobre el cual existía unanimidad era la creación del puesto de Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión Europea. Admitirían también la existencia de posiciones divergentes en relación a las Presidencias del Consejo Europeo y del Consejo y al tamaño y composición de la Comisión. Respecto a las otras dos cuestiones –nombramiento y poderes del Presidente de la Comisión y el Congreso- no se presentaron ningunas conclusiones.

En Atenas, Giscard recordaría que los dos asuntos sobre los cuales la Convención aún tenía que llegar a acuerdos -reforma insitucional y acción exterior- eran de especial conocimiento de los Ministros. Hizo un llamamiento especial para que tanto los Ministros presentes en la Convención como los otros representantes gubernamentales tomaran parte activa en las discusiones, comprometiéndose incluso a organizar los debates de forma que coincidiera con sus apretadas agendas<sup>109</sup>. Giscard apelaba directamente a que la CIG se desarrollara en el interior de la Convención en relación a las cuestiones altamente políticas.

---

<sup>106</sup> En Atenas Giscard también solicitó a los Jefes de Estado y de Gobierno más tiempo para que la Convención pudiera terminar satisfactoriamente su trabajo, le sería denegado, le dirían que la Convención tendría que entregar su trabajo a la Cumbre de Tesalónica el 20 de junio a más tardar.

<sup>107</sup> Las preguntas formuladas se encuentran en el Informe oral presentado por Giscard al Consejo Europeo de Atenas, véase: VALÉRY GISCARD D'ESTAING, *Rapport oral sur l'état des travaux de la Convention européenne*, Athènes, 16 avril 2003, en: <http://european-convention.eu.int/>.

<sup>108</sup> Véase: Valéry GISCARD D'ESTAING and Costas SIMITIS, *Informal European Council: Presidency Press Conference*, 16.04.2003, en: <http://www.eu2003.gr/>

<sup>109</sup> Valéry GISCARD D'ESTAING, *Rapport oral sur l'état des travaux de la Convention européenne*, op. cit., p. 5.

Tras el intercambio de impresiones de Atenas, Giscard tomaría sobre sí el peso absoluto de redacción de las disposiciones institucionales, sin contar con el Praesidium<sup>110</sup>. Al mismo tiempo que presentaba a este órgano la propuesta institucional que había salido de su propia pluma, el 22 de abril su portavoz Meyer-Landrut presentaba a la prensa la propuesta institucional<sup>111</sup>. La propuesta de Giscard y Kerr era extremadamente intergubernamental y divisora, que favorecía a los Estados grandes y no respondía en absoluto a lo debatido en la Convención<sup>112</sup>. Consideraba un Presidente fuerte del Consejo Europeo apoyado por un equipo formado por un Vicepresidente del Consejo Europeo, dos miembros del Consejo Europeo y los Presidentes de los principales Consejos sectoriales, entre ellos el Ministro de Asuntos Exteriores. Establecía que el Consejo debía decidir por una mayoría de Estados miembros que reuniera dos tercios de la población europea. La Comisión quedaría reducida a un Presidente, dos Vicepresidentes y diez comisarios y reintroducía en el articulado su propuesta de Congreso de los Pueblos de Europa.

El Praesidium se empeñaría a fondo en un clima tenso en devaluar las propuestas de Giscard, llegando tras días de tensas discusiones a aprobar el texto que finalmente se presentaría a la Convención Europea el 24 de abril de 2003<sup>113</sup>. Este consideraba la creación de un Presidente estable, menos presidencial y más director de los trabajos del Consejo Europeo, y eliminaba su equipo presidencial. Rebajaba el perfil del Congreso pero mantenía una Comisión reducida y la doble mayoría como forma de decisión del Consejo. La hábil estrategia negociadora de Giscard se había revelado exitosa, con su propuesta de máximos hacía ahora que el compromiso del Praesidium que la había recortado sustancialmente, se viera como deseable, como el mal menor.

Sin que se dieran cuenta, Giscard había hecho que la Convención terminara por considerar como una buena base de negociación la propuesta francoalemana que en enero había sido rechazada mayoritariamente<sup>114</sup>. La negociación final no sería fácil con los pequeños y medianos y España y Polonia rechazando algunos de los aspectos de la propuesta, como la Prsidencia estable, la composición de la Comisión y el sistema de la doble mayoría<sup>115</sup>. El

<sup>110</sup> Curiosamente en las Actas del Praesidium correspondientes a las dos reuniones siguientes al Consejo Europeo informal de Atenas no consta que Giscard informara a sus colegas de los resultados del debate institucional planteado a los Jefes de Estado y de Gobierno: Véanse respectivamente: PRAESIDIUM, *Meeting of the Praesidium, 22-23 April 2003*; CONVENCION EUROPEA, *Summary Report of the Plenary Session, 24-25 April 2003*, (CONV 696/03).

<sup>111</sup> Norman subraya que Giscard llevaba entre seis y ocho semanas trabajando en secreto con Kerr y dos colaboradores en su casa de París sobre la propuesta de reforma institucional, que no requirió demasiadas modificaciones tras el intercambio de Atenas. La propuesta que se presentó a la prensa engañosamente llevaba el membrete de la Secretaría como todos los demás documentos elaborados por ésta y aprobados por el Praesidium. Véase al respecto: Peter NORMAN, *The Accidental Constitution*, op. cit., p. 222.

<sup>112</sup> Norman presenta una transcripción del citado documento de Giscard que circuló informalmente entre los convencionales pero que nunca sería un documento oficial de la Convención. Véase al respecto: Peter NORMAN, *The Accidental Constitution*, op. cit., pp. 343-349.

<sup>113</sup> CONVENCION EUROPEA, *Proyecto de artículos para el Título IV de la Parte I de la Constitución*, 23 de abril de 2003, (CONV 691/03).

<sup>114</sup> Kimmo KILJUNEN, *The European Constitution in the Making*, op. cit., p. 106.

<sup>115</sup> Caben recordar las reunión de Atenas en que dieciocho Estados se había opuesto a los dos primeros aspectos; no iba a ser fácil convencerles en la Convención. España lograría una coalición temporal de todos los Estados que se



capítulo institucional sólo sería objeto de una ronda de enmiendas y debate o una única lectura, si se quiere, dejándose su revisión para el acuerdo final<sup>116</sup>.

Como ya se ha visto, precisamente los obstáculos que pervivieron hasta el último día y que hicieron dudar sobre el éxito de la Convención hasta el propio día 12 eran todos de naturaleza institucional. Las profundas divisiones en relación a la Presidencia del Consejo Europeo y el Consejo y la composición de la Comisión entre pequeños y medianos y grandes, y la oposición de Polonia y España al sistema de doble mayoría como forma de decisión del Consejo llevarían a que el Praesidium desde finales de mayo hasta junio se comportara como una verdadera Conferencia Intergubernamental<sup>117</sup>.

Cada uno de los representantes gubernamentales olvidaría a su estamento y hablaría por sí mismo, defendiendo sus intereses nacionales, e incluso algunos de los representantes institucionales y parlamentarios harían lo mismo. El desarrollo de dinámicas de CIG en el seno del Praesidium planteaba el problema fundamental de que no todos los Estados miembros contaban con miembros de su nacionalidad en este órgano<sup>118</sup>. No gozaba, por tanto, ni de representatividad ni de legitimidad suficiente para representar una CIG anticipada. El Praesidium quedaría finalmente paralizado y deslegitimado por el veto del representante español Dastis, una vez que pierde el apoyo de los pequeños y medianos.

---

oponían por la razón que fuera a la propuesta institucional del Praesidium. Se harían llamar los “amigos del método comunitario”, oponiéndose frontalmente a la revisión de los acuerdos de Niza. Véase: Alfonso DASTIS, Dick ROCHE, Hening CHRISTOPHERSEN, Danuta HÜBNER, Hannes FARNLEITNER, Rytis MARTIKONIS, Michael ATTALIDES, Lena HJELM-WALLÉN y Peter HAIN, *Una Constitución para todos. Un éxito para la Convención*, Contribución nº 343, 28 de mayo de 2003 (CONV 766/03).

<sup>116</sup> Tras la presentación del texto en la sesión de 23 y 24 de abril se daría la semana de rigor para la presentación de enmiendas que se debatieron en el curso de la sesión plenaria de 15 y 16 de mayo de 2003. Tanto las enmiendas como el debate de mayo presenta una fractura insuperable entre los que aceptan la arquitectura de la propuesta institucional del Praesidium en su conjunto pero presentan enmiendas concretas a determinados artículos y aquéllos que directamente o indirectamente abogan por el mantenimiento del “statu quo” y que la Convención no revise los Tratados en materia de instituciones. Véase al respecto: CONVENCIÓN EUROPEA, *Informe resumido de la sesión plenaria*, 15 y 16 de mayo de 2003, (CONV 748/03). Hasta el 2 de junio el Praesidium no hace entrega a la Convención de su propuesta revisada relativa a las instituciones. Matizará que recoge algunas de las enmiendas consensuadas en la sesión de mayo pero reconoce que en relación a la mayoría de los temas necesita más reflexión, por lo que no se modifican esos artículos y se decide que los miembros de la Presidencia consulten individualmente a cada una de las componentes. Véase al respecto: CONVENCIÓN EUROPEA, *Parte I, Título IV (Instituciones), Texto revisado*, 2 de junio de 2003, (CONV 770/03).

<sup>117</sup> En pocas frases Méndez de Vigo describe con precisión la adopción por parte del Praesidium de dinámicas de CIG: “Pero embarrancamos en los temas institucionales debido al enfrentamiento abierto entre quienes querían modificar los acuerdos de Niza y los que propugnaban su mantenimiento. Alfonso Dastis asumió el liderazgo de éstos últimos en el Praesidium y con gran habilidad estableció el vínculo entre la modificación de la atribución de escaños al PE, el tamaño de la Comisión y el peso de los Estados miembros en las votaciones del Consejo”. Íñigo MÉNDEZ DE VIGO, *El rompecabezas*, op. cit., p. 304.

<sup>118</sup> Como puede verse en la tabla incluida en el anexo sobre la composición del Praesidium cinco de los Estados miembros en el tiempo de la Convención no tenían ningún miembro de su nacionalidad en el Praesidium: Luxemburgo, Finlandia, Austria, Suecia y Países Bajos. Además, de los candidatos sólo estaría representado Eslovenia, lo que tampoco era muy lógico para el desarrollo de dinámicas de CIG, teniendo en cuenta que el Consejo Europeo de Copenhague había decidido en diciembre de 2002 que los candidatos que hubieran firmado los Tratados de Adhesión participarían en igualdad de condiciones en la CIG posterior. Por otra parte, es preciso matizar también que los miembros de determinada nacionalidad presentes por las instituciones comunes no tenían por qué tomar la bandera de la representación de los intereses de sus respectivos países. Haciéndolo así, como algunos lo hicieron, traicionaban el mandato de su institución.

Sólo el compromiso alcanzado entre las dos componentes parlamentarias apoyado sobre la fórmula de transacción propuesta por la Presidencia de retrasar algunos aspectos de la reforma institucional a 2009 permitiría llegar al consenso<sup>119</sup>. Consenso al que el gobierno español no tendrían más remedio que adherirse, ya que aislado en la Convención, decide no tomar sobre sí la sola responsabilidad de impedir el éxito de la Convención. El capítulo institucional, el que sigue una la dinámica de negociación más intergubernamental por influencia de Giscard , terminaba por cerrarse en falso<sup>120</sup>. El que no se siguieran los métodos de la Convención acabaría por pasar factura en la CIG. En sentido estricto no puede decirse que la CIG rompiera el consenso de la Convención, sino más bien que ese consenso no se había llegado a producir en el capítulo institucional, por la falta de trabajo suficiente y la no aplicación de los métodos de la Convención.

### **6.5. LO SINGULAR DE LA CONVENCION: LOS CONVENCIONALES.**

En este Capítulo hemos examinado hasta este momento qué elementos encontramos que defiendan la hipótesis de que la Convención es un híbrido de asamblea parlamentaria y Conferencia Intergubernamental. Hemos encontrado puntos en común con una Asamblea en cuanto a su tamaño y organización; igualmente hemos detectado una fuerte influencia de lo intergubernamental en la Convención. Sin embargo, ambos paralelismos no bastan para explicar la naturaleza de la Convención.

La Convención, por todo ello, es algo más que un híbrido de Asamblea parlamentaria y CIG; presentan numerosos elementos propios y distintivos, algunos de los cuales examinaremos en los siguientes apartados. Otros elementos singulares que ya se han estudiado o se van a estudiar a posteriori no se tratarán aquí, por ser más adecuado su análisis en otros apartados. Nos referimos por ejemplo a su composición de base institucional, mezclando representantes de los legislativos y ejecutivos y dos niveles territoriales diferentes<sup>121</sup>. Otra singularidad clara sería la multiplicidad de pertenencias, por la cual en cada convencional concurren diversas visiones y diferentes intereses y que ha sido clave para la eficacia del método de Convención.

<sup>119</sup> *Carta al Presidente de la Sra. Giannakou en nombre de los parlamentarios nacionales y del Sr. Méndez de Vigo, en nombre de los miembros del Parlamento Europeo*, 12 de junio de 2003.

<sup>120</sup> Se cerraba en falso no sólo por la manifestación del Gobierno español de que tenía una reserva fundamental en relación al sistema de doble mayoría, sino que también hay que llamar la atención sobre una Contribución impulsada por Bonde y que logra 118 firmas más, presentada el 27 de junio de 2003, una vez logrado el “consenso” sobre el dossier institucional, en que volverán a pedir un comisario por Estado miembro, contra la solución que “respaldaron” sólo dos semanas antes. Véase al respecto: Jens-Peter BONDE y 118 firmas más, *Cada Estado miembro tendrá un representante en la Comisión*, Contribución nº 362, 27 de junio de 2003, (CONV 819/03).

<sup>121</sup> El hecho de que sean las instituciones las que nombran a sus representantes encuentra puntos en común con otras asambleas de corte internacional, compuestas por representantes de los parlamentos de los distintos Estados pertenecientes a la misma o de los Gobiernos. Aquí, en cambio, y esto es lo singular, la pertenencia mezcla a representantes de instituciones nacionales con representantes de las propias instituciones comunes, y ello, mezclando además dos cualidades, legislativo y ejecutivo.

Examinaremos en el resto del capítulo algunas de las características singulares y propias de la Convención, algunas hacen referencia a los propios convencionales, otras a sus métodos de trabajo y modo de decisión e, incluso, a la transparencia de sus actividades. En relación a los propios convencionales resulta llamativa la dialéctica entre la existencia de una igualdad teórica y material entre los convencionales pero una desigualdad de hecho muy significativa. Por otra parte, nos parece que también es un elemento para la reflexión el considerar qué tipo de mandato han recibido los convencionales individualmente y qué responsabilidades ante la institución que los nombró.

### 6.5.1. La desigualdad de los convencionales.

Una de los interrogantes más difíciles de responder que nos surge en relación a la Convención es si existió un igualdad real entre todos los convencionales. Nos preguntamos si podemos establecer diferentes niveles de hecho según cuál fuera su estatuto (titulares o suplentes), a quién representaban (Estados miembros, candidatos o instituciones comunes), quién los hubiera nombrado (Consejo Europeo o instituciones de origen) o si pertenecían o no al órgano director (el Praesidium)<sup>122</sup>.

Formalmente, tanto la Declaración de Laeken como la *Nota sobre los métodos de trabajo* establecerían algunas distinciones formales entre los convencionales. Por una parte, los titulares gozarían de una plenitud de derechos, mientras que los suplentes tendrían una restricción: no podrían intervenir en una sesión plenaria más que en ausencia de su titular<sup>123</sup>. Sin embargo, de hecho la Convención adoptaría unas prácticas mucho más amplias, permitiéndose que los suplentes se apuntaran en las listas de intervenciones aún en presencia de su titular y decidiendo discrecionalmente la Presidencia sobre si concederles la palabra<sup>124</sup>. Materialmente tendríamos una distinción formal que parece que se borra.

Laeken y la *Nota sobre los métodos de trabajo* establecerán una restricción fundamental en relación a los candidatos: tienen los mismos derechos que el resto de los convencionales pero no podrán obstaculizar el consenso<sup>125</sup>. Esta distinción se entenderá en el sentido de que si la Comisión vota, no podrán votar. La adopción de la regla del consenso por parte de la Convención y la decisión de no votar matizaría de hecho esta distinción, no estableciéndose

<sup>122</sup> Es preciso aclarar desde el principio que los observadores no son convencionales aunque la *Nota sobre los métodos de trabajo* les reconozca algunos derechos. La "Nota sobre los métodos de trabajo" dispone que gozan de los siguientes derechos: asistir a las reuniones de la Convención; recibir cualquier documento en relación con ésta, presentar los documentos que estimen pertinentes y participar en los Grupos de Trabajo. Véase al respecto: Artículos 6, 3, 13 y 15 de la *Nota sobre los métodos de trabajo*, op. cit.

<sup>123</sup> Véanse respectivamente: CONSEJO EUROPEO, *Declaración sobre el futuro de la Unión Europea*, op. cit.; y CONVENCION EUROPEA, *Nota sobre los métodos de trabajo*, op. cit., artículo 5.

<sup>124</sup> El estatuto de los suplentes en la Convención se ha examinado en el epígrafe 6.2.2.

<sup>125</sup> Véanse respectivamente: CONSEJO EUROPEO, *Declaración sobre el futuro de la Unión Europea*, op. cit.; y CONVENCION EUROPEA, *Nota sobre los métodos de trabajo*, op. cit., artículo 6.4.

diferencias para su intervención en el pleno, la vía para participar en los consensos<sup>126</sup>. Por todo ello, para Ladenburger, tanto en términos de estatuto como de sus posibilidades de participación en el pleno todos los participantes tuvieron las mismas oportunidades de dejar su imponente en el resultado final<sup>127</sup>.

A nuestro juicio, esto no fue así sino que unos convencionales son más “iguales” que otros, o dicho en otras palabras tendrán ventajas comparativas en relación a los demás. Una cuestión clara que va a condicionar las posibilidades de los convencionales de incidir en el resultado final depende de su conocimiento y experiencia de la política europea, algo que es común a otras asambleas constitucionales similares, en que nunca existe la igualdad de hecho de los miembros. Pero para el desarrollo de la labor en la Convención será fundamental también los recursos puestos al servicio de cada convencional por su institución de origen, tanto recursos materiales, como organizativos o incluso de apoyo personal. Esto no suele producirse en otras citas constitucionales, en la medida en que la propia institución pone para todos los parlamentarios recursos similares.

En la Convención este hecho produciría ventajas y desventajas fundamentales, dado que se requería la lectura y estudio muy detallado de enormes cantidades de folios y, en ocasiones, relativos a cuestiones técnicas muy especializadas, que hacían necesaria una asesoría especializada. Algunas instituciones como el Parlamento Europeo pondrían al servicio de sus convencionales enormes recursos materiales y humanos<sup>128</sup>. En el caso de los convencionales nacionales, sobre todo los de origen parlamentario, los recursos a su disposición eran muy desiguales. Para algunos de ellos, su respectivo país de origen organizó asistencia en el seno de la Representación Permanente, pero otros, sobre todo, los que venían de los candidatos, no dispondrían de ningún recurso ni asistencia.

Lo exigente del trabajo de la Convención, lo que debía unirse a que era una función que había de compatibilizar con el trabajo habitual en la institución de origen, marcaría una distinción fundamental por los recursos disponibles<sup>129</sup>. Cuando sólo se deja un plazo de una semana para

<sup>126</sup> El Praesidium votaría “indicativamente” en una ocasión, con motivo de examinar si se mantenía en relación a la excepción cultural francesa la regla de la unanimidad. Giscard, que tenía en contra la decisión del Praesidium, invocó Laeken para que no se tuviera en cuenta el voto del “invitado” por los candidatos Peterle. Véase al respecto: Peter NORMAN, *The Accidental Constitution*, op. cit., pp. 312-313.

<sup>127</sup> Clemens LADENBURGER, “Introductory Comments on the Convention Method, and on Some Features of an Improved Constitutional Charter”, en: Luis ORTEGA (Ed.), *Studies on European Public Law. The Europeanization of Public Law and the European Constitution*, Valladolid, Lex Nova, 2005, pp. 131-180, p. 142.

<sup>128</sup> Los convencionales eurodiputados no sólo contarían con sus asistentes habituales y sus oficinas en el mismo edificio de celebración de la Convención. Además, el Parlamento Europeo constituyó una Task-Force para apoyar a sus convencionales, puso personal especializado de su Secretaría a su disposición e, incluso, como relata Méndez de Vigo hasta recursos económicos para que se pudieran celebrar reuniones informales como las cenas del Hilton que supondría una estrategia muy valiosa de lobbying.

<sup>129</sup> El trabajo de los convencionales, por decirlo de alguna manera, era de media dedicación. En la medida en que representaban a otra institución, habían de compatibilizar su labor como convencionales con su trabajo ordinario en su institución de origen. Como representantes de otra institución, además, había de asegurarse el contacto frecuente con su mandante, de forma que pudieran en ella debatirse en cada momento las opciones a las que se enfrentaba la Convención y defenderse en ella las distintas opciones en debate. Algunos convencionales de origen parlamentario y

formular enmiendas sobre una quincena de artículos, preparar debates estudiando cuestiones en ocasiones nuevas, sintetizar en intervenciones de dos minutos cuestiones de una tremenda complejidad o leer cientos de páginas de contribuciones de los otros convencionales o de los proyectos de articulado, los recursos materiales y la asistencia son cuestiones que marcan que un convencional pueda participar plenamente en los trabajos o esté condenado a quedarse al margen y escuchar a los mejor organizados.

De la misma manera existió una distinción fundamental en términos de incidencia en el resultado final si un convencional pertenecía o no al órgano rector, al Praesidium. Este es un factor distintivo e importante todo a lo largo de los trabajos de la Convención, desde el punto de vista de que disponen de una información que no tienen el resto de los convencionales<sup>130</sup>. Esa especial posición se volvería privilegiada cuando el Praesidium se convierte en el órgano redactor de la Convención, pudiendo sus integrantes a través de la argumentación y la discusión influir en el texto desde su génesis. En la etapa final, cuando el Praesidium desarrolla una dinámica de Conferencia Intergubernamental la pertenencia al Praesidium se volvería decisiva y determinante, pero perdería su razón de ser, en la medida de que sus integrantes olvidarían que pertenecían al mismo en nombre de una componente y no en función de su nacionalidad.

Dentro del Praesidium, además, se encontraban el Presidente y los Vicepresidentes, cuya desigualdad proviene de que tienen una legitimidad diferente al resto de los convencionales, representan al Consejo Europeo. La labor de los Vicepresidentes fue muy importante para el éxito de la Convención, pero si alguien destaca por el poder sobre la Convención es el Presidente Giscard , que se apoya en sus poderes para dirigir la Convención con mano de hierro. Es la figura clave, hasta el punto de que podríamos calificar a esta Convención de “presidencialista” frente a la primera, más “parlamentaria”. Su singular figura ha llevado, incluso, a que desde medios periodísticos o políticos se considere que el proyecto de la Convención, es su Constitución, que responde sólo a lo que él ha querido incluir. Su influencia fue enorme pero no se le puede atribuir en exclusiva la autoría del Tratado-Constitución.

La diferencia fundamental de la Convención respecto a otras asambleas similares fue el estatuto superior del que gozaron de hecho los representantes de los Jefes de Estado y de

---

procedencia geográfica determinada, además, como es la británica Gisela Stuart defiende la necesidad, incluso, del contacto habitual con la circunscripción de origen, a la cual habría de hacerse llegar también el estado de los debates en la Convención. En la etapa final de la Convención, cuando se aceleran las reuniones de ésta y se multiplican los asuntos a debate, muchos de los convencionales se quejaron de que no tienen tiempo suficiente para reportar a sus instituciones de origen el estado de los trabajos y las opciones.

<sup>130</sup> También puede considerarse que, para neutralizar un poco esa influencia relativa, se les pida desde la Presidencia determinadas autolimitaciones como es que no presenten contribuciones a su nombre, sino sugerencias al Praesidium, o que en los debates plenarios no intervengan para favorecer con su tiempo a los otros convencionales. Estas reglas de comportamiento no se seguirían en todos los casos.

Gobierno, y con asimetrías dentro de éstos, de hecho<sup>131</sup>. La preocupación por la CIG posterior hizo que estos representantes y, especialmente, los de algunos de ellos recibieran un trato privilegiado, que podemos constatar a través no sólo de que sus opiniones gozaran de una atención especial sino también de que se incluyeran algunas de sus peticiones aunque no fueran mayoritariamente apoyadas desde la Convención, se trata de los famosos “red-lines”. Entre los “cronistas” y noticias de prensa de la Convención se encontrarán numerosas críticas por parte de los convencionales en relación al favoritismo de Giscard hacia determinados representantes de los Jefes de Estado y de gobierno y sus demandas, sobre todo de los grandes<sup>132</sup>.

Se mantendrá generalmente que Giscard privilegiaría frente a todos los demás al eje francoalemán, pero lo cierto es que para muchos, el representante gubernamental clave, el que era necesario tener siempre a bordo era Peter Hain, el británico. Giscard es perfectamente consciente de que se encuentra ante uno de los Gobiernos más proeuropeístas posibles en el Reino Unido, pero que no goza del respaldo de su población en relación a la posición europea. Sabe que si no es capaz de incorporar las preocupaciones del Gobierno británico y, sobre todo, de no poner a éste en una situación difícil ante sus electores, no tiene posibilidades de sacar adelante su proyecto. Por ello, Hain será el “mimado” de todos aquellos que lideran la reflexión en la Convención y a quien se consultará para establecer el “test de viabilidad” de cualquier propuesta<sup>133</sup>.

Si desde la teoría los convencionales tenían todos las mismas oportunidades de incidir en el resultado final, la realidad sería bien diferente. La diferencia vendría dada por los recursos intelectuales y materiales, pero fundamentalmente por la posición en la Convención y la institución a la que se representaba. Así, con una metáfora traída de los tiempos revolucionarios, los representantes de los Gobiernos serían la nobleza de la Convención, disfrutando de privilegios frente al resto de los convencionales.

---

<sup>131</sup> Especialmente delicada era la situación de los numerosos Ministros de Asuntos Exteriores que se convertirían en convencionales, las “estrellas” de la Convención. Delors estima que “este estatuto ambiguo: por la mañana miembro de la Convención, por la tarde representante de un Gobierno soberano, fue parte de equilibrios insoslayables”. Jacques DELORS, “Préface”, en: Alain DAUVERGNE, *L'Europe en otage?*, op. cit., p. 17.

<sup>132</sup> Gisela STUART, *The Making of Europe's Constitution*, op. cit., pp. 19-21; Kimmo KILJUNEN, *The European Constitution in the Making*, op. cit., p. ; Peter NORMAN, *The Accidental Constitution*, op. cit., pp. 228-229; Santiago PETSCHEN VERDAGUER, *La Constitución Europea. Una visión desde la perspectiva del poder*, México, Plaza y Valdés, 2005, pp. 147-158.

<sup>133</sup> Así, cuando Méndez de Vigo apoyado desde el Parlamento Europeo organiza las cenas del Hilton se propone incluir a los pesos pesados de la Convención, “aquellos cuyas intervenciones podían ser decisivas a la hora de encarar un debate importante o resolver una situación comprometida”, uno de los primeros en la lista sería Peter Hain. Íñigo MÉNDEZ DE VIGO, *El rompecabezas...*, op. cit., pp. 181-182.

### 6.5.2. El mandato de los convencionales: una cuestión subjetiva.

Una de las cuestiones más difíciles de examinar y de exponer es el del carácter del convencional, cuál es su mandato y su función. En principio, un convencional es la persona nombrada por la institución para que le represente en el seno de la Convención. En ninguno de los documentos que constituyen el mandato de las dos Convenciones ni en las “Notas sobre los métodos de trabajo” hay ninguna referencia ni directa ni indirecta a la función, mandato y responsabilidades de un convencional<sup>134</sup>. En cualquier caso, de estos documentos podría entenderse “a priori” la existencia de una representación, ya que las instituciones nombran representantes según Laeken. Si nos preguntamos por el carácter de su mandato, si imperativo o representativo, no es fácil responder con carácter general.

El mandato de los convencionales varía caso por caso, esto es, cada uno entiende su función de un modo diferente. Giscard desde el inicio pretenderá imbuirles la idea de que están en representación de unas instituciones concretas pero para aplicar su visión de las cosas y deliberar con libertad total. Quiere así seguir el modelo que él propondrá con frecuencia, el de la Convención de Filadelfia, que podía deliberar y proponer con completa libertad. Así en su discurso inaugural expondrá *“Los miembros de los cuatro componentes que conforman nuestra Convención no deberán considerarse como si fueran únicamente portavoces de las instancias que los han nombrado: Gobiernos, Parlamento Europeo, Parlamentos nacionales y Comisión. (...) Cada uno respetará lealmente el mandato que se le ha confiado, pero deberá aportar su contribución personal a los trabajos de la Convención”*<sup>135</sup>.

Esto no será entendido así por todos ellos. De los trabajos y artículos publicados por los convencionales se deduce que cada uno tiene una visión diferente de su tarea. Entre los eurodiputados del Parlamento Europeo algunos dejarán claro en cada momento cuál es la opinión de su institución, mientras que otros reflexionarán con total libertad. Muchos de los convencionales y observadores presentarán contribuciones de su institución a la Convención, otros contribuciones muy personales. No puede establecerse con carácter general la existencia de una única característica en el mandato de los convencionales, sino que cada uno lo entendió a su manera y siguió como mejor pudo o quiso las instrucciones no sólo de su mandante sino, por las pertenencias múltiples de cada uno, incluso de varios mandantes o actuó con completa libertad<sup>136</sup>.

<sup>134</sup> Véanse respectivamente: CONSEJO EUROPEO, *Declaración sobre el futuro de la Unión Europea*, op. cit. y CONVENCION EUROPEA, *Nota sobre los métodos de trabajo*, op. cit.

<sup>135</sup> Valéry GISCARD D'ESTAING, *Discurso en la sesión inaugural de la Convención sobre el futuro de Europa*, op. cit., p. 22.

<sup>136</sup> Así es destacable como Kiljunen representante del Parlamento finlandés, hará llegar a su Gobierno la idea de que en la Convención, para ejercer influencia, tienen que dejarle actuar con libertad “pensar como europeo”. Véase: Kimmo KILJUNEN, *The European Constitution in the Making*, op. cit., p. 38.

Puede establecerse una diferente calidad en el mandato del convencional según de qué institución proviniera. Así, claramente, los parlamentarios contaban con un mandato de tipo representativo claro pero no uniforme. Así son frecuentes, por ejemplo, las referencias de Gisela Stuart a su “constituency”, haciendo ver que su mandato no sólo le ligaba a la Cámara de los Comunes sino también a la circunscripción electoral que la había elegido<sup>137</sup>. Los eurodiputados harán frente común con frecuencia impulsando las Resoluciones del Parlamento Europeo, con la excepción memorable del euroescéptico Bonde, que indudablemente no se sentía ligado por el mandato de su institución sino que podía más el de su tendencia ideológica<sup>138</sup>. Por el contrario, los representantes de los Gobiernos entenderán de otra manera su mandato, que será de tipo imperativo. Así claramente puede interpretarse la referencia de la representante del Gobierno español en la sesión final de la Convención en que expresa *que su Gobierno* tiene serias reservas sobre algunos aspectos de la propuesta convencional<sup>139</sup>.

La calidad del mandato no ha sido uniformemente percibido por todos los convencionales tampoco durante toda la duración de la Convención. Al comienzo de sus trabajos, en la fase de escucha, en incluso en la de estudio, los convencionales gozaron con carácter general de una mayor libertad pudiendo expresar sus propias convicciones en relación con cada una de las materias. En la fase de redacción, a medida que los trabajos avanzaban y se iban forjando los consensos, dejaron de representarse a sí mismos para hablar en nombre de la institución que los enviaba. Esto es especialmente claro en el caso de los representantes de los Gobiernos, aunque los parlamentarios gozaron de una mayor libertad.

En algún caso, las pertenencias múltiples de los convencionales pueden plantearles problemas de cara a su mandato y las posiciones a defender. En este sentido, destaca la difícil posición de Méndez de Vigo en el seno del Praesidium en relación con la discusión institucional, que no sabe cómo resolver. Esta tensión hará que Méndez de Vigo, dividido entre su papel como representante del Parlamento Europeo y la petición que le formula Aznar de defender Niza, desaparezca de la mesa negociadora en las últimas sesiones de la Convención<sup>140</sup>. Por todo ello, uno de los rasgos más singulares de la Convención será la diferente calidad de los

<sup>137</sup> Esta convencional critica duramente, además, que el resto de las instituciones estuvieran más preocupadas por impulsar sus intereses corporatistas que por responder antes los ciudadanos que les han elegido. Gisela STUART, *The Making of Europe's Constitution*, op. cit., p. 18.

<sup>138</sup> En ocasiones la defensa de las posiciones de una institución no impide que el convencional piense y actúe con total libertad. En este sentido, suele citarse el caso de Alain Lamassoure, uno de los eurodiputados más activos, responsable de la Resolución del Parlamento Europeo sobre la delimitación de competencias, que a la vez era un convencional que actuaba con completa libertad, siendo la “factoría de ideas” de la Convención. Véase al respecto: Peter NORMAN, *The Accidental Constitution*, op. cit., p. 53.

<sup>139</sup> Véase al respecto la intervención de Ana de Palacio en la sesión de la Convención en junio donde se constata la existencia del consenso: CONVENCIÓN EUROPEA, *Transcripción literal de la sesión plenaria*, 10 de julio de 2003, en: <http://www.europarl.europa.eu/Europe2004>.

<sup>140</sup> Presidente de la Delegación del Parlamento Europeo y representante suyo en el seno del Praesidium, no puede sino impulsar las tesis de su institución, entre ellas la defensa de la doble mayoría como modo de decisión del Consejo. Sin embargo, próximo de José María Aznar, líder del partido político al que pertenece, le pedirá que defienda abiertamente los intereses nacionales de España, esto es, el arreglo de Niza. Impulsaría en el Praesidium la tesis de que no había mandato en Laeken para proceder a la revisión de los acuerdos de Niza, con poco éxito finalmente, al quedarse España en minoría. Véase al respecto: Peter NORMAN, *The Accidental Constitution*, op. cit., pp. 261-264.



mandatos e, incluso, con mandatos similares, la diferente percepción que los convencionales tendrán del mismo.

## **6.6. LO SINGULAR DE LA CONVENCION: DISCUSION, REDACCION Y DECISION.**

Los métodos y el funcionamiento de la Convención constituyen otras de sus singularidades. Quizás lo más llamativo sea la discusión y el debate que no se ha producido sólo en los plenos y/o Grupos de Trabajo, sino fundamentalmente a través de la presentación de contribuciones por parte de los convencionales. Las contribuciones presentadas en forma escrita a la Secretaría se enviaban en tiempo real a todos los miembros de la Convención y los observadores y se “colgaban” en Internet. Los debates orales se han apoyado sobre estas contribuciones que es donde realmente se ha producido la deliberación y argumentación.

La redacción de la Convención ha seguido también un procedimiento especial. La primera redacción es atribuible tanto a un órgano técnico –la Secretaría- como a uno político –el Praesidium que aprobaba cada propuesta-. Ambos han actuado como “ponentes” sometiendo sus propuestas de redacción al pleno, no han cumplido exactamente ni la función de un ponente parlamentario ni la de la Presidencia de las CIGs. Esta función de redacción ha dado un considerable poder a los miembros del Praesidium y a la Secretaría respecto al resto de los convencionales.

Otra singularidad del método de Convención es la decisión por consenso, causada por el desigual carácter de los convencionales. Así, la Convención se aparta de un Parlamento sustancialmente por su decisión de no votar y la no incidencia de mayorías y minorías en su seno. El consenso presenta la peculiaridad de su indefinición, ya que no es unanimidad como una CIG ni tampoco una amplia mayoría. Igualmente la naturaleza etérea del consenso ha fortalecido enormemente el poder del órgano susceptible de constatarlo, la Presidencia.

### **6.6.1. Los debates en la Convención: las contribuciones de los convencionales.**

Los debates y la deliberación en la Convención no se produjeron solamente a través de los debates orales en sesión plenaria, como pudiera parecer a primera vista. Tampoco solamente a través de las reuniones y encuentros informales, al margen de los órganos de la Convención, por muy importantes que estos fueran. Fundamentalmente, el debate y la argumentación sobre las distintas cuestiones se produjeron a través de las contribuciones escritas de los

convencionales a la Convención, difundidas a través de Internet, por lo que cabe hablar de un “debate virtual”<sup>141</sup>.

En la primera etapa, la de escucha, se sucedieron las intervenciones en el plenario que sirvieron para exponer los puntos de la reforma y las razones que empujaban a su debate. Aún cuando se sostiene que las sesiones de debate de las primeras etapas son de naturaleza fundamentalmente deliberativa, lo cierto es que la cualidad argumentativa del debate es más bien pobre, debido fundamentalmente a los cortos tiempos de palabra concedido a cada orador. Suele sostenerse que las sesiones llevaron a un cruce de discursos inconexos y variados, una suerte de monólogos. Incluso, si se considerara que el debate sólo se produjo en el plenario, puede pensarse que fue escaso, ya que la Convención sólo se reunía durante día y medio al mes. Después los Grupos de Trabajo y Círculos de Reflexión serían foros de debate y deliberación más abierta y frecuente.

La perspectiva sobre la pobre calidad deliberativa de la Convención cambia si se tienen en cuenta numerosas contribuciones escritas que los convencionales presentaron a la Convención como complementarias de los debates en el plenario. Así los autores han detectado que la misión de los debates en el pleno era la de presentar y mostrar las líneas de acuerdo, las opiniones mayoritarias y minoritarias, que permitían sostener determinadas propuestas y sobre ellas ir haciendo surgir el consenso<sup>142</sup>. Por tanto, el debate y la deliberación no se producían exclusivamente en el plenario y en los Grupos, sino que se apoyaban sobre la rica discusión y argumentación previamente expuesta en las contribuciones escritas a la Convención.

En este peculiar debate virtual, a través de los medios que permiten las nuevas tecnologías, los convencionales llegarían a presentar un total de 386 contribuciones al conjunto de la Convención, de desigual importancia y alcance. Algunas de ellas serían propuestas intergubernamentales o externas a la Convención que luego se redirigen. Además se presentarían hasta un total de 773 contribuciones a los Grupos de Trabajo y los Círculos de Debate.

En esta singular Convención, el debate fue real y presencial como en las anteriores, pero también virtual, propiciado por las nuevas tecnologías. Así, cada convencional recibía en su correo electrónico todas las contribuciones emitidas por sus colegas. A la vez se “colgaban” en Internet, de forma que el “debate virtual” cumplía con todas las normas de transparencia de la Convención. Indudablemente es difícil evaluar el impacto de todas y cada una de las

---

<sup>141</sup> Jacques ZILLER, *The European Constitution*, The Hague, Kluwer, 2005, p. 98.

<sup>142</sup> Así Ziller considera los debates como votos “subrogados”. Véase: Jacques ZILLER, *The European Constitution*, op. cit., p. 98. Oberhuber, por su parte, también considera que las opiniones vertidas en el plenario era la herramienta que indicaba al Praesidium cual era la posición predominante en la Convención. Véase: Florian OBERHUBER, “Deliberation and “Mainstreaming”? Empirically Researching the European Convention”, op. cit., p. 175.

contribuciones de forma empírica. En la medida en que no existían unas ciertas “normas de estilo” o requisitos mínimos que hubieran de reunir, la variedad de todas ellas es increíble<sup>143</sup>. Existe una gran variedad de temas, pero también de finalidades y motivaciones en cada una de las Contribuciones.

Entre las contribuciones se presentaron documentos “académicos” informando el debate<sup>144</sup>, propuestas completas de Constitución –algunas de políticos de larga trayectoria europea<sup>145</sup> o partidos políticos<sup>146</sup>, pero también de “amateurs”<sup>147</sup>-, estudios técnico-políticos sobre algún tema del debate<sup>148</sup>, o incluso, declaraciones políticas<sup>149</sup> o, incluso, reivindicaciones sobre la dirección de los trabajos de la Convención o de la CIG<sup>150</sup>. Entre las contribuciones se introducirían Informes y Resoluciones de las instituciones y órganos europeos<sup>151</sup> o de Parlamentos Nacionales<sup>152</sup> y la posición de los Gobiernos de los Estados<sup>153</sup>. También se expondrían las posiciones y los principios de la reforma para las distintas familias políticas<sup>154</sup>. A través de contribuciones los convencionales harían llegar a la Convención demandas concretas

<sup>143</sup> Para presentar una contribución a la Convención, cualquier miembro de ésta fuera titular, suplente u observador, simplemente tenía que hacerla llegar a la Secretaría. Esta se ocupaba tanto de convertirla en un documento de la Convención como de reenviarla a los demás integrantes e insertarla en la página web de la Convención. Las personas ajenas a la Convención no podían presentar directamente Contribuciones a la Convención pero sí a través del Foro de la Sociedad Civil. Iniciado el trabajo de la Convención, el Presidente pidió a los miembros del Praesidium que no formularan contribuciones a la Convención sino sugerencias al Praesidium. Véase: PRAESIDIUM, *Meeting of the Praesidium. Summary of Conclusions*, Brussels, 15 April 2002.

<sup>144</sup> Como por ejemplo: P.C. IOAKIMIDIS, *Respuestas a las preguntas de la Declaración de Laeken*, Contribución nº 48, 18 de junio de 2002, (CONV 113/02).

<sup>145</sup> Entre otras: Andrew DUFF, *Un modelo de Constitución para una Unión federal de Europa*, Contribución nº 82, (CONV 234/02).

<sup>146</sup> La más elaborada fue la del Partido Popular Europeo, aprobada en su Congreso, de la cual se llegaron a presentar hasta tres versiones: Elmar BROK, *Constitución de la Unión Europea*, Contribución nº 111, 8 de octubre de 2002, (CONV 761/03).

<sup>147</sup> Entre éstas destacaríamos la del francés Badinter, que en sus primeras palabras afirma “amar las constituciones” y que “Toda Constitución es a la vez un instrumento político, una arquitectura jurídica, un momento histórico y una obra literaria”. Véase: Robert BADINTER, *Una Constitución europea*, Contribución nº 105, 30 de septiembre de 2002, (CONV 317/02).

<sup>148</sup> En estos puede citarse bien la explicación detallada de los comisarios sobre en qué consiste el método comunitario o bien, por ejemplo, un trabajo de Lamassoure exponiendo las características de los modelos posibles para la Unión Europea. Véanse respectivamente: Michel BARNIER y Antonio VITORINO, *El método comunitario*, Contribución nº 80, 3 de septiembre de 2002, (CONV 231/02); Alain LAMASSOURE, *La Unión Europea: cuatro modelos posibles*, Contribución nº 83, 3 de septiembre de 2002, (CONV 135/02).

<sup>149</sup> HUBERT HAENEL, GISELA STUART Y 43 PARLAMENTARIOS NACIONALES, *El papel de los Parlamentos nacionales*, Contribución nº 205, 23 de enero de 2003, (CONV 503/03).

<sup>150</sup> En ocasiones, en los procedimientos de la Convención no queda muy claro cuál es la función de las “mociones” y cuál las de las “contribuciones”. Parece que las primeras son para cuestiones de procedimiento y así a través de una moción un grupo de convencionales solicitaría la creación de un Grupo de Trabajo sobre la Europa Social. Sin embargo, las contribuciones también se utilizarán para las cuestiones relacionadas con los métodos de la Convención y así, por ejemplo, en una de ellas un grupo de convencionales solicitaría el inicio inmediato del debate institucional. Véase: 41 MIEMBROS DE LA CONVENCION, *Contribución de ciertos miembros de la Convención*, Contribución nº 59, 8 de julio de 2002, (CONV 177/02).

<sup>151</sup> Pueden citarse a título de ejemplo: Íñigo MÉNDEZ DE VIGO, *Dos Resoluciones del Parlamento Europeo sobre poderes regionales y sobre jerarquía de actos legislativos*, 28 de enero de 2003, (CONV 517/03); Eduardo ZAPLANA, Jos CHABERT, Manfred DAMMEYER, Patrick DEWAEL, Claude DU GRANRUT y Claudio MARTINI, *Contribución del Comité de las Regiones a la Convención Europea*, Contribución nº 68, 17 de julio de 2002, (CONV 195/02); Anne-Marie SIGMUND, Göke FRERICH, Roger BRIESCH, *Resolución adoptada por el Comité Económico y Social*, Contribución nº 110, 7 de octubre de 2002, (CONV 323/02).

<sup>152</sup> Por ejemplo: Hubert HAENEL, *Contribución del Senado francés a los trabajos de la Convención*, Contribución nº 1, 19 de marzo de 2002, (CONV 12/02).

<sup>153</sup> Puede citarse entre otros: Danuta HÜBNER, *Fines y misiones de la UE, contribución gobierno polaco*, Contribución nº 5, 23 de marzo de 2002, (CONV 20/02).

<sup>154</sup> Por ejemplo: Elmar BROK, *Elementos esenciales del Grupo del PPE sobre la gobernanza económica*, Contribución nº 338, 23 de mayo de 2003, (CONV 761/03); Klaus HÄNSCH, *El proyecto europeo de los socialistas: el nuevo federalismo*, Contribución nº 32 (CONV 63/02).

de la sociedad civil<sup>155</sup>. Se presentarían los proyectos fruto de las coaliciones de los distintos Estados miembros europeos o las preocupaciones de los candidatos<sup>156</sup>. Se presentarían también numerosas contribuciones de temática diversa<sup>157</sup>.

Podemos preguntarnos si la repercusión de las contribuciones depende del actor que las impulsa, posiblemente sí y esta sea otra manifestación de la desigualdad de los convencionales. Desde luego, gran parte de las propuestas que vertebraron el debate entraron en la Convención en forma de contribuciones, aunque muchas de ellas se hubieran generado y hubieran sido conocidas primero fuera de los muros de la Convención<sup>158</sup>. La presentación de contribuciones es también una forma de percibir la importancia que los Gobiernos dan a la Convención y cómo ésta evoluciona.

Así en el primer semestre de la misma, como hemos visto, el debate de los Gobiernos se produce fuera de la Convención, a través de opiniones vertidas a la prensa, pero sus propuestas –por ejemplo, la ABC- no se presentan como contribuciones. A partir del otoño de 2003 esta tendencia cambiará y las principales contribuciones intergubernamentales se presentarán directamente a la Convención en forma de Contribuciones oficiales<sup>159</sup>. Las contribuciones de la Convención darían fe de un debate y una deliberación permanentes, llegando a ser algunas verdaderamente significativas, incluso las de última hora<sup>160</sup>.

<sup>155</sup> Por ejemplo: Alain LAMASSOURE y treinta siete miembros de la Convención, *Referéndum sobre la Constitución Europea*, Contribución nº 291, 31 de marzo de 2003, (CONV 658/03).

<sup>156</sup> Puede verse, por ejemplo, la contribución de Dastis que recogía la coalición de apoyo al mantenimiento del Tratado de Niza: Alfonso DASTIS Y OTROS MIEMBROS DE LA CONVENCION QUE REPRESENTAN A GOBIERNOS, *Una Constitución para la Unión de todos - Un éxito para la Convención*, Contribución nº 343, 28 de mayo de 2003, (CONV 766/03). También a través de una contribución los representantes de los candidatos solicitarían participar con plenitud de derechos en la CIG: VARIOS MIEMBROS DE LA CONVENCION, *Mantener las fechas fijadas para la CIG en Niza y Laeken*, Contribución nº 268, 7 de marzo de 2003, (CONV 599/03).

<sup>157</sup> Relativas por ejemplo a los derechos de los animales, la inclusión de una referencia al deporte, derechos de las minorías, la Política Agrícola Común, transparencia, referencias religiosas en el Tratado Constitucional, etc.

<sup>158</sup> Las más significativas entre éstas cuyo contenido marcaría los debates de la Convención en sus respectivas áreas son las contribuciones franco-alemanas: Joschka FISCHER y Dominique de VILLEPIN, *Propuesta conjunta francoalemana en el ámbito de la política europea de seguridad y defensa*, Contribución nº 150, 22 de noviembre de 2002, (CONV 422/02); Joschka FISCHER y Dominique de VILLEPIN, *Propuestas conjuntas francoalemanas a la Convención sobre el área de libertad, seguridad y justicia*, Contribución nº 156, 28 de noviembre de 2002, (CONV 435/02); Joschka FISCHER y Dominique de VILLEPIN, *Contribución francoalemana sobre la gobernanza económica*, Contribución nº 180, 22 de diciembre de 2002, (CONV 470/02); Joschka FISCHER y Dominique de VILLEPIN, *Contribución francoalemana sobre la arquitectura institucional*, Contribución nº 192, 16 de enero de 2003, (CONV 489/03).

<sup>159</sup> Cabe citar así las cuatro contribuciones francoalemanas, los Memorandos del Benelux, la propuesta institucional hispano-británica, entre otros. Incluso, en el mes de mayo, una de las coaliciones de negociación, la de los representantes de los Gobiernos que defienden la permanencia del Tratado de Niza, tomaría la forma de una Contribución formal.

<sup>160</sup> La última de ellas presentada el último día de la Convención, el 10 de julio, sería propulsada por el euroescéptico Bonde y conseguiría la adhesión de casi todos los convencionales, pedía más transparencia por parte del funcionamiento de las instituciones comunitarias y la presunción automática al derecho de acceso de todos los documentos. Como la Convención ya no tuvo tiempo para examinarla más detenidamente, el Praesidium decidió trasladar esta cuestión para su consideración por parte del Consejo Europeo, toda vez que su concreción tendría que ser a través de normas de Derecho Derivado. Véase respectivamente: Jens-Peter BONDE y 200 miembros titulares y suplentes, *Propuesta sobre transparencia*, Contribución nº 386, 10 de julio de 2003, (CONV 830/03) y PRESIDENCIA DE LA CONVENCION EUROPEA, *Informe al Presidente del Consejo Europeo*, 18 de julio de 2003, (CONV 851/03). Este último documento se incluye en el Anexo; es el documento nº 8 del Anexo I.

### **6.6.2. La redacción por una Secretaría junto con el Praesidium. La iniciativa giscardiana.**

Valéry Giscard d'Estaing, Presidente de la Convención, fue el responsable de la puesta en marcha de los métodos de la Convención, tarea para la cual estaba facultado por Laeken<sup>161</sup>. Decidió, así, desde el inicio de la Convención que la tercera etapa de los trabajos de la Convención, tras las fases de escucha y de estudio en el seno de los Grupos de Trabajo, se dedicaría a la redacción de su proyecto de Tratado Constitucional. El Presidente se resistiría firmemente a las peticiones de los convencionales en la dirección de que se comenzara la redacción a medida que iban surgiendo acuerdos en el Praesidium o a que los Grupos de Trabajo presentaran en forma de proyectos de artículos sus consensos.

Desde el Praesidium se aprobó unas líneas para la redacción, que no pueden tener ni la consideración de procedimiento, dado lo ambiguas que son<sup>162</sup>. Las Actas del Praesidium se limitan a establecer que “a la luz de los puntos de vista expresados en los debates plenarios sobre los informes de los Grupos de Trabajo, el Praesidium preparará sus primeros proyectos de artículos de la Parte I del Tratado Constitucional”<sup>163</sup>. Dispone, además, que el resto del procedimiento dependería de cómo fueran recibidos los artículos en el plenario y se podría seguir un procedimiento escrito, si eran generalmente bienvenidos, o bien, si los proyectos daban lugar a un debate sustancial en el plenario, establecer “grupos de discusión” para abordar asuntos concretos.

Méndez de Vigo expone detalladamente cuál era la rutina de “preparación” de los proyectos de artículos por el Praesidium<sup>164</sup>. En base a los debates del pleno y los resultados de los Grupos de Trabajo, la Secretaría elaboraba una primera propuesta que daba contenido a los distintos apartados que se habían establecido en el Anteproyecto de Tratado Constitucional, presentado a la Convención en octubre<sup>165</sup>. Se les entregaba la propuesta a los miembros del Praesidium con varios días de antelación a la reunión que debía debatirlo, con el objeto de que pudieran estudiarlo y presentaran observaciones escritas u orales durante la reunión que debía aprobarlo. En base a las reacciones, se discutía en la reunión del Praesidium y se aprobaba,

<sup>161</sup> La Declaración de Laeken disponía que “el Presidente preparará el inicio de los trabajos de la Convención sacando las conclusiones del debate público”, ambigua afirmación que sirvió para fundamentar el poder de dirección de los trabajos de Giscard. Véase al respecto: CONSEJO EUROPEO, *Declaración sobre el futuro de la Unión Europea*, op. cit.

<sup>162</sup> La Declaración de Laeken, igualmente, establecía que la función del Praesidium era desempeñar un papel impulsor y aportar una primera base de trabajo para la Convención. Se entendía que, por medio de esta complicada redacción, se hacía referencia a su carácter de órgano redactor, como ya había sido el caso en la Convención de la Carta. Véase al respecto: CONSEJO EUROPEO, *Declaración sobre el futuro de la Unión Europea*, op. cit.

<sup>163</sup> PRAESIDIUM, *Meeting of the Praesidium. Summary of Proceedings*, 19 December 2002, pp. 1-2.

<sup>164</sup> Íñigo MÉNDEZ DE VIGO, *El rompecabezas*, op. cit., pp. 286-287.

<sup>165</sup> CONVENCION EUROPEA, *Anteproyecto de Tratado Constitucional*, 28 de octubre de 2002, (CONV 369/02).

eventualmente incluyendo alguna modificación, tras lo cual se transmitiría al plenario de la Convención.

Tras la presentación en el plenario, se daba a los convencionales un plazo, generalmente breve, de entre una semana y diez días, para que presentaran sus enmiendas. Parece ser que este es el procedimiento que el Praesidium calificó como “escrito”, ya que nunca se formaron esos “grupos de discusión”. Las normas que se fueron imponiendo en materia de elaboración de enmiendas se inspiran en la práctica parlamentaria, pero modificadas por el hecho fundamental de que en la Convención los Grupos Políticos no sostenían las enmiendas, sino que se presentaban a título personal de los convencionales<sup>166</sup>. Las enmiendas tampoco eran objeto de votación, sino que agrupadas por la Secretaría, se debatían en el pleno, apreciando la Presidencia si habían recibido un apoyo consensual, tras lo cual se incorporaban al texto. Méndez de Vigo relata como la Delegación del Parlamento Europeo se planteó el hecho de presentar enmiendas desde el principio como estamento, pero desestimaron la idea al ver que perderían poder de presión al ser las propuestas de consenso de una Delegación siempre posiciones consensuadas y, por tanto, de mínimos<sup>167</sup>.

En casos específicos, el propio Giscard unilateralmente alteraría este sistema para tomar personalmente la pluma, sin ni siquiera informar al Praesidium de la alteración del método de redacción ni mucho menos contar con la aprobación del Praesidium. En estos casos, Giscard impondría directamente su ley, lo que no gustaría a todos los miembros del Praesidium. Giscard con la asistencia de Kerr, redactaría a lo largo del verano de 2002, el Anteproyecto de Tratado Constitucional, que entregaría al Praesidium en su forma final el día 24 de octubre<sup>168</sup>. A la vez, en el Consejo Europeo, de 24 y 25 de octubre, lo presentaría a los Jefes de Estado y de Gobierno, buscando su aprobación. El Praesidium decidió aprobarlo sin mayores problemas y también fue bien acogido por la Convención, satisfecha de ver por fin resultados palpables de su trabajo.

Las otras dos veces que Giscard tomaría la pluma por su cuenta serían mucho más polémicas. La principal sería la redacción del Título IV relativo a las Instituciones, de claro corte

<sup>166</sup> Cabe expresar la excepción de que en las dos semanas finales de trabajo de la Convención, cuando se debaten las enmiendas globales a la Parte III, las tres familias políticas consensuarán y apoyarán en común las principales enmiendas. Véase al respecto: *Carta de D. Giuliano Amato, en nombre del Partido de los Socialistas Europeos, D. Elmar Brok, en nombre del Partido Popular Europeo y D. Andrew Duff, en nombre del Partido Liberal, Demócrata y Reformista*, 7 de julio de 2003, (CONV 829/03) y *Carta de D. Giuliano Amato, en nombre del Partido de los Socialistas Europeos, D. Elmar Brok, en nombre del Partido Popular Europeo y D. Andrew Duff, en nombre del Partido Liberal, Demócrata y Reformista*, 8 de julio de 2003, (CONV 833/03).

<sup>167</sup> Íñigo MÉNDEZ DE VIGO, *El rompecabezas*, op. cit., pp. 270-271.

<sup>168</sup> Los protagonistas dan fe de que Giscard redactó el esqueleto durante el verano. Véase al respecto: Gisela STUART, *The Making of Europe's Constitution*, op. cit., pp. 20-21. Sin embargo si se leen las Actas del Praesidium se ve que en las reuniones de septiembre el Praesidium estuvo discutiendo la cuestión de la simplificación de los Tratados, con vistas a la sesión de debate sobre el tema que se celebró los días 12 y 13 de septiembre. En su reunión de 11 de septiembre decidiría proseguir con los trabajos sobre la simplificación con vistas al establecimiento de su primer proyecto de marco de Tratado. Véase al respecto: PRAESIDIUM, *Meeting of the Praesidium. Summary of Proceedings*, 11 September 2002, p. 2.

intergubernamentalista, que causó una enorme polémica en el Praesidium, tanto por la forma como por el contenido<sup>169</sup>. Tras reuniones tensas, el Praesidium lograría aprobar un proyecto de articulado menos intergubernamentalista y que favorecía más a las instituciones comunes<sup>170</sup>. Se trataba de un texto alejado de la propuesta de Giscard y que, aún así, fue objeto de divisiones y polémica tanto en el Praesidium como en el plenario<sup>171</sup>. Se subraya que esto no fue sino una maniobra negociadora de enorme habilidad por parte de Giscard .

Con la propuesta maximalista que intencionadamente había hecho que llegara a los convencionales por medio de la prensa, hizo que la Convención aceptara hasta contenta, la propuesta francoalemana que había rechazado meses antes. De la misma manera, se considera otra hábil estrategia el no haber renunciado al Congreso de los Pueblos en ninguna de las propuestas institucionales, a pesar de que los convencionales se habían manifestado en contra en numerosas ocasiones. Arrastrar este Congreso hasta el final dio a Giscard un elemento de intercambio y así, en las negociaciones de junio, pudo ofrecer al Parlamento Europeo como “muestra de buena voluntad” renunciar a su nueva institución a cambio de que éste aceptara al Presidente del Consejo Europeo.

El tercer elemento que saldría de la pluma de Giscard sería el Preámbulo, objeto también de polémica<sup>172</sup>. En general, no gustó su estilo grandilocuente y excesivamente complaciente respecto a lo europeo<sup>173</sup>. La primera de ellas vendría en relación al comienzo que citaba una frase del griego Tucídides sobre la democracia: “Nuestra Constitución... se llama democracia porque el poder no está en manos de unos pocos sino de la mayoría”. Esta mención sería objeto de quejas por parte de los Gobiernos de los Estados pequeños en la medida en que, a su juicio, atentaba contra el principio básico de igualdad de todos los Estados miembros. No tardaría en ser una de las primeras disposiciones que borraría la CIG.

La segunda polémica en relación al Preámbulo tenía relación con la mención de Dios y las aportaciones del cristianismo a la civilización europea a la Constitución<sup>174</sup>. Esta discusión abierta entre las Iglesias, los demócrata-cristianos, sobre todo, y las izquierdas, había estallado con ocasión del debate del artículo 2, dedicado a los valores de la Unión. Se decidió entonces

<sup>169</sup> Cabe recordar que, respecto a la forma, enfadó enormemente al conjunto del Praesidium el hecho de que Giscard lo presentara directamente a la prensa, sin haber sido antes ni conocido ni aprobado por el Praesidium.

<sup>170</sup> CONVENCIÓN EUROPEA, *Proyecto de artículos para el Título IV de la Parte I de la Constitución*, 23 de abril de 2003, (CONV 691/03).

<sup>171</sup> El Praesidium aceptó así, por primera vez, que sus miembros en el debate plenario pudieran manifestar sus “votos particulares” respecto a algunos puntos del mismo.

<sup>172</sup> CONVENCIÓN EUROPEA, *Preámbulo*, 28 de mayo de 2003, (CONV 722/03).

<sup>173</sup> Peter NORMAN, *The Accidental Constitution*, op. cit., p. 260.

<sup>174</sup> Curiosamente, tanto la prensa española como la europea daría una enorme relevancia y dedicaría gran cantidad de páginas al debate entre los convencionales sobre la cuestión religiosa, planteándolo como una de las principales causas de enfrentamiento y división. Esto no fue así, ocupando mayor tiempo de la Convención otros muchos debates. Méndez de Vigo subraya esta misma apreciación. A nuestro juicio, posiblemente la repercusión desmedida dada por la prensa a este debate responda a que se trataba de una cuestión fácilmente comprensible y se prestaba mejor a artículos de prensa, frente al resto de los debates y enfrentamientos de una profunda complejidad técnica. Véase al respecto: Íñigo MÉNDEZ DE VIGO, *El rompecabezas*, op. cit., p. 306.

que el lugar para las referencias religiosas, en su caso, sería el Preámbulo. Sin embargo, la vaga mención de Giscard a “las herencias culturales, religiosas y humanistas” y el que no se mencionara al cristianismo pero sí a las aportaciones de Grecia y Roma y a las corrientes filosóficas de la Ilustración, molestó a los convencionales demócrata-cristianos y a algunos Gobiernos. Se logró eliminar estas últimas menciones, aunque no nombrar al cristianismo.

La redacción final mantendría la referencia las herencias culturales, religiosas y humanistas, no satisfaciendo ni a los demócrata-cristianos ni a Gobiernos como el de Polonia, Italia, Alemania o España. La cuestión volvería a ser objeto de discusión en la CIG, con Polonia incluso amenazando con el veto. Sin embargo, la fuerte determinación de los Estados miembros que defienden la laicidad de los sistemas políticos, dejaría esta cuestión sin mayores modificaciones.

La redacción, por tanto, se haría entre la Secretaría y el Praesidium, con un importante margen de dirección y, en ocasiones redacción, en manos de la Presidencia. Esto les daba un enorme poder político a los tres, en la medida en que el que “tiene la pluma” despliega una enorme influencia, especialmente en un cuerpo político tan amplio y heterogéneo y que se rige por el consenso<sup>175</sup>. La Secretaría, preparando las primeras propuestas de redacción, e interpretando por tanto, las opiniones mayoritarias manifestadas por el plenario, tenía un importante poder de interpretación. Igualmente al traducir en propuestas concretas de articulado, presenta “una significativa mediación constitucional”<sup>176</sup>. Sin embargo, con habitual frecuencia el Praesidium modificaría con sus apreciaciones políticas los articulados sugeridos desde la Secretaría.

Además, Deloche-Gaudez subraya el poder sustancial que otorga a la Secretaría –y también puede decirse que al Praesidium- la posibilidad de no proponer ciertas reformas, como hizo en el caso de la unanimidad para la reforma del Tratado Constitucional<sup>177</sup>. No en todos los casos en que la Secretaría hizo uso de este poder de no proponer, su opción de evitar ciertos articulados determinaría el resultado final. Así, Duhamel en una intervención se preguntaría por la identidad del cleptómano que había hecho desaparecer de la propuesta final de la Constitución el artículo que se había acordado sobre los símbolos de la Unión<sup>178</sup>.

Este peculiar sistema de redacción, apoyado sobre la regla del consenso, ha otorgado un poder sustancial tanto a aquellos que podían apreciar la existencia del consenso –la Presidencia-, como de quienes tenían que interpretarlo y traducirlo en determinadas opciones

<sup>175</sup> Florence DELOCHE-GAUDEZ, “Le secrétariat de la Convention européenne: un acteur influent”, *Politique européenne*, nº 13, 2004, pp. 43-67, p. 55.

<sup>176</sup> Jorge ALGUACIL GONZÁLEZ-AURIOLES, “La Convención sobre el Futuro de Europa”, *Teoría y realidad constitucional*, nº 10-11, 2002-2003, pp. 507-531, esp. las pp. 516-517.

<sup>177</sup> Florence DELOCHE-GAUDEZ, “Le secrétariat de la Convention européenne: un acteur influent”, op. cit., pp. 57-58.

<sup>178</sup> Olivier DUHAMEL, *Transcripción literal de la sesión plenaria*, 9 de julio de 2003, en: <http://www.europarl.europa.eu/Europe2004>.



constitucionales –Secretaría y Praesidium-, constituyendo todos, y con distintos equilibrios según los momentos, los poderes reales de la Convención.

### **6.6.3. La decisión por consenso: la etérea naturaleza del consenso.**

Uno de los rasgos distintivos del método de Convención, en sus dos experiencias, es la decisión a través del consenso. El principio de la decisión por consenso desarrollado por la primera Convención será una de las escasas reglas de procedimiento que la Declaración de Laeken daba a la Convención sobre el futuro de Europa. Esta Declaración establecía que la Convención podría aprobar una propuesta única por consenso o, respecto a los candidatos, que éstos no podrían impedir el consenso<sup>179</sup>. Sin embargo, implícitamente puede deducirse también que la Declaración de Laeken permitía el voto, en la medida en que en la posibilidad de aprobar un documento con opciones, concretaba que había de establecerse “el apoyo que hubiera recibido cada una”. Lógicamente, la deducción de apoyo se basaría en un voto, al menos, indicativo.

La Declaración de Laeken, sin embargo, no se detuvo en la definición del consenso o del procedimiento para alcanzarlo. Tampoco establece quién ha de constatarlo, ni siquiera reproduce la formulación de Tampere, o su interpretación por la Convención de la Carta, en el sentido de que existía consenso, cuando este se diera en el seno de cada una de las componentes y, posteriormente, de entre éstas entre sí<sup>180</sup>. La indefinición de Laeken decepcionó a muchos y se entendió como un reforzamiento de los poderes de la Presidencia en detrimento de la Convención<sup>181</sup>.

La Convención, tanto en su propuesta inicial de Reglamento Interno, como en la definitiva *Nota sobre los métodos de trabajo*, se referirá ambiguamente a los modos de decisión de la Convención, haciendo sólo una referencia al consenso<sup>182</sup>. Así el artículo 6.4 de la *Nota* recoge íntegramente las indicaciones de Laeken exponiendo que las recomendaciones de la Convención se adoptarán por consenso, que los representantes de los Estados candidatos no podrán impedir el consenso y que en caso de que se presentaran opciones se establecerá el apoyo recibido. Sin embargo, tampoco la *Nota* se define qué se entiende por consenso, cómo apreciar el consenso, o quién tiene que constatarlo. En el caso del “apoyo recibido” por las

<sup>179</sup> CONSEJO EUROPEO, *Declaración sobre el futuro de la Unión Europea*, op. cit.

<sup>180</sup> Lo cierto es que la formulación de Tampere era mucho más simple, y no se refería al consenso, sino que era aplicable a cualquier modo de decisión: “cuanto el Presidente considere (...) que el texto del proyecto de Carta elaborado por dicho órgano puede finalmente ser suscrito por todas las Partes”. Fue el propio Presidente Herzog el que sugirió el consenso como forma de decisión. Véase al respecto: CONSEJO EUROPEO, *Composición, método de trabajo y disposiciones prácticas del órgano competente para la elaboración de un proyecto de Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, con arreglo a lo dispuesto en las conclusiones de Colonia*, Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Tampere, 15 y 16 de octubre de 1999. Es el documento nº 3 del Anexo I.

<sup>181</sup> Íñigo MÉNDEZ DE VIGO, *El rompecabezas...*, op. cit., pp. 129-130.

<sup>182</sup> Véase respectivamente: CONVENCION EUROPEA, *Proyecto de Reglamento Interno*, 27 de febrero de 2002, (CONV 3/02) y CONVENCION EUROPEA, *Nota sobre los métodos de trabajo*, op. cit.

opciones, tampoco hay ninguna referencia a cómo determinarlo, si se puede votar o no. Por una parte, parece que una votación es el modo más indicado para constatar apoyos, por la otra, la heterogeneidad dificulta la atribución de votos.

En otros lugares del Reglamento se hacen referencias a la adopción de decisiones, por ejemplo en el artículo 2 se recoge que la Convención podrá resolver por consenso la propuesta del Praesidium de añadir otros puntos al orden del día. Igualmente en distintos artículos se hacen referencias al Praesidium (el Praesidium decidirá, aprobará...) pero en ningún caso se especifica a través de qué método, si en consenso, si existe la posibilidad de votaciones indicativas, o votaciones vinculantes<sup>183</sup>. En el Acta del Praesidium, consta en su reunión primera, que decidió que no era apropiado que la Convención votara, “debido al carácter no homogéneo de su composición”<sup>184</sup>. Determina, por el contrario, que debe tratar de lograr el consenso o, al menos, una mayoría sustancial. Se fundamenta en el hecho de que la heterogeneidad de la composición del método de Convención y la desigual atribución de participantes a cada una de las componentes no permite la votación.

Preguntado en diversas ocasiones por cómo definir el consenso, Valéry Giscard d'Estaing no se cansará de repetir que el consenso se constata y no se define<sup>185</sup>. En otra ocasión añadirá que no significa unanimidad pero significa más que una mayoría<sup>186</sup>. Para Lamassoure, el misterio del consenso radica en que existe en el momento en el que nadie se plantea la pregunta<sup>187</sup>. Así, para este autor, la mejor constatación de la existencia del consenso es que en las últimas sesiones de la Convención, ni en la final de junio, ni en la de julio ningún convencional pidió que se constatará la existencia de consenso, ni siquiera los euroescépticos. La mejor prueba de su existencia es que nadie dude de él.

A juicio de Ziller, la única posibilidad que tenía la Convención de tener éxito en el sentido de que su propuesta vinculara a la CIG era la de adoptar sus decisiones por consenso<sup>188</sup>. Si hubiera optado por votar las diferentes propuestas de Constitución y presentarlas a la CIG, ésta hubiera tenido que comenzar su trabajo de cero, ya que sólo habrían sido consideradas por la CIG aquellas propuestas que hubieran contado con la unanimidad de los representantes de los Gobiernos. Para este autor, tanto la votación como la exigencia de transparencia hubieran conducido a los Gobiernos a defender con una tozudez creciente sus posiciones, evitando las concesiones mutuas. Así, la decisión inicial del Praesidium de no votar en ningún caso sería

<sup>183</sup> Cabe mencionar que John Kerr, en su papel de Secretario General, decidió también que la regla de decisión de la Secretaría, por la cual aprobarían sus textos era el consenso. Véase al respecto: Florence DELOCHE-GAUDEZ, “Le secrétariat de la Convention européenne: un acteur influent”, op. cit., p. 55.

<sup>184</sup> PRAESIDIUM, *1<sup>st</sup> Informal meeting of the Praesidium*, 22 February 2002, p. 1, en: <http://european-convention.eu.int>

<sup>185</sup> DAUVERGNE, Alain, *L'Europe en otage?*, op. cit., p. 231.

<sup>186</sup> NORMAN, Peter, *The Accidental Constitution*, op. cit., p. 125.

<sup>187</sup> Alain LAMASSOURE, *Histoire secrète de la Convention européenne*, op. cit., p. 427.

<sup>188</sup> Jacques ZILLER, *The European Constitution*, The Hague, Kluwer, 2005, pp. 95-97.

una de las decisiones nucleares para hacer a cada uno moverse de sus posiciones iniciales y garantizar el éxito de la Convención<sup>189</sup>.

El consenso se alcanza cuando la casi totalidad de los miembros apoyan el resultado conseguido, se logra a través de un lento proceso de negociación entre todas las partes, que exige un largo trabajo preparatorio. El lograr el consenso es un proceso lento de síntesis y aproximación política que lleva a las concesiones mutuas y que necesita de tiempo para desarrollarse. Tiempo en el cual se trabajan en común las distintas alternativas, valorando los pros y los contras y deliberando y argumentando a favor de una disposición u otra. Como el voto está excluido, el único medio de lograr en torno a una propuesta la adhesión del número suficiente de convencionales consistía en tratar de explicarse y de convencer al mayor número posible de miembros.

La ventaja del consenso es que fuerza a las partes a mover sus posiciones, a esforzarse por buscar el acuerdo. En un proceso de búsqueda del consenso normalmente no triunfa ni una posición maximalista ni otra sino que a fuerza de argumentar se llega a una síntesis en la cual los dos extremos se han movido y han hecho concesiones mutuas. Consenso y deliberación, en este sentido, están estrechamente relacionados: la búsqueda del primero implica el desarrollo de la segunda<sup>190</sup>. Por tanto, la decisión por consenso determinó directamente que en el seno de la Convención se desarrollaran técnicas deliberativas<sup>191</sup>.

El consenso, sin embargo, plantea el problema de su apreciación, de quién es la autoridad competente para determinar su existencia. Cuestión ardua y difícil de establecer toda vez que en el seno de la Convención ni siquiera hubo votaciones informales e indicativas a favor de una cuestión. La vía para constatar el consenso se apoyaba en las intervenciones de los convencionales en las sesiones plenarias, lo que lleva a considerar que éstas no eran tanto contribuciones a un debate –sí b serían las contribuciones escritas- como manifestación de posiciones, sobre todo en las etapas de debate de los resultados de los grupos de trabajo y de redacción. La no definición del consenso otorga un desmesurado poder al órgano encargado de determinar su existencia.

<sup>189</sup> En su primera reunión preparatoria de los trabajos de la Convención, el Praesidium decidiría excluir la votación de los métodos de trabajo: "Los miembros del Praesidium reconocieron que, dado el carácter no homogéneo de la composición de la Convención, no era apropiado recurrir al voto. La Convención debería apuntar a lograr el consenso o, al menos, una mayoría sustancial". PRAESIDIUM, *1<sup>st</sup> informal meeting of the Praesidium. Summary of Conclusions*, Brussels, 22 February 2002.

<sup>190</sup> Florian OBERHUBER, "Deliberation and "Mainstreaming"? Empirically Researching the European Convention", op. cit., p. 179.

<sup>191</sup> Por el contrario, la votación permite atrincherarse en las posiciones propias y tratar de ganar adeptos que voten en el sentido deseado para tratar de imponer la decisión "A". Si bien, normalmente, las Asambleas legislativas votan, lo cierto es que si no existen mayorías absolutas que permitan sacar adelante una propuesta lanzada por un único partido, normalmente habrá que negociar y aceptar enmiendas para poder lograr el apoyo de un número sustancial de diputados. Por tanto, no se trata tanto de contraponer votación y consenso como de constatar la compatibilidad de ambos métodos en la vida parlamentaria europea.

En la constatación de los consensos dos personalidades tuvieron un protagonismo esencial: el Presidente de la Convención, Giscard , y el Secretario General, Kerr. El papel del Secretario General consistía en ir considerando todas las intervenciones de los convencionales a medida que se producían con el fin de ver si se producía una convergencia de posiciones y, por tanto, podía abrirse el camino al consenso. Finalmente, con la ayuda del Secretario General, correspondía a la persona del Presidente de la sesión, con ayuda de sus colegas, establecer qué puntos recibían el consenso y qué otros eran objeto de diferencias, lo que se recogía en el documento final de la sesión. No obstante, las apreciaciones de los consensos no siempre serían pacíficas: así Giscard recibiría no pocas críticas de ver el consenso allí donde no existía y a él le interesaba. La difícil apreciación del consenso ha valido a no pocos observadores para establecer el carácter antidemocrático de la Convención Europea<sup>192</sup>.

Se trata en cualquier caso de una cuestión delicada, abierta a la subjetividad, toda vez que incluso un buen número de intervenciones contrarias, teniendo en cuenta el alto número de convencionales finalmente podrían no tener efecto sobre el consenso aunque así lo pareciera<sup>193</sup>. Las diferencias entre votaciones y consensos en el caso de existencia de votos minoritarios son sustanciales. En el caso de una votación, el voto minoritario basta con contarlos; en el caso del consenso, las intervenciones en desacuerdo no pueden contarse tan clara y taxativamente, ya que lo que cuentan son las razones. Entre éstas unas pueden ser menores y otras que manifiesten un desacuerdo total.

El consenso es la regla singular de decisión de un órgano heterogéneo y singular como la Convención Europea, que ha tenido la ventaja fundamental de hacer surgir dinámicas deliberativas entre sus integrantes. Otras ventajas políticas del consenso que no cabe minusvalorar han sido el hecho de no marginar políticamente a los candidatos, al quedar sin aplicación la disposición de la Declaración de Laeken y la de igualar el estatuto de miembros de pleno derecho, suplentes y observadores, lo que incrementa la heterogeneidad y representatividad de la Convención.

#### **6.7. UN MODO DE FUNCIONAR: TRANSPARENCIA, PUBLICIDAD Y APERTURA.**

Ziller subraya que en la Convención Europea se practicó una transparencia sin precedentes en cualquier otra experiencia similar<sup>194</sup>. Ninguna Asamblea constituyente ha garantizado el acceso

---

<sup>192</sup> En este sentido, Gisela Stuart afirma con una enorme dureza "el consenso se alcanzó entre aquellos que se consideraba que importaban, y aquellos que se consideraban que importaban dejaron claro que no permitirían que el resto rompiera el frágil compromiso alcanzado. Gisela STUART, *The Making of Europe's Constitution*, op. cit., p. 24.

<sup>193</sup> Jacques ZILLER, *The European Constitution*, op. cit., p. 96.

<sup>194</sup> En la traducción inglesa la frase resulta aún más rotunda y elocuente: "The Most Transparent Constitutional Process Ever". Jacques ZILLER, *The European Constitution*, op. cit., p. 104.

a su documentación más que una vez terminada su misión de conjunto. La Convención buscó a lo largo de todos sus trabajos una transparencia, publicidad y apertura a la sociedad civil que tampoco se han conocido en ninguna otra cita constitucional europea. Estos rasgos se convierten en fundamentales en la medida en que tienen consecuencias para el propio método.

La transparencia y publicidad de los trabajos de la Convención es otra de las reglas del “*acquis communautaire*” instauradas por la experiencia de la Carta de Derechos. Sin embargo, en el caso de la Convención Europea, por su mayor repercusión política y constitucional estos rasgos se desarrollarán aún más. La transparencia implica, en principio, la publicidad y apertura de todos los trabajos de la Convención<sup>195</sup>. Así, a las sesiones plenarias de la Convención, celebradas en la sede del Parlamento Europeo, podía asistir como público cualquier persona interesada. La publicidad de los trabajos de la Convención, además, se reforzó a través de la emisión íntegra de sus sesiones por Internet. Sin embargo, las reuniones del Praesidium sí eran a puerta cerrada y las de los Grupos de Trabajo y Círculos de Debate sólo estuvieron abiertas a los convencionales no miembros pero no al público interesado.

La publicidad de las sesiones plenarias se reforzaba a través de la publicación en Internet de un nota resumida de cada una de ellas elaborado por la Secretaría. También se elaboraron transcripciones literales de todas y cada una de las sesiones plenarias, que se encuentran disponibles en la página web del Parlamento Europeo<sup>196</sup>.

La publicidad y transparencia se apoyaban en las posibilidades ofrecidas por Internet. Se inauguró así una página web, gestionada desde la Secretaría, donde se colgaban todos los documentos de la Convención en tiempo real<sup>197</sup>. La página web recibió un considerable número de visitas, siendo junio de 2003 el momento álgido, cuando la prensa reporta prácticamente a diario las vicisitudes de búsqueda del consenso de la Convención. Llegará, en este mes, a recibir hasta 100.000 visitas en su página web. El sitio web consta hoy de un total de 23.456 documentos, además de todas y cada una de las 1812 intervenciones producidas en el plenario.

La regla general era que todos los documentos producidos por la Convención, eran accesibles al público en las once lenguas de trabajo de la Convención Europea. Sin embargo, dos tipos de documentos escaparían a esa regla, los del Praesidium y los de la Secretaría. La razón para no hacer públicos los documentos del Praesidium estribaba en la necesidad de mantener la

---

<sup>195</sup> Así, el artículo 14 de la *Nota sobre los métodos de trabajo* dispone que “Las deliberaciones de la Convención y todos los documentos contemplados en el artículo 13 serán públicos. A través del sitio internet de la Convención se podrá acceder gratuitamente a todas las actas y contribuciones escritas; éstas podrán reproducirse libremente”.

<sup>196</sup> <http://www.europarl.europa.eu/Europe2004>.

<sup>197</sup> Esta página web aún existe aunque ya no resulta actualizada, pero estará disponible hasta 2008. Su dirección es: <http://european-convention.eu.int>.

confidencialidad sobre sus deliberaciones, cuyo conocimiento podía entorpecer el desarrollo de los trabajos de la Convención<sup>198</sup>. Las Actas del Praesidium se harían públicas, finalmente, tras la terminación de los trabajos de la Convención, como resultado de una Decisión del Defensor del Pueblo europeo<sup>199</sup>.

La Convención Europea, además, haría un esfuerzo por dar la mayor publicidad posible a sus trabajos, y que éstos pudieran llegar al mayor número de ciudadanos europeos posible. Así, tras cada una de las sesiones plenarias se organizaría una rueda de prensa. La presidencia también se dirigiría a los medios de comunicación europeos pidiendo su colaboración para la difusión de los trabajos de la Convención Europea<sup>200</sup>. El trío presidencial, incluso, firmará una serie de artículos que difundieron los principales diarios europeos<sup>201</sup>. No obstante, la relación entre Giscard y la prensa no dejó de ser polémica, ya que algunas veces se le acusaría de utilizarla para favorecer su posición de negociación, por ejemplo con la presentación su propuesta de articulado sobre las instituciones.

Otro de los principios de la Convención sería la apertura a la sociedad civil, tanto a través del Foro como de la disposición de los distintos convencionales a escuchar las demandas diferentes de los representantes de los ciudadanos. Las reglas de transparencia y publicidad harían posible la eficacia real de la acción de la sociedad civil, en la medida en que tenían mayor capacidad de incidencia en los trabajos de la Convención al conocer detalladamente y de primera mano el alcance de las discusiones y el estado de los procedimientos.

La transparencia y publicidad de los trabajos de la Convención es uno de los elementos que contribuyen al incremento de legitimación del proceso, en la medida en que permiten una mayor participación de los ciudadanos así como un mayor control de los trabajos de los convencionales por las instituciones que los nombraron. Por otra parte, la transparencia y publicidad es un elemento fundamental para que se produzca la deliberación y la argumentación y que la discusión sea libre. Así, para los Gobiernos ya no es posible simplemente decir que no a una determinada cuestión, sino que por la presión de la publicidad

<sup>198</sup> Stuart afirma que había problemas de transparencia en los trabajos del Praesidium incluso para sus propios miembros. Gisela STUART, *The Making of Europe's Constitution*, op. cit., pp. 21-22.

<sup>199</sup> El 3 de julio de 2003 se decidió la publicación de la agenda y "minutes" del Praesidium, tras una petición formal por parte del Defensor del Pueblo Nikiforos Diamandouros, que daba respuesta así a una queja del Director de una organización de la sociedad civil (ECAS) que acusaba de mala administración a la Convención por no permitirle el acceso a los minutos y agenda del Praesidium. Se decidió su publicación una vez finalizados los trabajos de la Convención, al no ser ya necesario el secreto de estos documentos dado que su conocimiento público ya no podía entorpecer la actividad de la misma. Véase al respecto: EUROPEAN OMBUDSMAN, *Decision on complaint as it relates the European Convention*, 12 June 2003, (1795/2002/IJH), en: <http://www.euro-ombudsman.eu.int>.

<sup>200</sup> La Presidencia envió una carta dirigida a los directores de los principales diarios europeos, en que explicaban la razón de ser de la Convención, solicitaban que se les prestara atención y enumeraban las posibilidades de la ciudadanía para participar en los trabajos. Véase respectivamente: Valéry GISCARD D'ESTAING, Giuliano AMATO y Jean-Luc DEHAENE, *Carta abierta a los directores de diarios de los Estados miembros y de los países candidatos*, Bruselas, 27 de marzo de 2003.

<sup>201</sup> Valéry GISCARD D'ESTAING, "Las últimas noticias sobre la Convención Europea", *El País*, 22 de julio de 2002; Valéry GISCARD D'ESTAING, "La Convención sobre el Futuro de Europa, en su ecuador", *El País*, 14 de enero de 2003, pp. 4-5.

se ven obligados a justificar y argumentar su posición. El esfuerzo de divulgación y publicidad de los trabajos de la Convención era ingente, posiblemente no llegaría a gran parte de la ciudadanía pero ha permitido que el debate tuviera una apertura nunca vista en una CIG.

### **6.8. LAS LÓGICAS DE LA CONVENCIÓN: DIFERENTES DINÁMICAS SEGÚN LAS MATERIAS.**

Los análisis del proceso político de la Convención Europea subrayan que se produjeron y entrelazaron dos dinámicas diferentes, la deliberación y la negociación<sup>202</sup>. La negociación puede definirse como un proceso entre actores con preferencias estables, que tratan de maximizar sus beneficios a través del intercambio de concesiones<sup>203</sup>. La deliberación, por el contrario, es un proceso entre actores que están dispuestos a cambiar sus preferencias cuando son convencidos por medio de argumentos racionales que pretenden alcanzar el bien común. Suele afirmarse que la negociación es la fórmula típica de una CIG mientras que la deliberación, apoyada en el intercambio y desarrollo de ideas y argumentos suele relacionarse con un contexto parlamentario. Estas asociaciones no dejan de esconder una simplificación, toda vez que en entornos parlamentarios es también frecuente la negociación y el intercambio de concesiones mutuas entre los grupos políticos mayoritarios e, incluso, en las CIGs también tiene importancia el poder de las ideas y la argumentación<sup>204</sup>.

Muchos autores han estudiado empíricamente el proceso de la Convención Europea con el objeto de determinar hasta qué punto se han desarrollado lógicas de deliberación y de negociación en su seno<sup>205</sup>. La mayor parte de ellos coinciden en la extrema complejidad del

<sup>202</sup> La deliberación y la negociación son también teorías propias de la Ciencia Política, es preciso, por ello matizar que, en este caso, no nos referimos a estos marcos normativas, sino a las lógicas imperantes en el seno del procesopolítico de la Convención. Respecto a la deliberación y la negociación como teorías políticas y su aplicación a la Convención Europea, véase: Anna Lenka ROVNÁ, "Constitutionalisation. The Case of the Convention as Network Analysis", en: Lenka ROVNÁ y Wolfgang WESSELS (Eds.), *EU Constitutionalisation: From the Convention to the Constitutional Treaty 2002-2005. Anatomy, Analysis, Assessment*, Prague, Europeum Institute for European Policy, 2006, pp. 19-49, pp. 30-31.

<sup>203</sup> Estos conceptos los hemos tomado de: Paul MAGNETTE, "Will the EU be more legitimate after the Convention?", en: SHAW, Jo, MAGNETTE, Paul, HOFFMANN, Lars y VERGÉS-BAUSILI, Anna, *The Convention on the future of Europe: working towards an EU Constitution*, London, The Federal Trust Series, 2003, pp. 21-41, p. 28.

<sup>204</sup> Como veíamos en el Capítulo 2, el poder de las ideas y la argumentación fue especialmente importante en el seno de las CIGs de 1986 y 1991, teniendo un menor perfil político en las otras dos CIGs, que pueden calificarse de "más intergubernamentales".

<sup>205</sup> Entre los autores procedentes de la Ciencia Política el estudio de qué dinámicas se han seguido en el seno de la Convención Europea es una de las cuestiones que más atención ha recibido. Véase al respecto: Carlos CLOSA y John Erik FOSSUM (eds.), *Deliberative Constitutional Politics in the European Union*, Oslo, Arena Centre for European Studies, Arena Report nº 5, 2004; Renaud DEHOUSSE y Florence DELOCHE-GAUDEZ, "The Making of a Transnational Constitution: An Institutional Perspective on the European Convention", *Cahiers européens de Sciences-Po*, nº 2, 2005; Daniel GÖLER, "Between Deliberation and Bargaining, The Influence of the Institutional Setting of the Convention on the Mode of Interaction", *CIDEL Workshop 2, Deliberative Constitutional Politics in the EU*, Albarracín, 20 y 21 de junio de 2003; Paul MAGNETTE, "Deliberation or bargaining? Coping with constitutional conflicts in the Convention on the Future of Europe", en: Erik Odvar ERIKSEN, John Erik FOSSUM y Agustín José MENÉNDEZ, *Developing a Constitution for Europe*, London, Routledge, 2004, pp. 207-225; Paul MAGNETTE, "La Convention européenne: argumenter et négocier dans une Assemblée constituante multinationale", *Revue Française de Science Politique*, vol. 54, nº 1, Février 2004, pp. 542; MAURER, Andreas, "Less Bargaining – More Deliberation. The Convention Method for Enhancing EU Democracy", *International Politics and Society*, nº 1, 2003; Florian OBERHUBER, "Deliberation and "Mainstreaming"? Empirically Researching the European Convention", op. cit.; Eduard ROIG MOLÉS,

proceso constitucional de la Convención Europea, lo que tiene como consecuencia que muchos de los estudios empíricos realizados pequen de una excesiva simplificación<sup>206</sup>. Coinciden, en su mayoría, en señalar que la deliberación es la característica fundamental de este proceso, aunque la negociación también se produjo, como en una CIG. Así, para Burgorgue-Larsen, el Tratado Constitucional “es el fruto de una mixtura metodológica, que une el factor democrático, parlamentario y transparente, al factor diplomático, secreto y tecnocrático”<sup>207</sup>. Lamassoure, por su parte, sostiene que la Convención ha inventado una fórmula de negociación/deliberación por consenso que la ha hecho técnicamente más eficaz que una reunión ministerial<sup>208</sup>.

Para distintos autores, los asuntos de alta relevancia política que implican una lucha de poder fueron abordados siguiendo lógicas de negociación y entre relaciones de poder asimétricas<sup>209</sup>. Entre estos asuntos estarían la arquitectura institucional, el presupuesto, las políticas económicas, la revisión de los Tratados, la acción exterior. Por el contrario, en las cuestiones de baja relevancia política como la simplificación, la Carta de Derechos, la personalidad jurídica, etc. la tecnicidad ha tenido más importancia y se han guiado por lógicas de deliberación y relaciones simétricas de poder. Nosotros matizaríamos estas afirmaciones, ya que esta distinción no puede hacerse tajantemente. En algunos de los asuntos de alta relevancia política que es a la vez institucional y de acción exterior como es la creación del Ministro de Asuntos Exteriores no se debe exclusivamente a la negociación sino que fue muy relevante la lógica deliberativa seguida en el seno del Grupo de Trabajo VII y el debate en la Convención.

Los autores difieren en relación a qué lógica se ha impuesto sobre la otra, si ha predominado la deliberación sobre la negociación, o al revés, siendo decisiva la negociación, aunque se haya producido algo de deliberación. Así, para Grevi, “La Convención ha consistido fundamentalmente en debatir y construir confianza y sólo marginalmente en las concesiones

---

“Continuidad y refundación; deliberación y decisión: el proceso de la Convención y la reforma de los Tratados”, en: Enoch ALBERTI ROVIRA, *El Proyecto de nueva Constitución europea: Balance de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004, pp. 17-130; Justus SCHÖNLAU, “Conventional Wisdom? Comparing Deliberative Interaction in the European Conventions”, *CIDEL Workshop 2, Deliberative Constitutional Politics in the EU*, Albarracín, 20 y 21 de junio de 2003.

<sup>206</sup> La situación de negociación en la Convención era extremadamente compleja: cientos de cuestiones políticamente relevantes eran negociadas entre 204 delegados y tres miembros de la Presidencia; este enorme número hacía imposible a cualquier actor tener una visión de conjunto sobre el desarrollo y resultado de las mismas. Véase al respecto: Derek BEACH, *Dynamics of European Integration. Why and When EU Institutions Matter*, London, Palgrave-McMillan, 2005, p. 201.

<sup>207</sup> Laurence BURGORGUE-LARSEN, “Le Traité établissant une Constitution pour l’Europe au carrefour des ambivalences”, en VV. AA., *L’intégration européenne au XXI<sup>e</sup> siècle. En hommage à Jacques Bourrinet*, Paris, La Documentation française, 2004, pp. 39-71, p. 43.

<sup>208</sup> Alain LAMASSOURE, *Histoire secrète de la Convention européenne*, op. cit., p. 477.

<sup>209</sup> Véase al respecto: Francesco MARCHI, “The Convention and IGC Texts of the Constitution: Explaining Changes and Differences in the Shade of the Executive Power”, en: ROVNÁ, Lenka y WESSELS, Wolfgang (Eds.), *EU Constitutionalisation: From the Convention to the Constitutional Treaty 2002-2005. Anatomy, Analysis, Assessment*, Prague, Europeum Institute for European Policy, 2006, pp. 51-73, esp. pp. 65-66;



negociadas para superar obstáculos. La democracia y el diálogo han prevalecido sobre la diplomacia y la negociación<sup>210</sup>. Moravcsik, Magnette y Nicolaïdis, defensores del liberalismo intergubernamental, en el otro extremo, defienden que por la repercusión de la CIG posterior, durante la Convención se ha impuesto la lógica de la negociación a la de la deliberación, reproduciendo ésta las dinámicas tradicionales de una CIG<sup>211</sup>.

Otros elementos en los que se fijan los autores es sobre la incidencia de las lógicas seguidas en la Convención en la estabilidad o no de los consensos en la CIG posterior. En este sentido, Pollak sostiene que en el caso de las cuestiones de poca relevancia política en las cuales predominó la lógica deliberativa, el consenso se mantuvo estable en la CIG 2003-2004<sup>212</sup>. Por el contrario, las cuestiones en que hubo negociación en el seno de la Convención fueron reabiertas en la CIG. Aldecoa, partiendo de otra argumentación, llega a una conclusión similar: las cuestiones objeto de la Constitución consiguieron un consenso amplio en el seno de la Convención y no fueron reabiertas por la CIG, mientras que las cuestiones de los Tratados son las que centraron los trabajos de la CIG posterior<sup>213</sup>.

A nuestro juicio, en la Convención se produjeron tanto dinámicas deliberativas como de negociación e intercambio, y también de “experticia”. La separación de lógicas deliberativas y negociadoras puede incluso relacionarse con las etapas de la Convención. Una primera fase que, englobando a las dos primeras etapas –escucha y estudio– sería fundamentalmente deliberativa, y la segunda, la de redacción donde volvió a aparecer la dinámica de la negociación, causada por la cercanía de la CIG y la necesidad de la búsqueda del consenso. Ciertamente en el seno de la Convención se mezclaron tanto la deliberación como la negociación, pero el criterio de separación, a nuestro juicio, no es el cronológico sino el de la naturaleza de las materias.

Así las cuestiones de definición del modelo político, que son una novedad respecto a los Tratados serían objeto de dinámicas fundamentalmente deliberativas<sup>214</sup>. Las cuestiones que

<sup>210</sup> Giovanni GREVI, “Une Constitution pour les citoyens européens”, en: AA.VV., *Vers une Europe politique?. Documents introductifs au séminaire organisé par Notre Europe et The EPC*, Bruxelles, 1-2 octobre 2003, pp. 3-15, p. 6.

<sup>211</sup> Véase respectivamente: Andrew MORAVCSIK, “The EU ain’t Broke”, *Prospect*, 2003, pp. 38-45; Paul MAGNETTE y Kalypso NICOLAÏDIS, “The European Convention: Bargaining in the shadow of Rhetoric”, *West European Politics*, vol. 27, nº 3, May 2004, pp. 381-404.

<sup>212</sup> Johannes POLLAK, “The Convention Hype: Visions of Representation”, *CIDEL Workshop London “Constitution Making and Democratic Legitimacy in the European Union*, 13-14 November 2004, pp.

<sup>213</sup> Francisco ALDECOA LUZARRAGA, “Comentario al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa ¿Qué es? ¿Un Tratado o una Constitución?”, *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, Madrid, Real Instituto Elcano y Biblioteca Nueva, 2004, pp. 19-85, pp.

<sup>214</sup> En cierta manera coincidiríamos con la conceptualización de los autores de cuestiones de alta o baja relevancia política o redistributivas del poder. Sin embargo, a nuestro juicio, esta denominación presenta problemas. Por ejemplo, los autores consideran que la cuestión del control de la aplicación del principio de subsidiariedad por parte de los Parlamentos Nacionales sería de baja intensidad política. Para nosotros, sin embargo, es fundamental en la distribución del poder político. Vale la misma apreciación para cuestiones como la creación del Ministro de Asuntos Exteriores, donde la lógica del poder es relevante y que, sin embargo, fue objeto de consenso en el seno de la Convención a través de dinámicas típicamente deliberativas que, incluso, se prosiguieron en el seno de la CIG que completa la definición de sus funciones y sus relaciones con las distintas instituciones.

podríamos denominar “propias de los Tratados”, como la reforma institucional, el contenido de determinadas políticas o el procedimiento de toma de decisiones serían abordados a través de dinámicas negociadoras. Sin embargo, es preciso matizar de antemano que esta división no es pura sino que en la lógica de la deliberación se introdujo alguna dinámica de negociación, y a la inversa, en cuestiones objeto de negociación, en ocasiones, se detecta una incidencia de la argumentación y las ideas. Por tanto, la exposición que hacemos es en términos de qué lógica predomina, y no excluyendo en un caso la total presencia de la otra.

En el caso de la Convención Europea, además, tendría mucha relevancia una tercera lógica que tiende a pasar desapercibida, la que podemos llamar “lógica de la experticia o del conocimiento técnico”. La Convención se beneficiaría del conocimiento técnico a través de las distintas consultas a expertos que realizaron, sobre todo, los Grupos de Trabajo y los Círculos de Reflexión. Esa aportación informaría y enriquecería las deliberaciones políticas posteriores. La lógica de la experticia principalmente se desarrollaría en el seno de la Convención a través del encargo del Praesidium a un Grupo de Expertos, proveniente de las instituciones, de la remodelación de los actuales Tratados para hacerlos encajar en la III Parte del Tratado-Constitución. Se trata de una labor esencialmente técnica que llega a cobrar importancia política, como se verá. La relevancia de esta lógica en el conjunto de los trabajos de la Convención viene, además, refrendada por el hecho de que la Convención apenas entrara a debatir y enmendar su contenido por falta de tiempo, lo que tampoco llegó a hacer la CIG<sup>215</sup>.

A efectos de presentación, y aún a riesgo de simplificar, podemos señalar que la lógica de la deliberación se impondrá en la génesis y redacción de las Partes I y II, con excepción de la reforma institucional. En las principales políticas revisadas de la Parte III, que son la Acción Exterior y el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, tendrá también una importante incidencia la lógica deliberativa en los nuevos instrumentos. Sin embargo, en relación a la reforma institucional y los aspectos de decisión de la Acción Exterior, se impondría la lógica negociadora pura y dura. La lógica de la experticia se manifestará en relación a la redacción de lo fundamental de las Partes III y IV, predominando en la III el trabajo del Grupo de Expertos de las instituciones y en la IV la de la propia Secretaría de la Convención.

---

<sup>215</sup> Este hecho tomaría una gran importancia política posteriormente como consecuencia del referéndum francés de ratificación del Tratado-Constitución. La Parte III, objeto de ajuste técnico pero que no llega a ser debatida suficientemente por la Convención Europea, sería el objeto de la polémica en Francia en relación tanto a su complejidad y oscuridad como a su insuficiente contenido social.

### **6.8.1. La deliberación en la Convención: los métodos de tres etapas para las materias de modelo político y los “consensos rápidos”.**

La convocatoria de la Convención Europea como fase preparatoria de la revisión de los Tratados buscaba en sí misma el surgimiento de dinámicas deliberativas que pudieran romper con los limitados resultados de las CIGs. Así, desde la experiencia de la Convención de la Carta, este método se concebía como esencialmente deliberativo, frente a la negociación de una CIG. El carácter deliberativo del método de Convención es algo generalmente aceptado por casi todos los autores, salvo Oberhuber que sostiene que más que deliberación lo que se produjo fue “mainstreaming”, esto es, la progresiva imposición y aceptación de una posición predominante en la Convención<sup>216</sup>.

La división de los trabajos de la Convención en tres etapas, concebida por Giscard , perseguía el desarrollo del conocimiento mutuo y de las visiones de cada uno de los convencionales, que pudiera permitir la deliberación. Así en su discurso inaugural muchas serán las referencias a la necesidad de hacer surgir un “enfoque común”, guiados no por posiciones rígidas sino por la voluntad de intercambiar argumentos y elaborar un proyecto común<sup>217</sup>. Sostiene que “Debemos iniciar nuestra andadura sin ideas preconcebidas y formar nuestra visión de la nueva Europa mediante la escucha constante y atenta de todos nuestros interlocutores”. Considera que “Esta Convención no podrá lograr su objetivo si se limita a ser un lugar de expresión de opiniones divergentes. Tiene que convertirse en un crisol en el que cada mes se vaya fraguando un enfoque común”.

La argumentación, discusión de ideas y deliberación serían especialmente significativas en el caso de las dos primeras etapas, la de escucha y la de estudio. En la fase de escucha “hacia dentro” y “hacia fuera” se muestran las posiciones y visiones de cada uno de los convencionales frente a los distintos asuntos para la reforma, posiciones que son susceptibles de variar, por lo que es una etapa en la cual se sientan las bases para la deliberación. En la fase de estudio, los Grupos de Trabajo serían un entorno especialmente propicio para el desarrollo de dinámicas deliberativas, para hacer surgir ideas nuevas y difundirlas a través de la argumentación y la discusión<sup>218</sup>.

Durante la tercera fase, la de redacción, por el contrario, tendría una especial incidencia la negociación, como complemento de la deliberación, causada por la necesidad de lograr la

<sup>216</sup> Florian OBERHUBER, “Deliberation and “Mainstreaming”? Empirically Researching the European Convention”, op. cit.

<sup>217</sup> Véase al respecto: Valéry GISCARD D'ESTAING, *Discurso en la sesión inaugural de la Convención sobre el futuro de Europa*, Bruselas, op. cit.

<sup>218</sup> Así, Méndez de Vigo dice que en los Grupos se desarrolló una intensa actividad según el “espíritu de la Convención”. Íñigo MÉNDEZ DE VIGO, *El rompecabezas...*, op. cit., p. 212.

aceptación por parte de todas las componentes del resultado final. Esta fase, sin embargo, también sería testigo de algunos resultados logrados a través de la deliberación, los que podemos llamar “consensos rápidos”, ideas surgidas en el último momento de la discusión y que fueron aceptadas por todos tras una breve discusión. Como subraya Schönlau, el cambio de un estilo más deliberativo en las fases previas a otro más basado en la negociación en la etapa final no desautoriza la validez democrática de la Convención como un proceso de deliberación institucionalizada<sup>219</sup>.

Convención y deliberación están estrechamente ligados desde el inicio; así uno de los factores claves para hablar de una asamblea deliberativa es la libertad de la misma para fijar el objeto de su actividad y su independencia para producir un resultado<sup>220</sup>. La Convención Europea se fijó a sí misma un mandato cuasi-constituyente, la redacción de un Tratado Constitucional. Sin embargo, su independencia no sería total, en la medida en que va a estar siempre a la sombra de la CIG posterior. Muchos de los elementos del método de Convención favorecían la deliberación, se impuso la retórica de la escucha, transparencia y responsabilidad. Otro de los factores claves para la deliberación sería la composición mayoritariamente parlamentaria de la Convención<sup>221</sup>.

Para el surgimiento de dinámicas de deliberación e intercambio de argumentos algunos de los factores de la Convención serán especialmente propicios. Incluso, algunos de los cambios procedimentales buscaban reforzar el carácter de la deliberación e impedir, en contrapartida, la formación de coaliciones basadas en intereses comunes, como era la organización por orden alfabético<sup>222</sup>. Así, el gran número de convencionales y la heterogeneidad de las visiones, ideologías, procedencias, experiencias de todos ellos producirían una multiplicidad de posiciones, susceptibles de ser modificadas a través de la argumentación, frente a las preferencias estables de los Gobiernos que son fijas de CIG a CIG<sup>223</sup>. Esa posibilidad de cambio de las posiciones se reforzaba por el hecho de que la mayor parte de los convencionales no tenían experiencia previa en la política europea, por lo que estaban dispuestos a modificar sus posiciones como resultado del aprendizaje producido.

<sup>219</sup> Justus SCHÖNLAU, “Conventional Wisdom? Comparing Deliberative Interaction in the European Conventions”, *CIDEL Workshop 2, Deliberative Constitutional Politics in the EU*, Albarracín, 20 y 21 de junio de 2003, p. 2.

<sup>220</sup> Jon ELSTER, “Deliberation and Constitution Making”, en: Jon ELSTER (Ed.), *Deliberative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, pp. 105-106.

<sup>221</sup> Véase en relación a esta cuestión: Andreas MAURER, “Less Bargaining – More Deliberation. The Convention Method for Enhancing EU Democracy”, *International Politics and Society*, nº 1, 2003, pp. 167-190.

<sup>222</sup> Jo SHAW, “What’s in a Convention? Process and substance in the project of European constitution-building”, en: Jo SHAW, Paul MAGNETTE, Lars HOFFMANN y Anna VERGÉS-BAUSILI, *The Convention on the future of Europe: working towards an EU Constitution*, London, The Federal Trust Series, 2003, pp. 43-72, esp. las pp. 53-60; Florian OBERHUBER, “Deliberation and “Mainstreaming”? Empirically Researching the European Convention”, op. cit., p. 172.

<sup>223</sup> En este sentido, Olivier Duhamel subraya que la diversidad da más libertad, más imaginación y más legitimidad y que la Convención es una instancia capaz de producir una transformación que la CIG no puede: transformar un representante de una institución en un convencional europeo. Como efecto de la deliberación los parlamentarios nacionales llegaron a comprender que la defensa de su interés particular perjudicaría el funcionamiento del conjunto de la institución. Véase al respecto: Olivier DUHAMEL, “Convention versus IGC”, *European Public Law*, vol. 11, nº1, enero 2005, pp. 55-62, pp. 56-57.

También favorecía el desarrollo de dinámicas deliberativas la igualdad de estatuto de todos los convencionales desde un punto de vista formal, que aseguraba un mismo tiempo de palabra para defender sus argumentos<sup>224</sup>. Todos ellos, en principio, tenían las mismas oportunidades de incidir en la discusión y desplegar todo su poder de convicción. La argumentación en el plenario se apoyaba, además, en el gran número de contribuciones escritas presentadas y defendidas por los convencionales. A través de las contribuciones se produjo una deliberación permanente en el seno de la Convención.

Otros elementos del método de Convención permitirían a los convencionales que desarrollaran todo su poder de convicción. La transparencia y publicidad de todos los debates son rasgos fundamentales para permitir las dinámicas deliberativas, ya que se retraen ciertas actitudes de fuerza o que esconden amenazas de veto, que no se consideran aceptables. Duhamel sostiene que una serie de artículos fundamentales de la Constitución son el resultado directo de la deliberación pública, bajo las normas de la transparencia, y que nunca se hubieran introducido de no funcionar la Convención bajo estas normas<sup>225</sup>. Se trata del Título VI sobre la vida democrática de la Unión, la reforma del Tribunal de Justicia o de los Comités bajo la atenta supervisión de sus Presidentes o del artículo sobre los símbolos de la Unión.

También fue importante la cristalización de un cierto “ethos” de la Convención, la de la prohibición de defender abiertamente el interés nacional, presentándolo al menos como el interés común europeo<sup>226</sup>. También se impusieron determinadas retóricas que eran frecuentemente mencionadas como la búsqueda del interés común europeo y la disposición al menos “a priori” de los convencionales de cambiar sus puntos de vista y posiciones a la luz de los argumentos presentados en las discusiones. Así, se subraya que se percibía como inconveniente que los representantes de los Gobiernos en los debates iniciales recordaran su papel, que predisponía a la Convención en su contra, por lo que algunos cambiaron de estrategias tratando de convencer y construir coaliciones en torno a sus posiciones<sup>227</sup>.

---

<sup>224</sup> A juicio de Maurer, la Convención no cumple plenamente todos los criterios de la democracia deliberativa, ya que no hay una igualdad total de todos los participantes, sino un predominio del Praesidium y la Secretaría, y se encuentra además bajo la autoridad del Consejo Europeo. Andreas MAURER, “The Evolution of the Legislative Powers of the European Parliament: An Impact Assessment”, en: VV.AA., *Mélanges en hommage de Jean-Victor Louis*, Bruxelles, Université Libre de Bruxelles, 2003, pp. 309-336, p. 333.

<sup>225</sup> Olivier DUHAMEL, “Convention versus IGC”, op. cit., p. 58.

<sup>226</sup> A juicio de Magnette, la deslegitimación de los intereses establecidos sería una manifestación de la “fuerza civilizadora de la hipocresía”, tal y como ha sido definida por Elster. Véase: MAGNETTE, Paul, “Deliberation or bargaining? Coping with constitutional conflicts in the Convention on the Future of Europe”, en: ERIKSEN, Erik Odvar, FOSSUM, John Erik y MENÉNDEZ, Agustín José, *Developing a Constitution for Europe*, London, Routledge, 2004, pp. 207-225, pp. 216-217.

<sup>227</sup> Justus SCHÖNLAU, “The Membership of the Convention: Issues of Representation and Legitimacy”, *CIDEL Workshop London “Constitution Making and Democratic Legitimacy in the European Union*, 13-14 November 2004, p. 10.

La gran mayoría de los asuntos avanzados a través de los Grupos de Trabajo y los Círculos de Reflexión fueron el fruto de dinámicas deliberativas, del intercambio de argumentos y discusión, sobre todo los que se apoyaron en amplios consensos<sup>228</sup>. Esto no significa que, junto a lo deliberativo, no existieran también presiones de defensa del interés nacional<sup>229</sup>. En el caso de algunos de los Grupos de Trabajo, donde el resultado final no fue consensuado, la argumentación no pudo desplegar todo su poder de mover posiciones y sintetizar un resultado que busque el interés común<sup>230</sup>. En estos casos, la tercera etapa completaría el trabajo de búsqueda del consenso, a veces completando la deliberación con dinámicas de negociación, como pudo ser el caso de la definición del modelo económico y social, otras veces haciendo cristalizar el consenso, como en el caso del Servicio Europeo de Acción Exterior.

La mayor parte de los asuntos en los que la Convención innova y que producen una explicitación del modelo político serán resultado de dinámicas deliberativas. Podemos citar entre éstos la redacción de un único Tratado Constitucional, la desaparición de los pilares, la personalidad jurídica de la Unión Europea, la simplificación de los instrumentos jurídicos y la jerarquía de normas, la constitucionalización de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, el consenso sobre la adhesión de la Unión Europea al Convenio de Roma para la protección de Derechos del Hombre, la creación del procedimiento de alerta precoz para el control político del cumplimiento del principio de subsidiariedad, los rasgos fundamentales de la comunitarización del espacio de libertad, seguridad y justicia, la creación del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión Europea, etc.

Como veíamos, los autores subrayaban que se habían podido desarrollar dinámicas deliberativas por el hecho de que se trata de cuestiones de baja intensidad política donde los Gobiernos no tenían preferencias estratégicas estables. A nuestro juicio, son cuestiones relativas a la explicitación del modelo político y, en menor medida, de redistribución del poder entre las distintas instituciones. En palabras de Aldecoa, son elementos propios de la Constitución y no de los Tratados. Para Magnette en la imposición de la norma deliberativa producida en el seno de la Convención ha tenido enorme importancia la retórica de la simplificación, vinculada a la idea de democratización<sup>231</sup>. Ya veíamos como uno de los frutos de la etapa política del debate sobre el futuro de Europa había establecido el vínculo

<sup>228</sup> Para Closa, los Grupos de Trabajo ofrecieron la oportunidad de romper la barrera entre la deliberación de los representantes y el análisis y la asesoría en profundidad. Véase: Carlos CLOSA, "The Convention method and the transformation of EU constitutional politics", en: Erik Odvar ERIKSEN, John Erik FOSSUM y Agustín José MENÉNDEZ, *Developing a Constitution for Europe*, London, Routledge, 2004, pp. 183-206, p. 196.

<sup>229</sup> Así, a título de ejemplo, Méndez de Vigo relata como fue llamado por el Embajador británico con el objeto de hacerle considerar que el Grupo de Trabajo Subsidiariedad se decantara más por la "tarjeta roja" en manos de los Parlamentos Nacionales que por la "amarilla". La presión británica, contra la mayoría del Grupo, perseguía que los Parlamentos Nacionales tuvieran un poder real de veto. Véase al respecto: Íñigo MÉNDEZ DE VIGO, *El rompecabezas...*, op. cit., p. 217.

<sup>230</sup> Véase al respecto: Paul MAGNETTE, "La Convention européenne: argumenter et négocier dans une Assemblée constituante multinationale", *Revue Française de Science Politique*, vol. 54, nº 1, Février 2004, pp. 5-42, esp. pp. 24-29.

<sup>231</sup> Véase al respecto: Paul MAGNETTE, "Coping with constitutional incompatibilities. Bargains and Rhetoric in the Convention on the Future of Europe", *Jean Monnet Working Paper* nº 14, New York University School of Law, 2003.

simplificación-constitucionalización dando un nuevo significado al término Constitución Europea, como solución al déficit democrático percibido.

La deliberación, por tanto, se ha producido en el seno de la Convención acercando las distintas posiciones de los actores a lo largo de las etapas. Es la responsable, también, de los llamados “consensos rápidos”, esto es, los acuerdos rápidos sobre determinadas cuestiones, producidos en las últimas semanas. Los consensos rápidos pueden calificarse en dos categorías, los “espontáneos”, en el sentido, de que fueron inmediatamente aceptados desde su proposición, y los “pretrabajados”, esto es, que en su momento fueron objeto de deliberación pero no de consenso y cuando en la etapa final vuelven a plantearse son aceptados sin problemas. Sobre los espontáneos, entre los que podemos citar la iniciativa popular para un millón de firmas o las pasarelas, no hubo trabajo previo. En el caso de los pretrabajados, como puede ser el Servicio Europeo de Acción Exterior o los símbolos de la Unión, el “consenso rápido” se apoya sobre toda una deliberación producida anteriormente<sup>232</sup>.

La deliberación es un rasgo fundamental del método de Convención, que la distingue de una CIG, a pesar de que no se produce en estado puro. Aún cuando las dos etapas primeras de la Convención tuvieron rasgos más deliberativos y la última, por la cercanía de la CIG y la necesidad de alcanzar el consenso, más negociador, lo cierto es que la separación deliberación-negociación más que cronológicamente se ha producido en función de las materias tratadas. En cualquier caso, la deliberación pura no se ha producido como no suele suceder en la realidad, sino que fue frecuentemente obstaculizada por la intromisión de los Jefes de Estado y de Gobierno en los debates convencionales.

#### **6.8.2. La negociación en la Convención: la reforma institucional y los “red-lines” de los Gobiernos.**

La negociación tendría un importante papel en los trabajos de la Convención, junto al desarrollo de dinámicas deliberativas. Si bien normalmente la negociación se identifica y asocia con lo intergubernamental, con la dinámica propia de una CIG, lo cierto es que ésta también se produce en el seno de Asambleas parlamentarias para consensuar una posición común. En la

---

<sup>232</sup> Cabe mencionar que el Servicio Europeo de Acción Exterior había sido una de las propuestas que había contado con un “amplio consenso” en el seno del Grupo de Trabajo VII, “Acción Exterior”, pero que no había recibido suficiente apoyo en el debate posterior. Así en el debate plenario del 20 de diciembre se constató una división entre los que apoyaban un servicio diplomático propio de la UE y los que propugnaban una mayor cooperación entre los servicios diplomáticos nacionales. Por su parte, en la propuesta de articulado del Praesidium, presentada el 24 de abril, no se contempla esa cuestión, que volvería a salir en el debate posterior y tras el impulso dado por los comisarios. Véanse respectivamente: GRUPO DE TRABAJO VII “ACCIÓN EXTERIOR”, *Informe final*, 16 de diciembre de 2002, (CONV 459/02), punto 7; CONVENCION EUROPEA, *Nota resumida de la sesión plenaria*, 20 de diciembre de 2002, (CONV 473/02) y CONVENCION EUROPEA, *Proyecto de artículos sobre la acción exterior del Tratado Constitucional*, 23 de abril de 2003, (CONV 685/03).

Convención Europea sería muy significativa la negociación de origen intergubernamental, esto es, la que tenía como protagonistas a los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, e incluso, los candidatos. También sería muy relevante para el éxito final la negociación de tipo parlamentario, producida tanto entre las componentes de origen parlamentario como entre las principales familias políticas.

La búsqueda del consenso, sin embargo, también se lograría a través de una vívida negociación en las diferentes componentes, guiada por la lógica del intercambio de concesiones mutuas y arbitrada desde la Presidencia. Al final de los trabajos, también tendría incidencia la negociación producida entre las familias políticas y entre las componentes para tratar de consensuar una propuesta común. La lógica de la negociación presidiría la redacción de una lista de puntos de acuerdo en el seno de la componente Parlamentos Nacionales y su cruce y aprobación con la componente Parlamento Europeo que es el origen del consenso de junio y, en última instancia, del éxito de la Convención<sup>233</sup>. La negociación entre las tres familias políticas principales –populares, socialistas y liberales– es igualmente la clave para el éxito de las enmiendas a la Parte III que saldrán adelante en la sesión de julio, que pone fin a los trabajos de la Convención<sup>234</sup>.

Durante los trabajos de la Convención, las dinámicas cambian y también lo hacen la influencia de los actores. La incidencia fundamental de dinámicas negociadoras en el seno de la Convención Europea vendría de la mano de la influencia creciente de los Gobiernos, o si se quiere, de la sombra de la CIG que sucedería a la Convención<sup>235</sup>. Se produjo negociación, claramente, en torno a dos cuestiones, la reforma institucional y los “red-lines” de determinados Gobiernos. Estas dinámicas responden a la concesión de una especie de pre-veto a los representantes de los Gobiernos para tratar de garantizar la viabilidad de la CIG posterior. Esto supone una limitación de las posibilidades de la deliberación en la medida en que, por la influencia de la CIG posterior dejan de cumplirse dos de los requisitos básicos para que se produzca deliberación, la libertad de todos los convencionales y la igualdad material, disponiendo los representantes de los Gobiernos de recursos materiales más importantes para el desarrollo de coaliciones.

<sup>233</sup> El resultado de la negociación entre las dos componentes parlamentarias impulsa un consenso en torno a la reforma institucional que se recogió en una carta al Presidente de la Convención Europea. Véase al respecto: *Carta al Presidente de la Sra. Giannakou en nombre de los parlamentarios nacionales y del Sr. Méndez de Vigo, en nombre de los miembros del Parlamento Europeo*, 12 de junio de 2003.

<sup>234</sup> En julio, en relación a los “ajustes técnicos” de la Tercera Parte, las tres familias políticas consensuarían un listado amplio de enmiendas, la mayor parte de las cuales serían recogidas en el proyecto final. Véase al respecto: Carta de D. Giuliano Amato, en nombre del Partido de los Socialistas Europeos, D. Elmar Brok, en nombre del Partido Popular Europeo y D. Andrew Duff, en nombre del Partido Liberal, Demócrata y Reformista, 7 de julio de 2003, (CONV 829/03) y Carta de D. Giuliano Amato, en nombre del Partido de los Socialistas Europeos, D. Elmar Brok, en nombre del Partido Popular Europeo y D. Andrew Duff, en nombre del Partido Liberal, Demócrata y Reformista, 8 de julio de 2003, (CONV 833/03).

<sup>235</sup> Con esa intención de anticipar la CIG, el propio Presidente Giscard, pediría en el Consejo Europeo informal de Atenas la participación activa de los Gobiernos en el seno de la Convención en relación a la cuestión institucional y la acción exterior. Alain DAUVERGNE, *L'Europe en otage?*, op. cit., p. 187.



Las dinámicas de negociación -o CIG anticipada, si se quiere- serían las protagonistas de la fase de redacción y pueden fijarse en el tiempo a partir de la presentación de la propuesta francoalemana sobre la arquitectura institucional, en enero de 2003. A partir de ese momento comienzan a prefigurarse maniobras propias de una CIG entre los representantes de los Gobiernos que afectan a las propias dinámicas de la Convención<sup>236</sup>. Otros Gobiernos forman coaliciones para presentar posiciones comunes y se va atisbando la división entre grandes-pequeños y federalistas-intergubernamentalistas en relación a las Presidencias del Consejo y Consejo Europeo y la composición de la Comisión. Los parlamentarios serían dejados de lado en el tratamiento de estas cuestiones en un primer momento. Sin embargo, el consenso de la Convención apoyado sobre el bajo perfil político del Presidente permanente del Consejo Europeo, la Comisión reducida y la posibilidad de que Presidente del Consejo Europeo y Comisión fueran una misma persona saldrían del compromiso impulsado por las dos componentes parlamentarias el 12 de junio.

Las estrategias de negociación planteadas desde la Presidencia en la segunda semana de junio incluso prefiguran las propias de una CIG. Así, los autores subrayan que la decisión del Praesidium de consultar una a una a las componentes con el fin de ir esbozando los consensos no es sino una traslación de la lógica de los confesionarios conducida en las CIGs de Amsterdam y Niza<sup>237</sup>. La conducción de la discusión intergubernamental por la Presidencia en la última discusión de junio seguiría una lógica intergubernamental clara. Se vinculan los distintos aspectos controvertidos de la reforma institucional en paquetes de negociación. La Presidencia entraría, además, en el juego de las concesiones particulares con el fin de desmontar las coaliciones contrarias a la propuesta del Praesidium en materia institucional.

Dentro de la lógica de negociación que persigue la mayor parte de las discusiones sobre el dossier institucional, también puede detectarse el empleo de técnicas deliberativas, incluso por los representantes de algunos de los Estados miembros grandes. En este sentido, Rovná cita la predisposición del Ministro de Exteriores alemán Fischer para explicar y convencer a los representantes de otros Gobiernos, sobre todo, los candidatos, sobre las ventajas de la propuesta francoalemana en materia de instituciones<sup>238</sup>. Sostiene que escuchaba atentamente

<sup>236</sup> Closa presenta como consecuencias de esta intergubernamentalización de la Convención las coaliciones entre Gobiernos y el cambio en el ethos de la Convención en el sentido de que se levanta la prohibición de aludir al interés nacional. Véase al respecto: Carlos CLOSA, "The Convention method and the transformation of EU constitutional politics", op. cit., pp. 198-202.

<sup>237</sup> Marchi defiende esta visión. Grevi, por su parte, sostiene que precisamente la decisión del Praesidium de consultar a las componentes con propuestas precocinadas dirigidas al compromiso en vez de confrontarla con el plenario dio a la Convención más autonomía y permitió evitar que la Convención se convirtiera en una CIG. La consulta a las componentes hizo posible sortear la arrogancia de los Gobiernos e impulsar las dinámicas parlamentarias, según este autor. Véanse respectivamente: Francesco MARCHI, "The Convention and IGC Texts of the Constitution: Explaining Changes and Differences in the Shade of the Executive Power", op. cit., p. 69; y Giovanni GREVI, "Une Constitution pour les citoyens européens", op. cit., p. 7.

<sup>238</sup> Anna Lenka ROVNÁ, "Constitutionalisation. The Case of the Convention as Network Analysis", op. cit., pp. 39-40.

los argumentos de las otras partes e, incluso, alguno hizo que se incorporara al resultado final como la rotación igualitaria de la Presidencia de las otras formaciones del Consejo.

En junio en el seno de la CIG anticipada en relación a la reforma institucional, dos eran los bandos enfrentados. Por una parte, se encontraban los Estados que defendían la propuesta institucional del Praesidium caracterizada por la Presidencia estable del Consejo Europeo, la rotatoria en los demás Consejos, la separación Consejo ejecutivo-Consejo legislativo, la doble mayoría como norma de decisión del Consejo y la Comisión reducida a quince integrantes. Los propulsores fundamentales de esta propuesta eran Francia y Alemania, apoyados por el Reino Unido e Italia y, posteriormente, cuando peligraba el éxito de la Convención, incluso, por los tres pequeños fundadores.

Los pequeños y medianos, que se organizaron en torno a distintas coaliciones que llegaron a reunir hasta a dieciocho Estados entre miembros y candidatos. Estos fueron atraídos por España y Polonia para que conformaran la oposición a la propuesta del Praesidium, defendiendo la no revisión del Tratado de Niza en materia institucional. Era una coalición débil en la medida en que la defensa de Niza para unos y otros se fundamentaba en razones diferentes, para los pequeños como forma de oponerse a la Presidencia estable del Consejo Europeo y la reducción de la Comisión. España y Polonia, por su parte, estaban a favor de estas modificaciones, su razón para defender Niza residía en la oposición al modo de cuantificar la mayoría cualificada, basada en la doble mayoría de Estados y ciudadanos impulsado desde el Praesidium, que les hacía renunciar a su estatuto de Estado casi-grande obtenido en Niza.

La maniobra, a través de la cual, Giscard logró romper esta gran coalición sigue la lógica clara de lo usual en una CIG. Les propuso aplazar la entrada en vigor de la reforma institucional a 2009, para que así los Estados candidatos tuvieran la posibilidad de contar con un comisario de su nacionalidad y la ponderación de votos en el Consejo tras la ampliación programada para 2004<sup>239</sup>. Con esta hábil concesión, Giscard conseguía dejar aislada a España en la defensa de Niza, por lo cual el Gobierno español no tuvo más opción de alinearse con el consenso final. Por mucho que la retórica de la deliberación se impusiera, en la mente de Giscard siempre estuvo la de la negociación: sólo así puede explicarse la inteligente utilización del Congreso de los Pueblos. La Convención no mostró inclinación en ningún momento por esta innovación, sino todo lo contrario. En todas las ocasiones que se planteó fue abiertamente rechazada, sin embargo, Giscard la hacía aparecer en todas las propuestas del Praesidium y no la retiró

<sup>239</sup> El propio Giscard, en su discurso de clausura de los trabajos de la Convención, justificaría el acuerdo típicamente intergubernamental del dossier institucional, que reenvía algunas de las reformas a 2009, por la necesidad de permitir experimentar el funcionamiento institucional a veintisiete tras la ampliación. Valéry GISCARD D'ESTAING, *Transcripción literal de la sesión plenaria*, 10 de julio de 2003, en: <http://www.europarl.europa.eu/Europe2004>.

hasta el momento final en que se sirvió de ella para utilizarla como una concesión al Parlamento Europeo, a cambio del Presidente del Consejo Europeo.

En última instancia, la lógica de negociación intergubernamental se manifestaría en todo su rigor en el seno de la CIG en la medida en que algunos de los consensos de la Convención serán revisados. En cualquier caso, es preciso recordar, como la propia Convención admitiría que había algunas cuestiones inacabadas en su proyecto de Tratado-Constitución y emplazaría a la propia CIG para que los termine. En este sentido, Giscard en su informe al Presidente del Consejo Europeo expondría que corresponde a la CIG revisar los actuales Protocolos anexos a los Tratados, redactar los Protocolos mencionados en los artículo IV-1 y IV-2, así como elaborar las listas de los Estados miembros que participen en la cooperación estructurada y en la cooperación más estrecha en materia de defensa<sup>240</sup>. La CIG entrará fundamentalmente en el dossier institucional, a discutirlo desde cero, aunque luego no llegue a modificar en todos sus aspectos los consensos de la Convención. A juicio de Bribosia, la razón por la que la CIG entra en la reforma de las instituciones es porque no se aplica a este dossier el método de Convención<sup>241</sup>.

A juicio de los autores la verdadera negociación intergubernamental de la Convención Europea, se produciría sólo en torno a los llamados “red-lines”, esto es, las cuestiones que encerraban un interés nacional vital para determinados Gobiernos y que la Presidencia concedió unilateralmente para garantizarse una CIG favorable<sup>242</sup>. Por esta razón y, por el imperativo de la eficacia, se garantizó la unanimidad al Reino Unido en materia de Seguridad Social y política social, a Francia en materia de comercio de bienes culturales o a Alemania, en relación a la libre circulación de trabajadores migrantes.

A pesar de la retórica que asimila la negociación a una CIG y la deliberación a la Convención, ésta lograba el consenso en torno a una propuesta única a través de dinámicas mixtas de deliberación y negociación. La negociación en el seno de la Convención no ha sido exclusivamente de tipo intergubernamental, sino también entre los distintos componentes y grupos políticos se produjo una dinámica de concesiones mutuas para lograr su consenso en torno a un texto único. La negociación más típicamente intergubernamental se producía, en cambio, fundamentalmente en torno a la reforma institucional y en relación a aquellas cuestiones respecto a las cuales los Gobiernos tenían un interés nacional fundamental y en relación a las cuales ejercieron una suerte de pre-veto.

---

<sup>240</sup> PRESIDENCIA DE LA CONVENCION EUROPEA, *Informe al Presidente del Consejo Europeo*, op. cit.

<sup>241</sup> Hervé BRIBOSIA, “A Few Impressions of a *Rédacteur* in the European Convention *Sécretariat*”, *EUI Review*, Winter 2003, pp. 4-5, p. 5.

<sup>242</sup> Anna Lenka ROVNÁ, “Constitutionalisation. The Case of the Convention as Network Analysis”, op. cit., p. 31.

### **6.8.3. La “experticia” en la Convención: el papel de los expertos en la redacción de la Tercera Parte.**

Los análisis sobre el funcionamiento de la Convención generalmente subrayan la importancia de las lógicas de la deliberación y la negociación en la Convención. A nuestro juicio, sin embargo, el papel de los expertos presenta tanta relevancia política que ha de ser también considerada una tercera lógica, que complementa las otras dos. En el caso de la Convención de la Carta ya habíamos detectado el protagonismo de los expertos en la redacción de la Carta. Sin embargo, a diferencia de la Convención Europea, esa experticia tendría su principal fuente en los propios convencionales y observadores, entre los cuales se había designado a juristas especialistas en materia de Derechos Fundamentales.

En el caso de la Convención Europea, aunque muchos de los convencionales tenían una larga experiencia en la política europea, los expertos serían externos a la propia Convención. La propia Declaración de Laeken establecía que ‘El Praesidium podrá consultar a los servicios de la Comisión y a los expertos de su elección sobre cualquier cuestión técnica en la que considere útil profundizar’<sup>243</sup>. La *Nota sobre los métodos de trabajo*, por su parte, disponía que ‘Cualquier miembro (titular o suplente) podrá proponer que la Convención consulte a funcionarios de las Instituciones u otros expertos. El Praesidium decidirá a qué personas se invitará’<sup>244</sup>. Los debates de la Convención se vieron apoyados fundamentalmente por la asistencia de expertos, para asesorarles y completar su visión en asuntos técnicamente complejos. En este sentido, los expertos serían un elemento fundamental de la fase de estudio: Grupos de Trabajo y Círculos de Debate realizaron audiciones de un amplio rango de expertos, que fueron desde académicos a políticos, Presidentes o miembros de las instituciones comunitarias o de los Estados miembros<sup>245</sup>.

Fundamentalmente la labor de los expertos en el seno de la Convención se circunscribiría a la reorganización de la Parte II del Tratado Constitucional, según el orden del esqueleto, la relativa a las Políticas e Instituciones<sup>246</sup>. El Praesidium decidió la constitución de un Grupo de Expertos con el objeto de que estudiaran cómo adaptar el marco de los actuales Tratados de la

<sup>243</sup> CONSEJO EUROPEO, *Declaración sobre el futuro de la Unión Europea*, op. cit.

<sup>244</sup> CONVENCION EUROPEA, *Nota sobre los métodos de trabajo*, 14 de marzo de 2002, (CONV 9/02), artículo 8.

<sup>245</sup> A título de ejemplo puede verse como el Grupo de Trabajo I sobre la Subsidiariedad realizó audiciones a los Directores Generales de los Servicios Jurídicos de las tres instituciones (Petite por la Comisión, Nickel por el Parlamento Europeo y Piris por el Consejo) a miembros del Comité de las Regiones (Chabert) y del Consejo de Municipios y Regiones de Europa (Hoffschulte y Smith), a un Abogado General del Tribunal de Justicia (Jacobs), a un miembro del Consejo de Estado francés (Arrighi de Casanova) así como a un Profesor de la Universidad de Colonia experto en el principio de subsidiariedad europeo (Andreas Maurer). Véase al respecto: GRUPO DE TRABAJO I “SUBSIDIARIEDAD”, *Conclusiones del Grupo I sobre el Principio de Subsidiariedad*, 23 de septiembre de 2002, (CONV 286/02), Anexo I.

<sup>246</sup> Recuérdese que la que se denominó en el esqueleto como Parte II, en el proyecto final de la Convención se convertiría en Parte III, al consensuar la Convención con la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea debía insertarse en el Tratado Constitucional como Parte II.

UE y de la CE a la estructura del anteproyecto de Tratado Constitucional. El Praesidium en su reunión de 29 de enero de 2003 decidió solicitar a los servicios jurídicos de las tres instituciones –Parlamento Europeo, Consejo y Comisión- que nombraran una serie de juristas expertos para asistirle en su labor<sup>247</sup>.

Dado que existía el consenso en el seno de la Convención de que iban a redactar un Tratado-Constitución completo, y que se habían concentrado en la redacción de la Parte I, la constitucional, vieron que era necesaria la asistencia de expertos juristas para la preparación de la Parte II. Cada una de las tres instituciones nombró a dos expertos que formaron un grupo estable que trabajó a lo largo de cuatro meses, bajo mandato del Prasadium –recibiendo dos mandatos sucesivos- y produjo dos informes<sup>248</sup>.

El Grupo de Expertos asesoró al Praesidium haciendo el trabajo preparatorio para que éste pudiera presentar a la Convención una propuesta articulada de fusión de los actuales Tratados<sup>249</sup>. El Praesidium enmarcó sus trabajos a través de la aprobación de dos mandatos consecutivos, que fueron respondidos a través de voluminosos informes. Se ocupó, por tanto, del encaje de los distintos artículos de los Tratados UE y CE en el marco jurídico propuesto por el Praesidium y aprobado por la Convención en octubre de 2002<sup>250</sup>.

Del primer mandato del Praesidium se deduce que su tarea principal consistió en prever la adaptación de los actuales Tratado de la Unión Europea y Tratado de la Comunidad Europea a las opciones políticas hechas por la Convención y el estudio de su fusión y su encaje como Parte III del Tratado Constitucional<sup>251</sup>. No trabajaban desde la nada ya que la Secretaría de la Convención ya había realizado una tarea previa de clasificar todos los artículos del TUE y del TCE y había hecho un listado de las disposiciones que había que mantener sin cambios; las que había que modificar para reflejar los consensos de la Convención; las que había que suprimir y las que no se podían modificar sin que se zanjaran cuestiones previas de opción política por el Praesidium, o incluso por la Convención.

El Praesidium les indicaba que tenían que seguir las indicaciones consensuadas de los Grupos Personalidad Jurídica y Simplificación, fundamentalmente la fusión de los Tratados y la generalización de la mayoría cualificada en relación a la codecisión y la supresión del

<sup>247</sup> PRAESIDIUM, *Meeting of the Praesidium. Summary of Conclusions*, 29 January 2003, p. 1.

<sup>248</sup> El Parlamento Europeo nombraría a Christian Pennera y Kieran Bradley, el Consejo a Thérèse Blanchet y a Emer Finnegan, y la Comisión, a su vez, a Alain Van Solinge y Paolo Stancanelli. Ziller sostiene que los expertos de la Comisión habían participado en la redacción del proyecto “Penélope”. Véase: Jacques ZILLER, *The European Constitution*, op. cit., p. 105.

<sup>249</sup> No puede considerarse que el Grupo de Expertos asesorara a la Convención en la medida en que el mandato y el resultado de los trabajos de los expertos fue aprobado sólo por el Praesidium, sin pasar por el Pleno.

<sup>250</sup> CONVENCION EUROPEA, *Anteproyecto de Tratado Constitucional*, 28 de octubre de 2002, (CONV 369/02).

<sup>251</sup> PRAESIDIUM, *Mandato del grupo de expertos designados por los Servicios Jurídicos*, 6 de febrero de 2003, (CONV 529/03).

procedimiento de cooperación. En algunos casos, había que eliminar artículos, en otros modificarlos o sin tocarlos cambiarlos de lugar, abordando una reorganización completa de los textos. La tarea propuesta era de carácter técnico, sin posibilidad de tomar opciones políticas, ni de modificar aquellos aspectos sobre los que no existiera una decisión de la Convención. Se indicaba además que el Grupo podía hacer sugerencias al Praesidium o dirigirse a él para solventar las dudas que se le pudieran plantear.

El Grupo de Expertos presentó un primer informe de resultados al Praesidium el 13 de marzo de 2003. Para ellos se trataba de “una operación puramente técnica cuyo objeto es facilitar el debate político, que no prejuzga ni condiciona las decisiones de la Convención”<sup>252</sup>. De conformidad con el mandato, incluyeron las modificaciones causadas por los consensos de la Convención, insertaron las disposiciones que no había que modificar en su nuevo lugar en el proyecto de Tratado-Constitución; armonizaron la terminología de las bases jurídicas desde el punto de vista técnico y suprimieron los artículos derogados por la Convención o que se habían vuelto obsoletos. El Informe incluía algunas sugerencias de modificación que iban más allá del mandato recibido y que por ello se sometían a decisión del Praesidium. Para el Grupo “El objeto del trabajo técnico efectuado por el Grupo de Expertos es ofrecer un documento de base que facilite en el Praesidium y la Convención el debate sobre los aspectos de la Parte II que requieren una decisión de fondo”<sup>253</sup>.

Para dar respuesta a las sugerencias de adaptación técnica del Grupo, el Praesidium adoptó un segundo mandato de trabajo<sup>254</sup>. Este es mucho más sucinto y se limita a indicar al Grupo que proceda a las modificaciones sugeridas de fusión de algunos artículos, modificación de algunas expresiones jurídicas o lingüísticas, cambios de lugar o algunas de un cierto calado político pero que se limita a reconocer la realidad como es que se disponga que la regla general de decisión del Consejo es la mayoría cualificada y no la mayoría simple<sup>255</sup>. En el curso de los trabajos de este segundo mandato, el Praesidium dio al Grupo otro mandato complementario relativo a la denominación de los actos legislativos y la separación entre actos legislativos y no legislativos del Consejo el 29 de abril. El Grupo de Expertos presentó el Segundo Informe el 7 de mayo de 2003<sup>256</sup>. Como especifica el propio informe, este sobrepasa

<sup>252</sup> CONVENCIÓN EUROPEA, *Informe del Grupo de Expertos designados por los Servicios Jurídicos del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión*, 13 de marzo de 2003, (CONV 618/03). El primer informe no incluía la parte dedicada a la política económica y monetaria, ya que necesitaron un estudio más detenido, que se presentaría con posterioridad. Véase: CONVENCIÓN EUROPEA, *Informe del Grupo de Expertos designados por los Servicios Jurídicos del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión*, 20 de marzo de 2003, (CONV 618/03 ADD1).

<sup>253</sup> CONVENCIÓN EUROPEA, *Informe del Grupo de Expertos designados por los Servicios Jurídicos del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión*, 13 de marzo de 2003, (CONV 618/03), p. 2.

<sup>254</sup> PRAESIDIUM, *Mandato complementario al grupo de expertos designados por los servicios jurídicos*, 2 de abril de 2003, (CONV 682/03)

<sup>255</sup> Artículo 205 del TCE.

<sup>256</sup> CONVENCIÓN EUROPEA, *Parte II de la Constitución: Segundo Informe del Grupo de Expertos designados por los Servicios Jurídicos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión*, 7 de mayo de 2003, (CONV 729/03).

ya el ámbito técnico y adopta modificaciones relacionadas con los procesos decisorios que reflejan la opinión manifestada por el Praesidium en el documento de 29 de abril.

Como regla general, el Praesidium adoptó las indicaciones del Grupo de Expertos, si bien en algunos casos las modificó a su vez al entender de otra manera las decisiones derivadas de los Grupos de Trabajo y de los Círculos de Debate. Ello no obsta para considerar que el grueso de la tarea de reorganización de la Parte III fuera el resultado de la tarea llevada a cabo por este Grupo de Expertos, externo a la Convención, creado con la misión de apoyar el trabajo del Praesidium. Por tanto responde ante éste y no ante la Convención como un todo. El Grupo de Expertos no puede ser considerado un órgano de la Convención aunque es una estructura creada conforme a las reglas de la Convención, conformada establemente con el objeto de desarrollar una tarea determinada y circunscrita por un mandato tras el cual se disolvió. Sin embargo, se trata de una estructura externa y ajena a la Convención, que no se integra en el funcionamiento corriente de la misma.

No puede, sin embargo, minusvalorarse su labor, toda vez que difícilmente puede considerarse que la reorganización de la Parte III sea objeto de los métodos de la Convención, como tampoco puede defenderse el carácter exclusivamente técnico de ese ejercicio. Según Ladenburger, miembro de la Secretaría de la Convención, los miembros atentos de la Convención pudieron seguir la génesis de la Parte III, las distintas propuestas técnicas y la dirección política del Praesidium<sup>257</sup>. A nuestro juicio, sin embargo, esa apreciación es exagerada, dado que todo el trabajo técnico de la Parte III, amplísima –342 artículos- y de una considerable complejidad técnica, coincidió con la etapa final de los trabajos de la Convención, en que el ritmo de trabajo, debate, presentación de enmiendas, debate de las enmiendas, etc. era frenético y los convencionales no disponían de tiempo suficiente como para además supervisar el trabajo del Grupo de Expertos.

La Parte III sólo fue discutida en las dos sesiones plenarias de julio, y cuando los convencionales ya estaban desgastados<sup>258</sup>. Sorprende que sólo se dejaran diez días de plazo para que presentaran sus enmiendas sobre la totalidad de las Partes III y IV, sólo diez días para revisar más de 350 artículos. Del insuficiente trabajo en términos políticos de la Parte III se derivan importantes efectos. Así, en primer lugar, cabe recordar como en el debate político que rodeó los referenda fallidos de Francia y los Países Bajos, la Parte III y, fundamentalmente, el alcance de las políticas económicas y sociales, serían el principal objeto de controversia.

<sup>257</sup> Clemens LADENBURGER, "Introductory Comments on the Convention Method, and on Some Features of an Improved Constitutional Charter", op. cit., p. 144.

<sup>258</sup> Así Méndez de Vigo afirma que la vuelta al trabajo para los "fleclos técnicos" de julio fue como la vuelta al colegio tras haber hecho los exámenes, en que los convencionales ya no mostraron tanto entusiasmo al ver que ya no había nada en juego. Íñigo MÉNDEZ DE VIGO, *El rompecabezas*, op. cit., p. 337.

Por otra parte, cabe señalar la existencia de importantes incongruencias entre el marco de valores y objetivos políticos de la Unión Europea redactado por la Convención y la formulación de algunos artículos de la Parte III, que no han sido adaptados y que podría en el futuro llevar a conflictos de interpretación. Podemos así señalar a título de ejemplo la función del Banco Central Europeo, según la Parte III el único criterio que ha de guiar su actuación es el de la estabilidad de precios pero según la Parte I, a partir de la vigencia de la Constitución, tendría también que guiarse por el pleno empleo, y las políticas monetarias que persigan uno u otro objetivo pueden ser diferentes.

En conclusión, el trabajo de la Parte III —en la parte que no es consecuencia de los consensos derivados de la Parte I no es exclusivamente técnico y que tiene importantes implicaciones políticas. Sin embargo, su reorganización y aprobación no ha seguido los métodos de la Convención sino que ha sido consecuencia del trabajo de un Grupo de Expertos externo a la Convención bajo la autoridad del Praesidium, que era quien daba las indicaciones políticas. Por todo ello, tanto por el volumen de trabajo como por la relevancia política de las disposiciones, el método de la Parte III hace que haya que tener en cuenta el trabajo de los expertos como la tercera de las lógicas desarrolladas en el seno de la Convención.

#### **6.9. CONCLUSIONES: LA CONVENCION NO ES UNA ASAMBLEA CONSTITUYENTE SINO UN ÓRGANO CONSTITUCIONAL.**

En este Capítulo 6 hemos intentado dar respuesta a la pregunta de qué es la Convención, qué características presenta en su funcionamiento y cómo se ha comportado, qué tipo de dinámicas y lógicas se han producido en su seno. Los autores consideran a la Convención un híbrido de Asamblea parlamentaria internacional y Conferencia Intergubernamental. En su discurso de presentación, Giscard no dejaba de tener razón: en efecto la Convención no es ni un Parlamento, ni una CIG, es una Convención. La Convención es un método nuevo y singular que presenta rasgos e influencias de uno y de la otra pero donde predominan sus rasgos distintivos. A la vez, se producen en su seno tres tipos de dinámicas, deliberativas, de negociación y de experticia.

1. La Convención desarrolla un importante número de rasgos parlamentarios; lo fundamental es que basa en este carácter su especial legitimidad política. Analizando su funcionamiento vemos que ha desarrollado importantes elementos de tipo parlamentario, lo que se explica tanto por su estructura y configuración como por que cuenta con una mayoría de parlamentarios. Rasgos de este tipo son tanto las técnicas de organización y funcionamiento, los órganos creados o la importancia de las familias políticas y de las ideologías. Sin embargo,



todos estos rasgos no se presentan con carácter puro, sino que tienen matices que tampoco permiten su identificación total con una Asamblea parlamentaria de tipo internacional.

La consecuencia más importante de su carácter parlamentario es, indudablemente, la legitimidad política que se ha autoortogado y que le ha permitido hacer una lectura amplia y constitucional de su mandato. La mayoría parlamentaria de la Convención le dan a ésta una legitimidad política que se redobla al verse que también refleja la legitimidad dual con parlamentarios europeos y nacionales. Aún cuando el carácter parlamentario de la Convención Europea es claro y también el automandato constitucional asumido, es preciso dejar claro que el método de Convención no es en ningún caso una Asamblea constituyente. Este tipo de asociaciones que conducen a análisis erróneos se basan en una traslación del constitucionalismo de base estatal al modelo político europeo, que creemos que hay que desechar.

2. La Convención no puede escapar de una fuerte influencia intergubernamental. Los autores que aplican las tesis del liberalismo intergubernamental subrayan que la Convención no es sino una CIG encubierta. Sostienen que se han desarrollado las mismas dinámicas, brechas y características de las CIGs anteriores. Se ha reproducido la misma política y resultados, lo único que ha habido para ellos es un cambio de decorado. Para nosotros no es posible identificar la Convención con una CIG, es un órgano completamente diferente, que ha desarrollado dinámicas inéditas en una CIG y ha producido resultados que ésta no podría haber logrado. Sin embargo, hay que reconocer una importante influencia de lo intergubernamental en la Convención, como consecuencia de distintos factores, siendo el fundamental la influencia de la CIG posterior. Dado que la viabilidad del producto de la CIG depende de su aceptación de la CIG que iba a seguirle, los representantes de los Gobiernos serían especialmente escuchados en el seno de la Convención, para garantizarse la conexión Convención-CIG.

La influencia de lo intergubernamental ha sido consecuencia también del interés creciente de los Jefes de Estado y de Gobierno por la Convención. Progresivamente comienzan a darse cuenta de la relevancia política de sus trabajos y decisiones, por lo que se apropian de parte del debate y tratan de influir desde fuera en él. Existe, por tanto, una relación directa entre el aumento de la importancia de la Convención, puesto de manifiesto por la demostración de que puede hacer sus ambiciones realidad, y la intromisión de los Gobiernos de los Estados miembros, que se traduce en una pérdida de autonomía de la Convención.

La decisión personal de Giscard de sacar el debate institucional de los métodos de la Convención y dar un fuerte protagonismo a los representantes de los Gobiernos tendría como

efecto su fuerte intergubernamentalización y que se desarrollaran en este capítulo dinámicas no muy diferentes a las de la última CIG, aunque con excepciones importantes. Finalmente, Giscard se daría cuenta de lo erróneo de su decisión, de que la reproducción de las dinámicas de CIG tendría como consecuencia el bloqueo de la decisión. Por ello se volvería hacia los parlamentarios, al ver que sólo una alianza de éstos podría salvar a la Convención. Este hecho es muy significativo para ver que la Convención no es una CIG: si el consenso hubiera dependido solamente de los Gobiernos, nunca se hubiera logrado.

3. La Convención ha desarrollado un buen número de rasgos propios y definitorios de su método que no son asimilables a ninguna de las instituciones políticas con las que se la compara, ni Asamblea parlamentaria, ni Conferencia Intergubernamental. Entre los rasgos propios de la Convención cabe destacar la tensión entre igualdad y desigualdad de los convencionales. Aún cuando la Declaración de Laeken estableciera una desigualdad formal, los métodos de la Convención tenderían a igualar el estatuto de todos los convencionales. Sin embargo, se afianzaría una desigualdad política real entre los convencionales. En este sentido, serían privilegiados los representantes de los Gobiernos y de algunos Gobiernos concretos por su poder en la CIG posterior. También la experiencia personal o los recursos materiales puestos a disposición de los convencionales van a acentuar una desigualdad material que se traduciría en distintos poderes de actuación.

Otro elemento singular de la Convención es lo subjetivo del mandato del convencional. Dado que la representación es de carácter institucional, existe una desigualdad de mandatos según los convencionales, pero también es significativa la existencia de diferentes interpretaciones por cada uno de los convencionales, lo que se traduce en un margen de maniobra y unas posibilidades de actuación completamente diferentes.

En los procedimientos y mecanismos de la Convención también se darían relevantes particularidades. Así el debate político no se produce sólo en los plenarios y con carácter oral como es lo propio de las Asambleas y las reuniones de las CIGs sino fundamentalmente a través de contribuciones escritas de los convencionales y difundidas a través de Internet. Estas alimentarían los debates en el pleno que no sólo serían debates sino fundamentalmente el medio de constatar cuáles eran las posiciones mayoritarias y predominantes en la Convención, sobre las cuales comenzar a trabajar los consensos. El procedimiento de redacción es también muy singular, se encarga a la acción concertada del Praesidium y la Secretaría, que realizan a la vez una labor técnica y política. Ambos son responsables de las opciones políticas que se presentan al pleno, de desechar otras y de identificar las que pueden lograr un apoyo sustancial, disponiendo de un poder desmesurado.

Ese poder se acentúa por la regla de decisión del consenso en la medida en que da la primacía política al órgano capaz de identificar las opciones que pueden recibir el apoyo del conjunto de la Convención. En última instancia fortalece enormemente al órgano encargado de constatar su existencia, la Presidencia. La regla del consenso ha tenido la virtud de dar protagonismo a todos los integrantes de la Convención pero ha sido discutible la falta de transparencia de su logro y constatación. No obstante, a pesar de la inexistencia de reglas sobre qué es el consenso es preciso reconocer que una vez que éste fue constatado por la Presidencia no fue discutido ni cuestionado por ningún convencional. La última de las peculiaridades de la Convención ha sido su modo de funcionar transparente y públicamente. Esto ha tenido importantes consecuencias en el desarrollo de dinámicas deliberativas y ha permitido la asociación real de la sociedad civil a los trabajos de la Convención, más allá del Foro.

4. En el seno de la Convención se han producido tanto dinámicas deliberativas como de negociación, siendo la experticia también muy relevante. El cómo ha funcionado la Convención, qué tipo de dinámicas se han desarrollado en su seno, es relevante también para ver cuál es la naturaleza de este órgano. En relación a las lógicas de la Convención, los autores generalmente subrayan que se han desarrollado dinámicas deliberativas y de negociación, conforme a un criterio fundamentalmente cronológico. Así las dos primeras etapas de la Convención, de escucha y estudio, habrían sido propicias para el desarrollo de dinámicas deliberativas, mientras que la negociación se habría producido en la última etapa, la de redacción.

Para nosotros las lógicas desarrolladas no han sido dos sino tres, siendo muy relevante la lógica de la "experticia". Las distintas lógicas no han respondido sólo a una división por etapas sino que fundamentalmente se han visto afectadas por la naturaleza de las materias. Aplicando este criterio, algunos autores han subrayado que las dinámicas deliberativas se han producido fundamentalmente en relación a los asuntos de baja intensidad política mientras que los de alta intensidad habrían sido discutidos exclusivamente reproduciendo un modelo de negociación intergubernamental. Para nosotros este criterio no es claro, se cumple en algunos casos, pero en otros, como por ejemplo la creación del Ministro de Asuntos Exteriores, se han desarrollado dinámicas deliberativas junto a las negociadoras y en relación a cuestiones de redistribución del poder. Además, se trata de un consenso sobre el cual no ha vuelto la CIG posterior sino que lo ha desarrollado y perfeccionado.

El verdadero avance de la Convención, donde inciden con toda su potencia los métodos deliberativos, son las cuestiones sistémicas o de diseño del modelo político, son las que producen la explicitación constitucional, la constitucionalización del modelo político que se ha ido configurando en el seno de la Unión Europea. Los Estados se centrarán, sin embargo, en

las materias relativas a las políticas comunitarias y a la reforma constitucional. Precisamente, la definición y constitucionalización del modelo político europeo constituye ese marco que podría durar los cincuenta años que deseaba Giscard. Se trata de la Parte I y II, la verdadera Constitución.

La consideración de la experticia como lógica propia de la Convención Europea se apoya en las consecuencias políticas claras del trabajo del Grupo de Expertos, que no llega a someterse a los métodos de la Convención. La reelaboración apresurada y sólo técnica de la Parte III, en que la Convención como cuerpo político no va a intervenir suficientemente, va a tener importantísimas consecuencias políticas en el proceso político. Cabe así recordar como una de las principales críticas desarrolladas desde la ciudadanía a la Constitución es su gran extensión y excesiva complejidad, lo que se predica fundamentalmente de la Parte III. Por otra parte, se detectan importantes “desfases” e incongruencias entre políticas europeas que no se han tocado y el marco político con el cual aparecen ahora coronadas. De entrar en vigor, el Tratado-Constitución en su actual forma, esto abriría una fuente inagotable de interpretación para el Tribunal de Justicia.

5. La Convención es un órgano propio de la Unión Europea, no es externo a la misma como es el caso de una CIG. Es prototípico de ésta en la medida en que reproduce la naturaleza de la Unión Europea. Esa doble naturaleza federal e intergubernamental no sólo se incorpora a través de la composición de la Convención sino que también ha sido reflejado a través de su comportamiento. Así la Convención ha desarrollado un importante componente federal, manifestado a través de la especial legitimidad política que ha desembocado en un automandato, de elementos parlamentarios y propios y de dinámicas deliberativas producidas en su seno.

Lo intergubernamental también se incorpora como consecuencia de que los Estados miembros son los amos de los Tratados y de la necesidad de anclar el resultado de la Convención en las reglas del juego intergubernamentales del artículo 48 del TUE. Por todo ello, cabe concluir que la Convención es una institución prototípica del federalismo intergubernamental propio de la Unión Europea, que ha reproducido las dinámicas consolidadas en la política ordinaria y en la política constitucional. Supone, por ello, un avance en la consolidación de la Unión Europea como sistema político propio, cada vez más autónomo de los Gobiernos de los Estados miembros que le dieron nacimiento.



## **CAPÍTULO 7: LA BÚSQUEDA DE LA LEGITIMIDAD: NUEVOS ACTORES EN LA CONVENCION EUROPEA.**

### **7.1. INTRODUCCIÓN: LA CONVENCION EUROPEA COMO MEDIO PARA INCREMENTAR LA LEGITIMIDAD EN EL PROCEDIMIENTO.**

La aceptación por parte de los Jefes de Estado y de Gobierno del método de Convención para tratar la revisión de los Tratados tiene como objetivo inyectar legitimidad en el proceso de negociación del Derecho originario europeo. Se quiere así contrarrestar la pérdida del consenso permisivo experimentada desde Maastricht a través de la “input legitimacy”, esto es, la búsqueda de la legitimidad a través de la democratización del procedimiento de creación y reforma del Derecho Originario<sup>1</sup>.

El incremento en la legitimidad en la preparación del proceso de negociación busca, por tanto, dicho en la fórmula de Laeken “acercar Europa al ciudadano”, esto es, la legitimación de la construcción europea en su conjunto<sup>2</sup>. Por tanto, a la convocatoria de la Convención Europea no será ajena la finalidad de la socialización, esto es, que el incremento y variedad de actores y la transparencia en el funcionamiento hagan llegar los debates sobre el futuro de Europa a un mayor espectro de la sociedad europea.

En la Convención Europea el incremento de legitimidad se trató de conseguir a través de una cuádruple dimensión: haciendo que la mayor parte de sus miembros fueran representantes

---

<sup>1</sup> Véase al respecto: Koen LENAERTS y Merle DESOMER “New Models of Constitution-making in Europe: The Quest for Legitimacy”, *Common Market Law Review*, vol. 39, nº 6, 2002.

<sup>2</sup> Así la Declaración de Laeken justificaría la convocatoria de una Convención “Para garantizar una preparación lo más amplia y transparente posible de la próxima Conferencia Intergubernamental”, una Convención “que reúna a los principales participantes del debate sobre el futuro de Europa”. Véase: CONSEJO EUROPEO, *Declaración sobre el futuro de la Unión Europea*, Laeken, 14 y 15 de diciembre de 2001. Se incluye como documento nº 5 en el Anexo I.

electos<sup>3</sup>, incorporando a la discusión a actores políticos antes excluidos de una reforma, a través de la publicidad y transparencia de sus debates y con la implicación de la sociedad civil.

La búsqueda de la legitimidad lleva a la incorporación de nuevos actores a la política constitucional. Junto a los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, se incluyen representantes de los Estados candidatos, representantes de los Parlamentos nacionales de miembros y candidatos, representantes de la Comisión y del Parlamento Europeo. Se abrirán también oportunidades para otros representantes de los órganos comunitarios y las fuerzas sociales en calidad de observadores. Desde un punto de vista formal, pronto se asienta la concepción de la Convención como reflejo de la legitimidad dual, de Estados y ciudadanos, que fundamentan la Unión Europea.

En este capítulo vamos a tratar de dar respuesta al interrogante de si las incorporaciones a la política constitucional de nuevos actores y de nuevos métodos de funcionamiento se traducen en un incremento de legitimidad real. O dicho de otra manera, si la legitimación del sistema que persigue todo el ejercicio de Laeken se consiguen o no. Trataremos con ello de dar respuesta a nuestra hipótesis de que la Convención aporta una legitimación política mayor que las Conferencias Intergubernamentales (CIGs) al incorporar a representantes de las dos legitimidades, ciudadanos y Estados, y métodos de funcionamiento más transparentes y abiertos a la sociedad civil.

Examinaremos, por ello, en primer lugar si la multiplicidad de participantes en la reforma permite, al menos una mayor representatividad, o si se quiere, un reflejo más fiel de la realidad europea. Se estudiará así la representatividad de la Convención Europea en términos de presencia, si los convencionales elegidos por cada uno de los componentes reflejan o no adecuadamente las instituciones, los niveles territoriales, las ideologías, los géneros y el crisol de razas, culturas, ideologías, creencias, etc. que es hoy la realidad social europea.

El método de Convención da la oportunidad de participar en la política constitucional a un número de actores antes excluidos o que jugaban un papel marginal en el procedimiento de negociación de los Tratados. Estudiaremos, en segundo lugar, si la presencia se traduce en una participación real, influyendo en los resultados, y, por tanto, cabe hablar de un incremento de la legitimidad real o material. Cabe, por tanto, examinar, cómo se han comportado esos actores y si han aprovechado o no las oportunidades que les ofrece el nuevo método y el nuevo entorno de negociación, de forma que el resultado de la Convención quede legitimado

---

<sup>3</sup> Maurer considera que la Convención constituye un avance para asignar a los Parlamentos Nacionales y al Parlamento Europeo una especie de poder paraconstituyente conjunto junto a los Gobiernos. Constituye un nuevo capítulo en el papel de los Parlamentos en la construcción europea. Véase: Andreas MAURER, "The Evolution of the Legislative Powers of the European Parliament: An Impact Assessment", en: VV.AA., *Mélanges en hommage de Jean-Victor Louis*, Bruxelles, Université Libre de Bruxelles, 2003, pp. 309-336, p. 330.

no sólo formalmente sino materialmente. Estudiaremos, por tanto, si los diferentes actores han utilizado bien sus recursos y han conseguido incidir en el resultado final. Por ello, la pregunta clave es si los Estados siguen siendo los únicos “amos de los Tratados” en la política constitucional europea o su papel ha resultado relativizado a partir de la ampliación del número de participantes en la Convención.

Finalmente, se examinará si ese incremento en la participación de los actores y en la legitimidad ha presentado efectos en la función socializadora de la Convención y si se ha traducido en una legitimación creciente del sistema político europeo. Esto es, si la Convención, frente al método de Conferencia Intergubernamental, ha logrado llegar e interesar a un mayor número de ciudadanos. Por todo ello, nos planteamos un doble objetivo en este capítulo, examinar las aportaciones del método de Convención a la legitimidad del proceso de negociación de los Tratados, tanto la legitimidad formal en términos de presencia y la legitimidad real, la participación real en tanto que actores en la experiencia de la Convención Europea y su incidencia en la percepción del sistema político europeo por parte de los ciudadanos.

Hemos utilizado para ello un método fundamentalmente comparativo y analítico, en la medida en que es preciso comparar este nuevo entorno de negociación con las oportunidades y realidades del precedente, las CIGs. Para el seguimiento del análisis se adjunta una tabla relativa a la composición de la Convención<sup>4</sup>. Se han elaborado, además, cuadros y gráficos relativos tanto a la representatividad de la Convención como a un estudio de la percepción por parte de la opinión pública del proceso constitucional<sup>5</sup>.

## **7.2. ESTUDIO DE REPRESENTATIVIDAD DE LA CONVENCION EUROPEA.**

Una de las ideas que subyace a la razón de ser de la Convención es la de que permite una mayor representatividad de los intereses y percepciones de los ciudadanos europeos. Por ello vamos a plantear un estudio de representatividad de la Convención Europea de la Convención Europea como un indicio para considerar si se produce un incremento en su legitimidad en comparación con el método de reforma de las Conferencias Intergubernamentales. Indudablemente sólo el número mucho mayor de convencionales, que llega hasta los 207, va a permitir una representatividad mucho más amplia que una CIG.

---

<sup>4</sup> La tabla relativa a la composición de la Convención es la nº 2 del Anexo II.

<sup>5</sup> En el Anexo IV, con el nº 4 se presentan cuadros y gráficos relativos a la composición de la Convención por estamentos, niveles territoriales, nacionalidades, grupos políticos, ideologías y géneros. El cuadro nº 5 del mismo anexo recoge la evolución de la opinión pública frente a la Convención.



La representatividad no va ligada directamente a la inclusividad, esto es, la no presencia de alguien que representa una determinada perspectiva o interés no significa que éstos no vayan a ser canalizados en la Convención por otros cauces<sup>6</sup>. La representatividad no tiene nada que ver con la representación, que sí está ligada directamente al incremento de legitimidad y de democracia. La representación es mucho más que mera presencia, incluye autorización, independencia, igualdad de voto y responsabilidad ante los representados<sup>7</sup>.

Un examen de la representatividad no deja de ser una descripción de la Convención y va a ser útil para entender algunos de los resultados de los debates, para tener en cuenta cuáles eran las fuerzas e intereses predominantes en el foro convencional y para fijar el peso en términos numéricos de los actores, aunque no tiene por qué responder al peso político. Por ello, examinaremos la representatividad de la Convención en relación primero a la adscripción de Laeken, los estamentos, después la nacionalidad, a la adscripción política y el género.

Existen interesantes elementos como es la pertenencia a minorías étnicas, culturales y religiosas, etc. que nos hubiera gustado rastrear pero que nos resulta imposible a causa de los datos que disponemos de los convencionales. Esto no impide poner de manifiesto que la representatividad de la Convención en muchos aspectos era claramente deficitaria. Así, Shaw, subrayando la realidad multiétnica y multicultural de la Unión Europea de nuestros días, pone de manifiesto que sólo una de las convencionales era de raza negra<sup>8</sup>. Como sostiene esta autora este hecho no es sólo anecdótico sino preocupante si tenemos en cuenta que una de las funciones de las Constituciones es proteger a las minorías de la fuerza de las mayorías.

Es necesario precisar desde el inicio como la Convención fue una institución viva, sin una representación estable de principio a fin, debido fundamentalmente a los cambios políticos nacionales<sup>9</sup>. Por ello es especialmente difícil poder abordar estudios de representatividad sobre la base del análisis empírico, ya que según se aborde ésta en un momento u otro, el componente femenino es cambiante, o también el político, teniendo en cuenta, como hemos

<sup>6</sup> Quiere esto decir que el hecho de que no haya personas pertenecientes a las regiones con competencias legislativas, por ejemplo, no significa que los intereses de éstas vayan a estar completamente ausentes del debate. Un Gobierno federal de un Estado que tenga regiones de este tipo puede representar sus intereses por diversos motivos, por ejemplo, porque tenga que contar con su ratificación para garantizar la viabilidad de la propuesta.

<sup>7</sup> Véase al respecto: Johannes POLLAK, "The Convention Hype: Visions of Representation", *CIDEL Workshop London "Constitution Making and Democratic Legitimacy in the European Union"*, 13-14 November 2004, en: <http://www.arena.uio.no/cidel>; Johannes POLLAK y Peter SLOMINSKI, "The representative quality of EU treaty reform: a comparison between the IGC and the Convention", *Journal of European Integration*, vol. 26, nº 3, September 2004, pp. 201-226.

<sup>8</sup> Jo SHAW, "Process, Responsibility and Inclusion in EU Constitutionalism. The challenge for the Convention on the Future of the Union", *European Law Journal*, Vol. 9, nº 1, 2003, pp. 25-68, pp. 58-59.

<sup>9</sup> En la tabla anexa correspondiente a la composición de la Convención puede constatar los cambios en las distintas delegaciones. Las únicas que permanecieron estables de principio a fin, con los mismos miembros, fueron las correspondientes a las instituciones comunes, Parlamento Europeo y Comisión. Véase al respecto la tabla 2 del Anexo II.

visto, que en el tiempo de la Convención ocho de los quince Estados miembros celebraron elecciones, lo que luego pasó a reflejarse en la Convención<sup>10</sup>.

La Declaración de Laeken, apartándose de las pautas de la Convención de la Carta, adopta la distribución numérica de los representantes titulares por institución de origen, distinguiendo cuatro componentes o estamentos<sup>11</sup>. De la necesidad de otorgar un representante a cada uno de los Gobiernos y dos a cada uno de los Parlamentos, la división de la Convención en niveles territoriales -o si se quiere, legitimidad europea y legitimidad nacional- fue muy dispar, con una abrumadora sobrerrepresentación de lo nacional. Así un 82% de los convencionales representaban a Gobiernos y Parlamentos Nacionales, mientras que sólo un 18% a la legitimidad europea, de la mano de las instituciones comunes<sup>12</sup>.

Examinando la Convención por estamentos, un 55% de los convencionales representan a Parlamentos Nacionales, un 27% a los Gobiernos, un 16% al Parlamento Europeo y sólo un 2% a la Comisión Europea. La composición nacional era igual para todos los Estados, fueran miembros o candidatos. Por ello, si analizamos los estamentos de procedencia nacional, puede apreciarse una cuasi-igualdad entre miembros y candidatos. Así, de entre todos los convencionales de origen nacional, un 18% representaban a los Gobiernos de los Estados miembros, un 15% a los de los Estados candidatos, un 36% a los Parlamentos Nacionales de los Estados miembros mientras que un 31% a los Parlamentos de los Estados candidatos. Por razones, obvias los candidatos no contaban con representación en los estamentos de las instituciones comunes.

El análisis de la Convención por nacionalidades ofrece un panorama de una sorprendente desigualdad y, pero no siempre a favor de los Estados grandes<sup>13</sup>. Lógicamente, por su no participación en el seno de las instituciones comunes, todos los nacionales de los Estados candidatos tuvieron una misma representación, la posibilidad de hasta seis miembros de su

<sup>10</sup> Para la mayor parte de los análisis que siguen el momento que se tomará como referencia será el comienzo de los trabajos de la Convención, febrero de 2002. Cuando no sea así, esto se especificará puntualmente.

<sup>11</sup> Recordamos que la composición de Laeken por estamentos era: 16 representantes para el Parlamento Europeo, 2 para la Comisión, 1 por cada uno de los Jefes de Gobierno nacionales y de los Estados candidatos y 2 por cada uno de los Parlamentos Nacionales, también de Estados miembros y candidatos. Recordamos, sin embargo, que el posterior funcionamiento de la Convención otorgó un igual protagonismo a titulares y suplentes; por ello todos los análisis que haremos en términos de representatividad incluirán a ambos.

<sup>12</sup> En el anexo se incluyen tablas y gráficos para todos los análisis presentados en este epígrafe; todos ellos parten de la presunción de una Convención compuesta por 207 convencionales –esto es, titulares y suplentes- y excluyendo, como regla general, a los observadores, salvo que se especifique lo contrario. Véase al respecto el cuadro nº 4 del Anexo IV relativo a la composición de la Convención por estamentos, niveles territoriales, nacionalidades, grupos políticos, ideologías y géneros.

<sup>13</sup> Para examinar la nacionalidad, como puede deducirse del cuadro nº 4, tendremos en cuenta igualmente a los miembros de la Presidencia y a los observadores. Una de las principales variables, la composición de la delegación del Parlamento Europeo tiende a buscar un equilibrio entre nacionalidades e ideologías, dando en algunos casos un mayor número de plazas a los Estados grandes, aunque en otros lo que prima es el reparto por grupos políticos, beneficiando a Estados más pequeños. Los observadores, también proceden mayoritariamente de países grandes, Francia y Alemania, aunque Bélgica está a la cabeza de las nacionalidades representadas por este concepto.

nacionalidad, dos por los Gobiernos y cuatro por los Parlamentos Nacionales. Entre los Estados miembros la situación cambiará enormemente.

La nacionalidad que cuenta con un mayor número de representantes es Francia, que cuenta con catorce convencionales, le sigue Italia con trece y Alemania con doce. Después tenemos, sorprendentemente, a Portugal y Bélgica con once representantes de su nacionalidad. España, por su parte, contará con nueve convencionales de su nacionalidad, los seis de la delegación nacional, los eurodiputados Méndez de Vigo y Carnero y un observador por el Comité de las Regiones<sup>14</sup>. Tres de los Estados miembros contarán sólo con los seis representantes de su delegación nacional, al no ser nombrado nadie más de sus nacionalidades por las instituciones comunes, la Presidencia o los observadores. Se trata de Grecia, Suecia y Luxemburgo.

La representatividad política de la Convención puede examinarse desde el punto de vista de la adscripción de los convencionales a cada uno de los Grupos Políticos presentes en el Parlamento Europeo. Este análisis es tanto más pertinente si tenemos en cuenta, además, que se organizarían periódicamente en función de estas adscripciones para tratar de consensuar posiciones. En el cuadro anexo, sin embargo, sorprende la alta proporción de convencionales cuyos datos de pertenencia político no están disponibles (hasta un 14%), esto se debe fundamentalmente a que entre los suplentes de Gobiernos y Comisión predominó el nivel técnico, de altos funcionarios, frente al político.

A tenor de los datos disponibles, el grupo político predominante en la Convención es el Partido Popular Europeo (Demócrata-Cristianos) y Demócratas Europeos (PPE-DE) con un 33% de la representación total. La segunda fuerza política es la de los socialistas, contando el Partido Socialista Europeo (PSE) con un 27% del total. A continuación vienen los Liberales con un 12%; sorprende la proporción de liberales en proporción a su representación en el Parlamento Europeo en esa legislatura, lo que se debió a la acción de los candidatos, entre los cuales tienen mucho peso los partidos políticos demócrata-liberales.

A continuación ya en mucha menor proporción tenemos a la Unión por la Europa de las Naciones (4%), los Verdes / Alianza Libre Europea (4%), el Grupo Confederal de la Izquierda Unitaria Europea / Izquierda Verde Nórdica (IUE/IVN) y el Grupo por la Europa de las Democracias y las Diferencias (EDD). La infrarrepresentación de estas fuerzas se debe al peculiar modo de designación de la Convención, dos convencionales por Parlamento Nacional, que nombran como norma general a un representante del Gobierno y a otro mayoritario de la oposición, y que va a limitar el protagonismo proporcional de algunas de las fuerzas políticas.

---

<sup>14</sup> Inicialmente sería Eduardo Zaplana pero, en julio de 2002, cuando éste es nombrado Ministro por José María Aznar, fue sustituido en el Comité de las Regiones por Valcarcel Siso, que también le reemplazaría como observador ante la Convención, tras un paréntesis de cinco meses, en que tal puesto recaería en la finlandesa Siitonen.

El Parlamento Europeo pudo incluir una mayor variedad en su Delegación, logrando la representación de todos los Grupos Políticos organizados en su seno. El efecto de la composición parlamentaria se reflejará en una exclusión de las fuerzas políticas no mayoritarias, ya que impide una proporcionalidad. Esto fue objeto de queja por parte de los euroescépticos, que argumentaban que eran pocos en la Convención pero que representaban a una buena proporción de ciudadanos europeos<sup>15</sup>.

Por todo ello, se prima a las grandes fuerzas políticas en el seno de la Convención, el PPE y el PSE. Sin embargo, con los datos con los que contamos podemos hacer una estimación del equilibrio de fuerzas entre la derecha y la izquierda en el seno de la Convención, sumando todos los representantes de los Grupos de una tendencia u otra. El resultado así es una mayoría de convencionales de derechas (49%) frente sólo un 34% de izquierdas y un porcentaje alto (17%) de no inscritos o datos no disponibles. Así la Convención era ideológicamente de derechas o centro-derecha, lo que no pudo dejar de manifestarse en algunos de sus resultados, por ejemplo, en relación al dossier social.

En relación a la representatividad por géneros, en la Convención no hubo mucha presencia femenina, teniendo en cuenta a titulares y suplentes ésta cabe fijarla al comienzo de la Convención en un 20%<sup>16</sup>. Al término de los trabajos de la Convención, hay dos mujeres menos por lo que la representación baja al 19%. De las componentes la que refleja una mejor presencia femenina es el Parlamento Europeo, en el que 12 de los 32 miembros de la Delegación son mujeres (esto es, un 38%)<sup>17</sup>. La peor por estamentos fue la Comisión, que no incluyó a ninguna mujer ni entre los titulares ni los suplentes. La proporción en el caso de los Gobiernos, es variable. Emanuela Lombardo subraya que, incluso, los Estados miembros que tienen una importante presencia femenina en sus Gobiernos enviaron una proporción muy baja a la Convención<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> “Les eurosceptiques contestent la représentativité de la Convention”, *Le Monde*, 26-06-2002.

<sup>16</sup> Para nuestro examen en relación a la distribución de los convencionales por géneros hemos tomado la fecha de referencia del comienzo de los trabajos de la Convención. En los datos es también fundamental establecer las mismas bases de análisis: nosotros, coherentemente con nuestra hipótesis de la relevancia de la participación de los suplentes, analizamos en pie de igualdad los miembros titulares y los suplentes. Otras autoras toman sólo o si lo adecuado es la paridad. Véase: PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre el proceso constitucional y el futuro de la Unión*, 29 de noviembre de 2001, Ponentes: Iñigo Méndez de Vigo y Jo Leinen, (A5-0368/2001), punto 10, en: <http://www.europarl.eu.int>.

<sup>17</sup> Hay que recordar, sin embargo, que en su Resolución sobre el proceso constitucional, adoptada con vistas a Laeken el Parlamento Europeo afirma que “la composición de su propia delegación tratará de asegurar la representación adecuada de los dos sexos, y pide a los otros participantes que se inspiren en este principio al designar a sus representantes”. Cabe discutir qué se entiende por “representación adecuada”; y si lo es el 38% o si lo adecuado es la paridad. Véase: PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre el proceso constitucional y el futuro de la Unión*, 29 de noviembre de 2001, Ponentes: Iñigo Méndez de Vigo y Jo Leinen, (A5-0368/2001), punto 10, en: <http://www.europarl.eu.int>.

<sup>18</sup> Emanuela LOMBARDO, “Integrating or Setting the Agenda: Gender Mainstreaming in the Two European Conventions on the Future of the EU and the Charter of Fundamental Rights”, op. cit., p. 25.

Por su parte, en el Praesidium inicialmente sólo había dos mujeres: Ana de Palacio, la representante del Gobierno español, y Gisela Stuart, representante de la Cámara de los Comunes del Reino Unido. A partir de marzo de 2003, fecha en la que Ana de Palacio sale del Praesidium, este órgano contará sólo con una mujer. Contra la tendencia general de la Convención, en el equipo de la Secretaría habrá más mujeres que hombres.

Es lamentable la situación de infrarrepresentación de la mujer en la Convención Europea, pero, por otra parte, resulta parecida a la participación femenina en las instituciones europeas y en las principales instituciones políticas de los Estados miembros. Por tanto, esta pequeña tasa de participación femenina responde más o menos a los parámetros de la situación del acceso de la mujer a la política en los Estados miembros y las instituciones europeas. De acuerdo con un Informe de la Comisión Europea, el porcentaje de mujeres presentes en las cámaras bajas (o únicas) de los Parlamentos Nacionales de los Veinticinco en el año 2003 es de un 25%<sup>19</sup>. En la Comisión Barroso, sólo 7 de los veinticinco comisarios son mujeres, lo que supone una tasa femenina del 28%, pero en la Comisión que coincide con la Convención, la Comisión Prodi, el porcentaje de comisarias femeninas era del 25%. Por su parte, el Parlamento Europeo, tras las elecciones de junio de 2004 cuenta con un 27,86% de eurodiputadas<sup>20</sup>. Sin embargo, el porcentaje de mujeres en la quinta legislatura, la que convive con la Convención Europea, tras las elecciones de 1999 era de 29,7%<sup>21</sup>.

En resumen, en términos numéricos, la componente nacional es la más numerosa de la Convención y, entre ellos, los Parlamentos Nacionales los que cuentan con un número mayor de representantes. Por nacionalidades, los Estados grandes, Francia, Italia y Alemania, cuentan con mayor número de convencionales de su nacionalidad, la ideología política dominante serán las centro-derechas y las mujeres estarán lamentablemente infrarrepresentadas en la redacción del Tratado-Constitución. Sin embargo, como veremos, esto no supone que los Parlamentos Nacionales sean los actores que más ganancia hayan obtenido del método de Convención, ni tampoco los Estados grandes frente a los pequeños. La Constitución tampoco responde solamente a la ideología de derechas ni la dimensión de género está completamente ausente del Tratado-Constitución.

---

<sup>19</sup> EUROPEAN COMMISSION, *Report from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on equality between women and men 2005*, 14 February 2005, COM (2005) 44 final, p. 15, en: <http://europa.eu.int>.

<sup>20</sup> Datos tomados de la página web del Parlamento Europeo: <http://www.europarl.eu.int>.

<sup>21</sup> PARLAMENTO EUROPEO, *El Parlamento Europeo*, Luxemburgo, OPOCE, 2002, p. 7.

### **7.3. “VIEJOS ACTORES” CON NUEVOS PAPELES: REPRESENTANTES DE LOS JEFES DE ESTADO O DE GOBIERNO, PARLAMENTOS NACIONALES Y COMISIÓN EUROPEA.**

Fruto de su composición, el método de Convención permite la participación de un número creciente de actores en la política constitucional<sup>22</sup>. Sin embargo, no todos ellos son unos recién llegados a esta arena política, sino que ya participaban en las anteriores negociaciones intergubernamentales aunque de otra manera. La Convención Europea supone para todos ellos unas nuevas reglas de juego, un nuevo entorno de negociación al cual adaptar la definición de sus preferencias y estrategias. De ahí, tomando un símil de la escena, podemos denominarlos “viejos actores” con nuevos papeles.

Los viejos actores más emblemáticos son los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, únicos actores principales en una CIG y que, por propia voluntad, comparten en el método de Convención el protagonismo con otros actores. Si bien ellos pensaban inicialmente que sólo sería en la preparación de la reforma, pero la realidad ha impuesto que en esa fase hubiera verdadera negociación y decisión. Los representantes de los Jefes de Estado y de Gobierno tienen así que adaptarse a un entorno con unas reglas diferentes en el que su amenaza de veto –como en una CIG- no determina el resultado de la discusión. Tienen que reformular sus estrategias, adaptándolas por tanto, a un contexto y unas formas de trabajo diferentes: unos aprenderán rápidamente a desenvolverse bajo estas nuevas condiciones y sacarán beneficios de la negociación, a otros les costará más.

Los Parlamentos Nacionales son otros viejos actores de la política constitucional pero cuya función cambia con la Convención radicalmente. En el método de CIG los Parlamentos Nacionales participan “expost” en la revisión de los Tratados, en la fase de ratificación nacional. No dejan de tener, pues, un importante poder decisorio pero sólo para bloquear la reforma, es decir, pueden impedir su vigencia a través de la negativa a ratificar<sup>23</sup>. No participan constructivamente en la negociación y no pueden alterar “expost” el producto, sólo aceptarlo o rechazarlo en su conjunto. Por tanto, la incorporación de dos de sus representantes a una institución europea y a una negociación es una novedad absoluta para ellos, tienen la oportunidad de plantear posiciones de negociación y defenderlas, cosa que no todos los

---

<sup>22</sup> La mayor parte de los actores que se estudiarán en este capítulo coinciden con los estamentos, cuyo papel en el funcionamiento de la Convención se expondrá en el capítulo 8. No se va a producir una superposición de análisis, en la medida en que el actor es una entidad superior a los convencionales que lo conforman. El actor se vale de sus activos en la Convención así como de los recursos que posee fuera de la Convención para maximizar sus ganancias dentro de ésta.

<sup>23</sup> Indudablemente, en el curso de negociación de una CIG, los Parlamentos Nacionales pueden desplegar una influencia indirecta a través de los mandatos de negociación a los Gobiernos y del control de la realización de estos. Sin embargo, esto es algo que sucederá de manera muy desigual de Estado miembro a Estado miembro.

Parlamentos Nacionales harán. No pierden, además, su protagonismo “expost”, toda vez que todavía tienen que ratificar el nuevo Tratado-Constitución resultante.

La Comisión Europea es otro de los actores secundarios en una CIG a la que el método de Convención da la posibilidad de tener voz y voto, esto es, de multiplicar su posibilidad de incidir en el resultado. Como veíamos en el método de CIG, la Convención está presente en la CIG pero sólo con voz, con la posibilidad de presentar propuestas y de ofrecer su mediación entre los Representantes de los Gobiernos así como su conocimiento técnico en la materia. Su influencia real ha dependido en el marco de las CIGs de la capacidad de hacer que sus propuestas fueran positivamente acogidas por los “amos de los Tratados”. En la Convención tendrá protagonismo propio e, incluso, la posibilidad de influir desde los órganos directores de la misma, desde el Praesidium.

Por último, tenemos el caso de un “viejo actor” en la sombra pero muy influyente que queda prácticamente excluido de la nueva política constitucional con el método de Convención: la Secretaría del Consejo. La Secretaría del Consejo está ausente de la Convención como tal, pierde, por tanto, todo su ascendiente sobre la reforma de los Tratados<sup>24</sup>. La Declaración de Laeken estipulaba que la Secretaría de la Convención sería asumida por la Secretaría del Consejo y que podrían incluirse en ella expertos de la Comisión y del Parlamento. La realidad impondría que sólo algunos de sus oficiales formarían parte de la Secretaría de la Convención, en calidad de expertos juristas, junto a miembros procedentes de las Secretarías de la Comisión y del Parlamento Europeo y otros destacados por los Estados miembros<sup>25</sup>.

Durante la CIG la Secretaría del Consejo recuperará algo de su antiguo papel pero limitadamente y sólo en la etapa final bajo la Presidencia irlandesa<sup>26</sup>. La Secretaría del Consejo redactó la mayor parte de los textos de la Presidencia italiana y la totalidad de los de la Presidencia irlandesa. Gozaría de un protagonismo fundamental, sobre todo, en la “limpieza jurídica” del texto propuesto por la Convención Europea<sup>27</sup>. La Secretaría del Consejo ejerció un liderazgo en la sombra en la etapa final de la Presidencia irlandesa, ya que sería la institución

<sup>24</sup> El Secretario General del Consejo, sin embargo, en su carácter de Alto Representante para la PESC, sí sería oído por la Convención, por el Grupo de Trabajo sobre la Acción Exterior para solicitarle su opinión sobre las opciones del debate de acción exterior. Se opondría a la fusión de su cargo y el del Comisario de Relaciones Exteriores en un Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión Europea, aunque finalmente sus opiniones no serían tenidas en cuenta.

<sup>25</sup> En el cuadro anexo que recoge la composición de la Secretaría de la Convención puede verse cómo de los 21 miembros con que cuenta la Secretaría sólo 7 de ellos provenían de la Secretaría del Consejo. Véase al respecto la tabla nº 2 del Anexo II.

<sup>26</sup> Derek BEACH, *Dynamics of European Integration. Why and When EU Institutions Matter*, London, Palgrave-McMillan, 2005, p. 200.

<sup>27</sup> La Presidencia italiana encargó a un Grupo de expertos, que sale fundamentalmente de sus filas y está presidido por el Jefe de los Servicios Jurídicos del Consejo, Píris, la ordenación y clarificación de la propuesta de la Convención. Al darle la Presidencia a Píris, un técnico, la Presidencia italiana quiso dejar claro que el ejercicio era técnico y no político, lo que se desprende también del mandato restrictivo recibido. Esos mandatos pueden encontrarse en los documentos de la Conferencia Intergubernamental CIG 41/03, CIG 42/03 y CIG 43/03.

encargada de redactar todas las propuestas de negociación, sobre la base de las cuales se alcanzó el acuerdo final.

En este contexto nuevo de negociación, que es la Convención Europea, examinaremos ahora como se desenvuelven los actores que, o bien estaban acostumbrados a otro entorno, o bien a otras funciones. Si para ampliar la base de legitimidad, la Convención da cabida formalmente a un número mayor de actores, vamos a ver en términos reales cuál es su aportación al incremento de legitimidad.

Por otra parte, es necesario especificar que el “actor político” dentro de la Convención no viene determinado sólo por los convencionales con los que cuente sino también con sus realizaciones y estrategias desarrolladas fuera de la Convención para incidir en ésta. Por tanto, el actor es mucho más que la influencia desplegada por la suma de sus convencionales sino que incluye todos los medios y estrategias desplegados por la institución para incidir en los debates y resultados de la Convención.

### **7.3.1. Los representantes de los Jefes de Estado o de Gobierno: la reproducción de las dinámicas de una CIG. El impulso del eje francoalemán.**

Los representantes de los Gobiernos son los príncipes (auto)destronados, al menos momentáneamente, mientras duró la Convención. Por primera vez en una negociación de carácter constitucional van a acceder a compartir el escenario con otros actores. Cada uno de los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros y de los candidatos nombró a un representante titular y a un suplente, si bien los suplentes no solían asistir a las reuniones de la Convención<sup>28</sup>.

La elección de los representantes gubernamentales mostró desde el principio la importancia que concedían a la Convención<sup>29</sup>. Unos elegirán expertos, otros políticos de alto nivel; el mandato que reciben unos y otros y las estrategias que persiguen son de lo más variado<sup>30</sup>. Alguno de los Gobiernos enviará a especialistas en la materia, tratando de contribuir al conocimiento técnico de la cuestión, como fue el caso del inicial representante del Gobierno alemán, Peter Glotz, o de la representante del Gobierno finlandés, la profesora Teija Tiilikainen. En el otro extremo, el Primer Ministro británico, Tony Blair, enviaba a Peter Hain, Ministro

---

<sup>28</sup> Con carácter general, los gobiernos nombraron a políticos como representantes, esta tendencia se agudizaría a partir del otoño de 2002. Sin embargo, los suplentes fueron elegidos entre altos funcionarios, por lo que dominaba entre éstos el carácter técnico y no político.

<sup>29</sup> Jacques ZILLER, *La nouvelle Constitution européenne*, Paris, La Découverte, 2004, p. 61.

<sup>30</sup> En relación a las diferentes posiciones de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Veinticinco respecto a la Constitución Europea y qué esperar de la Convención Europea, véase: Jacques ZILLER, *La nouvelle Constitution européenne*, op. cit., pp. 49-50.



delegado para Asuntos Europeos y uno de sus hombres de confianza. Desde el principio, Hain dejará claro que habla en cada momento en nombre de su representado<sup>31</sup>. El británico no es el único caso, numerosos Gobiernos enviaron desde los inicios a sus Ministros de Asuntos Exteriores y personas de relieve en sus Gobiernos<sup>32</sup>.

Progresivamente y, a medida que la Convención, fue incrementando su ambición y mostrando sus potencialidades se produce el desembarco de Ministros de Asuntos Exteriores en la Convención. La primera de ellos fue la española Ana de Palacio, representante de Aznar, que siendo convencional fue nombrada el 10 de julio de 2002 Ministra de Asuntos Exteriores. Esto se interpretó como una muestra de la importancia creciente que para Aznar tenía la Convención y de su deseo de reforzar el perfil de la participación del Gobierno español, a pesar de que en sus inicios había sido uno de sus principales detractores.

A partir del otoño, e inicialmente, como consecuencia de determinadas elecciones, otros Gobiernos cambiarán sus representantes enviando a sus Ministros de Asuntos Exteriores. El primero será Alemania, que a mediados de octubre de 2002 enviará al “padre del proceso constituyente” Joschka Fischer. Un mes después, Chirac cambiará también al representante socialista por su Ministro de Exteriores, Dominique de Villepin. Tiempo después seguirán la misma iniciativa el nuevo Gobierno griego de ideología socialista que enviará a Papandreou y el esloveno que será representado por Rupel ya en enero de 2003.

En las etapas finales de la Convención una mayoría de Estados miembros estarán representados por sus Ministros; lo que llevó a que el grueso de la Convención temiera que ésta se convirtiera en una Conferencia Intergubernamental, en el sentido de que las negociaciones entre Ministros monopolizaran el conjunto de los debates<sup>33</sup>. De la misma manera Giscard, al dar la bienvenida al Ministro de Asuntos Exteriores griego, Papandreou el 15 enero de 2003 advirtió que la Convención no debía convertirse en una CIG y que toda negociación debía tener lugar en público<sup>34</sup>.

<sup>31</sup> El Gobierno británico ya había experimentado con ocasión de la primera Convención lo adverso que puede resultar una instancia como la Convención para los intereses británicos. Por ello planeó cuidadosamente desde los inicios toda su estrategia diplomática en la Convención Europea, con el objetivo de maximizar sus ganancias. Véase al respecto: Anand MENON, “Britain and the Convention on the Future of Europe”, *International Affairs*, vol. 79, nº 5, 2003, pp. 963-978, p. 964.

<sup>32</sup> Es el caso de Bélgica y Países Bajos que envían a sus Ministros de Asuntos Exteriores (Louis Michel y Hans Van Mierlo); el Presidente del Consejo de Ministros italiano envía a su número dos (Gianfranco Fini); Blair manda no sólo a su Ministro de Asuntos Europeos sino que además es uno de sus hombres de confianza, Peter Hain. Igualmente Francia, en sus inicios, estará representada por el Ministro de Asuntos Europeos socialista Pierre Moscovici. Entre los candidatos, algunos también serán ministros como es el caso de la polaca Danuta Hübner, hoy día comisaria de Política Regional.

<sup>33</sup> En este sentido, el 16 de enero de 2003 un gran número de convencionales firmaron una carta dirigida al Presidente de la Convención en la cual le pedían que hiciera todo lo posible para evitar que la Convención se convirtiera en una CIG anticipada. *Euobserver*, 17.01.2003.

<sup>34</sup> CONVENCION EUROPEA, *Transcripción de la sesión plenaria*, 15 de enero de 2003, en: <http://www.europarl.europa.eu/Europe2004>.

Sin embargo, contra los temores de los convencionales, se sostiene que el hecho de que encierre en su seno a la CIG le garantizó las posibilidades de éxito<sup>35</sup>. Así, para Aldecoa, “En la medida en que tiene dentro a la Conferencia Intergubernamental, ésta no se va a poder separar de lo acordado”<sup>36</sup>. Para Ziller, “Lejos de ver en ello un problema, por el contrario hay que considerar que era la señal del éxito creciente de sus trabajos, y la condición *sine qua non* para que su trabajo fuera tomado en cuenta por la CIG que le seguiría inevitablemente”<sup>37</sup>.

Es preciso llamar la atención sobre que tanto Laeken como Tampere recalcan que son los Jefes de Estado y de Gobiernos los que envían sus representantes y no los Gobiernos como tal. Esta precisión tiene sentido en la medida en que algunos Gobiernos europeos de la época lo eran de coalición y podían tener problemas en relación a la persona y la ideología a enviar. Igualmente eliminaba problemas a la hora de establecer si debían de rendir cuentas sólo al Jefe del Gobierno o al Gobierno en su conjunto<sup>38</sup>.

En pura teoría y, según el desideratum del Presidente Giscard, los representantes de los Jefes de Estado o de Gobierno no debían hablar en nombre de sus representados sino que, cuando actúen como convencionales, solamente en su nombre propio, como hombres libres. En la práctica, esto variará de unos a otros, y también según las etapas y los dossiers de la Convención. Ya, con ocasión de la Carta de Derechos Fundamentales, se vio como al final de sus trabajos, por boca de estos hablaron los distintos gobiernos, manifestando su posición en relación a la Carta.

Es preciso admitir, sin embargo, que en la Convención Europea no todos los representantes de los Jefes de Estado y de Gobierno se limitarán exclusivamente a plantear la posición de sus representados. Sobre todo al principio, y los técnicos, actuaron conforme a su saber y creencia. Con el avance de los trabajos y el envío de miembros destacados de los Gobiernos, se fue imponiendo la tendencia de que efectivamente hablaban y actuaban en nombre de sus Jefes de Gobierno sobre todo en la etapa final, cuando se comenzó a tratar la reforma institucional.

Es preciso plantearse la cohesión y efectividad de los representantes gubernamentales en tanto que componente o estamento. Como norma general se verá que no tienen una coherencia interna y no llegaron a formar un grupo en tanto tal. Por el contrario, los distintos intereses nacionales, en ocasiones contrapuestos, otras veces no coincidentes, no van a

---

<sup>35</sup> En el capítulo 6 se ha examinado detenidamente los rasgos de la Convención Europea que podían recordar a una Conferencia Intergubernamental.

<sup>36</sup> Francisco ALDECOA LUZARRAGA, “Una Europa”: su proceso constituyente, Madrid, Biblioteca Nueva, 2003, p. 138.

<sup>37</sup> Jacques ZILLER, *La nouvelle Constitution européenne*, op. cit., p. 62.

<sup>38</sup> Esto tiene especial sentido en el caso, por ejemplo, del gobierno francés y más en los primeros meses de la Convención en que se producía una situación de cohabitación entre el Presidente neogaullista Chirac y el Gobierno del Partido socialista. Es resaltable que aunque Laeken da completa libertad al Presidente Chirac para elegir a la persona, él envía al Ministro delegado de asuntos europeos, Moscovici, perteneciente al Gobierno socialista. A partir de agosto de 2002, nombraría como su suplente a Pascale Andréani una de sus personas de confianza.

permitir su funcionamiento homogéneo. Así cabe recordar en junio de 2003, cuando la Presidencia organizó reuniones separadas con cada uno de los estamentos para tratar de acercar posiciones sobre las que basar el consenso, Giscard se encontró con la dificultad para encontrar puntos de avance en este estamento, no mostrando ninguna posición común sino cada uno su postura en clave de Conferencia Intergubernamental<sup>39</sup>.

En el estamento “Gobiernos” se fue prefigurando así más una dinámica de Conferencia Intergubernamental que la definición de unos intereses comunes a todos los Gobiernos y que se defendieran frente a los demás. Esto no impide que, en ocasiones, un buen número de representantes adoptarán posiciones organizadas en defensa de intereses comunes<sup>40</sup>. Más adelante, siguiendo estrategias propias de la construcción europea, cada uno de los Gobiernos tratará de buscar coaliciones concretas que le permitan aunar fuerzas para defender sus posiciones en torno a una cuestión. Las coaliciones y las reuniones de Gobiernos tratando de impulsar sus posiciones en torno fundamentalmente la reforma institucional serán la tónica en la etapa final de los trabajos, si bien más en clave de CIG<sup>41</sup>.

Además, los Gobiernos no organizaron su estamento de forma tan estructurada como otras componentes, no eran frecuentes las reuniones periódicas. Tampoco ayudó a su estructuración el hecho de que el estamento en tanto cual no hubiera nombrado a sus representantes en el Praesidium. Como estipuló Laeken, en el órgano director estuvieron con carácter permanente los tres Estados a los que les tocaba desempeñar la Presidencia semestral en el tiempo de duración de la Convención -España, Dinamarca y Grecia-. Su misión fundamental residía en mantener informado al Consejo del trabajo de la Convención, aunque en el seno de la Convención el papel de las Presidencias del Consejo quedaría completamente diluido.

En la confrontación de las etapas finales se visualizará además que los Gobiernos presentes en el Praesidium no representan a su estamento sino a sí mismos y que se valdrán del órgano director de la Convención para tratar de defender sus posiciones nacionales con mayor fuerza<sup>42</sup>. Dada la falta de estructuración de este estamento poco importa considerar si los

<sup>39</sup> Prefiguraron la dinámica de CIG hasta tal punto que ni siquiera los convencionales se sentaron tras carteles con sus nombres personales como era lo propio en la Convención sino tras los nombres de sus respectivos países, la reunión se limitó al planteamiento de las posiciones de cada uno de los países en torno a las distintas propuestas en discusión, que luego serían recogidas por la Presidencia griega en una carta. Véase al respecto: Peter NORMAN, *The Accidental Constitution – The Making of Europe’s Constitutional Treaty*, Brussels, Eurocomment, 2005, EN EL 2005 P. 225. Ver si citar éste o el de 2003, pp. 237-238.

<sup>40</sup> Cabe así citar una Contribución conjunta entre los representantes de los Gobiernos alemán, británico, polaco, irlandés y francés sobre la división de competencias, en que defienden que un catálogo de competencias no es el objetivo sino el que queden claros los principios de ejercicio de competencias y se establezcan mecanismos de control democrático. Véase al respecto: Peter GLOTZ, Peter HAIN, Danuta HÜBNER, Ray MACSHARRY, Pierre MOSCOVICI, *División de competencias, Contribución nº 46*, 14 de junio de 2002, (CONV 88/02).

<sup>41</sup> En relación a las distintas coaliciones de Gobiernos, puede verse: Manja KLEMENCIC, “Governments Coalitions in the Institutional Reform Negotiations at the 2003/2004 IGC”, en: Lenka ROVNÁ y Wolfgang WESSELS (Eds.), *EU Constitutionalisation: From the Convention to the Constitutional Treaty 2002-2005. Anatomy, Analysis, Assessment*, Prague, Europeum Institute for European Policy, 2006, pp. 99-142.

<sup>42</sup> Baste como ejemplo de este hecho el bloqueo por parte de Dastis, en nombre del Gobierno español, en el seno del Praesidium de los artículos en materia institucional en la reunión de 23 de mayo de 2003, argumentando su oposición a

candidatos se incorporaron a él o no. Sí es relevante, por otra parte, observar cómo los representantes de los candidatos se adhirieron a unas propuestas de unos u otros Gobiernos sobre intereses concurrentes puntuales, ya que, como veremos, tampoco estuvieron cohesionados entre sí.

No todos los Gobiernos plantearon con igual talante su participación en la Convención. En gran medida su estrategia dependerá de las distintas concepciones y expectativas que a cada uno de ellos les merecía este nuevo método. Muchos de ellos, además, cambiaron de posiciones y estrategias a lo largo del paso de los meses, cuando fueron viendo si la Convención representaba una estructura de oportunidad para alcanzar sus intereses o, por el contrario, era fuente de amenazas antes impredecibles.

Así los Gobiernos maximalistas, esto es, que esperan los máximos resultados de la Convención plantearán una estrategia más ambiciosa. Entre ellos, cabe citar el caso especial de Francia, reacia inicialmente pero que comprende progresivamente las oportunidades que le brinda el entorno. Ello le llevará a pactar con Alemania en una de las coaliciones más estables a lo largo de la Convención y a que el motor francoalemán se convierta en una de las fuerzas políticas que más luchen por el éxito de la Convención desde el otoño de 2002 y hasta el final de la CIG 2003<sup>43</sup>. En este sentido, Francia y Alemania son dos de los actores principales de esta cita constitucional, intensificando su éxito a partir del momento que logran aunar sus fuerzas. Una vez más, el motor francoalemán se muestra imprescindible para la profundización de la integración europea.

La alianza francoalemana sólo será posible a partir del fin de la cohabitación en Francia, tras el resultado de las elecciones presidenciales de mayo de 2002 y confirmada por las legislativas del mes siguiente. Su iniciativa política se plasmará en cuatro contribuciones conjuntas de gran importancia, en materia de gobernanza económica, libertad, seguridad y justicia, defensa y reforma institucional<sup>44</sup>. Los aspectos fundamentales de todas ellas serán recogidos por la Convención e incluidos en su Proyecto de Tratado Constitucional. Hay que resaltar especialmente la relevancia de la propuesta en materia de la arquitectura constitucional, una

---

que se tocaran los acuerdos de Niza en materia de voto en el Consejo. Véase al respecto: Peter NORMAN, *The Accidental Constitution*, op. cit., p. 225.

<sup>43</sup> El punto culminante de esta colaboración se escenificaría con motivo del 40 aniversario de la firma del Tratado del Elíseo el 22 de enero de 2003, donde la declaración conjunta adoptada reafirmaría el compromiso de la alianza con la construcción política de Europa y como motor de la misma. Véase al respecto: "Franco-german friendship in the venue of a shared responsibility for Europe", *Joint Declaration on the occasion of the 40<sup>th</sup> Anniversary of the Élysée Treaty*, 22 January 2003, en: <http://www.auswaertiges-amt.de>.

<sup>44</sup> Joschka FISCHER y Dominique de VILLEPIN, *Propuesta conjunta francoalemana en el ámbito de la política europea de seguridad y defensa*, Contribución nº 150, 22 de noviembre de 2002, (CONV 422/02); Joschka FISCHER y Dominique de VILLEPIN, *Propuestas conjuntas francoalemanas a la Convención sobre el área de libertad, seguridad y justicia*, Contribución nº 156, 28 de noviembre de 2002, (CONV 435/02); Joschka FISCHER y Dominique de VILLEPIN, *Contribución francoalemana sobre la gobernanza económica*, Contribución nº 180, 22 de diciembre de 2002, (CONV 470/02); Joschka FISCHER y Dominique de VILLEPIN, *Contribución francoalemana sobre la arquitectura institucional*, Contribución nº 192, 16 de enero de 2003, (CONV 489/03).

propuesta de síntesis entre los elementos más federalistas y los más intergubernamentales. Su mérito reside en que logra conciliar aquellos asuntos que les había llevado a la oposición frontal en Niza, tan sólo dos años antes<sup>45</sup>.

Otra coalición estable entre Gobiernos de Estados miembros que buscó el éxito de la Convención fue el Benelux, si bien con un perfil político mucho menor que el eje francoalemán. En esta cita estuvieron presentes con su habitual discurso integracionista, si bien distintos factores políticos minaron su eficacia<sup>46</sup>. Entre ellos es preciso citar, en primer lugar, el periodo de inestabilidad política vivido por los Países Bajos, así como a la falta de cohesión del grupo frente a la Guerra de Iraq y las diferencias en relación a las relaciones transatlánticas<sup>47</sup>. Las propuestas conjuntas que plantearon – conocidas como Memorandos del Benelux- versaban exclusivamente sobre los aspectos institucionales, defendiendo su posición de pequeños Estados en las instituciones.

La búsqueda de coaliciones por parte de los representantes de los gobiernos tuvo casi como único escenario el capítulo institucional, buscándose equilibrios de fuerzas típicos de una CIG, de cara a la negociación final en el seno de la Convención<sup>48</sup>. Pueden encontrarse así tantas contribuciones conjuntas a la Convención, como alianzas variables de Gobiernos dentro de la Convención: la propuesta angloespañola en materia institucional de claro sesgo intergubernamental<sup>49</sup>, las propuestas de los dieciséis pequeños y medianos contra las tesis francoalemanas<sup>50</sup>, una propuesta franconeerlandesa de apoyo a la Comisión<sup>51</sup>, o la amplia coalición de última hora, liderada por el Gobierno español, que promovía que no se tocaran los acuerdos institucionales de Niza<sup>52</sup>.

<sup>45</sup> Para Aldecoa la contribución francoalemana es una propuesta sincrética que reúne en uno elementos federales e intergubernamentales y que responde al modelo de federalismo intergubernamental europeo. Véase: FRANCISCO ALDECOA LUZARRAGA, *“Una Europa”: su proceso constituyente*, op. cit., p. 201.

<sup>46</sup> Louis MICHEL, Grijs de VRIES, Jacques SANTER, *Memorandum del Benelux: un marco institucional equilibrado para una Unión ampliada, más efectiva y más transparente*, Contribución nº 171, 11 de diciembre de 2002, (CONV 457/02); Louis MICHEL, Grijs de VRIES, Jacques SANTER, *Las instituciones de la Unión*, Contribución nº 320, 8 de mayo de 2003, (CONV 732/03).

<sup>47</sup> Aún cuando los Países Bajos no firmaron la Carta de los Ocho, su gobierno apoyó explícitamente las tesis norteamericanas en relación a Iraq. En el extremo contrario, Bélgica y Luxemburgo serán de los Estados europeos más contrarios a la Guerra, llegando a participar en la Minicumbre de Bruselas de Seguridad y Defensa del 29 de abril de 2003.

<sup>48</sup> Se encuentran, sin embargo, excepciones a esta regla general, como el la contribución de los representantes de los Gobiernos belga y francés en relación a los servicios económicos de interés general, asunto de preocupación común: Louis MICHEL, Pascale ANDRÉANI, *Servicios de interés general*, Contribución nº 201, 21 de enero de 2003, (CONV 498/03) o la francoespañola relativa a la cooperación policial en el seno de la UE: Dominique de VILLEPIN y Ana PALACIO, *Por el reforzamiento de la cooperación policial operativa*, Contribución nº 269, 7 de marzo de 2003, (CONV 600/03) o la propuesta sueco-neerlandesa para reformar la estructura del presupuesto: Lena HJELM-WALLÉN, Grijs de VRIES, *El futuro sistema presupuestario de la Unión*, Contribución nº 289, 29 de marzo de 2003, (CONV 651/03).

<sup>49</sup> Ana PALACIO y Peter HAIN, *Las instituciones de la Unión*, Contribución nº 264, 28 de febrero de 2003, (CONV 591/03).

<sup>50</sup> Michal ATTALIDES y quince miembros más, *Reformar las instituciones: principios y premisas*, Contribución nº 288, 28 de marzo de 2003, (CONV 646/03).

<sup>51</sup> Grijs de VRIES y Dominique de VILLEPIN, *El refuerzo del papel de la Comisión*, Contribución nº 295, 2 de abril de 2003, (CONV 664/03).

<sup>52</sup> Alfonso DASTIS, Dick ROCHE, Hening CHRISTOPHERSEN, Danuta HÜBNER, Hannes FARNLEITNER, Rytis MARTIKONIS, Michael ATTALIDES, Lena HJELM-WALLÉN y Peter HAIN, *Una Constitución para todos. Un éxito para la Convención*, Contribución nº 343, 28 de mayo de 2003 (CONV 766/03).

Los minimalistas, los que tuvieron más recelos frente a Laeken, como los Gobiernos del Reino Unido, España o Polonia, seguirán la estrategia de no obstaculizar demasiado el consenso de la Convención y guardar sus bazas para la CIG. El Reino Unido, pese a todo, comienza con una estrategia constructiva frente a la Convención y una participación muy activa por parte de su representante Hain<sup>53</sup>. Este Gobierno recibió un trato de favor desde el comienzo por parte de Giscard, que era consciente de que sin ellos no podía asegurarse el éxito de la Convención<sup>54</sup>. Para los autores, la negociación del Reino Unido en la Convención fue un éxito para las tesis británicas, aunque Blair falló en convencer a su opinión pública de que esto era así<sup>55</sup>. Por ello, en un contexto de presión creciente por parte de la oposición conservadora y la prensa local, la estrategia del Reino Unido se tornará más defensiva, atrincherándose en torno a las “líneas rojas”.

El Gobierno español, por su parte, une a un Presidente no demasiado entusiasta realmente con la Convención, aunque públicamente la alabe, con un consenso en materia institucional contrario a sus intereses<sup>56</sup>. La estrategia del Gobierno español puede calificarse de no muy creativa sino fundamentalmente defensiva o reactiva, debido a diversas circunstancias<sup>57</sup>. Sin embargo, hay que hacer constar el alto número de contribuciones firmadas por sus representantes, ya solos o en coalición, sobre un número de aspectos muy variado<sup>58</sup>. Al final de los trabajos de la Convención, la estrategia del gobierno español se centró en buscar apoyos para lograr que los acuerdos institucionales de Niza no fueran tocados, liderando la contribución “Una Constitución para todos...”<sup>59</sup>. Trataban así de oponerse a las dos fuerzas

<sup>53</sup> Hain comenzaría con una intensa actividad de explicar al resto de los convencionales las tesis británicas en relación a cada uno de los asuntos y tratando de lograr apoyos en todos los sectores. Hacia el final de la Convención, cuando vio que su postura era minoritaria y además tampoco era aceptada en casa, tuvo que replegarse a posiciones más defensivas. En relación a la estrategia constructiva de Blair ante la Convención y el cambio de tendencia ante el acoso interno de la prensa y de la oposición conservadora, véanse los siguientes trabajos de Anand MENON: “Britain and the Convention on the Future of Europe”, *International Affairs*, Vol. 79, nº 5, 2003, pp. 963-978; y “Leading from Behind: Britain and the European Constitutional Treaty”, *Notre Europe, Research and European Papers*, nº 31, January 2004. En el libro de Norman, el estudio de la evolución de la posición británica será uno de los ejes más desarrollados, véase: Peter NORMAN, *The accidental Constitution*, op. cit.

<sup>54</sup> Giscard celebraría numerosas entrevistas no sólo con Hain, sino directamente con Tony Blair, tratando de sacar el máximo partido a la posición laborista de ser constructivos en Europa. Así acordaría directamente con ellos eliminar la palabra federal o la unanimidad para la toma de decisiones en materia de PESC.

<sup>55</sup> Hussein KASSIM, “The United Kingdom and the Future of Europe: Wining the Battle, Losing the War”, *Comparative European Politics*, vol. 2, nº 3, 2004, pp. 261-281.

<sup>56</sup> En los discursos de inauguración de la Convención, el de José María Aznar, a pesar de parecer ambicioso con la tarea de la Convención, es el menos entusiasta. Sostiene que “El mañana político europeo ha de ser el de una constitucionalización pluralista, respetuosa con los múltiples ordenamientos de sus Estados miembros”. Considera que la misión de la Convención ha de ser “formular propuestas idóneas para consolidar el proyecto europeo, para profundizar en la integración y para avanzar en el proceso de constitucionalización de la Unión Europea”. Insiste, sin embargo, en que es “sumamente importante que se respete el periodo previsto de duración de los trabajos de la Convención”. La limitación de un año es una de las garantías fundamentales para el Consejo Europeo de que la Convención no tendrá tiempo de extralimitarse en su mandato. Véase al respecto: José María AZNAR, *Discurso en la sesión inaugural de la Convención sobre el futuro de Europa*, Bruselas, 28 de diciembre de 2002, (CONV 04/02), pp. 3-4.

<sup>57</sup> Carlos CLOSA, “The Formation of Domestic Preferences on the EU Constitution in Spain”, *Comparative European Politics*, vol. 2, nº 3, 2004, pp. 320-338.

<sup>58</sup> Además de la citada contribución liderando la oposición de un número de gobiernos a la revisión de los acuerdos de Niza, Ana de Palacio y Alfonso Dastis firmaron hasta ocho contribuciones distintas en aspectos tan variados como el espacio de libertad, seguridad y justicia, el deporte, el debate sobre el futuro de Europa...

<sup>59</sup> Alfonso DASTIS, Dick ROCHE, Hening CHRISTOPHERSEN, Danuta HÜBNER, Hannes FARNLEITNER, Rytis MARTIKONIS, Michael ATTALIDES, Lena HJELM-WALLÉN y Peter HAIN, *Una Constitución para todos. Un éxito para la Convención*, Contribución nº 343, 28 de mayo de 2003 (CONV 766/03).

fundamentales de la Convención, el eje franco-alemán y el Presidente Giscard. Finalmente, en el marco de un acuerdo intergubernamental global sobre las instituciones, Dastis quedaría completamente aislado en el Praesidium defendiendo la ponderación de votos de Niza. Viendo en junio cómo su estrategia no daba frutos y quedaba abandonado por todos, decidiría al final no bloquear la Convención con el objeto de plantar batalla en la CIG<sup>60</sup>.

Los Gobiernos presentaron dos divisiones claras tanto en los trabajos de la Convención como los de la CIG: supranacionalistas-intergubernamentalistas y Estados grandes-Estados pequeños<sup>61</sup>. Sin embargo, existían zonas de acuerdo en la mayor parte de las cuestiones. En la Convención la división supranacionalistas-intergubernamentalistas se visualizaba, sobre todo, en relación al incremento de competencias de la Unión, la decisión por mayoría cualificada y codecisión o la creación de instituciones supranacionales o el mantenimiento de algunas de las peculiaridades institucionales, o si las nuevas políticas han de recaer en manos de la Comisión o del Consejo. Entre los más supranacionales cabe citar a Alemania y Bélgica, entre los que apoyan soluciones más intergubernamentales, el Reino Unido o Francia. Durante la CIG se dividieron sobre si se podía enmendar el texto de la Convención, aunque en este caso, Francia, con Alemania defendía la integridad de la propuesta convencional.

La división de los Gobiernos entre pequeños y grandes, una de las fracturas que había caracterizado la Conferencia Intergubernamental de Niza, también afloró en el seno de la Convención y de la CIG, si bien sólo a partir de la discusión sobre las reformas institucionales, en la primavera de 2003. En este momento se crean coaliciones de pequeños y medianos Estados, la coalición llamada "amigos del método comunitario", liderados en ocasiones por Austria y Finlandia y el Benelux en que tratan de combatir aquellos elementos de la propuesta ABC y la iniciativa institucional francoalemana que perciben contra los intereses de los pequeños Estados, como son el Presidente estable del Consejo Europeo o una Comisión reducida, con menos comisarios que Estados miembros. El Presidente Giscard tratará por todos los medios de que la división entre grandes y pequeños no condicione el debate convencional, a pesar de que no lo logró<sup>62</sup>.

<sup>60</sup> En este sentido, Ana de Palacio en la sesión del 13 de junio en que se constata la existencia de consenso afirmaría "El Gobierno de España tiene una reserva fundamental sobre la propuesta institucional del texto". Véase: Ana de PALACIO, *Intervención en la sesión de la Convención*, 13 de junio de 2003, (transcripción literal realizada por el Parlamento Europeo), en: <http://www.europarl.europa.eu/Europe2004>.

<sup>61</sup> Casi todos los autores defienden estas brechas fundamentalmente la de Estados grandes-pequeños como determinantes del resultado de la Convención. Ziller minimiza la brecha Estados grandes-pequeños, estimando que fue contingente al debate institucional pero que no afectó a los demás aspectos de la reforma. En relación a la primera posición, véase: Peter NORMAN, *The Accidental Constitution...*, op. cit., pp. 189-224; Derek BEACH, *Dynamics of European Integration...*, op. cit., p.202; Paul MAGNETTE y Kalypso NICOLAÏDIS, "Coping with the Lilliput Syndrom. Large vs. Small States in the European Convention", *Politique européenne*, nº 13, 2004, pp. 69-92. En relación a la matización de Ziller respecto a la importancia de esta dialéctica, véase: Jacques ZILLER, *La nouvelle Constitution européenne*, op. cit., p. 58.

<sup>62</sup> Ejemplo de esta posición y de su interés por minimizar este conflicto es un artículo aparecido en prensa ya en la etapa de CIG y que firma junto a los dos Vicepresidentes. Véase: Valéry GISCARD D'ESTAING, Giuliano AMATO y Jean-Luc DEHAENE, "La falsa disputa entre países "pequeños" y "grandes"", *El País*, 17-11-2003.

En relación a una cuestión concreta, la ponderación de votos en el seno del Consejo, se produce otra división que también sólo se verá en la etapa final de la Convención y que alcanzará su plenitud durante la CIG. Se trata del enfrentamiento entre los países que defendían el compromiso de Niza –España y Polonia- y aquellos que, por el contrario, preferían el sistema de votación de la doble mayoría, cuyos principales paladines eran Alemania y Francia<sup>63</sup>.

En resumen, no puede hablarse de los Gobiernos de los Estados en el seno de la Convención como un actor único, ya que no presentan ninguna cohesión entre sí, ni siquiera plantean estrategias defensivas frente a otros actores. Los Gobiernos de los Estados priorizaron las cuestiones tradicionales de reforma de los Tratados, sobre todo las que se mueven en la lógica del poder, la reforma institucional o la configuración de las grandes políticas<sup>64</sup>. No manifiestan tanto interés, en cambio, por las cuestiones sistémicas, de diseño y explicitación del modelo político. Los Gobiernos no han tenido posiciones tan definidas ni pueden examinarse brechas en relación a las cuestiones más políticas como la definición de los valores y objetivos de la Unión, o más técnicas... como la simplificación, la personalidad jurídica, donde las instituciones comunes, como Comisión y Parlamento Europeo, tuvieron un mayor margen de maniobra.

Por primera vez los Gobiernos van a encontrarse en un foro constitucional en el que su papel de “amos de los Tratados” resulta un tanto desdibujado, o al menos, tienen que compartir el protagonismo y tener en cuenta en sus transacciones a otros actores distintos de los tradicionales<sup>65</sup>. La consecuencia más directa es la privación de la efectividad del veto. Incluso, si aplicamos la valoración política más minimalista de que la Convención no pasó de ser un grupo preparatorio, en éstos nunca se habían encontrado en una posición tan minoritaria. El principal exponente del cambio de entorno constitucional se refleja en los acontecimientos de los últimos días de la Convención, en junio de 2003. A pesar de que algunos Gobiernos amenazaron con vetar la propuesta, desistieron ante la amenaza del resto de las componentes de que harían recaer sobre ellos la responsabilidad del fracaso de la Convención. Aún cuando fuera por la presión de la opinión pública, renunciaron en esta etapa a imponerse como amos de los Tratados, reservándose para el entorno más favorable de una Conferencia Intergubernamental.

---

<sup>63</sup> La coalición España-Polonia no se escenifica durante la Convención sino que esperó a la CIG para configurarse. Sellaron su alianza para defender su posición de Estados grandes en la ponderación de voto del Consejo con anterioridad al comienzo de la CIG. Véase al respecto: MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, *Declaración Ministerial Hispano-Polaca sobre la CIG, Comunicado de la Oficina de Información Diplomática*, Madrid, 30 de septiembre de 2003.

<sup>64</sup> Dinan, por el contrario, sostiene que los Gobiernos hicieron prácticamente la mayor parte del trabajo de la Convención, que plantearon contribuciones en todos los asuntos de la agenda. Desmond DINAN, *Ever closer Union. An Introduction to European Integration*, London, Macmillan, 2005, p. 175.

<sup>65</sup> Esta situación hace que, en gran medida, los análisis del liberalismo intergubernamental queden limitados para examinar la realidad política de la Convención.



### 7.3.2. Los Parlamentos Nacionales: un aprendizaje acelerado de la política europea.

Por primera vez, representantes de los Parlamentos Nacionales participarán directamente en una reforma constitucional de la Unión, y no sólo a través de la ratificación del Tratado ya firmado por sus Gobiernos<sup>66</sup>. La razón para su inclusión en la Convención respondía al establecimiento de un órgano más democrático, cualidad a la que debía contribuir la representación de un mayor número de parlamentarios elegidos directamente por los ciudadanos. Así, esencialmente, de la presencia de los parlamentarios nacionales se buscaba su poder legitimador. El estamento de los Parlamentos nacionales ha sido el más numeroso de toda la Convención, agrupando a más de la mitad de la totalidad de los convencionales<sup>67</sup>.

Otra de las finalidades de la inclusión de los Parlamentos nacionales en los trabajos de reforma era la conexión entre las instancias de Bruselas y sus instituciones de origen, e indirectamente la ciudadanía<sup>68</sup>. Se perseguía así que su participación tuviera un efecto difusor y socializador del conjunto de la Unión Europea. Los convencionales nacionales han prestado un gran servicio participando en actos y debates nacionales, en sus Parlamentos o con la sociedad civil. Sin embargo, en muchos casos, no se ha podido debatir en los Parlamentos de origen detalladamente algunos dossiers, debido a la carga de trabajo de la Convención y la cantidad de sesiones programadas, como ocurrió especialmente al final de los trabajos.

Siguiendo el antecedente de la Convención de la Carta, se otorgaron dos convencionales por Estado miembro, en principio para respetar la composición bicameral de la mayor parte de los Parlamentos de los Estados miembros y candidatos. Una segunda razón buscaba la representación tanto del partido político en el Gobierno como el principal de la oposición, lo que ha repercutido en un incremento del número de partidos políticos e ideologías presentes en una revisión de los Tratados. Las formas de atribución de las dos representaciones variaron notablemente entre los distintos Estados. Así unos optaron por atribuir uno a la Cámara Baja y otro a la Alta<sup>69</sup>, otros eligieron enviar a los dos titulares por parte de la Cámara Baja y los

<sup>66</sup> En relación al papel de los Parlamentos Nacionales en la Convención véase: Christina BENGTON, "National Parliaments in European decision-making: A real prospect or wishful thinking?", *The Federal Trust for Education and Research*, September 2003; Tony BROWN, "National Parliaments in the Convention on the Future of Europe", *The Federal Trust for Education and Research*, July 2003;

<sup>67</sup> En este sentido, 112 de los 207 miembros de la Convención son parlamentarios nacionales. Sin embargo, es preciso destacar en relación a este estamento la desigual participación de los suplentes en los trabajos de la Convención.

<sup>68</sup> Muchos de los Parlamentos nacionales respondieron a este desafío de participar más activamente en el trabajo de la Convención. En el caso del Parlamento del Reino Unido, se organizaron sesiones de escuchas a los convencionales tanto por la Cámara de los Comunes como la de los Lores, lo mismo cabe decir de la Asamblea Nacional y del Senado franceses. En el caso español se creó una Subcomisión dedicada al trabajo de la Convención en el seno de la Comisión Mixta Congreso-Senado para la UE, a la cual periódicamente los convencionales informaban de los progresos de los trabajos.

<sup>69</sup> En el caso de Francia, tras las elecciones legislativas del mes de junio de 2002, el partido en el Gobierno (UMP) designó a los dos representantes titulares, uno perteneciente a la Asamblea Nacional (Pierre Lequiller) y el otro al Senado (Hubert Haenel). Los dos puestos de suplentes se reservaron para el partido mayoritario de la oposición, el socialista, que, a su vez, también nombró un representante por la Cámara Baja y otro por la Alta (Jacques Floch y Robert Badinter).

suplentes por la Alta<sup>70</sup>, otros se guiaron por el principio de repartir las nominaciones entre los dos partidos principales<sup>71</sup>, otros, por el contrario, por atribuirlos a los distintos partidos que apoyaban a un Gobierno en coalición<sup>72</sup>.

El carácter del mandato de los parlamentarios nacionales, la relación con sus instituciones de origen y las rendiciones de cuentas que tenían que presentar han variado notablemente de caso a caso. Algunos, como testimonia Gisela Stuart, trabajaban en estrecho contacto con sus instituciones de origen, informando regularmente de los debates de Bruselas, recibiendo indicaciones para su posición y presentando en la Convención contribuciones aprobadas por sus Parlamentos<sup>73</sup>. Otros han trabajado, más personalmente, interpretando con mayor libertad el carácter de su mandato y sin que fueran transmitidas a la Convención resoluciones aprobadas por los Parlamentos de origen.

Los representantes de los Parlamentos Nacionales, a pesar de su peso relativo, a causa del carácter heterogéneo del grupo inicialmente no pudieron alcanzar la influencia debida a su tamaño. Diversos y numerosos factores van a estar detrás de la falta de cohesión como grupo que en la mayor parte del tiempo de la Convención iban a minar su carácter de actor. En la etapa final, sin embargo, aprendieron a organizarse tanto logística como políticamente hasta el punto de ser una de las fuerzas motrices decisivas en el consenso de la Convención.

Muchos elementos objetivos jugaban “a priori” en contra de los parlamentarios nacionales: no estaban acostumbrados a trabajar juntos, disponían de muy pocos medios humanos y materiales para trabajar en Bruselas, les costó establecer rutinas de reuniones periódicas y trabajo en común<sup>74</sup>. Con carácter general tenían poco o ningún conocimiento de la política europea, no se conocían entre sí. Tienden a ver Europa desde un punto de vista nacional,

<sup>70</sup> El Parlamento británico nombró sus dos titulares entre miembros de la Cámara de los Comunes, repartidos entre el partido en el Gobierno los laboristas (Gisela Stuart) y los conservadores de la oposición (David Heathcoat-Amory). Se le atribuyó a la Cámara de los Lores el nombramiento de los dos suplentes: Lord Tomlinson por los Laboristas y Lord MacClennan of Rogart por los Conservadores.

<sup>71</sup> España siguió este principio, atribuyendo al partido en el Gobierno, el PP el nombramiento de un titular y un suplente (Gabriel Cisneros, diputado, y Alejandro Muñoz Alonso, senador); y al principal de la oposición, PSOE, las otras dos designaciones de titular y suplente. El PSOE nombró a dos diputados pertenecientes al Congreso pero ninguno a la Cámara Alta (Josep Borrell Fontelles y Diego López Garrido).

<sup>72</sup> En el caso de Bélgica se nombran representantes de todos los partidos que apoyan al gobierno “violeta” en coalición: entre los titulares hay un liberal flamenco (De Gucht) y un socialista (Elio Di Rupo); y entre los suplentes, una ecologista (Marie Nagy) y un nacionalista flamenco (Danny Pieters).

<sup>73</sup> Véase al respecto: Gisela STUART, *The Making of Europe's Constitution*, London, Fabian Society, 2003. A la Convención se presentaron el forma de contribuciones o de Cartas al Presidente, resoluciones aprobadas tanto por la Cámara de los Lores como la de los Comunes por el Reino Unido, resoluciones del Parlamento Checo, de la Asamblea Nacional y del Senado franceses, del Seimas de Lituania. En el caso español, no tenemos ninguna constancia de que se aportara al debate convencional ninguna resolución emanada de la Comisión Mixta Congreso-Senado ni de ninguna de las dos cámaras por separado.

<sup>74</sup> Hasta los propios convencionales son conscientes de estos handicaps que recogerán en una contribución conjunta de parlamentarios nacionales de los Estados miembros y candidatos, en la cual protestan por ser dejados al margen. Véase: Hubert HAENEL, Gisela STUART y otros 43 parlamentarios nacionales, “*El papel de los parlamentos nacionales*”, Contribución nº 205, 23 de enero de 2003, (CONV 503/03). La misma presentación de esta contribución conjunta que reúne a un buen número de ellos ya es un signo de trabajo coordinado.

muchas veces aplicando los mismos parámetros que servirían a la política nacional<sup>75</sup>. Algunos de ellos además tenían problemas de comunicación, por desconocimiento de otras lenguas aparte de la propia<sup>76</sup>.

Es normal en la política europea los malentendidos fruto de las distintas culturas políticas o jurídicas, en el caso de los parlamentarios nacionales esto será aún más cierto, al pertenecer cada uno de ellos a distintas culturas parlamentarias y estar más pegados a la "política nacional", su arena habitual<sup>77</sup>. Además de estar perdidos entre los arcanos de la política europea, también se vieron sorprendidos por las prácticas parlamentarias de la Convención heredadas del Parlamento Europeo<sup>78</sup>. Así la mayor parte se veían descolocados por unos tiempos de palabra que no superaban los tres minutos y la práctica de los cartones azules y verdes. A veces los problemas nacionales entre dos partidos distintos tampoco ayudaban al trabajo en común del estamento<sup>79</sup>.

Frente a lo que serán los activos del Parlamento Europeo, uno de los handicaps de los Parlamentos Nacionales fue la carencia de una estructura organizativa en Bruselas, que les permitiera organizar reuniones, disponer de recursos propios como estamento y mantener contactos estables entre sus representantes. La dificultad de compaginar las tareas habituales en la institución de origen y las sesiones de la Convención era especialmente evidente en el caso de los Parlamentos Nacionales, lo que se traduciría en una desigual asistencia de los suplentes en presencia de sus titulares. Es preciso constatar igualmente la exigüidad de recursos económicos, ocupándose las instituciones de origen de los gastos generados por los convencionales nacionales. Había grandes diferencias también en relación al apoyo que recibían unos y otros de sus instituciones de origen.

La falta de conocimiento mutuo, de organización y de recursos hizo que no se convocara ninguna reunión de este estamento hasta pasados muchos meses del comienzo de los trabajos desde la inicial establecida por la Presidencia española para nombrar los representantes en el

<sup>75</sup> Puede citarse como ejemplo de esta tendencia, la obra de Gisela Stuart, representante de la Cámara de los Comunes por el Partido Laborista. Véase: Gisela STUART, *The Making of Europe's Constitution*, op. cit.

<sup>76</sup> La Declaración de Laeken disponía la obligación de que las once lenguas de trabajo de la Unión fueran lenguas de trabajo en la Convención. En las sesiones de la Convención se proporcionaba traducción simultánea de los documentos e interpretación de las intervenciones a todas estas lenguas, por lo que, en ese sentido, los convencionales que no sabían más lengua que la propia no tenían problema en seguir y participar en el desarrollo de los trabajos. Sin embargo, el conocimiento de lenguas se convierte en imprescindible para las relaciones personales informales, el debate y negociación en los pasillos, que ha sido el cauce principal por el cual se pudieron ir acercando posturas y alcanzando acuerdos. En el caso de los representantes de los Estados candidatos, el problema de las lenguas se acentúa, al no existir inicialmente la previsión de traducción. Finalmente se accederá a que haya traducción e interpretación a las lenguas de los candidatos siempre que ellos mismos se ocupen de proporcionarla.

<sup>77</sup> Esto se verá, por ejemplo, en la discusión respecto al papel de los Parlamentos Nacionales en la política europea, donde las situaciones de control actual de los Parlamentos sobre la actuación en la escena europea de sus Gobiernos difiere notablemente. Así puede citarse como ejemplo de férreo control el del Folketing danés, que ha de aprobar cada una de las posturas de negociación de su Gobierno. En el otro extremo, la práctica inexistencia del debate europeo en los Parlamentos del sur de Europa.

<sup>78</sup> Étienne DE PONCINS, *Vers une Constitution européenne. Texte commenté du projet de traité constitutionnel établi par la Convention européenne*, Paris, Éditions 10/18, 2003, pp. 19-20.

<sup>79</sup> Alain DAUVERGNE, *L'Europe en otage? Histoire secrète de la Convention*, Paris, Saint-Simon, 2004, p. 51.

Praesidium<sup>80</sup>. Sería la acción del Parlamento Europeo, a través de las familias políticas la que actuaría de catalizador para que éstos se organizaran y reunieran, llegando incluso a convocarse reuniones conjuntas<sup>81</sup>.

En el plano organizativo, cometieron algunos errores que minaron su efectividad como estamento, como por ejemplo que sus dos representantes en el Praesidium fueran insulares o no conceder la Presidencia del estamento no correspondiera a los miembros del Praesidium<sup>82</sup>. Los Parlamentos Nacionales preferirían que la Presidencia del estamento rotara con las Presidencias semestrales de la Unión Europea, mientras que para representar al estamento en el Praesidium habían sido elegidos el irlandés Bruton y la británica Stuart<sup>83</sup>. Los problemas de la elección de Bruton y Stuart se visualizaron cuando ambos comenzaron a mostrar que no defendían las posturas de la componente en el Praesidium sino más bien los intereses de sus Estados o incluso sus convicciones personales<sup>84</sup>.

Es preciso distinguir la efectividad de los convencionales-parlamentarios nacionales individualmente de su peso político como actor político conjunto. Debido a su número, examinando las contribuciones se ve que la componente de los Parlamentos Nacionales es una de las más activas en la Convención, de hecho en términos absolutos es la que suscribe un mayor número de contribuciones<sup>85</sup>. Estas contribuciones son de todo tipo, abarcando todos los asuntos posibles, si bien cuando se trata de contribuciones dirigidas a los Grupos de Trabajo, los Parlamentarios Nacionales se concentraron fundamentalmente en aquéllos que despertaban su mayor interés: “Subsidiariedad” y “Parlamentos Nacionales”<sup>86</sup>.

<sup>80</sup> Guy MILTON, Jacques KELLER-NOELLET y Agnieszka BARTOL-SAUREL, *The European Constitution: Its Origins, Negotiation and Meaning*, London, John Harper, 2005, p. 34.

<sup>81</sup> Al final de los trabajos de la Convención, las dos componentes parlamentarias celebraron reuniones conjuntas llegando a acordar una lista común de enmiendas en el seno de la reunión del día 11 de junio. Véase al respecto: Peter NORMAN, *The Accidental Constitution...*, op. cit., pp. 249-251. Sobre la carta que trasladaron al Presidente de la Convención con sus enmiendas conjuntas, véase: *Carta al Presidente de la Sra. Giannakou en nombre de los parlamentarios nacionales y del Sr. Méndez de Vigo, en nombre de los miembros del Parlamento Europeo*, 12 de junio de 2003.

<sup>82</sup> Íñigo MÉNDEZ DE VIGO, *El rompecabezas: así redactamos la Constitución Europea*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2005, pp. 148-149 y p. 336.

<sup>83</sup> Baste recordar como un buen número de autores consideran que la elección de Stuart, mujer de plena confianza de Tony Blair, fue parte oculta de la negociación de los cargos de la Convención en Laeken, para satisfacer las demandas del Reino Unido. Véase al respecto: Anand MENON, “Britain and the Convention on the Future of Europe”, op. cit., p. 963.

<sup>84</sup> En este sentido, Norman subraya como durante los debates en el Praesidium, Stuart defendía frecuentemente las posiciones de Downing Street y que en ocasiones Bruton se dejaba llevar por su entusiasmo, pero que en ningún caso impulsaban entre los dos las posturas debatidas en el seno de su estamento. Peter NORMAN, *The Accidental Constitution...*, op. cit., p. 167.

<sup>85</sup> De las 386 contribuciones que recibió la Convención más de 200 estaban firmadas por parlamentarios nacionales, también son frecuentes aquellas contribuciones fruto de la colaboración entre Parlamento Europeo y Parlamentos Nacionales.

<sup>86</sup> Así en el caso del Grupo I “Subsidiariedad” contabilizamos un total de 14 contribuciones y peticiones de enmiendas a las conclusiones firmadas por convencionales, de ellas 10 provienen de parlamentarios nacionales. En el caso del Grupo IV “Parlamentos Nacionales”, contabilizamos un total de 40 documentos de trabajo que son contribuciones o peticiones de enmiendas del informe final firmadas por miembros de la Convención. De ellas 29 provienen de parlamentarios nacionales, titulares o suplentes.

Igualmente una mayoría de parlamentarios nacionales estuvieron detrás de la primera batalla de la Convención, la del Reglamento, tratando de lograr la mayor incidencia posible en los trabajos de la Convención<sup>87</sup>. Frente a la propuesta inicialmente planteada por el Praesidium, plantearon un listado de reivindicaciones de una amplitud considerable. Pedían así que la Convención se reuniera con más frecuencia que sólo una vez al mes, y que fuera en Lunes y Martes; que se crearan Grupos de Trabajo abiertos a todos los convencionales, la inclusión de un representante de los Parlamentos nacionales en la Secretaría.

Además, apoyaban explícitamente las demandas de los candidatos de incluir a uno de sus representantes en el Praesidium y poder hablar en su lengua materna. Como consecuencia de esta impresionante lista de peticiones, la Convención nunca llegó a aprobar su Reglamento sino que se contentó con unos "Métodos de Trabajo". Sin embargo, a pesar de no recogerse en un Reglamento, de hecho la mayor parte de las peticiones de los Parlamentos nacionales serían introducidas de hecho.

Si inicialmente la posición de partida de los Parlamentos Nacionales no era buena por todos los handicaps, que hemos visto, tanto como estamento como individualmente sus miembros experimentaron una considerable evolución, siendo finalmente uno de los elementos decisivos para el éxito de la Convención. Así, los parlamentarios nacionales sacaron un enorme provecho de las fases previas de la Convención, aprendiendo enormemente tanto de la fase de escucha, como del trabajo más relajado en el seno de los Grupos de Trabajo. Su papel ha sido determinante: hicieron entrar problemáticas nuevas en el debate europeo o han permitido una renovación del alcance de viejos asuntos como la subsidiariedad, la acción exterior o el espacio de libertad, seguridad y justicia<sup>88</sup>.

El comienzo del año 2003 comienza a ofrecer dinámicas de colaboración entre los parlamentarios nacionales, que tendría como consecuencia al final la transformación del estamento en un verdadero actor político. El primer signo de una cierta cooperación organizada fue la presentación de una propuesta firmada por 45 parlamentarios nacionales sobre el papel de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea<sup>89</sup>. En su configuración el estamento Parlamentos Nacionales tendría éxito en incorporar a los precedentes de los Estados candidatos, a diferencia de lo ocurrido en el seno de los Gobiernos<sup>90</sup>. En este sentido, Brown

---

<sup>87</sup> Véase: Kimmo KILJUNEN, *The European Constitution in the Making*, Brussels, Centre for European Policy Studies, 2004, pp. 39-40.

<sup>88</sup> Étienne DE PONCINS, *Vers une Constitution européenne...*, op. cit., p. 20.

<sup>89</sup> Hubert HAENEL, Gisela STUART y otros 43 parlamentarios nacionales, *El papel de los parlamentos nacionales*, Contribución nº 205, 23 de enero de 2003, (CONV 503/03).

<sup>90</sup> Ejemplo de esa estrecha connivencia es una contribución de parlamentarios nacionales, de los miembros y los candidatos, que apoyan las peticiones de los Estados candidatos relativas a que la CIG se celebre en 2004, a fin de que puedan desenvolverse en la misma como miembros de pleno derecho. Argumentarían también la necesidad de que haya al menos un periodo de seis meses entre fin de los trabajos de la Convención y comienzo de la CIG para que los Parlamentos pudieran debatir sosegadamente el proyecto de la Convención y fijar con sus Gobiernos las posiciones

subraya la importante contribución de los Parlamentos Nacionales a la inclusión y a la integración de los candidatos en la Convención<sup>91</sup>.

En la última etapa lograron hacer valer su peso a través de una inteligente maniobra organizativa interna, inspirada desde el Parlamento Europeo, que le permitió tener una postura de negociación única como estamento. La componente creó un Grupo de Trabajo ad hoc eligiendo de entre sus miembros a tres destacados parlamentarios nacionales, representantes de cada una de las tres familias políticas principales, y pesos pesados en términos políticos. Eran René Van der Linden, un senador cristianodemócrata neerlandés, Lamberto Dini, senador italiano liberal y Jürgen Meyer, miembros socialdemócrata del Bundestag. Este Grupo ad hoc elaboró una propuesta de negociación del estamento, muy equilibrada y próximas a las propuestas de negociación del Parlamento Europeo, y que fue un punto de partida clave para apoyar las negociaciones finales<sup>92</sup>.

El estamento "Parlamentos Nacionales", en una progresión ascendente, se convertiría en uno de los actores políticos claves en el éxito de la Convención. En cuestiones institucionales sus posiciones han estado cercanas a las del Parlamento Europeo y, generalmente, más abiertas e imaginativas que las de sus respectivos Gobiernos. En las últimas semanas su determinación en hacer de la Convención un éxito se muestra decisivo tanto como la cooperación interparlamentaria que alcanzan con el Parlamento Europeo. La cooperación entre Parlamento Europeo y Parlamentos Nacionales a través de las familias políticas muestra la importancia otorgada a la Convención por los Parlamentos Nacionales, y el deseo de éstos no sólo de su viabilidad sino de contribuir activamente a los resultados<sup>93</sup>.

### **7.3.3. La Comisión Europea: la falta de cohesión interna mina su eficacia como actor.**

"A priori" los dos actores que van a salir fuertemente beneficiados por el nuevo método son las dos instituciones comunitarias, Comisión y Parlamento Europeo, que en nombre de la legitimidad europea, gozaban de un estatus mucho más importante que en cualquiera de las

---

de negociación. VARIOS MIEMBROS DE LA CONVENCION, *Mantener las fechas fijadas para la CIG en Niza y Laeken*, Contribución nº 268, 7 de marzo de 2003, (CONV 599/03).

<sup>91</sup> Tony BROWN, "National Parliaments in the Convention on the Future of Europe", *The Federal Trust for Education and Research*, July 2003, p. 5.

<sup>92</sup> El contenido de la propuesta conciliatoria del estamento Parlamentos nacionales puede encontrarse en: Peter NORMAN, *The Accidental Constitution...*, op. cit., pp. 236-237.

<sup>93</sup> Andreas MAURER, "The Evolution of the Legislative Powers of the European Parliament: An Impact Assessment", en: VV.AA., *Mélanges en hommage de Jean-Victor Louis*, Bruxelles, Université Libre de Bruxelles, 2003, pp. 309-336, p. 328.

CIGs anteriores<sup>94</sup>. En el caso de la Comisión, la realidad pondrá de manifiesto otra apreciación. La Comisión Europea, según el mandato de Laeken, tuvo la posibilidad de enviar a dos representantes a la Convención Europea, contando los dos con un puesto en el Praesidium<sup>95</sup>. Frente a las CIGs, en el seno de la Convención tendrá voz y voto, sin bien resulta difícil comparar a la Comisión con los otros estamentos, ya que no contaba con más convencionales que los dos del Praesidium.

A la hora de enjuiciar las realizaciones de la Comisión en la Convención es preciso subrayar la excelente actuación de sus dos representantes, que firmaron algunos de los avances claves de la Convención en el seno de Grupos de Trabajo, en relación a la Carta de Derechos y la defensa europea<sup>96</sup>. También serían muy hábiles en negociaciones concretas sobre bases realistas, basándose en su liderazgo y experticia que lograron desbloquear algunos asuntos<sup>97</sup>. Sin embargo, no puede hacerse el mismo juicio positivo de la Comisión en su conjunto como actor político.

El estar en el Praesidium dio tanto al Parlamento como a la Comisión una oportunidad relevante para guiar las negociaciones en la dirección que ellos deseaban y un control sobre los textos sometidos al Plenario. Tanto la Comisión como el Parlamento eran miembros de primera clase del Praesidium, frente a otros como los representantes de los Parlamentos Nacionales, que en ocasiones no eran escuchados<sup>98</sup>. Por otra parte, los miembros del Praesidium presidieron los grupos de trabajo, lo que les dio importantes posibilidades para incidir en la agenda y los resultados de las negociaciones. Por tanto, los actores que pudieron desempeñar bien su papel en el Praesidium fueron claves en el desarrollo de los trabajos de la Convención y los dos comisarios lo fueron a título individual.

<sup>94</sup> En relación al papel de la Comisión Europea en la Convención Europea, véase: Derek BEACH, *Dynamics of European Integration...*, op. cit., pp. 197-207; Thomas CHRISTIANSEN y Mark GRAY, "The European Commission and treaty reform", *ELPAScope*, nº 3, 2003, pp. 10-17.

<sup>95</sup> La Comisión nombró como suplentes a dos funcionarios de alto rango, por lo que, en ausencia de los comisarios, éstos no podían participar en las reuniones del Praesidium, sino solamente en las del plenario. Los suplentes eran David O'Sullivan y Paolo Ponzano, Secretario General y Secretario General Adjunto respectivamente, de la Comisión Europea. Además, en presencia de su titular, los suplentes no solían tomar parte en los trabajos de la Convención, no adoptándose la estrategia del Parlamento Europeo de valerse de los suplentes para duplicar sus efectivos.

<sup>96</sup> A juicio de Ziller, los dos comisarios representaron menos el Colegio de Comisarios que a la Comisión en tanto que encarnación del proyecto funcionalista. Jacques ZILLER, *La nouvelle Constitution européenne*, op. cit., p. 63.

<sup>97</sup> Beach cita como ejemplo de buena estrategia de la Comisión sobre bases realistas y en la que hizo pesar todos sus activos en liderazgo y experticia el caso de la obligatoriedad de la Carta de Derechos Fundamentales. Así Vitorino se aseguró la Presidencia del Grupo encargado, que desempeñó brillantemente, ofreciendo todo su conocimiento técnico y asegurándose que la Carta se incorporaría al Tratado Constitucional, aunque sin desprestigiar las preocupaciones británicas e irlandesas. En las últimas semanas de la Convención, Vitorino trabajó entre bastidores para asegurarse que se adoptara una declaración sobre el impacto de la Carta en el Derecho Nacional que tranquilizara a los británicos. Asumiendo las preocupaciones británicas e irlandesas, la Comisión se aseguró que la obligatoriedad de la Carta sobreviviera a la CIG. Otro ejemplo de negociación bien llevada a cabo fue el tema de la salud pública, otra preocupación de la Comisión. Así obtuvo que su Secretario General O'Sullivan fuera parte del Grupo XI, quien en el Grupo defendió una exposición técnica, sólida, lo que consiguió que en el Informe final del Grupo de Trabajo se incluyera una competencia comunitaria para abordar cuestiones transnacionales de salud pública, sobre todo problemas como enfermedades contagiosas y bio-terrorismo. Véase: Derek BEACH, *Dynamics of European Integration...*, op. cit., p. 205-6.

<sup>98</sup> Derek BEACH, *Dynamics of European Integration...*, op. cit., p. 200; Gisela STUART, *The Making of Europe's Constitution*, op. cit., p. 18.

El balance global de la actuación de la Comisión como actor político se ve perjudicado por la falta de claridad y continuidad en una posición, que termina por minar su credibilidad y prestigio y la capacidad de defender sus intereses en la Convención. Inicialmente la Comisión tenía muchas cartas a su favor pero le perjudicó la falta de cohesión del colegio de comisarios, una constante en toda la Comisión Prodi, así como una torpe maniobra política del propio Presidente Romano Prodi<sup>99</sup>. Hay que subrayar la falta de cohesión de la Comisión ante la Convención, donde los comisarios concretos no convencionales no mostraron una unidad de criterio y actuación. Conociendo la habilidad política del Presidente Giscard d'Estaing no creemos que haya que descartar tampoco su contribución a la marginación política de la Comisión, como se verá con el asunto Penélope, no queriendo que nadie y menos una institución ajena, pudiera ensombrecer su control del proceso constitucional.

Las ventajas de partida de la Comisión Europea eran numerosas, sobre todo, en términos de información, experiencia y conocimiento de la política europea y recursos materiales. Los recursos materiales y humanos en materia de información y asesoría con que contaron sus dos convencionales sólo podían ser igualados por alguno de los Estados grandes<sup>100</sup>. En los únicos aspectos que la Comisión no gozaba de una información especial, fueron en aquellos relacionados con las áreas de seguridad y defensa, sometidas al método intergubernamental<sup>101</sup>. Además, la Comisión prestó ayuda como fuente de información y experticia a otros convencionales<sup>102</sup>. Otra ventaja era su dilatada experiencia en la reforma de los Tratados así como el profundo conocimiento no sólo de los asuntos a tratar sino de las dinámicas del proceso político. Los propios comisarios tenían una experiencia personal de peso tanto en relación a la reforma de los Tratados, como en ámbitos materiales relevantes<sup>103</sup>.

Como veíamos en el capítulo 3, en las etapas previas a la convocatoria de la Convención, la Comisión tuvo un papel relevante tanto en el impulso a la convocatoria de una Convención como en la fijación de su mandato en la Declaración de Laeken, colaborando con la

---

<sup>99</sup> A juicio de Ziller, las causas que subyacen a la mala actuación de la Comisión son la falta de colegialidad interna de ésta y, fundamentalmente, las profundas divisiones existentes entre los comisarios sobre el objeto y misión de la Convención. En general, toda la Comisión Prodi tuvo el problema de la falta de cohesión tanto ideológica como, incluso, en relación al proyecto europeo. Véase: Jacques ZILLER, *The European Constitution*, The Hague, Kluwer, 2005, pp. 82-83.

<sup>100</sup> La Comisión Europea creó, como en anteriores CIGs, una "task-force" dedicada en exclusiva al trabajo en la Convención, formada por funcionarios con experiencia en CIGs anteriores. Los dos comisarios presentes en el Praesidium contaban con doce asistentes ayudándoles en su trabajo.

<sup>101</sup> Algunos de los aspectos tratados por la Convención, que eran de enorme tecnicidad (simplificación, cuestiones presupuestarias, toma de decisiones...) exigían un profundo conocimiento no sólo del Derecho Comunitario sino incluso de las dinámicas propias de la política europea. En ello tenían ventaja tanto los representantes de la Comisión, como los del Parlamento Europeo.

<sup>102</sup> Derek BEACH, *Dynamics of European Integration...*, op. cit., pp. 206-207.

<sup>103</sup> Antonio Vitorino, comisario de Justicia y Asuntos de Interior, había sido el representante de la Comisión en la anterior Convención, la que redactó la Carta. Michel Barnier, comisario de Política Regional y Reforma Institucional, por su parte, además del conocimiento de los principales asuntos a tratar derivados de su área de trabajo, había sido el representante de la Comisión en la CIG de 2000. En la anterior cita constitucional, había sido el representante del Gobierno francés tanto en el Grupo Westendorp como en las negociaciones de la CIG.



Presidencia belga<sup>104</sup>. Al comienzo de los trabajos de la Convención, la Comisión mantenía su tradicional reputación como fuente de experticia y mediador y contaba con el apoyo de sus aliados naturales, los países más integracionistas, el Benelux. Sin embargo, una mala gestión sus activos políticos consiguió poner en su contra, incluso, a sus más fervientes partidarios y perder toda posibilidad de liderazgo. Así es especialmente chocante constatar la total ausencia de la Comisión – la tradicional “mediadora honesta”- en las últimas semanas de la Convención, cuando se multiplican las iniciativas para tratar de forjar consensos y un compromiso global<sup>105</sup>.

La pérdida de prestigio de la Comisión hay que atribuirla a, distintos errores estratégicos de peso, sobre todo, por no adoptar una posición coherente en el colegio y por perseguir estrategias mal definidas y descoordinadas. Puede trazarse una línea básica de la Comisión a lo largo de todas sus contribuciones, lograr una Europa más simple y más fuerte y buscar la extensión del método comunitario a todas las políticas, incluso al procedimiento de reforma de los Tratados<sup>106</sup>. En líneas generales insiste en otros aspectos clásicos de su posición ante la reforma de los Tratados: la extensión de la mayoría cualificada, de los poderes del Parlamento Europeo, el fin de los pilares intergubernamentales, un mayor control por parte del Tribunal de Justicia, etc. Sin embargo, desde su primera contribución, la de mayo de 2002, sorprendió el bajo perfil de su propuesta, que era un cúmulo de reflexiones generalistas sobre las reformas necesarias pero que no servía para estructurar el debate como muchos habían esperado. Se saca como consencuencia, así, con carácter general que la Comisión se preparó mal para la Convención.

En algunos aspectos presentó posiciones no estables que cambiaron con el tiempo; en el bajo perfil de la Comisión fue fundamental esta falta de coherencia en sus propuestas. Ejemplo paradigmático de la falta de unidad de posiciones será justamente su postura frente al tamaño de la Comisión, que inicialmente defendía que fuera reducida para terminar apoyando la regla

<sup>104</sup> En este sentido, conviene recordar que casi todos los aspectos que la Comisión había puesto de manifiesto que era necesario examinar en la CIG de 2000 y que no se hizo, volverán a recogerse en la Declaración de Laeken, comenzando por la muy relevante cuestión de la reorganización de los Tratados. Véase al respecto: Véase al respecto: Jean-Luc DEHAENE, David SIMON y Richard Von WEIZSÄCKER, *Las implicaciones institucionales de la ampliación*, Informe de la Comisión Europea, 18 de octubre de 1999.

<sup>105</sup> Muy gráficamente Norman titula “missing in action” la actitud de la Comisión Europea y de sus dos convencionales, que ni siquiera intentaron ninguna propuesta de mediación ni de acercamiento a los otros estamentos. Véase: Peter NORMAN, *The Accidental Constitution...*, op. cit., p. 227.

<sup>106</sup> La Comisión Europea contribuyó con dos contribuciones oficiales a los trabajos de la Convención, esto es, aprobadas por el Colegio de Comisarios. Además, se presentaría una contribución “oficiosa”, elaborada por los servicios de la Comisión pero desautorizada por varios comisarios. Junto a lo anterior, Barnier y Vitorino, harían llegar otras contribuciones a la Convención en nombre propio. Respecto a las contribuciones oficiales, véase: COMISIÓN EUROPEA, *“Un proyecto para la Unión Europea”*. Contribución a la Convención Europea, 22 de mayo de 2002, (COM(2002) 247 final) y COMISIÓN EUROPEA, *“Por la Unión Europea, paz, libertad, solidaridad”*, Comunicación de la Comm sobre arquitectura institucional, 4 de diciembre de 2002, (COM(2002) 728 final). Entre las contribuciones como convencionales de Vitorino y Barnier, donde defendían la visión de la Comisión, cabe destacar: Michel BARNIER y Antonio VITORINO, *El derecho de iniciativa de la Comisión*, Contribución nº 79, 3 de septiembre de 2002, (CONV 230/02); Michel BARNIER y Antonio VITORINO, *El método comunitario*, Contribución nº 80, 3 de septiembre de 2002, (CONV 231/02); Michel BARNIER y Antonio VITORINO, *Hacia una mejor coordinación de las políticas económicas*, Contribución nº 136, 14 de noviembre de 2002, (CONV 391/02); Michel BARNIER y Antonio VITORINO, *Servicio común de acción exterior*, Contribución nº 375, 30 de junio de 2003, (CONV 839/02).

de un comisario por Estado miembro<sup>107</sup>. En su Dictamen ante la CIG criticó bastantes aspectos del proyecto de la Convención, entre ellos la fórmula institucional de la Convención, pidiendo una revisión del texto, a pesar de que como estamento se había adherido al consenso final. Esto hizo que ya perdiera todo ascendente entre los países integracionistas, que tradicionalmente son los que más se apoyan en ella, y determinará asimismo un bajo perfil político en la CIG, por no hablar de una ausencia total.

En el seno de la Convención la pérdida de toda credibilidad se produjo en diciembre de 2002, con la publicación de una propuesta de Constitución elaborada por un grupo de altos funcionarios conocida como “proyecto Penélope”<sup>108</sup>. La presentación a la prensa de este proyecto se hizo a la vez que la segunda contribución de la Comisión sobre la reforma institucional, aprobada por el Colegio, y con propuestas contradictorias y mucho más modestas<sup>109</sup>. El proyecto Penélope, integracionista y que responde a la filosofía funcionalista de la integración, sería además prontamente desacreditado por miembros de la Comisión<sup>110</sup>. La torpeza de Prodi tuvo como consecuencia que esta iniciativa se percibiera como una intromisión indebida de la Comisión, que trataría de ignorar todos los resultados de los debates imponiendo su visión<sup>111</sup>. Ello determinó el destino de la propuesta, que fue absolutamente ignorada por la Convención, a pesar de que no puede dejar de reconocérsele el valor de propuestas innovadoras y muy interesantes<sup>112</sup>. Perjudicaría, además, de paso a la propuesta oficial de la Comisión, que perdió así toda posibilidad de incidir en el debate.

<sup>107</sup> En la contribución de la Comisión Europea de diciembre de 2002 se propone que la primera Comisión tras la ampliación a 27 cuente con un comisario por Estado miembro y la siguiente con un número menor de comisarios, atribuidos según un sistema de rotación equitativo. En el dictamen de cara a la CIG defiende por el contrario una Comisión que cuente con un número de comisarios igual al de Estados miembros, con una estructuración en Grupos de Comisarios y crecientes poderes del Presidente de la Comisión para manejar la heterogeneidad. Véase al respecto: COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Communication de la Commission “Une Constitution pour l’Union”*. Avis de la Commission, au titre de l’article 48 du traité sur l’Union européenne, sur la réunion d’une Conférence des représentants des gouvernements des Etats membres en vue de réviser les traités, 17 septembre 2003, (COM(2003) 548), pp. 5-6.

<sup>108</sup> COMISION EUROPEA, *Estudio de viabilidad. Contribución a un Anteproyecto de Constitución de la Unión Europea. Documento de trabajo*, 4 de diciembre de 2002. Esta propuesta es una Constitución completa elaborada sobre la base del esqueleto, manteniendo incluso su mismo esquema y numeración. Fue redactada por un Comité de cinco juristas de la Comisión, al frente del cual se colocó a François Lamoureux, antigua mano derecha de Jacques Delors. Plasma propuestas avanzadas como la gestión de la política exterior por parte de la Comisión, la inclusión de la política de defensa en la política de Relaciones Exteriores, una cláusula de defensa y asistencia mutua, la comunitarización de la política de seguridad y lucha contra la delincuencia y de la cooperación judicial, el fin de la unanimidad y el veto para todas las cuestiones salvo el ingreso de nuevos miembros o que la Constitución entre en vigor cuando sea ratificada por 5/6 de los Estados miembros. Igualmente contempla cláusulas controvertidas como que los Estados habrán de hacer una declaración sobre la resolución de sus pueblos de seguir en la Unión, de lo contrario habrán de abandonarla y negociar un estatuto de Estado asociado. Un estudio pormenorizado del contenido de “Penélope” puede encontrarse en: Alfonso MATTERA (Ed.), *Pénélope. Projet de Constitution de l’Union européenne*, Paris, Clément Juglar, 2003.

<sup>109</sup> El proyecto “Penélope” fue comunicado a distintos periódicos europeos de gran relevancia; llegó a manos de Giscard precisamente a través de un periodista de *Le Monde*. En los días siguientes a su publicación numerosos comisarios se pronunciaron en su contra, dejando claro que no contaba con el beneplácito del colegio y desautorizándolo.

<sup>110</sup> Al ser ejemplo de una visión funcionalista de Constitución Europea, se expondrán sus características fundamentales en el capítulo 8, al examinar las distintas filosofías o ideologías de la integración presentes en la Convención.

<sup>111</sup> Tiempo después Penélope sería presentada como contribución a la Convención por parte de su Secretario General, este explicaría sus principales características y rogaría que fuera tenida en cuenta por los convencionales, lo que no sucedería. Véase: David O’SULLIVAN, *Contribución a un anteproyecto de Constitución de la UE*, Contribución nº 186, 10 de enero de 2003, (CONV 481/03).

<sup>112</sup> Para una interesante valoración de la propuesta, véase: Giovanni GREVI, “The Commission draft Constitution: a constructive step”, *The European Policy Centre*, Working Paper “The Europe we need”, nº 6, 18 December 2002, en: <http://www.theepc.net>.

La presentación de la propuesta Penélope marcaría además el inicio de malas relaciones personales entre Prodi y Giscard, que terminaron por marginar a la Comisión Europea del debate político. El *affaire* Penélope fue presentado por Giscard a la Convención como un protagonismo exagerado por parte de Prodi que trataba de inmiscuirse en los trabajos de la Convención. Giscard y Prodi, a pesar de haber mantenido contactos frecuentes en la primera etapa, se distanciaron manteniendo a través de la prensa un diálogo de sordos. En abril y mayo, con ocasión del debate institucional, Prodi y Giscard se enfrentarían abiertamente a través la prensa, llegándose a retar a un debate cara a cara sobre las distintas propuestas institucionales, finalmente ese debate no se produjo, pero la percepción del enfrentamiento perduró.

Posiblemente el desprestigio y aminoración del papel político de la Comisión pudo ser una maniobra consciente por parte de Giscard, que temía el liderazgo que esta institución podía ejercer entre los representantes nacionales más comunitaristas, que no les permitiera flexibilizar sus posiciones y, por otra parte, hacer sombra al propio liderazgo<sup>113</sup>. Su pretensión sería así la de eliminar un punto de referencia fuera de la Convención. Nos preguntamos si el “affaire Penélope” no sería aprovechado hábilmente por Giscard, que supo vender a los convencionales esta operación como intento de la Comisión de desprestigiar y puentear a la Convención. Le serviría para reforzar el “esprit de groupe” de la Convención frente a un enemigo externo, y de hacerle ver su independencia e importancia.

Es necesario recordar que la presentación por parte de la Convención de una propuesta articulada de Constitución no era tan descabellada, toda vez que partidos políticos, convencionales individuales o, incluso, Estados miembros, habían presentado la suya. Por otra parte, era algo común a la dinámica de una CIG, donde la Comisión, con frecuencia, presentaba propuestas articuladas de negociación. Cabe recordar, además, como un grupo de convencionales había pedido meses antes a la Comisión que sometiera a la Convención una propuesta articulada de Constitución<sup>114</sup>.

En resumen, la Comisión como institución supranacional dejó de aprovechar con ocasión de la Convención Europea y la redacción del Tratado Constitucional una oportunidad para plasmar

---

<sup>113</sup> En este sentido, en una intervención ante el Primer Ministro francés en los días siguientes al consenso de la Convención, Giscard se referirá a los comienzos difíciles de la Convención, dividida entre los más comunitaristas, agrupados en torno a la Comisión y el Parlamento Europeo y los más reticentes, y que hizo falta hacerles entender la inutilidad de las posturas extremistas. Véase al respecto: Alain LAMASSOURE, *Histoire secrète de la Convention européenne*, Paris, Albin Michel, 2004, p. 430.

<sup>114</sup> La nota de la sesión plenaria de julio alude a una propuesta que había presentado Maria Berger y otros convencionales al Praesidium, que pedía que se le invitara a la Comisión a presentar un “borrador de un tratado constitutivo”. El Praesidium decidió por unanimidad rechazar esa propuesta ya que, a su juicio, supondría que la Convención estaba eludiendo sus responsabilidades. Tras ello la propuesta fue retirada. Véase al respecto: CONVENCION EUROPEA, *Resumen de la sesión plenaria*, 11 y 12 de julio de 2002, (CONV 200/02), p. 7.

su impronta en los trabajos. Barnier y Vitorino suman en conjunto unas buenas actuaciones personales pero se vieron perjudicados por la falta de una estrategia sostenida y coherente desde la institución. La Convención era un contexto de negociación donde la Comisión y el Parlamento Europeo tuvieron muchas oportunidades para ejercer un liderazgo. En los resultados ha sido vital la elección de la estrategia de liderazgo: mientras que el Parlamento tuvo éxito liderando el proceso la Comisión autolimitó su capacidad de influencia a través de una combinación de posiciones extremas, alejadas de la realidad y conflictivas<sup>115</sup>.

En comparación con algunas CIGs precedentes, la Comisión, de la mano de sus dos comisarios, ofreció conocimiento técnico, pero a causa tanto de la composición de la Secretaría como de la falta de textos coherentes, éste no fue la única fuente de experticia para los convencionales. Además, a causa del nuevo entorno de negociación y de la existencia de órganos fuertes de dirección, la Comisión no pudo tampoco desarrollar sus funciones clásicas de impulso político ni de mediación. Frente a anteriores citas constitucionales, la postura de la Comisión, no fue un referente para nadie. Tampoco tuvieron éxito en establecer una estrategia conjunta Parlamento Europeo-Comisión que podría haber beneficiado a ambos<sup>116</sup>.

#### **7.4. “NUEVOS ACTORES”: PARLAMENTO EUROPEO, CANDIDATOS, ÓRGANOS DE LA UNIÓN, REGIONES Y SOCIEDAD CIVIL.**

La Convención Europea da cabida, por primera vez, en la política constitucional a actores que tradicionalmente habían estado ausentes de la misma. El que va a salir más fuertemente beneficiado por el nuevo método es el Parlamento Europeo, que representando –junto a la Comisión a la legitimidad europea- en la Convención gozaban de un estatus mucho más importante que en cualquiera de las CIGs anteriores. El Parlamento Europeo no puede ser considerado un actor del método de CIG hasta Niza, en la medida en que sólo había logrado enviar observadores a los niveles técnicos y el político.

El Parlamento, en el método de Convención, tendría la misma relevancia que la de los otros actores en el consenso final y los mismos derechos de participación en la Convención y en sus órganos principales, como el Praesidium y la Secretaría. Habiendo esperado largamente la posibilidad de ser parte en la política constitucional europea, el Parlamento Europeo no desaprovecharía las oportunidades que le brindaba el proceso político de la Convención

---

<sup>115</sup> Derek BEACH, *Dynamics of European Integration...*, op. cit., p. 177.

<sup>116</sup> El apoyo mutuo entre los representantes de la Comisión Europea y el Parlamento Europeo, en algún caso, funcionó positivamente: Así, en el caso del debate institucional, una alianza de los representantes en el Praesidium del Parlamento Europeo y la Comisión fue capaz de hacer quitar a Giscard los elementos más intergubernamentales de la propuesta institucional que él sólo redactó y presentar a la Convención una propuesta más equilibrada.

Europea, siendo posiblemente una de las claves de su éxito y el actor fundamental de la reforma.

Una de los elementos más llamativos de la Convención es la incorporación de los trece Estados que eran candidatos en la época de su celebración a sus trabajos. Se pretendía asociar a los próximos miembros de la Unión a la preparación de la gran reforma constitucional de la Unión Europea. Los candidatos estaban representados en las mismas condiciones que los miembros, pero la Declaración de Laeken hacía una precisión, que no podrían "impedir el consenso". Esta limitación acercaba inicialmente su estatus más al de los observadores que al de los miembros de pleno derecho.

Es cierto que en una CIG anterior, la de 1985 los candidatos España y Portugal, fueron observadores, con voz pero sin voto, pero eran Estados que ya habían firmado su adhesión a la Unión. En este caso, por el contrario, son observadores todos aquellos Estados que gozaban del estatuto de candidatos, sin que ninguno de ellos hubiera firmado todavía los Tratados y Actas de Adhesión y sin que hubiera tampoco una fecha acordada para la misma. Quizás lo más llamativo es que recibieran igual condición tanto los Estados que llevaban años de negociación y cuya adhesión se veía como cercana como otros que ni siquiera habían recibido la luz verde para comenzar con las conversaciones bilaterales de adhesión.

La Declaración de Laeken establecería además la condición de observadores para representantes de los órganos de la Unión: el Comité de las Regiones, el Consejo Económico y Social y el Defensor del Pueblo. Los órganos de la Unión nunca habían tenido ninguna presencia en las CIGs, como no fuera a través de los dictámenes que presentaban a las mismas. Además, se reservaba un papel especial a los representantes de los interlocutores sociales, también en calidad de observadores. El caso de las regiones, sin embargo, es especial, al establecer la Declaración de Laeken tres categorías con una igual representación: las regiones con competencias legislativas, las regiones y las colectividades locales. Se anticipaba así que su presencia no buscaba simplemente la representación de los intereses del órgano, el Comité de las Regiones, sino los de las regiones en tanto que niveles de la gobernanza europea.

Por último, el actor estrella de la Convención es la sociedad civil, actor fuera de la escena, en el Foro o que aparecerá puntualmente en la misma. Así como en las citas constitucionales anteriores el Parlamento Europeo había consultado a la sociedad civil, ésta será la primera vez que encuentre un reconocimiento formal en la negociación. La razón para contar con la sociedad civil, indudablemente, es su poder legitimador y, por ello, la Convención no dudará en establecer otros cauces para que su voz se oiga en el pleno, más allá del Foro. La Convención,

por tanto, permite la participación de un gran número de actores en la Convención Europea, con distinto nivel y consideración. Ahora es preciso ver cómo utilizaron esta oportunidad y en qué medida se valieron de este entorno para incidir en la reforma.

#### **7.4.1. El Parlamento Europeo, actor típicamente europeo ganador del cambio en el método de reforma.**

Ante el Consejo Europeo de Salónica, al entregar a los Jefes de Estado y de Gobierno el resultado de la Convención, Giscard diría "el Parlamento Europeo, que es el gran ganador de nuestra Constitución"<sup>117</sup>. Ciertamente es la institución que obtiene más competencias en la reforma pero también es la institución que más se beneficia del método de Convención, explotando hábilmente sus posibilidades<sup>118</sup>. Es justo, por otra parte, reconocer que los parlamentarios europeos como estamento -y respaldados por su institución- fueron decisivos para el éxito de la Convención, por lo que ésta les debe tanto como ellos a ella, si no más<sup>119</sup>. En la duda existencial que presidiría los trabajos de la Convención hasta el final de si sería un órgano preparatorio o constitucional, el Parlamento Europeo será una de las claves que hará que la balanza se incline hacia lo constitucional.

En la composición que aprobó el Consejo Europeo para Tampere, el Parlamento Europeo contaba, incluso, con más miembros que los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros. Como efecto del igual *status* que los candidatos reciben en Laeken, la delegación del Parlamento Europeo sufrirá una importante pérdida relativa frente a los representantes gubernamentales y estatales<sup>120</sup>. Sin embargo, la asiduidad con que todos sus miembros, titulares y suplentes, asistieron a todas las sesiones y lo activo de su participación terminó por anular la ventaja de los elementos interestatales<sup>121</sup>.

<sup>117</sup> Giscard, Presidente de la Convención Europea, *Informe oral presentado al Consejo Europeo de Salónica*, 20 de junio de 2003, p. 11.

<sup>118</sup> En el capítulo 3 se veía como el Parlamento Europeo había sido uno de los impulsores más decididos del método de Convención para la revisión de los trabajos, y que Cox, incluso, le atribuye la paternidad de la innovación. Véase al respecto: Pat COX (Presidente del Parlamento Europeo), *Discurso en la sesión inaugural de la Convención sobre el futuro de Europa*, Bruselas, 28 de diciembre de 2002, (CONV 04/02), pp. 6-7.

<sup>119</sup> En relación al papel desempeñado por el Parlamento Europeo en la Convención 2002-2003, véase: Derek BEACH, BEACH, Derek, *Dynamics of European Integration*, op. cit., pp. 196-207; Olivier COSTA, "La contribution de la composante «Parlement européen» aux négociations de la Convention", *Politique européenne*, nº 13, 2004, pp. 21-41; Olivier COSTA, "La Convention dans la stratégie constituante du Parlement européen: aboutissement ou recul?" en: BEAUD, Olivier, LECHEVALIER, Arnaud, PERNICE, Ingolf y STRUDEL, Sylvie, *L'Europe en voie de Constitution. Pour un bilan critique des travaux de la Convention*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 201-217. Obra fundamental para entender la estrategia del Parlamento Europeo, las distintas estrategias ensayadas, su realización y logros es el relato que el Presidente de su Delegación, Íñigo Méndez de Vigo, hace de su experiencia en la Convención. Véase: Íñigo MÉNDEZ DE VIGO, *El rompecabezas...*, op. cit.

<sup>120</sup> Consecuencia de la nueva composición de la Convención Europea la presencia del Parlamento Europeo se reduciría de un 26% (Convención de la Carta) a un 14% (Convención Europea). Véase al respecto: Josep BORRELL, Carlos CARNERO y Diego LÓPEZ GARRIDO, *Construyendo la Constitución Europea. Crónica política de la Convención*, Madrid, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 2003, p. 27.

<sup>121</sup> Andreas MAURER, "The Evolution of the Legislative Powers of the European Parliament: An Impact Assessment", op. cit., p. 326.

El Parlamento Europeo es uno de los componentes que juega con más ventajas de partida. Quizás la inicial es el ascendente de su especial legitimidad, como representantes directos de los ciudadanos europeos. Como la Comisión, está en los órganos dirigentes y claves de la Convención –Praesidium y Secretaría-; contaba por tanto con la posibilidad de influir en la dirección de sus trabajos. Es la única componente con la ventaja de que todos sus integrantes se conocen con anterioridad, lo que es básico para acordar posiciones comunes y defenderlas. Además, por las propias dinámicas de su institución de origen, es la única componente que desde el comienzo de los trabajos gozará de una estructuración y de una organización interna no sólo como Delegación sino también en torno a grupos políticos.

Otro de los rasgos a destacar es su “solidaridad”: exceptuando a los euroescépticos, el conjunto de la delegación del Parlamento Europeo forma un “pack homogéneo” que defiende con fuerza y organizadamente sus posiciones, para lograr una mayor repercusión<sup>122</sup>. El pluralismo ideológico sería, además, otra característica de la Delegación del Parlamento Europeo, nombrándose a representantes de todos los Grupos Políticos presentes en el Parlamento Europeo sobre una base proporcional e, incluso, primándose a los infrarrepresentados<sup>123</sup>.

El Parlamento Europeo “juega en casa” y esto desde dos puntos de vista. Por una parte, las sesiones de la Convención se celebran en sus instalaciones, donde todos los eurodiputados se encuentran familiarizados y tienen a su alcance todos los recursos que puedan necesitar, sus oficinas, sus asistentes, la información que precisen y la asistencia de los servicios jurídicos del Parlamento Europeo. Por otra parte, presentan un importante bagaje de experticia, se encuentra familiarizados con “los arcanos de la política europea”, las dinámicas de la negociación internacional y, lo que es más importante, con la formación de coaliciones entre bambalinas<sup>124</sup>. La Convención además adoptaría reglas de funcionamiento muy próximas – si no iguales- a las del Parlamento Europeo: turnos de palabra limitados a tres minutos y la práctica de los cartones azules y verdes. Los eurodiputados, también, se encuentran acostumbrados con el trabajo en un entorno multicultural, tienen un alto conocimiento de idiomas y cuentan con un previo de las posiciones y reacciones de los distintos socios<sup>125</sup>.

Además de explotar sabiamente sus ventajas de partida, el Parlamento Europeo a través de una hábil negociación supo crearse otras que redundarían en la eficacia de su acción. Así su

<sup>122</sup> Alain DAUVERGNE, *L'Europe en otage?...*, op. cit., p. 50.

<sup>123</sup> El Parlamento Europeo, incluso, aprovechó inteligentemente las posibilidades que ofrecían titulares y suplentes para ampliar el espectro de la representación. Cabe así destacar como de suplente del eurodiputado verde Johannes Voggelhuber se nombra a Neil McCormick, representantes del Partido Nacionalista Escocés. Véase al respecto la tabla anexa sobre la composición de la Convención, tabla nº 2 del Anexo II.

<sup>124</sup> Alain DAUVERGNE, *L'Europe en otage?...*, op. cit., p. 50; Derek BEACH, *Dynamics of European Integration...*, op. cit., p. 198.

<sup>125</sup> Esto es, saben como reaccionaría un danés, un alemán, un sueco... respecto a distintas alternativas políticas y, por tanto, qué propuesta es viable y cuál corre el riesgo de ser rechazada.

primera pelea fue por la práctica igualdad de estatuto de los suplentes, que le permitiría doblar sus efectivos y su capacidad de influencia. Ven desde el principio la capacidad que tienen de liderar la cooperación interparlamentaria, como ocurrió durante la primera Convención, y se empeñaron por ello en fortalecer y promover las “familias políticas” como foros de diálogo e intercambio transestamental entre todos los pertenecientes a partidos políticos afines, reproduciendo las federaciones europeas de partidos políticos<sup>126</sup>.

Los eurodiputados fueron el grupo más activo y más eficaz en la Convención, claves para el logro del éxito, se mostraron muy activos en el diálogo y la formación de coaliciones. Muchas de las iniciativas más innovadoras de la Convención partirán de eurodiputados singulares, que presentan un gran número de contribuciones destacadas, e incluso, proyectos de Constitución<sup>127</sup>. Giscard comprendería al final que sólo alcanzaría el éxito apoyándose en los eurodiputados y confiando en que éstos logran atraer a los parlamentarios nacionales. Los eurodiputados organizaron y lideraron la mayor parte de las reuniones de partidos políticos que sirvieron para sustentar las coaliciones de apoyo en la Convención.

Los eurodiputados destacaron por defenderse muy bien en el plenario, mostrando una buena organización interna por componentes, distribuyéndose los tiempos de intervención por partidos o coordinándose para en una misma sesión intervenir escalonadamente defendiendo las mismas propuestas. Los eurodiputados tuvieron gran éxito en formar coaliciones y conseguir amplios respaldos a sus propuestas: esto tenía una importancia fundamental ya que propuestas avaladas por un gran número de firmas eran mejor tenidas en cuenta por el Praesidium.

En sus grandes resultados es clave el desarrollo de una estrategia cuidadosamente planificada, que implicaba no sólo a los delegados sino al conjunto de la institución. El Parlamento Europeo, tras la experiencia de la Carta, consciente de que tenía todo que ganar se preparó concienzudamente para participar por primera vez como miembro de pleno derecho en una

---

<sup>126</sup> Las familias políticas más estructuradas y organizadas serían las representativas de los tres grandes tendencias de la Convención: populares, socialistas y liberales. Desde los inicios celebrarían reuniones con anterioridad a las sesiones plenarias sirviendo inicialmente de foros de debate y acercamiento y, en la etapa final, de las verdaderas cunas del consenso global. Los populares nombrarían como Presidente al alemán Elmar Brok del Parlamento Europeo, los socialistas a Giuliano Amato, Vicepresidente, y los liberales al federalista británico Andrew Duff. En relación a la influencia y la importancia de las familias políticas en el funcionamiento de la Convención véase el epígrafe 8.2.3.2 correspondiente al capítulo 8.

<sup>127</sup> Es difícil establecer una lista de eurodiputados destacados en la Convención sin dejarse a alguien en el tintero. Méndez de Vigo es citado frecuentemente por su habilidad en conseguir impulsar en el seno del Praesidium propuestas integracionistas, que defendían los intereses del Parlamento Europeo, pero realistas, que consiguieran la adhesión de los principales actores. Se alaba especialmente su inventiva y habilidad a la hora de proponer el mecanismo de control político por parte de los Parlamentos Nacionales del principio de subsidiariedad. Lamassoure, verdaderamente activo, estaría tras interesantes propuestas como el referéndum europeo o la iniciativa ciudadana. Anne Van Lancker persiguió machaconamente la constitución de un Grupo sobre la Europa Social y el reforzamiento de la dimensión social en la Constitución Europea con el apoyo de otros incansables como Voggenhuber o Bères. El trabajo incansable de Duff y Brok permitió la presentación de numerosas propuestas en la línea federal. Ambos redactan Constituciones en una etapa temprana, mostrando a la Convención que la transformación de los Tratados en una Constitución no era inviable. Incluso, hay que destacar la labor del líder de los euroescépticos Bonde, presente en todos los órganos y desplegando una labor que no se correspondía con lo menguado de sus efectivos.



negociación constitucional. En el marco de esta estrategia global los Grupos Políticos nombraron como delegados como regla general a eurodiputados con una importante experiencia en los asuntos constitucionales o, incluso, habiendo participado en anteriores citas constitucionales<sup>128</sup>.

Gran número de los representantes de la Delegación del Parlamento Europeo pertenecían a su Comisión de Asuntos Constitucionales, por lo que estaban muy familiarizados con los asuntos en debate. Además, hay que tener en cuenta que muchos eurodiputados habían sido ponentes de algunos de los principales informes en Comisión de las cuestiones abordadas por la Convención, lo cual les otorgaba un conocimiento técnico añadido y ventajas de partida “extra”<sup>129</sup>. El carácter de especialistas renombrados les da más posibilidades para incidir en las discusiones y en los resultados finales.

El Parlamento Europeo, además, como institución hace del éxito de la Convención uno de sus principales objetivos y pondría todos sus recursos a su servicio. Ha jugado en su favor una cuidada organización; así el Parlamento Europeo puso a favor de sus representantes una Secretaría, presidida por el Secretario General del PE –Laprat- e importantes medios formales e informales para que pudieran desarrollar eficazmente su labor<sup>130</sup>. En el éxito de su labor en la Convención, es también un elemento estratégico el trabajo coordinado con la Comisión de Asuntos Constitucionales, que prácticamente preparó un prolijo informe y aprobó una Resolución por cada uno de los grandes temas objeto de debate<sup>131</sup>. Sus Resoluciones jugaron

<sup>128</sup> Así algunos de los representantes del Parlamento Europeo tenían probada experiencia en citas constitucionales: Brok ya ha sido parte de dos CIGs como observador y Duff, Méndez de Vigo o Hänsch tenían probada experiencia desde sus cargos en la citada Comisión. Muchos de ellos, como veíamos en el capítulo 5, formaban parte además de la “hermandad de la Carta”, esto es, contaban con la ventaja adicional de haber participado en la anterior Convención. Estos eran Íñigo Méndez de Vigo, Teresa Almeida Garret, Timothy Kirkhope, Hanja Maij-Weggen, Reinhard Rack, Pervenche Berès, Elena Ornella Paciotti, Andrew Nicholas Duff, Johannes Voggenhuber, Sylvia-Yvonne Kaufmann y Jens-Peter Bonde.

<sup>129</sup> Así, Duhamel había sido ponente del Informe de 2002 sobre la constitucionalización de los Tratados, donde se promueve el método de Convención. Méndez de Vigo había sido responsable del Informe sobre el Tratado de Niza y el futuro de la Unión Europea, en mayo de 2001, también unos meses después, se había ocupado del informe sobre el proceso constitucional y el futuro de la Unión. Carlos Carnero se había ocupado del Informe sobre la personalidad jurídica de la Unión; Lamassoure del relevante Informe sobre la delimitación de competencias entre la Unión y los Estados miembros; Johannes Voggenhuber y Andrew Duff había sido ponentes de los Informes relativos a la Carta de Derechos Fundamentales y Silvia-Yvonne Kaufmann se había ocupado del Informe del Parlamento relativo al Libro Blanco de la Comisión Europea sobre la Gobernanza Europea.

<sup>130</sup> Entre los informales que no por ello dejan de ser menos importantes pueden citarse las famosas cenas del Hilton organizadas por Méndez de Vigo y financiadas desde el Parlamento Europeo, que reunían con motivo de las sesiones plenarias a algunos de los convencionales más significativos de todos los estamentos, para debatir distendidamente los dossiers de la Convención. Esta iniciativa fue crucial, no sólo para contribuir a crear lazos personales entre los convencionales, sino para allanar el camino a los consensos finales.

<sup>131</sup> Son numerosas las Resoluciones aprobadas por el Parlamento Europeo dirigidas a servir de referencia a los trabajos de la Convención. Nótese que, además, en gran número de ellas serán ponentes de los informes miembros de la Convención: PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre el proceso constitucional y el futuro de la Unión*, (Informe Jo Leinen e Íñigo Méndez de Vigo), 29 de noviembre de 2001, (A5-0368/2001); PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales*, (Informe Giorgio Napolitano), 7 de febrero de 2002, (A5-0023/2002); PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre la personalidad jurídica de la Unión*, (Informe Carlos Carnero González), 14 de marzo de 2002, (A5-0409/2001); PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre la delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros*, (Informe Alain Lamassoure), 16 de mayo de 2002, (A5-0133/2002); PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre la tipología de los actos y la jerarquía de las normas en la Unión Europea*, (Informe Jean-Louis Boulanger), 17 de diciembre de 2002, (A5-0450/2002); PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre el papel de los poderes regionales y locales en la construcción europea*, (Informe Giorgio Napolitano), 14 de enero de 2003, (A5-0427/2002). Además Resoluciones anteriores también se referirían a asuntos directamente debatidos en la Convención y serían igualmente referentes:

un papel destacado en la orientación de los debates convencionales, el Parlamento así hizo de su experticia y conocimiento de los asuntos una fuente de liderazgo, similar a los informes preparatorios de la Secretaría.

La clave del triunfo de la estrategia del Parlamento ha sido su pragmatismo, tanto en relación al método de la Convención como al contenido de la reforma<sup>132</sup>. El éxito del Parlamento Europeo reside, fundamentalmente, en que fue capaz de virar de las posiciones maximalistas que defendía en sus Resoluciones y al principio de los trabajos hacia posturas realistas que son las que impulsa a lo largo de los trabajos, especialmente a partir del otoño de 2002<sup>133</sup>. Esto se explica en que una cosa son las posiciones maximalistas de negociación que hay que fijar inicialmente pero luego, en aras de la eficacia, hay que saber moverse hacia otras más flexibles. Si en un principio combatían sin cuartel el reforzamiento de los elementos intergubernamentales de la Unión, después aceptarían algunos de esos elementos en aras de un consenso aceptable por los Gobiernos<sup>134</sup>.

En el Tratado Constitucional muchas son las huellas del Parlamento Europeo: comenzando por la admisión del término Constitución, una vieja demanda del Parlamento Europeo; pero también otras como hacer del procedimiento de codecisión el procedimiento legislativo principal, la mayoría cualificada como regla general de decisiones, la codecisión en el procedimiento de adopción del presupuesto, las “pasarelas”, la intervención del Parlamento en el nombramiento del Presidente de la Comisión o la doble mayoría como norma de decisión del Consejo<sup>135</sup>. En otros aspectos no lograría sus intenciones, pudiéndose citar como ejemplo el control parlamentario de la PESC o propuestas flexibles para la ratificación y entrada en vigor del Tratado Constitucional.

---

PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre el Tratado de Niza y el futuro de la Unión Europea*, (Informe Íñigo Méndez de Vigo y Antonio José Seguro), 31 de mayo de 2001, (A5-0168/2001); PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre la reforma del Consejo de la Unión*, (Informe Jacques Poos), 25 de octubre de 2001, (A5-0308/2001); PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre el Libro Blanco de la Comisión Europea sobre “la gobernanza europea”*, (Informe Sylvia-Yvonne Kaufmann), 29 de noviembre de 2001, (A5-0399/2001).

<sup>132</sup> Coincidimos con Costa en la importancia para el éxito del Parlamento Europeo de la moderación de su discurso constituyente, que le ha permitido actuar con mayor pragmatismo y lograr el consenso de las otras componentes para sacar adelante sus propuestas. Véase al respecto: ; Olivier COSTA, “La contribution de la composante «Parlement européen» aux négociations de la Convention”, op. cit., p. 39.

<sup>133</sup> Puede ponerse como ejemplo la propuesta Lamassoure que demanda aspectos como la comunitarización por etapas de la PESC o la eliminación de la unanimidad, incluso para la reforma de los Tratados. A pesar de que esa fue la posición inicial del Parlamento, terminaría por negociar resultados menos ambiciosos como el es Ministro de Asuntos Exteriores de dos sombreros o la pervivencia de la unanimidad en un número determinado de áreas sensibles para los Estados miembros. En relación a este último aspecto, lograría como clave para el desbloqueo la introducción de las “pasarelas”.

<sup>134</sup> El Parlamento, incluso, resulta capaz de sacar partido a las negociaciones clásicas que se desarrollan en los meses finales y así acepta una de sus “bestias negras”, como es el Presidente del Consejo Europeo, a cambio de la dilución de sus funciones y de conseguir la elección del Presidente de la Comisión a cambio.

<sup>135</sup> Beach sostiene, sin embargo, que las huellas que el Parlamento Europeo ha conseguido introducir a lo largo de todo el texto hacen que, en muchos sentidos, el Tratado Constitucional se lea como una versión actualizada y abreviada del Proyecto de Tratado de la Unión Europea del Parlamento Europeo de 1984, el “Proyecto Spinelli”. Derek BEACH, *Dynamics of European Integration...*, op. cit., p. 207.

Durante la CIG la posición oficial del Parlamento Europeo fue mantener intacto la propuesta de la Convención, sobre todo, en relación a los nuevos poderes que adquirirían<sup>136</sup>. El hecho de que la base de los trabajos fuera la propuesta de la Convención, respaldada mayoritariamente por el Parlamento Europeo, le daría una posición destacada a sus dos observadores. Sin embargo, distintos factores como la inminencia de las elecciones de 2004 o el carácter de los observadores le restarían eficacia<sup>137</sup>. Así, el hecho de que las competencias del Parlamento Europeo sufran pocos recortes en la CIG –salvo los poderes presupuestarios- será fruto más del liderazgo de Alemania que de la eficaz labor de los observadores del Parlamento Europeo.

El Parlamento Europeo es el actor con mayor liderazgo de las instituciones presentes en la Convención y que mejor ha sabido explotar sus posibilidades. El éxito de la misma y el consenso final hay que atribuirlo a la hábil maniobra de los eurodiputados en construir coaliciones, forjadas a través de las familias políticas, que fueran refrendando los acuerdos alcanzados. Por tanto, el gran logro del Parlamento Europeo reside en saber explotar su conocimiento de las dinámicas de tipo parlamentario multinacionales, lo que le sirve para forjar las coaliciones necesarias para impulsar sus propuestas y en aceptar que la única clave de su éxito es el pragmatismo.

#### **7.4.2. La participación de los candidatos: la Europa del momento y la del futuro.**

La fecha en que se produce la Convención Europea y su cercanía a la programada para la gran ampliación a los países del Sur y Este de Europa hace posible que sus representantes participen en los trabajos de la Convención<sup>138</sup>. La Declaración de Laeken estableció que los Estados candidatos serían parte de la Convención con la misma representación que los Estados miembros: un representante por cada uno de los Gobiernos y dos por los Parlamentos Nacionales. La finalidad política de su incorporación a los trabajos de la Convención era su

<sup>136</sup> Véase al respecto: PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre el proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, y que contiene el dictamen sobre la convocatoria de la Conferencia Intergubernamental*, (Informe José María Gil-Robles y Dimitris Tsatsos), 24 de septiembre de 2003, (A5-0299/2003).

<sup>137</sup> El Parlamento Europeo inicialmente nombró como sus delegados en la CIG a Méndez de Vigo por el PPE y el alemán Hänsch por el PSE. En octubre, a causa de un acuerdo interno, Méndez de Vigo dejó su puesto de observador a Brok, también alemán. El hecho de que la Delegación del Parlamento Europeo estuviera conformada por dos alemanes impidió que esta institución fuera percibida como “europea” e imparcial a los intereses de los Estados, perjudicando sus posibilidades como defensora de la propuesta de la Convención.

<sup>138</sup> En relación a la participación de los trece Estados candidatos en la Convención y en el conjunto del proceso constitucional, véase: Anna MICHALSKI y Matthias HEISE, “European Convention on the Future of Europe. An Analysis of the Official Positions of EU Member States, Future Member States, Applicant and Candidate States”, *Clingendael Working Paper*, April 2003; Christian FRANCK y Dorota PYSZNA-NIGGE, “Full players or observers? Positions of acceding countries from Central Europe in the European Convention”, *Annual Report for the Project “CEEC-Debate” – The debate on the finalité politique of the European Union in the applicant countries from Central and Eastern Europe*, Université Louvain-la-Neuve, 2003; Christian FRANCK y Dorota PYSZNA-NIGGE, “New Members, IGC and the Constitutional Treaty. Positions of acceding countries from Central Europe in the debate of the EU future”, *Second Annual Report for the Project “CEEC-Debate” – The debate on the finalité politique of the European Union in the applicant countries from Central and Eastern Europe*, Université Louvain-la-Neuve, 2004.

participación en la reforma a largo plazo, de la Unión Europea del mañana. Constituyen un grupo nada desdeñable ya que incorporan en torno al 40% de los convencionales.

Con la Convención se rompen los antecedentes de previas citas constitucionales, en la medida en que los candidatos nunca habían participado en la fase preparatoria de la negociación, y en la CIG sólo cuando hubieron firmado sus Tratados y Actas de Adhesión<sup>139</sup>. Los trece Estados del Centro y Sur de Europa ya tenían estatuto de candidatos con ocasión de la CIG de 2000, sin embargo, no participaron de ninguna manera en la negociación. Sorprende que en la Convención participen los trece candidatos con el mismo “status”, a pesar de que doce de ellos se encuentran negociando los distintos capítulos del acervo pero que Turquía ni siquiera haya recibido la luz verde para comenzar a negociar<sup>140</sup>.

La propia Declaración de Laeken establecía la diferencia de “status” con el resto de los participantes: dispone que participarán “plenamente” en los trabajos pero añade “participarán en las deliberaciones, si bien no podrán impedir el consenso que pueda alcanzarse entre los Estados miembros”. Esto lleva a plantearse, al menos desde un punto de vista teórico, cuál es la realidad de su estatuto, si son miembros de pleno derecho como los representantes de los ya miembros o detentan un estatuto a medio camino entre los miembros plenos y los observadores<sup>141</sup>. En este sentido, Pollak y Slominski consideran que tienen un estatuto similar al de los observadores, salvo que la Presidencia les daba preferencia en las intervenciones frente al resto de los observadores<sup>142</sup>.

La limitación de Laeken tendría efectos prácticos: en su aplicación la Presidencia española no convocaría a los candidatos a la reunión preparatoria de los Parlamentos Nacionales en que iban a nombrar sus representantes al Praesidium. Se entendía que si no podían votar, no tenía sentido que fueran parte del Praesidium. Esta disposición llevaría malestar a los candidatos, quienes con ocasión de la primera sesión, plantearían una serie de peticiones al Praesidium, que pronto lograron la adhesión de otros convencionales. Pedían la posibilidad de nombrar dos representantes propios en el Praesidium –o al menos uno-, poder expresarse en sus lenguas

<sup>139</sup> España y Portugal en la cita constitucional de 1985, que terminaría en el Acta Única Europea, fueron observadores, esto es, con voz pero sin voto. La razón estribaba en que habían firmado sus Actas y Tratados de Adhesión el 12 de junio de 1985, esto es, con anterioridad a la convocatoria y celebración de la CIG.

<sup>140</sup> No sería hasta el Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 2004 que se estimaría que Turquía había hecho los progresos suficientes en materia de democracia y protección de los Derechos Fundamentales como para comenzar las negociaciones de adhesión. Se programaría para tal comienzo oficial la fecha del 3 de octubre de 2005. Sin embargo, las negociaciones de hecho sobre el primero de los capítulos –ciencia y tecnología- no han comenzado hasta el 13 de junio, teniendo siempre como telón de fondo el conflicto sobre el reconocimiento oficial de Chipre.

<sup>141</sup> Para Giscard parece que su estatuto es más bien próximo a los observadores, si tenemos en cuenta que en su discurso inaugural sostiene que “la importante representación de los países candidatos a la adhesión, con 39 miembros, garantizará que la Convención tenga conocimiento preciso de sus aspiraciones y del papel que puedan desempeñar en Europa”. Considera que la Convención puede beneficiarse de su presencia, pero no que ellos sean “Convención”. Valéry GISCARD D'ESTAING, *Discurso de Introducción*, 28 de febrero de 2002, (CONV 04/02), documento nº 6 del Anexo I.

<sup>142</sup> Johannes POLLAK y Peter SLOMINSKI, “The representative quality of EU treaty reform: a comparison between the IGC and the Convention”, *Journal of European Integration*, vol. 26, nº 3, September 2004, pp. 201-226 (nota 74).

de origen y poder incorporar a la Secretaría de la Convención al menos uno de sus nacionales<sup>143</sup>. Lograron del Praesidium la inclusión de un representante de su elección con un estatuto singular en el Praesidium –“invitado”-, la posibilidad para los candidatos de utilizar sus lenguas, siempre y cuando se hicieran cargo de los costes derivados de la traducción simultánea y la incorporación de una funcionaria polaca a la Secretaría<sup>144</sup>.

La disposición de que no podrán impedir el consenso, en principio, parece carecer de consecuencias reales, toda vez que la Convención decidió no votar sino decidir por consenso de todos sus miembros, y no sólo de los Estados miembros, como señala la Declaración de Laeken. Sin embargo, al menos en una ocasión, el Praesidium sí decidió votar y, en este caso, el Presidente Giscard aplicó puntillosamente la disposición de Laeken, no teniendo en cuenta el voto del representante invitado de los candidatos, Alojz Peterle<sup>145</sup>.

La limitación de Laeken, sin embargo, seguiría coleando, máxime tras la decisión sobre la ampliación del Consejo Europeo de Copenhague. Así, en febrero, representantes de Gobiernos y Parlamentos Nacionales de los Estados candidatos presentarían, junto a Alain Lamassoure, una contribución a la Convención, exigiendo del Praesidium su toma en consideración de cara a la constatación del consenso<sup>146</sup>. Exponen que teniendo en cuenta que iban a firmar los Tratados y Actas de Adhesión el 16 de abril siguiente y que el Consejo Europeo de Copenhague les había garantizado el estatuto de miembros de pleno derecho en la CIG, debían obtener a partir de esa fecha igual consideración que el resto de convencionales. El Praesidium, de acuerdo a su documentación, no llegaría a pronunciarse sobre esta cuestión. Llegado el caso de constatar el consenso, tampoco resultaría necesario, dado que los representantes de los candidatos se alinearon con la propuesta negociada en el seno de estamentos y familias políticas, a los cuales pertenecen.

Los candidatos no constituyen una componente en tanto tal sino que, en función de su procedencia, sus representantes habían de integrarse en las componentes de los Gobiernos y de los Parlamentos Nacionales. Por ello, De Poncins los califica de “componente transversal”<sup>147</sup>. Inicialmente se planteó si su presencia iba a modificar el curso de los trabajos introduciendo cuestiones nuevas o diferentes de las de los Estados miembros. Finalmente, los temas ni las

<sup>143</sup> CONVENCION EUROPEA, *Peticiones de los países candidatos*, 14 de marzo de 2002, (CONV 10/02).

<sup>144</sup> Los candidatos nombraría como su representante en el Praesidium a Alojz Peterle, representante del Parlamento esloveno, que había sido Primer Ministro en su país.

<sup>145</sup> Tanto Gisela Stuart como Kiljunen relatan que con ocasión de la discusión sobre la necesidad o no de mantener la “excepción cultural” protegida por la unanimidad que tan fervientemente defienden los franceses, el Praesidium procedió a votar. El representante de los candidatos tenía el voto que iba a dirimir el empate y que, cuando se opuso al mantenimiento de la excepción, Giscard abiertamente le espetó que su voto no contaba. Gisela STUART, *The Making of Europe's Constitution*, op. cit., p. 24; Kimmo KILJUNEN, *The European Constitution in the Making*, op. cit., p. 41.

<sup>146</sup> Péter BALÁZS, Irena BELOHORSKA, Jan FIGEL, Alain LAMASSOURE, Liene LIEPINA y otros miembros de la Convención, *Participación completa de los Estados candidatos en la Convención Europea y calendario de la CIG que la seguirá*, Contribución nº 252, 19 de febrero de 2003, (CONV 566/03).

<sup>147</sup> Étienne DE PONCINS, *Vers une Constitution européenne...*, op. cit., p. 22.

posiciones serían diferentes a las tradicionales de la construcción europea. Participarían regularmente en las distintas reuniones de sus estamentos, sus familias políticas e, incluso, en fases avanzadas formarían coaliciones variables según sus intereses.

Lo cierto es que en ocasiones en que tienen intereses comunes surgiría una cierta cohesión como grupo, como puede deducirse de las demandas que acabamos de exponer. Como grupo no conformaron una coalición para tratar de defender sus intereses, lo que muestra que no ha existido un fractura entre Oeste y Este, al menos aparentemente. Sin embargo, existe constancia de una red de consultas informales entre los representantes de los Gobiernos de los candidatos en relación a los pasos a dar<sup>148</sup>. En general se aprecia una actitud prudente de los candidatos en relación a las reformas, viendo que un avance federal sería difícil de vender a sus electorados en la perspectiva de los referenda de adhesión que celebrarían todos ellos<sup>149</sup>.

Cada uno de los Estados individualmente y caso por caso formó parte de coaliciones con otros Estados miembros con los que tenían elementos en común en los temas que más le interesaban. Así cabe citar la conocida alianza de España y Polonia –Estados con similar número de habitantes- en defensa del sistema de voto del Consejo acordado en Niza o la suscripción por parte de algunos de los nuevos de las demandas institucionales de pequeños y medianos Estados<sup>150</sup>. Por todo ello, no podemos calificar a los candidatos de actor unitario sino un grupo de convencionales que se integran en dos de los estamentos y que puntualmente realizarán actuaciones unitarias para conseguir intereses comunes. Grevi destaca que los candidatos tienen en común una visión contradictoria de la reforma institucional: por una parte, defienden el método comunitario y las instituciones supranacionales, a la vez que piden la preservación de los acuerdos de Niza, sobre todo porque les da la posibilidad de estar representados en todas las instituciones<sup>151</sup>. No perciben, sin embargo, lo imposible de compaginar ambas posiciones.

Además de en el Praesidium, los candidatos participaron plenamente en los órganos ad hoc de la Convención, Grupos de Trabajo y Círculos de Debate, e incluso lograron incluir a un nacional polaco en la Secretaría de la Convención<sup>152</sup>. Presentarían numerosas contribuciones a los

<sup>148</sup> Lenka Anna ROVNÁ, "Constitutionalisation: the Case of the Convention as a Network Analysis", en: Lenka ROVNÁ y Wolfgang WESSELS (Eds.), *EU Constitutionalisation...*, op. cit., pp. 19-49, p. 38.

<sup>149</sup> Anneli ALBI, *Referendums in Eastern Europe: the effects on reforming the EU Treaties and on the Candidate Countries' Positions in the Convention*, Firenze, European University Institute, 2002.

<sup>150</sup> Como ejemplo de estas coaliciones, cabe citar la propuesta institucional de dieciséis Estados pequeños y medianos, en la que se oponen al proyecto francoalemán, y que reúne a candidatos junto a Estados miembros. Véase: Michael ATTALIDES y quince miembros más, *Reformar las instituciones: principios y premisas, Contribución nº 288*, 28 de marzo de 2003, (CONV 646/03).

<sup>151</sup> Giovanni GREVI, "Une Constitution pour les citoyens européens", en: AA.VV., *Vers une Europe politique?. Documents introductifs au séminaire organisé par Notre Europe et The EPC*, Bruxelles, 1-2 octobre 2003, pp. 3-15, p. 5.

<sup>152</sup> En la tabla incluida en el anexo relativa a la composición de los Grupos de Trabajo y los Círculos de Debate puede verse como se produjo una participación en estos de los candidatos similar a los de los Estados miembros, estando en casi todos ellos las cifras muy próximas. Esa tabla se incluye con el nº 7 del Anexo IV. Por otra parte, en la Secretaría se incluyó como redactora procedente de una administración nacional a Agnieszka Bartol de Polonia.

trabajos de la Convención, en ocasiones en solitario, otras veces varios candidatos juntos o adhiriéndose a los precedentes de otras componentes. Se insertarían igualmente en las familias políticas, trabajando activamente en estas estructuras<sup>153</sup>. Algunos sostienen que los Estados candidatos no pudieron realmente expresarse libremente en el seno de la Convención y defender abiertamente sus intereses, dado que estaban esperando la decisión política sobre su adhesión<sup>154</sup>.

Efectivamente puede verse un cambio en el comportamiento de los Estados candidatos, antes y después del acuerdo político de Copenhague de diciembre de 2002. A partir de enero de 2003 y, especialmente en la CIG, tuvieron suficiente margen de maniobra para exponer y defender sus intereses, lo que puede verse del ejemplo de Polonia y su ardua batalla por mantener el compromiso de Niza o ver reconocidas las raíces cristianas de Europa, cuyo amago de veto junto a España en diciembre de 2003, impidió el acuerdo de la CIG. Desde luego, durante los trabajos de la CIG son perceptibles la formación de coaliciones entre Estados candidatos con el fin de lograr objetivos comunes. Otra cosa es que quizás sus intervenciones e intereses no estuvieron bien definidos desde el comienzo por la falta de experiencia asociada a su desconocimiento de la realidad de la política europea.

Es imposible establecer la influencia real de la presencia de los Estados candidatos en los resultados de la Convención, dado que por la especial naturaleza de este proceso político, es difícil atribuir resultados concretos a un actor tan poco definido. Sin embargo, a pesar de no poder decir que los candidatos se hayan comportado como actores de primera fila con carácter general, no han desaprovechado la oportunidad de defender sus intereses concretos cuando esto ha sido preciso. A juicio de Ziller, la participación de los candidatos tuvo dos efectos positivos: por una parte, obligó a los miembros actuales a escuchar a los candidatos y por otra, dirigió el interés de los nuevos miembros hacia la Convención y el proceso de reformas<sup>155</sup>.

La Convención fue una experiencia pedagógica magnífica para los representantes de los Estados candidatos que contaron con una oportunidad óptima para aprender de primera mano sobre la política europea. Además, fue una estructura de oportunidad donde pudieron trasladar sus visiones e intereses al resto de los convencionales, contribuyendo entre todos a "la vertebración del espacio político de la Unión ampliada"<sup>156</sup>. Por otra parte, la Convención constituye la primera institución de la Unión ampliada, mostrando con anterioridad a la

---

<sup>153</sup> Al examinar la composición de la Convención, veíamos como la familia política de los Liberales sufría en la Convención un espectacular aumento respecto al Parlamento Europeo de la época debido a la importancia que tienen los partidos políticos de esta ideología en las democracias de Europa Central y Oriental.

<sup>154</sup> Gisela STUART, *The Making of Europe's Constitution*, op. cit., p. 19.

<sup>155</sup> Jacques ZILLER, *The European Constitution*, op. cit., p. 152.

<sup>156</sup> CONSEJO EUROPEO, *Declaración sobre el futuro de la Unión Europea*, Laeken, 14 y 15 de diciembre de 2001.

efectividad de la adhesión de los diez primeros, que una Unión a veintisiete funciona ya que hay una unidad de criterio y visión sobre la Unión Europea.

#### **7.4.3. Los observadores: el Comité Económico y Social, el Comité de las Regiones, los interlocutores sociales y el Defensor del Pueblo.**

La Declaración de Laeken preveía la presencia de trece observadores en el trabajo de la Convención: tres por el Comité Económico y Social, tres por los interlocutores sociales, seis por el Comité de las Regiones y el Defensor del Pueblo<sup>157</sup>. La mayor parte de ellos –con excepción de los interlocutores sociales- representan a órganos de la Unión, que nunca antes habían estado presentes en ninguna calidad en una reforma constitucional, ni en una CIG ni en una etapa de preparación previa<sup>158</sup>.

La participación de los representantes de distintos órganos de la Unión y de los interlocutores sociales como observadores traslada a la “constitutional politics” el mismo papel que los Tratados les reservan en las “normal politics”. El estatuto de observadores les permite aportar sus contribuciones, presentar enmiendas y defender sus opiniones pero su posición no vincula a la Convención. Su participación se resume en que pueden aportar sus ideas al debate, que los convencionales pueden decidir incorporar, pero no participar en la decisión ni obstaculizarla. Puede, por tanto, en términos de resultados constatarse que su rol en la reforma es también consultivo, pero no vinculante. Sería así similar al que tienen en el procedimiento de toma de decisiones ordinario de la Unión Europea.

La “Nota sobre los métodos de trabajo” dispone que gozan de los siguientes derechos: asistir a las reuniones de la Convención; recibir cualquier documento en relación con ésta, presentar los documentos que estimen pertinentes y participar en los Grupos de Trabajo<sup>159</sup>. Según la Nota, frente a los miembros de pleno derecho, los observadores no pueden pedir al Praesidium que la Convención consulte a determinados expertos, ni pedir la constitución de Grupos de Trabajo, ni promover la modificación de la “Nota sobre los métodos de trabajo”, ni solicitar la modificación del orden del día<sup>160</sup>. Cuando la “Nota” se refiere, en su artículo 6, al consenso como norma de decisión ni siquiera menciona a los observadores, pero implícitamente queda entendido que dentro del concepto de observador está la de tener voz pero no voto.

---

<sup>157</sup> El papel del Comité de las Regiones en la Convención será examinado separadamente en el epígrafe siguiente relativo a las regiones, dada la especificidad política de la representación regional en la Convención Europea.

<sup>158</sup> A pesar de que tampoco son requeridas por los Tratados, tanto el CESE como el CDR acostumbran a adoptar dictámenes dirigidos al Consejo con carácter previo a las CIGs, donde fijan la posición del órgano y sus demandas frente a la reforma. Igualmente suelen adoptar otros dictámenes durante el desarrollo de las negociaciones y evaluando el resultado de las mismas. Evidentemente no suelen tener ninguna vinculatoriedad ni política ni jurídica.

<sup>159</sup> Véase al respecto: CONVENCION EUROPEA, *Nota sobre los métodos de trabajo*, 14 de marzo de 2002, (CONV 9/02), artículos 6, 3, 13 y 15. Es el documento nº 7 del Anexo I.

<sup>160</sup> Artículos 8, 15, 16 y 2 de la citada *Nota sobre los métodos de trabajo*.



La realidad del funcionamiento de la Convención, sin embargo, matizaría esta afirmación, toda vez que la decisión de no votar, sino actuar por consenso, daría de hecho a los observadores el mismo estatuto que los miembros permanentes y los suplentes. Los observadores participaban en el pleno y en los grupos de trabajo al igual que los miembros de pleno derecho, recibían al mismo tiempo los documentos de la Convención, podían presentar contribuciones tanto colectivas en nombre de su representación como individuales, igualmente tenían los mismos derechos en lo relativo a la presentación de enmiendas<sup>161</sup>. Tenían igual derecho de palabra que los titulares, vía a través de la cual se constataba el consenso; luego de hecho su no voto se traduce en la imposibilidad de obstaculizar el consenso, como el caso de los candidatos pero sí pueden adherirse al voto mayoritario. Ziller matiza que existía una ligera preferencia por los miembros de pleno derecho frente a los observadores cuando la Presidencia otorgaba la palabra<sup>162</sup>.

La cualidad de observador, por tanto, más que una componente constituye un tercer estatuto, frente a los de titular y suplente<sup>163</sup>. Vamos a examinar aquí su papel en la Convención Europea, si puede considerarse si alcanzaron un cierto nivel como actores, aunque fueran secundarios. Un protagonismo destacado lo tuvo el Comité Económico y Social (CESE) a causa de su papel como mediador entre Convención y sociedad civil. Los interlocutores sociales, parte ellos mismos de la sociedad civil, y el Defensor del Pueblo tendrán una relevancia menor.

El CESE disponía de tres observadores, nombrando a uno por cada una de sus tres componentes: empresarios –Frerichs-, trabajadores –Briesch- y profesiones liberales –Sigmund-. Siendo el conjunto del debate sobre el futuro de Europa una prioridad para el CESE, organizó diversas iniciativas, entre ellas la creación de un subcomité, encargado de la reflexión sobre el futuro de Europa y de apoyar la actuación de sus observadores en la Convención. El CESE en tanto que órgano siguió, además, puntualmente el desarrollo de los trabajos de la Convención<sup>164</sup>.

El Praesidium de la Convención, por otra parte, reconoció al Comité Económico y Social una misión especial en la tarea de conducir el debate con la sociedad civil sobre el futuro de

<sup>161</sup> En las tablas anexas relativas a la composición de los órganos ad hoc de la Convención puede verse que representantes del Comité Económico y Social participaron en los Grupos Subsidiariedad, Parlamentos Nacionales, Gobernanza Económica, Acción Exterior, Simplificación y Europa Social. Los interlocutores sociales serían miembros de los Grupos Carta, Gobernanza Económica, Simplificación y Europa Social. El Defensor del Pueblo no tomaría parte en los trabajos de ningún Grupo. Dada la mayor especialización de los Círculos de Debate, ningún observador formaría parte de ellos. Véase al respecto la tabla nº 7 del Anexo IV.

<sup>162</sup> Jacques ZILLER, *La nouvelle Constitution européenne*, Paris, La Découverte, 2004, p. 68.

<sup>163</sup> Por ello, los observadores no dispondrán de suplentes como los miembros de pleno derecho de la Convención.

<sup>164</sup> En este sentido, su Presidente Briesch intervino en dos de sus sesiones plenarias reportando a los miembros de su institución el desarrollo de los trabajos de la Convención así como el contenido del Tratado Constitucional. Estas dos intervenciones tuvieron lugar con ocasión de las sesiones plenarias del CESE de 18 de junio de 2003 y el 16 de julio del mismo año.

Europa<sup>165</sup>. Para ello, el CESE organizó a lo largo de la Convención encuentros con representantes de los Comités Económicos y Sociales de los Estados miembros que disponen de ellos<sup>166</sup>. En esos encuentros se trató tanto la cuestión de cómo estos órganos contribuían al debate sobre el futuro de Europa en sus respectivos países como las demandas concretas y puntuales que habían detectado en común. Además, en el mismo marco, el CESE organizó hasta nueve reuniones, en cooperación con la Convención, de información y diálogo con las redes europeas de la sociedad civil. En esas reuniones participó con carácter general el Vicepresidente de la Convención, Dehaene, así como otros miembros del Praesidium e, incluso, parlamentarios europeos y nacionales<sup>167</sup>. También programó reuniones de trabajo con algunas organizaciones de los Estados candidatos.

El CESE desplegó una amplia actividad todo a lo largo de la Convención, aprobando distintas Resoluciones, que serían incorporadas al debate de la Convención en forma de contribución presentada por sus representantes<sup>168</sup>. El CESE, además, se pronunciaría en relación a las propuestas de redacción de la Convención y sus representantes harían contribuciones específicas relacionadas con aspectos del debate y específicamente contribuciones dirigidas al Grupo de Trabajo Europa Social<sup>169</sup>. Por su parte, desde la institución se destinarían parte del tiempo de las sesiones plenarios a debatir el avance de los trabajos de la Convención.

En sus contribuciones, el CESE insistiría en su papel como representante de la sociedad civil organizada. Pedía una nueva base constitucional donde se defina el modelo europeo de sociedad, también el reforzamiento del vínculo con la ciudadanía, un reparto más transparente de competencias, la vinculatoriedad de la Carta, más medios de acción internacional, el desarrollo de nuevas formas de democracia participativa y mejoras en la gobernanza económica y social.

Los interlocutores sociales eran también observadores; participaron en esta calidad Georges Jacobs por la Confederación Europea de Empresarios (UNICE), Emilio Gabaglio por la Confederación Europea de Sindicatos (CES) y Joao Cardona Cravinho en representación de la

<sup>165</sup> CONVENCION EUROPEA, *La Convención y la sociedad civil*, 13 de mayo de 2002, (CONV 48/02).

<sup>166</sup> El primer encuentro entre el CESE y representantes de Comités Económicos y Sociales, de Estados miembros que cuentan con ellos se desarrollaron los días 17 de mayo de 2002.

<sup>167</sup> Esas reuniones tuvieron lugar los días 18 de abril, 27 de mayo, 27 de junio, 9 de octubre, 15 de noviembre de 2002, 4 de febrero, 1 de abril, 21 de mayo y 8 de julio de 2003. En ellas el Vicepresidente Dehaene daba cuenta del estado de los trabajos de la Convención a los representantes de las principales redes de ONGs europeas. Los miembros del Praesidium intervinieron presentando o bien en el caso de Barnier la Comunicación de la Comisión "Un proyecto para la Unión Europea", o bien en el caso de Vitorino, Hänsch, Méndez de Vigo y Katiforis los informes de los Grupos de Trabajo que les tocó en suerte presidir.

<sup>168</sup> Anne-Marie SIGMUND, Göke FRERICHS, Roger BRIESCH, *Resolución adoptada por el Comité Económico y Social*, Contribución nº 110, 7 de octubre de 2002, (CONV 323/02).

<sup>169</sup> Véase al respecto: Anne-Marie SIGMUND, Göke FRERICHS, Roger BRIESCH, *Dos artículos para el Tratado Constitucional de la UE*, Contribución nº 200, 21 de enero de 2003, (CONV 497/03), en la que hace su propuesta de redacción relativa al artículo que regula el CESE y al relativo a la democracia participativa; Anne-Marie SIGMUND, Göke FRERICHS, Roger BRIESCH, *Gobernanza Económica en la Unión Europea*, Contribución nº 213, 28 de enero de 2003, (CONV 513/03). Esta última contribución contiene asimismo un prolijo dictamen del CESE sobre esta materia.

Confederación Europea de Empresas Públicas (CEEP). Jacobs y Gabaglio resultaron miembros muy activos, presentando diversas contribuciones a la Convención y participando en los Grupos de Trabajo de su interés directo<sup>170</sup>. Gabaglio destacó especialmente en lograr que se reconociera en un artículo específico en el Tratado Constitucional el papel del diálogo social europeo y los interlocutores sociales en la vida democrática de la Unión<sup>171</sup>. En su última contribución de julio de 2003, Gabaglio haría llegar a la Convención la valoración del Congreso de la CES sobre la propuesta final de la Convención, subrayando los asuntos que aún podían enmendarse en la prórroga de julio<sup>172</sup>.

El último observador era el Defensor del Pueblo, desempeñando tal función en el tiempo de la Convención dos personalidades distintas<sup>173</sup>. El Defensor, a diferencia del resto de los convencionales, no representaba a nadie salvo a sí mismo. Presentó diversas contribuciones a los trabajos de la Convención, que insistían, sobre todo en asuntos de su interés<sup>174</sup>. En la primera de sus aportaciones presentaría propuestas articuladas relativas a la vigencia de la Carta, el reforzamiento de la protección judicial de los particulares, el principio de buena administración para los órganos e instituciones de la Unión y la cooperación entre el Defensor del Pueblo europeo y los Defensores nacionales.

En su segunda contribución, presentada en diciembre de 2002, haría una firme defensa de la inclusión de la figura del Defensor del Pueblo en la Constitución Europea, habida cuenta que el anteproyecto presentado a la Convención en octubre la olvidaba. En su última contribución volvería a reflexionar sobre los principios que han de guiar el funcionamiento de las instituciones: apertura, buena administración y respeto de la legalidad.

Los observadores más que un actor en sí mismo es un estatuto, si bien no muy diferente del de los otros convencionales. Su contribución ha sido rica y constructiva, especialmente en el caso de las fuerzas sociales en los grupos de la gobernanza económica y la Europa Social<sup>175</sup>. Como observadores han podido llevar sus ideas al debate, logrando en algún caso incluso ver trasladadas al Tratado Constitucional sus inquietudes, como es el caso del papel de los

---

<sup>170</sup> Véase respectivamente: Emilio GABAGLIO, *Un Tratado Constitucional para una Europa social y de los ciudadanos*, Contribución nº 155, 27 de septiembre de 2002, (CONV 433/02); Emilio GABAGLIO, *La Confederación Europea de Sindicatos y la Unión Europea*, Contribución nº 361, 12 de junio de 2003, (CONV 799/02); Georges JACOBS, *Expectativas de la UNICE (Confederación europea de empresarios)*, Contribución nº 53, 21 de junio de 2002, (CONV 127/02).

<sup>171</sup> Véase al respecto: Peter NORMAN, *The Accidental Constitution...*, op. cit. (versión 2003), p. 214.

<sup>172</sup> Emilio GAVAGLIO, *La Confederación Europea de Sindicatos y la Unión Europea*, Contribución nº 361, 12 de junio de 2003, (CONV 799/02).

<sup>173</sup> Nikiforos Diamandouros reemplaza a Jacob Söderman como Defensor del Pueblo Europeo en marzo de 2003.

<sup>174</sup> Jacob SÖDERMAN, *Propuestas de modificaciones del Tratado*, Contribución nº 76, 26 de julio de 2002, (CONV 221/02); Jacob SÖDERMAN, *El lugar del defensor del pueblo en la futura Constitución*, Contribución nº 176, 17 de diciembre de 2002, (CONV 466/02); Jacob SÖDERMAN, *El funcionamiento de las instituciones*, Contribución nº 206, 23 de enero de 2002, (CONV 505/03).

<sup>175</sup> Étienne DE PONCINS, *Vers une Constitution européenne...*, op. cit., p. 24.

interlocutores sociales en la democracia participativa. Su aportación fundamental, por tanto, ha sido la de contribuir a enriquecer el debate.

#### 7.4.3.1. El caso especial de las regiones.

La Convención fue vista por las regiones como una excelente oportunidad para ganar más poder e influencia en el terreno político europeo, que reflejara las competencias de las que gozan en el plano interno de los Estados, siendo la primera vez que representantes regionales están presentes en una negociación constitucional de la Unión Europea<sup>176</sup>. La Declaración de Laeken atribuía el estatuto de observadores a seis miembros del Comité de las Regiones, especificando que dos de ellos debían pertenecer a las colectividades locales, dos a las regiones y otras dos a las regiones con competencias legislativas<sup>177</sup>.

Por primera vez, intereses de entidades políticas de menor nivel que los Estados estaban presentes en la política constitucional<sup>178</sup>. Por otra parte, la implicación de representantes de colectividades regionales y locales se vio como una oportunidad añadida para acercar la Unión Europea a los ciudadanos, a través de los niveles políticos que les son más próximos. En este sentido, las regiones pueden considerarse tanto como instituciones parte del debate constitucional europeo como mecanismos para conectar al ciudadano con Europa<sup>179</sup>. Por ello,

<sup>176</sup> En relación a la participación de las regiones y el debate regional en la Convención, véase: Markus HÖRETH, "When Dreams Come True: The Role of Powerful Regions in Future Europe", *ZEI Discussion Paper*, nº C 121, 2003; Francisc MORATA y Ricard RAMÓN, *Regiones y Constitución Europea*, Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona-Instituto Universitario de Estudios Europeos, 2005; Charlie JEFFERY, "Regions and the European Union. Letting them in and leaving them alone", *Towards an European Constitution: from Convention to IGC and beyond, International Conference, London, 1&2 July 2004*, en: <http://www.fedtrust.co.uk>; Charlie JEFFERY, "Regions and the constitution for Europe: German and British impacts", *German Politics*, vol. 13, nº 4, December 2004, pp. 605-624; Peter LYNCH, "Regions and the Convention on the Future of Europe: a dialogue with the deaf?", *European Urban and Regional Studies*, vol. 11, nº 2, April 2004, pp. 170-177; Rafael RIBÓ y Eduardo ROIG, "Las regiones «especiales» en el proceso de reforma de los Tratados de la UE: de la Europa de las Regiones a la Europa con regiones. Análisis del proceso convencional de la UE respecto al de las denominadas «regiones especiales»", Barcelona, Institut de Ciències Polítiques y Socials, Working Paper nº 239, 2005; Antoni ROIG, "La Convención sobre el futuro de Europa y las Regiones", *Suplemento Boletín Europeo de la Universidad de la Rioja*, nº 11, abril 2003, pp. 55-61; Eduardo ROIG MOLÉS, "Una perspectiva regional del debate sobre el futuro de Europa", *Revista de Estudios Políticos*, nº 119, enero-marzo 2003, pp. 220-283.

<sup>177</sup> Aldecoa considera que la novedad de la Declaración de Laeken respecto al reconocimiento regional es triple: por primera vez se asocian a la reforma de los Tratados actores no estatales, se contempla la participación regional y es también una novedad que se otorgue un carácter diferenciado a las regiones con competencias legislativas en la construcción europea. Francisco ALDECOA, "La construcción europea en el siglo XXI: nuevos actores para enfrentarse a nuevos desafíos", en: VV.AA., *Los nuevos actores del proceso de integración europea*, Vitoria-Gasteiz, Parlamento Vasco, 2002, p. 47.

<sup>178</sup> Es preciso subrayar como el proceso del debate sobre el futuro de Europa y, especialmente la Convención despertó grandes expectativas entre algunas regiones de las llamadas "constitucionales". En el caso de nuestro país algunas de ellas se organizarían para participar lo mejor posible en este proceso: Cataluña lo hizo a través del Patronat Català pro Europa para liderar el debate sobre el futuro de Europa; por su parte la Comunidad Autónoma Vasca crearía la Convención Vasca sobre Europa y dedicaría algunas sesiones de su Parlamento a debatir los debates de la Convención. A pesar de lo activo de estas dos Comunidades no gozarían ninguna de ellas de ningún representante directo en los trabajos de la Convención, aunque sí a través del Foro de la Sociedad Civil. Tendría representantes a través del Comité de las Regiones la Comunidad de Valencia y la Comunidad de la Región de Murcia de la mano de sus dos Presidentes que se sucederían en un mismo cargo Zaplana y Valcarcel. Pujol solicitó repetidas veces estar presente en la Convención pero, dado el clima político de la época, puede entenderse la elección para representar al Comité de las Regiones de dos Presidentes regionales del mismo partido que el del Gobierno.

<sup>179</sup> Charlie JEFFERY, *The 'Europe of the Regions' from Maastricht to Nice*, op. cit, p. 1, en: <http://www.eiop.or.at>.

la insuficiente participación de las regiones a juicio de algunos autores plantea problemas de representatividad a la Convención y le resta legitimidad como órgano constituyente<sup>180</sup>.

El reparto de Laeken entre regiones y colectividades locales se acordó finalmente como fórmula de transacción entre visiones contrapuestas, ya que Austria, Alemania y Bélgica deseaban que las regiones con competencias legislativas designaran directamente tres observadores, a lo que se opusieron Francia y España<sup>181</sup>. Finalmente, se tuvo hacia los Estados federales la consideración de otorgar dos de los seis observadores del Comité de las Regiones a las regiones con competencias legislativas propias<sup>182</sup>. A nuestro juicio, no parece adecuado mantener la equiparación de todos los “terceros niveles”, dado que es muy diferente la naturaleza de las regiones de competencia legislativa y administraciones locales.

Sin embargo, los observadores del Comité de las Regiones no serían la única vía a través de las cuales los intereses regionales se abrían paso en la Convención<sup>183</sup>. En algunos casos, se ha producido una representación de las regiones a través de las instancias nacionales o europeas, especialmente en el caso de los Estados federales. Así Alemania decidió que de los dos representantes del Parlamento nacional uno de ellos correspondiera al Bundesrat, la cámara de representación de los Länder. Resultó nombrado Erwin Teufel, Presidente de Baden-Württemberg, como representante de los intereses de los Länder en la Convención y uno de los más activos defensores de los intereses regionales<sup>184</sup>.

Igualmente, por el Parlamento Europeo estaría presente un miembro del Partido Nacionalista Escocés, Neil McCormick, que tampoco descuidaría la perspectiva regional del debate<sup>185</sup>. En paralelo, por el Parlamento nacional de Luxemburgo se enviaría a Paul Helminger, a la sazón

<sup>180</sup> Carlos CLOSA, *Improving EU Constitutional Politics? A Preliminary Assessment of the Convention*, Constitutionalism Web-papers, nº 1, 2003, p. 6, en: <http://les1.man.ac.uk/conweb>; Jo SHAW, *Process, Responsibility and Inclusion in EU Constitutionalism. The Challenge for the Convention on the Future of the Union*, Federal Trust for Education and Research, June 2002, p. 14, en: [http://www.fedtrust.co.uk/eu\\_constitution](http://www.fedtrust.co.uk/eu_constitution).

<sup>181</sup> Carlos CLOSA, *Improving EU Constitutional Politics? A Preliminary Assessment of the Convention*, op. cit., p. 6.

<sup>182</sup> El Comité de las Regiones nombró de entre sus miembros a los siguientes representantes: por las regiones con competencias legislativas Patrick Dewael, representante de Valonia y el Presidente Manfred Dammeyer, representante de Renania del Norte-Westfalia; por las regiones, a Claudio Martini, Presidente de la Región toscana y a Eduardo Zaplana, Presidente de la Comunidad Valenciana; por las colectividades locales a Josef Chabert, Vicepresidente de Bruselas y Dña Claude du Granrut, del Ayuntamiento de Senlis.

<sup>183</sup> La CALRE (Conferencia de Presidentes de Asambleas Legislativas de las Regiones de Europa) solicitó expresamente la participación de representantes de las regiones con competencias legislativas propias en la Convención Europea en todos los trabajos relativos a las competencias europeas. Véase al respecto: Declaración de Lieja, Segunda Conferencia de los Presidentes de las Regiones con poder legislativo en el seno de la Unión Europea, 15 de noviembre de 2001, en: <http://www.calre.net>.

<sup>184</sup> Véase al respecto: Erwin TEUFEL, *Guía para una división de competencias*, Contribución nº 145, 19 de noviembre de 2002, (CONV 410/02), donde subraya la necesidad de garantizar en el Tratado el respeto a la identidad territorial de los Estados e incrementar el papel del Comité de las Regiones en el control del cumplimiento del principio de subsidiariedad. En otra contribución pedirá que se incorpore al Tratado la garantía de la autonomía regional y local para organizarse, el reconocimiento del nivel regional en el control del principio de subsidiariedad, la obligación de consultar a estos niveles por la Comisión cuando se formulen iniciativas que les afecten, entre otras medidas, así como la reforma del Comité de las Regiones. Véase: Erwin TEUFEL, *Las autoridades regionales y locales en el Tratado Constitucional*, Contribución nº 223, 4 de febrero de 2003, (CONV 530/03).

<sup>185</sup> Véase al respecto: Neil MCCORMICK, *Democracia en distintos niveles: la reforma constitucional europea*, Contribución nº 101, 24 de septiembre de 2002, (CONV 298/02); Neil MCCORMICK, *Naciones sin Estado y el debate de la Convención sobre las regiones*, Contribución nº 220, 31 de enero de 2003, (CONV 525/03).

Alcalde de Luxemburgo, quien no desperdiciaría la ocasión de defender los intereses de los municipios y entidades locales<sup>186</sup>. Otros representantes de Estados, como Bélgica o Italia, con niveles regionales desarrollados contribuirían también a enriquecer el debate sobre el papel de los entes territoriales y locales en la Unión Europea<sup>187</sup>.

En tercer lugar, de forma indirecta – o informal, si se quiere – se ha producido una representación de los intereses regionales a través del Foro de la sociedad civil, asociado a los trabajos de la Convención. Este llamativo hecho se deriva de la consideración consolidada en la construcción europea de las regiones como algo a medio camino entre un nivel político singular y parte de la sociedad civil<sup>188</sup>. En este sentido, participan en el Foro de la sociedad civil un buen número de organizaciones e instancias políticas de nivel regional<sup>189</sup>. Como se estudiará con detalle más adelante, el Praesidium organizaba ocho grupos de contacto entre el Foro de la sociedad civil y la Convención, con el objeto de estructurar las consultas y los trabajos. Uno de ellos, el número cinco, fue el dedicado a las regiones y colectividades locales<sup>190</sup>. Por ello, en la sesión de la Convención dedicada a las escuchas de la sociedad civil se presentarían las demandas de las organizaciones regionales y locales presentes en el Foro.

El Comité de las Regiones desplegaría una gran actividad en torno a su primera oportunidad de participar en la política constitucional. Aprobaría un buen número de Resoluciones destinadas a alimentar el debate de la Convención, que serían presentadas por sus observadores en la Convención<sup>191</sup>. Igualmente sus representantes presentarían solos o junto con otros convencionales contribuciones personales sobre la dimensión local y regional de la Unión

<sup>186</sup> Paul HELMINGER, *Las autoridades locales tienen su lugar en una Constitución Europea*, Contribución nº 251, 18 de febrero de 2002, (CONV 564/03).

<sup>187</sup> Véase a título de ejemplo: Louis MICHEL, Karel DE GUCHT, Elio DI RUPO, Pierre CHEVALIER, Danny PIETERS, Marie NAGY, *Misiones, competencias e instrumentos de la Unión*, Contribución nº 27, 13 de mayo de 2002, (CONV 53/02); Hannes FARNLEITNER y Gerhard TUSEK, *Regiones y municipios: un cimiento de la arquitectura constitucional*, Contribución nº 227, 4 de febrero de 2003, (CONV 534/03); Lamberto DINI, Gianfranco FINI, Marco FOLLINI, Cristiana MUSCARDINI, Antonio TAJANI, Filadelfio Guido BASILE, Elena PACIOTTI, Francesco SPERONI y Valdo SPINI, *Propuesta de artículo sobre el papel de los entes territoriales en el futuro Tratado Constitucional*, Contribución nº 235, 6 de febrero de 2003, (CONV 542/03).

<sup>188</sup> Entre las asociaciones de la sociedad civil más relevantes en la defensa de los intereses regionales destacará la Asociación de Regiones de Europa (ARE), que hará un seguimiento estrecho de los trabajos de la Convención, adoptando distintos documentos. El mismo Giscard, que ya se sabe que no era muy proclive a los intereses regionales, llegó a reunirse con la ARE, a fin de escuchar sus demandas. Véase al respecto: ASAMBLEA DE LAS REGIONES DE EUROPA, *Reunión con D. Valéry Giscard d'Estaing, Presidente de la Convención Europea*, Valencia, 7 de marzo de 2002, en: <http://www.are-regions-europe.org>.

<sup>189</sup> Entre otros muchos pueden citarse la Asamblea de Regiones de Europa (ARE), el Consejo de Municipios y Regiones Europeas, la Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas, la CALRE, la Asociación de Regiones Europeas con poder legislativo, el Consejo Europeo de Municipios y regiones o la Presidencia del Parlamento Vasco.

<sup>190</sup> Este Grupo de Contacto presidido por Ana de Palacio, estaría constituido por 18 asociaciones representativas de los entes locales y regionales y formularía demandas de reconocimiento de estos niveles en la Constitución, participación en el control de la subsidiariedad y una mayor implicación del Comité de las Regiones en el proceso de toma de decisiones. Véase al respecto: CONVENCION EUROPEA, *Grupos de contacto con la sociedad civil*, 19 de junio de 2002, (CONV 120/02), Anexo V, pp. 12-15.

<sup>191</sup> Véase entre otras: Eduardo ZAPLANA HERNÁNDEZ-SORO, *Dictamen del Comité de las Regiones sobre la delimitación de competencias*, Contribución nº 9, 10 de octubre de 2002, (CONV 26/02); Eduardo ZAPLANA, Jos CHABERT, Manfred DAMMEYER, Patrick DEWAELE, Claude DU GRANRUT y Claudio MARTINI, *Contribución del Comité de las Regiones a la Convención Europea*, Contribución nº 68, 17 de julio de 2002, (CONV 195/02); OBSERVADORES DEL COMITÉ DE LAS REGIONES, *El Comité de las Regiones y el futuro de la Unión Europea*, Contribución nº 197, 17 de enero de 2003, (CONV 494/03); OBSERVADORES DEL COMITÉ DE LAS REGIONES, *El papel de las autoridades regionales y locales en la integración europea*, Contribución nº 216, 30 de enero de 2003, (CONV 520/03);

Europea<sup>192</sup>. Estos observadores, además, participaron en casi todos los Grupos de Trabajo, dejando fuera sólo los que no tenían especial interés para su ámbito de actuación<sup>193</sup>. Así, el Presidente del Comité de las Regiones, Jos Chabert intervendría ante el Grupo de Subsidiariedad, exponiendo la posición de su órgano respecto a la participación de las regiones con competencias legislativas propias en el control político del cumplimiento de este principio. Incluso, presentarían un listado de enmiendas elaboradas en el seno del Comité sobre la propuesta de la Convención<sup>194</sup>.

De todo lo visto se deduce que el debate sobre la dimensión regional europea sería uno de los puntos que más atención recibiría por parte de los convencionales, dada la gran cantidad de contribuciones en ese sentido<sup>195</sup>. Se pediría constantemente al Praesidium la celebración de un debate sobre esta cuestión e, incluso, la creación de un Grupo de Trabajo específico sobre las regiones. Este nunca llegaría a constituirse pero finalmente el Praesidium no pudo más que acceder a desarrollar el debate regional, aunque fuera de la fase de escucha, en la sesión de comienzos de febrero de 2003<sup>196</sup>.

Las estrategias y las demandas de las regiones frente a esta reforma constitucional han cambiado respecto a las anteriores citas intergubernamentales. Por un lado, Jeffery constata que después de la reforma de Maastricht se ha perdido la unidad de todas las regiones en sus demandas frente a las reformas europeas, defendiendo ahora cada una por separado o por grupos intereses particulares<sup>197</sup>. Por otro lado, desde el punto de vista de las demandas, Roig estima que se ha producido una novedad en el debate, pasándose de buscar la participación en el proceso político europeo a perseguir ahora la garantía de las competencias propias frente a la Unión<sup>198</sup>.

No hay que olvidar que los recelos de los Länder alemanes respecto al exceso de actividad comunitaria y la invasión de sus competencias por parte de la Unión ya se arrastraban desde la Conferencia Intergubernamental de 2000 y que su presión es uno de los factores que llevan a

<sup>192</sup> Véanse entre otras muchas: Karel DE GUCHT, Andrew DUFF y Patrick DEWAELE, *Papel de las entidades subnacionales y de las regiones con competencias legislativas*, Contribución nº 55, 26 de junio de 2002, (CONV 152/02) o Claudio MARTINI, *Inclusión de la dimensión regional y local de la Unión Europea en ambas partes del Tratado*, Contribución nº 248, 17 de febrero de 2002, (CONV 561/03).

<sup>193</sup> En la tabla sobre la composición de los órganos *ad hoc* de la Convención puede verse como participaron representantes del Comité de las Regiones en los Grupos de Trabajo Subsidiariedad, Carta, Personalidad Jurídica, Acción Exterior, Simplificación, Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y Europa Social. Véase al respecto la tabla 7 del Anexo IV.

<sup>194</sup> Véase al respecto: OBSERVADORES DEL COMITÉ DE LAS REGIONES, *La futura Parte III de la Constitución*, Contribución nº 325, 20 de mayo de 2003, (CONV 742/03) y OBSERVADORES DEL COMITÉ DE LAS REGIONES, *Propuestas de enmiendas de los artículos 18, 31 y 45*, Contribución nº 362, 16 de junio de 2003, (CONV 803/03).

<sup>195</sup> Sólo contribuciones directamente referidas a los ámbitos regional y local suman cerca de una treintena del total de las 390 que se presentaron a la Convención.

<sup>196</sup> Sobre el resultado del debate, véase: CONVENCION EUROPEA, *Informe resumido de la sesión plenaria*, 6 y 7 de febrero de 2003, (CONV 548/03), pp. 7-12.

<sup>197</sup> Charlie JEFFERY, *The 'Europe of the Regions' from Maastricht to Nice*, op. cit.

<sup>198</sup> Eduardo ROIG MOLÉS, "Una perspectiva regional del debate sobre el futuro de Europa", op. cit., p. 264-266.

la adopción de la Declaración 23 aneja al Tratado de Niza<sup>199</sup>. Constituía una prioridad para los Länder alemanes la clarificación del reparto de competencias, reafirmando el principio de atribución de competencias, definir tres categorías de competencias sin caer en un catálogo cerrado que pueda llevar a la rigidez. Se muestran a favor de mantener una cláusula de flexibilidad como el artículo 308 y de introducir algún tipo de control de la subsidiariedad, siempre y cuando no ralente los procedimientos de toma de decisión<sup>200</sup>.

Esta petición de delimitación de las competencias europeas con objeto de proteger las competencias regionales es compartida por el resto de las regiones con competencias propias<sup>201</sup>. Como norma general desde las regiones europeas se critican los excesos comunitarios en relación a la armonización de legislación nacional para el mercado común, el excesivo detalle de las normas comunitarias, la amplitud de los poderes ejecutivos y de control de la Comisión, sobre todo en lo relativo a las normas de competencia. Además de pedir la reforma de estos extremos, desean una delimitación de las competencias a través de la creación de categorías claramente definidas. Igualmente se pide mayor control en las actuaciones comunitarias que tengan consecuencias financieras y en la aplicación del método de coordinación abierta.

Respecto al ejercicio de las competencias, las regiones vienen demandando una mejora de los mecanismos que garanticen el respeto de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Para ello se pide una forma de control político por los sujetos interesados de la aplicación del principio de subsidiariedad que son los Parlamentos nacionales y, en su caso, los regionales a través de un mecanismo de alerta rápida<sup>202</sup>. En relación al control jurisdiccional de la correcta aplicación de este principio se considera que debe incluirse la legitimación activa ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de los sujetos políticos interesados y desprotegidos por su incumplimiento. De ahí que las regiones con competencias legislativas vengán reclamando la legitimación para poder recurrir al Tribunal de Justicia cuando sus competencias se encuentren afectadas, lo que también solicita el Parlamento Europeo en el Informe Napolitano<sup>203</sup>. Sin embargo, ha alcanzado un apoyo mayor en la diversas contribuciones a la Convención la posibilidad de atribuir al Comité de las Regiones esa legitimación activa en defensa del principio de subsidiariedad.

---

<sup>199</sup> Dicha Declaración programa la siguiente reforma para 2004 y prevé para su preparación un amplio debate extendido a todos los sectores europeos sobre el futuro de Europa. Véase al respecto la Declaración 23 aneja al Tratado de Niza de 26 de febrero de 2001, *DOCE*, C 80 de marzo de 2001, pp. 85-86.

<sup>200</sup> Joachim SCHILD, "Key issues for the European Convention – a German point of view", en: THE CLINGENDAEL INSTITUTE, *Debating Europe's Future: The Political Setting of the European Convention*, Conference Report, The Hague, 22 November 2002, en: <http://www.clingendael.nl>.

<sup>201</sup> COMITÉ DE LAS REGIONES, *Resolución sobre el resultado de la CIG 2000 y el debate sobre el futuro de la UE*, 4 de abril de 2001, (CdR 430/2000).

<sup>202</sup> Véase al respecto: CONVENCION EUROPEA, *Grupo de contacto Regiones y entidades locales*, 31 de enero de 2003, (CONV 523/03).

<sup>203</sup> PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre el papel de los poderes regionales y locales en la construcción europea*, (Informe Napolitano), 29 de enero de 2003, (A5-0427/2002).



A pesar de que las regiones hoy priorizan la garantía de sus competencias, aún continúan demandando su reconocimiento institucional entre los principios generales de la Unión. En este sentido, solicitan junto a la garantía del respeto a la identidad de los Estados miembros una mención expresa a la existencia y el respeto a la organización regional de los Estados miembros<sup>204</sup>. Además desean introducir la obligación de la Comisión de consultar a las regiones para formular las iniciativas políticas y una asociación directa en la ejecución de las mismas. Así se ha encontrado un respaldo regional a la fórmula de los contratos tripartitos entre la Comisión, los Estados y las regiones, sugeridos por el Libro Blanco de la Comisión Europea sobre la Gobernanza<sup>205</sup>.

Numerosas contribuciones hacen referencia al Comité de las Regiones, institución respecto de la cual las regiones con competencias legislativas se encuentran decepcionadas. En general, se plantea una modificación de su composición para dar mayor protagonismo a las regiones con competencias legislativas<sup>206</sup>. Para ello se pide tanto la creación para estas de un foro específico dentro del Comité como una reconsideración de su composición, que no se establezca por Estados sino por regiones. Desde otro punto de vista, se solicita ampliar su incidencia en el proceso comunitario tanto través de incrementar las materias para las cuales sea preceptivo un dictámen del Comité como de asociar al Comité a todas las fases del procedimiento legislativo y no sólo a la formulación de la iniciativa legislativa.

Por último, las regiones también plantean sus demandas en relación a aspectos generales como los valores y los objetivos de la Unión Europea<sup>207</sup>. Así junto a la demanda de constitucionalización de la Carta de Derechos Fundamentales han solicitado que se incluyan entre los valores comunitarios la diversidad cultural y lingüística y que se recoja expresamente como objetivo de la Unión la solidaridad territorial y la cohesión regional.

Como veremos en el capítulo 9 bastantes de sus demandas encontrarían eco en el Tratado Constitucional, lo que le valdría al Comité de las Regiones una valoración positiva en su conjunto, aunque pediría también nuevos avances a la CIG<sup>208</sup>. La Convención había mostrado una rica y constructiva defensa de los intereses regionales, y no sólo a través de sus representantes “oficiales” –los observadores del Comité de las Regiones-. El éxito del traslado

<sup>204</sup> Eduardo ROIG MOLÉS, “Una perspectiva regional del debate sobre el futuro de Europa”, op. cit., p. 291.

<sup>205</sup> Véase al respecto: José CANDELA CASTILLO, “El desarrollo del Libro Blanco de la Gobernanza y la Convención”, en: VV. AA., *Los nuevos actores del proceso de integración europea. Seminario celebrado en Vitoria-Gasteiz los días 7 y 8 de marzo de 2002*, Vitoria-Gasteiz, Parlamento Vasco-European Institute of Public Administration, 2002, pp. 61-75.

<sup>206</sup> Véase entre otras la Declaración de Florencia de las Regiones Legislativas de Europa de 16 de noviembre de 2002, en: <http://www.regleg.org>.

<sup>207</sup> Véase al respecto tanto el Informe Napolitano del Parlamento Europeo ya citado, como el Informe del Grupo de Contacto nº 5 de 31 de enero de 2003 (CONV 523/03).

<sup>208</sup> Véase al respecto: OBSERVADORES DEL COMITÉ DE LAS REGIONES, *Resolución sobre las recomendaciones de la Convención*, Contribución nº 384, 9 de julio de 2003, (CONV 827/03)

de los intereses regionales respondería a las preocupaciones por plasmar diferentes niveles territoriales en la Constitución, compartida por muchos otros convencionales, y a la eficacia de la acción conjunta de miembros y observadores.

#### **7.4.4. Las consultas a la sociedad civil: el Foro de la Sociedad Civil. El fracaso de la Convención de los Jóvenes.**

En la búsqueda de la legitimidad, otra innovación de la Convención sería la de la asociación de la sociedad civil organizada a sus trabajos, persiguiéndose un doble objetivo: conocer las demandas de los ciudadanos para darles respuesta e incrementar el componente democrático del proceso<sup>209</sup>. Se perseguía la participación de la sociedad civil para reforzar tanto la legitimidad del proceso como sus resultados<sup>210</sup>. La asociación de la sociedad civil a los trabajos de la Convención se buscaría a través de diferentes métodos, entre los que destaca la creación del Foro de la Sociedad Civil pero, fundamentalmente, la apertura, transparencia y publicidad de los trabajos y documentos de la Convención. Estas normas permitirían a la sociedad civil conocer el contenido real de los debates, pudiéndose valer de los distintos cauces que abriría la Convención para incidir en ellos. Así, apertura y transparencia son los requisitos básicos para garantizar la eficacia de la participación de la sociedad civil en el proceso.

La sociedad civil es un actor de la realidad política comunitaria que viene desempeñando papeles activos en el funcionamiento corriente desde hace años, aportando una participación ciudadana en el proceso europeo<sup>211</sup>. Las organizaciones de la sociedad civil participan fundamentalmente en el proceso de decisión comunitaria, a través de consultas institucionalizadas que lleva a cabo la Comisión antes de formular sus propuestas legislativas. La contribución que la sociedad civil europea puede hacer al sistema político europeo consiste principalmente en desarrollar un constitucionalismo democrático que salve la brecha existente

<sup>209</sup> Respecto a la asociación de la sociedad civil a la Convención, véase: José CANDELA CASTILLO, "El desarrollo del Libro Blanco de la Gobernanza Europea y la Convención", op. cit.; Emmanuel AUBIN, "Le rôle de la société civile dans les Conventions sur l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux et sur l'avenir de l'Union européenne", *Les Petites affiches. La Loi*, vol. 392, n° 27, février 2003, pp. 9-14; Nicolas BEGER, "Participatory Democracy: organised civil society and the "new" dialogue", *Towards an European Constitution: from Convention to IGC and beyond, International Conference*, London, 1&2 July 2004; Marie-Françoise LABOUZ, "La société civile européenne dans le cadre de la Convention", en: Christian PHILIP y Panayotis SOLDATOS, *La Convention sur l'avenir de l'Europe – essai d'évaluation du projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 209-236; Emanuela LOMBARDO, "The Participation of Civil Society in the Debate on the Future of Europe: Rhetorical or action frames in the discourse of the Convention", *Working Paper de la Universidad de Zaragoza*, 2003.

<sup>210</sup> En este sentido Scott considera que la Convención es una oportunidad redentora para inspirar interés y confianza en la integración europea más allá de las élites europeas, se convierte en definitiva en legitimador del proceso. Jesse SCOTT, "The culture of constitution-making? "Listening at the Convention on the Future of Europe", *German Law Journal*, vol. 3, n° 9, 1 September 2002, en: <http://www.germanlawjournal.com>.

<sup>211</sup> En relación a la participación de la sociedad civil organizada en la Unión Europea, véase: Pedro PARICIO AUCEJO, *Unión Europea y sociedad civil*, Valencia, Universidad Cardenal Herrera-CEU, 2002; Kenneth A. ARMSTRONG, "Civil Society and the White Paper – Bridging or Jumping the Gaps?", *The Jean Monnet Program, Contribution to the Symposium "Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance, 2001*; Gráinne de BÚRCA y Neil WALKER, "Law and Transnational Civil Society: Upsetting the Agenda?", *European Law Journal*, vol. 9, n° 4, September 2003, pp. 387-400; Olivier DE SCHUTTER, "Europe in Search of its Civil Society", *European Law Journal*, Vol. 8, n° 2, 2002, pp. 198-227.

entre la sociedad y la gobernanza transnacional<sup>212</sup>. Como en el caso de los órganos consultivos y del Parlamento Europeo, la Convención ha supuesto la incorporación del papel que la sociedad civil desarrolla en la “normal politics” a la “constitutional politics”.

La sociedad civil no había participado formalmente en la reforma de los Tratados hasta el Foro creado por Laeken y adjunto a la Convención. Generalmente se percibe la creación del Foro como un reconocimiento expreso a la importancia y calidad de las aportaciones de la sociedad civil a la Unión Europea tanto en su funcionamiento cotidiano como en las contribuciones sugeridas a las dos últimas Conferencias Intergubernamentales. Precisamente la misma sociedad civil era una de las partes que más insistentemente pedía la convocatoria de una segunda Convención para abordar la reforma de los Tratados, como veíamos en el capítulo 3.

La Declaración de Laeken crea especialmente el Foro de la Sociedad Civil, como vía para asociar a las organizaciones de ciudadanos al debate sobre el Futuro de Europa que desarrollaría la Convención. Sin embargo, éste no es el único mecanismo a través del cual la Convención do cabida a las relaciones con la sociedad civil. La apertura a la sociedad civil es uno de los rasgos fundamentales de este proceso y una de las prioridades de la Presidencia a la hora de organizar los trabajos. El Presidente, Giscard d'Estaing encargó específicamente a Jean-Luc Dehaene que se encargara de las relaciones con la sociedad civil, dado que era un buen conocedor de la sociedad civil y los grupos de presión.

Bajo su dirección se organizarían hasta cinco vías diferentes para hacer llegar las aportaciones de la sociedad civil a los trabajos de la Convención<sup>213</sup>. En primer lugar, la incorporación de las propuestas del Foro a los debates de la Convención. Segundo, la organización de una sesión plenaria especial de consulta a la sociedad civil, los días 24 y 25 de junio de 2002. En tercer lugar, se pediría a los convencionales que aportaran los resultados de los debates nacionales sobre el futuro de Europa a los trabajos de la Convención. Cuarto, se pidió, como hemos visto, al Comité Económico y Social la organización de diferentes debates con la sociedad civil. Quinto y último, Giscard sugeriría la organización de una Convención de los Jóvenes con el objeto de tener en cuenta las demandas de las generaciones futuras en la redacción de la Constitución que se quería que durara al menos cincuenta años.

Junto a estos cauces formales, estructurados desde el Praesidium, no pueden olvidarse las vías informales de participación en el debate de los representantes de la sociedad civil. Como los protagonistas no dudan en reconocer, los correos electrónicos de los convencionales amanecían cada día llenos a reborar de distintas propuestas, posiciones, enmiendas,

---

<sup>212</sup> Kenneth A. ARMSTRONG, *Civil Society and the White Paper – Bridging or Jumping the Gaps?*, op. cit.

<sup>213</sup> CONVENCIÓN EUROPEA, *La Convención y la sociedad civil*, 13 de mayo de 2002, (CONV 48/02).

comentarios de los representantes de distintas organizaciones de la sociedad civil<sup>214</sup>. Dependía, sin embargo, de cada uno de los convencionales el éxito de estas estrategias y el que esas propuestas fueran bien recibidas y encontraran su cauce hasta los trabajos de la Convención.

El lobbying al que están acostumbrados los representantes de las organizaciones de la sociedad civil en Bruselas estuvo presente también en los pasillos de la Convención, como no podía ser de otra manera, facilitado por la transparencia de los trabajos. Ejemplo de una práctica exitosa en este sentido fue la campaña que la organización de la sociedad civil Initiative and Referendum Institute (IRI) lanzó para promover la ratificación del Tratado- Constitución a través de un referéndum<sup>215</sup>. Lograron que sus argumentos y demandas fueran escuchados por uno de los personajes más activos de la Convención, el eurodiputado francés Alain Lamassoure, quien llevó el asunto a la Convención.

A pesar de no ser objeto ni de debate formal ni de una previsión constitucional, más de cuarenta convencionales se adhirieron a la propuesta de celebración de un referéndum a escala europea en los días de las elecciones al Parlamento Europeo<sup>216</sup>. Este hecho hizo que algunos de los Gobiernos más renuentes se vieran abocados a aceptar la ratificación del Tratado-Constitución a través de una consulta popular<sup>217</sup>. Otro ejemplo exitoso de “lobbying” de esta organización fue el logro de la inclusión en el Tratado-Constitución de la iniciativa popular para un millón de ciudadanos, recogido en el artículo I-46.4 del proyecto de Tratado-Constitución de la Convención Europea<sup>218</sup>.

Igualmente, otra iniciativa exitosa sería la del llamado “G8”, esto es, 8 organizaciones ecologistas líderes que llevaron a cabo una intensa campaña entre los convencionales para que prosperara la iniciativa de incluir entre los objetivos de la Unión la protección y mejora del medioambiente<sup>219</sup>. No puede desdeñarse el papel de “think-tanks” dedicados a la política europea, institutos y centros de investigación europeos o, incluso profesores universitarios

<sup>214</sup> Véase al respecto: Íñigo MÉNDEZ DE VIGO, *El rompecabezas...*, op. cit., p. ; Alain LAMASSOURE, *Histoire secrète de la Convention européenne*, op. cit. pp. 121-138.

<sup>215</sup> Véase el documento base de su campaña que difundieron entre los convencionales: Heidi HÁUTALA, Bruno KAUFMANN y Diana WALLIS, *El reto del referéndum europeo*, Amsterdam, IRI Europa, 2002.

<sup>216</sup> Alain LAMASSOURE y treinta y siete miembros de la Convención, *Referéndum sobre la Constitución Europea*, Contribución nº 291, 31 de marzo de 2003, (CONV 658/03).

<sup>217</sup> En este sentido, en octubre de 2002 la entonces Ministra de Asuntos Exteriores Ana de Palacio en una entrevista descartaba la posibilidad de que el Tratado-Constitución fuera objeto de un referéndum, ya que a su juicio no dejaba de ser un Tratado Internacional, aunque tuviera un componente constitucional muy fuerte. Un año después, sin embargo, el Gobierno al que pertenecía convocaba formalmente el referéndum para la misma fecha de celebración de las elecciones al Parlamento Europeo. Véase respectivamente: “Palacio against referendum on EU Constitution”, *EUObserver*, 31-10-2002; L. O. 17/2003, de 28 de noviembre, de medidas para la celebración simultánea de las elecciones al Parlamento Europeo y del Referéndum sobre el Proyecto de Constitución Europea, BOE nº 286, de 29-11-2003, p. 42.532.

<sup>218</sup> Sobre las vicisitudes que sufrió esta iniciativa hasta ser incluida en el Título sobre la vida democrática de la Unión, véase: Alain LAMASSOURE, *Histoire secrète de la Convention européenne*, op. cit., p. 424.

<sup>219</sup> Esta red de organizaciones lanzaría una campaña de protestas contra la primera propuesta de los 16 primeros artículos con la intención de que la dimensión medioambiental saliera reforzada. Véase al respecto: *Euractiv*, 28-2-2003.

individuales, que asistirían a buen número de convencionales con su conocimiento técnico poniendo a su disposición desde propuestas completas de Constitución hasta asesoría sobre las consecuencias de la adopción de determinadas disposiciones.

La Declaración de Laeken define el Foro como “una red estructurada de organizaciones que serán informadas con regularidad de los trabajos de la Convención” y preveía que puedan participar en ella organizaciones que representen a la sociedad civil como los interlocutores sociales, medios económicos, organizaciones no gubernamentales, círculos académicos, etc.<sup>220</sup>. El único requisito exigido a las organizaciones de la sociedad civil para integrarse en el Foro sería la presentación de una contribución escrita<sup>221</sup>. Esto ha abierto notablemente la participación de organizaciones en el Foro, hasta 207 organizaciones y grupos<sup>222</sup>. La gran heterogeneidad de los participantes, sin embargo, no supone una garantía de representatividad<sup>223</sup>. La representatividad es un problema general que afecta a la sociedad civil que se dice interlocutora de una determinada organización política<sup>224</sup>. En el plano europeo, sobre todo, está en duda en qué medida representan exclusivamente determinados intereses de la naturaleza que sea aún cuando se digan interlocutores de la ciudadanía<sup>225</sup>. El Foro se organizó fundamentalmente mediante la creación de una página web en Internet, donde se daba la oportunidad a la ciudadanía de seguir el debate y contribuir al mismo si así lo deseaban<sup>226</sup>.

La Declaración de Laeken contempla dos vías de interacción del Foro en los trabajos de la Convención: por una parte, sus contribuciones a la Convención, para determinar cuáles son las expectativas de los ciudadanos frente a Europa; por otra, se prevé la consulta por parte de la Convención a las organizaciones en casos concretos<sup>227</sup>. El Foro recibió 1264 contribuciones

<sup>220</sup> Declaración de Laeken sobre el futuro de Europa, op. cit.

<sup>221</sup> En relación a las reglas de participación en el Foro, véase: SECRETARIO GENERAL, “Anexo II: La Convención y el Foro”, *Trabajos posteriores a la sesión inaugural*, 8 de marzo de 2002, (CONV 08/02), pp. 4-9.

<sup>222</sup> Participan organizaciones de lo más diversas: foros políticos institucionalizados de regiones o colectividades locales como pueden ser la Asamblea de Regiones de Europa (ARE) o el Consejo de Municipios Europeos y Regiones; organizaciones económicas y sociales como el Centro Europeo de Empresas Públicas, el Club de Venecia o la Asociación Europea de Cooperativas; universidades e institutos como el Colegio de Europa de Brujas o Think Tanks; Iglesias, grupos ecologistas, de defensa de los animales, etc. A efectos de organizar las contribuciones el Foro estructuró a las organizaciones participantes en cuatro sectores: política o colectividades públicas, socioeconómicas, mundo académico y círculos de reflexión y otras organizaciones, sociedad civil, ONG y corrientes de pensamiento.

<sup>223</sup> En este sentido, Closa advierte algunas carencias de representatividad del Foro como que no haya ningún grupo portugués, la participación de organizaciones de los países candidatos sea muy pequeña o que algunos grupos sociales no se encuentren defendidos. Véase al respecto: Carlos CLOSA, “Improving EU Constitutional Politics? A Preliminary Assessment of the Convention”, op. cit., p. 16.

<sup>224</sup> Christine FERRARI-BREEUR, “La Convention: évaluation d'une méthode de changements constitutionnels dans l'Union européenne”, en: PHILIP, Christian y SOLDATOS, Panayotis, *La Convention sur l'avenir de l'Europe – essai d'évaluation du projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 1-21, p. 7.

<sup>225</sup> Nos planteamos en este sentido la dificultad de definir el concepto de “sociedad civil europea” y delimitarlo claramente de los llamados “grupos de presión” o lobbies. Véase: Marie-Françoise LABOUZ, “La société civile européenne dans le cadre de la Convention”, op. cit., pp. 209-213.

<sup>226</sup> La página-web del Foro de la Sociedad Civil, que aún puede consultarse es: [http://europa.eu.int/constitution/futurum/forum\\_convention](http://europa.eu.int/constitution/futurum/forum_convention).

<sup>227</sup> Respecto a las consultas puntuales, puede citarse como ejemplo que el Praesidium consultó expresamente al Grupo de Contacto nº 5, colectividades regionales y locales, con vistas a preparar el documento de reflexión que había de guiar el debate sobre la dimensión regional y local de Europa. Tal documento, por tanto, recoge las reflexiones y demandas de las organizaciones de la sociedad civil representativas de estos sectores. Véase al respecto: CONVENCION EUROPEA, *La dimensión regional y local en Europa*, 29 de enero de 2003, (CONV 518/03).

por parte de las organizaciones registradas, que estaban a disposición de los convencionales<sup>228</sup>. A su vez, la Secretaría de la Convención periódicamente eleboraría informes sobre las principales cuestiones abordadas en el Foro<sup>229</sup>.

Como vía de estructurar los contactos con el Foro, el Presidium decidió la constitución de ocho Grupos de contacto entre la Convención y las organizaciones del Foro, formados en torno a los temas de su interés. Estos Grupos estaban presididos por un miembro del Presidium y han sido consultados puntualmente cuando así ha sido necesario, manteniéndose el contacto todo a lo largo de los trabajos de la Convención. Los Grupos constituidos son: sector social, medio ambiente, mundo académico y círculos de reflexión, ciudadanos e instituciones, regiones y entidades locales, derechos humanos, desarrollo y cultura.

La forma en que el Presidium estructuró las relaciones con el Foro recogen estos dos cauces. Así en la primera fase de los trabajos de la Convención, la de escucha, se programó una sesión plenaria dedicada a las audiencias a las organizaciones de la sociedad civil de ámbito europeo inscritas en el Foro, celebrada los días 24 y 25 de junio de 2002<sup>230</sup>. Esa sesión se organizó a través de los Grupos de Contacto, cuyos representantes expusieron ante los convencionales las principales demandas acordadas en su seno por las ONGs y asociaciones inscritas en el Foro<sup>231</sup>. Estas “jornadas abiertas de la sociedad civil”, fueron presididas por Dehaene, como Vicepresidente encargado de las relaciones con la sociedad civil y fueron celebrada en el hemiciclo del Parlamento Europeo, con el fin de que todas las organizaciones interesadas pudieran seguirlas en directo. Se celebraron además reuniones reducidas de las organizaciones con miembros de la Convención y se les permitió a las ONGs que organizaran “stands” para difundir sus ideas y proyectos.

Esta sesión-jornada de puertas abiertas fue muy bien recibida desde las ONGs presentes en el Foro que querían una relación más estructurada y visible con la Convención. En términos de participación, tuvo un gran impacto, asistiendo como público gran número de ONGs. Sin embargo, a juicio de Begger, la repercusión política de esta reunión en los trabajos de la Convención fue pequeña, aunque su carácter simbólico bastante importante<sup>232</sup>.

Las escuchas de la sociedad civil se vieron enriquecidas, además, con la solicitud por parte del Praesidium a los convencionales de que presentaran con carácter previo a la sesión los

<sup>228</sup> Valéry Giscard D'ESTAING, *Informe al Presidente del Consejo Europeo*, Roma, 18 de julio de 2003, (CONV 851/03). Es el documento 8 del Anexo I.

<sup>229</sup> A mitad de los trabajos de la Convención, la Secretaría hizo público un documento-resumen con las principales aportaciones de la sociedad civil. Véase: CONVENCION EUROPEA, *Resumen de las contribuciones al Foro*, 19 de junio de 2002, (CONV 112/02).

<sup>230</sup> CONVENCION EUROPEA, *Informe resumido de la sesión plenaria*, 24 y 25 de junio de 2002, (CONV 167/02).

<sup>231</sup> CONVENCION EUROPEA, *Grupos de contacto con la sociedad civil*, 19 de junio de 2002, (CONV 120/02).

<sup>232</sup> Nicolas BEGER, “Participatory Democracy: organised civil society and the “new” dialogue”, op. cit., p. 8.

resultados de sus debates nacionales sobre el futuro de Europa<sup>233</sup>. Se quería así completar la contribución al debate presentada por las ONGs de escala europea por una visión de los planteamientos de la sociedad civil a escala nacional. Los distintos convencionales se ocuparon así de presentar informes sobre los distintos debates nacionales, tanto en los Estados miembros como en los candidatos<sup>234</sup>. En esa sesión, igualmente, los órganos de la Unión presentaron sus ideas sobre el debate europeo, dado el doble papel que presentaban CESE, Comité de las Regiones e interlocutores sociales como órganos pero también parte de la sociedad civil organizada. En el epígrafe relativo al Comité Económico y Social se ha presentado ya las iniciativas que este órgano emprendió para fomentar el debate.

A iniciativa del Presidente Giscard, se convocó una Convención de los Jóvenes, que trabajó durante cuatro días y presentó sus resultados a la Convención el 12 de julio de 2002<sup>235</sup>. Se determinó que esta Convención tuviera un total de 210 miembros, sin distinción entre titulares y suplentes nombrados de la siguiente manera: 6 por cada Estado miembro, nombrados por los miembros titulares y suplentes de la Convención que representan a los Gobiernos o los Parlamentos Nacionales; 32 por el Parlamento Europeo; 4 por la Comisión, y 6 por el Presidente y los Vicepresidentes<sup>236</sup>. Se establecen además unos criterios de equilibrio y diversidad en cuanto a edad, sexo, formación, situación profesional, etc. y se recomienda a los convencionales que para su nombramiento acudan a las organizaciones de juventud de ámbito nacional o europeo<sup>237</sup>.

La Convención de los Jóvenes se reunió y trabajó durante cuatro días consecutivos, presentando al término a la Convención el resultado de sus debates el día 12 de julio de 2002<sup>238</sup>. A juicio de autores y observadores, el experimento de Giscard resultó en un fiasco en todos los sentidos. Los convencionales nombraron para esta Convención a los “cachorrillos de eurócratas”, a las juventudes de sus partidos políticos y organizaciones, ya muy integrados en el sistema<sup>239</sup>. Frente a la intención de que la Convención de los Jóvenes diera un soplo de aire

<sup>233</sup> CONVENCION EUROPEA, *Preparativos de las sesiones plenarias dedicadas a la sociedad civil (24-25 junio)*, 31 de mayo de 2002, (CONV 79/02).

<sup>234</sup> Respecto a los distintos debates véanse los siguientes documentos de la Convención Europea: Alemania (CONV 108/02); Austria (CONV 174/02); Bélgica (CONV 137/02); Bulgaria (CONV 147/02); Chipre (CONV 140/02); Dinamarca (CONV 151/02); Eslovaquia (CONV 109/02); Eslovenia (CONV 149/02); España (CONV 136/02); Estonia (CONV 145/02); Finlandia (CONV 165/02); Francia (CONV 139/02); Grecia (CONV 105/02); Hungría (CONV 142/02); Irlanda (CONV 135/02); Italia (CONV 110); Letonia (CONV207/1/02 REV); Lituania (CONV 146/02); Luxemburgo (CONV 134/02); Malta (CONV 141/02); Países Bajos (CONV 169/02); (Polonia (144/02); Portugal (CONV 104/02); Reino Unido (CONV 139/02); República Checa (CONV 148/02); Rumania (143/02); Suecia (138/02) y Turquía (CONV 174/02).

<sup>235</sup> En su discurso inaugural del 28 de febrero, Giscard ya manifestó su intención de convocar una Convención de los Jóvenes que celebraría sesiones siguiendo su modelo. Véase al respecto: Valéry GISCARD D'ESTAING, *Discurso en la sesión inaugural de la Convención Europea*, 28 de febrero de 2002, (CONV 04/02), p. 18.

<sup>236</sup> CONVENCION EUROPEA, *Convención de los Jóvenes*, 28 de marzo de 2002, (CONV 15/02).

<sup>237</sup> La Convención de los Jóvenes cuenta con su propia página-web donde puede encontrarse datos relativos a su composición, trabajos y actividades: <http://www.youth-convention.net>.

<sup>238</sup> El informe resultante de los trabajos de la Convención de los Jóvenes puede encontrarse en: CONVENCION EUROPEA, *Texto definitivo adoptado por la Convención de los Jóvenes*, 19 de julio de 2002, (CONV 205/02).

<sup>239</sup> La Convención de los Jóvenes, incluso, no estuvo exenta de algunos escándalos, como que muchos de los nombrados obviarán los requisitos que se habían dado para su nombramiento. En relación a la decepción que produjo el experimento, véase: Peter NORMAN, *The Accidental Constitution...*, op. cit., pp. 41-42; Íñigo MÉNDEZ DE VIGO, *El rompecabezas...*, op. cit., pp. 203-207.

fresco a los trabajos de la Convención con ideas novedosas y audaces, el documento final es una repetición de las opiniones federalistas más extendidas en el universo bruselense, que no aporta nada nuevo. A pesar de que se reunió sólo en esa ocasión, la Convención de los Jóvenes siguió de cerca el resto de los trabajos de la Convención: su Presidente Filibeck se convirtió en un “observador oficioso” e hicieron público al final de los trabajos un informe en que valoran el resultado de la Convención<sup>240</sup>.

Las valoraciones que recibe de la doctrina la participación de la sociedad civil en los trabajos de la Convención generalmente coinciden en estimar positivo su protagonismo pero lamentan que no se ha aprovechado enteramente todo su potencial. En este sentido, Scott aplaude la idea de incorporar cuantas más voces a la Convención pero critica las organizaciones de la sociedad civil presentes en el Foro, excesivamente “eurócratas”, insertadas ya en el funcionamiento institucional europeo, sin que sirvan de cauce de comunicación con el gran público<sup>241</sup>.

De la misma manera Jo Shaw considera que existe una diferencia considerable entre las demandas de la sociedad civil y las cuestiones tratadas por la Convención, de forma que no parece que los cauces de comunicación funcionen correctamente<sup>242</sup>. Beger subraya, por su parte, la importancia de las redes informales de comunicación entre sociedad civil y convencionales frente a las estructuradas puestas en pie por la Convención, que hicieron que muchas demandas de la sociedad civil llegaran al articulado del Tratado Constitucional<sup>243</sup>.

De esas conquistas, la fundamental, que incidirá en la explicitación del propio modelo político de la construcción europea es la inclusión del principio de democracia participativa como uno de los elementos del modelo<sup>244</sup>. En conclusión, la Convención Europea reafirma la importancia del papel de la sociedad civil en la construcción europea no sólo como actor de las reformas constitucionales y el funcionamiento diario sino también como un añadido de legitimación a este nuevo sistema político.

Ahora bien, es preciso reconocer que la asociación de la sociedad civil abre el proceso a determinadas categorías de personas pero está lejos de afectar al conjunto de los ciudadanos europeos<sup>245</sup>. Por ello la legitimación del proceso no puede hacerse descansar exclusivamente

<sup>240</sup> CONVENCIÓN EUROPEA, *Reacción de la Convención de los Jóvenes al proyecto de Constitución*, 3 de junio de 2003, (CONV 788/03).

<sup>241</sup> Jesse SCOTT, “The culture of constitution-making? Listening at the Convention on the Future of Europe”, op. cit.

<sup>242</sup> Jo SHAW, *Process, Responsibility and Inclusion in EU Constitutionalism. The challenge for the Convention on the Future of the Union*, The Federal Trust for Education and Research, June 2002, en: [http://www.fedtrust.co.uk/eu\\_constitution](http://www.fedtrust.co.uk/eu_constitution).

<sup>243</sup> Nicolas BEGER, “Participatory Democracy: organised civil society and the “new” dialogue”, op. cit., p. 8.

<sup>244</sup> Véase al respecto el artículo 46 de la parte I de la Constitución Europea (CONV 820/03).

<sup>245</sup> Christine FERRARI-BREEUR, “La Convention: évaluation d’une méthode de changements constitutionnels dans l’Union européenne”, en: PHILIP, Christian y SOLDATOS, Panayotis, *La Convention sur l’avenir de l’Europe – essai d’évaluation du projet de Traité établissant une Constitution pour l’Europe*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 1-21, p. 6.



sobre la participación de la sociedad civil, sino que encuentra su principal sustento en la inclusión de representantes directos de la ciudadanía a través del Parlamento Europeo y los Parlamentos Nacionales. En conclusión, si la democracia participativa ayuda a socialización y legitimación de un proceso político no puede en ningún sustituir la función esencial de los representantes directos de los ciudadanos.

#### **7.5. EL OBJETIVO DE SOCIALIZACIÓN: LA OPINIÓN PÚBLICA Y LOS EUROBARÓMETROS.**

La Convención Europea se lanza desde la inquietud de “acercar” la Unión Europea a sus ciudadanos, a través de ampliar el número de actores implicados en la reforma de los Tratados. Ello no sólo por un deseo de incrementar la democracia y la legitimación del proceso sino también desde la perspectiva de que un mayor número de actores de distintas procedencias y, sobre todo nacionales, podía reforzar el efecto socializador de la Convención Europea y llevar hasta el ciudadano de a pie el contenido de los debates de la política constitucional. Se trataba así de acabar con la idea de la Europa de los burócratas escondidos en su torre de marfil.

Se perseguía que cada uno de los convencionales pudiera ante sus instituciones de origen y ante sus países explicar y hacer llegar a la ciudadanía el alcance y significado de la reforma. Ya se ha visto como el debate de los trabajos y discusiones de la Convención con las instituciones de origen ha sido desigual entre los convencionales, sobre todo entre los parlamentarios nacionales. Por otra parte, muchos de los convencionales multiplicaron su presencia en los más diversos foros y encuentros organizados en sus países de origen o en otros para explicar, primero, los trabajos de la Convención y, después, el propio Tratado-Constitución.

No faltarían iniciativas ingeniosas: así la primera “Primavera de Europa” surgiría de un grupo de convencionales en 2002. Esta iniciativa, consistente en la visita de los convencionales a diversas escuelas europeas, con el fin de difundir el conocimiento sobre Europa, aún continúa con vida hoy día<sup>246</sup>. Dentro del objetivo de socialización cabe incluir también la gran cantidad de convencionales que han recogido su experiencia de la Convención o su conocimiento sobre el Tratado-Constitución en libros o artículo, más modestamente, en conferencias o artículos

---

<sup>246</sup> En la actualidad la iniciativa “Primavera de Europa” es sostenida por Schoolnet y la Comisión Europea. El día 21 de marzo se organizan actividades de debate y diálogo en centros educativos de todo Europa en las que participan eurodiputados. Puede encontrarse información sobre la “Primavera de Europa” del año 2006 en la siguiente página web: <http://www.springday2006.org>.

más reducidos<sup>247</sup>. Algunos de ellos, además, publicaban artículos sobre la Convención en la prensa nacional<sup>248</sup>.

La socialización es el objetivo que guía la transparencia de los trabajos de la Convención, sobre todo, la práctica de poner a disposición de la ciudadanía sus documentos en la red, prácticamente a tiempo real<sup>249</sup>. Esa misma intención estaría también muy presente en la creación del Foro de la sociedad civil como medio para vincular a estas organizaciones al proceso de las reformas y que, a su vez, pudieran trasladar a sus integrantes los contenidos del debate. La apertura de los trabajos abrían la posibilidad de que cualquier periodista o ciudadano interesado pudiera asistir a todas las sesiones de la Convención<sup>250</sup>. La organización de ruedas de prensa tras cada una de las sesiones plenarias de la Convención se buscaba además que la prensa tomara interés por los debates y diera cuenta de ellos en los medios de comunicación nacionales.

También hay que subrayar la inquietud mediática de Giscard, que buscaba expresamente la visibilidad de la Convención en distintas arenas e, incluso, en otros países<sup>251</sup>. Su presencia en los medios de comunicación a través de entrevistas, declaraciones provocativas o de artículos firmados por él o por el triunvirato presidencial sería frecuente. Incluso no despreciará nuevos cauces de comunicación y debate como es hasta la celebración de un “chat” por Internet<sup>252</sup>. Aunque no todas sus manifestaciones públicas pueden ser calificadas de afortunadas, lo cierto es que la Convención ocupaba titulares<sup>253</sup>. Su búsqueda incansable de visibilidad para la Convención le llevó, incluso, a solicitar a la Presidencia griega la celebración de una Cumbre

<sup>247</sup> La bibliografía anexa a este trabajo da una buena cuenta de ellos; no sólo hay que destacar las grandes obras, sino el gran número de artículos de prensa o de revistas especializadas en que los convencionales transmitieron su experiencia de la Convención. Téngase en cuenta que en la bibliografía anexa, por nuestras limitaciones lingüísticas sólo se recoge una pequeña proporción de los mismos.

<sup>248</sup> En este sentido puede citarse la columna de Íñigo Méndez de Vigo en el Diario ABC o la contribución semanal de Josep Borrell en la revista de actualidad política El Siglo.

<sup>249</sup> En el Informe que el día 18 de julio Giscard presenta al Presidente del Consejo Europeo ofrece el dato de que la página web de la Convención recibió una media de 47.000 visitantes al mes, salvo en junio de 2003, que por la expectación levantada por las discusiones finales alcanzaría las 100.000 visitas. Véase al respecto: Valéry Giscard D'ESTAING, *Informe al Presidente del Consejo Europeo*, Roma, 18 de julio de 2003, (CONV 851/03). Es el documento nº 8 del Anexo I.

<sup>250</sup> La asistencia de periodistas expertos en asuntos europeos –como Peter Norman o Alain Dauvergne- a todas las sesiones de la Convención les daría una buena base para redactar sus crónicas de la Convención, crónicas que nos están resultando de gran utilidad para la elaboración de este trabajo. Otros expertos en asuntos europeos, procedentes de “think-tanks” o institutos universitarios asistirían y harían sus propios resúmenes o comentarios de lo sucedido en las sesiones plenarias de la Convención. En este último sentido, puede encontrarse unos interesantes comentarios de cada una de las sesiones de la Convención, elaborados por Ben Crum en el portal de la red de institutos europeos EPIN. (<http://www.epin.org>).

<sup>251</sup> A lo largo de los trabajos de la Convención, tanto Giscard como los Vicepresidentes asistirán a multitud de actos organizados por las más diversas instituciones en los países europeos. Giscard, incluso, viajaría a Estados Unidos o China para dar a conocer allí los trabajos de la Convención Europea.

<sup>252</sup> Giscard tomó parte en un chat con los internautas interesados el 28 de octubre de 2002, la misma fecha de presentación del “esqueleto”. La transcripción del mismo puede encontrarse en: [http://europa.eu.int/constitution/futurum/documents/other/chat281002\\_es.pdf](http://europa.eu.int/constitution/futurum/documents/other/chat281002_es.pdf).

<sup>253</sup> Entre las más infaustas declaraciones cabe recordar aquellas recogidas en una entrevista al diario Le Monde en las que mantenía que la adhesión de Turquía a la Unión Europea sería el fin del proyecto europeo. Estas manifestaciones, al día siguiente de la victoria del partido islamista moderado, no sólo molestarían a los convencionales turcos sino que abrieron un conflicto diplomático con el Gobierno de este país, que los Gobiernos de los Estados miembros tuvieron que suavizar. *Le Monde*, 9-11-2002.

especial para entregar la propuesta de la Convención, a lo que el Consejo Europeo finalmente no accedió.

La intención de llegar a la ciudadanía europea durante el periodo de gestación y aprobación de la reforma es clara. Las instituciones europeas tendrían este mismo empeño, llevando a cabo multitud de iniciativas de difusión de los trabajos de la Convención<sup>254</sup>. Comparado con una CIG clásica, la Convención y su resultado ha producido una ingente literatura, tanto divulgativa como científica. Desde el punto de vista científico esto no es raro, dado que la novedad del proceso político, del método y del objetivo de redacción de una Constitución ha atraído naturalmente la atención de la doctrina especializada. Para Lenaerts y Van Nuffel, efecto de la Convención, las negociaciones sobre la Constitución han sido seguidas incluso por los medios no especializados, lo que ha provocado en la mayor parte de los Estados miembros un debate de sociedad antes nunca conocido<sup>255</sup>.

La Convención igualmente ha recibido por parte de la prensa una atención desconocida en el caso de cualquiera de las reformas anteriores. Lógicamente, durante el último mes la Convención ocuparía páginas de los diarios con una frecuencia prácticamente diaria, debido a las tensiones finales y la incertidumbre sobre el éxito final. A lo largo del desarrollo, la cobertura de los debates de la Convención sería desigual, debido a que la Convención tampoco era susceptible de generar titulares llamativos todos los días.

Muchas veces la prensa de cada país no reflejaría fielmente los debates y acontecimientos sino que les daría una visión nacional, distorsionadora o, incluso, sensacionalista<sup>256</sup>. En ocasiones ese debate ha aprovechado la discusión de la Convención para centrarse en otros temas como ha sido una crítica general de la Unión, en el caso británico<sup>257</sup>. También muchas veces se ha centrado en aspectos retóricos dándoles una importancia que no tenían en los debates reales. En este sentido, puede recordarse cómo la prensa española se centró en buena parte en el

<sup>254</sup> La Comisión Europea y el Parlamento abrirían sendas páginas web para difundir los debates sobre el futuro de Europa, los trabajos de la Convención y las contribuciones de las instituciones e, incluso, la sociedad civil a los mismos. La de la Comisión sería el sitio "Futurum" (<http://europa.eu.int/constitution/futurum;>) y "2004" se llamaría en del Parlamento Europeo (<http://www.europarl.eu.int/Europe2004>). En su página web el Parlamento Europeo, comprometido con la apertura y trascendencia de los trabajos de la Convención recogerá una transcripción de cada una de las sesiones plenarias. Durante la fase de ratificación, Comisión, Parlamento y Comité de las Regiones asociados pondrán en marcha la iniciativa "1000 debates para Europa" con el objeto de dar a conocer y debatir con la ciudadanía europea el contenido de la Constitución.

<sup>255</sup> Koen LENAERTS y Piet VAN NUFFEL, "La Constitution pour l'Europe et l'Union comme entité politique et ordre juridique", *Cahiers de droit européen*, nºs 1-2, 2005, pp. 13-125, p. 17.

<sup>256</sup> Esto no deja de ser una problemática general de la cobertura de la política europea por parte de la prensa. Véase al respecto: Dominique MARQUETI (Dir.), *En quête d'Europe. Médias européens et médiatisation de l'Europe*, Rennes, Presses de l'Université de Rennes, 2004.

<sup>257</sup> Cabe así citar a título de ejemplo la ofensiva de la prensa conservadora británica contra la Convención y el Tratado Constitucional, acusando a Blair de haber cedido la soberanía británica. El diario "The Sun", perteneciente al magnate conservador Rupert Murdoch, durante el año 2003, llevaría a cabo una violenta campaña contra la Convención, su Presidente y aquellos Estados miembros que se habían opuesto a la Guerra de Irak. Así, el 15 de mayo de 2003 su titular de portada afirmaría que tras 1000 años de independencia Blair ha entregado Gran Bretaña a Europa y hace un llamamiento a los británicos pidiendo que salven Gran Bretaña. La actitud de la prensa no dejaría de tener efectos directos en la posición del Reino Unido en la Convención, cada vez más defensiva. Véase al respecto: Anand MENON, "Leading from behind: Britain and the European Constitutional Treaty", op. cit.

debate sobre la inclusión o no en la Constitución de una referencia a la herencia cristiana de la Unión, cuestión que estuvo lejos de condicionar el consenso convencional, como parecía del debate nacional sobre la cuestión.

Cabe preguntarse, sin embargo, si esto se ha logrado efectivamente, si la Convención Europea ha reforzado la visibilidad del proceso de reforma y ha contribuido a un mejor conocimiento por parte de la ciudadanía del proceso de integración europea. A nuestro juicio, la mejor manera de ver si los trabajos de la Convención y sus debates llegan al ciudadano de a pie es estudiar los resultados de las encuestas de opinión pública a escala europea, los Eurobarómetros. Los Eurobarómetros standard, esto es, las encuestas de opinión encargadas semestralmente por la Comisión europea ya incluían algunas preguntas referentes a la Constitución Europea y la extensión de algunas políticas, como la Política Exterior y la Defensa europea. Además, en la etapa final de los trabajos de la Convención y en el otoño siguiente se realizaron dos Eurobarómetros especiales para examinar la trascendencia pública de los trabajos de la Convención y su opinión ante el resultado de la misma.

Examinaremos, en primer lugar, a través del estudio de los Eurobarómetros estándar si la información sobre la Convención contribuyó a una modificación de las percepciones de los ciudadanos de la Unión Europea (UE 15) frente a la Unión Europea, en relación a una Constitución Europea y respecto a su conocimiento de la misma. Para ello hemos planteado la evolución de los Eurobarómetros desde el otoño de 2001 hasta el otoño de 2003 cubriendo ampliamente todo el periodo de la Convención<sup>258</sup>. Hemos examinado en estos Eurobarómetros dos conceptos permanentes, la evolución de la actitud de los europeos respecto a la pertenencia a la Unión Europea y en relación a la aprobación de una Constitución Europea. Desde el momento de la convocatoria de la Convención hasta el fin de ésta no hay una modificación perceptible respecto a la pertenencia a la Unión, manteniéndose entre el otoño de 2001 y la primavera de 2003 en torno al 54%<sup>259</sup>. En el otoño de 2003, ésta caerá por primera vez por debajo del 50%, al 48%.

En relación a la posición de los europeos respecto a una hipotética Constitución Europea, estos siguen siendo una mayoría, alcanzando su punto más alto en el otoño de 2001 (un 67%), bajando en la primavera de 2002 al 63% y recuperándose en el otoño hasta el 65%. En 2003 volvería a caer al 63% en primavera y al 62% en el otoño. Los Eurobarómetros 57 y 58 correspondientes a primavera y otoño de 2002, además añadirían una pregunta en relación al conocimiento sobre la Convención Europea, en ambos sólo el 28% de los encuestados habrían

---

<sup>258</sup> Se trata de los Eurobarómetros estándar nº 56 a 60, cuyos estudio de campo van desde octubre y noviembre de 2001 a octubre y noviembre de 2003. Todos ellos pueden encontrarse en la página de la Comisión Europea dedicada a los estudios de opinión pública: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion](http://ec.europa.eu/public_opinion).

<sup>259</sup> Véase al respecto la tabla anexa sobre la opinión pública europea hacia la Convención. Es la tabla nº 5 del Anexo IV.

oido hablar sobre la Convención Europea. En el Eurobarómetro nº 59, correspondiente a la primavera de 2003, además se harían una serie de preguntas sobre la composición de la Convención y el destino de su producto final, que mostrarían que entre un 57 y un 74% estaban indecisos e incapaces para contestar.

Los dos eurobarómetros especiales sobre la Convención Europea arrojarían un conocimiento bajo de la misma tanto en los 15 Estados miembros como en una hipotética Unión Europea a 25<sup>260</sup>. Así en junio de 2003, en el momento álgido de cobertura mediática, una minoría de ciudadanos de la UE a 25, solo un 45% habrían oído hablar de la Convención Europea, siendo el mismo porcentaje para la UE de 15 miembros. En octubre de ese mes, una vez terminada la Convención, el porcentaje caería al 39% en el caso de la UE a 15 y al 38% en el de la UE a 25.

En relación al texto elaborado por la Convención, en junio de 2005, sólo un 33% en la Europa de los 15 sabría que se trataba de un Tratado Constitucional, siendo de un 32% en la UE a 25. Sorprende en este momento que una mayoría de ciudadanos no saben qué tipo de texto elabora la Convención (un 52% en la UE a 15 y un 51% en la UE a 25). En octubre de 2003, el porcentaje de ciudadanos que conoce que la Convención elaboró un Tratado Constitucional cae hasta el 28%. Examinadas otras variables como el interés de los ciudadanos por aprender sobre la Constitución nos encontramos con la sorpresa de que éste no es alto en junio de 2003 (39% en la UE a 25) pero que sube espectacularmente en octubre llegando al 47%. Por último, el porcentaje de ciudadanos que se dice satisfecho de los resultados de la Convención es de un 30% en junio de 2003 tanto para la UE a 15 como la UE a 25 y caerá al 29% en octubre de este mes.

Tomados individualmente los resultados ofrecidos por los Eurobarómetros no parecen muy alentadores. En primer lugar, las oscilaciones percibidas en los estándares no se deben a la incidencia de la Convención sino que se explican por otros factores: la percepción de las amenazas internacionales, el deterioro de la situación económica y social, etc. En los relativos a la Convención Europea, vemos que sólo una minoría de la población ha oído hablar de la Convención y se muestra interesada por su trabajo<sup>261</sup>. En base a esto cabría determinar un bajo efecto socializador como efecto de la Convención Europea. Sin embargo, como nota Gemma Mateo González, si se compara con la CIG los resultados cobran otro cariz: así a título

<sup>260</sup> La Comisión Europea encargaría dos Eurobarómetros especiales en relación a la Convención Europea, el primero de ellos se elaboró en junio de 2003 mientras que el segundo tendría lugar en octubre del mismo año. Véase respectivamente: EUROPEAN COMMISSION, *Flash Eurobarometer nº 152*, June 2003; EUROPEAN COMMISSION, *Flash Eurobarometer nº 152, Wave 2*, October 2003 en: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion](http://ec.europa.eu/public_opinion).

<sup>261</sup> Para Jeanbart, la Convención perpetúa la negociación por lo alto; se ha desarrollado en una relativa indiferencia por parte de la opinión pública europea; y no ha suscitado el debate entre el gran público durante su celebración. Bruno JEANBART, "Les opinions européennes face au traité constitutionnel", *Politique étrangère*, nº 2, 2005, pp. 273-283, p. 273.

de ejemplo durante la CIG 1996-1997 tan sólo un escaso 15% conocía que se estaba preparando una negociación<sup>262</sup>.

La Convención es la cita constitucional sobre la cual más se ha escrito, tanto por parte de sus protagonistas –lo cual es fácil sólo por su número- como por parte de la doctrina, analistas y observadores, lo que se explica por su carácter novedoso, abierto, y más político. También ha recibido una cobertura sin precedentes respecto a las CIGs por parte de la prensa, aunque ésta no dejó de encontrar dificultades por el carácter todavía muy técnico de los debates. Respecto a sus efectos socializadores, vista en solitario, la Convención no ha producido un giro total respecto a la percepción de los ciudadanos de la Unión Europea, cambiando sus percepciones radicalmente. Sin embargo, comparada con las CIGs, sí se ha producido un importante efecto socializador, siendo consciente de la existencia de una reforma y de su contenido un porcentaje de población que nunca lo estuvo en ninguna de las CIGs anteriores.

#### **7.6. CONCLUSIÓN: LEGITIMIDAD CRECIENTE DEL MÉTODO DE CONVENCIÓN RESPECTO AL DE LAS CONFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES TANTO EN TÉRMINOS FORMALES COMO REALES.**

El “déficit de legitimidad” es una de las causas principales que llevan a los gobiernos a encargar a una Convención la preparación de la gran reforma que exige la ampliación. Buscan a través de la asociación de un número mayor de actores la permeabilidad de los debates al ciudadano, en la etapa de preparación de la reforma, a través de un método que parece más adecuado para ello que el de las CIGs. Nuestro análisis nos ha conducido a una serie de conclusiones. En primer lugar, desde un punto de vista político, el método de Convención es más legítimo que el de las CIGs al incluir a las dos fuentes de legitimidad de la Unión Europea, ciudadanos y Estados. Segundo, el método de Convención permite un incremento de la legitimidad formal, a través de la participación de un número creciente de actores que reflejan una mayor representatividad de la sociedad europea.

Tercero, los nuevos actores han desempeñado un papel fundamental en el resultado de la Convención, por lo que existe un incremento de legitimidad real. Cuarto, hablando en términos de ganancias y pérdidas, los ganadores del método de Convención son el Parlamento Europeo y los Parlamentos Nacionales y los observadores que han hallado cauces para hacer llegar sus preocupaciones. En quinto lugar, en un efecto inesperado, el incremento en el número de actores se ha traducido en la clave de la eficacia. Y sexto y último, la participación de más

---

<sup>262</sup> Gemma MATEO GONZÁLEZ, “Hacia una Constitución Europea: la Convención Europea y su impacto en la Conferencia Intergubernamental de 2003-2004”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 30, 2004, pp. 115-139.

actores y las prácticas de apertura y transparencia de la Convención se traducen en un incremento de socialización pero que aún es insuficiente.

1. El método de Convención tiene una mayor legitimidad política que el de las CIGs ya que incorpora a las dos legitimidades de la construcción europea. La búsqueda de la legitimidad tendría como consecuencia la ruptura con una de las características de la revisión por CIGs: el monopolio de la reforma por parte de los Gobiernos de los Estados miembros y su rechazo a compartirla con las instituciones de la Unión. En la medida en que la Convención, apoyándose en su legitimidad política, reinterpreta su mandato y redacta un proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución por Europa, que sería asumido en su mayor parte por la CIG, los actores que participan en el método de la Convención se incorporan de hecho a la política constitucional europea. Los Gobiernos de los Estados miembros, se encontrarían con que, contra su intención inicial, han admitido a otros actores en la reforma: instituciones comunes, Parlamentos Nacionales, organizaciones de la sociedad civil, regiones y órganos de la Unión.

La participación de estos actores en el proceso de revisión de los Tratados subraya la idea de que se está incorporando a la política constitucional los principios propios de la política ordinaria. Más concretamente la doble legitimidad de la construcción europea, basada en Estados y ciudadanos, progresivamente asumida en la toma de decisiones ordinaria, pasa a la esfera constitucional. El método de Convención refleja así la naturaleza dual, en la medida en que incorpora tanto a los representantes de los Estados –Gobiernos y Parlamentos ciudadanos- como a los de los ciudadanos –Parlamento Europeo y Comisión Europea-. Ese reflejo, sin embargo, no es paritario toda vez que las instituciones comunes –representantes de los ciudadanos europeos- se encuentran en clara desventaja numérica respecto a los representantes de los Estados. En la incorporación de los actores políticos de la política ordinaria, se asocia también a representantes de los órganos de la Unión, con una función consultiva equiparable a la del proceso de toma de decisiones ordinario.

2. El método de Convención permite un incremento de la legitimidad formal, a través de la participación de un número creciente de actores que representan mejor la sociedad europea. La valoración en términos de representatividad es también una consecuencia del tipo de método, que no tiene lugar en el caso de una Conferencia Intergubernamental. Se considera que una mayor representatividad mejora las posibilidades del órgano para llevar a cabo una reflexión de tipo constitucional como la que se pedía a la Convención, una reflexión que pueda representar la diversidad de la ciudadanía europea. El método de Convención fortalece la legitimidad del sistema político europeo ya que permite un abanico mayor de actores implicados en la identificación de una base común de sistema político europeo.

La Convención como método contribuye a reforzar la legitimidad de las reformas porque es más representativo: es capaz de reflejar un mayor abanico de instituciones, niveles territoriales, ideologías, nacionalidades, intereses regionales que una CIG. Sin embargo, la Convención Europea sorprende también por ser relativamente monocroma en relación a la representación étnica, religiosa o social. También resulta decepcionante en lo relativo a la igual representación de los géneros. Así, aún cuando, la representatividad de la Convención esté lejos de reflejar en la medida de lo posible la diversidad de la ciudadanía europea, permite una representatividad mucho mayor que cualquier CIG, sobre todo en relación a las instituciones, los niveles territoriales y, fundamentalmente, las ideologías políticas. Todo ello es indicio de un ejercicio político y constitucional frente al diplomático de las CIGs.

3. Los nuevos actores han sido fundamentales en el resultado de la Convención, por lo que además de legitimidad formal, aportan a su producto una legitimidad real. El método de Convención Europea y, sobre todo, su éxito en lograr el consenso sobre una propuesta única que es asumida en su mayor parte por la CIG pone de manifiesto que los Gobiernos de los Estados miembros ya no son los únicos “amos” de los Tratados, entendido éstos como el Derecho Originario de la Unión Europea. El método de Convención ha constituido una estructura de oportunidad para que otros actores rompan el monopolio de la reforma, qué duda cabe que unos han aprovechado mejor que otros esta oportunidad.

La naturaleza fundamental de la Convención es la de constituir una Asamblea multinacional, en la cual, unos –los representantes de los Jefes de Estado y de Gobierno- son más iguales que otros. Quienes han asumido estos dos principios y conocían las dinámicas políticas subyacentes a ambos son quienes mejor se han desenvuelto en el nuevo entorno de negociación. El número no tiene relación con la importancia del actor. Esta ha sido consecuencia de la forma como hayan sido capaces de explotar sus recursos y ventajas comparativas. Uno de las ventajas que ha resultado decisiva ha sido el apoyo logístico, contar con Secretarías era lo único que haría posible que los convencionales pudieran reaccionar eficazmente en cortos espacios de tiempo, como era la semana que se programaba para presentar enmiendas.

Así siendo mayoritarios los representantes de los Parlamentos Nacionales no lograrán tener un peso específico hasta el final de los trabajos. Archiminoritarios, los representantes de la Comisión, en razón de sus cualidades personales y conocimientos técnicos y políticos y su participación en el Praesidium y al frente de los Grupos de Trabajo conseguirán una cierta relevancia, si bien la Comisión en conjunto tiene una pobre contribución. En las dos Convenciones el actor fundamental ha resultado ser el Parlamento Europeo, que ha sabido



explotar sabiamente sus ventajas comparativas, sobre todo, su conocimiento de la política europea y su capacidad para forjar coaliciones.

El Parlamento Europeo ha jugado desde todos los puntos de vista un papel de pivote para la elaboración de los consensos y su aceptación por la mayoría de los convencionales. En las dos Convenciones el acuerdo fue posible también a través de dinámicas similares, la acción conjunta de Parlamento Europeo y Parlamentos nacionales para consensuar una transacción junto con la canalización de las fórmulas de compromiso por medio de los grupos políticos. Otros actores de nivel aparentemente secundario como el Comité Económico y Social, el Comité de las Regiones, los interlocutores sociales, las regiones y organizaciones concretas de la sociedad civil destacan por la relevancia de sus contribuciones a la explicitación del modelo político más allá de los cauces formales previstos.

Los Gobiernos, por su parte, no pueden ser analizados como un grupo único ya que, dependiendo de su visión de la Convención actuarán de formas muy distintas y en ningún caso como un actor unitario. Los Gobiernos, como regla general, han seguido jugando al viejo juego de los Tratados en el sentido de que fijarán sus preferencias en las cuestiones tradicionales de las CIGs, instituciones y competencias en las distintas políticas. La falta de cohesión o la imposibilidad de aunar en torno a sí a los miembros de sus Parlamentos nacionales no ha hecho posible que los gobiernos mantuvieran el liderazgo en relación a los elementos de explicitación del modelo político –valores, objetivos, principios democráticos, Carta, subsidiariedad- donde otros actores, el Parlamento Europeo, fundamentalmente han ejercido el liderazgo. Viendo como Gobiernos y los otros actores han tenido diferentes preferencias y estrategias quizás lo que puede mantenerse es que los Gobiernos siguen siendo los amos de los Tratados pero el conjunto de los actores son los amos de la Constitución, entendida en su sentido de modelo político.

4. Inesperadamente, la búsqueda de la legitimidad plasmada en un número creciente de actores se ha plasmado en una mayor eficacia. La composición de la Convención es, además, de la garantía de una legitimidad creciente, la clave de su éxito. Así, un número creciente y diferenciado de actores han sido fundamentales a la hora de reflexionar estructuradamente sobre la reforma y de hallar soluciones imaginativas y viables a asuntos muchos de ellos no solucionados por anteriores CIGs. Por tanto, la búsqueda de la legitimidad ha desembocado en el logro de la eficacia. La ampliación de los actores ha tenido efectos beneficiosos en la multiplicación de puntos de vista, intereses y perspectivas, reflejándose en la explicitación del modelo político en clave constitucional. Un modelo que, además, es capaz de incorporar y anticipar las dinámicas políticas de la Unión Europea de veinticinco y más Estados miembros.

Una CIG nunca podría haber llevado a cabo la explicitación política del Tratado-Constitución, en la medida en que ha sido el conjunto de actores presentes -los mismos protagonistas del día a día de la Unión Europea- con sus aportaciones diversas, los que han alumbrado la explicitación del modelo europeo. Son así los actores de la política ordinaria los que han plasmado el modelo desarrollado progresiva e implícitamente a través del desarrollo de sus funciones día a día. En este sentido, por la actuación de los actores de la política comunitaria el proceso de reformas se ha comunitarizado, así como su resultado, que es más cercano a la realidad de la política europea que las estructuras de los Tratados actuales.

5. El método de Convención a través del mayor número de participantes y sus prácticas en materia de apertura y transparencia produce un incremento de la socialización de la reforma respecto a las CIGs, pero que aún resulta insuficiente. La legitimidad creciente que ha aportado la amplitud de actores se ha reforzado por las prácticas de apertura y transparencia de la Convención, que no sólo ha permitido la participación eficaz de otros actores, como la sociedad civil, sino que ha permitido efectos socializadores. En esta apertura y transparencia ha resultado fundamental las nuevas tecnologías de la información, permitiendo Internet que los interesados tuvieran la posibilidad de acceder a todos los documentos en tiempo real e, incluso, seguir en directo las sesiones plenarias. La Convención ha recibido una cobertura nunca lograda por medios no especializados, llevando a la prensa -en ocasiones imperfectamente- un debate público incipiente sobre las opciones de la construcción europea.

La ciudadanía a la cual ha llegado e interesado los debates de la Convención aún es minoría pero es preciso notar que el efecto de socialización de la Convención ha sido notablemente mayor que el de cualquiera de las CIGs desarrolladas. Es reseñable la labor desarrollada por la mayor parte de los convencionales con carácter individual tanto en sus instituciones como en sus países de origen, asistiendo a multitud de seminarios y foros. Aún cuando la socialización es mayor, sigue siendo muy insuficiente, como se ha visto en el caso de los debates de ratificación en los Estados miembros. A pesar de la voluntad creciente de las instituciones europeas de escuchar y acercar Europa al ciudadano, la complejidad de las estructuras europeas son difíciles de transmitir.

El debate de la Convención ha sido mucho más político que diplomático. Por todo ello, hasta el propio Consejo Europeo en su reunión de Salónica calificaría a la Convención de “foro democrático”. A la explicitación política de la construcción europea contribuye indudablemente los mayores efectos socializadores de la Convención Europea, como foro político y esta caracterización sólo es posible por la cualidad de políticos de sus integrantes y actores.

A nuestro juicio, el método de Convención es más democrático que el de CIG, en la medida en que responde a las nociones de legitimidad y democracia que se han ido desarrollando en el seno de este modelo político singular. Así, incorpora a la política constitucional tanto a los representantes de los Estados como a los de los ciudadanos. Desde un punto de vista político, es más legítimo que la mera CIG. Además, en términos de legitimidad la propia Convención supone un paso más en la explicitación política, ya que representa el surgimiento de un método propio de reforma en el seno de la Unión, que la hace un poco más sistema político propio y diferenciado, frente a la CIG, que recuerda su dependencia de los Estados miembros como organización de origen internacional.

## **CAPÍTULO 8: LAS CLAVES DE LA EFICACIA DEL MÉTODO DE CONVENCIÓN: FUNCIONAMIENTO Y MULTIPLICIDAD DE PERTENENCIAS E INTERESES.**

### **8.1. INTRODUCCIÓN: UN MÉTODO DE TRABAJO MÁS EFICAZ QUE EL DE LAS CIGS.**

La Convención Europea ratificaba la eficacia del método de Convención en la medida en que era capaz de adoptar una propuesta única por consenso, un proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, en el tiempo otorgado por el Consejo Europeo. En apenas dieciséis meses de trabajos pudo lograr una reforma global de las bases constitucionales de la Unión Europea, frente a los escasos avances de las dos últimas Conferencias Intergubernamentales. Todo ello lleva a reconocer a observadores y doctrina la mayor eficacia del método de Convención frente al de las CIGs clásicas, que es capaz de acometer la reforma más importante de las estructuras europeas desde su fundación<sup>1</sup>.

¿Cómo puede medirse la eficacia? Al estudiar las CIGs, establecíamos como formar de evaluar la eficacia comparar los resultados de la CIG con la agenda planteada inicialmente. En este caso es más difícil, ya que no contamos con una agenda cerrada, en que se identifiquen los elementos a reformar y el sentido deseado. Por el contrario, Laeken así como el automandato de la Convención optan por una reflexión y posible reforma global, no produciéndose una

---

<sup>1</sup> Francisco ALDECOA LUZARRAGA, "El resultado definitivo de la Convención Europea: la existencia de una Constitución para Europa", *Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo*, WP 24/2003, 12 de septiembre 2003; Étienne DE PONCINS, *Vers une Constitution européenne*, Paris, Ed. 10/18, 2003, p. 9; Franklin DEHOUSSE y Wouter COUSSENS, "El Tratado Constitucional de la Convención para Europa", en: José VIDAL-BENEYTO, *El reto constitucional de Europa*, Madrid, Dykinson, 2005, pp. 39-72, p. 40; Koen LENAERTS y VAN Piet NUFFEL, "La Constitution pour l'Europe et l'Union comme entité politique et ordre juridique", *Cahiers de droit européen*, n<sup>o</sup>s 1-2, 2005, pp. 13-125, p. 17; Guy MILTON, Jacques KELLER-NOELLET, Agnieszka BARTOL-SAUREL, *The European Constitution: Its Origins, Negotiation and Meaning*, London, John Harper, 2005, pp. 45-46; Dimitris N. TRIANTAFYLLOU, *Le projet constitutionnel de la Convencion européenne: présentation critique de ses choix-clés*, Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 21-23.

identificación inicial de una lista de asuntos objeto de la reforma<sup>2</sup>. Laeken no puede considerarse una agenda de la reforma, en comparación, sobre todo, con las agendas de revisión aprobadas por los Consejos Europeos para CIGs de la mutación. La Convención Europea consiguió dar respuesta a los cuatro elementos propuestos por la Declaración 23 anexa al Tratado de Niza, de cara a la reforma programada para 2004<sup>3</sup>. Siendo Laeken simplemente una guía para la reflexión, la Convención propondrá respuestas a prácticamente la totalidad de los puntos de la Declaración de Laeken e, incluso, irá más allá, incluyendo nuevos asuntos en el debate para los cuales propone soluciones innovadoras.

La eficacia puede constatarse en la medida en que el Tratado-Constitución formalmente no deja “flecós”, esto es, asuntos programados para ser revisados por una cita constitucional posterior<sup>4</sup>. Rompiendo la tendencia de las CIGs encadenadas de la mutación tampoco prevé una cláusula de “rendez-vous” para una próxima reforma. Sin embargo, el test más importante de eficacia es considerar que dio respuesta a su propio automandato: la redacción de un Tratado Constitucional. Pronto se fue imponiendo en el seno de los convencionales que el texto con opciones sería sinónimo de fracaso y, por tanto, sólo el único proyecto terminado de Tratado Constitucional estaba a la altura de lo que esperaba la Convención de sí misma.

Siendo el método de Convención más eficaz que el de CIG, la Convención Europea, sin embargo, presentó una eficacia relativa. Dado el tiempo limitado previsto por el Consejo Europeo para los trabajos de la Convención, hubo algunos temas de importancia que no dio tiempo a trabajar suficientemente y sobre los cuales el consenso sólo puede ser calificado de superficial. Se trata fundamentalmente del dossier institucional, los métodos de reforma del Tratado-Constitución y aspectos diversos relacionados con la decisión y la Parte III de instituciones y políticas. La aceptación del conjunto de la Convención sobre las soluciones basadas para estos asuntos estuvo causada por el deseo de no poner en peligro el conjunto de la reforma y presentar al Consejo Europeo un texto terminado en julio de 2003. El consenso superficial de la Convención Europea hizo que la CIG entrara a debatirlos según sus propias

<sup>2</sup> Así Poncins califica considera que a la Declaración de Laeken “el texto fundador y la hoja de ruta de la Convención”, cuyas preguntas y sugerencias han lanzado el debate. Véase al respecto: Étienne DE PONCINS, *Vers une Constitution européenne*, op. cit., p. 10.

<sup>3</sup> Cabe recordar que esos cuatro elementos eran: la forma de establecer y supervisar una delimitación más precisa de las competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros, que respete el principio de subsidiariedad; el estatuto de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea; la simplificación de los Tratados con el fin de clarificarlos y facilitar su comprensión, sin cambiar su significado; y la función de los Parlamentos nacionales en la arquitectura europea. Véase al respecto: *Declaración sobre el futuro de Europa*, Declaración 23 aneja al Tratado de Niza de 26 de febrero de 2001. Es el documento nº 3 del Anexo I. En relación a la simplificación de los Tratados, la Convención procedería a una interpretación muy amplia, toda vez que indiscutiblemente *ha cambiado su significado*.

<sup>4</sup> Sin embargo, la Convención sí decidió reenviar a la CIG posterior o a la Convención una serie de asuntos por entender que excedían a su competencia. Así remite a la CIG la elaboración de los protocolos con las listas de los Estados que participaran en las instituciones voluntarias de defensa. Emplaza al Consejo Europeo para que decida sobre la composición exacta del Parlamento, el mecanismo de rotación de los comisarios, cuestiones relativas a las transparencias o el futuro del Tratado Euratom. Véase al respecto: Valéry GISCARD D'ESTAING, *Informe al Presidente del Consejo Europeo*, 18 de julio de 2003, (CONV 851/03). Es el documento nº 8 del Anexo I.

reglas, concluyéndose con fórmulas no tan simples y eficaces como las que había propuesto la Convención.

Que no haya flecos, que se rompa con la tendencia de las reformas encadenadas y que se dé respuesta en su mayoría a los interrogantes de Laeken nos permiten asegurar que el método de Convención es indudablemente más eficaz que el de las tradicionales CIGs. La pregunta que corresponde hacerse en este momento es qué es lo que hace de la Convención un método más eficaz.

En nuestro estudio sobre las CIGs habíamos concluido que un factor que incidía en la eficacia de una negociación era la cuantía de los asuntos a debatir: cuanto más amplia fuera la negociación, más oportunidades de lograr el éxito, toda vez que todos tienen algo que ganar en la transacción intergubernamental. Resultando esta regla relativamente diferente en el contexto de la Convención, toda vez que los actores se multiplican, lo cierto es que la existencia de una reforma global puede ayudar a la eficacia de la negociación.

En este capítulo trataremos de responder a la pregunta de cuáles son los factores que determinan una mayor eficacia del método de Convención en relación al de la CIG. Trataremos con ello de constatar nuestra hipótesis octava: las claves de la eficacia se encuentran tanto en su funcionamiento interno como en la multiplicidad de pertenencias de los convencionales. Para tratar de identificar las claves de la eficacia examinaremos, en primer lugar, el funcionamiento de la Convención Europea, tanto a través de sus órganos formales -los previstos tanto por Laeken y sus métodos de trabajo-, como los informales, -los que surgieron fruto de la dinámica de la Convención. Se verá el papel de unos y otros en la caracterización de los trabajos de la Convención y sus contribuciones a la consolidación de los puntos de vista comunes sobre los cuales descansa el consenso final.

En segundo lugar, estudiaremos el papel de los intereses en presencia, la prevalencia de unos sobre otros, y su importancia para lograr el consenso final. Viendo la vertebración producida por los órganos formales e informales y la manifestación y canalización de intereses diversos a través de distintas estrategias, puestas todas al servicio de la causa común que era el éxito de la Convención, podremos ver cuáles son las claves de la eficacia del método de la Convención.

En este Capítulo vamos a seguir un método fundamentalmente descriptivo-analítico, tratando de dilucidar el protagonismo de cada uno de los órganos e intereses en presencia en el funcionamiento de la Convención. Para llevar a cabo nuestro análisis resulta fundamental el reglamento de funcionamiento de la Convención Europea, conocido como las "Nota sobre los

métodos de trabajo”, que se adjunta en el Anexo<sup>5</sup>. Se han elaborado igualmente cuadros relativos a la composición de los órganos principales, el Praesidium, los Grupos de Trabajo y los Círculos de Debate<sup>6</sup>.

## **8.2. EL FUNCIONAMIENTO DE LA CONVENCIÓN: ÓRGANOS FORMALES, PERMANENTES Y “AD HOC”, E INFORMALES.**

El examen detallado del discurrir de los trabajos de la Convención muestra que esta institución se caracteriza por su complejidad. Su funcionamiento puede analizarse a través de la actuación de sus distintos órganos, examinar sus funciones en la necesaria división del trabajo, ver cómo se comportó cada uno de ellos y cuál fue su parte en el logro del consenso final sobre un texto de naturaleza constitucional. Ello nos lleva a considerar la existencia de órganos formales, es decir, aquellos que se constituyeron o bien por el título de creación de la Convención –la Declaración de Laeken- o por decisión de sus órganos conforme al “Derecho” de la Convención, esto es, la Nota sobre los métodos de trabajo.

Los órganos formales, a su vez, podríamos clasificarlos como permanentes y “ad hoc”. Los permanentes son aquéllos consustanciales a la propia Convención, que fueron constituidos por la propia Declaración de Laeken, recogiendo el precedente de la Convención de la Carta, y que se mantuvieron todo a lo largo de su existencia. Se trata de la Presidencia, el Praesidium, el Pleno y la Secretaría. Es necesario aclarar que no todos ellos tienen que estar conformados por convencionales, sino que en el caso de la Secretaría se nombrará a expertos externos a la Convención.

Por su parte, los órganos formales “ad hoc” son aquéllos que se constituyeron para desarrollar una tarea concreta y, una vez realizada, desaparecieron<sup>7</sup>. Son los Grupos de Trabajo y los Círculos de Debate, de naturaleza similar, formados por un número reducido de convencionales. Sólo los Grupos de Trabajo son mencionados en la Declaración de Laeken. A nuestro juicio, sin embargo, en cuanto a su naturaleza y función no hay nada sustancial que les diferencie a éstos y a los Círculos de Debate por lo que pueden ser asimilados. La diferencia

<sup>5</sup> Se adjunta como documento nº 7 del Anexo I.

<sup>6</sup> Son los cuadros 6 y 7 respectivamente del Anexo IV.

<sup>7</sup> La caracterización del Grupo de Expertos como órgano formal “ad hoc” nos ha presentado no pocas dudas. Este Grupo de Expertos, estará conformado por expertos juristas pertenecientes a las tres instituciones –Consejo, Parlamento Europeo y Comisión- pero que no eran parte de la Convención. Tanto las previsiones de Laeken como la “Nota” sobre la posibilidad de que la Convención *consulte* a expertos. A nuestro juicio, el Grupo de Expertos supera la consideración de meras consultas, toda vez que se crea un grupo estable de miembros a los cuales el Praesidium otorga hasta tres mandatos formales y escritos y trabajan establemente durante un periodo de tiempo determinado. Sin embargo, por tener un carácter externo y de asistencia al Praesidium no puede considerarse estrictamente un órgano formal de la Convención, aunque sea con carácter “ad hoc”. Su trabajo de reorganización de la Parte III sería incorporado por el Praesidium al resultado de la Convención. Sin embargo, pocas modificaciones se hicieron a su labor, toda vez que sólo se presentó la posibilidad de elaborar una ronda de enmiendas, que además apenas dio tiempo a discutir, constituyendo esta parte un resultado más de los trabajos de la Convención. Se ha estudiado el papel de los expertos dentro del Capítulo 6 como la tercera de las lógicas del trabajo de la Convención.

entre ambos, que se expondrá más adelante, estriba en la mayor especialización de la tarea de los segundos, más técnica que política. Sin embargo, a nuestro juicio, Grupos de Trabajo y Círculos de Debate corresponden ambos a la noción amplia de grupos de trabajo de la Declaración de Laeken. O dicho de otra manera, los Círculos de Debate son grupos de trabajo especializados.

El funcionamiento de la Convención, sin embargo, no se ha limitado a sus órganos formales sino que en la dinámica política han surgido otros que han sido igual de decisivos para el logro del consenso final. Se trataría de lo que denominados órganos informales, calificados así porque se trata de estructuras permanentes y organizadas, pero que no han sido constituidas conforme al “Derecho” de la Convención<sup>8</sup>. Han surgido más o menos espontáneamente o a causa de la experiencia de cooperación entre convencionales instaurada en el seno de la anterior Convención de la Carta. En la mayor parte de los casos su funcionamiento se extiende todo a lo largo de los trabajos de la Convención y permiten la integración de la totalidad de los convencionales que así lo deseen.

A nuestro juicio, los principales órganos informales han sido las componentes o “estamentos” y las familias políticas europeas. La importancia de la consideración de los órganos informales reside en el hecho de que han sido tanto o más decisivos que los formales en el desarrollo de los trabajos de la Convención y en la forja de los consensos. La dificultad de su estudio se debe precisamente a su carácter informal, dado que no existen documentos ni registros relativos a su existencia. Debemos apoyarnos básicamente en el testimonio de protagonistas y cronistas. Estos órganos se caracterizan, además, porque permiten las pertenencias múltiples de los convencionales y algunos de ellos permiten la voluntariedad de la participación.

### **8.2.1. Organos formales permanentes: la Presidencia, el Praesidium, el Pleno y la Secretaría.**

La Declaración de Laeken estableció una mínima estructura orgánica para la Convención: Presidente y Vicepresidentes, Praesidium, Secretaría y, por deducción, el pleno –llamado la Convención en el lenguaje de la Declaración-<sup>9</sup>. Esta estructuración no es innovadora en su

---

<sup>8</sup> Los órganos informales son estructuradas organizadas que se desarrollan en el seno de la Convención. Hay que distinguirlos así de reuniones más o menos organizadas y periódicas que también fueron decisivas para el éxito de la Convención, como pudieron ser las famosas cenas del Hotel Hilton o las reuniones del Intergupo Constitución Europea.

<sup>9</sup> En relación a los órganos de la Convención Europea, véase: Guy MILTON, Jacques KELLER-NOELLET, Agnieszka BARTOL-SAUREL, *The European Constitution: Its Origins, Negotiation and Meaning*, London, John Harper, 2005, pp. 36-38; Antonio CALONGE VELÁZQUEZ, “Preparación y elaboración de la Constitución para Europa: La Convención sobre el futuro de Europa”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 8, 1er semestre 2005, pp. 53-70.



mayor parte, sino que recoge la experiencia de la Convención de la Carta<sup>10</sup>. Puede distinguirse así de la Declaración la existencia de un Presidente con la función de “preparar el inicio de los trabajos de la Convención” y el nombramiento de dos Vicepresidentes, sin determinarse su misión<sup>11</sup>. La inexistencia de una diferenciación funcional entre Presidente y Vicepresidentes sino tan sólo jerárquica nos lleva a considerar la Presidencia como un órgano único<sup>12</sup>. Esta agruparía tanto al Presidente como a los Vicepresidentes, que le flanquean, le apoyan en sus funciones y están subordinados a él.

En segundo lugar, la Declaración se refiere al Praesidium, adoptando la terminología creada por la anterior Convención. Este, cuya función se determina cuidadosamente, está llamado según la Declaración a ser el órgano impulsor y a aportar una primera base de trabajo para la Convención<sup>13</sup>. Por último, aunque no se recoja en la Declaración explícitamente tendríamos al Pleno o, en el lenguaje de la Declaración, a “la Convención”. El Pleno está compuesto por todos los demás convencionales y es la instancia soberana en la medida en la que sólo él puede estudiar “las diferentes cuestiones” y puede establecer “el documento final”<sup>14</sup>. Junto a estos órganos políticos, la Declaración de Laeken hace referencia a la Secretaría, órgano técnico, asumida por la Secretaría del Consejo y que puede contar con expertos de Comisión y Parlamento Europeo. La Secretaría, según Laeken, tiene como principal misión asistir al Praesidium en sus labores.

La “Nota sobre los métodos de trabajo”, que viene a hacer las funciones de Reglamento de la Convención, no regula detalladamente ni las funciones ni el funcionamiento de cada uno de los órganos formales permanentes, salvo un corto artículo dedicado a la Secretaría<sup>15</sup>. Sin embargo, puede deducirse a través de la lectura transversal de los artículos que abordan distintos aspectos del trabajo de la Convención una serie de funciones de cada uno de esos órganos.

<sup>10</sup> Aún cuando los órganos coincidan entre las dos Convenciones, la Convención sobre el futuro de Europa les dará un contenido y función muy diferente. En este sentido, la Convención de la Carta, según las reglas de Tampere, elige a su Presidente y Vicepresidentes y cuenta con un Praesidium –“comité de redacción”- más reducido. A pesar de la previsión de la creación de Grupos de Trabajo, la Convención de la Carta nunca los creará. En el anexo se recoge una tabla con el origen de los métodos de Convención, en la cual se expone la diferencia entre los órganos de las dos Convenciones. Es el cuadro nº 2 del Anexo IV. Véase también: CONSEJO EUROPEO, *Composición, método de trabajo y disposiciones prácticas del órgano competente para la elaboración de un proyecto de Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, con arreglo a lo dispuesto en las conclusiones de Colonia*, Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Tampere, 15 y 16 de octubre de 1999. Es el documento nº 3 del Anexo I.

<sup>11</sup> CONSEJO EUROPEO, *Declaración sobre el futuro de la Unión Europea*, Conclusiones de la Presidencia, Anexo I, Laeken, 14 y 15 de diciembre de 2001. Se adjunta como documento nº 5 del Anexo I.

<sup>12</sup> Esa indiferenciación en la Declaración de Laeken posiblemente responde a la imprevisión del nombramiento de los dos Vicepresidentes, consecuencia de una transacción sobrevenida y no meditada. En relación a las funciones Laeken sólo contempla la figura del Presidente y del Praesidium en la atribución de funciones específicas, como veremos.

<sup>13</sup> CONSEJO EUROPEO, *Declaración de Laeken*, op. cit.

<sup>14</sup> CONSEJO EUROPEO, *Declaración de Laeken*, op. cit.

<sup>15</sup> CONVENCION EUROPEA, *Nota sobre los métodos de trabajo*, 14 de marzo de 2002, (CONV 9/02), artículo 11. Es el documento nº 7 del Anexo I.

La característica predominante de los órganos permanentes de la Convención es su escasa regulación formal, tanto por la Declaración de Laeken como por la propia “Nota” y el como se han rellenado sus funciones a través del día a día. Esto, en ocasiones, ha sido fuente de conflictos en la medida en que unos consideraban recortadas sus atribuciones por el excesivo liderazgo de otros. Las tensiones entre unos órganos y otros serían una constante a lo largo de los trabajos, detectándose que en las distintas fases el peso de unos y otros ha sido diferente.

### **8.2.1.1. La Presidencia: el liderazgo firme y contestado de Giscard.**

Si fuera necesario poner un nombre propio a la Convención Europea, ese, sin duda alguna, es el del exPresidente de la República Francesa, Valéry Giscard d’Estaing, nombrado por el Consejo Europeo Presidente de la Convención<sup>16</sup>. Giscard dirigió los trabajos de la Convención con mano firme hasta el final, siendo criticadas y polémicas muchas de sus decisiones y, sobre todo, su estilo autoritario<sup>17</sup>. Sin embargo, no puede negarse de ninguna manera su contribución decisiva e insustituible al éxito de la Convención. Sin Giscard, para lo bueno y para lo malo, la historia de la Convención Europea hubiera sido otra.

En su discurso final antes del brindis por el consenso logrado, Giscard plantearía la duda sobre si su actuación al frente de la Convención habría sido la propia de un “president” o de un “chairman”<sup>18</sup>. Sin lugar a ninguna duda, Giscard fue un “president”, frente a su predecesor al frente de la Convención de la Carta, Herzog, que puede ser más bien calificado de “chairman”<sup>19</sup>. Dirigiría con mano firme el trabajo de la Convención, a expensas muchas veces del propio Praesidium, a quien la Declaración de Laeken pone en un plano superior. A nuestro juicio, además, tal calificación viene refrendada por el mandato y autoridad recibida. Herzog fue elegido por la propia Convención para dirigir sus trabajos y recibía por tanto su legitimidad de

<sup>16</sup> Esto es así hasta tal punto que no es infrecuente que políticos o periodistas atribuyan la redacción de la Constitución en exclusiva a Valéry Giscard d’Estaing. Se habla de él como el “padre de la Constitución” o, incluso, su autoría para algunos era causa más que suficiente para rechazar la Constitución Europea. Aún cuando la influencia de Giscard fuera grande todo a lo largo del texto y, alguna de las partes, incluso, se deban a su pluma, nos parece exagerado considerarle el único padre de la Constitución o el único actor de la Convención.

<sup>17</sup> En este sentido, Méndez de Vigo relata algunos desencuentros entre Giscard y distintos convencionales y el malestar de éstos ante la sensación de que eran meros comparsas de un guión ya redactado por el Presidente de la Convención. Véase al respecto: Íñigo MÉNDEZ DE VIGO, *El rompecabezas: así redactamos la Constitución Europea*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2005, p. 201 o p. 209.

<sup>18</sup> Comenzaría su intervención “Mes chers conventionnels, ce fut pour moi un privilège d’être votre président ou peut-être votre *chairman* pendant ces seize mois.”. Véase al respecto: Valéry GISCARD D’ESTAING, *Transcripción literal de las intervenciones de la sesión plenaria*, 13 de junio de 2003, en: <http://www.europarl.europa.eu/Europe2004>. Se apoya en el matiz que presta la lengua inglesa a los términos *president* y *chairman*, siendo el primero una autoridad ejecutiva de dirección y decisión sobre un cuerpo u órgano, mientras que el segundo es un *primus inter pares*, con sólo poderes de organización de los trabajos.

<sup>19</sup> No obstante, es preciso aclarar que, en los documentos oficiales de la UE, al denominar en inglés el cargo de la Presidencia de la Convención no existiría una unidad de criterio. En la mayor parte de los de la Convención se utilizaría el término “President”; otros, sin embargo, como los del Parlamento Europeo, u otras instancias nacionales seguirían la tradición europea de denominar a los Presidentes de las Asambleas “Chairman”. Observadores y doctrina también se dividen, unos lo califican de “Chairman”, otros de “President”

ésta. Giscard, por el contrario, fue nombrado directamente por el Consejo Europeo, su legitimidad no deriva de la Convención, es previa a ésta.

Giscard no deja de estar mandatado por el Consejo Europeo, es su representante y, en ese sentido, puede entenderse que el Consejo Europeo es su “constituency”, a quien tendrá que dar cuentas a lo largo de los trabajos de la Convención y escuchar atentamente, como dispone la Declaración de Laeken<sup>20</sup>. Para algunos autores y políticos resulta intolerable el nombramiento por el Consejo Europeo del Presidente y los dos Vicepresidentes<sup>21</sup>. El nombramiento directo del Presidente por el Consejo Europeo era uno de los instrumentos a través de los cuales los Gobiernos pretendieron mantener el control de la Convención, tras la experiencia de independencia de la Convención de la Carta<sup>22</sup>. Será un rasgo fundamental de Giscard el representar al Consejo Europeo, no a la Convención, por lo que escapa al control de ésta. Así una de las polémicas, la de los informes al Consejo Europeo sobre el desarrollo de los trabajos que no son aprobados ni conocidos con anterioridad por la Convención, cobra todo su significado a la luz de esta apreciación.

Giscard era para ellos una persona con fuerte autoridad con una visión de la Unión Europea fuertemente anclada en el papel de los Estados<sup>23</sup>. Sin embargo, Giscard no se limitó a plegarse a los intereses y demandas de los Gobiernos sino que al final pudo más en él la ambición por el éxito de la Convención, demostrando una cierta independencia de la componente de los Gobiernos y apoyándose en los parlamentarios. Así para muchos autores, entre ellos Jo Shaw, la actitud de Giscard fue una sorpresa no prevista por los Gobiernos de los Estados miembros y su papel puede considerarse una de las consecuencias inesperadas del proceso<sup>24</sup>.

La Declaración de Laeken recoge escuetamente cuáles han de ser las funciones del Presidente: preparar el inicio de los trabajos de la Convención sacando las conclusiones del debate público y presentar informes orales en cada Consejo Europeo, lo que le permitirá

<sup>20</sup> La Declaración, en este sentido, es muy precisa subrayando el vínculo entre el Presidente y el Consejo Europeo y la dependencia de la Convención respecto del Consejo Europeo por esta vinculación: “El Presidente de la Convención presentará un informe oral en cada Consejo Europeo sobre la marcha de los trabajos, lo que permitirá al mismo tiempo recabar la opinión de los Jefes de Estado o de Gobierno”. Véase al respecto la Declaración de Laeken, op. cit.

<sup>21</sup> Así Borrell, Carnero y López Garrido lo califican de “dedazo del Consejo Europeo”. Josep BORRELL, Carlos CARNERO y Diego LÓPEZ GARRIDO, *Construyendo la Constitución Europea. Crónica política de la Convención*, Madrid, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 2003, p. 27.

<sup>22</sup> Paul MAGNETTE, “La constitutionnalisation des traités européens. Forces et limites de la «méthode conventionnelle»”, en: Olivier DE SCHUTTER y Paul NIHOUL, *Réflexions sur les transformations du droit de l'Union européenne*, Bruxelles, Larcier, 2004, pp. 23-51, p. 36; MAGNETTE, Paul y NICOLAÏDIS, Kalypso, “The European Convention: Bargaining in the shadow of Rhetoric”, *West European Politics*, vol. 27, nº 3, May 2004, pp. 381-404, p. 389; Carlos CLOSA, “The Convention method and the transformation of EU constitutional politics”, en: Erik Odvar ERIKSEN, John Erik FOSSUM y Agustín José MENÉNDEZ, *Developing a Constitution for Europe*, London, Routledge, 2004, pp. 183-206, p. 185.

<sup>23</sup> En este sentido, es preciso recordar que, en su etapa como Presidente de la República Francesa, Giscard impulsaría en la Comunidad Europea tres de las principales alteraciones del método comunitario, o lo que es lo mismo, una institución intergubernamental y dos cooperaciones intergubernamentales: Consejo Europeo, Sistema Monetario Europeo y Cooperación Política Europea.

<sup>24</sup> Jo SHAW, “What’s in a Convention? Process and substance in the project of European constitution-building”, *Institute for Advances Studies*, nº 89, 2003, pp. 13-14.

recabar la opinión de los Jefes de Estado o de Gobierno<sup>25</sup>. Finalmente se le atribuye también la presentación de los resultados de la Convención al Consejo Europeo. Como veremos posteriormente en su epígrafe, la Declaración de Laeken otorga un papel mucho más destacado en la dirección de los trabajos al Praesidium que al propio Presidente, al menos desde un punto de vista formal.

Las funciones del Presidente pueden ser completadas a través de una lectura transversal de la “Nota sobre los métodos de trabajo”. A juicio de ésta, corresponde al Presidente convocar la Convención con la aprobación del Presidium; presidir las sesiones de la Convención y del Praesidium; dirigir los debates de forma adecuada, procurando reflejar la diversidad de posiciones de los convencionales; proponer los métodos de trabajo del Praesidium; elaborar documentos; pedir la traducción de documentos con carácter excepcional; y proponer la creación de Grupos de Trabajo *ad hoc*<sup>26</sup>.

Formalmente, a tenor de las normas de la Convención, los poderes de Giscard no parecen ser muchos. Materialmente, sin embargo, se valdría especialmente de la Presidencia del órgano que formalmente detenta los poderes, el Praesidium y de la Secretaría que estaba bajo su control, para desplegar una influencia considerable. Se aprovecharía de la parquedad de la regulación del funcionamiento de la Convención para reforzar sus prerrogativas, legitimado por haber sido nombrado directamente por el Consejo Europeo. Así, interpretando ampliamente la posibilidad de elaborar documentos, se arrogaría el derecho de redactar por sí mismo algunas partes de la Constitución, como el “esqueleto” de Tratado Constitucional, la propuesta de articulado sobre las instituciones o el propio preámbulo del Tratado Constitucional<sup>27</sup>.

Giscard, como hemos visto, seguiría al pie de la letra la disposición de Laeken sobre la preparación del inicio de los trabajos de la Convención para contribuir decisivamente al destino de la Convención Europea a través de una serie de decisiones claves<sup>28</sup>. Definiría el “automandato” de la Convención desde el inicio a través de la propuesta, pronto aceptada, de que ésta habría de redactar un Tratado Constitucional<sup>29</sup>. Otras decisiones suyas serían fundamentales: la invención de los métodos en tres etapas, la decisión por consenso y el asiento de los convencionales por orden alfabético. Giscard, junto con el Praesidium

<sup>25</sup> CONSEJO EUROPEO, *Declaración de Laeken*, op. cit.

<sup>26</sup> Véanse respectivamente los artículos 1, 6.1, 6.7, 13.1 y 15 de la *Nota sobre los métodos de trabajo*, op. cit.

<sup>27</sup> Méndez de Vigo relata prolijamente no sólo como estos elementos salen directamente de la pluma de Giscard sino también el secretismo y cautela a los que sometió su debate y aprobación. Véase al respecto: Íñigo MÉNDEZ DE VIGO, *El rompecabezas...*, op. cit., pp. 227-230 y pp. 287-307.

<sup>28</sup> Véase en este sentido, el cuadro anexo donde se recoge la contribución de Giscard a la definición de los “métodos” de la Convención y a la interpretación de su automandato. Es el cuadro nº 2 del Anexo IV.

<sup>29</sup> Craig, por su parte, difiere del momento en el que la Convención encuentra su misión constitucional, él lo fecha a partir del debate sobre simplificación producido en septiembre de 2002 y, sobre todo, tras el decisivo documento elaborado por la Secretaría. Véase al respecto: Paul CRAIG, “Constitutional Process and Reform in the EU: Nice, Laeken, The Convention and the IGC”, *Walter Hallstein Institut, Forum Constitutionis Europaeae*, nº 3, 2004, p. 8.

desempeñó, además, un papel fundamental en la canalización de los debates de la Convención.

Giscard dirigió con mano de hierro los trabajos de la Convención, sobre todo a través de la conducción firme del Praesidium, formalmente el órgano director. No sólo inventa los métodos de la Convención en tres etapas sino que también le corresponde la responsabilidad de algunas de las decisiones fundamentales en el desarrollo de sus trabajos, como son los calendarios o la de postponer la discusión sobre la reforma institucional hasta el final de los trabajos. También es preciso reconocer al Presidente de la Convención la hábil gestión del tiempo que para la mayoría de los observadores de este proceso político es una de las claves del éxito de la misma<sup>30</sup>.

La experiencia política de Giscard se demuestra por su preocupación por conectar los trabajos de la Convención con los acontecimientos políticos del exterior, buscando que todos los vientos le fueran favorables. Así no quiere presentar el esqueleto de Tratado Constitucional hasta conocer el resultado del segundo referéndum irlandés; tampoco desea que se produzca el debate sobre la reforma institucional en el seno de la Constitución hasta que no hubieran concluido todas las ratificaciones del Tratado de Niza y se haya hecho público el documento francoalemán sobre la reforma del funcionamiento de las instituciones. Esta última decisión de esperar a la propuesta francoalemana, indudablemente, también ha de ser interpretada a la luz de la especial vinculación de Giscard al eje francoalemán.

El rol implícito fundamental que sustanciaría de hecho el poder de Giscard sería el de la apreciación del consenso. Ni Laeken ni la "Nota" dicen nada en relación a esta cuestión pero, dada la experiencia de la anterior Convención, se sobreentendía que el Presidente era la persona encargada de constatar la existencia de consenso. Tras cada una de las sesiones plenarias, y ayudado de las notas de la Secretaría, Giscard presentaría un pequeño resumen de las intervenciones de los convencionales, apuntando las líneas mayoritarias en la dirección de las cuales se podía seguir trabajando. Esta función de "interpretar" los debates sería previa a la apreciación del consenso y ayudaría a fabricarlo, en la medida en que identificaba las líneas sobre las cuales profundizar.

Indudablemente, esta función de apreciar cuáles eran las posiciones mayoritarias en el debate es bastante ambigua y se puede prestar a manipulación. En ocasiones, Giscard sería

---

<sup>30</sup> Pelearía una y otra vez por conseguir un poco más de tiempo por parte del Consejo Europeo, pediría así en enero de 2003 a la Presidencia griega la prolongación de los plazos hasta el otoño. Sin embargo, los principales países – Francia, Alemania e Italia- cada uno por motivos distintos se opondrían a ampliar el plazo de los trabajos de la Convención. Así Giscard tuvo que aceptar en febrero que, ante la imposibilidad de contar con más tiempo, tendrían que programar más sesiones de trabajo para la Convención; así lo comunicaría a la Convención con motivo de la sesión plenaria de 27 de marzo. Véase al respecto: Valéry GISCARD D'ESTAING, *Transcripción literal de la sesión plenaria*, 27 de marzo de 2003, en: <http://www.europarl.europa.eu/Europe2004>.

fuertemente criticado por el resto de los convencionales por ver consensos donde no los había o, simplemente, por ignorar la posición mayoritaria de la Convención a favor de las posiciones de determinados Estados<sup>31</sup>. Sin embargo, es preciso subrayar que al final de los trabajos no existió entre los convencionales esa sensación de manipulación en la constatación del consenso global, ya que –con la excepción del grupito de euroescépticos- aceptarán el consenso manifestado en torno al proyecto de Tratado-Constitución.

Una de las principales preocupaciones del Presidente de la Convención fue la visibilidad y relevancia de la Convención ante los medios de comunicación y, por medio de éstos, ante la ciudadanía<sup>32</sup>. En este sentido, tendrá siempre muy presente la dimensión mediática de la actividad de la Convención, lo que en no pocas ocasiones resultará polémico. Buscando el efecto mediático, Giscard adelantará en un día los trabajos de la Convención, otorgará numerosas entrevistas, publicará artículos en los principales diarios europeos<sup>33</sup>. Pediría, incluso, a la Presidencia griega la celebración de un Consejo Europeo especial para la presentación del resultado de la Convención, solicitud que le sería denegada.

También presentará a la prensa antes que a la propia Convención algunos de los principales documentos, lo que le valdría no pocas críticas por parte de los convencionales que veían en ello el desprecio del Presidente hacia el pleno<sup>34</sup>. En otras ocasiones, hará público en el curso de eventos fuera de la Convención algunas de sus iniciativas y posiciones<sup>35</sup>. Igualmente, propondrá algunas innovaciones a la Convención que no son estrictamente necesarias pero visibles y atractivas para la ciudadanía, como podía ser la propuesta de dar un nombre nuevo a la organización que saliera de la Convención Europea. Por todo ello, se le acusaría de utilizar

<sup>31</sup> Con ocasión de la presentación de la propuesta de reforma de las instituciones redactada por el propio Presidente los convencionales acusarían a Giscard de no atender el resultado del debate sobre la reforma institucional producido en febrero, en la medida en que la propuesta giscardiana recoge con bastante fidelidad el contenido de la iniciativa francoalemana sobre las instituciones, que la Convención mayoritariamente había rechazado. Véase al respecto: *Euractiv*, 25.4.2003. La nota resumida de la sesión plenaria recogería esta contestación, si bien invierte ligeramente los términos, subrayando que “bastantes” acogen positivamente la iniciativa, mientras que “algunos otros” manifiestan que no recoge adecuadamente lo expuesto por el pleno. Véase al respecto: CONVENCIÓN EUROPEA, *Informe resumido de la sesión plenaria*, 24 y 25 de abril de 2003, (CONV 696/03), p. 3.

<sup>32</sup> En este sentido la Presidencia elaboró al comienzo de los trabajos de la Convención una carta dirigida a los directores de los principales diarios europeos, en que explicaban la razón de ser de la Convención, solicitaban que se les prestara atención y enumeraban las posibilidades de la ciudadanía para participar en los trabajos. Véase respectivamente: Valéry GISCARD D'ESTAING, Giuliano AMATO y Jean-Luc DEHAENE, *Carta abierta a los directores de diarios de los Estados miembros y de los países candidatos*, Bruselas, 27 de marzo de 2003.

<sup>33</sup> Giscard concederá numerosas entrevistas a distintos diarios, especialmente a *Le Monde*, que tendrá un trato privilegiado. Entre los artículos publicados en los principales diarios europeos por el Presidente en el que da a conocer el estado de los trabajos de la Convención pueden citarse, a título de ejemplo: Valéry GISCARD D'ESTAING, “Las últimas noticias sobre la Convención Europea”, *El País*, 22 de julio de 2002; Valéry GISCARD D'ESTAING, “La Convención sobre el Futuro de Europa, en su ecuador”, *El País*, 14 de enero de 2003, pp. 4-5.

<sup>34</sup> Ya se ha mencionado cómo presentó a la prensa los métodos de la Convención antes del comienzo de los trabajos de ésta. Otros hitos importantes como la presentación del Anteproyecto de Tratado Constitucional o la propuesta articulada de reforma institucional serían presentadas a la prensa antes que a la propia Convención. Incluso se generó una gran polémica con el conocimiento por parte de la prensa del llamado “non-paper”, un esbozo de Tratado de base en junio de 2002, ya que se dijo que había sido una filtración indeseada. En relación a estas polémicas, véase: ÍÑIGO MÉNDEZ DE VIGO, *El rompecabezas...*, op. cit., pp. 200-201.

<sup>35</sup> En este sentido, en un discurso en el Colegio de Europa en Brujas anunciará su intención de renombrar la Unión Europea que salga del Tratado Constitucional y expone los cuatro nombres que baraja. De igual manera, expondrá en el mismo discurso la definición de la UE que luego aparecerá en el Anteproyecto, hará pública su idea del Congreso de los Pueblos o la doble ciudadanía europea y nacional. Véase: Valéry GISCARD D'ESTAING, *Rentrée académique du Collège d'Europe*, Bruges, 2 octubre 2002.

estratégicamente la prensa y los efectos mediáticos para su beneficio en la negociación<sup>36</sup>. Sea esto cierto o no, hay que reconocer que lograba llamar la atención de la prensa sobre los debates de la Convención, al precio en ocasiones de titulares polémicos que no siempre reflejaban fielmente la realidad de los debates.

Interpretando en sentido amplio las disposiciones de Laeken, Giscard se tomará muy en serio su papel de conectar la Convención con la sociedad europea y con las otras instituciones europeas. La Declaración de Laeken le imponía la obligación de presentar informes orales en cada una de las citas del Consejo Europeo, lo que le permitirá recabar la opinión de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros<sup>37</sup>. Si se tiene en consideración que la Presidencia representa al Consejo Europeo, por quien ha sido nombrada, estos informes serían además la oportunidad de que Giscard tomará contacto con su "constituency"<sup>38</sup>.

Más allá de estos contactos institucionalizados, a Giscard se le atribuirá estar en contacto permanente con los Jefes de Estado y de Gobierno<sup>39</sup>. Se le acusará de privilegiar especialmente a los Estados grandes y, entre éstos, a Francia y Alemania<sup>40</sup>. Así se llegó a decir que Giscard presidía dos Convenciones en paralelo, la Convención Europea y la formada por los Jefes de Estado y de Gobierno, a los que consultaba oficial y extraoficialmente sobre los principales avances de la Convención<sup>41</sup>. Por una parte, este contacto permanente de

<sup>36</sup> Íñigo MÉNDEZ DE VIGO, *El rompecabezas...*, op. cit., p. 168.

<sup>37</sup> Presentará así un resumen del estado de los trabajos de la Convención en los Consejos Europeos de Sevilla en junio de 2002. En Bruselas en octubre de 2002, además del informe presentó el Anteproyecto de Tratado Constitucional. En Copenhague en diciembre de 2003 presentó el estado de los trabajos. En la Cumbre extraordinaria de Atenas, donde se firmaron los Tratados de Adhesión con diez de los candidatos recabó, incluso, la opinión de los Jefes de Estado y de Gobierno en relación a la reformas institucional y la acción exterior. Los informes correspondientes de Giscard al Consejo Europeo pueden encontrarse en: <http://european-convention.eu.int>.

<sup>38</sup> Closa pone de manifiesto como con ocasión del primer informe al Consejo Europeo –el de Sevilla– en la Convención sentó mal que Giscard no sometiera primero al pleno el informe que iba a presentar, y que sólo lo hiciera público con carácter posterior. Carlos CLOSA, "Improving EU Constitutional Politics? A Preliminary Assessment of the Convention", *Constitutionalism Web-Papers*, nº 1, 2003, p. 13. Pronto la Convención tuvo que aceptar que Giscard no iba a someter a aprobación ni del Praesidium ni del pleno sus informes al Consejo Europeo, sino que era algo que recaía bajo su propia responsabilidad.

<sup>39</sup> Brillantemente, un artículo de *Le Monde* sobre el desarrollo de los trabajos de la Convención, comenzaba así: "Valéry Giscard d'Estaing no preside una Convención sobre el futuro de Europa, sino dos. Por un lado, la asamblea de 105, donde se sientan los representantes de los gobiernos, de la Comisión y de los parlamentos de toda la Unión y de los países candidatos (...). Por el otro, una asamblea informal, más discreta pero igualmente importante, de los Jefes de Estado y de Gobierno, que Giscard corteja con asiduidad (...). M. Giscard d'Estaing que se juega con la Convención su lugar en la Historia, busca evitar un choque destructor entre las dos asambleas". Arnaud LEPARMENTIER, "M. Giscard d'Estaing souhaite un président de l'UE", *Le Monde*, 28.5.2002.

<sup>40</sup> Gisela Stuart, convencional miembro del Praesidium, sostiene que en el Praesidium se dio un trato especial a Alemania y Francia, mientras que las peticiones de España no eran escuchadas. Gisela STUART, *The Making of Europe's Constitution*, London, Fabian Society, 2003, pp. 23-24. Paz de Andrés le califica de "vocero del eje francoalemán". Paz DE ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, "El largo camino hacia la Constitución Europea: el mejor plan B es cumplir los compromisos adquiridos", *Revista General de Derecho Europeo*, nº 10, mayo 2006, p. 2.

<sup>41</sup> Si realizamos a partir de la agenda pública de Giscard, publicada en el sitio web de la Convención Europea, un análisis de las reuniones celebradas con líderes de los Gobiernos, se concluye que ciertamente Giscard se reunió (y se supone que escuchó) con mucha más frecuencia con los representantes de los Estados grandes que con los de los medianos y pequeños. Por otra parte, puede constatarse que es cierto que Francia y Alemania gozaron de un trato especial entre los Estados miembros. Así, mantuvo veintiocho encuentros con los líderes y ministros de los cinco Estados miembros grandes y dos con el candidato grande, Polonia. Las reuniones con los representantes de los cinco Estados miembros grandes se reparten también muy desigualmente: con Alemania celebra nueve encuentros; con Francia hasta doce; con el Reino Unido, tres; mientras que con Italia y España sólo dos con cada uno. En el caso de España, además, hay que matizar que esas dos reuniones tuvieron lugar en el semestre de Presidencia española, en el contexto de la preparación del comienzo de los trabajos de la Convención y del Consejo Europeo de Sevilla de junio de 2002. Con los medianos y pequeños celebró un total de veintinueve encuentros, lo que no es significativo teniendo en

Giscard con sus mandantes limitaría la autonomía de la Convención. Por la otra posibilitará que las opciones que baraje la Convención tengan una oportunidad de ser aceptadas en última instancia por la Conferencia Intergubernamental, y dentro de ésta por los Estados que llevan la voz cantante.

El contacto de Giscard con sus mandatarios permite atar a la realidad los trabajos de la Convención, si bien no siempre fueron bien vistos por los convencionales, que sentían que se limitaba su autonomía. Uno de los aspectos más polémicos de su relación con los mandatarios será la presentación de la propuesta de reforma institucional en abril de 2003, tras consultarles en Atenas. Se le acusará, no sin razón, en esa propuesta que sale de su propia pluma de dar distinto tratamiento a los Estados grandes que a los pequeños y, sobre todo, de desoir las propuestas que habían salido del debate de la Convención<sup>42</sup>. Este capítulo de la experiencia de la Convención supone, como veremos, uno de los elementos más intergubernamentales. Giscard trataría de conducir con mano firme los trabajos hasta el final, sin embargo, en esa etapa final, cedería parte de su dirección a favor del Praesidium que alcanzaría un mayor peso político como sede de las transacciones.

El contacto de la Convención con el Consejo quedaba asegurado, como hemos visto, por la presencia en el Praesidium de representantes de los Gobiernos que ejercen la Presidencia rotatoria<sup>43</sup>. Por otra parte, Giscard asumirá voluntariamente la tarea de mantener informados personalmente a las otras dos instituciones europeas, el Parlamento Europeo y la Comisión, aunque ambas contaran también con representantes en el Praesidium<sup>44</sup>. Así, el Presidente compareció tanto ante la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento y se reunió con

---

cuenta que entre miembros y candidatos suman un total de diecinueve países. De éstos, los Estados miembros más solicitados fueron Bélgica y Grecia con quienes celebró hasta cuatro encuentros con cada uno. En el caso de Grecia es necesario matizar igualmente que tuvieron lugar en el curso de la Presidencia griega del Consejo, preparando el final de los trabajos de la Convención. Mantendría dos reuniones con Suecia y Países Bajos, mientras que con el resto de los miembros sólo se reuniría una vez. En el caso de los candidatos pequeños y medianos, sólo se encontraría con representantes de la República Checa y de Bulgaria. En algunos casos, se celebraron viajes organizados a la capital de un Estado miembro y así no sólo se celebraron reuniones con los Jefes de Gobierno sino también con los Presidentes, Parlamentos, representantes de la vida económica y social, etc. Esta es la agenda oficial de reuniones del Presidente de la Convención, de la cual conocemos las citas pero, de ninguna manera el contenido de las discusiones. No obstante, los observadores subrayan la periodicidad de reuniones confidenciales con algunos mandatarios europeos. Norman, entre otras muchas reuniones entre Blair y Giscard, hasta cuenta la anécdota de que en una de estas citas en la sala familiar de Blair el anciano Giscard se dio un buen tropezón con los juguetes del bebé de la familia Blair. Ello nos hace pensar que los encuentros con los líderes claves del panorama político europeo, como Blair, debían ser más frecuentes que los publicitados en la agenda del Presidente. Véase al respecto: Peter NORMAN, *The accidental Constitution*, op. cit., p. 308.

<sup>42</sup> Entre los elementos más polémicos de la propuesta de Giscard se encontraban la Presidencia permanente del Consejo Europeo y la reducción de la Comisión a 15 comisarios y 15 delegados. Los representantes de los Estados pequeños y medianos protestaron enérgicamente ya que en la reunión de Atenas 18 de los 25 Estados miembros y candidatos rechazaron esas medidas. La Convención en los debates sobre la arquitectura institucional se había pronunciado en el mismo sentido. Por ello, recibió un aluvión de críticas por parte de convencionales, representantes de Estados, el Parlamento Europeo, la Comisión, organizaciones de la sociedad civil... Véase al respecto: *Euractiv*, 25.4.2003.

<sup>43</sup> Informará en una ocasión igualmente a la Asamblea Nacional francesa del discurrir de los trabajos de la Convención. Véase: Valéry GISCARD D'ESTAING, *Allocution devant l'Assemblée Nationale*, Paris, 3 Decembre 2002, en: <http://european-convention.eu.int>.

<sup>44</sup> En la entrevista concedida a *Le Monde* mes y medio antes del comienzo de los trabajos de la Convención, Giscard anuncia ya que van a trabajar en estrecho contacto con las instituciones europeas: "con el Parlamento, única expresión democrática a nivel europeo, y con la Comisión, dada su importante misión de iniciativa y de proposición". Arnaud LEPARMENTIER, "M. Giscard d'Estaing souhaite un président de l'UE", *Le Monde*, 28.5.2002.



la Conferencia de Presidentes<sup>45</sup>. Aún cuando las relaciones entre Giscard y el Presidente de la Comisión, Romano Prodi, fueran mejorables, ambos celebraron reuniones para tratar el tema de los trabajos de la Convención<sup>46</sup>. También Giscard se encontró con el Colegio de Comisarios en su conjunto y en diversas ocasiones se reunió con comisarios concretos para tratar asuntos de su competencia<sup>47</sup>.

Giscard tuvo a lo largo de su Presidencia el interés de contactar la Convención con el exterior, con la sociedad civil. Para ello, encargó al Vicepresidente Dehaene especialmente de esta tarea y diseñó junto con el Praesidium cauces de interacción entre la Convención y la sociedad civil<sup>48</sup>. También celebró a lo largo de los dieciséis meses numerosas reuniones con representantes diversos de la sociedad civil: representantes de determinadas industrias europeas, de los sindicatos, de asociaciones proeuropeístas, académicos, con líderes de las principales confesiones, con Presidentes de regiones europeas, etc<sup>49</sup>. Con la misma voluntad de no aislar la reflexión de la Convención de la realidad política encargó a la Comisión Europea dos Eurobarómetros especiales sobre la percepción de la ciudadanía de la Convención y los aspectos principales del debate constitucional<sup>50</sup>.

Giscard buscó también incansablemente la visibilidad de la Convención. Para ello no se limitó a una presencia constante en los medios de comunicación sino que también emprendió diversos viajes fuera de los Estados miembros para dar a conocer internacionalmente el debate constitucional<sup>51</sup>. Se entrevistó igualmente con personalidades de relevancia internacional. Su

<sup>45</sup> El 27 de marzo de 2002 Giscard comparecería ante la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo para explicar el plan de trabajo de la Convención. Volvería a presentarse ante ellos el 3 de octubre de 2002. El 7 de noviembre se reuniría con el llamado "Grupo Kangaroo", agrupamiento del Parlamento Europeo para examinar las políticas económicas y sociales. El 6 de marzo de 2003 presentaría el estado de los trabajos de la Convención Europea ante la Conferencia de Presidentes del Parlamento Europeo.

<sup>46</sup> A tenor de su agenda, Prodi y Giscard se reunieron en dos ocasiones para tratar el tema de los progresos de la Convención: el 21 de marzo de 2002 y el 22 de mayo de 2003. Es conocido por todos el enfrentamiento frontal producido entre Prodi y Giscard, fundamentalmente a partir de la presentación por parte de la Comisión del proyecto Penélope. Posteriormente la polémica se agraviaría, debido a las distintas posiciones sobre la reforma institucional, defendidas por uno y otro. Giscard llegaría a retar a Prodi a la celebración de un debate público y televisado sobre la reforma institucional, debate que nunca llegaría a producirse.

<sup>47</sup> El 6 de noviembre de 2002 Giscard participó en la reunión del Colegio de Comisarios. Puntualmente se entrevistaría con distintos comisarios entre los que cabe citar a Monti, Lamy o Bolkenstein. Con la misma intención de debatir cuestiones de su ámbito de trabajo y la situación política general tras la Guerra de Irak se reunió con el Alto Representante para la PESC, Javier Solana, dependiente del Consejo, el 10 de abril de 2003.

<sup>48</sup> Véase al respecto: PRAESIDIUM, *1<sup>st</sup> informal meeting*, 22 February 2002, p. 2.

<sup>49</sup> Entre otros muchos representantes de las industrias, sindicatos y asociaciones diversas, Giscard se entrevistó con el Presidente del Deutsche Bank, con el Presidente del Comité Olímpico Internacional, con representantes de la Asociación de Ciudades Europeas del Arte, con el Presidente de UNICE, con la Presidenta de la Mesa Europea de Industriales, etc. También visitó tanto al Papa Juan Pablo II, como al Patriarca Ecuménico Bartolomé, Arzobispo de Constantinopla. Entre los líderes de determinadas regiones se entrevistó por ejemplo con Jordi Pujol, entonces Presidente de la Generalitat, con Román Rodríguez, Presidente de Canarias a la vez que de las Regiones Ultraperiféricas, o con Edmund Stoiber Ministro-Presidente de Baviera y, en la época, Presidente de la CDU-CSU, principal partido en la oposición en Alemania.

<sup>50</sup> Los eurobarómetros standard, esto es, las encuestas de opinión encargadas semestralmente por la Comisión europea ya incluían algunas preguntas referentes a la Constitución Europea y la reforma de las principales instituciones. Giscard, sin embargo, solicitó dos especiales sobre la trascendencia pública de los trabajos de la Convención y su opinión ante los principales debates constitucionales. Tras la invasión de Iraq, igualmente, solicitó a la Convención una encuesta de opinión pública especial para valorar la percepción de la opinión pública en relación a la Política Exterior de la Unión Europea, que no llegaría a llevarse a cabo nunca. Los Eurobarómetros especiales sobre la Convención Europea han sido analizados en el capítulo 7, epígrafe 7.5.

<sup>51</sup> El 11 y 12 de febrero de 2003 Giscard viajó a Washington donde se entrevistó con el Secretario de Estado, Colin Powell, y con el Presidente de la Reserva Federal, Alan Greenspan. El día 11 además fue invitado en la Biblioteca del

afán de protagonismo, en ocasiones, le hizo no ser prudente con algunas de sus manifestaciones como la relativa a que el ingreso de Turquía en la Unión sería el fin de ésta, lo que dio pie a un grave incidente diplomático<sup>52</sup>.

Las opiniones de actores políticos y comentaristas sobre el papel de Giscard al frente de la Convención Europea son de todos los gustos, negativas muchas, indulgentes otras. Para unos Giscard no jugó el papel de mediador honesto que debía esperarse de él sino que “secuestró” la voluntad de la Convención imponiendo sus ideas<sup>53</sup>. Así se le achaca haber hecho desaparecer de la escena el debate sobre el lugar de Dios y el cristianismo en la Constitución, en aras de la apreciación francesa de la laicidad del Estado.

Para otros, no resultó tan autoritario como se dice generalmente; al menos hay que reconocerle que reinterpretó el mandato de Laeken, dando mayor protagonismo a la Convención, para lo cual le facultaba la propia Declaración del Consejo Europeo<sup>54</sup>. A tenor de los discursos del último día, parece que muchos de los convencionales que le criticaran, terminaría por reconocer la importancia de su labor, visto el éxito de la Convención, olvidando los sinsabores de los enfrentamientos<sup>55</sup>. Coincidimos con la apreciación final de los convencionales: si bien todas las decisiones de Giscard no fueron igual de afortunadas y en ocasiones pudo “manipular” la opinión de la Convención, a su liderazgo firme se debe el triunfo de la Convención.

### **8.2.1.2. La Presidencia: la labor callada y eficiente de los Vicepresidentes.**

La transacción tan típicamente europea del Consejo Europeo de Laeken añadió inesperadamente dos Vicepresidentes para compensar el nombramiento como Presidente de Giscard, Giuliano Amato y Jean-Luc Dehaene. Ambos habían sido propuestos para el cargo de Presidente de la Convención y tenían a su favor ser también primeros espadas de la política europea y federalistas convencidos, cada uno de ellos representante de las dos principales ideologías de la Unión Europea. El papel de Amato y Dehaene en el éxito de la Convención es

---

Congreso a pronunciar la Conferencia Henry Kissinger. La fecha de este viaje coincide con uno de los momentos más álgidos del enfrentamiento entre Estados Unidos y algunos países europeos por la Guerra de Irak, lo que quizás explique por qué no se entrevistó con el Presidente Bush. Casi un año antes, en abril de 2002, se había entrevistado en Viena con Bush padre, antiguo Presidente de los Estados Unidos. Entre el 1 y el 4 de abril estuvo también de visita oficial en Pekín; siendo recibido por el Primer Ministro, Wen Jaobao, por el Presidente del Comité Central del Ejército Popular de China, Jiang Zemin y por el Ministro de Comercio.

<sup>52</sup> “Giscard opens debate on Turkey’s place in the EU”, *Euractiv*, 12.11.2002.

<sup>53</sup> Carlos CLOSA, “Improving EU Constitutional Politics? A Preliminary Assessment of the Convention”, op. cit., p. 14.

<sup>54</sup> Jacques ZILLER, *The European Constitution*, op. cit., p. 99.

<sup>55</sup> Varios convencionales aprovecharían su intervención en la sesión de clausura de la Convención para agradecer su trabajo a Giscard y reconocer que su liderazgo firme había sido clave para lograr que el trabajo de la Convención fuera un éxito. Véanse a título de ejemplo las intervenciones de Fini, Christophersen, Ana de Palacio, Rupel, Roche, Hololei o Dehaene, *Transcripción literal de las intervenciones de la sesión plenaria*, 10 de julio de 2003, en: <http://www.europarl.europa.eu/Europe2004>

destacado, si bien en los análisis y en las crónicas de la Convención suele quedar oscurecido por la rutilante y polémica figura del Presidente Giscard<sup>56</sup>.

El nombramiento de los Vicepresidentes buscaba un equilibrio en relación a las ideologías: Jean-Luc Dehaene, perteneciente al Partido Popular Europeo y Giuliano Amato al Partido de los Socialistas Europeos<sup>57</sup>. Con anterioridad a la Convención ambos habían sido primeros Ministros de sus respectivos países, Bélgica e Italia, por lo que tenían como Giscard la experiencia de la pertenencia al Consejo Europeo. Hoy día siguen estrechamente vinculados a la política en activo, a diferencia de Giscard: Jean-Luc Dehaene es diputado en el Parlamento Europeo mientras que Giuliano Amato es Ministro de Interior en el Gobierno socialista italiano presidido por Romano Prodi<sup>58</sup>. Ambos se complementarían también por su formación y experiencia profesional: Dehaene, especialista en Ciencias Políticas, Amato, destacado jurista<sup>59</sup>.

En el contexto del proceso constituyente, ambos habían desempeñado papeles relevantes: ambos participaron en la redacción de la Declaración de Laeken en el marco del grupo de expertos nombrado por la Presidencia belga de la Unión Europea<sup>60</sup>. Dehaene, por su parte, había presidido el Grupo de Sabios convocado por la Comisión Europea para la preparación de la CIG de 2000, cuyo informe final había recomendado por primera vez la reestructuración de los Tratados<sup>61</sup>. Por su parte, Giuliano Amato, contaba con la experiencia de haber trabajado desde la Universidad y, especialmente, el Instituto Universitario Europeo de Florencia en temas relacionados con el Derecho de la Unión Europea.

<sup>56</sup> Poncins, miembro de la Secretaría de la Convención, subraya el papel determinante de la Presidencia formada por Giscard, Dehaene y Amato, tanto por las funciones desempeñadas como por sus personalidades. Véase al respecto: Étienne DE PONCINS, *Vers une Constitution européenne...*, op. cit., p. 12.

<sup>57</sup> Así en la Presidencia tendríamos dos miembros pertenecientes al PPE y uno al PSE, reflejando en cierta medida la distribución ideológica de la Convención, donde como veíamos en el epígrafe 6.2, las derechas son mayoritarias. Cabe recordar, sin embargo, que en el momento del nombramiento de la Presidencia, el Consejo Europeo contenía una mayoría de miembros de centro-izquierda.

<sup>58</sup> No deja de resultar llamativo los nombramientos de los principales cargos políticos italianos, tras las elecciones de 2006. Por primera vez se produce en la política europea un efecto contrario al usual: el paso de los políticos de la arena europea a la política nacional. Así, el Gobierno que es nombrado en mayo de 2006 está presidido por un exPresidente de la Comisión –Romano Prodi– y cuenta con Ministros que han desempeñado importantes cargos en las instituciones europeas: Amato, Vicepresidente de la Convención, como Ministro de Interior, Tommaso Padoa-Schioppa, miembro del Instituto Monetario Europeo y del Banco Central Europeo, como Ministro de Economía y Hacienda y Emma Bonino, Excomisaria europea, como Ministra sin cartera de Política Europea. El propio Presidente de la República es Giorgio Napolitano, Presidente de la prestigiosa Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo en tiempos de la Convención Europea y suscribiría dos de los Informes más importantes del Parlamento Europeo dirigidos a la Convención, el relativo al papel de los Parlamentos Nacionales en la arquitectura europea y el relativo a los poderes regionales y locales en la construcción europea.

<sup>59</sup> En su discurso de cierre de los trabajos de la Convención, el Presidente Giscard alabaría especialmente la labor realizada tanto por Amato como por Dehaene a los que reconoce la contribución a los trabajos, en el plano jurídico, por una parte, y en el plano político y diplomático por la otra. Véase al respecto: Valéry GISCARD D'ESTAING, Presidente de la Convención Europea, *Transcripción literal de las intervenciones de la sesión plenaria*, 13 de junio de 2003.

<sup>60</sup> Véase al respecto el epígrafe correspondiente del capítulo 3, el 3.7.

<sup>61</sup> Jean-Luc DEHAENE, David SIMON y Richard Von WEIZSÄCKER, *Las implicaciones institucionales de la ampliación*, Informe de la Comisión Europea, 18 de octubre de 1999.

A efectos de la conceptualización orgánica, tanto el Presidente como los Vicepresidentes quedan englobados dentro del órgano de la Presidencia<sup>62</sup>. Las razones que apuntan en este sentido se apoyan en la escasa diferenciación de funciones y misión entre ambos cargos, exceptuando la dependencia jerárquica. Los tres tienen una misma legitimación, la de ser nombrados por el Consejo Europeo y, por tanto, le representan por igual y no son responsables ante la Convención. Dada la precipitación del nombramiento de los Vicepresidentes, no sorprende las escasas referencias existentes en la Declaración de Laeken respecto a esta función. Solamente se menciona el nombramiento de Dehaene y Amato y, posteriormente, se especifica que los Vicepresidentes, al igual que el Presidente, forman parte del Praesidium. A pesar de que en la Declaración de Laeken no se encuentra ninguna mención expresa, de la documentación de la Convención deducimos la existencia de una cierta jerarquía entre los dos convencionales: Amato sería el Vicepresidente primero y Dehaene el segundo.

La “Nota sobre los métodos de trabajo de la Convención” no es mucho más explícita. Escuetamente puede deducirse que las funciones de los Vicepresidentes, básicamente, consistían en asistir al Presidente en sus funciones de dirigir el debate y sustituirle en caso de ausencia tanto en la presidencia del pleno como del Praesidium<sup>63</sup>. Por todo ello, no parece que Amato y Dehaene tuvieran responsabilidades propias salvo asistir a Giscard. Sin embargo, éste, consciente de su valía, no desaprovecharía su talento y les encargaría la supervisión directa de asuntos concretos. Se valdría así de la experiencia personal de Dehaene para encargarle de las relaciones de la Convención con la sociedad civil y de diversos contactos diplomáticos y de los conocimientos de Amato para confiar en su supervisión de los textos del Praesidium en la tarea de simplificación y redacción.

Un dato a destacar es el hecho de que los tres miembros de la Presidencia de la Convención, así como el Presidente de la Convención de la Carta, pertenecían a países fundadores. Esto no parece que sea casual sino una especie de reconocimiento de un cierto pedigrí, toda vez que, incluso, los candidatos que sonaban para desempeñar la Presidencia de la Convención también lo eran<sup>64</sup>.

Los Vicepresidentes son figuras un tanto atípicas en el conjunto de la Convención. Han sido nombrados por el Consejo Europeo pero sin responsabilidades propias inicialmente, no tienen suplentes, no pueden formular contribuciones, ni participar en los debates en principio<sup>65</sup>.

<sup>62</sup> A título anecdótico puede mencionarse como en su intervención final ante la Convención, el 10 de julio, la representante –adjunta– del gobierno español y Ministra de Asuntos Exteriores, Ana de Palacio, agradece su labor a lo que ella llama la “Presidencia, triunvirato o trinidad”. Véase: Ana de PALACIO, *Transcripción literal de las intervenciones de la sesión plenaria*, 10 de julio de 2003, en: <http://www.europarl.europa.eu/Europe2004>

<sup>63</sup> Véase al respecto el artículo 6 de la *Nota sobre los métodos de trabajo*, op. cit.

<sup>64</sup> Los candidatos, promovidos por ellos mismos, o por otros, que se tuvieron en consideración antes de Laeken fueron: Jean-Luc Dehaene, Wim Kok, Giuliano Amato y Jacques Delors, como vimos en el capítulo 3, epígrafe 3.7.

<sup>65</sup> En algún caso, los Vicepresidentes se adherirían a las contribuciones masivas impulsadas por otros convencionales. Así puede citarse a título de ejemplo que Amato firma la contribución de Bonde sobre la transparencia. Véase al

Algunas de éstas reglas se flexibilizarían para el caso de Amato, ya que la familia política socialista le nombraría Presidente de su Grupo y, por tanto, formularía contribuciones en nombre de los socialistas en la Convención<sup>66</sup>. Trabajarían estrechamente con Giscard, con quien celebrarían frecuentes reuniones informales.

En el ejercicio de las funciones previstas, los dos Vicepresidentes sustituyeron a Giscard al frente de las sesiones de la Convención, en diversas ocasiones<sup>67</sup>. Esta responsabilidad incluía la dirección de los debates, la decisión sobre dar la palabra a los convencionales provistos de tarjetas azules, así como sacar conclusiones finales sobre el debate, ayudados por las notas de la Secretaría. Como ya se ha visto, esta última función se reveló capital a la hora de ir fabricando los consensos y en ella participaron en parte los Vicepresidentes junto a Giscard. Los observadores subrayan que la presidencia de las sesiones plenarias por parte de los Vicepresidentes daba un tono más distendido a las reuniones, que permitía discusiones más francas y que, por ello, los trabajos avanzarían notablemente<sup>68</sup>.

Los dos Vicepresidentes asistían igualmente al Presidente Giscard en cuestiones como la presentación de los proyectos de artículos aprobados por el Praesidium a la Convención, con la correspondiente explicación de la elección entre las opciones disponibles<sup>69</sup>. Por su parte, con frecuencia, Amato presidió las partes de las sesiones plenarias dedicadas al debate de las enmiendas propuestas por los convencionales. Ambos desarrollaron una tarea encomiable en el maratón de los últimos días, presidiendo reuniones con los estamentos y manteniendo contactos informales que facilitaron el logro del consenso.

Los dos Vicepresidentes fueron fundamentales también en las tareas “diplomáticas” que había de conducir la Presidencia. Como Giscard, se entrevistaron en numerosas ocasiones con

---

respecto: Jens Peter BONDE, *Propuesta sobre transparencia firmada por 200 miembros más*, Contribución nº 386, 10 de julio de 2003, (CONV 830/03).

<sup>66</sup> Así Amato suscribiría dos cartas en los días finales de la Convención junto a los líderes de otras dos familias políticas presentando las enmiendas consensuadas entre las tres familias políticas respecto al proyecto de Tratado Constitucional: *Carta de D. Giuliano Amato, en nombre del Partido de los Socialistas Europeos, D. Elmar Brok, en nombre del Partido Popular Europeo y D. Andrew Duff, en nombre del Partido Liberal, Demócrata y Reformista*, 7 de julio de 2003, (CONV 829/03) y *Carta de D. Giuliano Amato, en nombre del Partido de los Socialistas Europeos, D. Elmar Brok, en nombre del Partido Popular Europeo y D. Andrew Duff, en nombre del Partido Liberal, Demócrata y Reformista*, 8 de julio de 2003, (CONV 833/03). Presentaría también como contribución un estudio del Instituto Universitario Europeo sobre algunas de las cuestiones tratadas por la Convención. Véase: Giuliano AMATO, *Estudio del Instituto Universitario Europeo: “Diez reflexiones sobre el Tratado Constitucional de Europa”*, 28 de abril de 2003, (CONV 703/03).

<sup>67</sup> A título de ejemplo puede citarse que Amato presidió la sesión adicional de 5 de marzo de 2003 y sesiones ordinarias como las del 28 de febrero o del 3 de abril también de 2003, mientras que Dehaene se ocuparía de la Presidencia de la sesión especial dedicada a la sociedad civil, de 24 y 25 de junio de 2002, le tocaría dirigir la también sesión adicional prevista para terminar con el debate de enmiendas de los dieciséis primeros artículos de 26 de marzo de 2003 y presidiría otras sesiones ordinarias como la del 4 de abril de 2003.

<sup>68</sup> Si se toman las transcripciones literales de algunas de las sesiones presididas por Amato, se ve estilo campechano frente a la mayor etiqueta y protocolo de Giscard. Así puede verse que acoge la intervención de algunos convencionales con comentarios distendidos, en ocasiones irónico, y que sus observaciones son respondidas con risas por parte del plenario. Véase a título de ejemplo: *Transcripción literal de la sesión plenaria*, 28 de febrero de 2003.

<sup>69</sup> Así, por ejemplo, Dehaene se ocuparía de presentar el día 3 de abril el proyecto de articulado correspondiente a la vida democrática, el entorno próximo y la pertenencia a la UE, el día 24 de abril de 2003 presentaría a la Convención las propuestas de artículos relativos a la acción exterior.

Ministros, otros representantes de los Gobiernos y de los Estados miembros y, contribuyendo a la socialización de la Convención participarían en numerosas conferencias y seminarios<sup>70</sup>. Dehaene destacaría con sus contactos con la sociedad civil, dado su papel de contacto entre la Convención y ésta, mientras que Amato por su vinculación con la comunidad académica europea<sup>71</sup>. Los autores subrayan, además, la importancia del papel persuasivo del Vicepresidente Amato en una de las encrucijadas de la Convención, en un momento en que Giscard se había revelado incapaz de mediar entre los Gobiernos<sup>72</sup>. En la reunión del día 12 con el estamento de los Gobiernos, finalmente, les convenció de que aceptaran la propuesta de la Convención, haciéndoles desistir de utilizar el veto, con el argumento de que los responsables deberían dar explicaciones a los ciudadanos.

A pesar de lo ambiguo de sus funciones, tanto Amato como Dehaene se las arreglarían para ser figuras claves en el trabajo de la Convención<sup>73</sup>. Aunque no tan populares como Giscard, su contribución al éxito de la Convención fue igualmente definitiva. Desde la Presidencia de Grupos de Trabajo claves dejarían su sello en el producto final de la Convención. Dehaene así presidiría en muy relevante trabajo del Grupo de Acción Exterior, mientras que Amato demostraría sus conocimientos de profesor de Derecho al frente del Grupo Simplificación. Hay que alabar además las habilidades personales de ambos: Amato resultó clave desde la Presidencia de su familia política y la experiencia de Dehaene le valió como hábil negociador entre bambalinas y vínculo con la sociedad civil.

### **8.2.1.3. La excepcional potestad del Praesidium.**

La Declaración de Laeken nombra expresamente al Praesidium como el órgano director de los trabajos de la Convención, apoyándose en la experiencia de la anterior Convención, en la cual

<sup>70</sup> Así, examinando la agenda del Vicepresidente Amato se ve que se reunió con Hain, con distintos mandatarios malteses y participó en encuentros del Parlamento italiano. Realizó también viajes oficiales en nombre de la Convención a Chipre, Eslovenia o Berlín. Dadas las habilidades diplomáticas que se le reconocen, Dehaene se ocupó en mayor medida de las entrevistas con los mandatarios europeos. Podemos fijar por su agenda reuniones con Hain, Villepin, Fischer, Verhofstadt, entre otros, así como comparecencias en el Parlamento Europeo, la Asamblea Nacional francesa o la Cámara de los Comunes británica.

<sup>71</sup> En el epígrafe 7.4.1. dedicado al papel de la sociedad civil veíamos como Dehaene había participado hasta en ocho encuentros con el Comité Económico y Social en relación a los trabajos de la Convención; también asistiría al Comité de las Regiones, celebraría reuniones con asociaciones de la sociedad civil de escala europea como Europartenaires, el Centro Europeo de los Trabajadores, Agora, Eurochambres, el Foro Europeo de la Juventud, la Comisión de los Obispos, la Confederación Europea de Sindicatos, etc. Giuliano Amato, por su parte, destacó por su participación en numerosas conferencias y seminarios en foros como Seminario Jean Monnet de la NYU Law School, el Instituto Universitario Europeo de Florencia, el Colegio de Europa en Natolin, la London School of Economics, entre otros muchos.

<sup>72</sup> Iñigo MÉNDEZ DE VIGO, *El rompecabezas...*, op. cit., p. 325; Anna Lenka ROVNÁ, "Constitutionalisation: the Case of the Convention as a Network Analysis", en: Lenka ROVNÁ y Wolfgang WESSELS (Eds.), *EU Constitutionalisation: From the Convention to the Constitutional Treaty 2002-2005. Anatomy, Analysis, Assessment*, Prague, European Institute for European Policy, 2006, pp. 19-49, p. 42.

<sup>73</sup> Incluso alguien tan crítico con el funcionamiento de la Convención como es Gisela Stuart no tiene más que alabanzas hacia los Vicepresidentes: "Giuliano Amato era el hombre que aparecía con elegantes compromisos que no eran sólo el mínimo común denominador. Jean-Luc Dehaene era el hombre para alcanzar acuerdos". Véase al respecto: Gisela STUART, *The Making of Europe's Constitution*, op. cit., p. 21.

había actuado fundamentalmente de comité redactor. El Praesidium en la Convención Europea resultará ser el órgano fundamental de organización y dirección de los trabajos. Vivirá en un constante tira y afloja con su miembro más importante, el Presidente Giscard d'Estaing, quien se valdrá de la Presidencia de este órgano para dirigir la Convención Europea<sup>74</sup>. El Praesidium fue el órgano que dirigió los trabajos de la Convención, garantizó la continuidad de la Convención y preparó las decisiones a someter al pleno. En la fase final, incluso, puede decirse que actuó de órgano redactor.

Modificando su composición, la Declaración de Laeken acordó que estaría compuesto por el Presidente, los dos Vicepresidentes, los representantes de los tres Gobiernos que ostentan la Presidencia del Consejo, dos representantes de los Parlamentos Nacionales, dos representantes del Parlamento Europeo y los dos de la Comisión. En relación a las funciones y potestades del Praesidium, la Declaración de Laeken resulta más bien escueta. Establece que “desempeñará la función de impulsor y aportará una primera base de trabajo para la Convención”, así como que “Podrá consultar a los servicios de la Comisión y a los expertos que designe sobre cualquier cuestión técnica que desee profundizar” y además dispone que “podrá crear grupos de trabajo *ad hoc*”<sup>75</sup>.

La “Nota” le atribuye las siguientes funciones: aprobar la convocatoria de las sesiones plenarias; fijar el calendario y el orden del día provisionales de las sesiones de la Convención; recibir las contribuciones escritas de los convencionales, invitar a tomar la palabra a los Presidentes del Tribunal de Justicia, del Tribunal de Cuentas y del Banco Central Europeo<sup>76</sup>. Igualmente podía decidir invitar a dirigirse a la Convención, a petición de cualquier miembro, titular o suplente de la Convención, a cualquier experto que estime conveniente<sup>77</sup>. Entre sus funciones se encontraba igualmente, decidir la creación de Grupos de Trabajo, determinar su mandato, métodos de trabajo y composición<sup>78</sup>. Era, además, el órgano encargado de adoptar las decisiones relativas a las cuestiones de procedimiento en relación al desarrollo de las sesiones que puede presentar cualquier miembro de la Convención y podía decidir sus métodos de trabajo<sup>79</sup>. En su primera reunión, el Praesidium consideraría de sí mismo: “debería servir a la Convención sin imponerse a ella, pero debería también proveerle de guía y asistencia en la estructuración del debate”<sup>80</sup>.

<sup>74</sup> En este sentido, Ben Crum considera que “Así como el Praesidium guardaba las puertas del plenario, Giscard d'Estaing guardaba las puertas del Praesidium”. Ben CRUM, “Politics and Power in the European Convention”, *Politics*, vol. 24, nº 1, 2004, pp. 1-11, p. 5.

<sup>75</sup> CONSEJO EUROPEO, *Declaración de Laeken*, op. cit.

<sup>76</sup> Artículos 1, 2, 4 y 7 de la *Nota sobre los métodos de trabajo de la Convención Europea*, op. cit.

<sup>77</sup> Artículo 8 de la *Nota sobre los métodos de trabajo de la Convención Europea*, op. cit.

<sup>78</sup> Artículo 15 de la *Nota sobre los métodos de trabajo de la Convención Europea*, op. cit.

<sup>79</sup> Artículos 6.5 y 6.8 *Nota sobre los métodos de trabajo de la Convención Europea*, op. cit.

<sup>80</sup> PRAESIDIUM, *1<sup>st</sup> informal meeting*, 22 February 2002, p. 1.

Inicialmente el Praesidium quedaría compuesto por doce miembros<sup>81</sup>. Por la Presidencia aquéllos nombrados por el Consejo Europeo: Giscard, Amato y Dehaene. En representación de los Gobiernos que ostentaban la Presidencia, los representantes nombrados fueron Ana de Palacio por España, Hening Christophersen por Dinamarca y Giorgos Katiforis por Grecia<sup>82</sup>. Como representantes de la Comisión, los dos integrantes de su estamento, cargos para los cuales se nombró a Vitorino, comisarios de Derechos Humanos y Justicia y Barnier, comisario para la Reforma Institucional y la Política Regional.

Solamente eran miembros elegibles del Praesidium aquéllos que representaban a los estamentos parlamentarios, estableciendo cada uno de ellos sus dos candidatos. La Delegación del Parlamento Europeo, siguiendo sus prácticas habituales nombró como sus representantes a un miembro del PPE, Íñigo Méndez de Vigo, y a otro del PSE, el exPresidente del Parlamento Europeo Klaus Hänsch. Méndez de Vigo, por su parte, sería además el Presidente de la Delegación del Parlamento Europeo. Convocados por la Presidencia española para elegir a sus representantes en el Praesidium, los Parlamentos Nacionales eligieron a Gisela Stuart, miembro de la Cámara de los Comunes, y a John Bruton, del Parlamento irlandés<sup>83</sup>. Sorprende de la distribución de los puestos en el Praesidium lo predominante de los representantes de los ejecutivos frente a los parlamentarios, al contrario exactamente de la composición numérica de la Convención.

La composición del Praesidium quedó alterada por la demanda de los candidatos de que participara en este órgano director y redactor al menos uno de sus representantes. Finalmente se accedió a ello, con la condición de que perteneciera a los Parlamentos Nacionales y disfrutara del estatuto de “invitado”<sup>84</sup>. Así, se incluyó a Alojz Peterle, representante del Parlamento Nacional de Eslovenia y exPrimer Ministro, en calidad de “invitado”. Extraño estatuto éste, que quiere reflejar el hecho de que no es miembro de pleno derecho, sino más bien observador, y, a la vez, recordar la restricción que Laeken en relación a los candidatos, esto es, que “no podrán impedir el consenso”. Así el Praesidium finalmente contaría con trece miembros titulares y uno en la sombra, el Secretario General, Kerr, que participaría en todas sus reuniones. Su función estribaba fundamentalmente en actuar de nexo de unión entre el órgano político que era el Praesidium y el técnico que era la Secretaría.

<sup>81</sup> En relación a la composición del Praesidium y los principales rasgos característicos de sus integrantes. Véase el cuadro nº 6 del Anexo IV.

<sup>82</sup> Es preciso recordar que en julio de 2002, Ana de Palacio sería nombrada Ministra de Asuntos Exteriores y que los requerimientos de su nuevo cargo –complicados con la Guerra de Iraq- hicieron necesario que en la etapa final de los trabajos de la Convención en marzo de 2003, cuando las reuniones del Praesidium se hicieron más frecuentes, fuera sustituida por su suplente, el diplomático Alfonso Dastis. Por su parte, en febrero de 2003, coincidiendo con la Presidencia griega, Giorgos Katiforis sería reemplazado por el Ministro de Asuntos Exteriores del Gobierno socialista, Giorgos Papandreou.

<sup>83</sup> Algunos observadores sostienen que el nombramiento de Gisela Stuart –mujer de confianza de Tony Blair- así como el de Kerr al frente de la Secretaría quedaron decididos dentro del mismo paquete de negociación de Laeken, donde se prometió a Blair la presencia de británicos al frente de los órganos directores. Véase al respecto: Peter NORMAN, *The Accidental Constitution*, op. cit., pp. 34-35.

<sup>84</sup> PRAESIDIUM, *Meeting of the Praesidium. Summary of Conclusions*, Brussels, 14 March 2002.



El perfil político del Praesidium resulta impresionante<sup>85</sup>. De sus trece miembros, cinco han sido Jefes de Estado y de Gobierno, otros cuatro han sido o eran en el momento de la Convención Ministros de sus respectivos países, tres comisarios o excomisarios europeos e, incluso, un exPresidente del Parlamento Europeo<sup>86</sup>. El Praesidium recogía imperfectamente un equilibrio de fuerzas políticas: de sus trece miembros, siete pertenecían al PPE, cinco al PSE y uno, el danés Christophersen al grupo Liberal. Lo limitado de su composición no permitió la presencia de miembros procedentes de todos los Estados miembros. Algunos autores criticaron abiertamente la falta de representación de todas las nacionalidades, recogiendo un malestar extendido entre los procedentes de los Estados miembros excluidos, notablemente Suecia, Austria, Holanda y Finlandia<sup>87</sup>. Esta limitación sería un problema real cuando, con ocasión de la discusión institucional, el Praesidium se comportaría como una CIG. Respecto a la representación por géneros, sólo contaría con dos mujeres, llegando al final a una sola, al pasar Ana Palacio a ser suplente.

Bajo la dirección de su Presidente o de alguno de los Vicepresidentes, el Praesidium debía reunirse periódicamente. Generalmente lo hizo unas dos veces al mes, una antes de las sesiones plenarias y otra entre sesión y sesión, salvo en la etapa final de trabajo en que esas citas se multiplicaron, por la carga de trabajo que implicaba la redacción, llegando a reunirse casi con carácter continuo. En los dieciséis meses celebró un total de cuarenta y nueve reuniones. Para sus reuniones alternaban las instalaciones del Consejo y las del Parlamento Europeo.

Frente a la costumbre de la Convención, el Praesidium se reuniría a puertas cerradas, sus deliberaciones tendrían carácter secreto y no se harían públicas las actas de sus reuniones hasta una vez terminada la Convención<sup>88</sup>. La razón de este proceder se justifica en la necesidad de garantizar la confidencialidad de sus discusiones para el buen desarrollo de las negociaciones de la Convención. Finalmente, tras una queja interpuesta ante el Defensor del Pueblo, se decidiría hacer públicas las actas de las reuniones del Praesidium, una vez terminada la Convención<sup>89</sup>. Estas actas se caracterizan por lo escuetas, relacionando

<sup>85</sup> Los "cronistas" de la Convención ofrecen en sus obras unas breves semblanzas de los currículos y personalidades de los trece miembros del Praesidium, los personajes claves de la Convención. Véase entre otros: Alain DAUVERGNE, *L'Europe en otage? Histoire secrète de la Convention*, Paris, Saint-Simon, 2004, pp. 77-102; Peter NORMAN, *The Accidental Constitution*, op. cit., pp. 31-36.

<sup>86</sup> Incluimos en nuestro cálculo a Papandreu, Ministro de Asuntos Exteriores de Grecia, que en febrero de 2003 sustituyó a Katiforis como representante del Gobierno de su país.

<sup>87</sup> Kimmo KILJUNEN, *The European Constitution in the Making*, Brussels, Centre for European Policy Studies, 2004, p. 37; Íñigo MÉNDEZ DE VIGO, *El rompecabezas...*, op. cit., p. 163.

<sup>88</sup> Inicialmente en las reuniones estaban sólo presentes los miembros del Praesidium junto a Kerr. Desde el 16 de enero, cuando ya se atisba que iba a comenzar la labor redactora, se permitió que sus miembros estuvieran asistidos por colaboradores. PRAESIDIUM, *Meeting of the Praesidium. Summary of Conclusions*, Brussels, 16 January 2003.

<sup>89</sup> El 3 de julio de 2003 se decidió la publicación de la agenda y "minutes" del Praesidium, tras una petición formal por parte del Defensor del Pueblo, Diamandouros. Este había recibido una queja de la organización de la sociedad civil ECAS que acusaba de mala administración a la Convención por no permitirle el acceso a los minutos y agenda del

únicamente muchas veces los asuntos tratados pero sin más contenido. Sin embargo, durante los trabajos de la Convención, serían frecuentes las quejas de los convencionales por el secretismo de los trabajos del Praesidium, que se prestaba a una manipulación de la Convención<sup>90</sup>.

El Praesidium desempeñó un papel similar al de las Presidencias en las CIGs: controlando la agenda, redactando los textos junto a la Secretaría y actuando de mediador. En su seno se decidían las principales opciones de la Convención y se aprobaban los textos que después se someterían a la Convención. El liderazgo político de la Convención se repartiría entre el Presidente y el Praesidium, predominando el primero en los primeros meses de trabajo, pero logrando imponerse el segundo en la transacción final, donde el protagonismo de Giscard fue menor.

El Praesidium tomó todas las decisiones fundamentales en relación a los calendarios, etapas de la Convención y agenda de la Convención, decidiendo qué temas se decidirían en qué momento<sup>91</sup>. También tomaba todas las decisiones relativas a la organización de las sesiones plenarias: tiempos de intervención y posibilidad de usar las tarjetas azules. Todos los debates generales eran encauzados a través de una serie de documentos de reflexión destinados a encauzar el debate elaborados por la Secretaría y aprobados por el Praesidium<sup>92</sup>. En ellos, como observa Jorge Alguacil, no reproduce exactamente las preguntas del Consejo Europeo sino que “la mediación introducida no deja de ser significativa desde una perspectiva constitucional”<sup>93</sup>. Sin embargo, la propia Declaración de Laeken facultaba a los órganos directores para que efectuaran una reinterpretación del mandato de la Convención a la luz de los debates públicos. Por ello no parece que el encauzamiento de los debates del Praesidium por parte de los documentos de reflexión sean una extralimitación de funciones por parte de Presidente y Praesidium. En cualquier caso, si cabe cuestionar si los interrogantes planteados a la Convención en esos documentos responden a los resultados del “debate público”.

---

Praesidium. Véase al respecto: EUROPEAN OMBUDSMAN, *Decision on complaint as it relates the European Convention*, 12 June 2003, (1795/2002/IJH), en: <http://www.euro-ombudsman.eu.int>.

<sup>90</sup> Véase en este sentido *Euractiv*, 03.02.2003.

<sup>91</sup> Puede verse así como en su reunión del 20 de marzo decide que los temas de debate de las siguientes sesiones serían “las misiones de la Unión Europea” y “cómo ejerce la UE sus competencias”. Véase al respecto: *Meeting of the Praesidium. Summary of Conclusions*, Brussels, 20 March January 2002.

<sup>92</sup> En las primeras sesiones de debate sobre asuntos amplios, propios de la fase de escucha, la Secretaría preparaba dos tipos de documentos, que luego el Praesidium aprobaba y distribuía entre los convenciones. El primero era un cuestionario dirigido a encauzar el debate y el segundo era un documento técnico donde la Secretaría hacía una breve exposición del *statu quo* de la cuestión, sea delimitación de competencias, acción exterior, con vistas sobre todo a los convencionales no familiarizados con la política europea, que eran la mayoría. Como ejemplos de estos documentos, puede verse el cuestionario que se elaboró con objeto del debate sobre las misiones de la Unión (CONV 16/03) y la exposición sobre cómo se reparten la Unión Europea y los Estados miembros el ejercicio de las competencias (CONV 17/03). Esta dinámica se siguió en relación a todos los debates generales.

<sup>93</sup> Jorge ALGUACIL GONZÁLEZ-AURIOLES, “La Convención sobre el Futuro de Europa”, *Teoría y realidad constitucional*, nº 10-11, 2002-2003, pp. 507-531, esp. las pp. 516-517.

El Praesidium aprobaba sus textos por consenso; en algún caso se procedió al voto con carácter excepcional. Sin embargo, en las fases finales existieron desacuerdos serios dentro del propio Praesidium e incluso algunos de sus miembros se opusieron a textos aprobados en nombre del Praesidium. Ziller, incluso, habla de bloqueo en junio de 2003 producido por la actitud de Dastis en relación a la mayoría cualificada en el Consejo defendiendo los intereses españoles, y a que hubo que recurrir a Ana de Palacio para desbloquear la situación<sup>94</sup>. Es, indudablemente, un ejemplo de la dificultad de las Presidencias en el Praesidium para atenerse a la estricta representación de su componente.

El Praesidium adoptó a sugerencia de su Presidente la decisión de conformar los once Grupos de Trabajo, los tres Círculos de Debate y el encargar la revisión de los Tratados a un Grupo de Expertos proveniente de las instituciones<sup>95</sup>. En la tercera etapa, además, sobre los consensos apuntados en el pleno, discutiría y aprobaría los proyectos de artículos redactados por la Secretaría que, posteriormente, serían presentados al pleno<sup>96</sup>.

Como sostiene Méndez de Vigo, en gran medida, la utilidad del Praesidium residía en actuar de “correa de transmisión” entre la Presidencia y los estamentos<sup>97</sup>. Precisamente esta misión es la que haría de él en las semanas finales el lugar privilegiado de transacción. No obstante, la correa de transmisión no actuaría con igual efectividad en todos los casos, demostrándose el escaso ascendiente que tenían los representantes de los Parlamentos Nacionales en el seno de su estamento y que los representantes de los Gobiernos no hablaban en nombre de su estamento sino que se valían de su puesto para impulsar sus intereses nacionales<sup>98</sup>.

La función de conectar a la Convención y a su estamento puso a los miembros del Praesidium en una situación singular, que alteraba en cierto modo su papel como convencionales. Así Giscard insistió en numerosas ocasiones que no representaban a nadie y que debían hablar en nombre propio, para los representantes parlamentarios fundamentalmente esto no era posible. El propio Praesidium decidió que sus miembros no presentarían contribuciones individuales

<sup>94</sup> Jacques ZILLER, *La nouvelle Constitution européenne*, op. cit., p. 66.

<sup>95</sup> Así, a título de ejemplo, puede citarse que el Praesidium decidió la constitución de los seis primeros Grupos de Trabajo así como su dirección en su sesión de 25 de abril de 2002; sus mandatos, elaborados a sugerencia de los Presidentes serían aprobados en la siguiente sesión y su composición y métodos de trabajo en la reunión del 5 de junio. Véanse las Actas respectivas.

<sup>96</sup> La discusión sobre los primeros proyectos de artículos preparados por la Secretaría, aquéllos correspondientes a los tres primeros Títulos, comenzó en la sesión del Praesidium de 9 de enero de 2003, continuando con la discusión de las distintas enmiendas de los miembros del Praesidium todo a lo largo de enero. Finalmente el 5 de febrero alcanzaría el acuerdo sobre la propuesta de los artículos 1 al 16 y aprobaría la decisión de entregarlos personalmente a los convencionales al comienzo de la sesión de 6 de febrero de 2003.

<sup>97</sup> Íñigo MÉNDEZ DE VIGO, *El rompecabezas...*, op. cit., p. 165.

<sup>98</sup> Los dos representantes de los Parlamentos Nacionales, además de no presidir su estamento, provienen ambos de países no muy entusiastas con la integración europea, no son por tanto un reflejo de su estamento. En el caso de los Gobiernos, se sostiene que Grecia fue el único que se esforzó por expresar las posiciones de los Estados miembros, pero que Dinamarca y especialmente España hicieron uso indisimulado de su posición en el Praesidium para defender sus posiciones nacionales. Esto perjudicaría especialmente a aquellos Estados miembros que no tenían representación en el Praesidium. Étienne DE PONCINS, *Vers une Constitution européenne...*, op. cit., p. 27.

para no minar el papel del órgano, sino sugerencias al Praesidium<sup>99</sup>. Igualmente se fue imponiendo la costumbre de no intervenir en los debates para permitir al resto de los convencionales que se expresaran libremente.

En la valoración final sobre el papel del Praesidium es preciso reconocerle la dirección total de los trabajos, sin olvidar que Giscard podía ejercer su poder sobre la Convención muchas veces por intermediación del Praesidium<sup>100</sup>. En las etapas finales, éste ganó un poco más de independencia al ser el foro de negociación y transacción del consenso final. Numerosos autores critican el excesivo poder del Praesidium y el dominio total de las negociaciones, asistido y apoyado desde la Secretaría General<sup>101</sup>. Incluso, para algunos, éste se convierte en una razón para no poder apoyar el carácter democrático y deliberativo del trabajo de la Convención. No obstante, es preciso reconocer que, a pesar de sus limitaciones y falta de transparencia, logró manejar la heterogeneidad de una Convención de 207 miembros y el consenso sobre un texto final.

#### **8.2.1.4. El pleno: la “Convención”.**

El pleno o, en el lenguaje de Laeken, la “Convención” es el órgano soberano de la Convención, compuesto tanto por los miembros de pleno derecho, como por sus suplentes y observadores, procedentes de Estados miembros y candidatos, en la medida en que todos ellos tienen los mismos derechos de asistencia y expresión<sup>102</sup>. El pleno o “Convención” es órgano soberano ya que era el único legitimado para producir el consenso, por tanto es el decisorio último.

En la Declaración de Laeken existen numerosas referencias a la “Convención”: se estipula su composición, la posibilidad de que los convencionales nombren suplentes “para que los sustituyan en caso de ausencia”, normas relativas a su duración y métodos de trabajo, entre ellos la apertura de sus sesiones y transparencia de sus trabajos y el nombramiento de un Praesidium para dirigir sus trabajos<sup>103</sup>. En relación a su poder fundamental de ser el foro donde logarse el consenso la Declaración de Laeken establece que “La Convención estudiará las

<sup>99</sup> PRAESIDIUM, *Meeting of the Praesidium. Summary of Conclusions*, Brussels, 15 April 2002.

<sup>100</sup> Esta lucha por el poder en ocasiones se traduciría en un enfrentamiento abierto entre Giscard y el Praesidium. Así es paradigmática la lucha por la cual el Praesidium trató de arrancar del Presidente un calendario de redacción de los artículos. Véase al respecto: Íñigo MÉNDEZ DE VIGO, *El rompecabezas...*, op. cit., pp. 252-253.

<sup>101</sup> Quizás una de sus más implacables críticas sea uno de sus miembros, Gisela Stuart: Gisela STUART, *The Making of Europe's Constitution*, op. cit., pp. 20-22. Entre la doctrina, véase: Jo SHAW, “What's in a Convention? Process and substance in the project of European constitution-building”, op. cit., p. 15;

<sup>102</sup> Para Calonge, el pleno o plenario es la “reunión de todos los protagonistas de la construcción Europea: representantes de los Gobiernos y de los Parlamentos nacionales de los Estados miembros y de los países candidatos, del Parlamento Europeo, de la Comisión, de los empresarios, trabajadores, agricultores, artesanos, consumidores, interlocutores sociales y de los representantes de las ciudades y regiones”. Véase al respecto: Antonio CALONGE VELÁZQUEZ, “Preparación y elaboración de la Constitución para Europa: La Convención sobre el futuro de Europa”, op. cit., p. 61.

<sup>103</sup> CONSEJO EUROPEO, *Declaración sobre el futuro de Europa*, op. cit.

diferentes cuestiones y establecerá un documento final que podrá comprender bien diferentes opciones, precisando el apoyo que hubieren recibido, bien recomendaciones en caso de consenso”.

En la “Nota sobre los métodos de trabajo de la Convención” la actuación y funcionamiento del pleno están ampliamente reguladas, más que otros órganos<sup>104</sup>. Sin embargo, como veremos, denotan algunas imprecisiones que redundarán en la ampliación del poder discrecional en manos de la Presidencia y del Praesidium. El artículo 1 dispone que la convocatoria de la Convención corresponde a su Presidente, con la aprobación del Praesidium o a petición escrita de un número significativo de miembros de la Convención. Esta regulación adolece de una cierta imprecisión, ya que no se establece el número de miembros necesarios para que el Presidente tenga la obligación de convocar la sesión. Calonge llama la atención sobre que la Nota no establece la necesidad de quórum, esto es, del número mínimo de convencionales presentes para que se estime válidamente constituido el pleno y pueda adoptar acuerdos<sup>105</sup>.

El calendario y el orden del día de las sesiones del pleno son fijados por el Praesidium, que lo presentará a la aprobación de la Convención<sup>106</sup>. Cualquier miembro de la Convención podrá pedir al Praesidium la inclusión de nuevos puntos al orden del día, lo que se convertirá en una obligación para el Praesidium si la petición se hace por un número “significativo” de convencionales al menos una semana antes, nueva imprecisión. La *Nota* dice además que “al comienzo de cada sesión, la Convención podrá resolver, por consenso, acerca de toda propuesta de su Praesidium de añadir otros puntos del orden del día”<sup>107</sup>.

El artículo 6 presenta la regulación en relación a las reuniones de la Convención, disponiendo que estarán presididas por el Presidente de la Convención o un Vicepresidente, en su defecto, y que se llevarán a cabo en las once lenguas oficiales de la UE con traducción simultánea. Tras las peticiones de los Estados candidatos de poder expresarse en sus lenguas de origen, el Praesidium accedió a esta posibilidad, con la única condición de que ellos mismos se hicieran cargo de proveer la interpretación<sup>108</sup>. Estipula, además, en cierta manera aclarando lo

<sup>104</sup> CONVENCION EUROPEA, *Nota sobre los métodos de trabajo de la Convención Europea*, op. cit.

<sup>105</sup> Calonge defiende que el que no haya disposiciones sobre el quorum es lógico porque se trata de un organismo que no tiene capacidad de decisión y ni siquiera de informar en el procedimiento de reforma de los Tratados (p. 62) A nuestro juicio esto puede ser desde un punto de vista jurídico pero desde un punto de vista político, teniendo en cuenta que la Convención se dio el automandato de redactar un Tratado Constitucional y ella misma adoptó sus reglas de procedimiento no parece que ésta sea la razón. Véase al respecto: Antonio CALONGE VELÁZQUEZ, “Preparación y elaboración de la Constitución para Europa: La Convención sobre el futuro de Europa”, op. cit., pp. 61-62.

<sup>106</sup> Artículo 2 de la *Nota sobre los métodos de trabajo*, op. cit.

<sup>107</sup> Como veremos posteriormente, en algunas ocasiones en que los convencionales tenían demandas frente al Praesidium como fueron mociones para la constitución de un Grupo de Trabajo sobre la Europa Social o sobre las regiones, esos puntos se incluyeron en el orden del día pero prácticamente para que el Praesidium informara de sus razones para no dar satisfacción a las demandas de los convencionales, en ejercicio de su potestad de decidir sobre los métodos de trabajo de la Convención o de aprobar la constitución de Grupos de Trabajo.

<sup>108</sup> Véase al respecto: PRAESIDIUM, *Meeting of the Praesidium. Summary of Conclusions*, Brussels, 14 March 2002.

dispuesto por Laeken que “Los representantes de los Estados candidatos participarán *plenamente* en los trabajos y deliberaciones”<sup>109</sup>.

Los acuerdos del pleno, según el artículo 6.4 de la *Nota*, adoptan la forma de recomendaciones y se aprueban por consenso, si bien los representantes de los candidatos no podrían impedir el consenso. Si después de las deliberaciones se presentan varias opciones, podría indicarse el apoyo conseguido por cada opción. Dispone en el siguiente punto la posibilidad de los convencionales de presentar cuestiones de procedimiento relativas al desarrollo de las reuniones, sobre las cuales el Praesidium decidirá. La *Nota* dispone en su artículo 10 que el lugar de las reuniones sería la sede del Parlamento Europeo en Bruselas. Se dispone en el artículo 12 la elaboración de notas resumidas de los debates producidos en cada una de las sesiones y de las actas literales de las reuniones en el idioma original de las intervenciones<sup>110</sup>.

Durante los dieciséis meses y medio de trabajo de la Convención, el pleno se reunió en veintiséis ocasiones, durando cada una de las sesiones una media de un día y medio, se reunió así a lo largo de cincuenta y dos días<sup>111</sup>. En las dos primeras fases de trabajos la frecuencia de las reuniones era de una al mes, llegando a programarse dos reuniones al mes en la etapa final de redacción de los artículos. Junto a las sesiones ordinarias en marzo se programaron dos sesiones adicionales, con el objeto de terminar el debate sobre las enmiendas de los tres primeros Títulos, que no había dado tiempo en la sesión programada<sup>112</sup>. Entre los días 8 y 13 de junio de 2003, la Convención prácticamente celebraría una única sesión interrumpida por reuniones de estamentos, grupos políticos y Praesidium, con el objeto de alcanzar el consenso final.

El Pleno estaba compuesto por “convencionales”, término acuñado por el propio Giscard y que no gustaba a algunos de ellos, al entender que se aplicaba para distinguirles frente al Praesidium<sup>113</sup>. Respecto al carácter del mandato del convencional, designado por una institución nacional o europea, surge el interrogante de si actúan individualmente como convencionales o en representación de la institución que les nombró. Como se vio en el capítulo 4, el mismo interrogante surge y es imposible de despejar respecto a la primera Convención<sup>114</sup>.

<sup>109</sup> Artículo 6.3 de la *Nota sobre los métodos de trabajo*, op. cit.

<sup>110</sup> Las notas resumidas de las sesiones elaboradas por la Secretaría eran publicadas en tiempo real en la página web de la Convención. Por el contrario, dado que las actas literales de las reuniones eran transcritas por el Parlamento Europeo, pueden localizarse en la página web que esta institución dedicó al futuro de Europa: <http://www.europarl.europa.eu/Europe2004>.

<sup>111</sup> En la cronología de la Convención, disponible en el anexo, puede encontrarse una relación de todas las sesiones de la Convención con los temas tratados por cada una de ellas. Véase al respecto la cronología nº 2 del Anexo III.

<sup>112</sup> Esas dos reuniones adicionales se celebraron los días 5 y 26 de marzo de 2003, estuvieron presididas por los Vicepresidentes y tuvieron un carácter más informal. También registraron una menor afluencia de convencionales, especialmente provenientes de los Parlamentos Nacionales, dada la dificultad de algunos de ellos para compaginar la labor de la Convención con sus tareas oficiales. Por este motivo no se programaron más sesiones adicionales.

<sup>113</sup> Jacques ZILLER, *La nouvelle Constitution européenne*, op. cit., p. 59.

<sup>114</sup> La cuestión del estatuto y el mandato de los distintos convencionales se examinaba en el capítulo 6, epígrafe 6.5.2.

Giscard les pedirá en diversas ocasiones que se pronuncien y deliberen con plena libertad. Para otros, sin embargo, es inexcusable el contacto con sus instituciones de origen a quienes representan, e incluso, en el caso de algunos parlamentarios nacionales, hasta a su circunscripción<sup>115</sup>. Como en el caso de la primera Convención, posiblemente la libertad de actuación o la sujeción a un mandato concreto responda más a una apreciación personal de cada uno de los convencionales, quedando, sin embargo, absolutamente excluida en el caso de los representantes gubernamentales.

En la *Nota sobre los métodos de trabajo* llama la atención la práctica igualdad de derechos en cuanto a la participación de todos los estatutos de convencionales, titulares, suplentes, observadores y candidatos. Es preciso recordar que este reconocimiento es fruto de uno de los primeros enfrentamientos producidos entre pleno y Praesidium, el relativo al primer proyecto de Reglamento de la Convención, mucho más parco en cuanto a los derechos de los suplentes<sup>116</sup>. El resultado de la victoria del pleno, fundamentalmente, movilizado por el Parlamento Europeo, fue la práctica equiparación entre titulares y suplentes.

De la realidad del funcionamiento de la Convención es preciso constatar que han existido diferencias entre los miembros del Praesidium y los del Pleno, en el sentido de que no tienen los mismos derechos. Éstos se dieron una serie de normas para garantizar la colegialidad de las decisiones del Praesidium que limitaban su capacidad de actuación como convencionales. Así deciden no presentar contribuciones ni tampoco poder elevar enmiendas sobre los proyectos de articulado aprobados desde el Praesidium, para garantizar la responsabilidad colegiada de la institución<sup>117</sup>. También, en cierta manera, voluntariamente solían no intervenir en el pleno para dar la oportunidad a otros convencionales de hacerlo.

A nuestro juicio, si hay ausencias llamativas en la *Nota de Trabajo* son aquéllas relativas a la organización de los trabajos y a la propia organización del Pleno. Es especialmente destacable ésta última, la del orden alfabético, heredada de la Convención de la Carta y que se ha convertido en parte del “*acquis conventionnel*”, dada su importancia para el surgimiento del espíritu de la Convención y evitar la jerarquía entre los distintos grupos. Sí sorprende la ausencia a esta cuestión es porque antes de la aprobación de los métodos de trabajo, el

<sup>115</sup> Esta es la visión que defiende Gisela Stuart desde su experiencia en la política parlamentaria británica. Gisela STUART, *The Making of Europe's Constitution*, op. cit., p. 18.

<sup>116</sup> Pueden compararse respectivamente estos dos documentos para ver que no hay muchas diferencias entre ambos aunque sí un tono más modesto en el caso del segundo: CONVENCIÓN EUROPEA, *Proyecto de Reglamento Interno*, 27 de febrero de 2002, (CONV 3/02) y CONVENCIÓN EUROPEA, *Nota sobre los métodos de trabajo*, 14 de marzo de 2002, (CONV 9/02).

<sup>117</sup> Sin embargo, es preciso matizar que aún cuando los miembros del Praesidium presiden los Grupos de Trabajo, pueden participar en los trabajos de otros Grupos como convencionales de a pie. Así a título de ejemplo puede constatarse como para garantizar la coherencia de los trabajos de los Grupos Acción Exterior y Defensa sus respectivos Presidentes, Dehaene y Barnier, eran a la vez miembros del otro Grupo de Trabajo.

Praesidium ya había decidido en relación a esta cuestión y había sido aceptada por los convencionales.

Otras ausencias llamativas en la *Nota* era la no definición del consenso en términos jurídicos, lo que se entendía que no sólo daba margen de maniobra al Presidente y al Praesidium, sino que también podía flexibilizar el trabajo de la Convención. Tampoco se recogía nada relativo al diseño "Giscard" de las fases de trabajo de la Convención: de escucha, estudio y redacción. Ni siquiera, lo que es más importante, el procedimiento que debía seguir la redacción y aprobación del previsto Tratado Constitucional. La vaguedad de los métodos de trabajo quizás fue parte del éxito del trabajo de la Convención, ya que permitió la flexibilidad y la adaptación a la necesidad de cada momento. También reforzaba al Presidente y al Praesidium, absolutamente irresponsables ante el pleno.

Como puede observarse de las notas resumidas la sesión constaba fundamentalmente de una presentación por parte de la Presidencia, donde daba cuenta de cuestiones de orden, presentaba el tema del día y nuevos documentos al pleno en caso de que los hubiera. A continuación, se abría el debate, en el cual intervenían por un tiempo limitado a tres minutos según un orden establecido todos aquellos miembros que se habían apuntado en la lista previamente. El orden de intervenciones en manos del Presidente solía organizarse con vistas a una representación equilibrada de los distintos estamentos, ideologías y orígenes geográficos y nacionales.

Para algunos observadores las actuaciones del pleno, notablemente en las primeras etapas, fue decepcionante: los discursos inconexos y la ausencia de debates hizo que su peso fuera relativamente marginal respecto a otros ámbitos de la Convención. Por ello, tras las protestas de diversos convencionales se decidió, copiando los métodos del Parlamento Europeo, introducir la práctica de la tarjetas azules, para que los convencionales pudieran solicitar un derecho de réplica a las intervenciones previas, durante el espacio de un minuto<sup>118</sup>. Más tarde, incluso, se introducirían las tarjetas verdes, que permiten contestar a las réplicas a las que daba derecho las tarjetas azules<sup>119</sup>. Ambas disposiciones animarían considerablemente los debates.

El desarrollo y contenido de los plenos varió notablemente en relación a las distintas etapas de los trabajos. Se produjo una exposición de las distintas posiciones y visiones de los convencionales y su debate en la primera etapa de escucha. Sin embargo, como sostiene acertadamente Ziller, el debate real donde cada uno exponía y argumentaba sus puntos de

---

<sup>118</sup> Véase al respecto: PRAESIDIUM, *Meeting of the Praesidium. Summary of Conclusions*, Brussels, 15 April 2002.

<sup>119</sup> CONVENCION EUROPEA, *Nota relativa a la sesión plenaria*, 23 y 24 de mayo de 2002, (CONV 60/02), p. 2.



vista era un debate virtual, a través de las contribuciones de los convencionales, así como en los pasillos<sup>120</sup>. En las sesiones dedicadas al debate sobre los resultados de los Grupos de Trabajo y, fundamentalmente, en las de redacción, las intervenciones ya no mostraban un debate sino que lo que iban dibujando eran las distintas posibilidades de consenso.

La relación Pleno-Praesidium fue tormentosa desde el principio, ya se ha mencionado el primer ejemplo de enfrentamiento la polémica en relación al Reglamento de la Convención, vista por el Pleno como un medio para reforzar los poderes del Presidente y del Praesidium. Sólo así se decidió al final aprobar una "Nota sobre los métodos de trabajo de la Convención" un tanto más modesta en relación a las potestades del Presidente, sobre todo. La Convención velaría desde sus inicios por manifestar e imponer sus criterios y por no convertirse en un mero órgano de registro de los proyectos del Praesidium<sup>121</sup>. Contra la fuerza del pleno se volvería su heterogeneidad, sin embargo la vertebración de la Convención a través de estamentos y familias políticas reforzaría su poder.

Los calendarios de la Convención serían también objeto de disputa. Durante la primera etapa los convencionales manifestarían su enfado por una etapa de escucha tan larga, mostrándose con ganas de "entrar en acción". Así, convencionales presentarían una moción, tratando de incidir en los métodos del Praesidium, solicitando la preparación de un proyecto de Tratado Constitucional<sup>122</sup>.

Las críticas surgirían además en relación a distintas decisiones como la tardanza en abordar el dossier institucional, la polémica en cuanto a la constitución de un Grupo sobre la Europa Social o el debate sobre las regiones<sup>123</sup>. Sin embargo, el entusiasmo por la aprobación del Proyecto y el clima en las dos últimas sesiones testimonian una reconciliación final entre estos dos órganos y el reconocimiento del Pleno a la labor llevada a cabo por el Praesidium<sup>124</sup>. El pleno de la Convención, comparado con el de las asambleas parlamentarias, denota rasgos muy singulares, entre ellos su organización y sus modos de decisión; sin embargo, no puede dejarse de lado que, singular o no, logró llegar a su objetivo, la aprobación de un Tratado Constitucional.

<sup>120</sup> Jacques ZILLER, *La nouvelle Constitution européenne*, op. cit., pp. 73-74.

<sup>121</sup> Christine FERRARI-BREEUR, "La Convention: évaluation d'une méthode de changements constitutionnels dans l'Union européenne", en: Christian PHILIP y Panayotis SOLDATOS, *La Convention sur l'avenir de l'Europe – essai d'évaluation du projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 1-21, p. 12.

<sup>122</sup> Maria BERGER y 18 miembros más, *Moción con miras a una decisión relativa a la preparación de un Tratado de carácter constitucional*, 10 de julio de 2002, (CONV 181/02).

<sup>123</sup> Varios convencionales liderados por Maria Van Lancker emprenderían una campaña para el logro de un Grupo sobre la Europa Social, que el Praesidium, se resistía a crear. Presentaron otra moción: Anne VAN LANCKER, Johannes VOGGENHUBER y Sylvia-Yvonne KAUFMANN, *Moción presentada al Praesidium en virtud de los artículos 2 y 15 de la "Nota sobre los métodos de trabajo"*, 26 de septiembre de 2002, (CONV 300/02).

<sup>124</sup> Jacques ZILLER, *La nouvelle Constitution européenne*, Paris, La Découverte, 2004, p. 67.

### 8.2.1.5. La Secretaría de la Convención: actor político además de órgano técnico.

La Declaración de Laeken disponía que la Convención estuviera asistida por una Secretaría, provista por la Secretaría del Consejo, aunque también podrían incorporarse miembros de las Secretarías de la Comisión y del Parlamento Europeo<sup>125</sup>. El Consejo Europeo quería así imponer un control más a la autonomía de la Convención, al hacer que dependiera de la institución donde los Gobiernos están representados. Sin embargo, los tres miembros de la Presidencia que se ocuparon personalmente de su constitución trataron de aprovechar al máximo los márgenes de maniobra y lograr la máxima independencia respecto al Consejo. La Secretaría mostraría además que no se limitaría a ser un órgano de asistencia y proveedor de conocimiento técnico a la Convención sino un verdadero actor político<sup>126</sup>.

Giscard designó personalmente al Secretario General, John Kerr, quien había sido responsable de los servicios exteriores británicos y contaba con experiencia en anteriores negociaciones intergubernamentales al haber sido también Representante Permanente del Reino Unido<sup>127</sup>. Kerr, nombrado Lord por la Reina una vez finalizada la aventura constitucional, sería conocido como la “eminencia gris” de la Convención, esto es, alguien que aparentemente pasaba desapercibido pero que desde su puesto había sido una de las personas más influyentes de la Convención<sup>128</sup>. Esto se debió en gran medida al buen entendimiento y empatía que experimentó desde los primeros días con los tres miembros de la Presidencia, especialmente Giscard, y a su enorme capacidad de trabajo<sup>129</sup>.

Giscard también se encargó personalmente de seleccionar al resto de los componentes de la Secretaría, llegando a entrevistarlos personalmente<sup>130</sup>. El resultado sería una Secretaría de diecinueve miembros, de los cuales quince serían estrictamente redactores<sup>131</sup>. De los integrantes de la Secretaría, seis pertenecerían al Consejo, tres a la Secretaría General de la Comisión, dos al Parlamento Europeo y cinco serían destacados de las Administraciones de los

<sup>125</sup> CONSEJO EUROPEO, *Declaración de Laeken*, op. cit.

<sup>126</sup> En relación a la Secretaría de la Convención, véase: Florence DELOCHE-GAUDEZ, “Le secrétariat de la Convention européenne: un acteur influent”, *Politique européenne*, nº 13, 2004, pp. 43-67; Hervé BRIBOSIA, “A Few Impressions of a *Rédacteur* in the European Convention *Sécretariat*”, *EUI Review*, Winter 2003, pp. 4-5; Etienne DE PONCINS, *Vers une Constitution européenne...*, op. cit., pp. 28-30.

<sup>127</sup> Los observadores sugerirían que el nombramiento de John Kerr para presidir la Secretaría no era casual sino fruto del acuerdo intergubernamental de Laeken de reparto de los principales cargos. Véase al respecto el editorial “The Convention on the Future of Europe Begins its Work”, *European Law Review*, vol. 27, nº1, 2002, p. 119.

<sup>128</sup> El Secretario General Kerr intervino decisivamente en las reuniones del Presidium, defendiendo frecuentemente las tesis británicas en temas principales para su país como la fiscalidad, la política social o la gobernanza económica y oponiéndose, por ejemplo, a la inclusión de un artículo sobre los símbolos de la Unión o a la flexibilización del requisito de la doble mayoría que todavía pesa sobre la revisión del Tratado-Constitución. Véase al respecto: Florence DELOCHE-GAUDEZ, “Le secrétariat de la Convention européenne: un acteur influent”, op. cit., p. 48; . Etienne DE PONCINS, *Vers une Constitution européenne...*, op. cit., pp. 29-30.

<sup>129</sup> Hervé BRIBOSIA, “A Few Impressions of a *Rédacteur* in the European Convention *Sécretariat*”, op. cit., p. 4.

<sup>130</sup> En el cuadro anexo relativo a la composición de la Convención se recoge la composición de la Secretaría así como la procedencia de cada uno de sus integrantes. Véase al respecto la tabla 2 del Anexo II.

<sup>131</sup> Ziller califica a los redactores de entusiastas pero jóvenes e inexperimentados. Jacques ZILLER, *La nouvelle Constitution européenne*, op. cit., p. 79.

Estados miembros<sup>132</sup>. Incluso nombraría a dos consultores externos especialistas en comunicación y colectividades locales, conocimientos que Giscard consideraba necesarios. Por su parte, los aspectos logísticos fueron encomendados a los servicios del Parlamento Europeo y del Consejo.

Tras la demanda de los Estados candidatos se accedió al nombramiento de un miembro de la Secretaría procedente de los candidatos. La elegida sería Agnieszka Bartol, del servicio diplomático polaco. La composición de la Secretaría respetaba un cierto equilibrio entre nacionalidades: dos alemanes, dos británicos, dos italianos, dos españoles, dos belgas, un francés, una sueca, una polaca, una neerlandesa y un portugués. Como en el caso del Praesidium, para algunos convencionales será un problema que todas las nacionalidades no estén representadas en la Secretaría<sup>133</sup>.

De la elección de Giscard también se detecta que se aparta de lo estipulado por Laeken y la Secretaría no está exclusivamente vinculada al Consejo con miembros de otras instituciones, sino que por la heterogeneidad de su composición sería un órgano mucho más independiente y sin preferencias propias. La Secretaría agrupaba una importante fuente de experticia; ya hemos visto como un buen número de sus miembros provenía de las Secretarías de las instituciones y otros de los Estados miembros. Más de la mitad de sus integrantes tenían experiencia en previas citas constitucionales europeas<sup>134</sup>.

La *Nota sobre los métodos de trabajo* sería verdaderamente escueta respecto a la organización y misión general de la Secretaría “La Secretaría de la Convención está dirigida por un Secretario General, que adoptará las medidas oportunas para garantizar el funcionamiento adecuado de la Convención”<sup>135</sup>. Sin embargo, en una lectura transversal aparecen menciones a la Secretaría en relación a funciones concretas: transmitir a los convencionales la convocatoria de la reunión, el orden del día y los documentos relacionados con una antelación de al menos cuatro días; transmitir a todos los convencionales las contribuciones escritas de los miembros y observadores de la Convención así como “colgarlas” en Internet; recibir la notificación de la ausencia de titulares y la participación de sus suplentes; elaborar la lista de convencionales asistentes a una sesión de la Convención; crear el sitio de Internet del Foro y organizar las demás actividades del Foro; transmitir a los convencionales una nota resumida de cada una de las sesiones de la Convención; poner a disposición de los convencionales todos los documentos relacionados con la actividad de la Convención y publicarlos en Internet; elaborar

<sup>132</sup> Como sostiene De Poncins todos los estamentos salvo el de los Parlamentos Nacionales estarían representados en la Secretaría. Étienne DE PONCINS, *Vers une Constitution européenne...*, op. cit., p. 28.

<sup>133</sup> Kimmo KILJUNEN, *The European Constitution in the Making*, op. cit., p. 37.

<sup>134</sup> Florence DELOCHE-GAUDEZ, “Le secrétariat de la Convention européenne: un acteur influent”, op. cit., p. 61.

<sup>135</sup> Artículo 11 de la *Nota sobre los métodos de trabajo*, op. cit.

notas resumidas de las reuniones de los Grupos de Trabajo y recibir la correspondencia dirigida a la Convención<sup>136</sup>.

Uno de los problemas fundamentales de la Secretaría sería su gran heterogeneidad y la multiplicidad de procedencias, lo que en principio le hacía un órgano difícilmente manejable. Para ello, Kerr instauró un método de trabajo apoyado en la colegialidad y la decisión por consenso de los integrantes de la Secretaría. Así el método de trabajo de la Convención se aplicaría igualmente en el interior de la Secretaría<sup>137</sup>. Para Deloche-Gaudez, “antes incluso de ser transmitidas a los miembros del Praesidium y de la Convención, las bases de trabajo de la Secretaría ya habían sido objeto de “deliberaciones” en el seno de un órgano en el seno de un órgano que reunía a “representantes” de diferentes instituciones europeas y nacionales y correspondían al “consenso” que se había obtenido”<sup>138</sup>.

La Secretaría se ocupaba de los aspectos logísticos y de organización de la Convención, también tenía que desempeñar labores administrativas como elaboración de resúmenes, organización de los trabajos, preparación de los textos, distribución de los documentos y gestión del sitio internet. Sin embargo, su labor sería fundamentalmente política, ya que al ocuparse de la redacción de los textos de la Convención, disponía de esa ventaja esencial de realizar las opciones de principios sobre las cuales comenzaría toda la discusión posterior. En esta función política sería fundamental la conexión y el trabajo conjunto entre la Secretaría y el Praesidium, garantizados por el hecho de que Kerr era uno más del Praesidium<sup>139</sup>.

En primer lugar, durante la fase de escucha los documentos de reflexión que orientaban los debates eran redactados desde la Secretaría así como el cuestionario para dirigir los debates, lo que implicaba en muchas ocasiones elecciones de naturaleza constitucional<sup>140</sup>. En la fase de los Grupos de Trabajo, además, colaboró con los miembros del Praesidium elaborando los mandatos, contribuyó a apoyar su labor con documentos de trabajo y resúmenes de las sesiones y redactaron los informes finales de cada uno de ellos bajo la autoridad de la Presidencia de cada Grupo<sup>141</sup>.

<sup>136</sup> Véanse respectivamente: artículos 3, 4, 5, 6.6, 9, 12, 13, 15 y 17 de la *Nota sobre los métodos de trabajo*, op. cit.

<sup>137</sup> Hervé BRIBOSIA, “A Few Impressions of a *Rédacteur* in the European Convention *Sécretariat*”, op. cit., p. 4.

<sup>138</sup> Florence DELOCHE-GAUDEZ, “Le *sécretariat* de la Convention européenne: un acteur influent”, op. cit., p. 63.

<sup>139</sup> Bribosia, uno de los redactores de la Secretaría refiere además la existencia de reuniones personales periódicas entre Giscard y la Secretaría, para intercambiar opiniones sobre el desarrollo de los trabajos de la Convención. Giscard se haría, también, acompañar de algunos de los redactores en sus desplazamientos. Hervé BRIBOSIA, “A Few Impressions of a *Rédacteur* in the European Convention *Sécretariat*”, op. cit., p. 4 Étienne DE PONCINS, *Vers une Constitution européenne...*, op. cit., p. 28.

<sup>140</sup> Jorge ALGUACIL GONZÁLEZ-AURIOLES, “La Convención sobre el Futuro de Europa”, op. cit., pp. 516-517.

<sup>141</sup> De las Actas del Praesidium puede verse como se asignaron dos redactores de la Secretaría a cada uno de los Grupos de Trabajo para llevar a cabo estas tareas. Véase al respecto: PRAESIDIUM, *Summary of Proceedings, Meeting of the Praesidium*, 8 May 2002;

En la fase de redacción, su función se hizo más compleja, al tener la responsabilidad de redactar bajo las indicaciones del Praesidium los distintos anteproyectos de articulado. La tarea se volvería abrumadora con las enmiendas que tuvieron que leer cuidadosamente, resumir por temas y preparar para su debate en el Pleno<sup>142</sup>. En la selección de las enmiendas y fundamentalmente la lectura de los apoyos recibidos la Secretaría no sería neutral sino que haría apreciaciones políticas, reflejando en muchas ocasiones las “líneas rojas” de los Gobiernos<sup>143</sup>. En cualquier caso es preciso destacar el empeño didáctico que se tomó la Secretaría, destacan así de las distintas propuestas de articulado los comentarios con que se acompañan que dan cuenta detalladamente de las razones para optar por una redacción y descartar otras. También su inquietud por la transparencia, así en cada una de las fichas de análisis relaciona cuidadosamente las razones para agrupar las enmiendas.

Igualmente todo a lo largo de los trabajos de la Convención sería fundamental la contribución de la Secretaría junto a Presidente y Praesidium en identificar las líneas de consenso y apreciar así el apoyo a unas determinadas opciones frente a otras. El poder de la Secretaría se vio además incrementado por el trabajo contra reloj, que en muchos casos impidió una revisión detenida de las opciones hechas por ésta en relación a las enmiendas. A juicio de Poncins, la Secretaría “Contribuyó así a orientar los arbitrajes políticos llevados a cabo por el Praesidium”<sup>144</sup>.

La Secretaría indudablemente es quizás uno de los ejemplos más claros de la falta de recursos económicos y materiales puestos a favor de la Convención. Sorprende que los apenas quince redactores pudieran ocuparse de la organización, resumen, clasificación y luego redacción de las centenas de documentos producidos por la Convención<sup>145</sup>. Documentos que además habían de ser presentados en tiempo real en once lenguas distintas. Se oyen críticas reiteradas por parte de los juristas sobre la escasa calidad de la redacción del Proyecto de Constitución de la Convención, problemas indudablemente derivados de la falta de medios de la Convención. En conjunto no puede sino alabarse la gran labor desarrollada por ellos, teniendo en cuenta las condiciones en que efectuaron su trabajo.

Muchas de las funciones de la Secretaría implicaban opciones políticas y eran susceptibles de condicionar los trabajos de la Convención. Además, era fundamental su papel como proveedor de experticia en un contexto donde una gran mayoría de convencionales no estaban

---

<sup>142</sup> En este sentido, no está demás recordar que los dieciséis primeros artículos recibieron solamente más de mil enmiendas y que se estima que en su totalidad la Secretaría recibió más de seis mil enmiendas que tuvo que clasificar, analizar, resumir y agrupar.

<sup>143</sup> Deloche-Gaudez expone como determinadas enmiendas que no estaban respaldadas con una gran cantidad de convencionales pero sí por representantes de gobiernos poderosos se vieron reflejadas en el texto por la Secretaría. Véase: Florence DELOCHE-GAUDEZ, “Le secrétariat de la Convention européenne: un acteur influent”, op. cit., pp. 58-59.

<sup>144</sup> Étienne DE PONCINS, *Vers une Constitution européenne...*, op. cit., p. 29.

<sup>145</sup> Es desde luego destacable la labor realizada con el análisis de enmiendas y la reredacción de textos, donde destacan la existencia de multitud de notas explicativas que no sólo facilitaron enormemente el trabajo de los convencionales sino que hoy día es enormemente útil para los estudiosos del trabajo de la Convención.

habitados a los arcanos de la política europea. Por todo ello, aunque la Secretaría formalmente fuera considerada un órgano de la Convención, políticamente es preciso darle la consideración de actor.

### **8.2.2. Organos formales “ad hoc”: los Grupos de Trabajo y los Círculos de Debate.**

La Convención, una vez comenzados sus trabajos, decidió la constitución de órganos “ad hoc” con funciones concretas para enfocar parte del trabajo de análisis político de las distintas opciones. Los Grupos de Trabajo eran mencionados por la propia Declaración de Laeken que enunciaba como una de las facultades del Praesidium “la creación de Grupos de Trabajo *ad hoc*”. El trabajo y análisis de las principales opciones políticas en el seno de los Grupos de Trabajo será lo definitorio de la segunda de las etapas de la Convención, la de “estudio”.

Posteriormente, y ya cronológicamente dentro de la tercera de las etapas, la de redacción, el Praesidium decidiría la constitución de Círculos de Reflexión para el examen de determinadas cuestiones técnicas. Los Círculos son similares a los Grupos, con la diferencia de que entablan un debate más técnico y especializado, sobre cuestiones vinculadas al funcionamiento institucional europeo<sup>146</sup>. Por ello, la selección de sus integrantes se hace no sólo en función de su voluntariedad sino también de una cierta competencia específica. Consideramos que Grupos de Trabajo y Círculos de Reflexión son órganos *ad hoc* no sólo porque así los califica la propia Declaración de Laeken sino también porque su función se circunscribe a un determinado objeto de estudio o análisis y tienen una duración determinada, que no afecta a todo lo largo de los trabajos de la Convención. Ambos son definitorios para el método de la Convención.

Por último, nos encontramos con la difícil caracterización del Grupo de Expertos juristas que creó el Praesidium para estudiar la adaptación de los actuales Tratados al nuevo marco del Tratado Constitucional y a las decisiones políticas de la Convención. Inicialmente dudamos si considerarlo como una mera asistencia externa al Praesidium o, por el contrario, si puede estimarse que pudo ser un órgano de la Convención *ad hoc*. Consideramos que no lo fue, sino sólo un comité externo que asistió al Praesidium por su carácter de expertos. Aunque su trabajo haya sido muy importante para el trabajo de la Convención Europea, no puede calificarse de órgano *ad hoc*.

---

<sup>146</sup> Las cuestiones detalladas que examinarían serían el funcionamiento del Tribunal de Justicia, los recursos propios de la Unión y el procedimiento presupuestario.

**8.2.2.1. Los Grupos de Trabajo: la cuna de los consensos políticos.**

Los Grupos de Trabajo son órganos creados por el Praesidium y constituidos por un número reducido y variable de convencionales para examinar y analizar detalladamente un determinado asunto político desde un punto de vista técnico y jurídico. La *Nota sobre los métodos de trabajo* de la Convención determina que: "Habida cuenta de los puntos de vista expresados en la Convención, el Presidente o un número significativo de los miembros de la Convención podrá recomendar que el Praesidium establezca grupos de trabajo de la Convención; el Praesidium determinará su mandato, métodos de trabajo y composición, teniendo en cuenta los conocimientos específicos de los miembros titulares y suplentes y de los observadores con respecto al tema de debate. Cualquier miembro de la Convención podrá asistir a todas las reuniones de estos grupos. La Secretaría elaborará una nota resumida tras cada reunión de los grupos de trabajo"<sup>147</sup>.

La decisión del Praesidium de constituir determinados Grupos se apoyó la mayor parte de las veces en las demandas de la Convención, expresadas tanto en los Plenos como a través de contribuciones escritas. Sin embargo, no todas las peticiones en esta dirección recibieron igual satisfacción. Inicialmente se creó una primera hornada de seis Grupos de Trabajo, que al mes sería seguido de otros cuatro. Las insistentes demandas de un grupo de cuarenta y cinco convencionales encabezados por la eurodiputada belga Anne Van Lancker para la constitución de un Grupo dedicado a la Europa Social sólo darían resultado meses después<sup>148</sup>.

Otras peticiones ampliamente sostenidas como la creación de Grupos dedicados a la reforma institucional o al papel de las regiones en Europa nunca fueron respondidas<sup>149</sup>. En relación a las cuestiones institucionales, el Praesidium decidió que no se constituirían Grupos de Trabajo sino que serían examinadas por el pleno en su conjunto<sup>150</sup>. La razón fundamental para esta decisión estribaba en que los Gobiernos nunca permitirían discutir estas cuestiones que afectaban a su poder en el seno de foros donde los parlamentarios eran mayoritarios y no podían sacar a relucir sus "líneas rojas".

<sup>147</sup> Artículo 15 de la *Nota sobre los Métodos de Trabajo de la Convención*, op. cit. Se trata de uno de los puntos en los que resultan reformados los métodos de trabajo de la Convención respecto a la primera propuesta de Reglamento presentada por el Praesidium. La anterior redacción sólo facultaba al Presidente para plantear al Praesidium la creación de Grupos, la nueva versión ampliará la legitimación a un "número significativo de miembros de la Convención". La nueva redacción es más prolija, enumerando que podrán ser parte de los Grupos tanto miembros titulares como suplentes y observadores en razón de sus competencias específicas y, además, prevé la elaboración de "notas resumidas" por la Secretaría.

<sup>148</sup> Anne VAN LANCKER, Johannes VOGGENHUBER y Sylvia-Yvonne KAUFMANN, *Moción presentada al Praesidium en virtud de los artículos 2 y 15 de la "Nota sobre los métodos de trabajo"*, 26 de septiembre de 2002, (CONV 300/02).

<sup>149</sup> Igualmente Peterle sugirió al Praesidium que se constituyera un Grupo sobre minorías e identidades culturales pero se decidió que más que crear un grupo estas cuestiones podían ser examinadas tanto por el Grupo "Carta" como por el "Competencias complementarias". PRAESIDIUM, *Summary of Proceedings, Meeting of the Praesidium*, 25 April 2002. Posteriormente, el Praesidium consideró un lista bastante amplia de otros Grupos, entre ellos uno que se ocupara de la "dimensión regional y subregional", pero que finalmente no se decidió a constituir. PRAESIDIUM, *Summary of Proceedings, Meeting of the Praesidium*, 13 June 2002.

<sup>150</sup> Véase al respecto: PRAESIDIUM, *Summary of Proceedings, Meeting of the Praesidium*, 28 October 2002.

Se crearían así un total de once Grupos de Trabajo presididos por un miembro del Praesidium en tres hornadas consecutivas. La primera “hornada”, constituida en mayo, constaría de los siguientes: Grupo I “Subsidiariedad” –Presidente Íñigo Méndez de Vigo-; Grupo II “Carta de Derechos Fundamentales” –Presidente Antonio Vitorino-; Grupo III “Personalidad Jurídica” –Presidente Giuliano Amato-; Grupo IV “Parlamentos Nacionales” –Presidenta Gisela Stuart-; Grupo V “Competencias Complementarias” –Presidente Henning Christophersen-; Grupo VI “Gobernanza Económica” –Presidente Klaus Hänsch<sup>151</sup>. Se trataba en su mayoría de cuestiones sistémicas, constitucionales, salvo la cuestión que preocupaba al Praesidium del estudio de qué mecanismos podían mejorar la coordinación económica en el contexto de la unión monetaria<sup>152</sup>.

En julio se decidiría la constitución de una segunda hornada de Grupos de Trabajo, éstos mayoritariamente dedicadas al estudio de determinadas políticas europeas, salvo el caso del de simplificación, de carácter constitucional<sup>153</sup>. Son los Grupos siguientes: Grupo VII “Acción Exterior” –Presidente Jean-Luc Dehaene-; Grupo VIII “Defensa” –Presidente Michel Barnier-; Grupo IX “Simplificación” –Presidente Giuliano Amato-; Grupo X “Libertad, Seguridad y Justicia” –Presidente John Bruton-. Por último, tras las demandas reiteradas del grupo de convencionales encabezado por Anne Van Lancker, el Praesidium decidió aplazar la decisión sobre la convocatoria de un Grupo sobre la Europa Social al debate de los resultados ofrecidos por el de “Gobernanza Económica”<sup>154</sup>. Finalmente, a la luz de esa discusión se decidiría su constitución en noviembre; sería el Grupo XI “Europa Social”, presidido por el griego Giorgios Katiforis, que, a su vez, había sido miembro del Grupo VI<sup>155</sup>.

El Praesidium nombraba al Presidente del Grupo de entre sus propios miembros y aprobaba un mandato de trabajo para el Grupo<sup>156</sup>. La elección del Presidente residía fundamentalmente en las competencias técnicas o en la experiencia política en relación con el tema del Grupo de Trabajo. El papel del Presidente era fundamental a causa de sus importantes funciones: incidía en su composición, organizaba los debates de los grupos, decidía qué expertos habían de ser

<sup>151</sup> Véase al respecto: CONVENCIÓN EUROPEA, *Grupos de trabajo*, 17 de mayo de 2002, (CONV 52/02).

<sup>152</sup> PRAESIDIUM, *Summary of Proceedings, Meeting of the Praesidium*, 25 April 2002.

<sup>153</sup> CONVENCIÓN EUROPEA, *Grupos de trabajo: segunda hornada*, 19 de julio de 2002, (CONV 206/02).

<sup>154</sup> PRAESIDIUM, *Summary of Proceedings, Meeting of the Praesidium*, 2 October 2002. Norman subraya los recelos de la Secretaría frente a la constitución de un Grupo sobre la Europa Social, toda vez que no les parece una cuestión lo suficientemente constitucional y que podía abrir la puerta a debatir sobre todas y cada una de las políticas, algo que no estaba al alcance de la Convención. Véase al respecto: Peter NORMAN, *The Accidental Constitution...*, op. cit., pp. 125-126. Nosotros nos preguntamos si en esta resistencia a debatir la “Europa Social” no influiría también el *background* del Secretario General Kerr.

<sup>155</sup> CONVENCIÓN EUROPEA, *Grupo de trabajo “Europa Social”*, 22 de noviembre de 2002, (CONV 421/02).

<sup>156</sup> En la elaboración del mandato podían tener un papel importante los propios Presidentes de los Grupos ya que el Praesidium había determinado que cada Presidente prepararía un pequeño documento describiendo el enfoque que habría de seguir el Grupo. (Véase: PRAESIDIUM, *Summary of Proceedings, Meeting of the Praesidium*, 25 April 2002). En este sentido, Norman subraya el interés que tenía el exPresidente socialista del Parlamento Europeo en la constitución de un Grupo que estudiara como reforzar las competencias europeas en materia económica y cómo influyó en su mandato. Peter NORMAN, *The Accidental Constitution...*, op. cit., p. 123.



escuchados y redactaba junto a los expertos de la Secretaría el Informe final. Indudablemente la personalidad de cada uno de los Presidentes se verá en los resultados de los Grupos de Trabajo e, incluso, se reflejará hasta en los propios Informes finales.

La composición de los Grupos de Trabajo era variable y amplia con carácter general. La voluntariedad es el principio general para su composición: cada uno de los convencionales manifestó su interés por los Grupos en los que le gustaría tomar parte. Podían participar en los Grupos de Trabajo en plena igualdad titulares, suplentes y observadores<sup>157</sup>. A continuación, el Presidente junto con la Secretaría ajustaban la composición, teniendo en cuenta la competencia y experiencia de los convencionales así como que en cada Grupo se garantizara un cierto equilibrio de nacionalidades, ideologías y componentes.

Los convencionales sólo podían ser parte de uno de los Grupos de Trabajo de cada una de las hornadas<sup>158</sup>. Todos, fuera cual fuera su estatuto, gozaban de los mismos derechos: asistir, hablar y presentar documentos de debate, tanto en su grupo como en el de los demás. El trabajo de los Grupos estaba abierto a los otros convencionales no miembros, pero no tenían facilidad para compaginar las asistencias dada la coincidencia frecuente de las reuniones de los Grupos de una misma hornada.

El objeto del Grupo incidirá notablemente en su composición: los asuntos debatidos por unos podían resultar más atractivos para determinados convencionales. Así no puede sorprender cómo los Grupos que trataron temas relativos a políticas recibieron un mayor interés por parte de los representantes gubernamentales<sup>159</sup>. En relación a los distintos Grupos los Gobiernos mantendrán una composición estable (entre 3 y 6 miembros) en temas como Subsidiariedad, Carta o Competencias Complementarias. Sorprende la falta total de interés de los Gobiernos de los Estados miembros por el tema de los Parlamentos Nacionales (sólo un representante) y el desdén por el de Simplificación (sólo 4)<sup>160</sup>. Por el contrario, era totalmente previsible que centrarán toda su atención en aquellos Grupos donde se toquen cuestiones relacionadas con sus competencias como Personalidad Jurídica, Gobernanza Económica, Acción Exterior o Europa Social<sup>161</sup>.

<sup>157</sup> Ziller se extraña de que en el Grupo relativo a la Carta no esté presente el Defensor del Pueblo Europeo, toda vez que su presencia en la Convención para él está justificada por la Carta, al ser la institución europea encargada de garantizar la aplicación de la Carta por las instituciones. Jacques ZILLER, *La nouvelle Constitution européenne*, op. cit., p. 68

<sup>158</sup> Se procuró que esto fuera así pero hubo algunas excepciones; así para fomentar la coordinación entre Grupos de Trabajo muy próximos entre sí se permitió que Dehaene, que presidía el Grupo "Acción Exterior" fuera miembro del de Defensa y, a su vez, el Presidente del Grupo "Defensa", Barnier era miembro del de Acción Exterior.

<sup>159</sup> Hemos elaborado un cuadro con la composición de cada uno de los Grupos de Trabajo, que se incluye en el Anexo, como cuadro nº 7 del Anexo IV.

<sup>160</sup> Esta subrepresentación de los Gobiernos en los Grupos preocupaba en la medida en que sus resultados podían resultar rechazados por los Gobiernos y por tanto ver amenazada su viabilidad. Peter NORMAN, Peter NORMAN, *The Accidental Constitution*, op. cit., p. 129.

<sup>161</sup> El récord de participación de los Gobiernos lo tiene el Grupo VII "Acción Exterior", como no podía ser de otra manera, 13 de los 15 Gobiernos de los Estados miembros estarán representados en el mismo.

Los Parlamentos Nacionales mostraron su preferencia por aquellos Grupos que trataban cuestiones que afectan directamente a sus competencias. Presentaron así una presencia estable y amplia (entre 10 y 14 miembros) en Grupos como Subsidiariedad, Carta, Parlamentos Nacionales, Competencias Complementarias, Defensa y Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. Se vio, por el contrario, su menor interés por cuestiones técnicas del sistema jurídico y político europeo como Personalidad Jurídica (sólo 5), Simplificación o Gobernanza Económica. Por el contrario, el Grupo sobre la Europa Social registrará una gran participación por parte de los parlamentarios nacionales<sup>162</sup>.

Los representantes de los Estados candidatos tuvieron como norma general un comportamiento similar al de Gobiernos y parlamentarios de los Estados miembros, manifestaron un interés parecido con pocas variaciones. Quizás sorprende que los Gobiernos en el Grupo de la Europa Social sólo contarán con 3 representantes de los candidatos o que el Grupo Simplificación revista mucho mayor interés para los representantes gubernamentales de los candidatos que los de los Estados miembros.

En el caso de las instituciones comunes, no puede analizarse la representación de la Comisión ya que mantuvo una representación estable en todos los Grupos<sup>163</sup>. El Parlamento Europeo, por su parte, tenía muy claras sus preferencias: mantendrá una representación alta en casi todos los Grupos para sus reducidos efectivos. Sin embargo, se ve que se concentra estratégicamente allí donde más tiene que ganar: es llamativo así ver cómo envía hasta 14 miembros al Grupo Simplificación, que iba a tratar la cuestión de la extensión de las competencias legislativas del Parlamento Europeo. La representación en el Grupo Europa Social también es significativa (16 miembros frente a los 7 que había tenido Gobernanza Económica) y se entiende si se tiene en consideración que de sus filas salió la “fronda” que logró la constitución de este Grupo. El último de los Grupos de Trabajo –sin duda el de contenido más político y polémico y que iba a intentar avanzar donde se había quedado estancado el Grupo “Gobernanza Económica”- prácticamente duplicará el número de integrantes que en el caso de los primeros grupos<sup>164</sup>.

Un Grupo de Trabajo funcionó como una Convención en miniatura, si bien se afirma generalizadamente que una de sus virtudes fundamentales era su ambiente informal y

<sup>162</sup> En cualquier caso, como puede verse en el cuadro anexo, todos los componentes duplicarán sus efectivos en el Grupo Europa Social, lo que responde a la lógica de que al ser un Grupo convocado fuera de las hornadas, todos los convencionales estuvieran disponibles. Véase al respecto, el cuadro 7 del Anexo IV.

<sup>163</sup> Por razones obvias, la Comisión no podía enviar más de un representante a cada uno de los Grupos. Dados sus limitados efectivos y la necesidad de que la Comisión esté presente en todos ellos, en muchas ocasiones estará representada en el nivel de los altos funcionarios por parte de O’Sullivan o de Ponzano.

<sup>164</sup> El Grupo de la Europa Social estuvo presidido por Katiforis, que había sido miembro del Grupo Gobernanza Económica, y lógicamente entre sus miembros estarán todos aquellos convencionales que demandaron la creación de este Grupo, y el Presidente del de Gobernanza Económica, Hänsch.

distendido, que permitió la discusión franca y abierta. Celebraron como regla general unas seis o siete reuniones, que podían durar una jornada de trabajo entera, con una periodicidad de entre dos y tres veces al mes. Los miembros destacados de la Secretaría junto a la Presidencia elaboraron documentos de trabajo con que iniciar el debate a la luz del mandato aprobado por el Praesidium. Además los miembros de los Grupos presentaron diversas contribuciones denominadas “documentos de trabajo”, que eran trasladados a los demás miembros, con el objeto de introducir nuevas propuestas, proveer de argumentos y diseñar líneas de acuerdo<sup>165</sup>.

Tras cada una de las reuniones los redactores de la Secretaría elaboraban un resumen de los trabajos. Todos los documentos de los Grupos de Trabajo se regían por las mismas reglas de publicidad y accesibilidad que el resto de los documentos de la Convención<sup>166</sup>. Sus sesiones, sin embargo, no fueron públicas aunque sí estaban abiertas a la asistencia de otros convencionales que no eran miembros del Grupo. Dado el carácter técnico de muchas de las cuestiones y la necesidad de estudio detallado, con mucha frecuencia los Grupos de Trabajo recurrieron a la audiencia de expertos del exterior, que les fueron de utilidad en sus trabajos<sup>167</sup>. Igualmente algunos de los Grupos de Trabajo que tenían objetos de estudio próximos entre sí celebraron reuniones conjuntas para tratar temas de interés común y coordinar sus trabajos<sup>168</sup>.

El Presidente con la asistencia de los miembros de la Secretaría procedía en todos los casos a la redacción de un proyecto de conclusiones que fueron objeto de diversas enmiendas hasta su adopción final por consenso<sup>169</sup>. Se había decidido que su objetivo era la formulación de

<sup>165</sup> Cada Grupo de Trabajo recibiría un buen número de contribuciones de sus miembros o de los pertenecientes a otros Grupos, que en algunos casos llegarían a la cuarentena. Entre las contribuciones a los Grupos de Trabajo se presentarán algunos de los documentos claves de la Convención. Cabe así destacar la contribución francoalemana en materia de defensa, que ya propondría algunas de las innovaciones a las que llegaría la Convención, como la Agencia Europea de Defensa, una cláusula de defensa mutua, trasladando los compromisos de la UEO, la posibilidad de establecer cooperaciones reforzadas en materia de defensa o la cooperación estructurada entre un número de Estados miembros. Véase al respecto: Joschka FISCHER y Dominique de VILLEPIN, *Propuesta conjunta francoalemana en el ámbito de la política europea de seguridad y defensa*, Contribución nº 150, 22 de noviembre de 2002, (CONV 422/02).

<sup>166</sup> Todos los documentos de los Grupos de Trabajo, mandatos, “documentos de trabajo”, resúmenes de las sesiones, etc., están disponibles en Internet en la página web de la Convención Europea.

<sup>167</sup> A título de ejemplo, puede citarse como el Grupo I “Subsidiariedad” procedió a una serie de audiciones que implicaron a un total de siete expertos, que iban desde altos cargos de las instituciones que explicaron como sus instituciones aplicaban el principio de subsidiariedad a expertos de los Estados miembros o, incluso, expertos académicos. Véase al respecto: GRUPO I “SUBSIDIARIEDAD”, *Conclusiones del Grupo I sobre el principio de subsidiariedad*, 23 de septiembre de 2002, (CONV 286/02). Paradigmático es el ejemplo del Grupo de Trabajo “Defensa” que organizó un seminario sobre la Política Europea de Seguridad y Defensa con la ayuda del Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, en el que los miembros del grupo tuvieron la posibilidad de debatir con los expertos.

<sup>168</sup> Así el Grupo I “Subsidiariedad” y el IV “Parlamentos Nacionales” celebraron una reunión conjunta el 22 de julio de 2002 con el objeto de examinar la participación de los Parlamentos Nacionales en el control de la aplicación del principio de subsidiariedad. Véase la nota resumida: GRUPOS SUBSIDIARIEDAD Y PARLAMENTOS NACIONALES, *Nota resumida de la reunión conjunta*, 22 de julio de 2002, (CONV 210/02). Los Grupos “Acción Exterior” y “Defensa” celebraron igualmente una reunión conjunta el 14 de noviembre de 2002: GRUPO VII (ACCIÓN EXTERIOR) Y VIII (DEFENSA), *Nota resumida de la reunión*, 14 de noviembre de 2002, (CONV 412/02).

<sup>169</sup> La personalidad concreta de los Presidentes de los Grupos tendrá una importancia fundamental en sus resultados y realizaciones. Así la experiencia y creatividad política de Méndez de Vigo, por ejemplo, se plasmaría en el nuevo procedimiento de control político del principio de subsidiariedad; el conocimiento jurídico y específico del Derecho Constitucional europeo de Amato ayudó a los resultados de su Grupo o qué decir del Grupo de Defensa presidido por Barnier, cuyo informe, además de tener un contenido verdaderamente revolucionario, destaca por su pulcritud, meticulosidad y detalle. Por el contrario, la visión demasiado pegada a la realidad nacional de Gisela Stuart y su escaso conocimiento de la política europea se verán en un informe que mezcla a una recomendaciones de revisión de los Tratados con sugerencias sobre cómo mejorar la cooperación interparlamentaria. La falta de liderazgo de

conclusiones y recomendaciones pero no la redacción de artículos<sup>170</sup>. Los Informes finales de los Grupos de Trabajo variarán de unos a otros en cuanto a sus niveles de consenso y el alcance de sus propuestas<sup>171</sup>. La mayor parte de ellos como Subsidiariedad, Carta, Personalidad Jurídica, Acción Exterior, Simplificación o el Área de Libertad, Seguridad y Justicia llegarían a conclusiones apoyadas en muy amplios consensos y ofreciendo además soluciones innovadoras y audaces. Cabe citar como singular el Informe de un Grupo que también gozó de amplio consenso -el de los Parlamentos Nacionales- pero que destaca por la variedad de temas que trata y así propone a la par cuestiones de tipo constitucional y vinculadas a la Unión Europea y otras que no tienen ese carácter<sup>172</sup>.

Otros Grupos como Gobernanza económica, Competencias complementarias o Europa Social presentaron resultados más limitados a causa de que las áreas de entendimiento no fueron tan amplias. El Grupo VI sobre "Gobernanza Económica" se vio dividido en dos por la tensión de las ideologías y los partidarios de una Europa liberal y una Europa social, en el Informe serán frecuentes así las referencias a que no hay consenso o que un número de convencionales sostiene una medida pero otro discrepa. El mismo escenario vendría a repetirse en el caso del Grupo "Europa Social", donde se llega a un arreglo de mínimos en torno a valores y objetivos pero no hay consenso suficiente para ampliar las competencias europeas en materia social.

Lo sucedido con el Grupo de Competencias Complementarias, que bajo este título, trató todo lo relativo a las competencias es cuanto menos curioso. A la luz del Informe Final puede

---

Christophersen se refleja igualmente en un Informe donde flaquea el consenso, y no tanto en cuanto al fondo como a la forma en que se había redactado.

<sup>170</sup> Sin embargo, y como excepción a la regla general, en algunos de esos informes se propondrá una redacción de artículos concretos a la Convención. Es el caso, por ejemplo, del Grupo "Acción Exterior" que propondrá a la Convención la redacción del Artículo relativo a los principios y objetivos de la acción exterior de la UE. Véase al respecto: *Informe final del Grupo VII "Acción exterior"*, 16 de diciembre de 2002, (CONV 459/02), pp. 12-13. Por su parte, el Grupo "Europa Social" propondrá la redacción exacta de una cláusula horizontal sobre derechos sociales. Véase al respecto: GRUPO DE TRABAJO XI, *Informe final del Grupo XI "Europa Social"*, 4 de febrero de 2003, (CONV 516/1/03 REV 1).

<sup>171</sup> Véase respectivamente: GRUPO DE TRABAJO I, *Conclusiones del Grupo I "Subsidiariedad"*, 23 de septiembre de 2002, (CONV 286/02); GRUPO DE TRABAJO II, *Informe final del Grupo II "Incorporación de la Carta/adhesión al CEDH"*, 22 de octubre de 2002, (CONV 354/02); GRUPO DE TRABAJO III, *Informe final del Grupo III "Personalidad jurídica"*, 1 de octubre de 2002, (CONV 305/02); GRUPO DE TRABAJO IV, *Informe final del Grupo IV sobre el papel de los parlamentos nacionales*, 22 de octubre de 2002, (CONV 353/02); GRUPO DE TRABAJO V, *Informe final del Grupo V "Competencias complementarias"*, 4 de noviembre de 2002, (CONV 375/1/02 REV1); GRUPO DE TRABAJO VI, *Informe definitivo del Grupo VI "Gobernanza económica"*, 21 de octubre de 2002, (CONV 357/02); GRUPO DE TRABAJO VII, *Informe final del Grupo VII "Acción exterior"*, 16 de diciembre de 2002, (CONV 459/02); GRUPO DE TRABAJO VIII, *Informe final del Grupo VIII "Defensa"*, 16 de diciembre de 2002, (CONV 461/02); GRUPO DE TRABAJO IX, *Informe final del Grupo IX "Simplificación"*, 29 de noviembre de 2002, (CONV 424/02); GRUPO DE TRABAJO X, *Informe final del Grupo X "Libertad, seguridad y justicia"*, 2 de diciembre de 2002, (CONV 426/02); GRUPO DE TRABAJO XI, *Informe final del Grupo XI "Europa Social"*, 4 de febrero de 2003, (CONV 516/1/03 REV 1).

<sup>172</sup> Entre las propuestas de este Grupo, puede considerarse que tienen carácter constitucional las relativas a la puesta en marcha de un mecanismo de control por parte de los Parlamentos Nacionales del principio de subsidiariedad, la reforma del Protocolo de Amsterdam, la sugerencia de determinadas reformas institucionales para que los Parlamentos Nacionales puedan llevar a cabo eficazmente su labor, como la transparencia del Consejo o la propuesta de nuevas instituciones para incrementar la participación de los Parlamentos Nacionales en la Unión Europea como el Congreso de los Pueblos o la Convención para la revisión de los Tratados. Sin embargo, incluirán también otras propuestas llamativas que no tienen carácter constitucional como el reforzamiento de la Conferencia de Órganos Especializados en Asuntos Comunitarios (COSAC) o la organización anual de una semana europea dedicada al debate en los Parlamentos Nacionales de la política europea. Compárese, por ejemplo, con el Informe final del Grupo Carta, bajo la responsabilidad del fino jurista Vitorino, que tendrá buen cuidado en especificar qué es constitucional y debe figurar en el texto de la Convención y qué no lo es, y ha de promoverse por otros cauces. La personalidad y experiencia de los Presidentes se verá hasta en los Informes de los Grupos de Trabajo.

considerarse que constituyó un fracaso relativo, ya que prácticamente consagra lo que hay – proponiendo como novedad la mera enumeración de competencias- pero sin añadir grandes avances. Esto vino causado por una parte por la resistencia de algunos Gobiernos y, por la otra, por el modo en que Christophersen había conducido la redacción del Informe<sup>173</sup>. El debate en el plenario y el Praesidium, y la evolución en el pensamiento de algunos Gobiernos, finalmente produjo un resultado un poco más ambicioso en términos de competencias que el del Informe del Grupo<sup>174</sup>.

A medida que los distintos Grupos de Trabajo iban entregando sus Informes, sus respectivos Presidentes presentaron sus resultados en el marco de una sesión plenaria y se celebraba un debate sobre los mismos<sup>175</sup>. Las intervenciones solían provenir de los convencionales no participantes que requerían precisiones o expresaban su opinión ante las propuestas de los Grupos. Así al final de estos debates podía verse si existía un consenso en la Convención en torno a las propuestas, si así era se incluirían en la redacción final. En el caso de los Informes de algunos Grupos el debate final revestía una especial importancia, ya que al proponer innovaciones sustanciales –como podía ser el nuevo mecanismo de control político del Principio de Subsidiariedad, la redacción de un Tratado-Constitución o la creación del Ministro de Asuntos Exteriores- permitía comprobar las reacciones frente a estas revoluciones.

En relación a los Grupos de Trabajo como parte del método de Convención la pregunta fundamental es ¿tuvo el producto de los Grupos de Trabajo todo su impacto en los resultados finales? Allá donde las conclusiones de los Grupos estaban respaldadas por un amplio consenso, las sugerencias de los Grupos pasarán prácticamente íntegras a la propuesta final de la Convención. Además, puede ahondarse este razonamiento viendo que en escasas ocasiones la CIG alteraría estos resultados. Por todo ello, se puede concluir que los Grupos de Trabajo son elementos insustituibles y de enorme valía en la fabricación de los consensos. Son esenciales en los métodos de la Convención.

Los Grupos de Trabajo han sido un elemento central de los métodos de la Convención, ayudando a cimentar los consensos en áreas donde las CIGs habían fracasado repetidamente (personalidad jurídica, el fin de la estructura de pilares, la fusión de los Tratados, la

<sup>173</sup> En este último sentido, Méndez de Vigo relata que el Informe final no reflejaba las posiciones mayoritarias en el Grupo y que, incluso, contra el método común a los Grupos, había sido redactado por un funcionario danés y no por el tándem miembros de la Secretaría-Presidente. De ahí que sus conclusiones fueran “laminadas” en el pleno. Véase al respecto: Íñigo MÉNDEZ DE VIGO, *El rompecabezas...*, op. cit., pp. 231-233.

<sup>174</sup> Clemens LADENBURGER, “Introductory Comments on the Convention Method: and on Some Features of an Improved Constitutional Charter”, en: Luis ORTEGA (Ed.), *Studies on European Public Law. The Europeanization of Public Law and the European Constitution*, Valladolid, Lex Nova, 2005, pp. 131-180, esp. la p. 141.

<sup>175</sup> En el caso de los primeros Grupos de Trabajo, también se habían celebrado en sesiones plenarias informes provisionales sobre el desarrollo de los mismos. Así, a título de ejemplo, en la sesión plenaria de 12 y 13 de septiembre los Presidentes de los Grupos “Subsidiariedad” y “Carta” presentaron un informe del progreso de los trabajos en sus Grupos respectivos. Véase al respecto: CONVENCIÓN EUROPEA, *Informe resumido de la sesión plenaria*, 12 y 13 de septiembre de 2002, (CONV 284/02).

obligatoriedad de la Carta, etc.). El pequeño tamaño de los Grupos y los procedimientos informales permitían las discusiones francas y abiertas y ayudó al cambio de mentalidades. Pudieron además beneficiarse de la asistencia del conocimiento de los expertos.

Los Grupos trabajaron desarrollando dinámicas deliberativas, por las cuales cada uno planteaba una propuesta y la defendía argumentativamente. Contribuyeron igualmente al conocimiento estrecho de los miembros de la Convención, a la incorporación plena de suplentes y observadores al trabajo de la Convención. Desarrollaron el espíritu o “química de la Convención”, elemento básico para el desarrollo de redes informales y la consecución del consenso final.

#### **8.2.2.2. Círculos de Debate: el trabajo técnico.**

Durante la tercera etapa de los trabajos de la Convención, en los meses de febrero y marzo el Praesidium decidió la creación de tres Círculos de Debate, encargados de abordar cuestiones técnicas y de proponer soluciones detalladas. Se crean así tres Círculos: el I sobre el Tribunal de Justicia, que sería presidido por Antonio Vitorino, el II –presidido por Henning Christophersen- relativo al procedimiento presupuestario, y el III, que había de estudiar los recursos propios, bajo la presidencia del eurodiputado Íñigo Méndez de Vigo.

Ni la Declaración de Laeken ni los Métodos de Trabajo de la Convención consideran la creación de Círculos de Debate. Sin embargo, a efectos de examen del método parece que se pueden asimilar los Círculos de Debate a los Grupos de Trabajo dado su misma función y finalidad. Por ello, pueden considerarse creados en aplicación de las normas de Laeken relativas al establecimiento de Grupos de Trabajo y del artículo 15 de las Notas sobre los Métodos de Trabajo.

Los Círculos de Debate son grupos de trabajo, en sentido amplio, si bien con unas tareas más específicas, como veremos. Es aplicable, por ello, las mismas reglas así como muchos de los rasgos que se aplican a los Grupos de Trabajo. Pueden establecerse, sin embargo, diferencias concretas entre los Grupos de Trabajo y los Círculos de Reflexión. El rasgo definitorio de éstos últimos será su carácter más técnico que político. Así, distintos documentos relativos a la composición de éstos Círculos insistirán específicamente en la necesidad del carácter de “expertos” de sus miembros “con el objeto de garantizar la eficacia y la rapidez de sus conclusiones”<sup>176</sup>. En este sentido, las notas del Praesidium que hacen referencia a la

---

<sup>176</sup> CONVENCIÓN EUROPEA, “Círculo de debate” sobre el Tribunal de Justicia, 7 de febrero de 2003, (CONV 543/03), p. 1.

constitución del primero de los Círculos de Debate, el relativo al Tribunal de Justicia, establecen que: “En relación a la composición del grupo, las “componentes” serían invitadas a designar unos pocos miembros, teniendo en cuenta que el grupo de discusión deberían estar restringido a un número limitado de miembros que, idealmente, deberían ser capaces de contribuir con su “experticia” específica”<sup>177</sup>.

No se trata, por tanto, de órganos políticos como los Grupos de Trabajo, asimilables a las Comisiones de las Asambleas parlamentarias, sino órganos técnicos, donde la experticia tiene todo el protagonismo<sup>178</sup>. Se pueden detectar otras diferencias en cuanto a su composición. En primer lugar, el tamaño: los Círculos tuvieron en torno a unos veinte integrantes de media, mientras que los Grupos fueron desde treinta hasta los sesenta y ocho miembros<sup>179</sup>. La vía de designación es otra diferencia: mientras que en los Grupos la pertenencia era por voluntariedad de cada uno de los miembros que se ofrecían, en este caso son los estamentos los que designan a los miembros. De este hecho, sin embargo, no parece que pueda sacarse una conclusión llamativa respecto a la composición de los Círculos, salvo que quizás la participación de representantes de los distintos estamentos es más estable que la de los Grupos<sup>180</sup>.

En relación a la composición, sorprende la escasa participación de representantes de los candidatos en los Círculos: dos miembros en el caso de los Círculos I y II, y sólo un representante en el del Círculo III. Puede encontrarse la explicación en la necesidad de acreditar un conocimiento técnico en la materia para ser parte y el hecho de que los asuntos que abordaron los Círculos eran muy específicos e internos de la Unión Europea, por lo que difícilmente se podía tener experiencia desde fuera de ella. En las diferencias mínimas que hay entre la composición de los tres Círculos sí puede, en cambio, detectarse aquél en el que los Gobiernos tenían más interés, el de los recursos propios. Es decir, el dinero que ellos mismos han de poner para financiar la Unión. Así este Círculo contará con el doble de representantes de los Gobiernos que el relativo al Tribunal de Justicia.

El Praesidium, al igual que en el caso de los Grupos, aprobaba el mandato y los métodos de trabajo de los Círculos. En este caso, en los documentos no se habla de mandato sino de

<sup>177</sup> PRAESIDIUM, *Summary of Proceedings, Meeting of the Praesidium*, 5 February 2003. Las actas del Praesidium correspondientes a la creación de los otros dos Círculos insisten igualmente en este aspecto. Véanse respectivamente las correspondientes a las reuniones de los días 13 y 28 de marzo de 2003.

<sup>178</sup> Los documentos relativos a la composición específica de cada uno de los tres Círculos de Debate insisten sobre el carácter de expertos de sus componentes. Véanse respectivamente los documentos: PRAESIDIUM, *Composición del Círculo de Debate sobre el Tribunal de Justicia*, 14 de febrero de 2003, (CONV 559/03); : PRAESIDIUM, *Composición del Círculo de Debate sobre el procedimiento presupuestario*, 18 de marzo de 2003, (CONV 629/03); : PRAESIDIUM, *Composición del Círculo de Debate sobre recursos propios*, 11 de abril de 2003, (CONV 655/03).

<sup>179</sup> Véase al respecto el cuadro relativo a la composición de los Círculos de Debate; es el cuadro nº 7 del Anexo IV.

<sup>180</sup> Puede así notarse en el cuadro anexo que, a diferencia de los Grupos, no se detectan variaciones grandes en el número de miembros pertenecientes a cada uno de los estamentos.

“marco de los trabajos”, a diferencia de los Grupos<sup>181</sup>. Pueden sacarse varias conclusiones de la lectura de los respectivos “marcos de los trabajos” de los Círculos de Debate. Se crean para solventar cuestiones técnico-políticas que han surgido a lo largo de los debates de la Convención<sup>182</sup>. Son cuestiones muy concretas que requieren respuestas detalladas y concisas, frente a los Grupos cuyo mandato permitía una reflexión política abierta y de tipo global respecto a cada cuestión. Por tanto, la misión de los grupos de trabajo es completar desde la perspectiva técnica la reflexión política de la Convención.

Los Círculos así contemplan cuestiones limitadas y vienen a completar el trabajo de la Convención a través de un estudio más detenido y profundizado. El cometido de los Círculos II y III vienen a solventar cuestiones relativas a la financiación de la Unión, que había puesto de manifiesto el Informe final del Grupo “Simplificación”, considerándose que era necesario un estudio técnico más completo<sup>183</sup>. El Círculo sobre el Tribunal de Justicia, por su parte, trataba de dar respuesta a las implicaciones que podían tener en esta institución algunas de las propuestas de la Convención y que se habían puesto de manifiesto en el curso de los debates de la Convención.

No sólo el mandato está mucho más ceñido y limitado en el caso de los Círculos, sino que también se propone un plazo de tiempo corto en relación con los Grupos para que desarrollen sus trabajos. Todos ellos trabajaron en torno a un mes y bastaron tres o cuatro sesiones de trabajo para dar respuesta a los interrogantes planteados<sup>184</sup>. Los “Círculos de Debate” funcionaron de forma muy similar a los Grupos: eran presididos por un miembro del Praesidium quien organizaba los debates, el debate se alimentaba a través de contribuciones escritas presentadas por los miembros también llamados “Documentos de Trabajo”, celebraron sesiones casi semanales, cuyos contenidos se recogían en notas resumidas y se aprobó un Informe final en el que trataron de perfilar los consensos<sup>185</sup>. En los casos en que se estimó necesario, los Círculos recurrieron a celebrar audiencias con expertos relacionados con su marco de trabajo<sup>186</sup>.

<sup>181</sup> Los documentos de la Convención que recogen los “marcos de los trabajos” de los tres Círculos son: CONVENCIÓN EUROPEA, “Círculo de Debate” sobre el Tribunal de Justicia, 7 de febrero de 2003, (CONV 543/03); CONVENCIÓN EUROPEA, “Círculo de Debate” sobre el procedimiento presupuestario, 13 de marzo de 2003, (CONV 612/03); CONVENCIÓN EUROPEA, “Círculo de Debate” sobre los recursos propios, 31 de marzo de 2003, (CONV 654/03).

<sup>182</sup> De hecho los tres “marcos” hacen referencia a los otros debates de la Convención dentro de los cuales se circunscriben estas cuestiones.

<sup>183</sup> Véase: GRUPO DE TRABAJO IX, Informe final del Grupo IX “Simplificación”, 29 de noviembre de 2002, (CONV 424/02).

<sup>184</sup> Pueden encontrarse los resultados en: CÍRCULO DE DEBATE I, Informe final del Círculo de debate sobre el funcionamiento del Tribunal de Justicia, 25 de marzo de 2003, (CONV 636/03); CÍRCULO DE DEBATE I, Informe complementario sobre la cuestión del control judicial de la política exterior y de seguridad común, 16 de abril de 2003, (CONV 689/1/03 REV 1); CÍRCULO DE DEBATE II, Informe final del Círculo de debate sobre el procedimiento presupuestario, 14 de abril de 2003, (CONV 679/03); y CÍRCULO DE DEBATE III, Informe final del Círculo de debate sobre los recursos propios, 8 de mayo de 2003, (CONV 730/03).

<sup>185</sup> Parece que puede deducirse de una nota del Praesidium de que una de las sesiones del Círculo I estaría abierta a la asistencia de los otros convencionales, que, al contrario de los Grupos de Trabajo, sus sesiones no estaban abiertas al conjunto de la Convención.

<sup>186</sup> En este sentido, el Círculo I relativo al funcionamiento del Tribunal de Justicia se reunió con el Sr. Martínez Iglesias, Presidente del Tribunal de Justicia, con el Sr. Vesterdorf, Presidente del Tribunal de Primera Instancia y con una



A diferencia de la dinámica seguida con los Grupos de Trabajo, los Informes finales de los Círculos no fueron objeto de debate político en sesiones plenarias de la Convención. Esto se explica por el hecho de que la Convención se encontraba ya en la fase de redacción y se dedicaban las apretadas sesiones plenarias a avanzar los consensos sobre las propuestas articuladas. También es fundamental entender que las grandes opciones políticas respecto a las tres cuestiones ya se habían discutido, ahora las propuestas de los Círculos servirían para que el Praesidium redactara su propuesta de articulado. Esto no obstó, sin embargo, para que algunos de los Presidentes presentaran al pleno un estado de los trabajos de su Círculo si tenía encaje en el debate general<sup>187</sup>.

A semejanza de la labor efectuada con los Grupos de Trabajo, hemos examinado empíricamente la contribución de los Círculos al resultado final, comparando su mandato, las respuestas que ofrecen y el grado de traslado que reciben esos consensos en la propuesta de la Convención y, a continuación, en el Tratado-Constitución firmado en Roma<sup>188</sup>. Como muestra el cuadro anexo, la importancia del trabajo de los Círculos es muy alta toda vez que tanto la Convención como la posterior CIG adoptarán prácticamente sin modificaciones las recomendaciones de los Círculos. En el caso del Círculo “Tribunal de Justicia”, sólo dos de las recomendaciones del Círculo no han encontrado acomodo en el Tratado-Constitución firmado en Roma y que se trata de cuestiones menores: aquella relativa al mandato de los Jueces y la sugerencia de red denominación de los distintos componentes del Tribunal de Justicia.

En el caso del Círculo II “Procedimiento presupuestario” dos son sólo las modificaciones pero de gran entidad política: el procedimiento de adopción de las perspectivas plurianuales estará sometido a la unanimidad en vez de a la sugerida mayoría cualificada y en el procedimiento de adopción del presupuesto se elimina la posibilidad de que la Comisión pueda modificar su propuesta hasta el Comité de Conciliación. Para el Círculo III “Recursos propios” la proposición central del Grupo no se retendrá. La CIG eliminará la distinción entre procedimientos para la aprobación del límite máximo de los recursos y creación de nuevos recursos y las modalidades concretas, que permitía que éstas últimas tuvieran un procedimiento más ligero sin ratificación nacional.

---

delegación del Consejo de los Colegios de Abogados de la Unión Europea. Véase: CÍRCULO DE DEBATE I, *Informe final del Círculo de debate sobre el funcionamiento del Tribunal de Justicia*, 25 de marzo de 2003, (CONV 636/03).

<sup>187</sup> Es así destacable como Christophersen informó a la Convención del estado de los trabajos del Círculo III sobre el procedimiento presupuestario en el marco del debate general sobre los artículos dedicados a las finanzas de la Unión, que estaba debatiendo la Convención. Véase al respecto: CONV ENCIÓN EUROPEA, *Informe resumido de la sesión plenaria*, 3 y 4 de abril de 2003, (CONV 677/03).

<sup>188</sup> Véase tabla anexa relativa al examen de la eficacia del trabajo de los Círculos y su contribución al método de Convención.

Como grupos de trabajo, los Círculos son órganos fundamentales y definitivos de los “métodos de la Convención”. Han contribuido decisivamente a encontrar las soluciones técnicas que requerían dos aspectos fundamentales, la organización del Tribunal de Justicia y la financiación de la Unión. Además de ofrecer un marco de trabajo de una gran eficacia, han sido una pieza esencial para el consenso de la Convención.

### **8.2.3. La incidencia de los órganos informales en la caracterización de los métodos de la Convención.**

La Convención organizó sus trabajos y distribuyó sus tareas entre los órganos previstos por Laeken o que el propio Praesidium creó, aplicando las normas de Laeken, cada uno de ellos con funciones específicas. Sin embargo, en el funcionamiento de la Convención resultó fundamental la existencia de una configuración paralela de órganos en que los convencionales se adscribían en función de diferentes criterios y pertenencias. Hemos considerado denominarlos “órganos informales” aún cuando evidentemente no son órganos “stricto sensu”, fundamentalmente por la razón de que en su seno se llevó a cabo igualmente trabajo de la Convención. Tenían, sin embargo, un cierto *status* oficial en la medida en que sus representantes se sentaban en la primera fila y solían pronunciarse en las sesiones plenarias de la última fase en nombre de su componente o familia política<sup>189</sup>.

Se trata no de formaciones espontáneas sino orgánicas y tienen una presencia relativamente estable todo a lo largo de los trabajos de la Convención. Con carácter general, elegirán a sus representantes y organizarán estructuradamente sus reuniones y actividades. En muchos casos presentarán contribuciones conjuntas en solitario o con otros grupos similares. Tanto en el caso de los estamentos como las familias políticas las reuniones inicialmente presentan el objetivo de mantenerse informados de las decisiones del Praesidium, después irán desarrollando una verdadera organización y centrarán sus reuniones en la preparación del plenario.

Algunos Gobiernos de los Estados miembros organizarían reuniones periódicas de todos los convencionales de su nacionalidad, que pertenecían a los diversos estamentos e, incluso, a miembros de la Convención fuera de los estamentos, como los observadores y la Presidencia, con el objeto de coordinar sus trabajos en la Convención y tratar de impulsar en común los intereses nacionales<sup>190</sup>. Cabe descartar que la agrupación nacional fuera un órgano informal,

<sup>189</sup> Alain LAMASSOURE, *Histoire secrète de la Convention européenne*, Paris, Albin Michel, 2004, p. 49.

<sup>190</sup> Existen multitud de testimonios en esta dirección, en la línea de que los Ministerios organizaban estas reuniones periódicas. Así, Kiljunen, por ejemplo, relata cómo todos los representantes de nacionalidad finlandesa mantenían contactos frecuentes: solían ser convocados en el Parlamento antes de cada sesión plenaria y también asistían a

en la medida en que presentó una cohesión diferente según los Estados –en unos tuvo una organización permanente, en otros inexistente- y si, en algunos casos, fue muy influyente, en otros estaría ausente.

Existen otro tipo de reuniones informales que tuvieron carácter estable todo a lo largo de la Convención y que fueron fundamentales para hallar vías de encuentro, los que Lamassoure llama reuniones *en off*<sup>191</sup>. Sin lugar a dudas no son órganos informales de la Convención, pero su carácter dificulta su conceptualización. Estas reuniones periódicas se producían con ocasión de los plenos, y reunían casi siempre a los mismos convencionales, con el fin de que se produjera el diálogo franco y se tratara de hallar vías de consenso. Destacarán por su alta actividad las llamadas cenas del Hilton, organizadas por Méndez de Vigo y patrocinadas desde el Parlamento Europeo y la agrupación de corte federalista Intergrupo “Constitución Europea”<sup>192</sup>. No llegan a tener consideración orgánica, en la medida en que no vertebran a la totalidad de la Convención, a pesar de que algunos de estos encuentros periódicos fueran esenciales para el éxito de los trabajos.

Alguno de estos órganos informales fueron decisivos a la hora de forjar el consenso en la Convención y, en la medida en que también se manifestaron en la Convención de la Carta, pueden considerarse definitorios y fundamentales para el método de Convención. Así, la combinación estamento del Parlamento Europeo con las tres familias políticas mayoritarias fueron decisivos a la hora de forjar negociar y lograr transacciones que estuvieron en la base del consenso final. La importancia de estos órganos informales en la Convención queda demostrada a través de que eran los puntos de referencia para negociar distintos puntos del acuerdo final. En la fase final de los trabajos de la Convención, la Presidencia procedería a celebrar con ellos “consultas y contactos, lo que permitirá al Praesidium proceder de manera gradual a una evaluación de los avances hacia el consenso”<sup>193</sup>. Su relevancia incluso gráfica y formal se demuestra en la sesión plenaria final del 13 de junio, en que se llamará a cada uno de los representantes de los cuatro estamentos, de las familias políticas y de los candidatos a que manifiesten su adhesión al consenso.<sup>194</sup>

---

almuerzos organizados por su Representante Permanente en Bruselas. Kimmo KILJUNEN, *The European Constitution in the Making*, op. cit., p. 38.

<sup>191</sup> Alain LAMASSOURE, *Histoire secrète de la Convention européenne*, op. cit., p. 52.

<sup>192</sup> Méndez de Vigo, con el apoyo de Cox, organizó las llamadas cenas del Hilton, que se celebraban en la noche de la primera jornada de cada sesión plenaria. Se trataban de cenas informales que reunían a algunos de los pesos pesados de la Convención, pertenecientes a todos los estamentos y las tres familias políticas. El objetivo era el conocimiento mutuo, el escuchar las prioridades e inquietudes de uno y otro, serían fundamentales para hacer avanzar la reflexión y deliberación. Véase: Íñigo MÉNDEZ DE VIGO, *El rompecabezas...*, op. cit., pp. 181-183. Ya se ha mencionado con anterioridad que el Intergrupo “Constitución Europea”, promovido por el eurodiputado francés, Lamassoure, consistió en una serie de reuniones estables entre un grupo de convencionales, para fomentar la construcción federal de Europa.

<sup>193</sup> VALÉRY GISCARD D'ESTAING, *Carta del presidente a los Convencionales sobre el método de trabajo de la Convención durante su fase final*, 8 de mayo de 2003, (CONV 721/03).

<sup>194</sup> Véase al respecto: CONVENCION EUROPEA, *Transcripción literal de las intervenciones de la sesión plenaria*, 13 de junio de 2003, en: <http://www.europarl.europa.eu/Europe2004>.

### 8.2.3.1. Las componentes o “estamentos”: las columnas de la Convención.

La organización de la Convención por componentes implícitamente se deduce de la Declaración de Laeken, siendo en ésta el criterio para determinar la composición de la Convención, esto es, la institución a la que representan. Los estamentos son cuatro: los representantes de los Jefes de Estado y de Gobierno, los representantes de los Parlamentos Nacionales, los representantes del Parlamento Europeo y los dos representantes de la Comisión Europea. Sin embargo, entre convencionales y observadores se fue imponiendo la utilización del término “estamento”, haciendo referencia a la diferente calidad de la representación<sup>195</sup>.

Los observadores no formaban parte de ninguno de los estamentos. Los candidatos por su parte, en principio, se integrarán cada uno en el seno del estamento al que pertenezcan, en función de si representan a sus Gobiernos o a sus Parlamentos. Sin embargo, fueron excluidos inicialmente de la elección de los representantes del estamento Parlamentos Nacionales para el Praesidium, aplicando la consideración de que si Laeken les impedía votar, no tenía sentido que fueran parte de un órgano decisor como el Praesidium<sup>196</sup>.

La Declaración de Laeken utilizaba además este criterio con algún sentido organizacional, esto es, para distribuir los puestos del Praesidium. Por tanto, la representación en el Praesidium es estamental<sup>197</sup>. Laeken no disponía nada en relación a la obligación de los representantes en el Praesidium de informar a sus estamentos sobre las decisiones tomadas en ese órgano. Tampere lo disponía para la Convención de la Carta, y en esta segunda Convención simplemente se siguió el precedente<sup>198</sup>. Celebraban reuniones periódicas, inicialmente causadas simplemente por la necesidad de que los representantes en el Praesidium informaran a su estamento de los trabajos allí desarrollados. Posteriormente, estas reuniones sirvieron para plantear estrategias conjuntas, defender posiciones uniformes, o incluso, enmiendas al Proyecto de Tratado Constitucional

Los estamentos se organizaron orgánicamente, nombraron a sus Presidentes y otras funciones para facilitar sus trabajos. Se instauró la costumbre de que los estamentos se reunieran en las

<sup>195</sup> La utilización del término “estamento”, históricamente referido a la organización social del Antiguo Régimen, es otro ejemplo de la utilización de la retórica revolucionaria y de una cierta simbología constitucional.

<sup>196</sup> Kimmo KILJUNEN, *The European Constitution in the Making*, op. cit., p. 39.

<sup>197</sup> Como ya se ha manifestado con anterioridad, no queda muy claro si los representantes gubernamentales -las tres Presidencias- representan al estamento “Gobiernos” o más bien buscan coordinar el trabajo de la Convención con el del Consejo. Por otra parte, la elección de las Presidencias sigue la costumbre de que los miembros del Consejo quedan representados en el seno de otras instituciones por la Presidencia. Aquí quizás se produce un solapamiento entre las prácticas del Consejo como institución y los representantes de los Gobiernos como grupo desvinculado de la institución Consejo.

<sup>198</sup> Tampere disponía en este sentido que “Cada uno de los tres Vicepresidentes consultará periódicamente con el correspondiente componente del órgano del que proceda”. Véase: CONSEJO EUROPEO, *Composición, método de trabajo y disposiciones prácticas del órgano competente para la elaboración de un proyecto de Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, con arreglo a lo dispuesto en las conclusiones de Colonia*, Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Tampere, op. cit.

mañanas de las sesiones plenarias de la Convención, justo después de los encuentros entre las familias políticas<sup>199</sup>. Posteriormente, cuando el ritmo de los trabajos así lo requirió las reuniones fueron más frecuentes, según los estamentos. En ese sentido, los representantes de las instituciones comunes lo tenían mucho más fácil, teniendo en cuenta que su lugar de trabajo habitual es Bruselas. Esto es especialmente cierto en el caso de la Comisión, que sólo tenía que convocar a dos (o cuatro) miembros.

El estamento "Parlamento Europeo" igualmente podía aprovechar además las fechas de los plenos de esta institución o de los trabajos en Comisión para organizar reuniones de su estamento. Los otros dos estamentos, por el contrario, tenían que contentarse con organizar sus reuniones en torno a las sesiones de la Convención. De todos los estamentos, el menos cohesionado, como no puede extrañar, era el de los Gobiernos de los Estados miembros, que por su propia naturaleza no encontraban puntos de interés común<sup>200</sup>. Quizás la falta de cohesión y de organización interna dificulte hasta su consideración como órgano informal.

Los estamentos de origen nacional se caracterizaron por las relativamente frecuentes cambios de convencionales, tanto en el caso de los Gobiernos como en el de los Parlamentos Nacionales. Una de las razones principales para ello era la alteración de los equilibrios políticos de los distintos partidos como consecuencia de elecciones nacionales o la promoción de los convencionales a otros puestos que no podían compatibilizar con la dedicación a la Convención<sup>201</sup>.

En términos de organización los estamentos de origen nacional mantuvieron la costumbre de la institución Consejo de estar presididos por representantes del Estado que ejercía la Presidencia de la Unión Europea. En el caso del estamento Gobiernos esto seguía la misma lógica del nombramiento de sus representantes en el Praesidium. Para los Parlamentos Nacionales estar presididos por personas distintas de los representantes en el Praesidium traería problemas de coordinación. El estamento Comisión por su tamaño no necesitó nombrar

<sup>199</sup> Íñigo MÉNDEZ DE VIGO, *El rompecabezas...*, op. cit., p. 158

<sup>200</sup> De hecho, en el caso del estamento de los Gobiernos no tenemos constancia de que tuvieran la costumbre de reunirse siempre con antelación a las sesiones plenarias. Sí, por el contrario, de reuniones puntuales: así, por ejemplo, se reunirían el 24 de abril de 2003 para examinar la propuesta de Giscard en relación a la reforma institucional; de los veintiocho Gobiernos, veintiuno se posicionarían contra la propuesta. Alain DAUVERGNE, *L'Europe en otage*, op. cit., p. 194. Se reunirían, además, con distintos miembros de la Presidencia el 4 y 12 de junio, donde reprodujeron dinámicas de Conferencia Intergubernamental.

<sup>201</sup> Como puede verse en la tabla anexa ocho de los quince Estados miembros celebraron elecciones legislativas y presidenciales también en el caso de Francia- durante el tiempo que duró la Convención. Con frecuencia éstas condujeron a cambios en los representantes gubernamentales y de los Parlamentos Nacionales. Como ejemplo del segundo de los casos puede citarse el de Ana Palacio, representante del Presidente de Gobierno español que fue nombrada Ministra de Asuntos Exteriores en julio de 2002. No es hasta marzo de 2003, cuando los trabajos de la Convención se intensifican que es sustituida como titular por Dastis, convirtiéndose en suplente. Un caso similar es el de Vanhanen, representante del Parlamento Nacional finlandés, que fue sustituido como convencional al ser nombrado Ministro de Defensa. Por otra parte puede comentarse el caso de Zaplana, observador en nombre del Comité de las Regiones. Al ser nombrado Ministro perdió esta cualidad por cesar como Presidente de la Comunidad Valenciana, cargo por el cual pertenecía al Comité, al cual representaba.

Presidente del estamento; el Parlamento Europeo antes de que comenzara la Convención había nombrado a Méndez de Vigo como Presidente de la Delegación.

Podemos preguntarnos en primer lugar si existió una representación estamental en la contribución al debate de la Convención. Salvo el caso de la Comisión, que no es significativo por sus reducidas dimensiones, no encontramos ningún caso de contribuciones o iniciativas firmadas por el conjunto de miembros de un estamento<sup>202</sup>. En el caso de los Parlamentos Nacionales, sin embargo, se produjo una contribución muy significativa sobre el papel de los Parlamentos Nacionales en la Unión Europea, firmada por más de 45 parlamentarios nacionales, que aún siendo muchos no reúne a la totalidad del estamento, 112 entre titulares y suplentes<sup>203</sup>. En el caso del Parlamento Europeo, a pesar de que no encontramos contribuciones de la totalidad del estamento, lo cierto es que será el más organizado, logrando desde el principio acordar posiciones comunes en relación a los distintos asuntos del debate entre un número mayoritario de sus representantes e impulsarla conjuntamente a través de intervenciones repartidas y coordinadas<sup>204</sup>.

Implícitamente, además, los convencionales tenían asumido que los estamentos tendrían un papel fundamental e instintivo en la configuración del consenso. A pesar de que Laeken no decía nada al respecto, se entendió que se aplicarían las reglas de la primera Convención, la de la Carta, que sí tenía disposiciones en esta dirección<sup>205</sup>. Se constataría el consenso si se había logrado en el seno de cada una de las componentes y, a continuación, entre las componentes entre sí. Por tanto, el consenso se constata por adición: considerando la actitud de los convencionales uno a uno y en función de su adscripción a cada uno de los estamentos.

En las semanas finales de incertidumbre sobre el resultado de los trabajos, los estamentos parlamentarios tomarían conciencia de la importancia de su papel para construir el consenso y su responsabilidad en el éxito de la Convención. No se trata sino de una reacción al ver que el Praesidium se encontraba bloqueado por la causa institucional y que los Gobiernos monopolizaban el debate, paralizado por el enfrentamiento entre los partidarios de la propuesta francoalemana y los dieciséis Gobiernos que apoyaban el *statu-quo* de Niza. Tanto estamentos

<sup>202</sup> Barnier y Vitorino, únicos representantes titulares de su estamento, además de hacer llegar a la Convención las Comunicaciones de su institución presentarían otras contribuciones conjuntas, pero también separadas como convencionales individuales. Contribuciones conjuntas de los dos representantes del estamento son: Michel BARNIER y Antonio VITORINO, *El derecho de iniciativa de la Comisión*, Contribución nº 79, 3 de septiembre de 2002, (CONV 230/02); Michel BARNIER y Antonio VITORINO, *El método comunitario*, Contribución nº 80, 3 de septiembre de 2002, (CONV 231/02); Michel BARNIER y Antonio VITORINO, *Hacia una mejor coordinación de las políticas económicas*, Contribución nº 136, 14 de noviembre de 2002, (CONV 391/02); Michel BARNIER y Antonio VITORINO, *Servicio común de acción exterior*, Contribución nº 375, 30 de junio de 2003, (CONV 839/03).

<sup>203</sup> Hubert HAENEL, Gisela STUART y otros 43 parlamentarios nacionales, *El papel de los parlamentos nacionales*, Contribución nº 205, 23 de enero de 2003, (CONV 503/03).

<sup>204</sup> Alain DAUVERGNE, *L'Europe en otage?...*, op. cit., p. 50.

<sup>205</sup> En este sentido, Tampere disponía en relación al modo de aprobación cuando el Presidente considere "que el texto del proyecto de Carta elaborado por dicho órgano puede finalmente ser suscrito por todas las Partes". Véase al respecto: CONSEJO EUROPEO, *Composición, método de trabajo y disposiciones prácticas del órgano competente para la elaboración de un proyecto de Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, op. cit.

como familias políticas despertaron ante el riesgo de que la CIG que había emergido dentro del estamento gubernamental de la Convención terminara por ahogarla.

Durante su reunión del 15 de mayo, los parlamentarios nacionales, los mayoritarios en la Convención, a iniciativa de Einem, Van der Linden, Meyer y MacLennan, trazaron un plan para tratar de salir del *impasse*<sup>206</sup>. Los parlamentarios nacionales acordaron nombrar a un pequeño grupo de entre ellos para que formularan una posición común, susceptible de ser aceptada por la gran mayoría del estamento. Con esa posición consensuada irían a negociar con los estamentos del Parlamento Europeo y de los Gobiernos. El estamento, Parlamento Europeo, ya había emprendido una dinámica similar que, en su caso, era la propia de su funcionamiento.

Para elaborar el texto con los puntos de acuerdo, los “ingobernables” parlamentarios nacionales nombraron a representantes de las tres familias políticas mayoritarias: Van der Linden por los populares, Meyer por los socialistas y Lamberto Dini por los liberales. Llegaron a un texto conjunto que el estamento adoptó por una amplia mayoría, con excepción de los euroescépticos. Teniendo en cuenta el papel de las familias políticas como correa de transmisión, coincidía en muchos puntos con la propuesta del estamento del Parlamento Europeo.

En el seno del Praesidium se propuso copiar la dinámica de la Convención de la Carta, consultando a los estamentos, algo a lo que inicialmente eran reacios Giscard, Bruton y Stuart<sup>207</sup>. También se propuso consultar a las familias políticas pero esto pronto quedó descartado por la dificultad de encuadrar a todos los convencionales en unas u otras. En la negociación final sobre el conjunto de la Constitución, por esta razón, el Praesidium decidiría consultar uno a uno a los estamentos para ver sus posiciones y negociar vías para conseguir el consenso. Se celebrarían dos rondas de reuniones con los estamentos: una el 4 de junio para conocer sus posiciones en relación al capítulo de las instituciones y otra el 12 de junio para examinar sus posiciones en relación al proyecto global<sup>208</sup>.

La reunión de Giscard el 4 de junio con el estamento Gobiernos resultaría infructuosa al reproducirse dinámicas de CIG y verse la imposibilidad de que éstos cambien de posición. Incluso, contra las normas de la Convención, se sentarían tras el nombre de sus países declarando abiertamente hablar en nombre de sus Gobiernos. Tras la primera ronda de reuniones por estamentos la situación se revela compleja: el consenso debía implicar a todas las componentes y en el seno de los Gobiernos éste estaba lejos de alcanzarse. Al aprobar su

<sup>206</sup> Alain DAUVERGNE, *L'Europe en otage?...*, op. cit., pp. 209-210 y pp. 220-222.

<sup>207</sup> Íñigo MÉNDEZ DE VIGO, *El rompecabezas...*, op. cit., pp. 311-312.

<sup>208</sup> Véase respectivamente: PRAESIDIUM, *Meeting of the Praesidium. Summary of Proceedings*, 28 May 2003; y PRAESIDIUM, *Meeting of the Praesidium. Summary of Proceedings*, 10-11 June 2003.

documento de trabajo por consenso, los parlamentarios nacionales propondrían contrastarlo con los eurodiputados a fin de sostener conjuntamente los puntos de encuentro. La conexión entre los dos estamentos parlamentarios se produciría tanto a través de las reuniones de sus dos Presidentes: Giannakou y Méndez de Vigo, como de negociaciones entre los representantes respectivos de las tres familias políticas mayoritarias. También jugaría un papel fundamental el Intergrupo “Constitución Europea”<sup>209</sup>.

Se encontrarían puntos de encuentro que se defenderían en la siguiente ronda de reuniones con los estamentos. La Presidencia seguiría así dinámicas de “confesionario”, en las cuales no estaría ausente la discusión en torno a “líneas rojas”, la negociación y transacción propias de una CIG<sup>210</sup>. El día 5 de junio Giscard se da cuenta de que pueden contar con el apoyo mayoritario de los dos estamentos parlamentarios. Cambia por ello de estrategia, se apoyaría en ellos, dejando de lado a los Gobiernos<sup>211</sup>. Comienza a darse cuenta de que la Convención posee una dinámica propia, que es más amplia que la de los Gobiernos. Necesita a este estamento para garantizarse la viabilidad del resultado de la Convención pero sin los parlamentarios no habría resultado.

En la semana final de la Convención, ya con la discusión abierta al conjunto de la Parte I del Tratado-Constitución, la dinámica estamental se repetiría y reforzaría. Se celebrarían reuniones separadas de los estamentos y con los miembros de la Presidencia. El 12 de junio los dos estamentos parlamentarios celebrarían su primera reunión de trabajo conjunta, copresididos por Giannakou y Méndez de Vigo, con el propósito común de sacar a la Convención del *impasse*. De esta reunión saldría el acuerdo en relación a una serie de enmiendas conjuntas que se plasmaría en una Carta dirigida al Presidente Giscard<sup>212</sup>.

La nueva propuesta del Praesidium que contenía gran parte de las demandas de los parlamentarios sería la propuesta del consenso. El estamento rebelde de los Gobiernos, opuesto a la propuesta institucional de Giscard, ya había sido apaciguado a través de distintas

<sup>209</sup> El Intergrupo “Constitución Europea” fue uno de los pequeños foros informales de reflexión de convencionales que se reunió a lo largo de la Convención. Creado e impulsado por el eurodiputado Alain Lamassoure, estaba formado por una quincena de diputados nacionales y europeos comprometidos con la causa europea, solían reunirse la segunda mañana de cada sesión plenaria.

<sup>210</sup> Son numerosos los ejemplos de concesiones del trío de la Presidencia en estas reuniones. Una paradigmática será el aplazamiento a 2009 de la entrada en vigor de la reducción del número de comisarios. Garantizando a los candidatos que tendrían un comisario nada más adherirse lograron así romper su apoyo al grupo de los “nicenses”. Con el recorte de poderes del Presidente del Consejo Europeo convertido en un “chairman” y la aceptación de la propuesta del parlamentario francés Lequiller de que el cargo de Presidente del Consejo Europeo y de la Comisión podrían recaer en una misma persona, se garantizaron el apoyo de parlamentarios nacionales, y sobre todo, europeos. En este momento, también se abandonaría finalmente la propuesta de creación de un “Congreso de los Pueblos” el último “caramelito” destinado al Parlamento Europeo.

<sup>211</sup> Sostendrá así el Presidente Giscard en la conferencia de prensa del 5 de junio tras el final de la sesión: “Las propuestas del Praesidium han recibido un apoyo significativo de la Convención, lo que permite pensar que constituyen la base de un consenso final. Desde ayer se ha puesto en marcha un movimiento que ha comenzado con los parlamentarios nacionales”.

<sup>212</sup> Carta al Presidente de la Sra. Giannakou en nombre de los parlamentarios nacionales y del Sr. Méndez de Vigo, en nombre de los miembros del Parlamento Europeo, 12 de junio de 2003.



concesiones en la ronda anterior y nuevas en ésta. El Gobierno español aislado y otros descontentos con algunos puntos no se atreverían a cargar en solitario con la culpa del fracaso de la Convención. El consenso de la Convención se construyó y sustentó, por tanto, sobre las columnas de los estamentos parlamentarios.

### **8.2.3.2. Las familias políticas: las vigas de la Convención.**

Las familias o grupos políticos y el papel de las ideologías como aglutinadores fueron un factor determinante para el éxito de la Convención. Tuvieron especial predicamento entre los parlamentarios, fueran europeos o nacionales, aunque también los representantes de los Gobiernos, de la Comisión y de la Presidencia participarían en sus reuniones. Su papel fundamental, por tanto, fue el de articular transversalmente a la Convención, conectando en torno a posiciones comunes a convencionales pertenecientes a distintos estamentos y órganos. Sin embargo, su papel no se limita al éxito de la Convención, sino que contribuyeron también a la consolidación de los grupos políticos europeos en el diálogo político europeo.

Los eurodiputados, el grupo mejor organizado y con experiencia de organización política transnacional, propusieron pronto la organización de la Convención en torno a los mismos grupos políticos existentes en el Parlamento Europeo. El Praesidium, sin embargo, rechazó la organización del plenario en torno a grupos políticos, sino que prefirió el orden alfabético para crear el espíritu de la Convención<sup>213</sup>. Las “familias políticas” o grupos políticos han de ser distinguidos de las federaciones o “partidos políticos europeos”. La familia o grupo es más amplia y así en el caso de la familia PPE-DE –como en el grupo político del Parlamento Europeo- no sólo se incluye a los populares sino también al de Democracia Europea, no incluidos en el Partido Popular Europeo (PPE)<sup>214</sup>.

Durante la redacción de la Carta, el Parlamento Europeo logró la adhesión de los Parlamentos Nacionales a través de las líneas de las grandes familias políticas<sup>215</sup>. Dada la experiencia positiva, tanto los grupos PPE como PSE del Parlamento Europeo decidieron conducir el discurso de las familias políticas desde el comienzo de los trabajos, organizando una serie de encuentros entre convencionales pertenecientes a los grupos políticos organizados en el PE,

<sup>213</sup> La organización por grupos políticos creaba, además, problemas para el alto número de convencionales no adscritos y para los representantes gubernamentales de gobiernos en coalición. Véase: Íñigo MÉNDEZ DE VIGO, *El rompecabezas...*, op. cit., p. 140.

<sup>214</sup> Aunque cuenten con la misma denominación que los grupos políticos del Parlamento Europeo es preciso matizar que no tendrán una misma composición, ya que en la Convención se integrarán igualmente partidos políticos de los Estados candidatos, no presentes en el Parlamento Europeo en esta época.

<sup>215</sup> En relación a la cooperación interparlamentaria en las dos Convenciones, véase: Andreas MAURER, “The Evolution of the Legislative Powers of the European Parliament: An Impact Assessment”, en: VV.AA., *Mélanges en hommage de Jean-Victor Louis*, Bruxelles, Université Libre de Bruxelles, 2003, pp. 309-336, p. 328.

fueran también parlamentarios nacionales, representantes de Gobiernos, comisarios, miembros de la Presidencia, representantes de los candidatos u observadores<sup>216</sup>.

Otras familias políticas también crearon sus agrupaciones como los Liberales y Demócratas, el Grupo roji-verde de Izquierdas y Verdes, e incluso se organizaron dos agrupaciones de signo euroescéptico y tamaño minúsculo a derecha e izquierda: la Alianza para el Pueblo de Europa de Gianfranco Fini y el Foro Democracia del danés Jens-Peter Bonde. Este último liderará el principal grupo disidente de la Convención, que no sólo se opone a la Constitución sino incluso a la idea de la integración.

Por el sistema de composición de la Convención, los grupos mayoritarios eran el PPE y el PSE; el tercero en tamaño serán los liberales, que se encontrará suprarrepresentado respecto al Parlamento Europeo por la presencia de los partidos liberales con amplia representación en los países del Este<sup>217</sup>. Estas delegaciones organizaban reuniones preparatorias conjuntas antes de cada una de las sesiones plenarias, lo que fue adoptado por el resto de agrupaciones políticas. Estaban razonablemente bien organizados, nombrando Presidentes de cada uno de los grupos y contando con una mínima infraestructura.

La organización en torno a Grupos Políticos fue determinante en relación al nombramiento de los dos representantes de los Parlamentos Nacionales, tal y como lo había sido para el Parlamento Europeo, que seguía así sus prácticas habituales y nombró a sus dos representantes en el Praesidium de los dos Grupos mayoritarios<sup>218</sup>. Los socialistas, obedeciendo a la consigna de Laeken de que uno de los representantes de los Parlamentos Nacionales había de ser británico, propusieron a Gisela Stuart. Los conservadores, a su vez eligieron, para representar a los Parlamentos Nacionales al irlandés John Bruton. Los liberales, como tercer grupo, por su parte propusieron a Matti Vanhannen, de Finlandia, y a Paul Helminger, Alcalde de Luxemburgo. Como es costumbre en los foros europeos, socialistas y conservadores se repartieron los dos puestos disponibles y los liberales quedaron fuera de la elección. Esto hará que en el Praesidium estén suprarrepresentados los líderes de las dos familias mayoritarias, haya un representante liberal pero ningún representante de otras familias más pequeñas.

<sup>216</sup> En el cuadro anexo relativo al estudio de representatividad de la Convención puede verse la representación de los distintos grupos políticos. Es, sin embargo, significativo el dato de los no disponibles, que no se adscribieron a la dinámica de las familias políticas, debido fundamentalmente a la presencia de técnicos y altos funcionarios entre los suplentes de los Gobiernos. Es el cuadro nº 4 del Anexo IV.

<sup>217</sup> El grupo político mayoritario será el PPE con 68 convencionales, le seguirá el PSE con 56; los liberales por su parte contarán con 24 convencionales. Entre estas tres familias políticas mayoritarias reunirían al 74% de los convencionales.

<sup>218</sup> Cabe recordar que el Parlamento Europeo había nombrado como sus representantes en el Praesidium a Íñigo Méndez de Vigo por el PPE y al exPresidente del Parlamento Europeo, Klaus Hänsch en representación de los socialdemócratas.

El Grupo del PPE eligió al eurodiputado Elmar Brok como su Presidente; el Grupo del PSE al Vicepresidente Giuliano Amato y los liberales, por su parte, al eurodiputado Andrew Duff. Méndez de Vigo relata que su grupo, el del PPE, tomó la costumbre de reunirse para desayunar previamente al comienzo de cada sesión<sup>219</sup>. Era una ocasión para que los miembros de la familia pertenecientes al Praesidium les mantuvieran informados de los acuerdos adoptados en su seno y les permitía organizarse de cara a la sesión plenaria. Por su parte, Kiljunen, convencional adscrito al PSE, nos cuenta que se reunían todas las mañanas en que hubieran sesiones plenarios y concluían éstas con una cena conjunta<sup>220</sup>.

El grado de actividad de los grupos parlamentarios variaría de unos a otros. Serán constantes a lo largo de los trabajos de la Convención las contribuciones en nombre de un grupo político o reuniendo a un número de convencionales representantes de una misma familia. Además, los dos grupos mayoritarios organizaron seminarios durante el verano de 2002 en los que reuniendo a los convencionales de su familia lograron esbozar distintos proyectos constitucionales completos o indicaciones para los mismos. Suele mantenerse que el PPE fue el mejor organizado y que más contribuyó a los trabajos de la Convención<sup>221</sup>. Las contribuciones serían variadas e, incluso, tras congresos diferentes presentaría hasta tres versiones de Constitución Europea<sup>222</sup>.

Los socialistas, por su parte, presentaron diversos documentos de principios sobre la reforma que había de llevar a cabo la Convención Europea<sup>223</sup>. Los miembros de la Convención del Partido Socialista Europeo celebraron un seminario en Birmingham los días 30 y 31 de agosto de 2002, que llevó a la elaboración de su primer documento político “Prioridades para Europa”<sup>224</sup>. Andrew Duff, Presidente en el Parlamento Europeo del Grupo de Demócratas y Reformistas, igualmente presentó como contribución de su grupo una propuesta de Constitución: “Un modelo de Constitución para una Unión federal de Europa” y presentarían en

<sup>219</sup> Iñigo MÉNDEZ DE VIGO, *El rompecabezas...*, op. cit., p. 158.

<sup>220</sup> Kimmo KILJUNEN, *The European Constitution in the Making*, op. cit., p. 39.

<sup>221</sup> Pueden citarse, entre otras, las siguientes contribuciones por parte de los populares: Elmar BROK, Jacques SANTER, René VAN DER LINDEN, Joachim WUERMERLING y otros, *Control de la subsidiariedad por un órgano judicial*, Contribución nº 72, 24 de julio de 2002, (CONV 213/02); Elmar BROK, *Elementos esenciales del Grupo del PPE sobre la gobernanza económica*, Contribución nº 338, 23 de mayo de 2003, (CONV 761/03).

<sup>222</sup> Elmar BROK, *Constitución de la Unión Europea*, Contribución nº 111, 8 de octubre de 2002, (CONV 761/03). Esta propuesta sería revisada y vuelta a presentar con cambios en dos ocasiones más. Incluso, partidos nacionales englobados dentro del PPE harían también su contribución a los trabajos de la Convención. Véase en este sentido las propuestas del partido demócrata-cristiano alemán: Joachim WUERMERLING, *Propuestas de la CDU y la CSU para un Tratado Constitucional Europeo*, 1 de abril de 2003, (CONV 616/03).

<sup>223</sup> En este sentido, pueden citarse entre otras las siguientes contribuciones a la Convención de los socialistas europeos: Pervenche BÉRES, Klaus HÄNSCH, *El proyecto europeo de los socialistas: el nuevo federalismo*, Contribución nº 32 (CONV 63/02) y Klaus HÄNSCH y otros miembros de la Convención, *Propuestas esenciales de los socialistas europeos*, Contribución nº 64, (CONV 189/02); Pervenche BÉRES, María BERGER, Carlos CARNERO, Elena PACIOTTI, Olivier DUHAMEL, Anne VAN LANCKER, *La Europa que necesitamos: exigencias de un nuevo federalismo*, Contribución nº 368, (CONV 813/03).

<sup>224</sup> MIEMBROS DE LA CONVENCION DEL PSE, *Prioridades para Europa*, Contribución nº 137, 3 de octubre de 2002, (CONV 392/02). Por su parte, el PSOE español presentaría también su propia contribución a los trabajos de la Convención: Diego LÓPEZ-GARRIDO, José BORRELL, Carlos CARNERO, *Una Constitución Europea para la paz, la solidaridad y los derechos humanos*, Contribución nº 115, (CONV 329/02).

nombre de los liberales otras iniciativas<sup>225</sup>. Lamassoure subraya la homogeneidad de la aportación de los liberales unidos en relación a la visión federalista; la falta de homogeneidad en relación a qué debe hacer Europa sería un problema para la eficacia de los otros dos Grupos mayoritarios<sup>226</sup>.

Los Grupos Políticos sirvieron de aglutinadores y facilitaron el consenso en un buen número de casos, fueron determinantes sobre todo para los parlamentarios, fueran europeos o nacionales. La vertebración de la Convención a través de los Grupos Políticos europeos entrañaba el riesgo de que los líderes nacionales de los Gobiernos intentaran controlar el proceso<sup>227</sup>. Finalmente no fue así: los representantes de los Gobiernos, por el contrario, no participaron con carácter general de las líneas de acuerdo logradas en el seno de los Grupos Parlamentarios sino que se guiaron principalmente por la defensa de sus intereses nacionales.

En el caso del consenso sobre la reforma institucional y el conjunto de la Parte I que centró la actividad de la Convención en junio aparentemente las familias políticas tuvieron poca visibilidad y el protagonismo se lo llevaron los estamentos. Todo lo contrario: los dos estamentos parlamentarios nombraron a un representante de cada una de las familias políticas para que redactaran el informe con los puntos de acuerdo de su componente. Los responsables coordinaron su tarea a través de sus familias políticas correspondientes, lo que permitió que tan sólo con la reunión del 12 de junio Parlamento Europeo y Parlamentos Nacionales fueran capaces de aglutinarse en torno a una posición común. Una dinámica diferente presidiría los trabajos de la prórroga de la Convención, aquella destinada a estudiar las enmiendas introducidas a la Parte III. En este caso, las tres familias políticas mayoritarias decidirían consensuar las enmiendas y presentarlas conjuntamente, lo que harían en dos cartas comunes, firmadas por los tres Presidentes<sup>228</sup>.

La cooperación entre Parlamento Europeo y Parlamentos Nacionales a través de los ejes de las familias políticas muestra la importancia otorgada a la Convención por parte de los partidos políticos nacionales<sup>229</sup>. Este tipo de experiencias no se limitarán a la Convención, toda vez que en encuentros posteriores entre Parlamento Europeo y Parlamentos Nacionales también se

<sup>225</sup> Andrew DUFF, *Un modelo de Constitución para una Unión federal de Europa*, Contribución nº 82, (CONV 234/02); Lamberto DINI, Andrew DUFF, *Propuesta para una Presidencia unificada*, Contribución nº 219, (CONV 524/03).

<sup>226</sup> Alain LAMASSOURE, *Histoire secrète de la Convention européenne*, op. cit., pp. 50-51.

<sup>227</sup> El deseo de controlar las posiciones de los partidos políticos europeos puede verse en las luchas de poder existentes en los distintos Congresos de las Federaciones de Partidos Políticos. Así, a título de ejemplo, puede verse como en las reuniones del PPE de Cerdeña y Estoril en el verano y otoño de 2002, los líderes europeos más intergubernamentalistas –Aznar, Berlusconi, Raffarin– lucharon a brazo partido por eliminar de la Constitución de los populares los elementos más federalistas.

<sup>228</sup> Carta de D.Giuliano Amato, en nombre del Partido de los Socialistas Europeos, D. Elmar Brok, en nombre del Partido Popular Europeo y D. Andrew Duff, en nombre del Partido Liberal, Demócrata y Reformista, 7 de julio de 2003, (CONV 829/03) y Carta de D.Giuliano Amato, en nombre del Partido de los Socialistas Europeos, D. Elmar Brok, en nombre del Partido Popular Europeo y D. Andrew Duff, en nombre del Partido Liberal, Demócrata y Reformista, 8 de julio de 2003, (CONV 833/03).

<sup>229</sup> Andreas MAURER, "The Evolution of the Legislative Powers of the European Parliament: An Impact Assessment", op. cit., p. 328.

confiará en el papel de las familias o grupos políticos para funcionar como correa de transmisión en la cooperación interparlamentaria. Así, la COSAC en sus reuniones posteriores a la celebración de la Convención, comenzará a incorporar a sus programas las reuniones de los grupos políticos<sup>230</sup>. Otra aportación del método de Convención a la explicitación política de la construcción europea no proviene sólo de su propuesta sino de su método también, consolidándose el papel de la cooperación en el seno de familias políticas como camino hacia la constitución de partidos políticos transnacionales<sup>231</sup>.

La importancia de las familias políticas en el seno de la Convención quedaría hasta formalmente rubricada por su adhesión al consenso en la sesión del 13 de junio<sup>232</sup>. Convertidas en parte del “*acquis conventionnel*”, la acción de las familias políticas diferencia fundamentalmente a las Convenciones de las CIGs, donde no tienen ningún protagonismo. En la medida en que la Convención Europea es la cita constitucional europea más politizada, las familias políticas serán verdaderos actores en la sombra.

### **8.3. LA MULTIPLICIDAD DE PERTENENCIAS E INTERESES: FLEXIBILIZACIÓN DE POSICIONES Y ALIANZAS VARIABLES.**

La amplia composición de la Convención en relación a una CIG es un dato ambivalente en relación a la eficacia del método. De esa composición se deducen dos rasgos característicos: su diversidad y heterogeneidad. Por una parte, parece obvio la dificultad de lograr el consenso en una asamblea de 207 miembros, ya que en principio parece lógico que el gran número de miembros cada uno con sus posturas diferentes, dificultará los acuerdos. Por la otra, su heterogeneidad, aunque parezca paradójico, se revelará como una de las claves de su eficacia.

<sup>230</sup> No tenemos constancia de que la práctica de celebrar sesiones de trabajo de las familias políticas europeas con ocasión de las reuniones de la COSAC fuera anterior a los trabajos de la Convención. La primera vez que éstas sesiones aparecen recogidas en los programas es con ocasión de la XXX Reunión de la COSAC celebrada los días 6 y 7 de octubre de 2003 en Roma. Los programas correspondientes a los encuentros posteriores de La Haya –noviembre de 2004-, Luxemburgo –mayo de 2005-, Londres –octubre de 2005- y Viena –mayo de 2006- contemplan estas sesiones de trabajo. Los programas y actas de las reuniones de la COSAC pueden encontrarse en su página web: <http://www.cosac.org>.

<sup>231</sup> El protagonismo de las familias políticas en los encuentros interparlamentarios se volvió a constatar con ocasión del Encuentro Interparlamentario sobre el Futuro de Europa, celebrado los días 8 y 9 de mayo de 2006. Este encuentro reunió a diputados procedentes tanto del Parlamento Europeo como de los Nacionales, los dos países en vías de adhesión y los tres candidatos –Turquía, Croacia y Antigua República Exyugoslava de Macedonia. El encuentro comenzó con una reunión de las “familias políticas europeas” a invitación de los grupos políticos del Parlamento Europeo. Igualmente el mismo día ocho se cerró con las correspondientes cenas y sesiones de trabajo también organizadas en torno a las familias políticas. El programa de esta reunión puede encontrarse en: <http://www.futurodeeuropa.europarl.eu>.

<sup>232</sup> Por el PPE se pronunciaría Elmar Brok, por los Liberales lo haría Andrew Duff, los socialistas estarían representados en la manifestación del consenso por la representante gubernamental rumana Puwak, dado que Amato se pronunció como Vicepresidente. Véase: *Transcripción literal de las intervenciones de la sesión plenaria*, 13 de junio de 2003, en: <http://www.europarl.europa.eu/Europe2004>.

Esto llevará a que veamos un matiz nuevo en la expresión “el éxito de la Convención está en su composición”<sup>233</sup>.

El análisis del método de CIG ponía de manifiesto que una agenda amplia con muchos elementos de negociación multiplica las posibilidades de eficacia frente a una reducida. Así otro factor para la eficacia de la Convención fue su carácter de reforma global, la enorme cantidad de asuntos de distinto relieve examinados y sobre los cuáles se negoció o bien reformas o bien el mantenimiento del statu quo. Otro elemento que juega a favor de la eficacia es la multiplicidad de actores e intereses de distinta naturaleza: la pluralidad de actores permitía la formación de coaliciones basadas en las preferencias nacionales, pero también en afinidades institucionales, ideológicas, territoriales o culturales<sup>234</sup>.

Existían multitud de divisiones en relación a los temas, desarrollándose en cada caso distintos debates. En la medida, en que no se trataba de brechas que “rompieran” a todos los partidarios en dos posiciones enfrentadas, se pudo trabajar dossier por dossier en alcanzar consensos concretos y sólidos, que fueron el camino al consenso final<sup>235</sup>. Cada una de esas deliberaciones o negociaciones parciales daban lugar a alianzas particulares entre los socios más diversos, que fueron fundamentando los consensos parciales, que abrieron el camino a nuevos consensos y permitieron el consenso global.

Muchas veces en un solo convencional podían converger intereses o visiones contrapuestas y complementarias, derivadas de sus diferentes pertenencias (ideología, nacionalidad, institución a la que representa, su visión de la integración europea). También es preciso tener en cuenta que suman diferentes culturas jurídico-políticas, formaciones profesionales diversas, distintos niveles y perspectivas de experiencias políticas, etc. Esta complejidad e, incluso, la imposibilidad en fijar las posiciones de cada uno resulta multiplicada por el hecho de la existencia de 207 convencionales.

Contra lo obvio que sería pensar que en esta maraña de intereses múltiples es imposible lograr el consenso, se ha revelado que ha sido una fuente de riqueza para promover la flexibilidad y lograr el acercamiento de las posturas. A juicio de Gema Martín Mateo, “otra de las

---

<sup>233</sup> Giovanni GREVI, “Une Constitution pour les citoyens européens”, en: AA.VV., *Vers une Europe politique?. Documents introductifs au séminaire organisé par Notre Europe et The EPC*, Bruxelles, 1-2 octobre 2003, pp. 3-15, p. 8.

<sup>234</sup> Gemma MATEO GONZÁLEZ, “Hacia una Constitución Europea: la Convención Europea y su impacto en la Conferencia Intergubernamental de 2003-2004”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 30, 2004, pp. 115-139, p. 119.

<sup>235</sup> Así, como sostiene Aldecoa, “La ventaja reside en que no se trata de enfrentamientos ni completos ni insalvables entre dos bandos contrapuestos, sino distintos círculos que afectan a diferentes ámbitos que se cruzan, permitiendo buscar soluciones de compatibilidad. Han sido precisamente las alianzas flexibles y cambiantes entre los diferentes actores según las cuestiones las que han permitido ir perfilando diversos avances a través de métodos más deliberativos que negociadores”. Francisco ALDECOA LUZARRAGA, “El resultado definitivo de la Convención Europea: la existencia de una Constitución para Europa”, *Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo*, WP 24/2003, 12 de Septiembre de 2003, p. 9, en: <http://www.realinstitutoelcano.org>.

consecuencias y, al mismo tiempo, novedades de de la composición de la Convención es la necesaria y obligatoria receptividad que los actores tenían que prestar al comportamiento de sus homólogos dada la heterogeneidad del grupo, lo cual fomentó el diálogo y el intercambio de opiniones entre actores muy distintos”<sup>236</sup>.

Indudablemente el contexto de negociación de la Convención es radicalmente diferente al de una CIG desde este punto de vista. En una CIG los actores están perfectamente identificados, tanto sus visiones e intereses; en las experiencias previas nunca han superado el número de quince. Por su propia naturaleza, los actores gubernamentales que son los únicos presentes en la CIG defienden sus intereses nacionales, intereses que además pueden ser bien conocidos e identificados por sus contrincantes. Las preferencias nacionales de los Estados miembros en relación a la Unión Europea se han caracterizado por ser estables durante décadas o al menos han conocido pocos cambios significativos.

En cada uno de los convencionales convergían una multitud de visiones e intereses a promover y, por ello, se constata la formulación de numerosos intereses diversos en relación al debate. Podemos mencionar así su posición personal ante la integración europea: federalista, intergubernamental, funcionalista, soberanista... En segundo lugar, en los distintos dossiers verse influido por la obligación de defender los intereses de la institución a la que representa, o ha podido comportarse con más libertad. En tercer lugar, la posición de un convencional ha podido explicarse en razón a su pertenencia ideológica y así podríamos preguntarnos si el hecho de que la fuerza política dominante en la Convención haya sido el centro-derecha ha determinado que tengamos un Tratado-Constitución que responda a una ideología de derechas, más liberal.

Dado que todos los convencionales -representen a la institución que representen- poseen una nacionalidad y teniendo en cuenta que el componente interestatal es el mayoritario en la Convención, también es preciso considerar en qué medida ésta ha sido un foro de defensa de intereses nacionales. En suma, las dos claves de la eficacia de la Convención frente a la CIG han sido la multitud de visiones e intereses que defendían cada uno de los convencionales, lo que unido a la agenda global de negociación, permitió una mayor flexibilidad.

---

<sup>236</sup> Gemma MATEO GONZÁLEZ, “Hacia una Constitución Europea...”, op. cit., p. 119.

### 8.3.1. Las posturas tradicionales frente a la integración europea: federalismo, intergubernamentalismo, funcionalismo y euroescepticismo.

En torno a la integración europea, desde los orígenes del ideal, se han desarrollado distintas visiones o proyectos, que han evolucionado con el tiempo. Se trata del “deber ser” de la integración europea. Las “visiones de Europa” no sólo son detectables entre los políticos, e incluso los ciudadanos que tienen conciencia de Europa, sino que, incluso, están detrás de los marcos teóricos de referencia que adoptan los científicos a la hora de estudiar el fenómeno de la integración europea<sup>237</sup>.

La integración europea tiene sus propias “ideologías”, distintas de la izquierda y derecha tradicionales. Se trata del modelo que cada uno defiende que ha de seguir la integración y que condiciona la visión que uno tiene del actual estadio de la integración<sup>238</sup>. La relevancia que tienen las distintas visiones de la construcción europea quedan de manifiesto por el hecho de que hasta Lamassoure se planteara si los convencionales no debían agruparse y sentarse en función de su actitud hacia la integración política de Europa<sup>239</sup>.

La tensión más clásica es la descrita por el binomio federalismo-intergubernamentalismo, en el sentido de integración política frente a cooperación internacional clásica. Sin embargo, este binomio simplifica en demasía las visiones. Siguiendo a Ziller, podemos identificar en el seno de la Convención –y de la actitud frente a Europa en general- hasta cuatro proyectos de integración europea<sup>240</sup>:

- a. La visión federalista: Tiene como horizonte la creación de una Federación Europea, con soberanía plena, regulada en una Constitución, elaborada por una Asamblea constituyente. Esa Constitución regularía las relaciones de la Federación con los Estados miembros y se articularía en torno a un Parlamento y un Gobierno europeos<sup>241</sup>. En la historia de la integración europea suele evocarse como el prototipo del federalista convencido a Altiero Spinelli; en nuestros días buenos exponentes son tanto el verde Joschka Fischer como el

<sup>237</sup> Los científicos se ven condicionados por su “deber ser” de la integración europea. En cualquier caso, la adscripción personal del observador no ha de confundirse con las teorías de la integración que coinciden en su denominación con algunas de estas visiones, como el federalismo, el funcionalismo o el intergubernamentalismo liberal. En relación a este punto, véase: Nicolás MARISCAL BERÁSTEGUI, *Teorías políticas de la integración europea*, Madrid, Tecnos, 2003.

<sup>238</sup> Muchas veces este “deber ser” de la integración europea, que todos tenemos en mente, condiciona hasta nuestro actual concepto de la Unión Europea y todos nuestros análisis relativos a la misma. Así, a título de ejemplo, para los federalistas la Constitución Europea no podía ser más que redactada por una Asamblea constituyente, lo que resulta impensable para un soberanista, que ya la Convención le parece un agresión intolerable a las democracias y constituciones nacionales y la creación de una tiranía.

<sup>239</sup> Alain LAMASSOURE, *Histoire secrète de la Convention européenne*, op. cit., p. 49.

<sup>240</sup> Jacques ZILLER, *La nouvelle Constitution européenne*, op. cit., pp. 50-54.

<sup>241</sup> El famoso discurso de Fischer sobre la finalidad de la construcción europea que desencadena el proceso constitucional, examinado en el capítulo 3, es un perfecto exponente de federalismo tanto en el método como en el modelo que propone a la construcción europea. Véase: Joschka FISCHER, “De la Confederación a la Federación: reflexiones sobre la finalidad de la construcción europea”, Universidad Humboldt de Berlín, 12 de mayo de 2000, Jacques CHIRAC, “Nuestra Europa”, Discurso ante el Bundestag, 27 de junio de 2000.



liberal Guy Verhofstadt. Entre los Estados miembros suelen considerarse defensores de una construcción federal de Europa tanto al Benelux como a Alemania y, en menor medida en los tiempos de la Convención a Italia y España, que eran tradicionalmente federalistas<sup>242</sup>. En la Convención muchos convencionales defendían en algunos aspectos el modelo federalista, pudiendo citarse como exponente puro de esta tendencia al británico Andrew Duff<sup>243</sup>.

Sin embargo, el proyecto federalista no ha sido sólo una bandera que han enarbolado algunos y haya polarizado los debates, aunque estuviera presente en la mayor parte de ellos. Lo verdaderamente relevante es que muchas de las ideas federalistas han logrado vincularse a la democratización del sistema político europeo. Así tesis federalistas han sido asumidas por la totalidad de los convencionales en su intención de lograr una mayor democracia y transparencia del funcionamiento institucional, como ha podido ser la constitucionalización de la Carta de Derechos Fundamentales, la delimitación de competencias, el desarrollo del principio de subsidiariedad, la democracia participativa, y otros muchos elementos. La explicitación política, el principal efecto del Tratado Constitución, si ha de circunscribirse a una de las cuatro corrientes es a la federalista, sin duda alguna. Además, como veremos en el capítulo 9, lo relevante del Tratado Constitución es que rubrica un cambio en el método de la integración del funcionalista al federalista.

- b. La visión funcionalista: El modelo funcionalista, al igual que el federalista, persigue la integración europea. A diferencia del anterior pone el acento en el método en vez de en el objetivo: propone la cesión de competencias en materia de baja política a instituciones comunes que progresivamente irán creando solidaridades de hecho que conducirán a más integración a través de una dinámica ininterrumpida de “spill-over”. El “padre” del método funcionalista es Jean Monnet, e indudablemente ha producido enormes progresos en la construcción europea<sup>244</sup>.

<sup>242</sup> Como es bien sabido, Italia es el Estado miembro cuya población y gobiernos han sido los más federalistas en la historia de la integración, llegando el pueblo europeo a votar en referéndum la convocatoria de una Asamblea constituyente para Europa en los años 80. El Gobierno de Berlusconi en el poder en los años de la Convención no puede calificarse de federalista, máxime si tenemos en cuenta que se apoya en un acuerdo de Gobierno con la Liga Norte, cuya postura ante la integración europea es de rechazo. En el caso de España, tanto la opinión pública como la mayor parte de los partidos políticos han sido favorables a la construcción política de Europa. El Gobierno de Aznar, sin embargo, se caracterizó por una aproximación más pragmática que ideológica, que descansa fundamentalmente en el intergubernamentalismo. Así en los años de su Gobierno impulsaría junto a Blair el Proceso de Lisboa, una de las nuevas áreas sujetas a la cooperación intergubernamental.

<sup>243</sup> El federalismo de Duff se refleja en sus numerosas contribuciones a la Convención. Véase a título de ejemplo: ANDREW DUFF, “Misiones, objetivos y competencias de una Unión federal”, Contribución nº 6, (CONV 22/02) o ANDREW DUFF, “Los poderes legislativo y ejecutivo de la Unión europea: un nuevo esquema”, Contribución nº 151, (CONV 423/02). Igualmente Duff elaboró una propuesta de Constitución que recoge a la perfección el modelo federalista. Se trata de un “Tratado Básico” que se superpondría al marco de los actuales Tratados y donde se recogen las reglas básicas del sistema político. Sometió su propuesta al debate de la Convención en forma de contribución a sus trabajos. ANDREW DUFF, “Un modelo de Constitución para una Unión federal de Europa”, Contribución nº 82, (CONV 234/02).

<sup>244</sup> En el momento en el que más claramente se puede ver la contraposición entre las visiones federalista y funcionalista, en beneficio de esta última, es en la creación de la CEE y la CEEA tras la crisis de la Comunidad

El funcionalismo propone como modelo político el denominado método comunitario, en el que una Comisión independiente tiene el monopolio de la iniciativa y las decisiones se toman por mayoría cualificada. Indudablemente presenta el riesgo de la tecnocracia y del alejamiento de los ciudadanos por la complejidad de su funcionamiento. Tradicionalmente se ha considerado a la Comisión Europea la defensora de la visión funcionalista, puede circunscribirse en esta tendencia la mayor parte de sus contribuciones a la Convención<sup>245</sup>. Sin embargo, la expresión más clara del modelo funcionalista en los trabajos de la Convención sería el proyecto Penélope, que hace una Constitución del actual modelo, organizando las capacidades de actuación de la Unión en torno al logro de grandes objetivos como son la creación de un modelo europeo de sociedad y construir una Europa cuya vocación es ejercitar las responsabilidades de potencia mundial<sup>246</sup>.

Convencionales firmemente defensores del modelo funcionalista ha sido difícil encontrar aunque muchos de ellos sí identificaron la importancia de determinados aspectos propios de este modelo que era necesario salvaguardar. Entre estos resultados puede dársele la intención de reforzar por igual el triángulo institucional, la preservación del monopolio de la iniciativa legislativa en manos de la Comisión o el mantenimiento de la definición de las políticas en base a objetivos, sin que la delimitación de competencias sea más que una herramienta descriptiva y clarificadora. Puede, incluso, considerarse que se han introducido nuevos elementos de filosofía funcionalista como son las famosas “pasarelas” que facilitan el paso de los procedimientos de toma de decisiones hacia la mayoría cualificada y la codecisión<sup>247</sup>.

- c. La visión intergubernamental: El proyecto intergubernamental reconoce la necesidad y los beneficios de la cooperación europea, si bien es contrario a la cesión de soberanía. Promueve como ejemplo la cooperación internacional clásica de otras organizaciones

---

Europea de Defensa y la Comunidad Política Europea. Tras demostrarse que el método federalista no había salido adelante, la Conferencia de Messina optó por la integración de los sectores económicos siguiendo el modelo de la CEEA. Véase al respecto: Charles ZORGBIBE, *Histoire de la construction européenne*, Paris, Presses Universitaires de France, 1997, pp. 27-38.

<sup>245</sup> La primera contribución oficial de la Comisión, especialmente, deja entrever el método funcionalista, así, por ejemplo, en la previsión de una comunitarización de la política exterior europea por etapas. COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión “Un proyecto para la Unión Europea”*, 22 de mayo de 2002, (COM(2002) 447 final). Además, los comisarios impulsarían contribuciones referidas especialmente a promover algunos de los rasgos funcionalistas de la integración, como el método comunitario o la participación de la Comisión en la “gobernanza económica”. Como ejemplos de contribuciones funcionalistas, véanse: Michel BARNIER y Antonio VITORINO, *El derecho de iniciativa de la Comisión*, Contribución nº 79, 3 de septiembre de 2002, (CONV 230/02); Michel BARNIER y Antonio VITORINO, *El método comunitario*, Contribución nº 80, 3 de septiembre de 2002, (CONV 231/02); Michel BARNIER y Antonio VITORINO, *Hacia una mejor coordinación de las políticas económicas*, Contribución nº 136, 14 de noviembre de 2002, (CONV 391/02); Michel BARNIER y Antonio VITORINO, *Servicio común de acción exterior*, Contribución nº 375, 30 de junio de 2003, (CONV 839/03).

<sup>246</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Estudio de viabilidad. Contribución a un Anteproyecto de Constitución de la Unión Europea. Documento de trabajo*, 4 de diciembre de 2002, en: <http://www.europa.eu.int/constitution/futurum>.

<sup>247</sup> Quizás el elemento que más define a las pasarelas como funcionalistas, sea el hecho de que se trata de “pasarelas de una sola dirección”, esto es, que persiguen una integración progresiva pero que no se pueden utilizar en sentido contrario, esto es, para pasar decisiones de la mayoría cualificada a la unanimidad o de la codecisión al voto exclusivo del Consejo.

internacionales. Considera que basta con promover una cooperación estable e institucionalizada de los gobiernos europeos, liderada por los Estados más capaces para ello. Se opone al método comunitario en la medida en que lo ven como una amenaza a las sagradas soberanías nacionales y una erosión de la democracia. Trasladándolo al método comunitario promueve la conversión de la Comisión en una secretaría técnica y la decisión en manos del Consejo de Ministros, soberando en tanto que representante de los Estados, que se ha de expresar por unanimidad. Rechaza también la intervención de otras instituciones comunitarias como el Parlamento Europeo y el Tribunal de Justicia.

El padre del intergubernamentalismo en el interior de la integración europea fue el General De Gaulle con su proyecto de la “Europa de los Estados”<sup>248</sup>. Sin embargo, con la introducción de áreas políticamente sensibles en la construcción europea el intergubernamentalismo como método comenzó a aplicarse en paralelo al método comunitario. Así, se rigen por el método intergubernamental la PESC, incluida la cooperación en materia de defensa, y los Asuntos de Justicia e Interior que aún quedan dentro del llamado tercer pilar. Recientemente el intergubernamentalismo se está aplicando también a áreas económicas y sociales políticamente sensibles como son la política de empleo y el llamado “Proceso de Lisboa”.

En la integración europea el Estado exponente del intergubernamentalismo es el Reino Unido, así el representante de su gobierno en la Convención, Peter Hain, no podía dejar de ser el convencional que mejor representaba esta tendencia. El entonces Presidente del Gobierno español Aznar así como algunos de los países candidatos impulsaron iniciativas basadas en la cooperación soberana de los Estados. Algunas de las propuestas más debatidas en el seno de la Convención, como la propuesta institucional ABC, que tienen como objeto reforzar los elementos intergubernamentales del sistema institucional defienden esta visión<sup>249</sup>. Sin embargo, como sostiene Ziller, es difícil distinguir en el caso de los representantes nacionales que se oponían a la extensión de la mayoría cualificada o que pedían la igualdad entre Estados miembros si defendían visiones intergubernamentales o más específicamente intereses nacionales<sup>250</sup>.

- d. El proyecto soberanista o euroescéptico: Al igual que el proyecto intergubernamental, la visión soberanista o euroescéptica ha aparecido en el proceso político europeo más tarde que el federalismo o el funcionalismo. Tomará verdadero auge a partir de la ratificación del

<sup>248</sup> En relación a la visión gaullista de la integración europea, véase: Charles ZORGBIBE, *Histoire de la construction européenne*, op. cit., pp. 49-71.

<sup>249</sup> Para Santiago Petschen gran parte de las innovaciones de la Constitución siguen el modelo intergubernamental y así, desde la lógica del poder, para él se ha reforzado el eje de los Estados en detrimento del eje de los ciudadanos. Santiago PETSCHEN VERDAGUER, *La Constitución Europea. Una visión desde la perspectiva del poder*, México, Plaza y Valdés, 2005, pp. 116-119.

<sup>250</sup> Jacques ZILLER, *La nouvelle Constitution européenne*, op. cit., p. 53.

Tratado de Maastricht, en que se visualiza el paso a una mayor integración<sup>251</sup>. Niegan la oportunidad de cualquier tipo de cooperación europea, denunciando la creación de un superEstado europeo que amenaza la supervivencia de los Estados-nación. Frente a todas las demás tesis, que son en gran medida complementarias, la visión soberanista carece de un proyecto estructurado para Europa: pretende la no-Europa. Por ello, puede calificarse de un proyecto antisistema<sup>252</sup>.

En el momento de la Convención el euroescepticismo no tiene una gran representatividad en la Unión Europea, salvo quizás en el Reino Unido, a causa fundamentalmente de que una parte del Partido Conservador había adoptado estas tesis<sup>253</sup>. Fuera de ella encuentra algo de eco en algunos de los países de la ampliación, notablemente Polonia y la República Checa. La composición abierta de la Convención dará la oportunidad a los euroescépticos de participar por primera vez en una cita constitucional, siendo la primera vez que el proyecto soberanista puede expresarse abiertamente. Los euroescépticos en la Convención fueron muy pocos pero muy activos. Como atestiguan los documentos de la Convención, Bonde, Abitbol y Heathcoat-Amory presentaron un buen número de contribuciones y enmiendas y tomaban la palabra sistemáticamente<sup>254</sup>. Mantuvieron dos estrategias complementarias, en primer lugar obstaculizar el trabajo de la Convención para tratar de que no lograra su proyecto constitucional por consenso y, segundo, fomentar un debate sobre la renacionalización de las competencias europeas<sup>255</sup>.

Sus intervenciones, sin embargo, tuvieron el efecto contrario al buscado: conseguían cohesionar a los partidarios de las otras tres tendencias. Desmarcándose de la propuesta

<sup>251</sup> Puede así considerarse que el euroescepticismo es una reacción a la naturaleza política de Europa, en la medida en que ambos fenómenos tienen una manifestación temporal similar.

<sup>252</sup> Un buen ejemplo del carácter antisistema del proyecto soberanista es el comportamiento del parlamentario nacional checo Zahradil que, el mismo 13 de junio, abandonó la Convención para dar una conferencia de prensa en Praga, en la que acusó a Giscard de manipular el proceso. Se trataba del mismo día de la celebración del referéndum de adhesión en la República Checa. Pretendía así no sólo perjudicar el resultado de la Convención, sino fundamentalmente que los checos votarán "no" en el referéndum. Véase al respecto: Anna Lenka ROVNÁ, "Constitutionalisation: the Case of the Convention as a Network Analysis", op. cit., p. 44.

<sup>253</sup> Esta tendencia, sin embargo, se verá alterada por el resultado de las elecciones europeas de 2004 que conocerán un ascenso de los partidos soberanistas, siendo quizás el mayor exponente el UKIP (United Kingdom Independence Party), partido de nueva creación que llegó a obtener 12 escaños. Los partidos soberanistas crearán un nuevo Grupo Parlamentario "Independencia/Democracia" con 33 diputados, frente a los 18 con que contaba en la anterior legislatura el Grupo "Europa de las Democracias".

<sup>254</sup> Bonde y Abitbol fueron representantes, titular y suplente respectivamente, del Parlamento Europeo; Heathcoat-Amory, por su parte, representaba al Parlamento británico. Entre los tres presentaron un total de 16 contribuciones a la Convención, aunque no todas eran minoritarias sino que cabe citar dos contribuciones de Jens-Peter Bonde sobre la necesidad de que la Comisión cuente con un miembro de cada Estado y sobre la transparencia que recibieron un buen número de firmas de otros convencionales (en el caso de la transparencia hasta 200 firmas, esto es, el apoyo prácticamente del conjunto de la Convención). Véase: Jens-Peter BONDE (apoyado por 118 firmas), *Cada Estado miembro tendrá un representante en la Convención*, Contribución nº 372, (CONV 819/03); Jens-Peter BONDE (firmada por 200 miembros y suplentes), *Propuesta sobre transparencia*, Contribución nº 386, (CONV 830/03).

<sup>255</sup> Como ejemplo de la primera estrategia puede citarse la oposición dentro del estamento Parlamentos Nacionales por parte del representante británico euroescéptico Tomlinson a la constitución de un grupo para que redactara un documento sobre la posición del estamento en relación a la propuesta del Praesidium. Véase: Alain DAUVERNE, *L'Europe en otage?...*, op. cit., p. 221. En relación a la estrategia de buscar la renacionalización puede citarse la petición por parte de los euroescépticos de un debate sobre competencias más allá del Grupo de Trabajo V. Véase al respecto: David HEATHCOAT-AMORY y EARL OF STOCKTON, *Carta abierta al Presidente de la Convención "Hacer menos y hacerlo mejor: un debate sobre el fondo y la orientación"*, 28 de febrero de 2003, (CONV 592/03).

de la Convención, presentaron su propia propuesta, que no puede ni calificarse de alternativa en la medida en que no es más que un documento de reflexión sobre las tesis políticas que ellos defienden, en esencia, un acuerdo de libre comercio entre los Estados miembros<sup>256</sup>.

Las tres primeras visiones no son excluyentes entre sí sino que todas se encuentran en mayor o menor medida recogidas en la actual conformación de la Unión Europea: el método comunitario responde a una lógica funcionalista, el progresivo incremento de poder para el Parlamento Europeo y la democratización siguen ideales federalistas mientras que algunas cuestiones pertenecientes a la Alta Política han sido incluidas en la esfera de la integración europea bajo un método intergubernamental.

Estas posiciones o visiones no coinciden con las ideologías y así hay federalistas, intergubernamentalistas e, incluso, soberanistas o euroescépticos en todo el arco político de la Convención<sup>257</sup>. Incluso, como se ha visto, en relación a algunas cuestiones los convencionales han optado por seguir las tendencias de una u otra visión, por motivos pragmáticos más que dogmáticos.

### **8.3.2. La defensa de intereses institucionales y corporatistas.**

Los convencionales fueron nombrados en tanto que representantes de una institución concreta. Cabe, por tanto, preguntarse en qué medida incidió en los debates de la Convención la defensa de los intereses de las instituciones que representaban. Es forzoso constatar como cambia el entorno negociador en relación al de una CIG, en ésta sólo tienen ocasión de manifestarse directamente los intereses de los Gobiernos, aunque indirectamente, como veíamos, podían trasladarse a la mesa de la CIG los intereses de las otras instituciones.

Por la diversidad de composición de la Convención, los intereses a defender se multiplican y se hacen mucho más complejos. Así, junto a los intereses de los Gobiernos, el Parlamento Europeo y la Comisión podían promover directamente los suyos, pero también los Parlamentos Nacionales, los órganos consultivos, los interlocutores sociales, los otros observadores e, incluso, la propia sociedad civil organizada. Otras instituciones como el Tribunal de Justicia, el

---

<sup>256</sup> Esta propuesta sería firmada finalmente por nueve miembros: David HEATHCOAT-AMORY, Irena BELOHORSKA, Jan ZHRADIL, Jens-Peter BONDE (miembros titulares) y Peter SKAARUP, Esko SEPPANEN, John GROMLEY, Per DALGAARD, William ABITBOL (suplentes), *Informe de una minoría - La Europa de las democracias*, Contribución nº 347, (CONV 773/03).

<sup>257</sup> Como ejemplo de esto puede citarse como en la Convención aún la diminuta representación existente de euroescépticos se agrupó en dos minigrupos acordes con su tendencia política: de derechas y de izquierdas: la Alianza para el Pueblo de Europa de Gianfranco Fini y el Foro Democracia del danés Jens-Peter Bonde.

Tribunal de Cuentas o el Banco Central Europeo no contaron siquiera ni con observadores, aunque sus Presidentes fueron consultados por Grupos de Trabajo y Círculos de Decisión<sup>258</sup>.

Los Gobiernos en tanto que tales no han presentado la cohesión suficiente como para defender intereses institucionales comunes como podía ser el reforzamiento de las instituciones intergubernamentales o la renacionalización de ciertas políticas. Lo que para algunos era un fortalecimiento claro de las instituciones donde ellos están representados –el Presidente del Consejo Europeo, por ejemplo- era percibido por otros Gobiernos como una amenaza, que ven en las instituciones supranacionales garantías para los Estados de menor tamaño. Puede constatarse, además, que a los Gobiernos no les interesó especialmente buscar una única postura de negociación en el seno de la Convención, sino que cuando estuvieron unitariamente en contra de una disposición, esperaron a la CIG para eliminarla.

Este es el caso del Consejo legislativo, propuesta de la Convención que creaba una formación distinta del Consejo cuando actuara como legislativo, que pretendía la separación de poderes legislativo-ejecutivo en el seno del Consejo y que le obligaba a trabajar con completa transparencia y publicidad<sup>259</sup>. Así una de los primeros consensos de la CIG en su etapa italiana era eliminar esta formación diferenciada<sup>260</sup>. Por tanto, en relación a los Gobiernos y sus intereses corporatistas, en la Convención les faltó cohesión para presentar una propuesta unitaria. Prefirieron esperar a la CIG, un entorno de negociación mucho más favorable para ellos.

Cabe preguntarse si existían intereses institucionales a promover por parte de los Parlamentos Nacionales. Por primera vez en la integración europea, la participación de los Parlamentos Nacionales en el sistema institucional europeo era uno de los temas objeto de la reforma. Por tanto, los Parlamentos tenían intereses que defender y ellos eran conscientes de ello. Constatábamos anteriormente la alta participación de representantes de los Parlamentos Nacionales en los Grupos de Trabajo que directamente les afectaban como el de Subsidiariedad y el de Parlamentos Nacionales<sup>261</sup>. En una contribución masiva, representantes

<sup>258</sup> El Presidente del Tribunal de Justicia, Martínez Iglesias, sería llamado a ofrecer sus puntos de vista en el Círculo de Debate sobre el Tribunal de Justicia. El Grupo de Trabajo VI "Gobernanza económica" consultaría con Wim Duisenberg, Presidente del Banco Central Europeo. Otros grupos de trabajo consultarían a distintos jueces del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia en calidad de expertos.

<sup>259</sup> El artículo 123 de la propuesta de la Convención establecía en su párrafo primero: "El Consejo Legislativo y de Asuntos Generales velará por la coherencia de los trabajos del Consejo de Ministros. (...) Cuando actúe en su función legislativa, el Consejo de Ministros 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. En esta función, la representación de cada Estado miembro correrá a cargo de uno o dos representantes más de rango ministerial cuyas competencias correspondan al orden del día del Consejo de Ministros".

<sup>260</sup> CONFERENCE OF REPRESENTATIVES OF THE GOVERNMENTS OF THE MEMBER STATES, *IGC 2003 – Naples Ministerial Conclave: Presidency Proposal*, 25 November 2003, (CIG 52/1/03, REV 1), p. 5

<sup>261</sup> Véase el cuadro relativo a la composición de los distintos Grupos de Trabajo, cuadro nº 7 del Anexo IV.

de los Parlamentos Nacionales exponían al resto de los convencionales sus intereses en relación a la participación de sus instituciones en la arquitectura institucional europea<sup>262</sup>.

Logran algunos avances como el control político del principio de subsidiariedad pero en el aspecto de cómo lograr un mejor control de los ejecutivos prefirieron mantener su independencia para decidir. La falta de estrategia para propulsar intereses propios se ve en la falta de insistencia por parte de los Parlamentos Nacionales en defender la propuesta del Congreso de los Pueblos, que les hubiera permitido participar en todas las decisiones altamente políticas de la Unión, y que apoyaban desde el Informe del Grupo IV<sup>263</sup>. No ha existido cohesión interna, sin embargo, en el grupo de los representantes de los Parlamentos Nacionales como para impulsar eficazmente sus intereses.

La Comisión Europea no logró mucha eficacia en la defensa de sus intereses, lo que se debe fundamentalmente a que no logró formular eficientemente unas únicas preferencias de negociación y tratar de impulsarlas con todos sus medios<sup>264</sup>. El bajo perfil de la Comisión no se debe a la actuación deficiente de sus representantes ni a que la Convención le resulte un entorno menos favorable que el de una CIG, sino a la falta de cohesión del Colegio de Comisarios y a la carencia de una estrategia coordinada de acción desde la institución. Igualmente algunas manifestaciones y actuaciones de Prodi dejarían en una posición difícil a sus representantes en la Convención. Es algo que se puede detectar a lo largo de toda la actuación de la Comisión Prodi, que, como sostiene Ziller, se debe fundamentalmente a “las profundas divisiones entre los diferentes comisarios sobre el objetivo mismo de la Comunidad Europea”<sup>265</sup>.

La propuesta que mejor defiende el enfoque funcionalista y el reforzamiento del método comunitario y buscaba un fortalecimiento del papel de la Comisión era el Estudio de Factibilidad conocido como Penélope<sup>266</sup>. Penélope no tendría ninguna relevancia real en el seno de la Convención a pesar de que Prodi trataría por todos sus medios de impulsarla, causado fundamentalmente porque no era una propuesta respaldada por el conjunto de los comisarios<sup>267</sup>. Además, la torpe presentación de Penélope perjudicó gravemente la credibilidad

<sup>262</sup> Hubert HAENEL, Gisela STUART y 43 parlamentarios nacionales, *El papel de los parlamentos nacionales*, Contribución nº 205, 23 de enero de 2003, (CONV 503/03).

<sup>263</sup> GRUPO DE TRABAJO IV, *Informe final del Grupo IV sobre el papel de los Parlamentos Nacionales*, 22 de octubre de 2002, (CONV 353/02), punto 36.

<sup>264</sup> Sorprende la variación de criterios en función a su propia composición. En su contribución sobre la reforma institucional de 5 de diciembre de 2002 (CONV 448/02) proponga que la primera Comisión tras la ampliación cuente con un comisario por Estado miembro pero que tras la adhesión del 27 se reducirá, fijándose el número por el Consejo. El estudio de viabilidad “Penélope” propone la misma solución en relación a esta cuestión. Sin embargo, en su contribución a la CIG propulsará la composición un comisario por Estado miembro (COM(2003) 548 final).

<sup>265</sup> Jacques ZILLER, *La nouvelle Constitution européenne*, op. cit., p. 57.

<sup>266</sup> COMISION EUROPEA, *Estudio de viabilidad. Contribución a un Anteproyecto de Constitución de la Unión Europea*, op. cit.

<sup>267</sup> En este sentido, Prodi encargaría a O’Sullivan, representante suplente en la Convención, que presentaran el Estudio de Factibilidad oficialmente a la Convención, acompañada de una carta en la que se pedía a los convencionales que la

de la posición oficial de la Comisión, y su imagen general. Una interesante herramienta que podía haber servido para promover los intereses de la Comisión como institución quedó inutilizada desde su presentación<sup>268</sup>.

La institución que más eficientemente ha aprovechado las oportunidades que le brindaba la Convención para impulsar sus intereses institucionales ha sido el Parlamento Europeo. Esto se debe tanto a la cohesión y unidad de sus participantes, como a las estructuras que puso a su favor el Parlamento Europeo, lo que les ha permitido duplicar sus esfuerzos. Además de los medios con los que contaba, todos sus representantes, con la excepción de los dos soberanistas, hicieron causa única para defender las resoluciones aprobadas por el Parlamento y posiciones comunes con una gran disciplina.

El Parlamento adoptó una estrategia de gran pragmatismo: hacer identificar la propulsión de sus intereses con la democratización del funcionamiento europeo. Así, no sólo la aprobación de un Tratado Constitucional era un sueño largamente acariciado por el Parlamento, el modelo político responde también a los informes sucesivos aprobados por su Comisión de Asuntos Constitucionales<sup>269</sup>. En las reformas institucionales, indudablemente es la institución que más poder logra, sobre todo, a través de la generalización del procedimiento de codecisión, ahora llamado procedimiento legislativo, logrando, incluso, convertirse en un actor fundamental de las reformas a través de la constitucionalización del método de Convención<sup>270</sup>.

El Comité de las Regiones, a pesar de que no tenía siquiera representantes en la Convención con estatuto pleno, sino solamente observadores, impulsó muy eficientemente sus intereses. Bien es cierto que los intereses de las regiones no sólo descansaban en las manos de los observadores del Comité, sino que otros representantes de pleno derecho de las regiones también lo eran en nombre de una región europea.

El activismo del Comité consistió en lograr convencer a un buen número de convencionales que apoyaran sus intereses, así, contra los deseos personales de Giscard, lograron dedicar una sesión al debate regional, la del 7 de febrero. Sus hábiles estrategias de lobbying lograron no sólo el reconocimiento político de las regiones sino que también el estatuto del Comité en tanto que tal mejoró sustancialmente. Así, consigue el derecho de pronunciarse a título

---

tuvieran en cuenta y trataran de promoverla. Véase: David O'SULLIVAN, *Contribución a un anteproyecto de Constitución de la UE*, Contribución nº 186, (CONV 481/03).

<sup>268</sup> No descartamos que Penélope no fuera utilizada por Giscard como una buena baza de negociación para evitar que la Comisión le hiciera sombra en el liderazgo del debate. Por otra parte, fue una hábil maniobra para cohesionar a la Convención contra alguien, el enemigo comisión, y hacerle ganar confianza sobre la importancia de su misión.

<sup>269</sup> Véase en este sentido: Olivier COSTA, "La contribution de la composante «Parlement européen» aux négociations de la Convention", *Politique européenne*, nº 13, 2004, pp. 21-41.

<sup>270</sup> Incluso, en el caso de reformas menores, que se considere que no precisan la convocatoria de una Convención, el Parlamento Europeo tendrá que aprobarlo. Véase el artículo IV-7 del Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución Europea, aprobado por la Convención Europea. Sin embargo, no logró que se le reconociera protagonismo en la fase de ratificación del Tratado Constitucional.



consultivo en un mayor número de tareas y, sobre todo, una demanda largamente solicitada, la legitimación activa ante el Tribunal de Justicia.

Una de las innovaciones del proceso político de la Convención frente a anteriores reformas es la presencia de intereses institucionales diversos en el debate político. Todas las instituciones de la Unión y otras externas, como Gobiernos y Parlamentos Nacionales formularon sus intereses en tanto que instituciones, defendiéndolas unos con más éxito que otros.

### **8.3.3. El papel de las ideologías: izquierdas frente a derechas.**

La Convención es un cuerpo político, frente a las CIGs que eran de naturaleza diplomática. Los debates en su seno se caracterizarían por ser profundamente políticos y por que las ideologías tendrían también su papel junto a las otras variables estudiadas. Esto no significa que el debate en términos ideológicos estuviera completamente ausente en cualquier CIG<sup>271</sup>. En estas aparecía incorporado a la posición nacional. En la Convención, las ideologías y los debates políticos en términos ideológicos tendrán un nuevo protagonismo. Sin embargo, es preciso comenzar recordando lo limitado del papel de las ideologías en el proyecto de construcción europea, dado que las principales familias de centro-derecha y centro-izquierda han compartido en términos generales los mismos proyectos en materia de integración europea<sup>272</sup>.

La composición de la Convención tuvo como consecuencia la representación en una cita constitucional europea de un abanico de ideologías mucho mayor que en cualquier CIG anterior. Junto a las tradicionales ideologías cristiano-demócrata, social-demócrata, liberal y marginalmente verde, presentes en las anteriores CIGs, en la Convención encontraríamos la presencia de diferentes izquierdas más radicales, ideologías nacionalistas o, incluso, populistas. Las ideologías encontrarían su principal vehículo de expresión a través de la acción transversal de los distintos Grupos Políticos, antes estudiados.

La reproducción de esta multitud de ideologías venía de la mano, en primer lugar, de la participación del Parlamento Europeo en el método de la Convención, que distribuyó los puestos de su delegación en función de su espectro político. Por otra parte, sería consecuencia de la previsión de los dos (o cuatro) representantes por cada uno de los Parlamentos

---

<sup>271</sup> Así en la negociación de Amsterdam, la introducción del capítulo sobre el empleo en el último momento sería consecuencia de la elección en mayo de Gobiernos socialistas en dos de los principales Estados miembros, Blair en el Reino Unido y Jospin en Francia.

<sup>272</sup> Las dos ideologías mayoritarias en Europa Occidental desde los años cincuenta: la democracia-cristiana y la social-democracia coincidieron punto por punto en la estrategia de la integración europea y estuvieron comprometidos en igual medida. Como ejemplo de un mismo proyecto para Europa y de la cooperación puede recordarse cómo el motor franco-alemán ha funcionado con mayor eficacia cuando aliaba a socios de ideologías contrarias. Esto vale tanto para el tándem Giscard (liberal)-Schmidt (socialdemócrata); Mitterrand (socialista)-Kohl (demócrata-cristiano) o Chirac (liberal)-Schröder (socialdemócrata).

Nacionales, que duplicaría los partidos políticos que representaban a cada Estado. Así, según cada Estado, se permitió la incorporación de las ideologías a la Convención no sólo de los partidos en el Gobierno, sino también de los principales de la oposición o, incluso, de los distintos partidos de un Gobierno en coalición. Este factor tendría el efecto de que, a pesar de que en el año de la Convención, numerosos Gobiernos cambiarían de signo político debido a elecciones internas, sin embargo, la representación de las ideologías se mantendría más estable<sup>273</sup>.

La composición de la Convención ha permitido, como hemos visto, la organización de ésta en torno a las familias políticas presentes en el Parlamento Europeo. Ello ha permitido a las ideologías un protagonismo que nunca han tenido en el seno de una CIG. Las principales ideologías de centro-derecha y centro-izquierda, representadas en la Convención por los Grupos Políticos PPE-DE, PSE y ALDR, aglutinaban a un 72% del total de los convencionales<sup>274</sup>. Otras ideologías serían mucho más minoritarios, los Verdes que son federalistas estarían representados por un 4% de los convencionales. Por su parte, la Izquierda Unitaria con otro 4% tiende a alinearse con las posturas del soberanismo altermundialista<sup>275</sup>. El Grupo Europa de las Democracias y las Diferencias –de izquierdas- (1%) es abiertamente euroescéptico. En el Grupo de la Europa de las Naciones (4%) hay convencionales que comparten todas las visiones incluida la soberanista, así dentro de éste Fini había creado su propia agrupación euroescéptica de derechas, la Alianza para el Pueblo de Europa.

Es necesario preguntarse si la división entre izquierdas y derechas marcó los debates en la Convención y si en el producto final de la Convención puede detectarse la influencia de la ideología predominante. Por primera vez en una reforma constitucional europea, las ideologías proyectarán propuestas políticas y alternativas. Así son frecuentes las contribuciones a la Convención en nombre de un grupo político, incluso algunos de ellos hasta presentarán propuestas completas de Constitución.

La división izquierda-derecha no se manifestaba con carácter general en todos los debates de la Convención sino que afectó especialmente a algunos, fundamentalmente, al relativo al modelo económico y social de la Unión Europea. En relación a esta cuestión actuó como un factor de división. La polarización entre los dos extremos y la falta de una solución de compromiso entre izquierdas y derechas se detectan en los magros resultados de los dos

<sup>273</sup> Véase a este respecto la tabla anexa relativa a los cambios electorales de los Estados miembros, así como los relevos experimentado en la Convención. Este último dato puede consultarse en la tabla correspondiente a la composición de la Convención. Son el cuadro nº 3 del Anexo IV y la tabla nº 2 del Anexo II, respectivamente.

<sup>274</sup> Véase respectivamente el cuadro y gráfico anexo sobre la composición de la Convención por grupos políticos. Es el cuadro nº 4 del Anexo IV.

<sup>275</sup> Jacques ZILLER, *La nouvelle Constitution européenne*, op. cit., p. 54.

grupos de trabajo relativos a la Gobernanza Económica y la Europa Social, en que apenas hay propuestas respaldadas por consenso<sup>276</sup>.

Las izquierdas eran favorables al reforzamiento de la llamada “Europa Social”, fundamentalmente trataban de incluir en el Tratado-Constitución más derechos sociales, un incremento de competencias de la Unión Europea en materia económica y social, someter las políticas sociales al método comunitario y un incremento de los poderes de las instituciones en la política económica y monetaria para los países de la zona euro. Por el contrario, las derechas de tendencia más liberal deseaban preservar las disposiciones flexibles en esta materia y tanto en materia económica como social como zona euro mantener el statu-quo.

El consenso final en estas materias fue posible gracias a un compromiso entre las dos familias políticas mayoritarias. Se incrementaron los derechos y objetivos sociales tanto en la Carta como en la parte primera, a cambio de la renuncia a someter la política de empleo al método comunitario y de otorgar más competencias a los Ministros de la Zona Euro. La interacción y posterior consenso izquierda-derecha tendría un resultado cuanto menos curioso, la más completa definición en un Tratado Constitucional del modelo social europeo<sup>277</sup>. Junto a los elementos demandados por la derecha –crecimiento económico, economía de mercado, libre competencia, alta competitividad- se incluirían aquellos irrenunciables para la izquierda –tendente al pleno empleo y al progreso social, protección elevada del medio ambiente, cohesión social, lucha contra la discriminación y solidaridad-. Lo que no se logró fue ampliar las competencias europeas en materia de políticas sociales, consencuencia de la mayoría de derechas presente en la Convención Europea<sup>278</sup>.

Costa subraya como los desencuentros entre las dos familias políticas mayoritarias del Parlamento Europeo –populares y socialistas- impediría que las tres grandes familias consensuaran una única postura de negociación de cara al consenso de junio<sup>279</sup>. Si lo habían logrado, por su parte, los Parlamentos Nacionales a través del informe elaborado por los representantes de las tres familias políticas. Los aspectos que impedirían que derecha e izquierda a una posición única serían fundamentalmente el modelo económico y social, aspectos relativos a la política exterior y la defensa, aspectos relativos a los valores o al papel del Tribunal de Justicia. En la prórroga de julio, sin embargo, las tres familias políticas consiguieron con carácter transversal consensuar un listado de enmiendas en relación a la Parte III del Tratado Constitucional.

<sup>276</sup> Véase al respecto la tabla recogida en el anexo que recoge los resultados de los Grupos de Trabajo.

<sup>277</sup> Artículo I-3.3 del Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa.

<sup>278</sup> Cabe recordar que un 49% de los convencionales eran “de derechas”, mientras que sólo un 34% “de izquierdas”. El restante 17% no estaba adscrito a una ideología concreta o no contamos con datos. Véase el gráfico de análisis en el cuadro nº 4 del Anexo IV.

<sup>279</sup> Olivier COSTA, “La contribution de la composante «Parlement européen» aux négociations de la Convention”, op. cit., p. 33.

La manifestación de las distintas ideologías en la Convención son un ejemplo de un ejercicio constitucional claramente político. Iban a verse matizados por la no votación en el seno de la Convención. Los puntuales enfrentamientos causados por las diferencias ideológicas no impidieron que la Convención desarrollara dinámicas consensuales. Los principales aspectos de profundización del modelo político europeo (redacción de un Tratado Constitucional, constitucionalización de la Carta, personalidad jurídica, control de subsidiariedad, desaparición de pilares, simplificación, etc.) no han sido cuestiones ideologizadas y ha existido un consenso de base sobre izquierda y derecha. Las diferencias se manifestarían, en cambio, en relación al alcance y desarrollo de algunas de las políticas, fundamentalmente las de contenido económico y social y, en menor medida, en relación a la acción exterior.

#### **8.3.4. La pérdida de protagonismo de los intereses nacionales.**

La retórica que envuelve a la Convención Europea ha demonizado, en cierta manera, la defensa de los intereses nacionales, contraponiéndose a la CIG. Esto se basa en la asunción previa de que intereses nacionales no coinciden con el interés común europeo, pero no tiene por qué resultar así. Parece que la CIG es el foro propio donde los intereses nacionales se defienden pero en la Convención éstos deberían quedar proscritos. Sin embargo, los intereses nacionales estarían bien presentes todo a lo largo de la Convención y serían abiertamente defendidos por representantes gubernamentales, parlamentarios e, incluso, parlamentarios europeos.

Contra lo que pudiera parecer obvio, la percepción de los “intereses nacionales” cambia de una CIG a la Convención. Ante una CIG, el Gobierno establece y define sus preferencias ante la negociación, el “interés nacional”, pero no hay más representante de su Estado a diferencia de la Convención. Como sostiene Shaw, “Una innovación muy importante que diferencia a Convención y CIG es la presencia de partidos de oposición nacionales a través de los Parlamentos Nacionales y del Parlamento Europeo, que se sientan en la misma sala y alrededor de las mismas mesas de negociación que los representantes nacionales de los Gobiernos. Esto quiebra la percepción del interés nacional unitario”<sup>280</sup>. Consecuencia del método de Convención es la desagregación de los componentes estatales, de forma que el representante del Gobierno ya no aglutina el conjunto de la representación nacional, se trata de otra consecuencia de la explicitación política europea.

<sup>280</sup> Jo SHAW, “What’s in a Convention? Process and substance in the project of European constitution-building”, en: Jo SHAW, Paul MAGNETTE, Lars HOFFMANN y Anna VERGÉS-BAUSILI, *The Convention on the future of Europe: working towards an EU Constitution*, London, The Federal Trust Series, 2003, pp. 43-72, p. 54.

Los diferentes Estados miembros organizaron reuniones periódicas entre todos los convencionales de su nacionalidad con el fin de reflexionar sobre los trabajos de la Convención y de acordar estrategias coordinadas para la defensa de los intereses nacionales<sup>281</sup>. Esto se lograría en la medida en que los convencionales pudieran adherirse a los intereses formulados desde los Gobiernos de su país y sintieran esas reivindicaciones como propias y necesarias, como verdaderos intereses nacionales, lo que no fue así en todos los casos.

Basta examinar el contenido de las contribuciones para constatar la presencia de los intereses nacionales en los trabajos de la Convención, intereses que no sólo van a ser defendidos por los representantes de los Gobiernos como podría parecer obvio. A título de ejemplo puede citarse la contribución de los convencionales franceses por el Parlamento Europeo Duhamel y Bères “Por un derecho europeo de los servicios públicos”, que viene a recoger la inquietud francesa de la defensa del carácter público y no sometido a los criterios de competitividad del libre mercado de los servicios de interés general<sup>282</sup>. En ocasiones todos los convencionales gubernamentales y parlamentarios de una misma nacionalidad impulsarán una posición común, como puede ser el ejemplo de los belgas en relación a las competencias, los italianos respecto al protagonismo de las regiones o los suecos o austriacos<sup>283</sup>.

Los documentos de la Convención también arrojan alianzas entre convencionales de diferentes nacionalidades para defender intereses nacionales que les son comunes. Puede así citarse la contribución de varios convencionales de los Estados candidatos solicitando la participación plena de sus países de origen tanto en la Convención como en la CIG<sup>284</sup>. En la misma línea va la contribución de varios convencionales de países que tienen regiones ultraperiféricas velando por el mantenimiento del especial estatuto de éstas en los Tratados<sup>285</sup>. Tampoco extraña que nacionales de Estados grandes defiendan una Presidencia estable para el Consejo Europeo,

<sup>281</sup> Así, Kiljunen, por ejemplo, relata cómo todos los representantes de nacionalidad finlandesa mantenían contactos frecuentes: solían ser convocados en el Parlamento antes de cada sesión plenaria y también asistían a almuerzos organizados por su Representante Permanente en Bruselas. Recoge que el resultado de estos contactos fueron contribuciones conjuntas e intervenciones orquestadas. Kimmo KILJUNEN, *The European Constitution in the Making*, op. cit., p. 38.

<sup>282</sup> Olivier DUHAMEL y Pervenche BÈRES, *Por un derecho europeo de los servicios públicos*, Contribución nº 107, (CONV 319/02).

<sup>283</sup> Véase respectivamente: Louis MICHEL, Karel DE GUCHT, Elio DI RUPO, Pierre CHEVALIER, Danny PIETERS, Marie NAGY, *Misiones, competencias e instrumentos de la Unión*, Contribución nº 27, 13 de mayo de 2002, (CONV 53/02). En el caso de la contribución italiana, ésta no sólo recibirá el respaldo de los convencionales estatales sino también de los eurodiputados de esta nacionalidad: Lamberto DINI, Gianfranco FINI, Marco FOLLINI, Cristiana MUSCARDINI, Antonio TAJANI, Filadelfio Guido BASILE, Elena PACIOTTI, Francesco E. SPERONI y Valdo SPINI, *Propuesta de artículo sobre el papel de los entes regionales en el futuro Tratado Constitucional*, Contribución nº 235, 6 de febrero de 2003 (CONV 542/03). En relación a la contribución de los miembros titulares por el Estado sueco, véase: Hannes FARNLEITNER, Caspar EINEM y Reinhard E. BÖSCH, *Una personalidad jurídica única: el futuro del Tratado Euratom*, Contribución nº 123, 22 de octubre de 2002, (CONV 358/02). Los miembros de la Convención impulsaron también una contribución conjunta: MIEMBROS SUECOS DE LA CONVENCION, *Control parlamentario nacional de las actividades gubernamentales en la UE*, Contribución nº 30, 22 de mayo de 2002, (CONV 61/02).

<sup>284</sup> Péter BALAZS, Irena BEHOROSKA y otros, *Participación completa de los Estados candidatos en la Convención Europea y calendario de la CIG que la seguirá*, Contribución nº 252, (CONV 566/03).

<sup>285</sup> Luis MARINHO, Pervenche BÈRES, Carlos CARNERO, *Las regiones ultraperiféricas: una dimensión única y original en el seno del espacio europeo*, Contribución nº 222, (CONV 527/03).

mientras que los pequeños y medianos, sea cual sea su estamento de origen, promuevan el actual sistema de rotación<sup>286</sup>.

La defensa de intereses nacionales era algo presente en la Convención, pero diversos factores la distinguirían de lo propio de una CIG. En la Convención, los intereses nacionales no son los únicos presentes y los únicos que defienden los participantes de pleno derecho, sino que éstos tendrán que compatibilizarse con otros intereses que también afectan a cada uno de los convencionales como son los institucionales, ideológicos, los derivados de su visión de Europa, etc. Los intereses nacionales ya no son algo que se define desde el Gobierno y ha de ser impulsado en tanto cual, sino que han de convencer a cada uno de los convencionales e imponerse en la dialéctica con los otros tipos de intereses. Por tanto, en el entorno de la Convención los intereses nacionales ya no determinan o condicionan el conjunto de la negociación sino que han de lograr su encaje con los otros intereses predominantes.

El otro elemento que cambia sustancialmente es el modo por el que se defienden esos intereses. La transparencia y publicidad con que trabaja la Convención también afecta a la defensa de los intereses, en la medida en que obliga a encontrar una justificación válida y legítima a la defensa de los intereses nacionales, obliga a convencer, no permite sólo imponer. En una Conferencia Intergubernamental como sostiene Amato “es el soberano el que habla”: cada uno de los Gobiernos no tiene por qué explicar las razones de su posición sino simplemente anunciar que vetará tal o cual disposición. En la Convención, por el contrario, en la medida en que los vetos no tienen cabida, el propulsor de los intereses nacionales ha de buscar apoyos, alianzas y convencer a través de la argumentación al mayor número de convencionales posibles. Como defiende Ziller, “El resultado fue que los representantes de los gobiernos se sintieron mucho más aislados cuando tomaban posiciones que no iban en la dirección de la mayoría, un fenómeno exactamente inverso al de las CIGs<sup>287</sup>”.

La estrategia de defensa de los intereses nacionales ha de cambiar consecuentemente de una CIG a la Convención, en consonancia con el cambio en el entorno de negociación. Esto no fue entendido igual de bien por parte de todos los Gobiernos nacionales. El Gobierno británico constituye un ejemplo de lo bien que entendió los cambios en el entorno de negociación, adoptando una estrategia proactiva, estando presente en todos los foros donde se trabajaba en asuntos de su interés para defender vigorosamente sus posiciones e incluso estableciendo y participando en redes informales y atrayéndose a Gobiernos afines como los candidatos. En algunos casos esto se plasmaría en éxitos, en otros no. Cuando la estrategia de la

---

<sup>286</sup> Véase como ejemplos de los dos extremos: Lamberto DINI y Andrew DUFF, *Propuesta para una presidencia unificada*, Contribución nº 219, (CONV 524/03); Louis MICHEL, Grijs DE VRIES, Jacques SANTER, *Memorándum del Benelux: un marco institucional equilibrado para una Unión ampliada, más efectiva y más transparente*, Contribución nº 171, (CONV 417/02).

<sup>287</sup> Jacques ZILLER, *La nouvelle Constitution européenne*, op. cit., p. 60.

argumentación se reveló infructuosa recurrió a la posición defensiva: los “red-lines”. Podemos preguntarnos si en la propuesta de Tratado-Constitución pueden verse trazas de un interés nacional británico, que haya logrado imponerse. Podemos identificar como tal la inclusión en el Preámbulo de la Carta de Derechos Fundamentales de la disposición de que las “explicaciones” elaboradas por el anterior Praesidium constituyen una fuente de interpretación<sup>288</sup>.

En el extremo contrario, como ejemplo de Gobierno que no supo adaptarse al nuevo escenario constitucional se pone al español, cuya estrategia fue más defensiva de sus posiciones que activa. Trató de preservar su ventaja comparativa en relación al voto en el seno del Consejo a través de la táctica de la amenaza del veto en las reuniones finales. En la propuesta de la Convención de Tratado-Constitución, sin embargo, también detectamos una disposición que responde a la lógica de dar satisfacción a las preocupaciones del Gobierno español. Se trata del aplazamiento de la entrada en vigor de la reforma institucional al 1 de noviembre de 2009, una de las últimas inclusiones de la Convención.

Esta disposición, además, también buscaba contentar a los Estados candidatos, en la medida en que también servía para aplazar la reducción de la Comisión y les permitía contar con al menos un comisario de su nacionalidad en la siguiente legislatura tras su adhesión. La satisfacción española sólo se procuró en parte: finalmente el gobierno español no vetó por miedo a que recayera sobre él la responsabilidad del fracaso. Se sumó al consenso de la Convención, si bien la representante gubernamental español no se guardó de exponer las reservas que su Gobierno tenía en relación al proyecto de Tratado-Constitución de la Convención. Esperarían a la CIG para defender su interés fundamental, asegurándose –eso sí– que en este caso hablarían como soberanos.

En la Convención también jugaron los intereses nacionales, sin embargo, por el cambio en las condiciones de negociación, en este caso no aparecen nuevas disposiciones creadas a la medida de un Estado miembro, como ha sido común en los Tratados anteriores. Así los intereses nacionales han estado presentes, y se han defendido con vigor, pero no han servido en el seno de la Convención para condicionar el conjunto de la negociación. Algunos han sabido convencer y llegar al Tratado-Constitución, otros no, pero lo que no se ha producido en ningún caso es que los intereses nacionales hayan bloqueado en su conjunto los trabajos de la Convención, como sí sucedía en el seno de las CIGs.

---

<sup>288</sup> Esta extraña adición intentó aminorar las reservas que el Gobierno británico tenía frente a la vinculatoriedad jurídica de la Carta, en la medida en que algunas de las explicaciones directamente se dice que ciertas disposiciones sociales son principios de actuación más que derechos. Sin embargo, esta disposición, como sostiene Ziller, no impedirá a los jueces y tribunales que tomen en consideración otros elementos de interpretación. Por lo tanto, no puede ser interpretada como restrictiva de los efectos de la Carta. Jacques ZILLER, *La nouvelle Constitution européenne*, op. cit., p. 57.

#### **8.4. LAS FALSAS BRECHAS: ESTADOS GRANDES-PEQUEÑOS, LA VIEJA-NUEVA EUROPA.**

Desde fuera, si uno se guía por algunos de los artículos de prensa que se publicaron en tiempos de la Convención puede parecer que la Convención experimentó brechas entre Estados miembros, que milagrosamente no la llevaron al fracaso. Y no sólo a la Convención sino, incluso, a la propia Unión Europea que, a juicio de algunos, estaba a punto de desintegrarse. Las dos brechas que habrían puesto en peligro de muerte a la Convención eran la Estados grandes-Estados pequeños y “vieja Europa-nueva Europa”, derivada ésta última de la división producida como consecuencia de la Guerra de Irak<sup>289</sup>.

Estas brechas son más artificiales que reales, y responden a un análisis un tanto superficial de los entresijos de la negociación. En primer lugar, parten del viejo presupuesto de que los representantes de los Estados son los únicos actores de la negociación, obviando la existencia de otros en el seno de la Convención. En relación a los Estados, en algunos casos y en relación a aspectos concretos de la reforma, ciertamente se produjeron divisiones entre los representantes de los Estados miembros en torno a estos dos ejes. Pero no fue una división que condicionara el conjunto de los trabajos de la Convención, por tanto no puede ser calificada de brecha<sup>290</sup>. Es más estuvieron circunscritos a dos aspectos concretos que ni siquiera afectan al conjunto de los asuntos relacionados y no llegan a condicionar el conjunto de la reforma global.

La división Estados grandes-pequeños se explicitó con motivo del debate institucional, reproduciendo, en cierto sentido, uno de los rasgos de la negociación de la Conferencia Intergubernamental de Niza. Logró una mayor visibilidad en el conjunto del proceso político por producirse al final, cuando se trató el dossier institucional, y por incidir más directamente en las condiciones del consenso final. En todos los demás aspectos de la negociación, tratados por Grupos de Trabajo, Círculos o en el plenario, la división grandes-pequeños no se manifestó.

Incluso, dentro del propio dossier institucional, no puede decirse que todos los asuntos en discusión estuvieran condicionados en esos términos. Un buen número de aspectos institucionales estuvieron afectados por otras variables como podía ser el Consejo Legislativo,

<sup>289</sup> Como sostiene Ziller, la prensa incidió especialmente en poner en relieve estas supuestas divisiones por la dificultad que entrañaba tratar un proceso carente de anuncios espectaculares. En una palabra, añadían “noticia” y sensacionalismo a un proceso para la prensa un tanto gris, también ofrecían parámetros para una lectura simplista a un proceso muy complejo. Jacques ZILLER, *La nouvelle Constitution européenne*, op. cit., p. 58.

<sup>290</sup> Una brecha desde el punto de vista de la ciencia política puede ser definida como “una división profunda y persistente en la sociedad que tiene implicaciones significativas para el sistema político”. R. DYKE, *Canadian politics: Critical Approaches*, Scarborough, Nelson Learning, 2000, p. 38.



el Tribunal de Justicia, aspectos relativos al Parlamento Europeo, incremento de las competencias del Comité de las Regiones o la creación de un Ministro de Asuntos Exteriores. La división grandes-pequeños tampoco puede decirse que fuera limpia. Es preciso subrayar que el asunto más delicado del conjunto de la negociación institucional, el del voto en el seno del Consejo, no enfrentó a grandes contra pequeños, sino a España y Polonia, contra los grandes y con el apoyo coyuntural y temporal de los pequeños. Así en el llamado campo de los defensores de Niza se encontraban pequeños, medianos y dos grandes, que querían la preservación de Niza en aspectos diferentes y por motivos distintos<sup>291</sup>.

Concretamente, dos eran los aspectos de la reforma institucional que enfrentaban a pequeños y grandes: el establecimiento de una Presidencia estable del Consejo y la composición de la Comisión. La iniciativa de la creación del puesto de Presidente del Consejo Europeo –conocida como ABC- partió de los Estados grandes<sup>292</sup>. Respondía, a su juicio, a la necesidad de dotar de estabilidad y dirección estratégica a los trabajos del Consejo Europeo, frente a la discontinuidad actual y de conseguir mayor visibilidad interna y externa para la Unión Europea con un “Mr. Europa”. Junto a la creación del Presidente del Consejo Europeo, se discutía en paralelo la necesidad de establecer también para los distintos Consejos sectoriales una presidencia estable o, por el contrario, mantener el actual sistema de rotación por seis meses.

Los Estados pequeños se veían amenazados por las Presidencias permanentes del Consejo Europeo y Consejo en la medida en que consideraban que frecuentemente recaerán en manos de nacionales de Estados grandes, quedando marginados los Estados de menor dimensión. Lamentaban también que se perdiera la oportunidad que supone para todos los Estados miembros el desempeño de la Presidencia rotatoria en condiciones de igualdad con el fin de introducir en la agenda política de la Unión las preferencias e inquietudes de cada uno de los Estados. Los pequeños consideraban que el turno de la Presidencia y la posibilidad de representar a la Unión Europea constituye una oportunidad de oro para ganar relevancia y visibilidad internacional, que no obtendrían de otra manera.

La propuesta final sobre el sistema de Presidencias del Consejo Europeo y el Consejo trataría de buscar un equilibrio y dar satisfacción a todos. Se crea la Presidencia estable para el Consejo Europeo, por dos años y medio renovables, pero se lima el perfil del Presidente en la medida en que finalmente no es un “President” sino un “Chairman”. No tendrá funciones

---

<sup>291</sup> España que promoverá en mayo de 2003 la coalición de los defensores de Niza, consiguiendo convencer a pequeños y medianos, sin embargo, había estado en el origen de una de las propuestas que más temían los pequeños como herramienta para ejercer el poder por parte de los grandes, la creación del Presidente permanente del Consejo Europeo.

<sup>292</sup> Esta propuesta inicialmente es lanzada por Blair y Chirac, a quienes se unió Aznar, por lo que a partir de ese momento fue conocida como la propuesta ABC por las siglas de los apellidos de sus tres promotores. Se considera que, tras la publicación de la Contribución francoalemana sobre la reforma institucional en enero de 2003, la iniciativa sobre la Presidencia permanente se convirtió en la propuesta ABCD, siendo la D de “Deutschland”, ya que en esa contribución Alemania se adhería formalmente a la propuesta.

ejecutivas y de liderazgo político sino más bien de organización y coordinación de los trabajos del Consejo. Por otra parte, para el resto de las formaciones del Consejo se sigue un sistema mixto: el Consejo de Exteriores será presidido por el recién creado Ministro de Asuntos Exteriores pero el resto de las formaciones del Consejo serán presididas por un sistema de rotación igualitaria, que la CIG concretó en forma de “equipos presidenciales”.

La otra cuestión que dividía a pequeños y grandes era la composición de la Comisión. Los grandes abogaban por una reducción del número de comisarios, de forma que no todos los Estados miembros estuvieran representados, en aras de la eficacia y la cohesión de la Comisión. Los pequeños, por el contrario, temían que la rotación de nacionalidades en una Comisión reducida fuera en su detrimento y que sus intereses y puntos de vista se encontraran excluidos de ser considerados en el seno de la nueva Comisión. Volvía a ponerse en evidencia el principio de igual representación de todos los Estados miembros. La fórmula de transacción final de la Convención preveía comisarios titulares y de “segunda división”, con la salvaguardia de que no entraría en vigor hasta el 1 de noviembre de 2009. Esta negociación no resultó satisfactoria para todos, siendo completada por la CIG, que añade un sistema de rotación equitativa entre todos los Estados miembros.

La supuesta brecha “vieja Europa-nueva Europa” vino causada por la división de los Estados miembros en relación a la Guerra de Irak, recordando el calificativo aplicado por el Secretario de Defensa norteamericano Donald Rumsfeld. Se trata de una simplificación, toda vez que en la “nueva Europa” estarían todos los Estados miembros que apoyaron la intervención de Estados Unidos en Irak o, incluso, participaron en la misma. Así, paradójicamente, serían parte de la “Nueva Europa” Estados fundadores como Italia o Países Bajos junto a la mayor parte de los candidatos. La “vieja Europa”, por el contrario, hace referencia a los Estados miembros que se opusieron a la intervención de Estados Unidos en Irak. Estaría capitaneada por Francia y Alemania, quienes incluso lideraron la oposición en el seno del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Al tratar la Guerra de Irak hemos visto como esta brecha no incidió realmente en los trabajos de la Convención, que llegó a ser un oasis de calma, frente a las tensiones diplomáticas existentes en otros foros e instituciones. Tampoco tensiones derivadas de algunos episodios relacionados con la división de Irak generaron un malestar entre los convencionales candidatos que tendiera a su automarginación. Todo lo contrario, la Guerra de Irak llegó a actuar como un catalizador tanto del acuerdo final como de algunas de las innovaciones de la Convención<sup>293</sup>.

---

<sup>293</sup> Olivier COSTA, “La contribution de la composante «Parlement européen» aux négociations de la Convention”, op. cit., p. 35.

La división “vieja-nueva Europa” se escenificó claramente en una de las escenas más relevantes de los debates convencionales que tuvieron lugar fuera de la Convención. Nos referimos a la Minicumbre en materia de defensa, celebrada en Bruselas el 29 de abril de 2003, entre Alemania, Bélgica, Francia y Luxemburgo, donde proponían la creación de una Unión Europea de Seguridad y Defensa<sup>294</sup>. Esta iniciativa se granjeó enormes críticas por parte de los representantes de los otros Gobiernos enfrentados, especialmente del Reino Unido y España, que la veían como una manifestación del antiatlanticismo.

Las discusiones en materia de defensa, finalmente, pudieron estar algo condicionadas por esta división pero, lo fundamental del trabajo ya se había hecho en el seno del Grupo de Trabajo antes de diciembre de 2002. Quizás sí incidió en la posibilidad de aunar consensos en torno a algunas de las innovaciones, por lo que se introdujeron elementos de flexibilidad, que finalmente en la CIG desaparecieron al profundizarse los consensos. Nos referimos a la cooperación más estrecha, la cooperación estructurada y la participación en la Agencia Europea de Defensa<sup>295</sup>. Aún en estos casos, los ejes que guiaron la discusión en materia de defensa no fueron tanto la posición ante la Guerra de Irak como las distintas concepciones de defensa. Así, a nuestro juicio, los círculos en los que se alinearon los Estados fueron atlantistas, europeístas, esto es, los que buscaban una mayor independencia de la política exterior europea de Estados Unidos y neutrales<sup>296</sup>.

Nuestro análisis ha demostrado, contra lo argumentado por los medios de comunicación, que no han existido brechas entre Estados miembros en la Convención, entendiendo por “brecha” una división estable y traumática que haya condicionado todo el trabajo de la misma<sup>297</sup>. En todo caso, se habrían producido divisiones entre los Estados miembros en torno a los ejes Estados grandes-pequeños y vieja-nueva Europa en relación a aspectos puntuales del debate. La incidencia de estas divisiones, sin embargo, ha de ser relativizada en la medida en que los Estados ya no son los únicos actores de la reforma.

En el caso de los Estados grandes-pequeños, esta partición afectaría a la discusión sobre la reforma institucional y, ni siquiera a todos los dossiers, sino únicamente a la cuestión de la

<sup>294</sup> *Declaración de Bruselas tras la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de Alemania, Francia, Luxemburgo y Bélgica sobre la defensa europea*, 29 de abril de 2003, en: <http://www.elysee.fr>.

<sup>295</sup> Véase en relación a esta cuestión: Francisco ALDECOA LUZARRAGA, “Génesis y desarrollo de la política de defensa en el proceso constituyente”, en: Consuelo RAMÓN CHORNET (Coord.), *La Política de Seguridad y Defensa en el Tratado Constitucional*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005, pp. 9-33.

<sup>296</sup> Esto se deduce de los avances producidos en esta área en el seno de la CIG y en como los matices introducidos en algunas instituciones como la cláusula de defensa colectiva (antes llamada “cooperación más estrecha en materia de defensa”) no sólo responden a las preocupaciones de los atlantistas sino de los neutrales. Vienen, además, a reproducir el estado de los debates en el seno del Grupo de Trabajo de Defensa y se trata de posiciones bien consolidadas en el proceso político europeo.

<sup>297</sup> Laffan igualmente subraya como uno de los rasgos del proceso político de la Convención la inexistencia de brechas transversales. Véase al respecto: Brigid LAFFAN, “The 2004 IGC: Bargaining or Learning?”, en: Lenka ROVNA y Wolfgang WESSELS (Eds.), *EU Constitutionalisation: From the Convention to the Constitutional Treaty 2002-2005...*, op. cit., pp. 75-97, p. 86.

Presidencia del Consejo Europeo y del Consejo y a la de la composición de la Comisión. En el caso de la división “vieja-nueva Europa” dudamos que ésta se haya producido en el seno de la Convención. A nuestro juicio, los ejes que verdaderamente han condicionado los debates en relación a la defensa se derivan realmente de las distintas concepciones de los Estados miembros en relación a la defensa, esto es, atlantismo, “europeísmo” o neutralidad.

#### **8.5. CONCLUSIONES: DIRECCIÓN FIRME DE LOS TRABAJOS Y MULTIPLICIDAD DE PERTENENCIAS.**

En comparación con una CIG, el método de Convención resulta mucho más eficaz, siendo capaz de lograr en un periodo de tiempo relativamente corto más resultados que ninguna de las CIGs de la mutación. Emprende así la primera gran reforma global de la historia de la Unión Europea, profundizando en las características del modelo europeo introducidas por las anteriores revisiones. En el estudio del método de CIG habíamos concluido que un mayor número de asuntos a revisar ampliaba las posibilidades de éxito frente a una reforma exigua. Así, en el caso de la Convención la revisión global, en principio, facilitaba las posibilidades de éxito.

El análisis desarrollado a lo largo de este capítulo tratando de averiguar qué elementos del método de Convención han determinado su mayor eficacia frente a una CIG nos ha llevado a las siguientes conclusiones. En primer lugar, la clave del éxito de la Convención ha residido en su heterogeneidad, bien gestionada por la firme organización y dirección de los trabajos. Esa heterogeneidad se ha manifestado en las diversas pertenencias de los convencionales lo que ha multiplicado las vías de entendimiento. En segundo lugar, el buen funcionamiento orgánico y la dirección firme de los trabajos son una de las claves del éxito, éxito atribuible a los distintos órganos de la Convención y no sólo a Giscard.

Tercero, en el buen funcionamiento de la Convención ha sido decisivo el papel desempeñado por los Vicepresidentes, el Praesidium y la Secretaría. En cuarto lugar, los métodos en tres etapas y, especialmente, el papel de los órganos *ad hoc* han sido fundamentales en la construcción progresiva de los consensos. Quinto, no hubiera podido ser posible el éxito de la Convención sin el papel vertebrador y de estructuración del pleno llevado a cabo por los órganos informales, estamentos y familias políticas. En sexto lugar, la heterogeneidad de la Convención multiplica los intereses y estrategias en presencia, de forma que los intereses nacionales no son los únicos representados y no se producen brechas. Así, la multiplicidad de pertenencias de cada uno de los convencionales ha permitido abrir las posiciones de éxito, buscando coaliciones caso por caso.

1. La clave del éxito de la Convención es su heterogeneidad, bien gestionada por la firme organización y dirección de los trabajos. El método de Convención se caracteriza por su composición ampliada, que resulta en una mayor heterogeneidad y complejidad. El gran número de miembros y la heterogeneidad era un factor que podía traducirse o bien en la clave del éxito, o bien en imposibilidad de actuar. Las claves del éxito de la Convención han residido precisamente en la buena gestión de esa heterogeneidad, a través de un liderazgo firme de los órganos dirigentes y el apoyo-técnico político de la Secretaría.

La heterogeneidad ha multiplicado las opciones de lograr el acuerdo, en la medida en que permitía la representatividad de un número mucho mayor de intereses y estrategias. Las posiciones así estaban abiertas y no predefinidas de antemano. Ello ha permitido que, a través del intercambio de argumentos, la deliberación y el trabajo detenido en Grupos de Trabajo se delinearan líneas de acuerdo en relación a los principales dossiers. La heterogeneidad así ha permitido la formación de coaliciones variables según cada uno de los asuntos y, apoyada en la regla de decisión del consenso y la imposibilidad del veto, han garantizado el éxito de la Convención.

2. El buen funcionamiento orgánico y la dirección firme de los trabajos son una de las claves de la eficacia. éxito atribuible a los distintos órganos de la Convención y no sólo a Giscard. En los análisis generales parece que el liderazgo de la Convención estuvo exclusivamente en manos de Giscard; el análisis de su funcionamiento nos ha llevado a otra conclusión. El peso de los órganos fue diferente en las distintas etapas de la Convención, en cada una de ellas un órgano ejercerá el liderazgo y, curiosamente, cuando la capacidad de uno se agota aparecen otros órganos que dotan de nuevo dinamismo al funcionamiento de la Convención. Al comienzo de los trabajos asistimos al liderazgo en solitario del Presidente Giscard; que condujo con mano firme los trabajos a través de los métodos que él mismo diseñó. Esto le valdría fuertes críticas y reacciones por parte del Praesidium y del plenario que no se resisten a ser órganos fácilmente manipulables.

En la valoración del papel del Presidente hay que reconocerle méritos y la capacidad de que un órgano heterogéneo e impredecible pudiera avanzar hasta alcanzar su resultado final. Sin embargo, también hay que atribuirle la responsabilidad personal de decisiones puntuales y arriesgadas, como el aplazamiento de la discusión institucional y el lugar privilegiado que reservó en ella a los representantes de los Gobiernos. La discusión atropellada del dossier institucional hizo que la Convención la cerrara en falso, mostrando que no existía un consenso real. Quizás este consenso hubiera podido emerger de haberse aplicado los métodos de la

Convención y haber discutido abierta y prolongadamente los distintos asuntos en el seno de Grupos de Trabajo y/o Círculos de Reflexión.

La sola presencia de Giscard hizo de esta Convención una institución más presidencialista que la anterior, en cualquier caso, un órgano mucho mayor y más complejo que la anterior cita de la Carta también requeriría una mano más firme en la dirección de sus trabajos para que no se hundiera en el caos. El “presidencialismo” no sólo es consecuencia de la fuerte personalidad de Giscard sino también de la especial legitimidad de la que disfruta, no representando a la Convención, sino siendo el instrumento del Consejo Europeo para conducir a la Convención. Esto explica los frecuentes contactos de Giscard con sus representados –los Gobiernos- y la independencia de decisión respecto a la Convención. También es preciso reconocer que el deseo de Giscard de que la Convención triunfara sería hasta una sorpresa desagradable para más de un Gobierno.

3. En el éxito de la Convención han sido esenciales también los Vicepresidentes, el Praesidium y la Secretaría. Giscard no reinó en solitario sobre la Convención, a pesar de que su papel resulta menos visible es preciso subrayar las aportaciones insustituibles de los Vicepresidentes, mediando, negociando y persuadiendo. Especialmente en la etapa final en que Giscard se enfrenta a los Gobiernos, la capacidad de diálogo y persuasión de Amato permitiría en buena parte que los Gobiernos no bloquearan el texto consensuado. En la etapa de redacción, el liderazgo de Giscard en la etapa final de los trabajos sería sustituido por una dirección y mediación cada vez más importante del conjunto del Praesidium. Este órgano redactor fue aprobando los distintos textos de la Secretaría y diseñando el procedimiento por el cual se fue forjando el compromiso, modificando y matizando las distintas posiciones, incluso en la elección del método final.

En los tres últimos meses de la Convención, en la discusión sobre el dossier institucional, el Praesidium queda bloqueado y es incapaz de actuar porque en su seno se reproducen dinámicas de Conferencia Intergubernamental, con vetos incluso por parte del representante español. El pleno, entonces, estará listo para tomar el relevo e insuflar a la Convención el dinamismo que le hacía falta. Entrarían en juego dos de los órganos informales que se habían desarrollado en el seno de la Convención, los estamentos y las familias políticas. La actuación conjuntada y combinada de ambos harían posible la cooperación entre los dos grandes estamentos parlamentarios y su consenso en torno a un texto único sin opciones. El movimiento orquestado de la mayoría de la Convención, junto a la actitud de mediación de la Presidencia harían posible la aprobación por consenso de un proyecto de Tratado Constitucional el 13 de junio de 2003.

Todo a lo largo de los trabajos de la Convención, la Secretaría sería un verdadero actor político en la sombra, complementario del Praesidium. Su influencia en términos constitucionales vendrá dada por su capacidad de conducir los debates de la Convención a través de los documentos preparatorios, por su papel en la redacción de las conclusiones de las distintas sesiones plenarias, grupos de trabajo e, incluso, reuniones del Praesidium. Es un verdadero actor político en la medida en que tiene capacidad de mediar y de introducir elementos que repercutirían en el conjunto de la decisión de la Convención.

4. El método de tres etapas y, especialmente, el papel de los órganos *ad hoc* han sido fundamentales para la construcción de los consensos en la Convención. Los grupos de trabajo –Grupos de Trabajo y Círculos de Debate– serían órganos insustituibles y definitorios del método de Convención, en la medida en que en su seno, a través del análisis técnico y detallado, se han destilado los consensos puntuales en relación a los principales puntos de la reforma. Sobre los resultados del estudio y la argumentación de los grupos de trabajo ha sido posible la construcción del consenso final.

Los Grupos de Trabajo han sido la cuna de los grandes consensos políticos de la Convención, encontrándose en ellos la génesis de los principales avances políticos. Los Círculos de Debate, por su parte, ahondarían en el trabajo técnico. Los Grupos, en general, han mostrado una enorme eficacia, con la excepción quizás de los relativos al modelo económico y social (Gobernanza económica y Europa Social). Los consensos sólidos que estos producirían se incorporarían directamente a la propuesta de la Convención. En términos de método, además, su reducido tamaño ayudaría al desarrollo de dinámicas deliberativas y de un conocimiento estrecho de los convencionales, esencial para la química de la Convención.

Los asuntos que no se han abordado a través de los grupos de trabajo, sino a través de otras dinámicas, en comparación han ofrecido pobres resultados en términos de eficacia. La importancia de los grupos de trabajo en el método de la Convención viene dada por el alto porcentaje de sus recomendaciones que perdurarán en el Tratado-Constitución aprobado finalmente por los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea.

5. No hubiera podido ser posible el éxito de la Convención sin el papel vertebrador y de estructuración del pleno llevado a cabo por los órganos informales, estamentos y familias políticas. Tanto los estamentos como las familias políticas fueron formaciones orgánicas que se produjeron espontáneamente en el seno de la Convención desde los inicios. En sus reuniones en los márgenes de las sesiones plenarias buscaban desde el principio intercambiar puntos de vista y aunar posiciones respecto a los distintos puntos del debate. Su importancia crecerá con el desarrollo de la Convención, convirtiéndose en elementos insustituibles en la forja del

consenso final. La organización del pleno por estamento o grupos políticos podría haber conducido a un enfrentamiento de posiciones por la defensa abierta de intereses institucionales o partidistas. Su carácter informal, sin embargo, ha permitido servir de elementos de cohesión transversal y ayudar a la mediación.

La función que han desarrollado ha sido, cada uno en su ámbito de actuación, la de servir de elementos vertebradores. Así, siguiendo las dinámicas que dieron éxito en la experiencia de la Carta, el Praesidium se dirigió a los estamentos para tratar de negociar uno a uno con ellos una propuesta de consenso. Todos los estamentos, salvo el de los Gobiernos, trabajaron por lograr una posición de negociación común. En el logro de esta posición común se desveló la importancia de las familias políticas, en dos sentidos. Los dos estamentos parlamentarios lograron sus posiciones comunes a través del trabajo y la negociación entre las tres principales familias políticas. A continuación, la posición parlamentaria común del Parlamento Europeo y los Parlamentos Nacionales que sería la clave del consenso final pudo lograrse a través de la acción vertebradora horizontal de las familias políticas.

6. La heterogeneidad de la Convención multiplica los intereses y estrategias en presencia, de forma que los intereses nacionales no son los únicos representados y no se han producido brechas. El rasgo fundamental de la Convención frente a la CIG es que es la institución de un sistema político complejo y no sólo una Conferencia internacional. Esto se plasma en que los convencionales van a llevar en la Convención toda la variedad de intereses y pertenencias y la complejidad que caracterizan a este peculiar sistema político. Así en cada convencional residirán una multitud de pertenencias, la pertenencia a un Estado, la pertenencia a una institución nacional o europea, ejecutivo o legislativo, una ideología, una concreta visión de qué Europa debemos construir.

Esta multiplicidad de pertenencias ha permitido, por una parte, el desarrollo de dinámicas deliberativas y, por otra, la construcción de infinidad de coaliciones variables a favor de una posición y de otra completamente distinta la vez siguiente. La complejidad de la Convención ha sido la clave del éxito para que los intereses nacionales no sean los únicos en presencia y condicionen toda la negociación y para que no se hayan producido brechas en el minisistema político que es la Convención. Contra lo que defienden algunos autores, no se ha producido una brecha entre Estados grandes y pequeños en la Convención. Una brecha sería una división capaz de condicionar todo el conjunto de los trabajos de la Convención. La división de los Gobiernos en relación a este tema, que no del conjunto de la Convención, reproduce simplemente dinámicas de CIG en un asunto conducido a través de métodos intergubernamentales.



Las claves de la eficacia de la Convención residieron precisamente en la existencia de pertenencias múltiples de cada uno de los convencionales, y consecuentemente una diversidad de intereses a impulsar, lo que hizo que no se produjeran brechas susceptibles de obstaculizar el consenso. Esas pertenencias múltiples multiplicaron las posibles soluciones que contentaran parcialmente a todos los convencionales. Indudablemente en ello tuvo un protagonismo fundamental la llamada “química de la Convención”, esto es, el conocimiento mutuo y el desarrollo de relaciones personales de confianza que hizo posible el acercamiento de posiciones y la negociación cara a cara. Esa “química” permitió el desarrollo de numerosas redes informales y encuentros entre bambalinas que fueron decisivos a la hora de discutir, convencer al contrario y forjar el consenso final.

Por todo ello, las claves de la eficacia del método de Convención residen en una heterogeneidad bien conducida por parte de los órganos de la Convención, heterogeneidad que se ha aprovechado para aprovechar las oportunidades de encuentro y consenso que permitían la multiplicidad de pertenencias de cada convencional y de intereses en presencia.

## **CAPÍTULO 9: LA APORTACIÓN DEL TRATADO-CONSTITUCIÓN A LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA (I).**

### **9.1. INTRODUCCIÓN: LA APORTACIÓN DE LA CONVENCION EUROPEA A LA EXPLICITACIÓN DEL MODELO POLÍTICO DE LA UNIÓN EUROPEA.**

El resultado del proceso político de la Convención Europea y de la CIG 2003-2004 supone una innovación en la historia de la integración europea: un Tratado por el que se establece una Constitución para Europa<sup>1</sup>. Los textos de Derecho Originario europeo han sido tradicionalmente Tratados de tipo internacional. Por el contrario, el proceso político del debate sobre el futuro de Europa y de la Convención Europea ha dado como resultado que se mencione, por primera vez, el término Constitución en el Derecho Originario europeo.

El propio Prefacio que la Convención antepone a su proyecto de Tratado-Constitución mencionaba que “La Declaración de Laeken planteaba asimismo la cuestión de si la simplificación y la reorganización de los Tratados no deberían preparar el terreno para la adopción de un texto constitucional”<sup>2</sup>. Esa es la pregunta fundamental a hacerse en relación al Tratado-Constitución, si éste simplemente ha procedido a una simplificación y reorganización de los textos fundacionales de la Unión o aporta a la estructura de la Unión Europea elementos constitucionales nuevos<sup>3</sup>. Desde otro punto de vista, el interrogante que nos planteamos es si

---

<sup>1</sup> En este capítulo y en el siguiente haremos frecuente referencia al proyecto de la Convención Europea –el Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, de 13 de junio y 10 de julio de 2003, (DO C169, de 18.07.2003, pp. 1-105)- como antecedente y propuesta de base del texto final. Sin embargo, el texto que se estudiará es el que surge como resultado del proceso de la Convención y la CIG y que fue firmado por los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la Unión Europea –Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, 29 de octubre de 2004, DO C 310, de 16.12.2004.

<sup>2</sup> CONVENCION EUROPEA, *Prefacio al Proyecto por el que se instituye una Constitución para Europa*. En el Tratado-Constitución finalmente adoptado por la CIG y firmado por los Jefes de Estado y de Gobierno el Prefacio desapareció, como no podía ser de otra manera, dado que era un simple texto de presentación del trabajo de la Convención, de su Proyecto de Tratado-Constitución, dirigido a la institución que se lo había encargado, el Consejo Europeo.

<sup>3</sup> Para unos supondrá una refundación total de la Unión Europea; otros, sin embargo, como es el caso del Gobierno británico insistirán en que su principal función ha sido poner orden en el Derecho Originario de la Unión. Esta es la tesis que el Gobierno de Blair defenderá ante su Parlamento en su Libro Blanco en relación a la reforma. Véase al respecto:

la mención del término Constitución es simplemente retórica y no existe ninguna aportación a la lógica de los Tratados. O, si por el contrario, el Tratado-Constitución cuenta con elementos que nos permitan considerarlo una Constitución y si esto es así que repercusiones tiene para la dimensión política de la construcción europea.

En este capítulo y el capítulo 10, por tanto, trataremos de verificar dos de nuestras de hipótesis que están intrínsecamente unidas entre sí<sup>4</sup>. La primera de ellas sostiene que el Tratado-Constitución, instrumento de naturaleza dual como la propia Unión Europea, explicita la naturaleza política de la Unión Europea en la senda de la constitucionalización. La segunda de ellas, por su parte, valora la aportación de conjunto, defendiendo que incide en la estrategia de la integración, se abandona el método funcionalista para pasar a uno federalista, esto es, de explicitación del objetivo político de la integración<sup>5</sup>.

Para demostrar nuestras hipótesis estudiaremos algunos de los elementos del Tratado-Constitución, aquellos que, a nuestro juicio, tienen una mayor relevancia en relación a la explicitación del modelo político<sup>6</sup>. Como apoyo a nuestro análisis hemos elaborado una tabla relativa a las aportaciones en términos de modelo político del Tratado-Constitución, en la cual examinamos, en la misma línea del análisis político de los Tratados que llevamos a cabo en el Capítulo 2, qué elementos constituyen una innovación, cuáles una explicitación o una mejora<sup>7</sup>.

Veremos si, dentro de la referencia al Tratado Constitucional se ha seguido simplemente un ejercicio de simplificación y reorganización del Derecho Originario europeo o si existe una aportación constitucional en términos políticos<sup>8</sup>. Estudiaremos si supone una ruptura con los Tratados anteriores o, por el contrario, el nombre de Constitución es simplemente una mención retórica y no se añade nada nuevo. El objetivo, por tanto, es ver si este Tratado-Constitución aporta algo a la explicitación política de la Unión Europea en la senda constitucional o sigue el modelo político de los Tratados de la etapa de la mutación.

---

SECRETARY OF STATE FOR FOREIGN AND COMMONWEALTH AFFAIRS, *A Constitutional Treaty for the EU. The British Approach to the European Union Intergovernmental Conference 2003*, September 2003. En el mismo sentido, Gisela Stuart recoge una afirmación de Peter Hain, representante del Gobierno británico, que dice que tres cuartos de la Constitución es puesta en orden aunque reconoce que el cuarto restante supone "crear un nuevo orden constitucional para una nueva Europa unida". Gisela STUART, *The Making of Europe's Constitution*, London, The Fabian Society, 2003, p. 4.

<sup>4</sup> El análisis de las aportaciones al modelo de la Unión Europea del Tratado-Constitución se desarrollará a lo largo de este Capítulo –el 9- y el próximo, -el 10-. La división en dos capítulos sólo responde a una necesidad de espacio, no a razones metodológicas, siendo parte ambos capítulos de un análisis común. Quiere esto decir que las conclusiones comunes a ambos capítulos se recogerán al final del Capítulo 10.

<sup>5</sup> El método funcionalista busca la integración en ámbitos sectoriales sin definir el objetivo final. Sin embargo, la estrategia federalista busca el establecimiento de un pacto político entre las partes, explicitando la naturaleza política de la integración. El Profesor Mariscal ha estudiado el Proyecto de Tratado a la luz de las principales teorías de la integración europea, véase al respecto: Nicolás MARISCAL, "Cuatro lecturas del Proyecto de Tratado de Constitución Europea", *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 31, 2004, pp. 101-136.

<sup>6</sup> Quiere esto decir que no se va a examinar todo el articulado del Tratado-Constitución, ni siquiera en la parte I, sino sólo aquellas disposiciones que, a nuestro juicio, presentan aportaciones relevantes para el modelo político europeo.

<sup>7</sup> Esa tabla se encuentra en el anexo; es la nº 8 del Anexo IV.

<sup>8</sup> En el Capítulo 3, exponíamos el renacer del debate constitucional en el año 1999-2000 en torno a la idea de simplificación y reorganización de la maraña de Tratados existentes. Se llevaron a cabo, incluso, distintos ejercicios de refundición del Derecho Originario en un Tratado Constitucional, a derecho constante.

Para Wessels y Reh el resultado de la Convención podía bien “proseguir con el tradicional camino de reformas autoperpetuadas o alternativamente poner fin a la dinámica de revisión de los Tratados definiendo la finalidad de Europa en un texto jurídico”<sup>9</sup>. Veremos, por tanto, si se hace una cosa u otra, se continua con el sistema incremental de definición del modelo político a través de reformas encadenadas, propio del neofuncionalismo. O, si por el contrario, se opta por definir la naturaleza y el objetivo de la integración europea en un texto jurídico.

Un segundo objetivo de este capítulo es examinar el modelo político que surge de un método diferente de política constitucional, el de la Convención. Estableceremos así una comparación con el modelo político que había salido de las CIGs encadenadas y que hemos expuesto en sus rasgos fundamentales en el Capítulo 2. Trataremos de ver si el cómo se redacta y acuerda un texto fundacional europeo incide en el qué, en ese texto. Dicho de otra manera, intentaremos ver si los diferentes métodos de política constitucional tienen incidencia en el modelo que surge de la reforma y si a diferentes métodos corresponden distintos modelos<sup>10</sup>.

Vamos a analizar específicamente las partes “constitucionales” del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa –a partir de ahora Tratado-Constitución- y en algunos de los aspectos que nos parecen más significativos, habiendo decidido descartar otros<sup>11</sup>. Esto es, las Partes I y II del Tratado-Constitución, que son las expresamente elaboradas a través del método de Convención y a las que la doctrina les reconoce un valor netamente constitucional<sup>12</sup>. La Parte III no es más que una refundición de los anteriores Tratados y no ha sido directamente redactada por la Convención Europea, como veíamos en el Capítulo 6, sino que es el resultado de un Grupo de Expertos juristas. Será solamente examinada en relación a las innovaciones políticas que surjan de la Parte I y no en lo que tiene de refundición. La Parte IV, dedicada a las disposiciones finales, sólo será tomada en cuenta en relación a los procedimientos de revisión y entrada en vigor del Tratado-Constitución, pero no en lo relativo a las disposiciones jurídicas de aplicación del Tratado-Constitución y continuidad y sucesión de Tratados.

<sup>9</sup> Christine REH y Wolfgang WESSELS, “Towards an Innovative Model of Treaty Reform? Three Sets of Expectations for the Convention”, *Collegium*, nº 24, Summer 2002, pp. 17-42, p. 23.

<sup>10</sup> Decantándose por la respuesta afirmativa Wessels y Diedrichs consideran que “La Convención es una cuna para una nueva visión de la Unión frente a Amsterdam y Niza que eran simplemente reformas de ingeniería técnica”. Wolfgang WESSELS y Udo DIETRICH, “¿Qué quiere ser Europa? La paradoja de la fuerza y la debilidad europeas”, *La Vanguardia Dossier*, nº 6, abril-junio 2003, p. 11.

<sup>11</sup> Como aclarábamos en el Capítulo 1 hemos optado por utilizar la terminología Tratado-Constitución frente a la generalizada Tratado Constitucional. El criterio que nos guía en esa preferencia es que, a nuestro juicio, la expresión Tratado-Constitución refleja mejor la naturaleza dual de este instrumentos jurídico peculiar que es a la vez un Tratado internacional y una Constitución, sin que exista una relación de jerarquía entre ambos términos. La naturaleza dual del Tratado-Constitución manifiesta, por su parte, la naturaleza dual de la Unión Europea, que es también a la vez organización internacional y sistema político complejo.

<sup>12</sup> Cabe recordar que la Parte I constituye el grueso de los trabajos de la Convención Europea y que la Parte II, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, fue redactada por la Convención de la Carta de 2000. La Convención Europea meramente consensuó su incorporación al Tratado Constitucional como Parte II, aprobando algunas modificaciones técnicas pero sin alterarla en lo sustancial.

Las Partes I y II van a ser examinadas en relación de su aportación al modelo político de la Unión Europea y su constitucionalización. El elemento que ha guiado nuestro análisis es una consideración funcionalista del Tratado-Constitución como Constitución. Así, hemos agrupado su estudio según el criterio de su función política. En primer lugar, se estudian los elementos que, a nuestro juicio, podrían definir el “contrato social” base de la existencia de la Unión Europea, contrato entre ésta y sus dos fuentes de legitimidad, sus ciudadanos y sus Estados. Para ello estudiaremos qué añade y en qué incide el Tratado-Constitución en la naturaleza política de la Unión Europea, si tiene alguna relevancia para ella el que el Tratado se llame “Constitución” y si se define o no la finalidad de Europa, esto es, su proyecto político.

En segundo lugar, seguimos estudiando la función de una Constitución como garantista, esto es, de preservación de los derechos de sus integrantes frente a un ejercicio abusivo del poder político. Así analizaremos si el Tratado-Constitución explicita y clarifica las relaciones entre los entes político-territoriales que componen la Unión, esto es, la propia Unión Europea, sus Estados y regiones y entidades locales. Para ello, se estudiarán las innovaciones en relación a los principios de la relación tanto con los Estados miembros como con sus niveles políticos internos, la delimitación de competencias y el control de la aplicación del principio de subsidiariedad y las reglas aplicables tanto a la adhesión como a la retirada de la Unión y las obligaciones derivadas de la pertenencia a la misma. Desde la misma óptica, se expondrán los avances relativos a la relación de la Unión con sus ciudadanos, fundamentalmente lo relativo a la vigencia de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, redactada por la primera Convención y las nuevas disposiciones concernientes a la vida democrática de la Unión Europea.

En cuarto lugar, y ya en el capítulo 10, vamos a examinar los aspectos del Tratado-Constitución que siguen la lógica de las revisiones anteriores, las de los Tratados. Así, estudiaremos los dos vectores tradicionales, la democratización y la cesión de nuevas competencias. En el marco del primero, se examinarán los principales avances en lo relativo al funcionamiento de la Unión. Veremos si de la ambiciosa reforma institucional que buscaba la eficacia se sigue un cambio de modelo institucional. Se estudiará, también, la simplificación de las normas jurídicas y de los procesos de toma de decisión, que persiguen tanto la democracia como la eficacia.

Se analizará también el Tratado-Constitución en relación a la atribución de nuevas competencias, esto es, si en esta nueva revisión de los Tratados de la Unión han existido nuevas cesiones de soberanía que se hayan plasmado en nuevas bases jurídicas que permitan desarrollar nuevas políticas o en la profundización de alguna de las políticas preexistentes. Por último, estudiaremos los mecanismos del Tratado-Constitución para su revisión.

Especialmente, consideraremos si el nuevo procedimiento de revisión del Tratado-Constitución, redundará en la eficacia de nuevas reformas y si, por sí mismo, contribuye igualmente a la explicitación política de la Unión Europea.

## **9.2. LA EXPLICITACIÓN DE LA NATURALEZA POLÍTICA DE LA UNIÓN EUROPEA.**

En el discurso inaugural de la Convención, Romano Prodi planteaba cuál era a su juicio el objetivo que debía alcanzar la Convención: “Tenemos que dotarnos de una Constitución que señale el nacimiento de una Europa política”<sup>13</sup>. La Unión Europea había comenzado como una integración en ámbitos económicos y técnicos y en los últimos quince años se había “comenzado a construir una unión política” y “una cooperación en los ámbitos de la política social, el empleo, el asilo, la inmigración, la policía, la justicia y la política exterior, así como una política común de seguridad y defensa”<sup>14</sup>. Veremos, en este epígrafe, cuál es la aportación del Tratado-Constitución a la naturaleza política europea, si puede sostenerse, como deseaba Prodi, que del Tratado-Constitución nace una nueva Europa política.

Es imagen y ejemplo del deseo de los políticos europeos y de los convencionales de poner de manifiesto la naturaleza política de Europa el hecho de que se denomine al nuevo Tratado firmado en Roma “Constitución Europea” y que se hable de Tratado Constitucional por políticos y doctrina<sup>15</sup>. Vamos a tratar de examinar la relevancia que pueda tener para la explicitación

<sup>13</sup> Romano PRODI, *Discurso en la sesión inaugural de la Convención sobre el futuro de Europa*, Bruselas, 28 de diciembre de 2002, (CONV 04/02), p. 9.

<sup>14</sup> CONSEJO EUROPEO, *Declaración sobre el futuro de la Unión Europea*, Conclusiones de la Presidencia, Anexo I, Laeken, 14 y 15 de diciembre de 2001, en: <http://ue.eu.int>. Es el documento nº 5 del Anexo I.

<sup>15</sup> Es indudable la expectación que ha despertado entre la doctrina la aprobación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Se han realizado numerosos trabajos tanto por parte de politólogos como juristas valorando su alcance y contenidos. Entre los numerosos y valiosos análisis jurídicos realizados destacaríamos los siguientes estudios: Enoch ALBERTI ROVIRA, *El Proyecto de nueva Constitución europea: Balance de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004; Olivier BEAUD, Arnaud LECHEVALIER, Ingolf PERNICE y Sylvie STRUDEL, *L'Europe en voie de Constitution. Pour un bilan critique des travaux de la Convention*, Bruxelles, Bruylant, 2004; Gráinne de BÚRCA, *The European Union Constitution*, Groningen, Europa Law Publishing, 2005; Laurence BURGORGUE-LARSEN y Anne LEVADE (Eds.), *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, Bruxelles, Bruylant, 2005, (3 tomos); Marta CARTABIA, Bruno DE WITTE y Pablo PÉREZ TREMPES (Dirs.), *Constitución europea y Constituciones nacionales*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005; Carlos CLOSA MONTERO y Natividad FERNÁNDEZ SOLA (Coords.), *La Constitución de la Unión Europea*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005; Vlad CONSTANTINESCO, Yves GAUTIER y Michel VALÉRIE (Dirs.), *Le Traité établissant une Constitution pour l'Europe: analyses et commentaires*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 2005; Étienne DE PONCINS, *Vers une Constitution européenne. Texte commenté du projet de traité constitutionnel établi par la Convention européenne*, Paris, Editions 10/18, 2003; Étienne DE PONCINS, *Vers une Constitution européenne. Texte commenté du projet de traité constitutionnel établi par la Convention européenne*, Paris, Editions 10/18, 2003; Antonio LÓPEZ PINA, *Europa, un proyecto irrenunciable. La Constitución para Europa desde la teoría constitucional*, Madrid, Dykinson, 2004; Araceli MANGAS MARTÍN, *La Constitución Europea*, Madrid, Iustel, 2005; Guy MILTON, Jacques KELLER-NOELLET y Agnieszka BARTOL-SAUREL, *The European Constitution: Its Origins, Negotiation and Meaning*, London, John Harper, 2005; Paul NIHOUL y Olivier DE SCHUTTER, *Une Constitution pour l'Europe. Réflexions sur les transformations du droit de l'Union européenne*, Bruxelles, Larcier, 2004; Michael O'NEILL, *EU Constitution Political Analysis*, London, Routledge, 2006; Santiago PETSCHEN VERDAGUER, *La Constitución Europea. Una visión desde la perspectiva del poder*, México, Plaza y Valdés, 2005; Jean-Claude PIRIS, *The European Constitution: A Legal Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006; Lucia Serena ROSSI (Dir.), *Vers une nouvelle architecture de l'Union européenne. Le projet de Traité-Constitution*, Bruxelles, Bruylant, 2004; Dimitris N. TRIANTAFYLLOU, *La Constitution de l'Union européenne selon le Traité de Rome de 2004. Les choix clés de la Convention et de la Conférence Intergouvernementale*, Bruxelles, Bruylant, 2005; Jacques ZILLER, *The European Constitution*, The Hague, Kluwer, 2005.

política de la Unión Europea la generalización de esa denominación y si estamos en presencia de un Tratado, de una Constitución o de ambos a la vez. En cualquier caso, es preciso subrayar desde el inicio cómo la generalización y aceptación de un cierto lenguaje constitucional muestra y subraya la percepción creciente de la naturaleza política de la Unión Europea.

El Tratado-Constitución comienza dedicando un título, el Primero, a “la definición y los objetivos de la Unión”, en el cual aborda la creación de la Unión, sus valores y objetivos. En el marco del actual Tratado de la Unión Europea se aborda la creación de la Unión y también los valores y objetivos en su Título I, relativo a las disposiciones comunes. Examinaremos en estos apartados las diferencias entre uno y otro y si hay aportaciones en términos políticos o, si por el contrario, podemos mantener que entre una regulación y otra no hay diferencias de peso. Además se considerará si innovaciones propias del Tratado-Constitución como la introducción de un artículo relativo a los símbolos de la Unión o la creación de la personalidad jurídica de la Unión tiene efectos en la naturaleza y configuración de ésta.

### **9.2.1. La naturaleza dual del Tratado-Constitución.**

La cuestión de la naturaleza del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa es una de las que ha hecho correr más tinta entre la doctrina tanto jurídica como política<sup>16</sup>. Para unos no deja de ser un Tratado internacional, otros consideran que es una verdadera Constitución, mientras que un tercer grupo sostiene que tiene elementos de uno y otra, poniendo el énfasis en distintos de ellos<sup>17</sup>. Nosotros defendemos la naturaleza dual del Tratado-Constitución afirmando que es a la vez Tratado internacional y Constitución, lo que refleja y responde a la doble naturaleza de la Unión Europea que es a la vez

---

<sup>16</sup> La discusión sobre si la Unión Europea puede o no contar con una Constitución viene siendo debatida en los últimos años, caracterizada por distintas posiciones irreconciliables entre sí. En primer lugar, encabezados por Grimm, estarían los que niegan la posibilidad de que la Unión Europea cuente con una Constitución, debido a que no cuenta con un Pueblo que pueda ser la base democrática de un acto constituyente. En segundo lugar se encuentran los que Brand llama “internacionalistas defensivos” que también niegan la posibilidad de que un orden internacional como la Unión cuente con una Constitución que es propia de los órdenes federales y estatales. En tercer lugar, tendríamos a los que defienden la posibilidad y conveniencia de una Constitución Europea, sosteniendo que ella misma creará el “demos” a través de la generación de un patriotismo internacional. Su más destacado exponente es Jürgen Habermas. Por último, otros autores como Weiler se pronuncian en contra de una Constitución Europea porque, a su juicio, perjudicaría más que beneficiaría el proceso de constitucionalización progresiva europea. Para un estudio detallado de las posiciones doctrinales mayoritarias en relación a la conveniencia de que la Unión cuente o no con una Constitución, véase: Michiel BRAND, “Affirming and Refining European Constitutionalism: Towards the Establishment of the First Constitution for the European Union”, *EUI Working Paper Law*, nº 2, 2004. La exposición de la teoría del “no-demos” de Grimm puede encontrarse en: Dieter GRIMM, “Does Europe need a Constitution?”, *European Law Review*, nº 1, 1995, pp. 282 y ss. Por la tesis contraria en debate, la de la Constitución creadora del “demos”, véase: Jürgen HABERMAS, “Por qué Europa necesita una Constitución”, *New Left Review*, nº 11, nov-dic. 2001, pp. 5-25.

<sup>17</sup> Como defiende Díez-Picazo existe una gran proximidad y dificultad de distinguir entre Tratados internacionales que dan naciendo organizaciones internacionales multilaterales de integración y Constituciones federales, como es el caso. Véase al respecto el Capítulo nº 4 “Tratados y Constitución” en: Luis María Díez-PICAZO, *Constitucionalismo de la Unión Europea*, Madrid, Civitas, 2002, pp. 81-110.

intergubernamental y federal. En la medida en que la Unión Europea es un sistema sui-generis, está regulado por un instrumento jurídico que también tiene una cierta peculiaridad.

Un gran número de autores subraya que el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa sigue siendo un Tratado de Derecho Internacional, que deroga otros Tratados de la misma naturaleza<sup>18</sup>. Esto viene refrendado tanto por el Preámbulo como por la forma de entrada en vigor y reforma, basada en la unanimidad y la ratificación nacional de todos los Estados miembros que supone que la competencia de la competencia sigue en manos de los Estados<sup>19</sup>. Aunque el propio texto se refiera a sí mismo a lo largo de casi todo el articulado (con la excepción de la Parte IV) como Constitución la realidad jurídica para ellos no es otra que un Tratado Internacional.

Otro grupo de autores sostiene que el Tratado-Constitución puede ser calificado de verdadera Constitución, en la medida en que reúnen todos los criterios de las Constituciones clásicas. En este sentido, para Ziller se trata de una Constitución ya que sigue la tradición del contrato social y cumple todas las funciones propias de las Constituciones desde el siglo XVIII: reconoce los derechos de los ciudadanos, organiza las relaciones entre gobierno y gobernados y establece un sistema de control del poder mediante pesos y contrapesos<sup>20</sup>. Puntischer, desde una visión politológica, es de una opinión similar: para ella reúne los tres elementos propios de una Constitución: una garantía contractual –se crea una organización para proteger los derechos de los ciudadanos-, una garantía organizativa –recoge la organización institucional y la separación de poderes- y una garantía representacional –asegura la igual representación de todos los ciudadanos en el cuerpo jurídico<sup>21</sup>.

Muchos autores, por el contrario subrayan la idea de que es Tratado y Constitución a la vez<sup>22</sup>. Se presentan, sin embargo, algunas variaciones entre la forma de entender la relación entre

<sup>18</sup> Entre los autores que sostienen que estamos en presencia de un Tratado internacional, podemos citar a: Araceli MANGAS MARTÍN, *La Constitución Europea*, op. cit., pp. 19-22; Eric L'HELGOUALC'H, "Le Traité établissant une Constitution pour l'Europe, une étape dans la dynamique constitutionnelle européenne", *Cahiers européens de Sciences-Po*, nº 3, 2005; Franklin DEHOUSSE y Wouter COUSSENS, "El Tratado Constitucional de la Convención para Europa: un texto demasiado convencional", en: José VIDAL-BENEYTO (Coord.), *El reto constitucional de Europa*, Madrid, Dykinson, 2005, pp. 27-72, p. 66. Esta misma posición es defendida por Javier Roldán Barbero, que desarrolla en un trabajo los rasgos internacionalistas del Tratado-Constitución: Javier ROLDÁN BARBERO, "El Derecho Internacional y el Tratado Constitucional Europeo", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 8, 2004.

<sup>19</sup> El "poder constituyente" en la Unión no es propio de ésta sino que pertenece a los Estados miembros, lo que limita la autonomía de la Unión como orden constitucional interno. Basándose en ello, Maulin considera que el Tratado constitucional es un Tratado y no un Pacto, que sería suscrito entre ciudadanos y pueblos de la Unión. Véase al respecto: Éric MOULIN, "Révision d'un Traité ou émergence d'un pouvoir constituant? La procédure d'adoption et de révision de la Constitution européenne", en: Olivier BEAUD, Arnaud LECHEVALIER, Ingolf PERNICE y Sylvie STRUDEL, *L'Europe en voie de Constitution...*, op. cit., pp. 289-303.

<sup>20</sup> Jacques ZILLER, *The European Constitution*, op. cit., p. 2.

<sup>21</sup> Sonja PUNTSCHER RIEKMANN (Dir.), *Constitutionalism and Democratic Representation in the European Union*, Vienna-Brussels, Austrian Academy of Sciences, Trans European Policy Studies Association, 2003, pp. 16-17.

<sup>22</sup> Véase, a título de ejemplo: Jean-Paul JACQUÉ, "Les principes constitutionnels fondamentaux dans le projet de traité établissant la Constitution européenne", en: Lucia Serena ROSSI, *Vers une nouvelle architecture de l'Union européenne...*, op. cit., pp. 47-62; Gil Carlos RODRÍGUEZ IGLESIAS, "La constitucionalización de la Unión Europea", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 16, 2003, pp. 893-896, p. 893; Jürgen SCHWÄRZE, "Guest editorial: The Convention's Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe", *Common Market Law Review*, vol. 40, nº 5, 2003, pp.



Tratado y Constitución. El propio Giscard d'Estaing consideraba que el contenido del texto es una Constitución que, sin embargo, toma la forma de un Tratado, pues, a diferencia de una constitución nacional, los poderes atribuidos a la Unión se derivan de los Estados que celebran el Tratado<sup>23</sup>. Amato y Ladenburger coinciden en defender la idea de un envoltorio de Derecho Internacional que encierra una Constitución<sup>24</sup>. Para Paz Andrés es “una Constitución aprobada por Tratado”<sup>25</sup>.

Vitorino y Barnier, por su parte, sostienen que en el Tratado Constitucional ven una Constitución: un documento que va más allá de un Tratado internacional ordinario y que es nada menos que un contrato político con los ciudadanos<sup>26</sup>. Aldecoa defiende la misma idea: que el Tratado-Constitución es Tratado internacional en su forma de conclusión, ratificación y entrada en vigor y en el momento de su vigencia se transmutará en Constitución<sup>27</sup>. Quermonne considera que, al codificar en la Parte III los actuales Tratados y reemplazarlos por uno nuevo sigue la lógica del Tratado; pero que al democratizar las instituciones y dar vigencia jurídica a la Carta hace pensar en una Constitución<sup>28</sup>.

Nosotros apoyamos la idea de la dualidad de que es un Tratado y una Constitución a la vez, de ahí que utilicemos el término Tratado-Constitución, para reflejar esa igualdad de características sin que exista jerarquía entre uno y otra<sup>29</sup>. Es Tratado Internacional en la forma y Constitución en el contenido. Es Tratado Internacional por su origen, entre Estados, y Constitución, por su función, organizar un sistema político. Es Tratado en la medida en que es concluido por Estados, en que organiza un sistema político a partir de la atribución de competencias por parte de los Estados. Es Constitución, ya que por una parte sigue siendo de total aplicación la

---

1037-1045; Andrea MANZELLA, “La Constitution européenne: une véritable Constitution?”, en: Lucia Serena ROSSI, *Vers une nouvelle architecture de l'Union européenne...*, op. cit., pp. 63-76.

<sup>23</sup> CONVENCION EUROPEA, *Informe resumido del pleno*, 27 y 28 de febrero de 2003, (CONV 601/03), p. 1.

<sup>24</sup> El propio Amato sostiene que se apoya fundamentalmente en el proceso de reforma y entrada en vigor para considerarlo así. Giuliano AMATO, “Preface”, en: Jacques ZILLER, *The European Constitution*, op. cit., p. xi; Clemens LADENBURGER, “Introductory Comments on the Convention Method, and on Some Features of an Improved Constitutional Charter”, en: Luis ORTEGA (Ed.), *Studies on European Public Law. The Europeanization of Public Law and the European Constitution*, Valladolid, Lex Nova, 2005, pp. 131-180, p. 134.

<sup>25</sup> Paz ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, “Hacia una Constitución Europea: comentarios sobre los trabajos de la Convención”, *Revista General de Derecho Europeo*, nº 1, 2003, p. 4.

<sup>26</sup> Antonio VITORINO y Michel BARNIER, “A Constitution for Europe: consequences of a political choice”, en: Georgios DIMITRAKOPOULOS y Georgios KREMLIS (Eds.), *A New Constitutional Settlement for the European Union*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 17-22, esp. la p. 18.

<sup>27</sup> Francisco ALDECOA LUZARRAGA, “Comentarios al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa ¿Qué es? ¿Un Tratado o una Constitución?”, *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, Madrid, Real Instituto Elcano y Biblioteca Nueva, 2004, pp. 19-85, p. 39; Michel CLAPIÉ, “Traité ou Constitution? À propos du projet de Constitution de l'Union européenne”, *Le Dalloz*, année 180, avril 2004, pp. 1176-1179.

<sup>28</sup> Jean-Louis QUERMONNE, “Le traité constitutionnel européen, est-il un acte fondateur?”, *Politique Étrangère*, nº 2, 2005, pp. 245-256, p. 245.

<sup>29</sup> El concepto de Tratado-Constitución es utilizado por distintos autores como sinónimo de Tratado constitucional, sin añadir ningún matiz nuevo. Nosotros utilizamos este concepto como diferente de Tratado constitucional. Así queremos subrayar con el mismo la igualdad de las dos naturalezas y no que la naturaleza de Tratado prima sobre la de Constitución, como se deduce del concepto Tratado Constitucional, ni que sea sólo una Constitución, como podría inferirse de la sola utilización del término “Constitución Europea”. Como un ejemplo del uso del término Tratado-Constitución véase la obra colectiva: Lucia Serena ROSSI (Dir.), *Vers une nouvelle architecture de l'Union européenne. Le projet de Traité-Constitution...*, op. cit.

consideración del Tribunal de Justicia de que el Tratado-Constitución constituya la Carta constitucional de la Unión.

Su valor como Constitución se incrementa en tanto que la propuesta elaborada por la Convención tiene una clarísima función garantista hacia las dos legitimidades de la Unión Europea, ciudadanos y Estados. A través de la explicitación de la protección de los Derechos Fundamentales garantiza éstos frente al poder público europeo. Instrumentos como la delimitación de competencias, la creación del doble procedimiento político y judicial de control del ejercicio del principio de subsidiariedad y el incremento de la supervisión de los Parlamentos Nacionales tienen la función garantista también de evitar la extramilitación en las competencias europeas por parte de las instituciones comunes y por tanto proteger tanto las competencias nacionales como, en su caso, las regionales. La Constitución, por último, establece el equilibrio entre los poderes europeos en la medida en que establece una estructura institucional apoyada en pesos y contrapesos.

La naturaleza dual del Tratado-Constitución tiene el efecto de explicitar la naturaleza basada en la doble legitimidad de la Unión Europea: intergubernamental y federal a la vez. Responde a la realidad de una organización que, sin dejar de tener su origen en los Estados miembros, cada vez se está configurando más como un sistema político propio que va adoptando las reglas de democracia propias del constitucionalismo de base nacional. Como sostiene Chopin, este instrumento señala su naturaleza a medio camino entre el Tratado de Derecho Internacional y la Constitución de Derecho público interno: “permite escapar al dualismo del derecho público, que separa los órdenes jurídicos internacional e interno y que parece prohibir la idea misma de una Unión compuesta de Estados y de naciones que conservan su existencia política después de la conclusión del pacto”<sup>30</sup>.

El doble carácter del Tratado-Constitución es también consecuencia de la misma legitimidad dual del órgano que está en su origen, la Convención Europea. Así hasta el propio Tratado-Constitución, en su Preámbulo, reconocerá esta realidad de su origen en la Convención Europea, representante de ciudadanos y Estados: “Agradecidos a los miembros de la Convención Europea por haber elaborado el proyecto de esta Constitución en nombre de los ciudadanos y los Estados de Europa”<sup>31</sup>. En su carácter de pacto contractual entre las dos soberanías se refuerza más su carácter constitucional<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> Thierry CHOPIN, “La Convention: un moment constituant pour l'Europe?”, *Politique étrangère*, n<sup>o</sup>s 3-4, 2003, pp. 1-11, p. 2. Este autor sostiene que el término Tratado Constitucional es un oxímoron, esto es, la combinación en una misma estructura de dos palabras o expresiones de significado opuesto que originan un nuevo sentido.

<sup>31</sup> Preámbulo, *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*.

<sup>32</sup> En el mismo sentido, Chopin sostiene que “la noción de tratado constitucional permite garantizar la pluralidad de poderes constituyentes estatales y nacionales, superando la estricta lógica diplomática de negociación entre Estados y garantizando el equilibrio de la arquitectura institucional híbrida de la Unión, construida en torno al reparto constitucional de competencias”. Thierry CHOPIN, “La Convention: un moment constituant pour l'Europe?”, op. cit., pp. 3-4.

El carácter de Tratado-Constitución señala un paso más y un paso muy relevante en la dirección de la transformación de naturaleza de la Unión Europea<sup>33</sup>. Utilizar la denominación “Constitución Europea” tiene el efecto fundamental y muy relevante de mostrar con una enorme simplicidad la naturaleza política de la Unión Europea a la ciudadanía<sup>34</sup>. Por ello, el Tratado-Constitución frente a los Tratados anteriores aporta la explicitación política de la Unión Europea en la senda de la constitucionalización<sup>35</sup>. En Maastricht y sus sucesivas reformas la doctrina reconoce la naturaleza política a la Unión Europea en la medida en que, junto a las anteriores competencias económicas y de sociedad, ejerce competencias pertenecientes a la Alta Política, fundamentalmente la PESC, la Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior y la Moneda Única<sup>36</sup>. La Unión Europea en el TUE no se declara organización política, ni objeto general político en sus Tratados sino que sus objetivos son funcionales.

El Tratado Constitución, por el contrario, declara y define la naturaleza de la Unión; la doble legitimidad en la que descansa; el cómo se articula esa doble legitimidad en el funcionamiento de la Unión, explicita su proyecto político a través de una declaración de valores y objetivos, explicita las relaciones con los Estados, etc. Podemos declarar la naturaleza política de la Unión Europea del Tratado-Constitución en la medida en que se define a sí misma y su proyecto como políticos. Sin embargo, como hemos visto, tiene de Tratado el que no ha roto sus vínculos con sus entidades de origen, los Estados miembros. No se ha convertido en federal de un plumazo, sino que sigue manteniendo su doble naturaleza peculiar, federal e intergubernamental.

Cabe preguntarse, en este sentido, si el Tratado-Constitución será el modelo de esta entidad política “sui-generis” o, por el contrario, otra etapa más en su desarrollo político pleno. En este último sentido, el Tratado-Constitución resaltaría la evolución de una organización internacional que se va desarrollando como sistema político pero que todavía no ha alcanzado su mayoría de edad como tal<sup>37</sup>. En este sentido, podrían considerarse al Tratado-Constitución como la

<sup>33</sup> Para Di Fabio sólo a través del concepto de Constitución, el Tratado Constitucional ha creado un vigoroso impulso político y ha marcado un nuevo nivel de identidad para Europa. Udo DI FABIO, “The European Constitutional Treaty: An Analysis”, *German Law Journal*, vol. 5, nº 8, 2004, pp. 945-956, p. 945.

<sup>34</sup> En este sentido, Gil-Robles sostiene que “el hecho de tener una “Constitución” en vez de una serie de Tratados representa en sí mismo un enorme avance. Los euroescépticos pueden continuar hablando de la Unión como un mercado pero tendrán que explicar por qué un mercado necesita una Constitución y una Carta de Derechos Fundamentales. Dentro de dos años cualquier ciudadano europeo tendrá por lo menos dos Constitución: la Constitución de su tierra natal y la Constitución de la Unión. Una revolución mental que cambiará, espero, el modo de pensar sobre la Unión”. José María GIL-ROBLES, “The European Parliament and the draft Constitution”, en: Georgios DIMITRAKOPOULOS y Georgios KREMLIS (Eds.), *A New Constitutional Settlement for the European Union*, op. cit., pp. 129-136, esp. la p. 136.

<sup>35</sup> Así para Pernice, el Tratado-Constitución “toma la forma y el lenguaje de una Constitución para los ciudadanos de la Unión y es, desde luego, un importante paso adelante en términos de democracia”. Ingolf PERNICE, “A Constitution for Europe – amendments and legal make-up to the Convention’s draft”, en: Ingolf PERNICE y Jiri ZEMÁNEK, *The Treaty on a Constitution for Europe: Perspectives after the CIG*, Baden-Baden, Nomos-Verlag, 2004.

<sup>36</sup> Véase al respecto: Francisco ALDECOA LUZARRAGA, *La Integración Europea. Análisis jurídico-político con textos y documentos. Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002)*, Madrid, Tecnos, 2002, pp. 401-402.

<sup>37</sup> En este sentido y, personalizándolo en su instrumento jurídico fundacional, Quermonne sostiene que: “En marcha hacia una Constitución, conserva todavía las secuelas de un Tratado”. Jean-Louis QUERMONNE, “L’Union

etapa transicional de los Tratados internacionales a la Constitución Europea plena, el paso que queda por delante para la Unión más estrecha<sup>38</sup>.

A juicio de Ladenburger, el Tratado-Constitución resultado de la Convención es en esencia una “carta constitucional” para una entidad sui generis supranacional, en el sentido que le dio el Tribunal de Justicia, aunque ahora es un único instrumento presentado en una estructura clara<sup>39</sup>. La elección de la Convención de nombrarla “Constitución” es ampliamente política, estaba motivada por la intención de hacer más visible el carácter constitucional de la Unión que el Tribunal había ya señalado<sup>40</sup>. Por todo ello, a nuestro juicio, la elección del término Constitución entraña en sí mismo el deseo de explicitar la naturaleza política (y constitucional) del proyecto político europeo y de la misma Unión Europea. Es por sí misma, un contribución fundamental a la explicitación del carácter político de la Unión.

Es importante llamar la atención sobre el valor de los símbolos y la retórica constitucional que ha rodeado tanto el trabajo de la Convención como la valoración de su resultado. Ofrece un cambio de percepciones frente a la Unión Europea, es una muestra, en definitiva, de la explicitación política producida. Tanto en el debate político público como, incluso, en los trabajos académicos se percibe un cambio de lenguaje que testifica esa explicitación política. “La retórica constitucional y la simbología política sugerirían un ruptura con el pasado. Ahora bien el texto final se sitúa más bien en una lógica de continuidad con la situación actual”<sup>41</sup>.

Es obligado subrayar el valor y la aportación fundamental que suponen la generalización de los términos “Constitución Europea” o “Tratado Constitucional” en el debate político europeo, ya que por sí mismos han contribuido decisivamente a que el ciudadano pueda percibir la Unión Europea como la empresa política que es. Por tanto, a nuestros ojos más que las polémicas sobre si es Tratado o Constitución, lo relevante está en la función del lenguaje constitucional adaptado a la Unión: no sólo logra la visibilidad política de la Unión ante el ciudadano sino que además se constituye en un importante vector de legitimación.

---

européenne: objet ou acteur de sa Constitution? Essai sur la portée d'une politique institutionnelle à long terme”, *Revue française de science politique*, vol. 54, nº 2, avril 2004, pp. 221-236, p. 235.

<sup>38</sup> Cabe recordar que esa era la función que Fischer reservaba al Tratado marco europeo la función de fijar el núcleo de una Constitución de la Federación, como etapa previa a la Constitución de ésta. Esa etapa intermedia entre la Unión y la Federación regida por el Tratado marco para Fischer estaría reservada a un centro de gravedad capaz y deseoso de dar pasos sustanciales hacia la unión política europea. Véase al respecto: Joschka FISCHER, “De la Confederación a la Federación: reflexiones sobre la finalidad de la construcción europea”, Universidad Humboldt de Berlín, 12 de mayo de 2000.

<sup>39</sup> Clemens LADENBURGER, “Introductory Comments on the Convention Method...”, op. cit., p. 135-136.

<sup>40</sup> En este sentido, Gil-Carlos Rodríguez Iglesias sostiene que “Hay, sin embargo, una innovación cuya importancia ni siquiera desde el punto de vista formal debe ser subestimada: la propia denominación de Constitución, habida cuenta del contexto en el que se ha gestado, no es una mera confirmación de la calificación doctrinal y jurisprudencial de los tratados existentes, sino que pone de manifiesto la voluntad de establecer un texto que, por su función y contenido, tenga una naturaleza constitucional y sea percibido y entendido como tal por el conjunto de los ciudadanos y no sólo por los juristas expertos en Derecho comunitario europeo o en Derecho constitucional comparado”. Gil-Carlos RODRÍGUEZ IGLESIAS, “Consideraciones sobre el proyecto constitucional europeo desde una perspectiva judicial”, en: VVAA, *La constitucionalización del proceso de integración europea*, Colección Escuela Diplomática nº 9, Madrid, Escuela Diplomática, AEPDIRI y BOE, 2005, pp. 137-149, p. 139.

<sup>41</sup> Renaud DEHOUSSE, “Beaucoup de bruit pour presque rien?”, *L'Europe en formation*, nº 4, 2004, pp. 13-30, p. 30.

En este sentido, incluso a futuro, el Tratado-Constitución puede presentar como valor añadido la posibilidad de contribuir a la emergencia de una identidad europea vinculada al concepto de ciudadanía europea: “una lectura de la Carta, del Preámbulo de la Constitución y de los artículos de la Parte Primera relativos a los valores y objetivos de la Unión puede ser el primer paso hacia una cultura común de la ciudadanía de la Unión Europea”<sup>42</sup>. La utilización de términos conocidos para el ciudadano es en sí mismo una respuesta a la inquietud de Laeken de acercar la Unión al ciudadano.

### **9.2.2. La definición y explicitación del modelo político de la Unión Europea.**

El Tratado-Constitución explicita el modelo político de la Unión Europea en la medida en que, por primera vez, define claramente y en términos políticos la naturaleza de la Unión y hace referencia a las fuentes de legitimidad de las que procede. Para Quermonne, “marca el paso de la Unión Económica a la Unión Política”<sup>43</sup>. El Tratado-Constitución no inventa un modelo nuevo para la Unión Europea sino que saca a la luz y define en términos jurídicos el modelo político que progresivamente se ha ido destilando en el seno de la etapa de la mutación, basado en la doble legitimidad –Estados miembros, ciudadanos europeos- y la naturaleza híbrida –federal-intergubernamental-<sup>44</sup>.

Además, adopta otras medidas como la personalidad jurídica o los símbolos, que serán importantes, entre otras cosas para añadir visibilidad a la Unión ante sus ciudadanos. Cabe preguntarse si la fijación “en marmol” de los caracteres de la Unión va a afectar en algo a su carácter dinámico de proceso político en formación y también si un cambio cualitativo de tal naturaleza supone una refundación de la Unión o, por el contrario, estamos hablando de la misma Unión Europea de los Tratados.

El Título I del Tratado-Constitución se dedica a la definición y los objetivos de la Unión. Bajo el título “creación de la Unión”, el artículo I-1.1 emprende una tarea tan difícil y políticamente

<sup>42</sup> Jacques ZILLER, *The European Constitution*, op. cit., p. 5.

<sup>43</sup> Jean-Louis QUERMONNE, “Le traité constitutionnel européen, est-il un acte fondateur?”, op. cit., p. 245.

<sup>44</sup> Está ampliamente aceptado por parte de la doctrina que la peculiar naturaleza de la Unión Europea reside en que mezcla en su modelo tanto elementos federales –como las políticas comunes- como intergubernamentales –la cooperación entre Estados de la política exterior o la economía en nuestros días. Esto se une a la otra peculiaridad de su origen que es la de un sistema político federal formado por Estados-nación que, como de ningún modo han dejado de ser soberanos tienen mucha más entidad que cualquier Estado Federado. Desde la ciencia jurídica y el derecho se han acuñado multitud de términos para aludir a estas dualidades: federalismo intergubernamental, federalismo supranacional, federalismo de Estados-nación, federalismo parcial... En relación a todos estos términos -cada uno con sus matices- puede verse: Maurice CROISAT y Jean-Louis QUERMONNE, *L'Europe et le fédéralisme*, Paris, Montchrestien, 1999; José MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, *El federalismo supranacional: ¿un nuevo modelo para la Unión Europea?*, Bilbao, Consejo Vasco del Movimiento Europeo, 2003; Jean-Claude PIRIS, “L'Union européenne: vers une nouvelle forme de fédéralisme?”, *Revue Trimestrielle de Droit européen*, vol. 41, nº 2, avril-juin 2005, pp. 243-260.

compleja como la definición de la Unión y de su funcionamiento. “La presente Constitución, que nace de la voluntad de los ciudadanos y de los Estados de Europa de construir un futuro común, crea la Unión Europea, a la que los Estados miembros atribuyen competencias para alcanzar sus objetivos comunes. La Unión coordinará las políticas de los Estados miembros encaminadas a lograr esos objetivos y ejercerá, de modo comunitario, las funciones que éstos le atribuyan”.

La Constitución afirma cuál es el origen de la Unión, en qué legitimidad descansa, los ciudadanos y los Estados<sup>45</sup>. Históricamente es indiscutible la legitimidad que las Comunidades Europeas encuentran en los Estados miembros que las crean y se adhieren a ellas, dado que surgen como organizaciones internacionales. Sin embargo, con la elección al Parlamento Europeo por sufragio universal directo en 1979 se añade otra legitimidad, la que aportan los ciudadanos con su voto y que queda representado en la institución que eligen<sup>46</sup>. La doble legitimidad no se recogía abiertamente en los Tratados europeos, pero implícitamente se había ido abriendo paso en el modelo político que se iba diseñando a partir de la revisión de los Tratados<sup>47</sup>. Así, la asunción política que sustenta la afirmación que la democratización de la toma de decisiones supone la igual participación del Parlamento y del Consejo refleja esta realidad. Otra de las tendencias como es la progresiva y creciente dependencia de la Comisión respecto al Parlamento Europeo se sostiene también en la doble legitimidad.

En los debates de la Convención, las Conclusiones del Grupo “Simplificación” ya hacían una referencia indirecta a la doble legitimidad de la Unión Europea, de Estados y “pueblos”<sup>48</sup>. En la primera propuesta de redacción del artículo 1, se recogía la doble legitimidad de la Unión en estos términos, “Estados y pueblos”<sup>49</sup>. Sin embargo, como consecuencia de los debates de las enmiendas se admitió la sugerencia del Ministro Fischer de sustituir el término pueblos por ciudadanos, ya que los pueblos se consideran “ficticios” en la actual realidad política de la

<sup>45</sup> Como sostiene Schwärze es fundamental que se haga en este orden y no en el contrario, recalando que la legitimidad de todo el edificio se sustenta inmediata o mediata en el ciudadano europeo. Véase al respecto: Jürgen SCHWÄRZE, “Guest editorial: The Convention’s Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe”, op. cit., p. 1037.

<sup>46</sup> Hemos examinado la relevancia del surgimiento de la legitimidad ciudadana en el proceso político europeo en el Capítulo 2, epígrafe 2.3.

<sup>47</sup> Hoy día la inmensa mayoría de los autores sostiene la existencia de la doble legitimidad de la Unión, de ciudadanos y Estados, como viene además defendiendo el Parlamento Europeo. Sin embargo, Andrea Manzella discrepa de esta interpretación exponiendo el monismo de la legitimación de la Unión, que proviene de la unidad procedimental del pueblo europeo. Véase al respecto: Andrea MANZELLA, “La Constitution européenne: une véritable Constitution?”, op. cit., p. 71. Entre la numerosa doctrina que defiende las tesis de la legitimación dual, véase: Francisco ALDECOA LUZARRAGA, “Comentarios al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa ¿Qué es? ¿Un Tratado o una Constitución?”, op. cit., pp. 44-46; Jean-Paul JACQUÉ, “Les principes constitutionnels fondamentaux dans le projet de Traité établissant la Constitution européenne”, op. cit., pp. 53-57; Araceli MANGAS MARTÍN, *La Constitución Europea*, op. cit., p. 26; José MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, “El proyecto de Constitución Europea: reflexiones sobre los trabajos de la Convención”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 15, mayo-agosto 2003, pp. 527-572, esp. las pp. 537-538.

<sup>48</sup> Así, la introducción al Informe del Grupo sostiene que “La legitimidad democrática de la Unión se basa en los Estados y en los pueblos: por consiguiente, un acto con carácter legislativo tiene que proceder siempre de los órganos que representan a los Estados y a los pueblos, a saber, el Consejo y el Parlamento”. GRUPO DE TRABAJO IX, *Informe final del Grupo IX “Simplificación”*, 29 de noviembre de 2002, (CONV 424/02), p. 2.

<sup>49</sup> CONVENCION EUROPEA, *Proyecto de artículos 1 a 16 del Tratado Constitucional*, 6 de febrero de 2003, (CONV 528/03).

Unión<sup>50</sup>. Como sostiene Méndez de Vigo, la categoría de ciudadanos de la Unión Europea está bien asentada desde su regulación por el Tratado de Maastricht, es por ello que la legitimidad ha de ser concebida en términos de Estados y ciudadanos<sup>51</sup>.

El Tratado-Constitución plasma esa doble legitimidad en todo el funcionamiento de la Unión Europea: adopción de legislación, el sistema institucional, los principios de funcionamiento democrático y el procedimiento presupuestario<sup>52</sup>. Sin embargo, existen imperfecciones en su aplicación: hay ámbitos del funcionamiento europeo a los que todavía no ha traspasado como los procedimientos especiales en los que sólo se prevé consulta al Parlamento Europeo e, incluso, ni eso y las decisiones en materia de PESC y de PESD. El Parlamento Europeo, tras la intervención de la CIG queda un paso por detrás en la adopción del presupuesto y queda excluido de la aprobación de los recursos propios. La doble legitimidad está presente en la iniciativa y la fase de redacción de la revisión del Tratado-Constitución por una Convención, pero se esfuma otra vez en la aprobación de la reforma por CIG y la ratificación nacional.

El artículo 11.1 define el modelo de funcionamiento de la Unión, el peculiar modelo que mezcla a la vez federalismo e intergubernamentalismo, al disponer que la Unión coordina las políticas de los Estados miembros y ejerce de modo comunitario las competencias que los Estados le han atribuido<sup>53</sup>. Describe así, por una parte, el método que supone coordinar competencias nacionales, propio de la PESC o del método abierto de coordinación de las políticas económicas y de empleo del Proceso de Lisboa. Por la otra, se refiere al llamado método comunitario por la cual las instituciones comunes crean y desarrollan las políticas comunitarias ejercitando las competencias que han recibido.

En los debates de la Convención, tanto la propuesta del esqueleto como para la primera propuesta de redacción de este artículo, al hablar del ejercicio de las competencias atribuidas

<sup>50</sup> Véase al respecto: CONVENCIÓN EUROPEA, *Informe resumido del pleno*, 27 y 28 de febrero de 2003, (CONV 601/03), p. 3.

<sup>51</sup> Al hablar de la doble legitimidad Méndez de Vigo sostenía: "Una unión de Estados que son los actores de la construcción europea, que son los que transfieren, a través de sus gobiernos, las competencias, pero también de ciudadanos, abandonando ese nebuloso concepto de los pueblos, que tenía quizás sentido en los años cincuenta. Después de Maastricht creo que tenemos que hablar de individuos, de hombres y mujeres con derechos; con derechos, además, por el hecho de ser europeos". Íñigo MÉNDEZ DE VIGO, *¿Quién gobernará Europa?*, *Actas de la Tercera Jornada sobre los trabajos de la Convención para el futuro de la Unión Europea 20 de febrero de 2003, Madrid*, Real Instituto Elcano y Fundación Carlos de Amberes, 2003, p. 24, en: <http://www.fcamberes.org>

<sup>52</sup> Véase al respecto: Francisco BALAGUER CALLEJÓN, "La Constitución Europea: forma y contenido, ciudadanos y Estados en la construcción del sistema de fuentes de la Unión Europea", *Revista de Derecho Político*, nº 64, 2005, pp. 121-142.

<sup>53</sup> Son muchos los autores que han estudiado la dualidad del modelo político europeo, que ejercer algunas competencias de modo federal y coordina políticas nacionales de forma confederal. Véase, entre otros: Francisco ALDECOA LUZARRAGA, *La Integración Europea...*, op. cit.; Tim BALE, *European Politics. A Comparative Introduction*, Basingstoke, Palgrave-MacMillan, 2005; Simon BROMLEY, *Governing European Union*, London, Sage, 2001; Simon HIX, *The Political System of the European Union*, Basingstoke, Palgrave-MacMillan, 2004; Maurice CROISAT y Jean-Louis QUERMONNE, *L'Europe et le fédéralisme*, Paris, Montchrestien, 1999; Philippe LAUVAUX, "Le modèle constitutionnel européen", en: Paul MAGNETTE, *La constitution européenne*, Bruxelles, Éditions de l'Université Libre de Bruxelles, 2000, p. 27; Ben ROSAMOND, *Theories of European Integration*, New York, MacMillan Press, 2000, p. 21.

refería que se hacía de “modo federal”<sup>54</sup>. Esta mención suscitó la oposición directa de los británicos y otros partidos euroescépticos, reproduciéndose en cierto modo la polémica ya vivida en la negociación de Maastricht en torno a la denominada “f-word”. La oposición de los británicos a la utilización del término “federal” no hace más que poner de manifiesto un conflicto derivado de las diferentes culturas políticas y jurídicas existentes en la Unión<sup>55</sup>. Cuando para los originarios de Estados continentales el término federalismo es sinónimo de ejercicio del poder en diferentes niveles y descentralización, para los países anglosajones por el contrario significa centralización. Por ello, la mención en un Tratado europeo suscita reacciones airadas, en la medida en que tiene para ellos la connotación de creación de un superEstado europeo. Sin embargo, a nuestro juicio, si bien creemos que el término federal refleja correctamente la naturaleza del funcionamiento europeo, no perjudica en nada el uso del vocablo “método comunitario”. El modo de funcionamiento es el mismo, no se ha alterado su esencia, y se quiera o no es un sistema federal, en la medida en que las instituciones comunes ejercen los poderes atribuidos.

Este modelo, que podemos calificar de federalismo intergubernamental, ya había sido planteado por el Proyecto de Tratado de la Unión Europea que el Parlamento Europeo aprobó en 1984 y nunca llegó a entrar en vigor<sup>56</sup>. El Proyecto Spinelli no hacía sino meter bajo un mismo techo jurídico el método comunitario de los Tratados de París y Roma y las otras realidades de cooperación intergubernamental que se habían ido desarrollando como la Cooperación Política Europea y el Sistema Monetario Europeo. Como es bien sabido, el Proyecto de Tratado Spinelli nunca entró en vigor pero sus propuestas en muchos casos fueron incorporadas por las Conferencias Intergubernamentales a los distintos Tratados de la mutación. El Acta Única Europea esboza en algo ese modelo al regular junto a la Comunidad Europea la Cooperación Política Europea, cooperación intergubernamental.

Maastricht adopta ya plenamente el modelo pero sin describir en qué consiste, simplemente crea una Unión Europea conformada por las Comunidades Europeas y las otras formas de cooperación del Tratado<sup>57</sup>. La Unión Europea, recién creada, por tanto, reúne esa doble alma,

<sup>54</sup> En este sentido, en la definición de la Unión que adelantaba el Anteproyecto se proponía el siguiente contenido: “Una Unión de Estados europeos que, conservando su identidad nacional, coordinen estrechamente sus políticas en el plano europeo y gestionen determinadas competencias comunes según la *fórmula federal*”. Por su parte, la primera propuesta de redacción del artículo I-1.1, aprobada por el Praesidium, decía: “La presente Constitución, que nace de la voluntad de los pueblos y de los Estados de Europa de construir un futuro común, crea una Unión [llamada...], en cuyo seno se coordinarán las políticas de los Estados miembros y que gestionará, *según un modelo federal*, algunas competencias comunes”. Véanse respectivamente: CONVENCION EUROPEA, *Anteproyecto de Tratado Constitucional*, 28 de octubre de 2002, (CONV 369/02), p. 8; CONVENCION EUROPEA, *Propuesta de artículos 1 a 16 del Tratado Constitucional*, 6 de febrero de 2003, (CONV 528/03).

<sup>55</sup> En relación a la cuestión de las diferentes connotaciones del término “federalismo” y su incidencia en los debates constitucionales europeos, véase: Jean-Paul JACQUÉ, “Les principes constitutionnels fondamentaux dans le projet de Traité établissant la Constitution européenne”, op. cit., p. 53.

<sup>56</sup> PARLAMENTO EUROPEO, *Proyecto de Tratado sobre la Unión Europea*, 14 de febrero de 1984, en: *Bol. CE*, 2/1984.

<sup>57</sup> Así, el párrafo tercero del artículo 1 del TUE dispone que: “La Unión tiene su fundamento en las Comunidades Europeas completadas con las políticas y formas de cooperación establecidas por el presente Tratado”.



la comunitaria y la intergubernamental pero Maastricht no llega a describir en qué consiste cada uno de los métodos. El doble método es deducido la doctrina de lo estipulado en cada una de las partes del Tratado y del funcionamiento cotidiano de los pilares intergubernamentales o de las políticas ejercitadas en el seno de las Comunidades. La novedad del Tratado-Constitución es que, por primera vez, se va a reconocer explícitamente esa dualidad y se va a describir su principal rasgo definitorio en el Tratado-Constitución.

La explicitación del doble método comunitario-intergubernamental se volverá a recoger en el Capítulo III de la Parte I del Tratado-Constitución, dedicado a las competencias, donde se describe el doble modo de funcionamiento de la Unión. Por una parte, se exponen los principios que rigen la delimitación y el ejercicio de las competencias atribuidas –esto es, el método comunitario- y se describen y catalogan los tres tipos de competencias comunitarias: exclusivas, compartidas y acciones de apoyo, complemento o coordinación. Como excepción a este sistema general, se regulan dos artículos que describen un modo diferente de actuación – la cooperación intergubernamental-: la coordinación de las políticas económicas y de empleo del artículo I-15 y la Política Exterior y de Seguridad Común del artículo I-16.

El Tratado-Constitución explicita el modelo político de la Unión Europea definiendo en el artículo I-1.1 la legitimidad en la cual encuentra su origen la Unión, como Unión de Estados y de ciudadanos. Se expone también por primera vez en un texto del Derecho Originario europeo el modelo peculiar de funcionamiento de la Unión, el doble método federal-intergubernamental, caracterizado por la gestión según el modo comunitario de las competencias atribuidas por los Estados miembros y la coordinación de otras políticas nacionales.

### **9.2.3. El proyecto político de la Unión Europea: qué nos une a los europeos y para qué nos unimos.**

La explicitación del proyecto político europeo en forma de valores y objetivos es otra de las grandes aportaciones del Tratado-Constitución<sup>58</sup>. Los valores, por una parte, constituyen tanto la razón de ser como la *ética* de la Unión. Su constitucionalización tiene enorme importancia tanto desde el punto de vista de la identidad de los europeos como de los principios a los cuales ha de adecuarse tanto la acción de la Unión como la de los Estados miembros. Su carácter de ética o normas de comportamiento no carece de efectos prácticos, en la medida en que su no respeto conlleva la sanción jurídica. Los objetivos de la Unión Europea, por primera

---

<sup>58</sup> En relación a los valores en la Constitución Europea, véase: Florence BENOÎT-ROHMER, "Valeurs et droits fondamentaux dans la Constitution", *Revue Trimestrielle de Droit européen*, vol. 41, nº 2, avril-juin 2005, pp. 261-284; ORDÓÑEZ SOLÍS, David, "Los valores de democracia y de Estado de Derecho en la Constitución Europea", *Noticias de la Unión Europea*, nº 250, Noviembre 2005, pp. 7-18.

vez, se listas de forma política, no como ámbitos de actuación común sino como la finalidad de una organización política. Definen y explicitan, en este sentido, el proyecto político europeo, exponen el objetivo de la integración europea.

La redacción clara y en términos comprensibles de estos artículos nucleares y su localización en los primeros artículos del Tratado-Constitución buscan cumplir el objetivo de Laeken de acercar la Unión al ciudadano a través de la clarificación de sus valores y objetivos. A través de la claridad y mejor exposición se buscaba incrementar la legitimidad de la Unión Europea. La misión del Tratado-Constitución era, por tanto, exponer claramente que “La Unión Europea extrae su legitimidad de los valores democráticos que proyecta, de los objetivos que persigue y de las competencias e instrumentos de que dispone”<sup>59</sup>.

La Convención dedicó sus primeras sesiones de debate, en la fase de escucha, a la discusión de qué esperan los ciudadanos de la Unión Europea y cuáles han de ser las misiones de ésta. Se debatió, por tanto, sobre valores y objetivos. Diversos Grupos de Trabajo reflexionarían, entre otros aspectos, sobre los valores relativos a sus áreas respectivas, como fue el caso de “Acción Exterior” o “Europa Social”<sup>60</sup>. Sus sugerencias serían retomadas por el Praesidium y, junto al resultado de los debates, pasarían a formar parte de la redacción final del Tratado-Constitución, tanto sus artículo I-2 y I-3, como otros más específicos<sup>61</sup>.

De los debates de la Convención trascendería a la opinión pública la discusión sobre la inclusión o no en el artículo de los valores o, posteriormente, en el Preámbulo de la Constitución de una referencia a Dios o a la herencia cristiana. Sin embargo, la prensa europea en general se fijaría en este debate, dándole una dimensión que no llegó a tener en el conjunto de la discusión real<sup>62</sup>. Posiblemente el protagonismo desmesurado de esta cuestión por parte de la prensa se debió a que se trataba de una cuestión fácil de entender por parte de los no iniciados frente a tantas cuestiones abstractas que llenaban los debates de la Convención y que los periodistas se veían con dificultades para transmitirlos a sus lectores. Por ello, esta cuestión ocuparía más titulares de prensa que debates de la Convención y estaría muy lejos de obstaculizar el consenso.

<sup>59</sup> CONSEJO EUROPEO, *Declaración de Laeken*, op. cit.

<sup>60</sup> Véase respectivamente: GRUPO VII “ACCIÓN EXTERIOR”, *Informe final*, 16 de diciembre de 2002, (CONV 459/02), pp. 2-3; GRUPO XI “EUROPA SOCIAL”, *Informe final*, 4 de febrero de 2003, (CONV 516/1/03 rev 1), pp. 5-12.

<sup>61</sup> Los valores y objetivos generales de la Unión Europea expuestos en el frontispicio del Tratado-Constitución resultan desarrollados y concretados por los objetivos puntuales de cada una de las políticas. Así como ejemplo paradigmático, los objetivos en materia de Acción Exterior del artículo I3.4 resultan desarrollados detalladamente por el artículo III-292.

<sup>62</sup> La prensa europea en general y en España en especial se debatió a fondo esta cuestión, incluso fue uno de los elementos de debate en la campaña del referéndum de febrero de 2005, lamentando algunos sectores más conservadores la ausencia de referencias al cristianismo en el Tratado-Constitución. El Parlamento Europeo estaba preocupado por la sobredimensión por parte de la prensa y la opinión pública; por ello en su Resolución sobre el Tratado-Constitución advertiría que éste “no ignora las raíces históricas y espirituales de Europa al referirse a su herencia cultural, religiosa y humanista”. PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre el Tratado que establece una Constitución para Europa*, 12 de enero de 2005, Ponentes: Richard Corbett e Íñigo Méndez de Vigo, (A6-0070/2004), Considerando F.

Esta polémica enfrentaba a Estados de tradición católica o que tienen esta mención en sus Constituciones –Alemania, Irlanda o Polonia- con otros de tradición laicista –Francia, fundamentalmente- y a partidos políticos demócratacristianos con los de izquierdas<sup>63</sup>. La propuesta de Preámbulo de la Convención, para donde se dejó esta mención y que salió directamente de la pluma de Giscard, sólo se referiría a “las herencias culturales, religiosas y humanistas de Europa” a quienes se debe los valores de la sociedad europea. Este debate político se reabría en la CIG, teniendo en Polonia el más firme partidario de la mención del cristianismo<sup>64</sup>. Finalmente el Tratado-Constitución no recogería una formulación más amplia. Así y todo es una cuestión que para algunos aún sigue coleando<sup>65</sup>.

En relación a los valores y objetivos, la discusión real en el seno de la Convención sería la relativa a los elementos del modelo económico y social europeo, constituyendo quizás la división más clara en términos ideológicos entre izquierdas y derechas. Los artículos resultantes relativos a los valores y los objetivos serían el fruto de un amplio compromiso entre las dos familias políticas mayoritarias: demócratacristianos y socialistas. La negociación y el consenso daría como resultado una definición muy completa y cuidadosa del modelo social europeo, que aúna elementos como el crecimiento económico, la economía de mercado, la libre competencia, la alta competitividad –defendidos por la derecha- con otros irrenunciables para la izquierda –ptendente al pleno empleo y al progreso social, protección elevada del medio ambiente, cohesión social, lucha contra la discriminación y solidaridad-.

El artículo I-2 expone cuáles son los valores de la Unión Europea: respeto a la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Añade que se trata de valores que son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres. El Tratado de la Unión Europea dedica el artículo 6.1, igualmente, a los valores de la Unión –“principios” según el TUE-. Estos son la libertad, la democracia, el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho.

<sup>63</sup> En el seno de la Convención se presentaron numerosas contribuciones por parte de miembros de partidos demócratacristianos favorable a la mención de Dios y el cristianismo en el texto convencional; para los socialistas, sin embargo, era preferible dejar fuera del Tratado-Constitución las menciones religiosas, que no tenían cabida en un proyecto político. Véase como ejemplos de las dos tesis: Joachim WUERMERLING, *Referencia religiosa en el Tratado Constitucional*, Contribución nº 185, 31 de enero de 2003, (CONV 480/03); Josep BORRELL, *Dejemos a Dios fuera de esto*, Contribución nº 204, 22 de enero de 2003, (CONV 501/03). Por otra parte, las Iglesias católica y ortodoxa de Rumania se servirían de la representante gubernamental socialista rumana Puwak para hacer llegar su posición a la Convención. Véase al respecto: Hildegard Carola PUWAK, *Contribución a la referencia religiosa en la Constitución Europea*, Contribución nº 244, 13 de febrero de 2003, (CONV 555/03).

<sup>64</sup> Véase al respecto: CONFERENCIA DE LOS REPRESENTANTES DE LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS, *CIG 2003: Cónclave ministerial de Nápoles: propuesta de la Presidencia*, 25 de noviembre de 2003, (CIG 52/03 y CIG 52/03 ADD1).

<sup>65</sup> En este sentido, Angela Merkel refiriéndose a las iniciativas alemanas para relanzar el Tratado-Constitución afirmaba la necesidad de volver a considerar la introducción de una referencia al cristianismo. Véase al respecto: “EU needs constitution with Christian reference, Merkel says”, *EUObserver*, 29.08.2006.

Comparando ambas redacciones vemos que el debate convencional ha completado la lista de valores de la Unión con el respeto a la dignidad humana y la igualdad, valor éste típicamente europeo según Aldecoa<sup>66</sup>. Por otra parte, se detalla en relación a los derechos humanos, que éstos incluyen los de las personas pertenecientes a minorías. Esta mención, que puede resultar extraña, es consecuencia del cambio de realidad política por la ampliación en que por primera vez son miembros de la Unión Estados con componentes étnicos y políticos minoritarios, quienes han demandado una referencia específica<sup>67</sup>.

El artículo I-2 recoge la ética de la Unión, esto es, los principios básicos y límites infranqueables del comportamiento de la Unión y de sus Estados miembros. En primer lugar, se trata de los valores básicos que hacen que los pueblos europeos se sientan parte de la misma Unión<sup>68</sup>. Así, fundamentalmente los valores enunciados en el artículo I2 y desarrollados en otras partes del Tratado-Constitución, como la Carta de Derechos Fundamentales y el Título sobre la vida democrática de la Unión, constituyen la base de la identidad europea y el substrato del proyecto de construcción política europea. El fundamento de la Unión Europea, que hace posible la unión de los Estados europeos, consiste en que se comparten y desarrollan estos valores concretos como definitorios de su vida en sociedad. Los Estados miembros, además, crean la Unión para promoverlos en común.

Sobra subrayar que toda la actuación de la Unión en el ejercicio de sus competencias ha de estar guiada por el estricto respeto de estos valores. No se trata sólo de una obligación política sino que su incumplimiento es motivo para elevar un recurso ante el Tribunal de Justicia<sup>69</sup>. Son, además, los valores que los Estados europeos que quieran convertirse en miembros han de compartir y asegurar su respeto para convertirse en candidatos a la adhesión<sup>70</sup>. El respeto a esta ética, además, es una obligación constante para los ya miembros de la Unión, cuya inobservancia les conduce a un procedimiento jurídico de sanción –el procedimiento de garantía democrática- que puede llegar incluso hasta la desposesión de sus derechos políticos de voto en el Consejo<sup>71</sup>.

<sup>66</sup> Francisco ALDECOA LUZARRAGA, “La Política Exterior Común en el Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa: más Europa en el mundo”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 30, 2004, pp. 11-38, p. 19.

<sup>67</sup> En este sentido, cabe mencionar que en el proyecto de la Convención no se hace mención expresa a los derechos de las minorías sino que sería una aportación de la CIG a petición de algunos de los Estados candidatos, quienes querían asegurarse que se recogían sus especificidades políticas.

<sup>68</sup> Francisco ALDECOA LUZARRAGA, “Una Europa”: *su proceso constituyente*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2003, pp. 168-169.

<sup>69</sup> Cf. con el artículo III-365.

<sup>70</sup> El artículo I-58.1 relativo a la pertenencia a la Unión establece que el requisito para que un Estado europeo pueda adherirse a la Unión es el respeto a los valores del artículo I-2 y el compromiso de promoverlos en común.

<sup>71</sup> Este procedimiento de garantía democrática fue creado por el Tratado de Amsterdam y mejorado por el Tratado de Niza con el objeto de asegurar que los requisitos en materia de respeto de los valores de la Unión no sólo rigen en el momento de ingreso de un Estado en la Unión, sino que son una obligación permanente política y jurídicamente sancionable. Este procedimiento de sanción por incumplimiento de los valores de la Unión se recoge en el artículo I-59 del Tratado-Constitución, denominado “Suspensión de determinados derechos derivados de la pertenencia a la Unión”.

La Convención eligió expresamente ceñirse a una lista restrictiva de valores en la cual primara la claridad y la seguridad jurídica como consecuencia de que eran el referente para el procedimiento de garantía democrática. De ahí que en su redacción se incluyan un segundo rango de valores que comparten las sociedades de los Estados miembros en común<sup>72</sup>. Estos son valores esenciales para la Unión Europea igualmente pero su contenido no es susceptible de una "sólida definición jurídica" o incluso su percepción cambia de Estado miembro a Estado miembro<sup>73</sup>. Su violación es más difícil de establecer, por ello, parece que se trata más bien de principios rectores y no fundamento suficiente para el desencadenamiento del procedimiento de garantía democrática.

El largo y prolijo artículo I-3 recoge los objetivos de la Unión Europea, sus misiones o cometidos, que justifican y explican su creación y existencia. En este sentido, Araceli Mangas subraya que "justifican la atribución del ejercicio de poderes soberanos nacionales a favor de la Unión, de modo que renunciamos a decidir unilateralmente cada sociedad nacional y aceptamos decidir en común a cambio de lograr que esos objetivos superiores y garantizar el respeto a los valores superiores"<sup>74</sup>. Los objetivos de la Unión constituyen el proyecto político de la misma y aportan visibilidad; en la medida en que se redactan todos juntos y de forma más comprensible que en los actuales Tratados, los ciudadanos pueden comprender más claramente para qué existe la Unión Europea, cuáles son sus objetivos y ámbitos de actuación para llevarlos a cabo. Constituyen, en definitiva, el contrato social entre la Unión, sus Estados miembros y sus ciudadanos.

La finalidad que la Convención quiso dar al artículo I3 era "enunciar los objetivos *generales* que justifiquen de manera más transversal la propia existencia de la Unión y su acción en beneficio de sus ciudadanos, y no enumerar los objetivos específicos perseguidos por las diversas políticas de la Unión, que figurarán en la segunda parte del Tratado"<sup>75</sup>. La comparación de este artículo con los actuales dedicados a los objetivos de la Unión Europea y la Comunidad Europea es sorprendente. El Tratado-Constitución recoge los objetivos de una entidad política, en términos políticos, de actuaciones: paz, un espacio físicamente unificado, un desarrollo económico y social y una acción activa en la escena internacional. Constituyen los objetivos de una verdadera *politeia*.

<sup>72</sup> Cabe recordar que estos valores son: el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres.

<sup>73</sup> En este sentido, el acta de la Convención estima que "La inclusión en el artículo 2 de valores como "la igualdad" o "la solidaridad", que no dispondrían de una sólida definición jurídica, podría hacer que se entablara un procedimiento no fundado en contra de los Estados miembros". CONVENCION EUROPEA, *Informe resumido del pleno*, 27 y 28 de febrero de 2003, (CONV 601/03), p. 4.

<sup>74</sup> Araceli MANGAS MARTÍN, *La Constitución Europea*, op. cit., p. 49.

<sup>75</sup> CONVENCION EUROPEA, *Proyecto de artículos 1 a 16 del Tratado Constitucional*, 6 de febrero de 2003, (CONV 528/03).

Por comparación los actuales objetivos de las Comunidades Europeas se limitan a enumerar los ámbitos de actuación de cada una de ellas<sup>76</sup>. Los objetivos de la Unión Europea tienen un sentido un poco más prescriptivo –“promover el progreso económico y social”, “afirmar su identidad en el ámbito internacional”...- pero igualmente vinculados a diferentes políticas. El salto lo constituye que ahora el proyecto político europeo aparece explicitado a través de la formulación por primera vez de sus objetivos generales como entidad política y objetivos que además vinculan a sus Estados miembros en la parte que les corresponde.

Los objetivos de la Unión se formulan de una forma amplia y detallada. En primer lugar, el artículo dispone que “La Unión tiene como *finalidad* promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos”<sup>77</sup>. De esa formulación especial y en singular se deduce que el sentido de la Unión y el compromiso primero de los Estados miembros es la paz, la promoción de los valores y del bienestar de los pueblos y que los objetivos que se siguen son los medios concretos para alcanzar ese fin último o general. Esta formulación retrotrae al espíritu fundacional de la aventura europea: “la federación europea indispensable para la preservación de la paz” que se haría gracias a las realizaciones concretas o solidaridades de hecho<sup>78</sup>.

El objetivo fundamental de la integración europea –la paz entre los europeos- nunca aparecía entre los objetivos ni de las Comunidades Europeas ni de la Unión Europea<sup>79</sup>. Todas ellas eran en la filosofía europea los instrumentos –las “realizaciones concretas”- para alcanzar ese fin general, por tanto sus objetivos eran los sectoriales de cada una de esas organizaciones. La finalidad general de la paz entre los europeos sí se recoge en los Preámbulos de los Tratados de las Comunidades Europeas pero se olvidaría en el del TUE<sup>80</sup>. Puede parecer sorprendente a primera vista que la razón de ser de la construcción europea, su objetivo, aparezca escondida en los Preámbulos y ni siquiera se recoja en todo el TUE.

Esto se explica por su carácter de Tratados internacionales, dirigidos a los Estados, donde se recoge lo necesario para poner en marcha la integración, pero se obvian los sobreentendidos como es la razón de ser histórica de las Comunidades Europeas. Cualquier experto que conociera la historia europea tenía claro este objetivo aunque no se reflejara con claridad en sus textos fundacionales. Sin embargo, si se buscaba acercar Europa al ciudadano, habría que comenzar por contarle por qué se crea la Unión Europea, cuál es el origen de la integración europea. Por ello cobra, a nuestro juicio, un especial significado que el primer texto dirigido a

<sup>76</sup> Véase al respecto el artículo 2 del TCE y el artículo 2 del TCEEA.

<sup>77</sup> El subrayado es nuestro.

<sup>78</sup> Robert SCHUMAN, *Declaración de 9 de mayo de 1950*, en: <http://europa.eu>.

<sup>79</sup> Cf. con los artículos 2 del TUE, 2 del TCE, 2 del TCEEA o artículos 2 y 3 del extinto TCECA.

<sup>80</sup> El Preámbulo del Tratado de la CECA reproduciría algunos de los párrafos de la Declaración Schuman en relación a la razón de ser de la CECA como instrumento para la consecución de la paz. El Preámbulo del TCE nos recuerda que tratan de “consolidar, mediante la constitución de este conjunto de recursos, la defensa de la paz y la libertad” y que el EURATOM persigue “el progreso de las acciones en favor de la paz”.

los ciudadanos europeos exponga en su frontispicio y como primera de sus razones de ser, su objetivo fundacional, la paz entre los europeos. Por primera vez, un ciudadano que quiera entender la existencia de la Unión puede hacerlo a partir de su texto básico y no tiene que recurrir a la lectura de diversos documentos históricos como la Declaración Schuman o a textos académicos.

El artículo I-3.2 dispone que “la Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores y un mercado interior en el que la competencia no esté falseada”. En este punto se define la integración: la creación de un espacio físico unificado y de un espacio único económico. Son los instrumentos para conseguir la paz, la preservación de los valores y el bienestar de los pueblos. Recoge y resume dos de las áreas fundamentales de la integración europea: las políticas económicas y sociales y el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.

En tercer lugar, el artículo I-3.3 define y recoge el modelo económico y social europeo, resultado de la negociación de las izquierdas y derechas en la Convención, modelo que ha de ser promovido y desarrollado a través de todas las políticas económicas y sociales de la Unión. La Unión así ha de promover el desarrollo sostenible de Europa, que está definido por un crecimiento económico equilibrado, la estabilidad de los precios, una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Además ha de promover el progreso científico y técnico; ha de combatir la exclusión social y la discriminación y fomentar la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño; ha de fomentar la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros; respetar su diversidad cultural y lingüística y velar por la conservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo.

Se trata de la definición más completa que nunca recogiera un texto europeo del modelo europeo de sociedad, incluyendo todos los elementos que éste abarca. El modelo europeo de sociedad nunca había sido regulado como objetivo ni de la Unión Europea ni de la Comunidad Europea con anterioridad. Se trata, por tanto, de la explicitación de su peculiar modelo económico, que no es el norteamericano de libre funcionamiento total del mercado sino un modelo donde las autoridades públicas tienen la obligación de garantizar la preservación de unos valores sociales, los enumerados por el artículo<sup>81</sup>. Resulta fundamental su constitucionalización en la medida en que todos sus elementos han de ser respetados por todas y cada una de las actuaciones europeas y si no es así son susceptibles de ser recurridos

---

<sup>81</sup> Quermonne lamenta que estos objetivos tan claramente fijados en esta Parte no se hayan reflejado en la Parte III. Véase al respecto: Jean-Louis QUERMONNE, “Le traité constitutionnel européen, est-il un acte refondateur?”, op. cit., p. 250.

ante el Tribunal de Justicia. Por tanto, no se trata de una formulación meramente retórica sino con importantes consecuencias prácticas. Igualmente, su constitucionalización es garantía de su mantenimiento y de la imposibilidad de que se produzca un retroceso en el modelo social europeo y las políticas sociales<sup>82</sup>. Así, cuando en el debate político sobre el Tratado-Constitución se ponía de relieve que no era lo suficientemente social se perdía de vista que el Tratado-Constitución incluye la definición más desarrollada del modelo europeo de sociedad que exista en ningún texto constitucional europeo.

Por último, el artículo 13.4 enumera los objetivos de la Unión en su acción exterior: “En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses. Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, así como al estricto respeto y al desarrollo del Derecho internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas”. Como en los casos anteriores, es la primera vez que se reúnen en un artículo todos los objetivos y principios que han de guiar la acción exterior de la Unión. Se trata de una formulación muy completa y avanzada que enuncia los postulados de una política exterior de responsabilidad, caracterizada por el paso de la defensa de los intereses de la Unión a la conciencia de la responsabilidad propia en la gestión de la globalización<sup>83</sup>.

En los objetivos de la acción exterior europea se reflejan los elementos de su modelo interno y así lo que se trata de lograr en el interior han de ser también los objetivos a promover en la escena internacional. Este artículo se complementa y desarrolla con la exposición detallada de los objetivos de la acción exterior en la parte III, en el artículo III-292. Dado el contexto internacional en el cual se redacta y aprueba el Tratado-Constitución –la Guerra de Iraq– cobra especial significado que se retome y repita en las dos partes del Tratado-Constitución que dos de los principios fundamentales de la acción exterior europea sean la paz y el respeto del Derecho Internacional, especialmente de los principios de la Carta de las Naciones Unidas. Consideramos que el especial relieve que se da a estas cuestiones responden a ese contexto y a que se quiere hacer posible que una acción como la de Iraq no pueda ser llevada a cabo desde la Unión Europea.

<sup>82</sup> Schwarze sostiene que al definirse el sistema económico de la Unión como “una economía social de mercado”, se declara este concepto global como vinculante también en términos jurídicos. Jürgen SCHWARZE, “Guest editorial: The Convention’s Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe”, *Common Market Law Review*, vol. 40, nº 5, 2003, pp. 1037-1045, p. 1037.

<sup>83</sup> Francisco ALDECOA LUZARRAGA, “La gestión de la globalización en el Tratado Constitucional”, en: José VIDAL-BENEYTO, *El reto constitucional de Europa*, op. cit., pp. 3-25; Francisco ALDECOA LUZARRAGA, “La nueva política exterior de responsabilidad y su dimensión ética”, en: VV.AA., *Ética, pluralismo y flujos migratorios en la Europa de los 25*, Oviedo, Eikasía Ediciones, 2005, pp. 241-267.



Los objetivos y valores de la Unión Europea son un elemento fundamental de la explicitación política de la Unión. Por sí solos exponen claramente qué nos une a los europeos, para conseguir preservar y desarrollar qué valores, y para qué nos unimos, para conseguir qué objetivos. La explicitación de los valores aportan y mejoran visibilidad y democracia al sistema europeo, constituyen la identidad europea y la ética de la Unión y los Estados miembros. Los objetivos expuestos por el Tratado-Constitución relatan con claridad qué pretenden conseguir los Estados miembros a través de la integración europea. Subrayaríamos entre todos el objetivo fundacional de la paz entre los europeos, que aparece por primera vez en la parte central de un texto del Derecho Originario europeo y que señala claramente al ciudadano la razón de ser de la integración europea.

#### **9.2.4. Símbolos y personalidad jurídica: visibilidad de la Unión y reforzamiento del modelo político.**

La Convención introduciría dos innovaciones relativas a la definición y configuración de la Unión, un artículo relativo a los símbolos y otorgaría personalidad jurídica a la Unión Europea, de la que antes carecía. Ambos elementos tienen una importancia política fundamental en la medida en que refuerzan la visibilidad de la Unión Europea tanto frente a sus ciudadanos – símbolos- como en su actuación internacional. Consolidan la percepción de la Unión como sistema político singular.

La decisión de introducir un artículo relativo a los símbolos de la Unión sería uno de los más tardíos de la Convención Europea, siendo fruto de la prórroga de los trabajos de julio. Así el artículo sobre los símbolos aparecería como el primero de la Parte IV pero con la advertencia a la posterior CIG de que la Convención consideraba que estaría mejor situado en la Parte I<sup>84</sup>. Haciendo caso a esa sugerencia la CIG lo pasaría a la Parte I, de naturaleza constitucional, y el Título I relativo a la Definición y los Objetivos de la Unión, regularía en el artículo I-8 la bandera, el himno, la divisa, la moneda y el Día de Europa<sup>85</sup>.

Los símbolos de la Unión no se inventan en el proceso constitucional, salvo la divisa o lema, sino que se habían ido imponiendo poco a poco en la práctica europea. Tanto la bandera como el himno no son originales de las Comunidades Europeas sino del Consejo de Europa, aunque

---

<sup>84</sup> Véase al respecto la nota que acompaña al artículo IV -1: CONVENCION EUROPEA, *Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa*, 18 de julio de 2003, (CONV 850/03).

<sup>85</sup> En este sentido, el artículo I-8 dispone que: "La bandera de la Unión representa un círculo de doce estrellas doradas sobre fondo azul.

El himno de la Unión se toma del "Himno a la Alegría" de la Nona Sinfonía de Ludwig van Beethoven.

La divisa de la Unión es "Unida en la diversidad".

La moneda de la Unión es el euro.

El Día de Europa se celebra el 9 de mayo en toda la Unión."

en los años ochenta las Comunidades Europeas los hacen propias. Por su parte, la celebración del 9 de mayo como día de Europa era propio de las instituciones europeas y también conmemorado por las organizaciones europeístas extendidas por todo Europa.

El euro como moneda de la Unión existe desde 1999. En cualquier caso es poco menos que curiosa su regulación aquí toda vez que un número de Estados miembros no son parte de la Unión Monetaria por voluntad propia –Reino Unido, Dinamarca y Suecia- pero el que se considere al euro como moneda de la Unión y no sólo de doce (o trece) de sus Estados miembros subraya el carácter fundamental de la Unión Europea y el hecho de que no todos los Estados miembros sean parte de la misma como un hecho coyuntural y provisional pero no definitivo. La divisa de la Unión “unida en la diversidad” es la aportación del proceso constitucional. Sin embargo, su formulación que refleja muy bien el ser de la Unión Europea no es fruto de la Convención sino de un concurso de escuelas secundarias europeas que presentaron distintos lemas y que ganó el elegido.

Los símbolos, con carácter general, no han sido inventados en el proceso constituyente sino que, en su mayoría, se han ido imponiendo en la práctica de la Unión. El Tratado-Constitución los regula como un buen instrumento para dotar de una cara a la Unión Europea, reforzar su visibilidad ante los ciudadanos y el sentido de una identidad europea. Como sostiene Manzella, “la decisión de constitucionalizar los símbolos de la Unión constituye el reconocimiento jurídico de signos ya populares en Europa en el sentido jurídico de pertenencia a la comunidad política europea, una comunidad progresiva”<sup>86</sup>.

La atribución de personalidad jurídica expresa a la Unión fue uno de los primeros resultados de la Convención. Las contribuciones del Grupo de Trabajo III sobre esta materia permitieron la elaboración del “esqueleto” de Tratado-Constitución y la fusión de la Comunidad Europea en la Unión Europea<sup>87</sup>. La atribución expresa de personalidad jurídica a la Unión es una de esas disposiciones que por su simplicidad jurídica puede parecer de escasa importancia. El artículo I-7 dispone escuetamente que “La Unión tiene personalidad jurídica”. Una afirmación aparentemente tan simple y taxativa tiene, sin embargo, importantes consecuencias jurídico-políticas.

En términos políticos contribuye a la explicitación del modelo de la Unión Europea, en la medida en simplificando el entramado actual, ayuda a la visibilidad y a la transparencia de la Unión. En términos jurídicos, además, se incrementa su capacidad de actuación en la escena internacional, fundamentalmente en relación al antiguo pilar PESC. Aunque el Tratado no

---

<sup>86</sup> Andrea MANZELLA, “La Constitution européenne: une véritable Constitution?”, op. cit., p. 75.

<sup>87</sup> Véase al respecto: GRUPO DE TRABAJO III, *Informe final del Grupo III “Personalidad jurídica”*, 1 de octubre de 2002, (CONV 305/02).

reconocía personalidad jurídica a la Unión, sí disponían de ésta las Comunidades. La falta de personalidad jurídica atribuida expresamente, además, no significaba la inexistencia jurídica de la Unión, toda vez que, aplicando la jurisprudencia del Tribunal Internacional estaba ampliamente admitido que la Unión disponía de personalidad jurídica implícita y, por tanto, capacidad para actuar<sup>88</sup>. Así para muchos autores, lo relevante para estimar si existe personalidad jurídica internacional es que la organización internacional posea sus propios órganos, que exprese una voluntad propia y distinta a la de sus Estados miembros y que tenga competencias propias internas y externas<sup>89</sup>.

Cabe preguntarse por qué los Estados miembros se habían negado a otorgar una personalidad jurídica a la Unión Europea, cuestión que se había planteado en la CIG de 1991 con la creación de la Unión Europea y que había sido parte de la agenda explícita de la CIG de Amsterdam<sup>90</sup>. En la creación de la Unión Europea, algunos Estados sólo buscaban un todo que organizara de alguna manera las Comunidades económicas con la cooperación en la Alta Política. Se negaban a reconocer personalidad jurídica a la Unión Europea, ya que este hecho le hubiera abierto la vía para actuar, sobre todo en la escena internacional, lo que iba contra la voluntad de algunos Estados miembros de someter esta cooperación a procedimientos fuertemente controlados y el deseo de muchos de negociar directamente con los Estados terceros y no a través de las instituciones de la Unión<sup>91</sup>.

La atribución de personalidad jurídica a la Unión supone en primer lugar la sustitución de las existentes previamente por la nueva y, consiguientemente, la desaparición de la Comunidad Europea, reemplazada por la Unión Europea<sup>92</sup>. Esta simplificación de estructuras tiene importantes consecuencias políticas en la medida en que incrementa su visibilidad y ayuda a que la actuación internacional de la Unión sea mejor entendida por sus ciudadanos. Tiene también efectos en términos de democracia, en la medida en que al clarificarse la estructura los

<sup>88</sup> Véase al respecto: Dictamen consultivo del Tribunal Internacional de Justicia, del 11 de abril de 1949 relativo a la Organización de las Naciones Unidas. (Rec., 1949, p. 174). Es preciso matizar, sin embargo, que esta cuestión no es pacífica entre la doctrina y que un importante sector niega hoy día la existencia de personalidad jurídica implícita a la Unión Europea. Respecto a los debates en relación a la personalidad jurídica de la Unión, véase: Ramses A. WESSEL, "Revisiting the International Legal Status of the European Union", *European Foreign Affairs*, vol. 5, 2000, pp. 507-537. Sobre el alcance de la revisión, véase: Alicia CEBADA ROMERO, "La naturaleza jurídica de la Unión Europea: una contribución al debate sobre su personalidad jurídica a la luz de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 14, enero-abril 2003, pp. 281-304;

<sup>89</sup> Araceli MANGAS MARTÍN, *La Constitución Europea*, op. cit., p. 25.

<sup>90</sup> Véase al respecto: Informe del Grupo de Reflexión, Bruselas, 5 de diciembre de 1995, SN 520/95 (REFLEX 21). La parte general del Informe está en: *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 23, nº. 1, 1996, pp. 365-378.

<sup>91</sup> Triantafyllou en este sentido recuerda además otra especialidad de las políticas intergubernamentales que chocaría con la personalidad jurídica de la Unión: la posibilidad de un Estado miembro de decidir no ser parte de un acuerdo en el marco del Segundo o del Tercer Pilar. En cambio con la personalidad jurídica se compromete el conjunto de la Unión, lo que obliga a sus instituciones y Estados sin excepciones. Véase al respecto: Dimitris N. TRIANTAFYLLOU, *Le projet constitutionnel de la Convención européenne...*, op. cit., pp. 25-27.

<sup>92</sup> Inicialmente el Grupo de Trabajo III "Personalidad Jurídica", propuso que la Unión sustituyera a todas las Comunidades Europeas con vida, la CE y el Euratom o Comunidad Europea de la Energía Atómica. Sin embargo, posteriormente la Convención Europea decidiría el mantenimiento del Euratom como Comunidad Europea independiente, incluyendo su Tratado fundacional en un Protocolo Anexo al Tratado-Constitución. Por tanto, en la actualidad, en sentido estricto junto a la Unión Europea existe una Comunidad Económica sectorial el EURATOM con personalidad jurídica distinta pero cuyas instituciones y procedimientos son comunes con la Unión y que constituye parte del acervo comunitario como hoy día.

ciudadanos podrán identificar más fácilmente qué institución es responsable de una determinada medida y actuar consecuentemente. Se acaba así con la dificultad de explicar al ciudadano lego la superposición de organizaciones internacionales –Comunidad Europea, Unión Europea-, distintos Tratados, distintas competencias y responsabilidades de las instituciones.

Según el Grupo de Trabajo III, la personalidad jurídica, en la medida en que unificaba las organizaciones internacionales existentes, abría la posibilidad a un Tratado único, que podía distinguir entre disposiciones de constitucionales y de desarrollo, según lo indicado por las propuestas de reorganización de los Tratados<sup>93</sup>. En términos jurídicos, por tanto, esta innovación permitía tanto la desaparición de la Comunidad Europea, la fusión de todos los Tratados existentes en uno único e, incluso, la transformación de éste en un Tratado constitucional, regulando a distinto nivel las disposiciones políticas básicas y las de desarrollo<sup>94</sup>.

En términos jurídicos y políticos el reconocimiento de una personalidad jurídica a la Unión tiene consecuencias relevantes: la Unión tiene capacidad de actuar por sí misma, se convierte en sujeto de derecho internacional. Recibe así la potestad de celebrar Tratados internacionales, el derecho de legación activa y pasiva, el derecho a ejercer acciones ante órganos jurisdiccionales internacionales, la posibilidad de ser parte de organizaciones internacionales o acogerse a inmunidades<sup>95</sup>.

Vinculando con sus acciones a sus instituciones y Estados, la introducción de la personalidad jurídica incide en el incremento del perfil político del actor. Esto supone que en los acuerdos internacionales suscritos en el marco de la Acción Exterior, los Estados miembros tienen que someterse a lo que negocien las instituciones europeas, sin poder oponerse a resultar obligados por un acuerdo internacional porque vaya en contra de sus normas constitucionales

---

<sup>93</sup> Véase: GRUPO DE TRABAJO III, *Informe final del Grupo III "Personalidad jurídica"*, op. cit., p. 4.

<sup>94</sup> Vamos a mencionar pero no a desarrollar otras consecuencias de primera importancia de la personalidad jurídica única para el incremento de la eficacia de la actuación de la Unión. Cabe recordar que en la actualidad cuando un acuerdo internacional afecta a cuestiones cubiertas a la vez por el primer pilar y alguno de los pilares intergubernamentales, es preciso suscribir dos acuerdos internacionales diferentes con el tercer Estado en cuestión. Uno entre la Comunidad Europea y el tercer Estado respecto a las cuestiones comunitarias y otro entre los Estados miembros y el tercer Estado respecto a las cuestiones objeto de los pilares intergubernamentales. No hace falta recordar los efectos que tienen en el largo tiempo que hay que esperar para su vigencia cuando hay que recabar las ratificaciones de al menos veintiseis Estados soberanos. Como consecuencia de la personalidad jurídica los acuerdos que incluyan ámbitos comunitarios y PESC, sólo serán objeto de un acuerdo internacional sólo tendrán que ser celebrados por la Unión y el tercer Estado sin requerir las ratificaciones nacionales de los Estados miembros.

<sup>95</sup> En este sentido, cabe subrayar la importancia que tiene para la visibilidad de la Unión Europea en el exterior que sus representaciones ante terceros Estados u organizaciones internacionales puedan llamarse Delegaciones de la Unión Europea, cambiando la actual denominación de Delegaciones de la Comisión. A efectos políticos e institucionales también tiene gran relevancia en la medida en que podrá evitar la duplicidad de los representantes del Consejo donde los hubiera, como en el caso actual de los Representantes Especiales de la Unión Europea que tienen oficinas distintas.

internas, como se hacía en el marco del TUE<sup>96</sup>. Por el contrario, según el nuevo artículo III-323.2, “Los acuerdos celebrados por la Unión vincularán a las instituciones de la Unión y a los Estados miembros”. Políticamente este cambio implica el fortalecimiento de la coherencia de la Unión como actor político, de forma que los Estados miembros ya no pueden decidir a la carta si aceptan o no los Acuerdos firmados por la Unión<sup>97</sup>. Se fortalece así a la Unión Europea, que incrementa sus competencias en materia de celebración de acuerdos internacionales, frente al actual marco del pilar PESC.

La explicitación de la personalidad jurídica de la Unión Europea y la constitucionalización de los símbolos pueden parecer disposiciones anodinas del Tratado-Constitución. Tienen, por el contrario, una importancia fundamental en la contribución a la explicitación de la naturaleza política de la Unión Europea. Contribuyen a un incremento muy importante de la visibilidad del actor político tanto en su interior, por parte de sus ciudadanos, como en el exterior, en la escena internacional. Los símbolos son fundamentales además para el surgimiento de una identidad política progresiva. La personalidad jurídica, por su parte, ha tenido el efecto añadido de reforzar las competencias en materia de conclusión de acuerdos internacionales de la Unión frente a sus Estados, no siendo ya posible el que un Estado no se sienta vinculado por un acuerdo internacional. Resulta fundamental, por tanto, en el reforzamiento del perfil político de la Unión Europea como actor internacional.

#### **9.2.5. Ruptura versus continuidad ¿una refundación de la Unión?**

Podemos preguntarnos si la constitucionalización del modelo político de la Unión Europea, su definición, alterará de alguna manera el carácter dinámico y de modelo en formación que tiene la Unión. Dicho de otra manera, cabe preguntarse si los elementos del Tratado-Constitución suponen tal innovación que sean una ruptura con el modelo anterior y quepa hablar de refundación de la Unión. Por el contrario, si predominaran los elementos de continuidad y los rasgos fundamentales del modelo podríamos sostener que no hay refundación sino una etapa más de la organización “Unión Europea”.

Las innovaciones del Tratado-Constitución son sustanciales en relación a la explicitación de la naturaleza política. En el marco de los debates de la Convención sobrevolaba, incluso, la idea

---

<sup>96</sup> El párrafo 5º del artículo 24 del TUE, para la PESC, dispone que “Ningún acuerdo será vinculante para un Estado miembro cuyo representante en el Consejo declare que tiene que ajustarse a las exigencias de su propio procedimiento constitucional”. Por el artículo 38 del TUE esta disposición se aplica también al Pilar JAI.

<sup>97</sup> Como subraya Triantafyllou esta importante innovación tendrá una consecuencia jurídica llamativa para la PESC: la asimetría entre las decisiones internas y los acuerdos internacionales. En el caso de una decisión jurídica interna un Estado miembro puede decidir no resultar vinculado por ella haciendo uso de la “abstención constructiva”. Sin embargo, de cara al exterior ya no existe la posibilidad de la exención de obligación por un acuerdo internacional suscrito por la Unión. Dimitris N. TRIANTAFYLLOU, *Le projet constitutionnel de la Convention européenne...*, op. cit., p. 27.

de proceder a una refundación, puesta de relieve por la sugerencia del Presidente Giscard de dar un nuevo nombre a la nueva Unión Europea, con la intención de diferenciarla de la estructura política existente<sup>98</sup>. Podemos, por tanto, preguntarnos si se ha producido una refundación del modelo de la Unión o, por el contrario, existe una continuidad entre la Unión Europea desarrollada desde el Tratado de Maastricht y el Tratado-Constitución no supone sino una nueva etapa hacia “una unión cada vez más estrecha”.

Los juristas sostienen que existe una refundación de la Unión: así para Martín y Pérez de Nanclares “se deroga el TCE y el TUE (...) y la Unión Europea (refundada) sucederá con la necesaria continuidad jurídica a las Comunidades Europeas y a la Unión (art. 1.2)”<sup>99</sup>. Araceli Mangas, por su parte considera que “Simultáneamente a la derogación de los instrumentos vigentes, se vuelve a fundar el sistema de integración y, por tanto, se rebautiza (...) Unión Europea”<sup>100</sup>. Paz de Andrés coincide con estos planteamientos ya que para ella “La Constitución lleva a cabo una auténtica refundación del actual proceso de integración europea mediante la creación en su art. 1.1 de una nueva entidad jurídica que sigue teniendo la misma denominación que la actual”<sup>101</sup>.

En términos políticos, a nuestro juicio, no puede sostenerse que exista realmente una refundación de la Unión, ya que predominan los elementos de continuidad sobre los de cambio<sup>102</sup>. Incluso, el propio Tratado-Constitución así lo hace constar: ‘Decididos a continuar la obra realizada en el marco de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y del Tratado de la Unión Europea, garantizando la continuidad del acervo comunitario’<sup>103</sup>. Se preserva claramente uno de los rasgos fundamentales del modelo de la Unión, como es su carácter dinámico, de estructura no terminada y abierto a nuevos Estados miembros. En la consideración de proyecto dinámico de la Unión Europea el Tratado-Constitución es una etapa, un salto cualitativo respecto a la tendencia de la integración de las últimas etapas. Es la misma Unión aunque con un carácter distinto ya que a lo largo de dos décadas ha mutado de naturaleza y ahora explicitado esa naturaleza política y modelo distintivo.

El Tratado-Constitución presenta numerosos elementos nuevos, que suponen un cambio, como son algunas de las innovaciones institucionales o, por ejemplo, la participación directa de los

<sup>98</sup> Véase al respecto: CONVENCION EUROPEA, *Anteproyecto de Tratado Constitucional*, 28 de octubre de 2002, (CONV 369/03), p. 8; CONVENCION EUROPEA, *Informe resumido del pleno*, 27 y 28 de febrero de 2003, (CONV 601/03), p. 2.

<sup>99</sup> José MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, “El proyecto de Constitución Europea: reflexiones sobre los trabajos de la Convención”, op. cit., p. 531.

<sup>100</sup> Araceli MANGAS MARTÍN, *La Constitución Europea*, op. cit., p. 23.

<sup>101</sup> Paz ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, “Hacia una Constitución Europea: Un balance de los trabajos de la Convención”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 6, 1er semestre 2004, pp. 203-225, p. 211.

<sup>102</sup> También son de esta opinión: Philippe MANIN, “Del Tratado a la Constitución: ¿ruptura o continuidad?”, en: José VIDAL-BENEYTO (Coord.), *El reto constitucional de Europa*, op. cit., pp. 87-101; Yves MÉNY, “Europe: la grande hésitation”, en: Olivier BEAUD, Arnaud LECHEVALIER, Ingolf PERNICE y Sylvie STRUDEL, *L'Europe en voie de Constitution...*, op. cit., pp. 805-821.

<sup>103</sup> Preámbulo del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

Parlamentos Nacionales en el funcionamiento de la Unión, que, en cierta manera suponen una ruptura de las tendencias anteriores. Sin embargo, los elementos de continuidad pueden sobre los de cambio, y lo que es más fundamental no se ha producido ninguna regresión ni ninguna alteración de ninguno de los elementos definitorios del modelo europeo, sino que, siguiendo con la tendencia de la mutación, se añaden nuevos elementos pero manteniendo y perfeccionando todos los anteriores.

El Tratado-Constitución subraya y mantiene el carácter abierto y dinámico de la Unión Europea que sigue siendo un “proceso de construcción europea”. El carácter abierto o de organización política “en construcción” se manifiesta en dos sentidos diferentes: en cuanto a los Estados miembros que pueden integrarse –ampliación- y en cuanto que se afirma que esta Constitución no supone un punto de llegada sino otra etapa más en el proceso de construcción europea – profundización-<sup>104</sup>.

En el primer sentido, el artículo 11.2 dispone que “La Unión está abierta a todos los Estados europeos que respeten sus valores y se comprometan a promoverlos en común”. Ratifica, así, el carácter abierto de la Unión Europea, abierta a todos los Estados miembros que cumplan los valores del artículo 1-2, tal y como se recoge en el artículo 158 relativo a los requisitos de pertenencia a la Unión. Se constitucionaliza así la vocación de seguir ampliándose de la Unión Europea, abierta a todos los Estados del continente que compartan sus valores y objetivos<sup>105</sup>. Pueden detectarse diferencias entre esta redacción y la del TUE: éste último simplemente regulan en su artículo 47 el procedimiento de adhesión a la Unión. El Tratado-Constitución en el artículo dedicado a la creación de la Unión, la define como abierta a nuevos Estados miembros. Esto es, ratifica la vocación de la Unión Europea de acoger a todos los Estados del continente que quieran ser parte de la aventura común y cumpla con el respeto de los valores.

Por tanto, todo Estado europeo que cumpla con los valores de la Unión puede ser parte de la misma. Es preciso añadir que, en relación a los criterios de pertenencia, el Tratado-Constitución mantiene los actuales sin añadir nada nuevo. A nuestro juicio, es preciso entender la precisión “Estado europeo” en el sentido que se le ha dado hasta ahora, esto es, que más que un criterio geográfico hacer referencia a la pertenencia a una misma civilización y el compartir una misma visión del mundo.

---

<sup>104</sup> Por todo ello, cabe sostener que tanto la ampliación como la profundización seguirán siendo los dos vectores fundamentales en el proceso político de construcción europea. En relación a estos vectores véase: FRANCISCO ALDECOA LUZARRAGA, *La Integración europea...*, op. cit., pp. 50-52.

<sup>105</sup> El Tratado-Constitución vuelve a recoger otro de los referentes de la Declaración Schuman que defendía que la cooperación europea estaba abierta “a todos los países que deseen participar en ella”. Véase al respecto: ROBERT SCHUMAN, *Declaración de 9 de mayo de 1950*.

El debate público había asignado a la Convención la función de reflexionar sobre los límites o fronteras de la Unión Europea<sup>106</sup>. Aparentemente se trata de una cuestión que no ha recibido respuesta, ya que en el Tratado-Constitución no se recoge ninguna disposición bajo el epígrafe “Fronteras de la Unión”. Sin embargo, realmente se ofrece una respuesta abierta a la interpretación y aplicación política en cada momento a través de la creación de un estatuto intermedio entre la consideración de Estado miembro y tercer Estado, el “entorno próximo”. En este sentido, el artículo I-58.1 dispone que “La Unión desarrollará con los países vecinos relaciones preferentes, con el objetivo de establecer un espacio de prosperidad y de buena vecindad basado en los valores de la Unión y caracterizado por unas relaciones estrechas y pacíficas fundadas en la cooperación”.

Este marco político ha permitido el desarrollo de una política de vecindad desde 2003, cuyo objetivo es establecer alrededor de la Unión un anillo de Estados amigos sobre la base de relaciones políticas estables e institucionalizadas<sup>107</sup>. El objetivo político es que el concepto del entorno próximo permita el desarrollo de estrechas relaciones políticas y económicas que puedan llegar a que los “vecinos” puedan participar en todas las políticas de la Unión salvo en las instituciones<sup>108</sup>. Recuerda, por tanto, al actual Espacio Económico Europeo, formado con tres de los Estados de la Asociación Europea de Libre Comercio<sup>109</sup>. Se trata de una alternativa a la pertenencia plena a la Unión, de la cual sólo separan los derechos políticos. En el debate político se plantea en qué medida este marco sería el adecuado para Turquía que, ajuicio de algunos, no debe convertirse en miembro de la Unión. En cualquier caso, en el marco de la política de vecindad puesto ya en marcha, Turquía no participa, sino que su estatuto político en relación a la Unión es el de candidato<sup>110</sup>.

<sup>106</sup> Decimos que ha sido el debate político en la medida en que en ninguna de las preguntas de la Declaración de Laeken se alude a esta cuestión. En documentos relativos a cuestiones cercanas como la Acción Exterior tampoco aparece ninguna mención en esta dirección. Véase a título de ejemplo el mandato al Grupo de Trabajo VII “Acción Exterior”: CONVENCION EUROPEA, *Grupos de Trabajo segunda hornada*, 19 de julio de 2002, (CONV 206/02), p. 3.

<sup>107</sup> La política de vecindad se aprobaría por el Consejo Europeo de Salónica de junio de 2003; desde entonces ha experimentado importantes desarrollos y ya se han firmado un buen número de acuerdos de vecindad con Estados de la ribera sur del Mediterráneo y de Europa Oriental. Véase al respecto: CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones de la Presidencia*, Consejo Europeo de Salónica, 19 y 20 de junio de 2003, pto. 44.

<sup>108</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo “Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa”*, 11 de marzo de 2003, (COM(2003) 104 final).

<sup>109</sup> Forman parte del Espacio Económico Europeo (EEE), creado por el Tratado de Oporto de 1992, los veinticinco Estados miembros de la Unión Europea e Islandia, Liechtenstein y Noruega. Se trata de un acuerdo de libre comercio entre la Unión Europea y estos tres Estados miembros de la AELC, por el cual forman parte del mercado interior y de la mayor parte de sus políticas. El EEE cuenta con instituciones comunes propias y los tres países AELC tienen que aplicar la normativa comunitaria relativa a los ámbitos de cooperación; no participan, sin embargo, en la aprobación de la citada normativa.

<sup>110</sup> En este sentido, cabe recordar que el marco jurídico de relación con Turquía en el momento actual es el Acuerdo de Asociación para la Adhesión renovado en diciembre de 2005. El 3 de octubre de 2005 se abrían las negociaciones bilaterales con la convocatoria de la Conferencia Intergubernamental para las mismas, en el otoño de 2006 se encuentra en la fase de “screening” o examen de las disposiciones normativas de Turquía en relación con cada uno de los capítulos de la negociación. Este “screening” sufre algunos retrasos y paralizaciones en la medida en que las dos partes no se ponen de acuerdo sobre qué criterios aplicar a la compatibilidad del derecho turco con el comunitario. El conflicto fundamental reside en la oposición del Gobierno turco de que se examine en relación a cada uno de los capítulos (investigación, consumidores, mercado, comercio...) la compatibilidad de las actuaciones turcas con los estándares de derechos humanos. Argumentan a su favor que es algo que no tiene precedente en las negociaciones anteriores de la Unión con otros Estados candidatos a la adhesión y que es una artimaña para retrasar la adhesión turca.



El otro rasgo fundamental del carácter dinámico de la Unión es el de la profundización se mantiene igualmente tras el Tratado-Constitución. En este sentido, el Preámbulo establece que están decididos “cada vez más estrechamente unidos, a forjar un destino común”<sup>111</sup>. Se mantiene así el principio clásico de que el nuevo Tratado no constituye sino un paso más, una etapa nueva, en la construcción política de Europa, que continúa. Eso sí, muchos lamentan la pérdida de la alocución tradicional de “una unión cada vez más estrecha” presente tanto en el Tratado de Roma como en el de Maastricht<sup>112</sup>. Las palabras han cambiado pero la intención sigue siendo la misma, ratifica la naturaleza de la Unión Europea como empresa en construcción, como sistema político susceptible de seguir ampliando sus áreas de actuación.

La voluntad de avanzar hacia ese destino común, de profundizar el modelo político se reafirma con la previsión de disposiciones a lo largo del Tratado-Constitución para asegurar la capacidad de la Unión para la adaptación y la evolución. En este sentido, el propio Tratado establece distintos procedimientos para su revisión, buscando la simplificación y la capacidad para la profundización a través de la regulación de procedimientos semiautónomos y autónomos de revisión como el procedimiento simplificado de revisión de la Parte III y las pasarelas<sup>113</sup>. La capacidad para la evolución y avanzar hacia más integración entre un grupo de Estados miembros se hace posible también con la institución de la cooperación reforzada, creada por el Tratado de Amsterdam, mejorada en el de Niza y que ahora conoce una nueva mejora y adaptación<sup>114</sup>.

En la regulación de la cooperación reforzada en el artículo 44 y su posterior desarrollo por los artículos III-416 a III-423 se plantean importantes cambios<sup>115</sup>. Por una parte se flexibilizan los requisitos para el establecimiento de una cooperación reforzada, los procedimientos de decisión, se prevé un único procedimiento para todos los pilares –si bien con requisitos especiales para el pilar PESC- y se permite la creación de cooperaciones reforzadas en todos los ámbitos, incluidos los de la defensa, prohibidos por la regulación actual<sup>116</sup>. La institución de

<sup>111</sup> Preámbulo del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

<sup>112</sup> CONVENCION EUROPEA, *Informe resumido del pleno*, 27 y 28 de febrero de 2003, (CONV 601/03), p. 2.

<sup>113</sup> Todos los procedimientos de revisión, incluidos los simplificados, se analizarán detenidamente en el último epígrafe del Capítulo 10.

<sup>114</sup> En relación a la cooperación reforzada, véase: Gráinne DE BÚRCA y Joanne SCOTT, *Constitutional Change in the EU: from uniformity to flexibility?*, Oxford, Hart, 2000; Mariola URREA CORRES, *La cooperación reforzada en la Unión Europea. Concepto, naturaleza y régimen jurídico*, Madrid, Colex, 2002; Geoffrey EDWARDS y Eric PHILIPPART, *Flexibility and the Treaty of Amsterdam: Europe's New Bizantium*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

<sup>115</sup> En relación a la revisión de las disposiciones relativas a la cooperación reforzada por el Tratado-Constitución, véase: Cesáreo GUTIÉRREZ ESPADA, “De la ineludible «flexibilidad» en el futuro de la Unión”, en: VVAA, *La constitucionalización del proceso de integración europea*, Colección Escuela Diplomática nº 9, Madrid, Escuela Diplomática, AEPDIRI y BOE, 2005, pp. 153-167; Jo SHAW, “Flexibility in a “reorganized” and “simplified” Treaty”, *Common Market Law Review*, vol. 40, nº 2, 2003, pp. 279-311; Daniel THYM, “United in Diversity” – The Integration of Enhanced Cooperation into the European Constitutional Order”, *German Law Journal*, vol. 6, nº 11, 2005, pp. 1731-1747; Mariola URREA CORRES, “La cooperación reforzada en el proyecto de Constitución Europea”, *Boletín Europeo de la Universidad de la Rioja*, nº 12-13, 2004, suppl. BEUR, pp. 27-49.

<sup>116</sup> Entre las innovaciones más sustanciales en relación a la cooperación reforzada se establece el umbral de un tercio de Estados miembros como suficiente para poner en marcha una cooperación. La decisión de aprobar una cooperación será tomada por mayoría cualificada del Consejo, salvo en el ámbito de la PESC, para la cual persiste la unanimidad.

la cooperación reforzada no aparece alterada por las modificaciones del Tratado-Constitución sino que éste la desarrolla siguiendo la tendencia de Niza y la adapta para hacerla más eficaz en el nuevo entorno de la Unión Europea ampliada.

La naturaleza y rasgos de la Unión Europea no resultan pues modificados por el nuevo Tratado-Constitución, sino que sus elementos se clarifican. No se extingue una fórmula de Unión para poner en marcha otra nueva, aunque fuera algo que incluso hasta permitiría la Declaración de Laeken. No se ponen en marcha un nuevo sistema institucional ni políticas nuevas. La Unión Europea no se transforma en una estructura estable sino que sigue manteniendo su carácter abierto, tanto a nuevos miembros como a nuevas etapas de integración<sup>117</sup>. No se produce, por tanto, una refundación de la Unión sino una etapa más, muy significativa, del desarrollo de la integración de la Unión “hacia una Unión cada vez más estrecha”, que constituye la reforma más ambiciosa desde su fundación.

### **9.3. LAS RELACIONES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y SUS ESTADOS MIEMBROS.**

En la consideración del carácter constitucional del Tratado-Constitución reviste una importancia fundamental la explicitación y desarrollo de las relaciones políticas entre la Unión y sus componentes los Estados miembros. El establecimiento de una serie de reglas claras que rijan las relaciones entre la Unión y los Estados miembros –incluso, en sus niveles regionales y locales- es parte de la simplificación demandada por la Declaración de Laeken para que el ciudadano pueda conocer quién hace qué en ese momento. Añade también democracia en la medida en que permitirá a los ciudadanos atribuir claramente en cada momento sus responsabilidades a los distintos niveles políticos y, así, ejercer mejor el control político.

Por otra parte, no puede esconderse que la explicitación y enumeración de forma clara de las normas de relación entre la Unión Europea y los Estados miembros es quizás uno de los elementos de más clara inspiración federal del Tratado-Constitución. Se ha optado así por un método directo frente al indirecto o implícito que dejaba entrever la regulación de los Tratados y en la que eran escasos los artículos generales relativos a las relaciones políticas entre la Unión y los Estados<sup>118</sup>.

---

Se prevé igualmente una pasarela, por la cual en el interior de la cooperación reforzada, el Consejo Europeo puede decidir por unanimidad pasar a la mayoría cualificada o al procedimiento legislativo ordinario.

<sup>117</sup> En este sentido, De Witte considera que “El Tratado Constitucional marcará quizás una importante fase nueva del proceso de integración europeo, pero no su fase final”. Bruno DE WITTE, “Entrée en vigueur et révision du Traité Constitutionnel”, en: Lucia Serena ROSSI, *Vers une nouvelle architecture de l'Union européenne...*, op. cit., pp. 77-98, p. 88.

<sup>118</sup> Son pocas las reglas relativas a las relaciones entre Unión y Estados que se recogen en los Tratados, cabe apenas mencionar el respeto a la identidad nacional de los Estados miembros por parte de la Unión (art. 6.3 TUE); el deber de lealtad de los Estados miembros para con la Política Exterior de la Unión (art. 11.2); el principio de subsidiariedad como criterio delimitador del ejercicio de las competencias compartidas (art. 5 TCE); o el deber de lealtad y cooperación de los Estados miembros con la Comunidad Europea para el desarrollo de sus políticas (art. 10 TCE).

En este apartado vamos a exponer y analizar las aportaciones del Tratado-Constitución en relación al marco político de relación entre la Unión Europea y los Estados miembros. Algunos de los elementos introducidos completan el marco anterior como es el caso del principio a la identidad. Otros simplemente constitucionalizan la práctica de las instituciones comunitarias, como es el reconocimiento regional y local o el principio de la igualdad de los Estados miembros. En otros casos, el Tratado-Constitución va a codificar y constitucionalizar principios establecidos por la jurisprudencia y consolidados por la práctica política como es el caso de la primacía y de la clasificación de las competencias.

En otros muchos casos, el proceso constitucional ha alumbrado innovaciones claras que aún no se sabe muy bien como van a integrarse y a interactuar en la dinámica política europea. Nos referimos, en primer lugar, a la incorporación de los Parlamentos Nacionales al funcionamiento de la Unión como “guardianes” de las competencias nacionales. En este papel el procedimiento más conocido es el de alerta precoz en el ejercicio del respeto del principio de subsidiariedad pero el Tratado-Constitución reconoce el derecho a los Parlamentos Nacionales a pronunciarse en relación a un buen número de asuntos.

La otra innovación que suscita cuanto menos dudas por parte de la doctrina es el derecho de retirada de un Estado miembro de la Unión Europea. Este elemento parece que se justifica porque refuerza la dimensión democrática y de libre pertenencia a la Unión. Sin embargo, parece incompatible con la ideología política europea de corte funcionalista de la “integración” de los pueblos europeos, que no prevé la marcha atrás, la “desintegración”.

### **9.3.1. Los principios de la relación: lealtad y solidaridad mutuas, igualdad de Estados, respeto a la identidad y principio de primacía.**

El Tratado-Constitución en los primeros artículos establece con gran claridad cuáles son los principios de la relación entre la Unión Europea y sus Estados miembros, cuáles son las obligaciones mutuas. Este factor es uno de los elementos fundamentales de la explicitación política –y en el sentido federal- y una de las mayores aportaciones en términos constitucionales, en la medida en que define el marco de derechos y obligaciones generales de los dos niveles territoriales y políticos fundamentales que componen la Unión<sup>119</sup>. Pueden distinguirse, por una parte, los principios de la relación política –las obligaciones mutuas- y, por

---

<sup>119</sup> Vamos a examinar en este epígrafe las obligaciones políticas *generales* reguladas por el Tratado-Constitución para el conjunto de la actuación de la Unión; no se van a exponer obligaciones concretas de unos y la otra en relación a políticas o ámbitos concretos, como podría ser la obligación de los Estados miembros de cooperar con espíritu de lealtad y solidaridad mutua en el marco de la PESC (art. I-40) o la obligación de la Unión de asistir al Estado miembro que haya sufrido un ataque terrorista o una catástrofe de origen natural o humano (art. I-42).

la otra, el principio jurídico de relación de sus respectivos ordenamientos jurídicos, el principio de primacía del Derecho Comunitario sobre los Derechos Nacionales.

1. Obligaciones de la Unión para con los Estados miembros: El Tratado-Constitución regula en su artículo 45 las obligaciones políticas que la Unión tiene para con sus Estados miembros, pudiendo ser cada una de ellas objeto de una diferente lectura política. En primer lugar expone la obligación de la Unión de garantizar la igualdad de todos los Estados miembros. A pesar de que este es uno de los principios básicos del Derecho Internacional, nunca se había establecido de esta manera en un Tratado europeo.

Esta disposición fue incorporada por la CIG y es consecuencia de las demandas de igualdad de los Estados pequeños y medianos, que temen la imposición en la Unión de un directorio de los grandes Estados. Cabe subrayar que se afirma y obliga a respetar la igualdad de todos los componentes de una de las legitimidades; en otras partes de la Constitución también se afirmará y obligará a respetar la igualdad y la prohibición de discriminación de la otra componente, los ciudadanos<sup>120</sup>.

La segunda obligación de la Unión hacia los Estados miembros es el respeto de la identidad nacional relativa a las estructuras políticas y constitucionales de éstos y también en lo relativo a la autonomía local y regional. Esta redacción amplía y clarifica el alcance del actual artículo 6.3 del TUE, que se limita a afirmar que la Unión respetará la identidad nacional de los Estados miembros. Esta disposición tiene una clara función garantista, ya que limita la interferencia de la Unión en la organización política interna de sus Estados miembros, que es de su competencia exclusiva.

Se trata de la transcripción al Derecho Originario de una regla no escrita, en la medida en que en ocasiones los Tratados regulaban una posibilidad y dejaban a la decisión interna de los Estados miembros su puesta en marcha conforme a sus normas internas<sup>121</sup>. Por otra parte, como veremos posteriormente en este artículo, indirectamente, se produce un reconocimiento político de las regiones y entidades locales de la Unión Europea como parte de la estructura política fundamental de los Estados.

---

<sup>120</sup> Véanse al respecto los artículos II-80 y II-81 donde se afirma la igualdad ante la ley de todas las personas y la prohibición de discriminación.

<sup>121</sup> Nos referimos expresamente a la composición del Consejo de Ministros, según el artículo 203 TCE, por un representante de cada Estado miembro de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno de dicho Estado miembro. Esta redacción se introdujo en Maastricht para permitir la asistencia de representantes de las regiones o Estados federados allí donde existieran. Ahora bien, los requisitos y mecanismos políticos por los cuales un representante regional puede tomar parte en el Consejo de Ministros corresponde fijarlos a cada uno de los Estados miembros. La Unión no establece ninguna regla al respecto.

En tercer lugar, el artículo dispone la obligación de la Unión de respetar las funciones esenciales del Estado, sobre todo las relativas al mantenimiento de su integridad territorial, orden público y seguridad nacional. Se trata de otra disposición con una función claramente garantista, que establece una serie de ámbitos de actuación que competen exclusivamente a cada uno de los Estados miembros y en los cuales queda expresamente prohibida cualquier intromisión de la Unión. Un límite similar se exponía en los artículos 33 del TUE y 64.1 del TCE en relación al Tercer Pilar y a la libre circulación de personas, donde se decía que las actuaciones descritas se entendían sin perjuicio de las responsabilidades de los Estados miembros en relación al mantenimiento del orden público y la salvaguardia de la seguridad interior. La aportación de este artículo es que se completa la limitación de interferencia de la Unión al mantenimiento de la integridad territorial de los Estados miembros y en que se reconoce carácter general a estas garantías como parte del sistema general de derechos y obligaciones mutuos.

Por último, la Unión tiene la obligación, conforme al principio de cooperación leal, de respetar y asistir a los Estados en el cumplimiento de las misiones de la Constitución. Esta disposición es nueva, ya que el marco de los actuales Tratados sólo establecen esta obligación de cooperación leal de los Estados miembros para con la Unión pero no recíprocamente. De todo ello, puede verse como, con anterioridad, las obligaciones de la Unión para con los Estados miembros estaban pobremente definidas y dispersas por el Tratado. Ahora se establecen como principios generales de actuación y clarifican el marco de relación entre los dos niveles, permitiendo ver la obligación de la Unión Europea de respetar determinados límites en su relación con sus Estados miembros.

2. Obligaciones de los Estados miembros para con la Unión: Del mismo artículo 15 pueden deducirse las obligaciones políticas generales que los Estados miembros tienen para con la Unión Europea. Con carácter recíproco, el artículo establece también la obligación de los Estados miembros, conforme al principio de cooperación leal, de respetar y asistir a la Unión en el cumplimiento de las misiones de la Constitución. Se mejora y extiende las obligaciones de lealtad que recogían los artículos 11.2 del TUE y 10 del TCE, aplicables relativamente al pilar PESC y a la Comunidad Europea.

Como complemento y mejor explicitación del deber de lealtad, se recoge la obligación de los Estados miembros de adoptar todas las medidas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Unión o resultantes de los actos de las instituciones. Esta obligación se recogía también en el artículo 10 del TCE en lo relativo a la Comunidad Europea. Por su parte, extendiendo otra obligación en el TUE sólo contemplada para la PESC, el artículo

I-5 recoge el deber de los Estados miembros de ayudar a la Unión en el cumplimiento de su misión y abstención de medidas que puedan poner en peligro los objetivos de la Unión.

Frente al caso anterior, con carácter general, las obligaciones de los Estados miembros para con la Unión existían previamente. Estaban, sin embargo, dispersas por el articulado de los Tratados y formuladas de diferente manera para los pilares. El artículo I-5 supone una clarificación y simplificación de lo establecido anteriormente, que permite que los ciudadanos puedan extraer con claridad cuáles son los deberes y obligaciones de los Estados miembros para con la Unión.

3. El principio de primacía: El Tratado-Constitución en su artículo I-6 reconoce que “La Constitución y el Derecho adoptado por las instituciones de la Unión en el ejercicio de las competencias que se le atribuyen a ésta primarán sobre el Derecho de los Estados miembros”<sup>122</sup>. Se trata de la constitucionalización de un principio formulado por el Tribunal de Justicia y aplicado con carácter general<sup>123</sup>. Este principio viene siendo el pilar fundamental de las relaciones entre los ordenamientos jurídicos e, incluso, un vector fundamental de la federalización del ordenamiento jurídico comunitario. Su constitucionalización aporta claridad y seguridad jurídica para el ciudadano europeo<sup>124</sup>. Supone el reconocimiento explícito de la existencia de un constitucionalismo multinivel, esto es, la articulación en paralelo de los ordenes jurídicos europeos y nacionales en función de la división de competencias producida<sup>125</sup>.

El principio de primacía no es otra cosa que la traducción jurídica del principio político de atribución de competencias. Hace realidad o “congela” la atribución de competencias realizada por los Tratados, al establecer que las normas adoptadas en el ejercicio de esas competencias por las instituciones comunes priman sobre las que adopten los Estados miembros, que ya no son competentes, puesto que han cedido su competencia voluntariamente. El principio de

<sup>122</sup> En relación a la inserción del principio de primacía en el Tratado-Constitución, véase: Araceli MANGAS MARTÍN, “Sobre la primacía del Tratado Constitucional. ¿Tensiones constitucionales a la vista?”, en: Carlos CLOSA y Natividad FERNÁNDEZ SOLA (Eds.), *La Constitución de la Unión Europea*, op. cit., pp. 153-163; Roman KWIECIÉN, “The Primacy of European Union Law over National Law Under the Constitutional Treaty”, *German Law Journal*, vol. 6, nº 11, 2005, pp. 1480-1495; Dominique RITLÉNG, “Le principe de primauté du droit de l’Union”, *Revue Trimestrielle de Droit européen*, vol. 41, nº 2, avril-juin 2005, pp. 285-304.

<sup>123</sup> El principio de primacía se establece por primera vez por el Tribunal de Justicia en la paradigmática Sentencia Costa c. ENEL de 15 de julio de 1964. En relación al principio de primacía, véase: Araceli MANGAS MARTÍN y Diego J. LIÑÁN NOGUERAS, *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, Madrid, Tecnos, 2005, pp. 421-430.

<sup>124</sup> Para Carlos Brú esta regulación constituye una “revolución trascendental para las relaciones futuras entre el Derecho de la Unión y de los Estados miembros”, ya que, a su juicio, aunque hubiera sido consolidado por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, siempre estaba sujeto al riesgo de la reversibilidad de ésta y al acoso de la doctrina y la política de algunos países. Véase al respecto: Carlos María BRÚ PURÓN (Dir.), *Exégesis conjunta de los Tratados vigentes y constitucional europeos*, Madrid, Thomson-Civitas, 2005, p. 97. En relación a la constitucionalización de este principio de origen jurisprudencial, véase: Dominique RITLÉNG, “Le principe de primauté du droit de l’Union”, *Revue Trimestrielle de Droit européen*, vol. 41, nº 2, avril-juin 2005, pp. 285-304.

<sup>125</sup> Véase al respecto: Ingolf PERNICE, “Derecho constitucional europeo y Derecho constitucional de los Estados miembros”, *Revista Española de Derecho Europeo*, nº 8, 2003, pp. 601-638. Ingolf PERNICE, “Multilevel Constitutionalism in the EU”, *European Law Review*, October 2002, pp. 511-529; Pedro CRUZ VILLALÓN, *La Constitución inédita. Estudios ante la constitucionalización de Europa*, Madrid, Trotta, 2004.

primacía, garantizado por la existencia última del Tribunal de Justicia, es igualmente motor de federalización en la medida en que ha hecho posible la integración, al no dejar a la exclusiva voluntad de los Estados miembros el cumplimiento de sus compromisos y hacer así irreversible la integración.

La constitucionalización de este principio ha generado polémica, ya que se trataba de un principio que, aunque establecido reiteradamente por la jurisprudencia comunitaria, había sido discutido en repetidas ocasiones por la justicia constitucional de algunos Estados miembros<sup>126</sup>. Igualmente, en el plano político, su formulación es uno de los aspectos que más ampollas levanta entre la opinión pública del Reino Unido, que ve amenazada su soberanía<sup>127</sup>.

Las relaciones políticas entre la Unión y los Estados miembros se clarifican al recogerse en uno de los primeros artículos de la Constitución las obligaciones mutuas de cooperación, lealtad y solidaridad. Además, se explicitan con carácter general los límites políticos que encuentra la Unión respecto a los Estados miembros, lo que subraya el carácter garantista de la Constitución de la Unión frente a una de las legitimidades los Estados.

### **9.3.2. Explicitación del sistema político multinivel: el reconocimiento regional y local.**

En el Tratado-Constitución se produce una alusión expresa por vez primera en un texto constitutivo europeo de los niveles regionales y locales en el artículo I5. Además, el Tratado-Constitución introduce una serie de salvaguardias para garantizar las competencias regionales, como ellas habían demandado e, incluso, constitucionaliza su participación en el proceso de decisión. Estos avances suponen la explicitación del sistema político multinivel de la Unión Europea y la explicitación de su carácter federal, donde el poder se reparte entre diferentes niveles de decisión y gestión.

El reconocimiento regional no consiste en un reconocimiento político expreso de su papel en la construcción europea sino de una garantía del respeto de la Unión hacia las organizaciones políticas internas de los Estados miembros. En una fórmula similar se recoge el mismo reconocimiento en el Preámbulo de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión, parte II

---

<sup>126</sup> Incluso, el Dictamen de nuestro Consejo de Estado relativo al Tratado-Constitución llegaría a plantear que, a su juicio, existían dudas entre la compatibilidad de la Constitución española y el artículo I6. Con buen juicio, el Tribunal Constitucional zanjaría esta cuestión afirmando sin lugar a dudas la compatibilidad entre la Constitución y la disposición. Véase al respecto: Araceli MANGAS MARTÍN, *La Constitución Europea*, op. cit., pp. 165-175. Respecto a la colisión entre el principio de primacía y los pronunciamientos de algunos Tribunales Constitucionales europeos, véase: Roman KWIECIÉN, "The Primacy of European Union Law over National Law Under the Constitutional Treaty", op. cit., pp.1486-1492.

<sup>127</sup> En este sentido, a petición del Reino Unido, la CIG incluiría una Declaración relativa a este principio en la cual se hace constar que el artículo I6 refleja la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia. No obstante, las reticencias están lejos de acallarse en la medida en que es percibido por los euroescépticos como uno de los medios para que la Unión se convierta en un superEstado.

del proyecto de Constitución. En ella se reafirma la identidad de los Estados miembros y de la organización de sus poderes públicos a nivel nacional, regional y local.

Escondida tras la función garantista del Tratado-Constitución, se produce, por primera vez, el reconocimiento político expreso de la existencia de niveles subregionales en los Estados miembros que forman parte de sus estructuras políticas constitucionales. Con anterioridad, la única mención a estos niveles en los Tratados era en cuanto componentes de uno de los órganos de la Unión, el Comité de las Regiones. Sin embargo, el reconocimiento político expreso no hace sino constitucionalizar una de las realidades de la política europea, en la que las regiones y colectividades locales toman una parte muy activa en los mecanismos informales de consultas llevados a cabo por la Comisión y el Parlamento Europeo y son actores insustituibles en la formulación y ejecución de la Política de Cohesión Económica y Social.

Las regiones como actores políticos que son de la construcción europea habían planteado una serie de demandas ante la Convención, siendo incluso actores de la reforma, a través de la participación de algunos de sus representantes en la Convención<sup>128</sup>. Es preciso subrayar que muchas de sus demandas que perseguían, sobre todo, la garantía de no intromisión del nivel europeo en sus competencias han recibido respuesta<sup>129</sup>. Igualmente otros aspectos como la protección de la diversidad cultural y lingüística de la Unión Europea (art. 13) o la elaboración de un catálogo de competencias (Título III de la Parte I) respondían también a peticiones directas de las regiones que se incluyen en el Tratado-Constitución<sup>130</sup>.

El reconocimiento y garantía de las competencias propias de las regiones será uno de los hitos centrales del Tratado-Constitución, a través del desarrollo del principio de subsidiariedad y la introducción de un mecanismo de control político y judicial de su cumplimiento<sup>131</sup>. Se da

<sup>128</sup> Examinábamos esta cuestión en el epígrafe 7.4.4 al examinar la participación de nuevos actores en la Convención Europea como vector de legitimación.

<sup>129</sup> Tradicionalmente las demandas de las regiones ante las reformas de los diversos Tratados iban en dos sentidos: participación en la toma de decisiones en la Unión Europea y garantía del respeto a las competencias propias. La importante movilización regional de Maastricht llevó a conseguir resultados en la primera dirección. Las demandas frente a la Convención iban sobre todo en el segundo sentido, de garantía de no intromisión de los poderes europeos en su ámbito competencial. En relación a las demandas regionales frente al proceso constitucional, véase: Charlie JEFFERY, "Regions and the European Union. Letting them in and leaving them alone", *Towards an European Constitution: from Convention to IGC and beyond, International Conference, London, 1&2 July 2004*; Charlie JEFFERY, "Regions and the future of Europe. EU-Member State-Region: Finding the Right Architecture", *EU Reform Convention Spotlight* nº 2, 2003; Charlie JEFFERY, *The Europe of the Regions. From Maastricht to Nice*, Queen's Papers on Europeanisation, nº 7, 2002; Eduardo ROIG MOLÉS, "Una perspectiva regional del debate sobre el futuro de Europa", *Revista de Estudios Políticos*, nº 119, enero-marzo 2003, pp. 210-293.

<sup>130</sup> Es preciso recordar como los Länder alemanes se encontraban detrás de la disposición de la Declaración 23 que disponía que el debate sobre el futuro de Europa debía considerar la delimitación de competencias de la Unión. A través de la elaboración de un catálogo pretendían conseguir la clarificación del sistema para controlar mejor la no intromisión de la Unión en sus competencias.

<sup>131</sup> En relación al papel de las regiones en el Tratado-Constitución y la respuesta a las demandas regionales por esta, los autores llegan a valoraciones diferentes. Véanse como ejemplo: Ana ENGUÍDANOS WEYLER, "Las regiones y la Constitución Europea", en: Valentín BOU FRANCH y María CERVERA VALLTERRA, *Estudios sobre la Constitución Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2006, pp. 63-90; Juan FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, "Las regiones en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa", *Noticias de la Unión Europea*, nº 250, Noviembre 2005, pp. 81-92; Markus HÖRETH, "When Dreams Come True: The Role of Powerful Regions in Future Europe", *ZEI Discussion Paper*, nº C 121, 2003; Iñaki LASAGABASTER HERRARTE, "La democracia representativa y las Regiones en el Proyecto de Constitución Europea", *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 30, 2004, pp. 57-74; José M<sup>o</sup> PÉREZ MEDINA,



respuesta a la demanda de las regiones desde Maastricht de que el principio de subsidiariedad no sólo debía ser un criterio de delimitación de competencias entre la Unión y los Estados miembros, sino que debía ser aplicado en todos los niveles políticos europeos, es decir, incluyendo a las regiones y las colectividades locales. En este sentido, el artículo I-11.3 reconoce, por primera vez, la aplicación del principio de subsidiariedad también a los niveles regionales y locales, dando satisfacción a las demandas de las regiones.

El Protocolo sobre Subsidiariedad, que detalla la aplicación de este principio y los mecanismos de control políticos y judiciales reservará un papel importante a las regiones y colectividades locales<sup>132</sup>. En este sentido, el artículo 2 del citado Protocolo recoge taxativamente la obligación de la Comisión de consultar a las regiones y colectividades locales antes de formular una propuesta legislativa, cuando proceda. Se trata de una práctica consolidada en la gobernanza europea junto a las consultas a los grupos de interés y la sociedad civil pero que ahora se formaliza al más alto nivel.

El artículo 5 del Protocolo establece que la Comisión ha de elaborar para cada propuesta legislativa una "ficha de subsidiariedad", en la cual ha de tener en cuenta, entre otros extremos, las implicaciones de la legislación a adoptar por las regiones y las cargas administrativas y financieras que recaigan sobre administraciones regionales y locales. Se incluye también el llamado "principio de conexidad", esto es, evitar que por causa de la legislación comunitaria las regiones o colectividades locales tengan que soportar cargas financieras o administrativas excesivas, esto es, que la legislación propuesta por la Comisión valore que las consecuencias que tengan para las administraciones regionales y locales sean lo más reducidas posibles y proporcionales a los objetivos a alcanzar.

El Protocolo prevé, en su artículo 6, la posibilidad de que en el procedimiento de control de la aplicación del principio de subsidiariedad por parte de los Parlamentos Nacionales puedan éstos consultar a las Cámaras regionales que posean competencias legislativas. Se permite así, dejando al arbitrio de cada Estado los mecanismos de puesta en marcha que las cámaras legislativas regionales puedan participar en el procedimiento de alerta temprana en relación al cumplimiento del principio de subsidiariedad<sup>133</sup>. En este procedimiento de alerta temprana en

---

"Tratamiento de la cuestión regional en el proyecto de Tratado Constitucional de la Unión Europea", *Revista General de Derecho Europeo*, nº 4, 2004; Francesc MORATA, y Ricard RAMÓN, *Regiones y Constitución Europea*, Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona-Instituto Universitario de Estudios Europeos, 2005; José M<sup>a</sup> PÉREZ MEDINA, "Tratamiento de la cuestión regional en el proyecto de Tratado Constitucional de la Unión Europea", *Revista General de Derecho Europeo*, nº 4, 2004; Rafael RIBO, y Eduardo ROIG, "Las regiones «especiales» en el proceso de reforma de los Tratados de la UE: de la Europa de las Regiones a la Europa con regiones. Análisis del proceso convencional de la UE respecto al de las denominadas «regiones especiales»", Barcelona, Institut de Ciències Polítiques y Socials, Working Paper nº 239, 2005.

<sup>132</sup> Véase al respecto: *Protocolo sobre aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad*, Protocolo nº 2 anexo al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

<sup>133</sup> Como se expondrá en el capítulo 11, es preciso señalar que se está considerando la puesta en marcha de este procedimiento de control por parte de los Parlamentos Nacionales con carácter informal aún antes de la vigencia del

manos de los Parlamentos Nacionales, las regiones con competencias legislativas tienen un protagonismo fundamental, en la medida en que la Cámara Alta de los Parlamentos Estados federales europeos es de representación regional y dispondrá de un voto en ese control. Por tanto, por sí sólo el procedimiento de alerta temprana es un importante instrumento de participación en el proceso legislativo (de forma negativa) de las regiones con competencias legislativas propias. Es preciso subrayar su función garantista, de preservación de la intromisión europea en las competencias nacionales cuando esta sea injustificada.

Por último, el Protocolo en su artículo 8 prevé la legitimación activa del Comité de las Regiones ante el Tribunal de Justicia Europeo para presentar recursos en violación del principio de subsidiariedad en todas aquellas cuestiones en que la Constitución requiera su dictamen. El citado recurso puede ser también planteado por un Estado miembro, a petición de su Parlamento Nacional o, de una cámara del mismo, que podría ser perfectamente la cámara de representación regional. Por tanto, según el Tratado-Constitución las regiones tienen medios también judiciales aunque de tipo indirecto para presentar recursos contra actos legislativos europeos aprobados en violación del principio de subsidiariedad.

Existe también una vía indirecta para la introducción de cuestiones de interés regional en la agenda política de la Unión, la iniciativa popular para un millón de firmas. Dado el fuerte activismo de algunas de las regiones más fuertes de Europa y, además, la práctica de colaboración entre ellas, no es difícil que pudieran conseguir varias de ellas las firmas necesarias, pertenecientes a distintos Estados miembros para demandar de la Comisión la presentación de determinadas iniciativas legislativas. Se trata de una vía indirecta en que, otra vez, las regiones pueden beneficiarse de su experiencia y trayectoria de colaboración mutua ante las instituciones europeas.

A pesar del lugar marginal que ha ocupado el debate regional en los trabajos de la Convención, el Tratado-Constitución da respuesta a buen número de demandas de las regiones. Cabe hablar de un avance importante en el modelo regional europeo aunque no se haya logrado consensuar un reconocimiento político explícito de las regiones con competencia legislativa en la Constitución<sup>134</sup>. Ese avance consiste, sobre todo, en la consideración del papel de las regiones en relación a la legislación europea, tanto su participación en el procedimiento legislativo a través de las consultas como en el establecimiento de mecanismos de garantía frente a la invasión competencias por parte de la Unión. A juicio de Morata y Ramón el Tratado-Constitución crea las bases de un nuevo marco de relación, abandonándose el modelo de

---

Tratado Constitución. Véase al respecto: CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones de la Presidencia*, Consejo Europeo de Bruselas, 15 y 16 de junio de 2006, párr. 37.

<sup>134</sup> En este sentido, la CALRE lo lamenta, siendo la única de las asociaciones de regiones de las que contamos con una valoración expresa del Proyecto de Tratado Constitucional. Véase la Declaración de la CALRE en relación al Tratado Constitucional, 16 de junio de 2003, en: <http://www.calre.net>.

acceso regional directo y de representación centralizada de los Gobiernos subnacionales y en la consolidación de un marco institucional y competencial vertebrado alrededor del principio de subsidiariedad, en el que los actores estatales y los regionales con poderes legislativos disponen de espacios para expresar la diversidad territorial europea<sup>135</sup>.

Entre estos mecanismos cabe citar la extensión del principio de subsidiariedad al nivel regional, la posible consulta a los Parlamentos regionales en el procedimiento de control de la subsidiariedad y la legitimación activa del Comité de las Regiones ante el Tribunal de Justicia europeo así como la indirecta de las cámaras altas. Con ello se logra ampliar la legitimación del proceso decisorio europeo y una mayor eficacia en las políticas comunitarias asociando a su definición a los agentes políticos competentes para desarrollarlas. En términos políticos, el reconocimiento regional y local supone un avance en la explicitación de un modelo federal multinivel en el que las regiones más poderosas tienen cada vez más posibilidades de actuación en la política europea.

### **9.3.3. La delimitación de competencias al modo federal: clarificación y visibilidad.**

El proceso constitucional que comenzaba con la Declaración 23 se planteaba como uno de los cuatro objetivos claves “la forma de establecer y supervisar una delimitación más precisa de las competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros, que respete el principio de subsidiariedad”<sup>136</sup>. Esta demanda, introducida fundamentalmente a petición de los länder alemanes, va a cristalizar en la elaboración de un catálogo de competencias de la Unión Europea y en la definición de los distintos niveles de competencias<sup>137</sup>.

La elaboración de un catálogo de competencias es uno de los elementos más federales del Tratado-Constitución en la medida en que clarifica qué competencias pertenecen a quién y los criterios para su desarrollo. En el sistema actual de los Tratados se sigue el método funcionalista de definir las competencias por objetivos, de forma que se permite la adaptación del nivel del ejercicio a las necesidades de cada momento<sup>138</sup>. La virtud del Tratado-Constitución

<sup>135</sup> Francesc MORATA, y Ricard RAMÓN, *Regiones y Constitución Europea*, op. cit., p. 30.

<sup>136</sup> *Declaración sobre el futuro de la Unión*, Declaración nº 23 anexa al Tratado de Niza, punto 5. Es el documento nº 4 del Anexo I.

<sup>137</sup> En relación a las expectativas de los distintos niveles gubernamentales alemanes en relación a la delimitación de competencias europeas, véase: Eiko R. THIELEMANN, “Dividing Competences: Germany’s Vision(s) for Europe’s Federal Future”, *Comparative European Politics*, vol. 2, nº 3, 2004, pp. 358-374; Ingolf PERNICE y Vlad CONSTANTINESCO, “La question des compétences communautaires: vues d’Allemagne et de France”, *Groupement d’études et de recherches Notre Europe*, juillet 2002.

<sup>138</sup> En relación al sistema de competencias en las actuales Comunidad Europea y la Unión Europea, véase: Vlad CONSTANTINESCO, *Compétences et pouvoirs dans les Communautés Européennes, contribution à l’étude de la nature juridique des Communautés*, Paris, Librairie Général de Droit et de Jurisprudence, 1974; Luis Miguel HINOJOSA MARTÍNEZ, *El reparto de competencias entre la Unión Europea y sus Estados miembros*, Valencia, Tirant lo Blanch,

es que elabora un catálogo de competencias pero sin que éste sea rígido sino preservando la definición del ámbito de cada una de las políticas según el método funcionalista, combinando lo mejor de cada uno de los dos enfoques<sup>139</sup>. La delimitación y definición de competencias aporta claridad y democracia de forma que el ciudadano es capaz de ver con facilidad, de la lectura de los primeros artículos del Tratado-Constitución qué nivel y qué institución son los responsables de una política o una acción en cada caso.

El ejercicio de la delimitación de competencias en el proceso constitucional fue uno de los ejercicios en que más expectativas y temores generó para unos y otros<sup>140</sup>. Incluso, se temía que podía producirse una renacionalización de algunas de las políticas europeas y, por tanto, un retroceso en la integración<sup>141</sup>. Gran parte de la doctrina advertía del riesgo que conllevaba la realización de un catálogo cerrado de competencias a la manera federal en la medida en que podía condenar la capacidad de adaptación de la Unión Europea, beneficiada por la flexibilidad del sistema actual, que debía preservarse<sup>142</sup>.

En el seno de la Convención se discutió sobre las competencias de la Unión Europea en las primeras sesiones de debate dedicadas a ver los cometidos de la Unión Europea<sup>143</sup>. Como conclusión de estos debates, se vio el acuerdo generalizado sobre el actual nivel de competencias y sólo se percibían demandas de expansión de la competencia comunitaria en dos ámbitos, la política exterior común y los asuntos de justicia e interior. En la revisión de las competencias se eliminaba, por tanto, la posibilidad de la renacionalización que había

---

2006; José MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, *El sistema de competencias de la Comunidad Europea. Germen iusinternacionalista versus vocación federal*, Madrid, McGraw-Hill, 1997.

<sup>139</sup> En este sentido, Martín y Pérez de Nanclares sostiene que la delimitación de competencias operada por la Convención corresponde a “una técnica a caballo entre el catálogo material y el criterio funcionalista”. Véase al respecto: José MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, “La Constitución Europea y el control del principio de subsidiariedad”, en: Carlos CLOSA y Natividad FERNÁNDEZ SOLA (Eds.), *La Constitución de la Unión Europea*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, pp. 279-304, p. 285.

<sup>140</sup> La doctrina mayoritariamente había advertido contra la elaboración de una delimitación cerrada, de una “hard list”, que obligara a una elección fija y estable entre la Unión o los Estados y que no permitiera la flexibilidad y la adaptación a las necesidades de cada momento. Véase al respecto: Stephen WEATHERILL, “Competences”, en: Bruno DE WITTE (Ed.), *Ten Reflections on the Constitutional Treaty for Europe*, Badia Fiesolana, European University Institute, 2003, pp. 45-66; Jean-Victor LOUIS, “La Convention et l’avenir de l’Union européenne”, *Cahiers de droit européen*, nº 3-4, 2002, pp. 235-241, p. 239; José MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, “La delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros: sobre el difícil equilibrio entre la flexibilidad, la eficacia y la transparencia”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 12, 2002, pp. 343-391.

<sup>141</sup> Este temor venía, desde luego, causado y justificado por la propia Declaración de Laeken que, al reflexionar sobre la necesidad de un mejor reparto y definición de las competencias en la Unión Europea consideraba la posibilidad de la renacionalización: “conviene aclarar el reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros, simplificarlo y ajustarlo a la luz de los grandes desafíos ante los que se encuentra la Unión. Ello puede suponer tanto la devolución de cometidos a los Estados miembros, como la asignación de nuevas funciones a la Unión o la ampliación de competencias existentes...”. Véase al respecto: CONSEJO EUROPEO, *Declaración de Laeken*, op. cit.

<sup>142</sup> Véase en este sentido: Armin VON BOGDANDI y Jürgen BAST, “El orden competencial vertical de la Unión Europea: contenido y perspectivas de reforma”, en: Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Ricardo ALONSO GARCÍA (Dirs.), *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Seminario Internacional organizado por el Colegio Libre de Eméritos en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas en Madrid los días 6, 7 y 8 de noviembre de 2001, Madrid, Civitas, 2002, pp. 19-67; Javier Díez-Hochleitner, “El futuro sistema competencial comunitario: algunas propuestas de reforma”, en: Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Ricardo ALONSO GARCÍA (Dirs.), *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, op. cit., pp. 85-102; José MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, “La delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros: sobre el difícil equilibrio entre la flexibilidad, la eficacia y la transparencia”, op. cit.

<sup>143</sup> Véanse respectivamente: CONVENCION EUROPEA, *Nota relativa a la sesión plenaria*, 15 y 16 de abril de 2002, (CONV 60/02).

levantado tantos temores<sup>144</sup>. En la fase de estudio, se constituyeron dos Grupos de Trabajo relativos a las competencias el V “Competencias complementarias” y el I sobre “Subsidiariedad” –esto es, ejercicio de las competencias compartidas-<sup>145</sup>.

Aunque el Grupo de Trabajo V se denominara “Competencias complementarias”, no limitó a esta categoría de competencias su ámbito de trabajo, sino que hizo importantes recomendaciones sobre el sistema general de competencias, que luego la Convención seguiría<sup>146</sup>. Propuso así incluir en el futuro Tratado un título aparte dedicado a todas las cuestiones relativas a las competencias y una delimitación básica de las competencias en cada ámbito de actuación. Se precisaría en un artículo aparte que las competencias se ejercerían con arreglo a lo dispuesto en los artículos relativos a cada ámbito, por lo que recomendaba combinar el catálogo de competencias con el sistema actual de definición en base a objetivos.

En relación a las competencias exclusivas y compartidas el Informe del Grupo V proponía que las tareas y responsabilidades de la Unión fueran reformuladas de forma que los ámbitos en los que la Unión sea principal o plenamente responsable se definan como responsabilidades de la Unión. Recomendaba también una definición de las competencias y la determinación de los ámbitos respectivos conforme a la jurisprudencia del TJCE. El Grupo hace igualmente recomendaciones en relación a los principios que guían el ejercicio de las competencias – subsidiariedad, proporcionalidad, primacía del Derecho Comunitario- y sostiene que es preciso mantener la cláusula de imprevisión del artículo 308 del TCE para dotar de flexibilidad al sistema.

El sistema de competencias recogido por el proyecto de Tratado-Constitución de la Convención recoge todas estas sugerencias y no sería alterado ni en una sola coma por parte de la CIG. El Tratado-Constitución recoge en su Título III el sistema de competencias de la Unión Europea con una enorme claridad, definiendo los principios, estableciendo distintas categorías de competencias y listando los ámbitos que corresponde a cada una de ellas. Esta sistematización contrasta con el método actual del TCE, que regula en el artículo 2 un listado de políticas como objetivos de la Comunidad pero sin determinar el distinto nivel de actuación<sup>147</sup>. Este artículo se complementa con el 5 del TCE que recoge el principio de atribución de competencias y los de

---

<sup>144</sup> En el debate de competencias de la segunda sesión plenaria sólo dos convencionales se manifestaron a favor de una renacionalización de las mismas. Véase al respecto: CONVENCIÓN EUROPEA, *Nota relativa a la sesión plenaria*, 15 y 16 de abril de 2002, op. cit., p. 2.

<sup>145</sup> Las innovaciones en materia del control del ejercicio del principio de subsidiariedad propuestas por este Grupo se examinarán en el siguiente epígrafe, el 9.3.4 correspondiente al papel de los Parlamentos Nacionales en la Unión Europea.

<sup>146</sup> Véase al respecto: GRUPO DE TRABAJO V, *Informe final del Grupo V “Competencias complementarias”*, 4 de noviembre de 2002, (CONV 375/1/02 REV1).

<sup>147</sup> Ello sin contar con que, incluso, recoge medidas en determinados ámbitos como objetivos de la Comunidad que luego careceran de base jurídica en el Tratado, como es el caso de la energía, la protección civil y el turismo.

ejercicio –subsidiariedad y proporcionalidad- y después en artículos disperso por el Tratado, se fijan los objetivos de cada política y el distinto grado de intervención previsto.

El Tratado-Constitución en su artículo I-11 expone y define los principios relativos a las competencias. Expone así que la delimitación de competencias se rige por el principio de atribución y el ejercicio de las mismas por el de subsidiariedad y de proporcionalidad. Define cuidadosamente, a continuación, estos tres principios, clarificándolos respecto a la redacción actual de los Tratados. Destaca que, respecto al principio de atribución, se añade además que “Toda competencia no atribuida a la Unión en la Constitución corresponde a los Estados miembros”. Esta cláusula residual parecería innecesaria a primera vista dado que son los Estados los que atribuyen competencias, sin embargo, se trata de una repetición útil de cara al ciudadano que refuerza la claridad y transparencia y acalla los temores suscitados por los euroescépticos del superEstado Unión Europea que mina las competencias nacionales.

Respecto a los principios de ejercicio, el Tratado-Constitución incluye un Protocolo relativo a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad<sup>148</sup>. Consecuencia de los consensos elaborados en el seno del Grupo de Trabajo I “Subsidiariedad” de la Convención Europea, presidido por el español Íñigo Méndez de Vigo, se ha reforzado el control del principio de subsidiariedad a través de dos mecanismos complementarios, uno de control político *ex ante* y otro de control judicial *ex post*<sup>149</sup>. En relación al control *ex ante* el Protocolo establece la obligación de la Comisión de elaborar una ficha de subsidiariedad por cada propuesta legislativa con determinados elementos que justifiquen su adopción como la base jurídica, la necesidad de la actuación europea, impacto normativo y financiero para Estados miembros, regiones y colectividades locales, indicadores cuantitativos y cualitativos.

Una vez transmitida la propuesta legislativa junto con la ficha de subsidiariedad a los Parlamentos Nacionales, en un periodo de seis semanas, estos pueden emitir un dictamen afirmando que, a su juicio, la propuesta viola el principio de subsidiariedad. Si recibe más de un tercio de dictámenes negativos la Comisión “deberá volver a estudiar la propuesta”. A pesar de la ambigüedad de esta disposición en términos jurídicos, parece que tendría suficiente peso político y que ningún gobierno se atrevería a aprobar semejante propuesta contra la opinión manifiesta de su Parlamento Nacional. El procedimiento judicial *ex post* consiste en la creación

<sup>148</sup> Véase al respecto: *Protocolo sobre aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad*, Protocolo nº 2 anexo al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. En relación a los nuevos procedimientos de control del principio de subsidiariedad véase: Vlad CONSTANTINESCO, “Les compétences et le principe de subsidiarité”, *Revue Trimestrielle de Droit européen*, vol. 41, nº 2, avril-juin 2005, pp. 305-318; Araceli MANGAS MARTÍN, “El control del principio de subsidiariedad”, en: VVAA, *La constitucionalización del proceso de integración europea*, Colección Escuela Diplomática nº 9, Madrid, Escuela Diplomática, AEPDIRI y BOE, 2005, pp. 53-79; José MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, “La Constitución Europea y el control del principio de subsidiariedad”, op. cit.

<sup>149</sup> GRUPO DE TRABAJO I, *Conclusiones del Grupo I “Subsidiariedad”*, 23 de septiembre de 2002, (CONV 286/02). Es preciso subrayar la esencial contribución personal del español Méndez de Vigo a la creación del procedimiento de alerta temprana para el control político del principio de subsidiariedad por parte de los Parlamentos Nacionales.

de un nuevo recurso en materia de subsidiariedad que pueden interponer tanto el Comité de las Regiones como los Estados miembros, actuando en nombre de sus cámaras nacionales.

El artículo I-12 procede a la categorización y definición de cada una de las categorías de competencias existentes. Estas son las competencias exclusivas, las competencias compartidas y las acciones de apoyo, coordinación o complemento, ejercitadas según el método comunitario. Se le ha atribuido, además, la competencia para coordinar políticas económicas y de empleo y para definir y aplicar una política exterior y de seguridad común. Estos ámbitos, categorizados como excepciones a las tres competencias anteriores, son los de coordinación de políticas nacionales, conocidos por la doctrina como método intergubernamental. El párrafo 6 del artículo I-12 dispone que “El alcance y las condiciones de ejercicio de las competencias de la Unión se determinarán en las disposiciones de la Parte III relativas a cada ámbito”. Con esta previsión se combina el método de la categorización de competencias con su definición flexible en base a objetivos, consiguiéndose preservar las virtudes de ésta. Se compatibiliza así el método federal de atribución de competencias con el funcional de desarrollo de políticas comunes.

La definición de las tres categorías de competencias del artículo I-12 recoge, como sugiriera el Grupo de Trabajo, la formulación jurisprudencial, lográndose así la explicitación del modelo político de competencias ya en práctica en la Comunidad Europea<sup>150</sup>. Para subrayar la claridad y transparencia del sistema el Tratado-Constitución recoge el listado de ámbitos que corresponde a cada una de las categorías: las exclusivas en el I-13<sup>151</sup>, las compartidas en el I-14<sup>152</sup> y las acciones de apoyo, coordinación y complemento en el I-17<sup>153</sup>. Se dispone además en el artículo I-14 el carácter residual de la categoría competencia complementaria, de forma que toda competencia que no sea exclusiva o una acción de apoyo, coordinación o complemento tendrá esta naturaleza.

<sup>150</sup> El artículo dispone que, en el caso de una competencia exclusiva, “solo la Unión podrá legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes, mientras que los Estados miembros, en cuanto tales, únicamente podrán hacerlo si son facultados por la Unión o para aplicar actos de la Unión”. En las competencias compartidas tanto la Unión como los Estados miembros pueden legislar pero “Los Estados miembros ejercerán su competencia en la medida en que la Unión no haya ejercido la suya o haya decidido no ejercerla”. En el tercer caso, “la Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones con el fin de apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros, sin por ello sustituir la competencia de éstos en dichos ámbitos”.

<sup>151</sup> Estas son la unión aduanera, la política de competencia relativa al mercado interior, la política monetaria, la conservación de los recursos biológicos marinos dentro de la política pesquera común, la política comercial común, así como para celebrar acuerdos internacionales en el marco de la dimensión exterior de estos ámbitos.

<sup>152</sup> Las compartidas son el mercado interior, la política social, la cohesión económica, social y territorial, la agricultura y la pesca, el medio ambiente, la protección de los consumidores, los transportes, las redes transeuropeas, la energía, el espacio de libertad, seguridad y justicia, los asuntos de seguridad de la salud pública. Son además competencias compartidas complementarias —esto es, que la acción de la Comunidad no impide la nacional— la investigación y desarrollo y el espacio, la cooperación al desarrollo y la ayuda humanitaria.

<sup>153</sup> La Unión puede desarrollar acciones de apoyo, coordinación o complemento en relación a la protección y mejora de la salud humana, la industria, la cultural el turismo, la educación, la juventud, el deporte y la formación profesional, la protección civil y la cooperación administrativa.

Esta clasificación corresponde, en gran medida, a lo establecido por el Tribunal de Justicia y responde en buena medida también a los criterios que había ido consensuando la doctrina<sup>154</sup>. En relación a la explicitación del modelo competencial, por tanto, no se innova sino que se constitucionalizan los principios existentes y generalmente aceptados. Como sostiene Biondi, “la única verdadera revolución operada por los convencionales consiste en haber renunciado, sabia y prudentemente, a las peligrosas elecciones radicales”<sup>155</sup>.

En los artículos 115 y 116 se recogen las dos excepciones a las tres categorías generales de competencias, son la coordinación de las políticas económicas y de empleo, ejercitada conforme al método abierto de coordinación, y a la política exterior y de seguridad común, respectivamente. Se trata de los ámbitos las instituciones comunes tienen competencia para llevar a cabo una coordinación de las políticas nacionales pero no se han atribuido competencias en la materia. Estos dos casos son los de cooperación intergubernamental o método confederal dentro de la Unión, que contrastan con las tres categorías de competencias atribuidas y ejercitadas conforme al método comunitario.

Finalmente, el Tratado-Constitución regula en el artículo 118 la llamada por el mismo “cláusula de flexibilidad” y, por la doctrina, “cláusula de poderes implícitos”. La virtud de su mantenimiento es que permite a la Unión reaccionar con flexibilidad y rapidez a la necesidad de actuaciones en ámbitos no previstos por el Tratado-Constitución para lograr sus objetivos. Se ha reformado en parte el procedimiento manteniéndose la unanimidad del Consejo pero sometiéndose ahora a la aprobación del Parlamento Europeo y la información a los Parlamentos Nacionales.

La delimitación de competencias en el Tratado-Constitución es un avance fundamental en la explicitación del modelo político europeo. Precisamente, en la medida en que constitucionaliza las reglas del sistema instauradas por la práctica y la jurisprudencia, no cabe hablar de innovación sino de explicitación de un modelo preexistente según un método federal. La categorización y elaboración de un catálogo contribuye a eliminar el déficit democrático de la Unión en la medida en que aporta claridad y transparencia y permite a los ciudadanos y a las instituciones nacionales el ejercicio de control político<sup>156</sup>. Las virtudes de la visibilidad del catálogo, sin embargo, no han dañado la eficacia del antiguo sistema ya que se hace compatible con la definición por objetivos del actual sistema y la flexibilidad que éste permite.

<sup>154</sup> José MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, “El nuevo sistema de competencias en el Proyecto de Constitución Europea”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 30, 2004, pp. 75-114.

<sup>155</sup> Andrea BIONDI, “Les compétences normatives de l’Union”, en: Lucia Serena ROSSI, *Vers une nouvelle architecture de l’Union européenne...*, op. cit., pp. 99-114, esp. la p.101.

<sup>156</sup> En este sentido, Poiares Maduro sostiene que “el tratamiento de la cuestión de las competencias como una cuestión de transparencia y responsabilidad también transfiere su función constitucional del límite a la integración europea a una de instrumento para el desarrollo de una deliberación más europea con una mayor participación ciudadana”. Miguel POIARES MADURO, “The Tension Between Intergovernmentalism and Constitutionalism in the European Union”, en: Carlos CLOSA y Natividad FERNÁNDEZ SOLA (Eds.), *La Constitución de la Unión Europea*, op. cit., pp. 41-83.



**9.3.4. La incorporación de los Parlamentos Nacionales como guardianes de las competencias nacionales frente a la Unión. El control del cumplimiento del principio de subsidiariedad.**

La innovación política más importante en relación al sistema institucional europeo posiblemente sea la incorporación de los Parlamentos Nacionales, con la función de controlar el ejercicio de las competencias europeas y de velar por la transferencia de nuevas. La forma más notoria de participación de los Parlamentos Nacionales como guardianes de las competencias es el procedimiento de alerta temprana en el control del ejercicio de la subsidiariedad. Sin embargo, la Constitución contempla muchos otros casos en que es obligatorio informar a los Parlamentos Nacionales antes de tomar una decisión o que, incluso, éstos gozan de derecho de veto.

Es una innovación enormemente relevante en la medida en que, hasta el momento, el papel de los Parlamentos Nacionales en la Unión Europea era prácticamente inexistente<sup>157</sup>. Se dejaba al arbitrio de los Estados miembros que ellos articularan la forma de información y control parlamentario sobre las decisiones tomadas por sus Gobiernos en el seno de la Unión Europea. Su única función fundamental hasta este momento era la de proceder a la ratificación de los Tratados comunitarios, siendo los protagonistas de la fase nacional de la revisión. Con ocasión de la negociación de Amsterdam, sin embargo, se adoptó un Protocolo sobre el papel de los Parlamentos Nacionales en la Unión Europea, en que se recogían algunas obligaciones de información respecto a los mismos y se consideraba el papel de la Conferencia de Órganos Especializados en Asuntos Comunitarios (COSAC)<sup>158</sup>.

Como en la cuestión de la delimitación de competencias, la Declaración 23 señalaba como uno de los objetivos del proceso constitucional la consideración del papel de los Parlamentos Nacionales en la arquitectura europea<sup>159</sup>. La inserción de esta cuestión en el debate respondía a una preocupación francesa y se pretendía a través de su asociación combatir el supuesto déficit democrático europeo, con un mayor control parlamentario nacional<sup>160</sup>. La Declaración de Laeken en sus preguntas planteaba las opciones sobre la mesa en relación a los Parlamentos Nacionales: “¿Deben estar representados en una nueva institución, junto al Consejo y al Parlamento Europeo? ¿Deben desempeñar una función en los ámbitos de competencia

<sup>157</sup> En relación al papel de los Parlamentos Nacionales en la Unión Europea, véase: Andreas MAURER y Wolfgang WESSELS, *National Parliaments on Their Way to Europe: Losers or Latecomers?*, Baden-Baden, Nomos, 2001.

<sup>158</sup> Véase al respecto: *Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos Nacionales en la Unión Europea*, Protocolo anexo a los Tratados de la Unión Europea, de la Comunidad Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, Protocolo añadido por el Tratado de Amsterdam de 2 de octubre de 1997.

<sup>159</sup> *Declaración sobre el futuro de la Unión*, Declaración nº 23 anexa al Tratado de Niza, punto 5.

<sup>160</sup> En este sentido, la Declaración de Laeken defendía la necesidad de considerar el papel de los Parlamentos Nacionales en la construcción europea porque “Los parlamentos nacionales también contribuyen a legitimar el proceso europeo”. CONSEJO EUROPEO, *Declaración de Laeken*, op. cit.

europea en los que no es competente el Parlamento Europeo? ¿Deben centrarse en el reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros, por ejemplo, mediante un control previo del respeto del principio de subsidiariedad?”<sup>161</sup>.

A principios de junio de 2002 la Convención Europea celebró un debate general sobre el papel de los Parlamentos Nacionales en la Unión Europea<sup>162</sup>. Este debate consensuó unas líneas de actuación que después serían apoyadas y desarrolladas por las recomendaciones del Grupo de Trabajo IV, creado al efecto para debatir el papel de los Parlamentos Nacionales en la Convención Europea<sup>163</sup>. Además, un Grupo creado al efecto, el I, se encargaría de estudiar detenidamente los medios para mejorar el control político y judicial del principio de subsidiariedad, lo que tenía incidencia directa en el papel de los Parlamentos Nacionales, dado que Laeken había planteado que se considerara un medio por el cual participaran en el control previo<sup>164</sup>. Por ello, el Grupo “Parlamentos Nacionales” y “Subsidiariedad” celebraron una sesión conjunta, para analizar los puntos en común de su mandato.

El Grupo de Trabajo concluyó que su función de garantizar el funcionamiento democrático europeo reside en el control de sus respectivos gobiernos, lo que debía recogerse en el Tratado. En este sentido, recomiendan transmitir las propuestas de legislación a los Parlamentos Nacionales en un plazo así como toda la documentación del Consejo. Sostienen además que es fundamental la publicidad de los debates de esta institución para que los Parlamentos Nacionales puedan ejercitar su control. Subrayaron también la necesidad de establecer unos plazos mínimos antes de que las instituciones europeas se pronuncien para que se pueda ejercitar ese control. Igualmente sugirieron la necesidad de que la COSAC consensúe unas normas mínimas para los Parlamentos Nacionales y sirva de foro para intercambiar nuevas prácticas. Recomendaron además, aunque no por consenso, la creación de un Congreso como institución para asociar a los Parlamentos nacionales a la política europea y la constitucionalización de la Convención como método de revisión de los Tratados.

El Tratado-Constitución adoptó un Protocolo sobre el papel de los Parlamentos Nacionales en la Unión Europea que sustituye al de Amsterdam<sup>165</sup>. Este Protocolo recoge casi todas las recomendaciones del Grupo de Trabajo: recuerda que el control parlamentario de la actuación de los Gobiernos en la Unión Europea es una cuestión nacional. Adopta las sugerencias para incrementar la eficacia del control parlamentario como la obligación de la Comisión de transmitir los documentos de consulta y los programas legislativos anuales (art. 1) y la

---

<sup>161</sup> CONSEJO EUROPEO, *Declaración de Laeken*, op. cit.

<sup>162</sup> CONVENCION EUROPEA, *Nota resumida de la sesión plenaria*, 6 y 7 de junio de 2002, (CONV 97/02).

<sup>163</sup> GRUPO DE TRABAJO IV, *Informe final del Grupo IV sobre el papel de los parlamentos nacionales*, 22 de octubre de 2002, (CONV 353/02).

<sup>164</sup> GRUPO DE TRABAJO I, *Conclusiones del Grupo I “Subsidiariedad”*, 23 de septiembre de 2002, (CONV 286/02).

<sup>165</sup> *Protocolo sobre la función de los Parlamentos Nacionales en la Unión Europea*, Protocolo nº 1 anexo al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

obligación de todas las instituciones de enviar las propuestas de actos legislativos que tengan su origen en las citadas instituciones (art. 2) a las cámaras nacionales. El Consejo igualmente ha de enviar a las cámaras de los Parlamentos Nacionales sus órdenes del día y actas y el Tribunal de Cuentas sus informes anuales (arts. 5 y 7)

Además se recoge la necesidad de respetar unos plazos mínimos antes de que las instituciones se pronuncien con el objeto de que los Parlamentos Nacionales puedan ejercer su control respecto a los Gobiernos y pronunciarse respecto al principio de subsidiariedad (arts. 4 y 3). Finalmente el Protocolo alude a la cooperación interparlamentaria con el Parlamento Europeo, estimando que la COSAC es el foro para el intercambio de información y buenas prácticas entre Parlamentos Nacionales y entre éstos y el Parlamento Europeo (art. 10). Se permite que la COSAC pueda dirigir al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión las contribuciones que desee y se permite que la COSAC pueda organizar conferencias parlamentarias sobre temas concretos, en particular en relación a la PESC y la PESD.

En otras partes del Tratado se regulan además cuestiones colaterales que también tienen incidencia en el papel de los Parlamentos Nacionales, como es la obligación de publicidad de las sesiones del Consejo cuando actúe como legislador o la Convención como método de revisión de los Tratados. Tras arduos debates en la Convención, finalmente se desechó la creación del Congreso de los Pueblos como nueva institución de la Unión encargada de aprobar los máximos nombramientos y las grandes líneas políticas de la Unión<sup>166</sup>.

La mayor parte de los elementos recogidos en el Protocolo son mecanismos para incrementar la información de los Parlamentos Nacionales y permitir que éstos puedan ejercer mejor sus competencias “nacionales” de control de los respectivos gobiernos en sus actuaciones en la Unión Europea. Sin embargo, la innovación característica de la Convención es la incorporación de los Parlamentos Nacionales a los procesos de toma de decisión como guardianes de las competencias nacionales y supervisando la acción en el espacio de libertad, seguridad y justicia. La innovación más significativa es la participación en el procedimiento de control político del control de subsidiariedad, por el cual si un tercio de los Parlamentos Nacionales sostienen que la propuesta legislativa presentada por la Comisión no está suficientemente justificada, ésta tendrá que volverla a considerar.

Sin embargo, el Tratado-Constitución contiene otras disposiciones en las que se prevé la información a los Parlamentos Nacionales, su aprobación o, incluso, la posibilidad de su

---

<sup>166</sup> En los capítulos relativos al análisis de la Convención ya se ha expuesto como el Congreso de los Pueblos fue un elemento de negociación que Giscard manejó muy hábilmente. A pesar de que fue rechazada su creación en repetidas ocasiones por parte de la mayoría de los convencionales, él optó por no retirarlo hasta el final, utilizándolo como moneda para ganarse el apoyo del Parlamento Europeo.

oposición antes de que una decisión europea pueda tomarse. Se trata en todos los casos de decisiones relativas a las competencias o sus formas de ejercicio. El artículo I-18 relativo a la cláusula de imprevisión, exige que en el procedimiento de subsidiariedad se indique a los Parlamentos Nacionales las propuestas que se basen en ese artículo. En relación al espacio de libertad, seguridad y justicia se permite la participación de los Parlamentos Nacionales en los mecanismos de evaluación establecidos y en el control político de Europol y Eurojust (art. I-42).

El Tratado-Constitución exige que se informe a los Parlamentos Nacionales al igual que al Parlamento Europeo en el caso de presentación de una solicitud de adhesión por un tercer Estado (art. I-58). El artículo IV-442, al prever el procedimiento general de revisión de los Tratados exige que se informe a los Parlamentos Nacionales de la presentación de proyectos de revisión y su participación en la misma a través de la Convención que abordará tal revisión<sup>167</sup>.

El mayor poder que se otorga a los Parlamentos Nacionales es el del IV-444, donde se regulan los procedimientos de revisión simplificados, conocidos como “pasarelas”. Estos mecanismos permiten que el Consejo Europeo pueda decidir por unanimidad que en el futuro decisiones sometidas a unanimidad sean adoptadas por mayoría cualificada y que decisiones sometidas a procedimientos legislativos especiales pasen al procedimiento legislativo ordinario. El artículo dispone la obligación de informar a todos los Parlamentos Nacionales de estas iniciativas y esperar seis meses. En el caso de oposición de un solo Parlamento Nacional en ese plazo la decisión no podrá tomarse. Nos parece a todas luces excesiva esta cautela introducida por la CIG que otorga un derecho de veto a cualquiera de los Parlamentos Nacionales, limitando la capacidad de adaptación de la Unión.

La incorporación de los Parlamentos Nacionales al funcionamiento europeo es un elemento que es bien recibido por unos y que genera enormes dudas sobre su funcionamiento para otros<sup>168</sup>. Los partidarios de esta incorporación subrayan su aportación al incremento del control

<sup>167</sup> En los dos casos del IV-442 y IV-443 –como es también el caso del procedimiento ordinario y semiautónomo actuales- las revisiones tendrán que ser ratificadas conforme a las normas constitucionales internas de los Estados miembros, lo que implica a los Parlamentos Nacionales.

<sup>168</sup> Entre los análisis existentes en relación a la participación de los Parlamentos Nacionales en la Unión Europea como consecuencia del Tratado-Constitución, véase: Enrique ALVÁREZ CONDE y Alicia E. LÓPEZ DE LOS MOZOS DÍAZ-MADROÑERO, “Los Parlamentos nacionales y la Unión Europea: el mecanismo de alerta temprana”, *Revista de Derecho Público*, nº 65, 2006, pp. 147-485; Christina BENGTON, “National Parliaments in European decision-making: A real prospect or wishful thinking?”, *The Federal Trust for Education and Research*, September 2003; Tony BROWN, “National Parliaments in the Convention on the Future of Europe”, *The Federal Trust for Education and Research*, July 2003; Pierre-Alexis FÉRAL, “Retour de force du principe de subsidiarité dans le traité constitutionnel: de nouvelles responsabilités pour les parlements nationaux?”, *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne*, nº 481, 2004, pp. 496-499; Javier LASO PÉREZ, “El Tratado Constitucional y los Parlamentos Nacionales”, en: José VIDAL-BENEYTO (Coord.), *El reto constitucional de Europa*, op. cit., pp. 281-319; François LAYER, “Le rôle collectif des parlements nationaux dans l'Union européenne: une réponse du déficit démocratique”, *Petites Affiches*, 28 dec. 2001, nº 259, p. 4; Christian PHILIP, “Le rôle des parlements nationaux dans la future Constitution de l'Union européenne”, en: Christian PHILIP y Panayotis SOLDATOS, *La Convention sur l'avenir de l'Europe – essai d'évaluation du projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 89-95; Claudia STORINI, *Parlamentos Nacionales y Unión Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005.

democrático en la Unión Europea, su valor en materia de legitimación de la Unión Europea<sup>169</sup>. Los detractores, por su parte, temen que complique y ralentice el proceso de toma de decisiones sin ofrecer corregir el déficit democrático, ya que, a su juicio, pocos Parlamentos Nacionales han mostrado interés por la política europea hasta este momento<sup>170</sup>.

El relevante papel de los Parlamentos Nacionales en el funcionamiento europeo es una de las principales innovaciones del Tratado-Constitución al modelo político europeo. Es difícil poder evaluarlo antes de su puesta en marcha. A priori parece que reforzará el carácter democrático de la Unión y que, incluso, puede desarrollar el carácter cooperativo del federalismo europeo por medio de la participación de los Estados miembros no sólo a través de sus Gobiernos sino también de sus Parlamentos. Todo dependerá, sin embargo, del interés que se tomen los Parlamentos Nacionales en su tarea y en la agilidad con que esta se desarrolle, de forma que pueda ser más el valor añadido que la ralentización de los procesos de decisión.

### **9.3.5. La retirada de la Unión Europea: ¿es reversible la “unión cada vez más estrecha”?**

El Tratado-Constitución regula en su artículo I-60 el derecho de los Estados miembros de retirarse voluntariamente de la Unión conforme a un procedimiento en el que se negociará un acuerdo con la forma de su retirada y el marco de las relaciones futuras del antiguo Estado con la Unión<sup>171</sup>. Esta introducción sorprendía a muchos, y disgustaba a otros, viendo que era un elemento distorsionador en la filosofía europea de la “Unión cada vez más estrecha” de todos los pueblos y Estados europeos<sup>172</sup>. La reversibilidad de la integración es para ellos una especie de “traición” tanto al espíritu del federalismo como del funcionalismo<sup>173</sup>. Así, Jean-Victor Louis

<sup>169</sup> Véase entre otros: Araceli MANGAS MARTÍN, “El control del principio de subsidiariedad”, op. cit., p. 78.

<sup>170</sup> Entre las visiones críticas con el control político de la subsidiariedad en manos de los Parlamentos Nacionales están: Gareth DAVIES, “The post-Laeken division of competences”, *European Law Review*, vol. 28, nº 5, 2003, pp. 686-698; Andreas MAURER, “From the EU’s Constitutional Convention to the Intergovernmental Conference. The balance between Constitutional Principles and National Preferences”, *German Institute for International and Security Affairs*, SWP Comments nº 8, June 2003.

<sup>171</sup> Para un estudio detenido de esta cuestión véase: Jean-Victor LOUIS, “Union Membership: Accession, Suspension of Membership Rights And Unilateral Withdrawal. Some Reflections”, en: Ingolf PERNICE y Jiri ZEMANEK, *The Treaty on a Constitution for Europe. Perspectives after the IGC*, Baden-Baden, Nomos, 2005; Laurence GROSCLAUDE, “La clause de retrait du Traité établissant une Constitution pour l’Europe: réflexions sur un possible marché de dupes”, *Revue Trimestrielle de Droit européen*, vol. 41, nº 2, avril-juin 2005, pp. 533-548; Jochen HERBST, “Observations on the Right to Withdraw from the European Union: Who are the “Masters of the Treaties?””, *German Law Journal*, vol. 6, nº 11, 2005, pp. 1756-1760.

<sup>172</sup> Bien es cierto que la retirada o secesión nunca se ha contemplado en un Tratado europeo. Sin embargo, en la realidad política sí se ha considerado esta posibilidad: cabe recordar, por ejemplo, el referéndum británico celebrado en 1975, a instancias del Partido Laborista, sobre la permanencia del Reino Unido en la Comunidad Europea. Igualmente, en un caso similar, cabe mencionar la “secesión” de Groenlandia en 1982 tras la celebración de un referéndum al respecto. Sin embargo, esta retirada es muy particular ya que Groenlandia no era más que un territorio autónomo de un Estado miembro, Dinamarca, y simplemente se acordó que se dejaran de aplicar los Tratados comunitarios a parte de un territorio de un Estado miembro. A tal efecto se negoció y adoptó un Tratado sobre Groenlandia, lo que no parece un procedimiento muy diferente al que se contempla aquí.

<sup>173</sup> En este sentido, la socialista francesa Pervenche Bères se lamentaba en la Convención de que “cuando en la Unión se hablaba de un salto cualitativo a una Constitución se organiza la secesión”. Véase al respecto: *Transcripción literal de las intervenciones de la sesión plenaria*, 25 de abril de 2003, en: <http://www.europarl.europa.eu/Europe2004>.

considera esta idea como contraria al “acervo constitucional europeo”<sup>174</sup>. Otros, sin embargo, defienden otro punto de vista, el de que se refuerza enormemente el carácter democrático de la pertenencia a la Unión, de forma que un Estado se convierte en miembro de la Unión por voluntad propia, voluntad democrática que será con esta institución una elección continua<sup>175</sup>.

La Declaración de Laeken no decía nada expresamente en relación a la retirada aunque indirectamente –y un poco por los pelos- podría ligarse a la última de sus preguntas relacionadas con el contenido de la futura Constitución “Cuáles deberían ser (...) las relaciones de los Estados miembros dentro de la Unión?”<sup>176</sup>. La primera vez que aparece la disposición sobre la posibilidad de un Estado miembro de retirarse de la Unión es con motivo de la presentación del “esqueleto” de Tratado-Constitución, que recoge un artículo – el 46- regulando la posibilidad de retirada de un Estado de la Unión y sus consecuencias institucionales<sup>177</sup>. Para algunos autores, aunque sea la primera vez que tal posibilidad se regula en los Tratados, esta opción era implícita a cualquier organización internacional y, por tanto, ya existía para las Comunidades Europeas<sup>178</sup>.

El Praesidium propuso a la Convención una redacción en la cual se reconoce el derecho de los Estados miembros de decidir retirarse de la Unión voluntariamente conforme a sus normas constitucionales, negociando su retirada conforme a un procedimiento inspirado en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados<sup>179</sup>. Según el procedimiento del artículo I-60, el Estado que desee retirarse ha de notificar su intención al Consejo. Se negociará y celebrará un acuerdo internacional sobre la forma de retirada y el marco de las relaciones futuras conforme al procedimiento general de negociación de acuerdos internacionales.

Ese acuerdo será aprobado por el Consejo por mayoría supercualificada y aprobación del Parlamento Europeo. La Constitución deja de aplicarse al Estado a partir de la fecha de entrada en vigor del acuerdo de retirada o a los dos años de la notificación, salvo que de común acuerdo se prorrogue ese plazo. Es importante señalar que la retirada es un acto unilateral y voluntario del Estado miembro, no sujeto a ninguna decisión de las instituciones europeas. En el marco de negociación y conclusión del acuerdo internacional el Estado dimisionario se convierte en tercer Estado a todos los efectos. La decisión de las instituciones europeas, por tanto, sólo afecta al modo de retirada y al marco de relaciones futuras. En el caso de que un exEstado miembro desee volver a formar parte de la Unión, es preciso que inicie los trámites de adhesión como cualquier otro tercer Estado.

<sup>174</sup> Jean-Victor LOUIS, “La Convention et l’avenir de l’Union européenne”, op. cit., pp. 235-241, p. 239.

<sup>175</sup> Koen LENAERTS y Piet VAN NUFFEL, “La Constitution pour l’Europe et l’Union comme entité politique et ordre juridique”, *Cahiers de droit européen*, n<sup>o</sup>s 1-2, 2005, pp. 13-125, esp. las pp. 35-37.

<sup>176</sup> CONSEJO EUROPEO, *Declaración de Laeken*, op. cit.

<sup>177</sup> CONVENCION EUROPEA, *Anteproyecto de Tratado Constitucional*, 28 de octubre de 2002, (CONV 369/02).

<sup>178</sup> Araceli MANGAS MARTÍN, *La Constitución Europea*, op. cit., p. 53.

<sup>179</sup> CONVENCION EUROPEA, *Título X: De la pertenencia a la Unión*, 2 de abril de 2003, (CONV 648/03).

Desde un punto de vista político, el procedimiento de retirada legitima el carácter democrático de la pertenencia a la Unión, haciendo que el ser miembro sea objeto de una elección constante y no de una situación impuesta por una decisión anterior. No nos cabe duda alguna de que en la Convención esta innovación cobró fuerza como medio de dejar desarmados a los euroescépticos. La misma utilidad podría tener en el futuro una cláusula semejante frente a un Estado miembro que obstaculizara repetidamente el funcionamiento de la Unión<sup>180</sup>. Incluso se ha visto su virtualidad para el caso de que un Estado miembro no lograra tras repetidas intenciones ratificar un Tratado de revisión. Desde este punto de vista, y desde la lógica política, parece positivo que si la población de un Estado miembro no respalda la integración no obstaculice a los demás Estados miembros y pueda retirarse de la misma.

Sin embargo, lo que desde un punto de vista teórico puede parecer aceptable, plantea no pocos problemas desde el punto de vista práctico. La Unión Europea no es una organización internacional de cooperación clásica de la que uno pueda salir fácilmente sino que se ha producido una integración real en numerosos sectores que han cambiado sustancialmente y que dependen de sus relaciones con los otros Estados miembros. Desde luego, la retirada de la Unión no hace posible la vuelta al "statu quo" de antes de la adhesión a la misma, ni siquiera aunque ésta sea muy reciente.

Las estructuras políticas, económicas y sociales han cambiado radicalmente como consecuencia de la pertenencia –europeización– y ese cambio es irreversible. La retirada plantea la cuestión fundamental de qué condiciones se aplicarán a los ciudadanos y operadores de ese Estado miembro que en la actualidad se beneficiaban de numerosos derechos derivados de la aplicación del Derecho Comunitario ¿Cómo puede por ejemplo decirse a empresas y productores que saldrán del mercado común, si viven en el mismo? ¿Qué hacer con personas que viven en otros Estados miembros donde se han asentado firmemente, cómo decirles que han de volver al suyo de origen? ¿Y qué decir de los sectores que se han desarrollado a la sombra de las oportunidades del mercado interior, como puede ser la City londinense? Igualmente la retirada de un Estado miembro afecta a los otros y a sus ciudadanos que tengan intereses fundamentales en su territorio. La integración es irreversible, así que, a nuestro juicio, la retirada implicará de hecho una salida de los órganos políticos y de decisión pero el mantenimiento de la integración alcanzada. El marco futuro, por tanto, podría parecerse al que goza en la actualidad el Espacio Económico Europeo, donde existe integración económica pero separación política.

---

<sup>180</sup> Dehousse y Coussens advierten que "aunque este mecanismo es difícil de utilizar, la simple amenaza de su utilización puede ser esgrimida por algunos Estados miembros como un instrumento de chantaje político". Franklin DEHOUSSE y Wouter COUSSENS, "El Tratado Constitucional de la Convención para Europa: un texto demasiado convencional", op. cit., p. 68.

A nuestro juicio, sin embargo, la institución de la retirada voluntaria aporta dos elementos positivos. Por una parte, el ya mencionado fortalecimiento del carácter democrático de la pertenencia a la Unión. Por la otra, no hay que despreciar el carácter de arma política de persuasión que puede tener. En la situación de que, o bien la población de un Estado miembro, o su Gobierno esté obstaculizando grave y reiteradamente la integración de los demás por no compartir el proyecto común, se le puede recordar la posibilidad de retirarse, y si no está de acuerdo su obligación de cooperar lealmente.

#### **9.4. LAS RELACIONES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y SUS CIUDADANOS.**

La segunda función que nos permite calificar al Tratado-Constitución como Constitución según la concepción liberal es su función garantista en relación a sus ciudadanos<sup>181</sup>. En este sentido, en el de definir las relaciones entre la Unión Europea y sus ciudadanos todo lo incorporado por el Tratado-Constitución es una innovación de enorme relevancia. El ciudadano en el Tratado-Constitución es considerado desde una doble perspectiva, como individuo cuyos derechos personales y sociales han de ser respetados por el poder público como ley ésta del contrato social, y como actor político, legitimador del poder público a escala europea en cuyo nombre y con cuya participación se ejerce<sup>182</sup>. Si en los epígrafes anteriores hemos visto la regulación del Tratado-Constitución respecto a los sujetos de una de sus legitimidades, los Estados, en este caso, veremos lo relativo a la relación de la Unión con los sujetos de su otra legitimidad, los ciudadanos.

En los Tratados originarios el ciudadano en tanto cual no tiene un lugar propio en la regulación ya que sólo es protagonista en tanto que actor económico y con esa consideración se regularán algunos derechos, como la libre circulación de trabajadores o la igualdad de remuneración. Con la creación del modelo político y la Unión Europea en Maastricht se reconocerá el carácter de ciudadano europeo a los ciudadanos nacionales en los Tratados, carácter que habían adquirido de hecho unos años antes con la elección por sufragio universal directo del Parlamento Europeo.

---

<sup>181</sup> En este sentido suele recordarse reiteradamente la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 proclamada por la Revolución Francesa, que en su artículo 2 dispone que *"la finalidad de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre"* y el 16 añade que *"Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada ni la separación de poderes establecida no tiene Constitución"*.

<sup>182</sup> En relación al vínculo fundamental existente entre ciudadanía y las dos dimensiones de la democracia reguladas en el Título VI del Tratado-Constitución, véase: Vlad CONSTANTINESCO, "La citoyenneté de l'Union: une «vraie» citoyenneté?", en: Lucia Serena ROSSI, *Vers une nouvelle architecture de l'Union européenne...*, op. cit., pp. 203-217, esp. las pp. 214-215.



El Tratado-Constitución en el objetivo de acercar la Unión Europea al ciudadano, como pidiera Laeken, y en la explicitación del modelo político europeo de la doble legitimidad pondrá al ciudadano en el centro de la construcción política. Dos son las innovaciones en este sentido: la constitucionalización de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión, que sustituye con enormes ventajas al sistema de protección jurisprudencial y la regulación de un título sobre la vida democrática de la Unión. La constitucionalización de un catálogo de derechos fundamentales tiene un significado constitucional claro en la medida en que éstos quedan consagrados como límites al poder público y contribuyen, por tanto, a la legitimación de la Unión<sup>183</sup>.

La protección individual además se amplía con una ampliación de las posibilidades de recurso en manos de los particulares. Finalmente, la Unión quiere aplicarse los mismos estándares democráticos que exige a sus Estados miembros y se ha decidido que se adhiera al Convenio Europeo de Derechos del Hombre sometiéndose, como cualquier Estado miembro, a sus mecanismos externos de control del cumplimiento de los Derechos.

El Título VI del Tratado-Constitución sobre la vida democrática de la Unión tiene una función fundamentalmente pedagógica en la medida en que permite al ciudadano fácilmente conocer y comprender cuáles son sus formas de participación en la política europea. Se expone así funcionamiento de la democracia representativa en la Unión y se innova constitucionalizando el papel de la sociedad civil en la política europea, a través de la formulación del principio de democracia participativa. A este respecto gozan de un papel especial los agentes sociales, mencionados como elementos fundamentales de esa democracia participativa. Finalmente se ha incluido un elemento novedoso, la acción popular para un millón de ciudadanos europeos.

#### **9.4.1. Los Derechos Fundamentales en la Constitución Europea: constitucionalización de la Carta y adhesión al Convenio Europeo de Derechos del Hombre.**

El Tratado-Constitución se distingue de los actuales Tratados fundamentalmente en que contiene en su seno un catálogo de Derechos Fundamentales<sup>184</sup>. Este, como hemos visto en

---

<sup>183</sup> En este sentido, al valorarse la aportación en términos de incremento de la legitimación política del Tratado-Constitución, los autores subrayan muy positivamente la relevancia que tiene para ésta la inclusión de un catálogo de Derechos Fundamentales y la previsión de otros instrumentos para su garantía. Véase al respecto: Heidrun ABROMEIT y Sebastian WOLF, "Will the Constitutional Treaty Contribute to the Legitimacy of the European Union?", *European Integration online Papers (EioP)*, vol. 9, nº 11, 2005, en: <http://www.eiop.or.at>.

<sup>184</sup> En relación a la constitucionalización de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, véase: Florence BENOÎT-ROHMER, "Valeurs et droits fondamentaux dans la Constitution", *Revue Trimestrielle de Droit européen*, vol. 41, nº 2, avril-juin 2005, pp. 261-284; Laurence BURGORGUE-LARSEN, "Ombres et lumières de la constitutionnalisation de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne", *Cahiers de droit européen*, vol. 40, nº 5-6, 2004, pp. 663-690; Marc CARRILLO, "Los Derechos Fundamentales en la Constitución Europea", en: José VIDAL-BENEYTO (Coord.), *El reto constitucional de Europa*, op. cit., pp. 199-216; Concha ESCOBAR HERNÁNDEZ, "Los Derechos Humanos en el Proyecto de Constitución Europea: breve nota introductoria", *Revista General de Derecho Europeo*, nº 3, 2004; Tania GROPPPI, "La codificación de los derechos en la Constitución Europea", *Revista de*

reiteradas ocasiones, es uno de los elementos principales que permiten apreciar su carácter de Constitución<sup>185</sup>. Además, se reitera su compromiso con la protección de los Derechos Fundamentales otorgando la competencia para que la Unión Europea se adhiera al Convenio de Roma sobre Derechos del Hombre de 1950 del Consejo de Europa (CEDH), eficaz mecanismo supranacional de garantía de la protección de los derechos fundamentales por parte de los Estados europeos.

Con esta opción por la visibilidad del compromiso político de la Unión Europea con los derechos fundamentales se reitera el carácter político y democrático de la misma. La protección de los derechos fundamentales es parte del contrato social que liga a la Unión con los sujetos de una de sus legitimidades, los ciudadanos<sup>186</sup>. La Unión así se legitima en la medida en que ofrece una protección suficiente a los derechos fundamentales garantizados. En este sentido, Concha Escobar sostiene que las innovaciones del Tratado-Constitución mantienen la tendencia relativa a los Derechos Humanos en la Unión Europea desde Amsterdam: por una parte aportan legitimación y, por otra, son criterios para la legalidad de la actuación europea<sup>187</sup>.

La Declaración 23 aneja al Tratado de Niza recogía como uno de los cuatro puntos del proceso de reflexión sobre el futuro de Europa “el estatuto de la Carta de los Derechos Fundamentales, proclamada en Niza”<sup>188</sup>. Se consideraba generalizadamente que se trataba de una entrada en vigor a plazo de la Carta “proclamada” en Niza pero a la cual se había privado de efectos jurídicos expresamente. Todo el proceso del debate sobre el futuro de Europa ofrecería la demanda de vigencia de la Carta por parte de la mayoría de los actores políticos europeos y de la sociedad civil. Laeken, en este sentido, subrayaría la necesidad de plantearse la obligatoriedad de la Carta y la adhesión al CEDH. La Convención, dado que este era uno de los temas fundamentales, creó uno de los primeros Grupos de Trabajo con esta doble misión, sería el Grupo II, presidido por el comisario Vitorino<sup>189</sup>.

---

*Derecho Político*, nº 65, 2006, pp. 27-60; Bernadette LEBAUT-FERRARESE y Michaël KARPENSCHIF, “La «constitutionnalisation» de la Charte: un acte fondamental pour l'Union européenne”, en: Christian PHILIP y Panayotis SOLDATOS, *La Convention sur l'avenir de l'Europe – essai d'évaluation du projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 125-161; Javier ROLDÁN BARBERO, “La Carta de Derechos Fundamentales de la UE: su estatuto constitucional”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 16, 2003, pp. 943-991; Blanca RODRÍGUEZ RUIZ, “La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea: acordes y desacuerdos”, en: Esperanza GÓMEZ CORONA (Dir.), *Una Constitución para la ciudadanía europea*, Navarra, Aranzadi, 2004, pp. 179-193; Christos L. ROZAKIS, “The extension of European Human Rights protection under a Constitution for Europe and the new Institutional Balances”, en: Georgios DIMITRAKOPOULOS y Georgios KREMLIS (Eds.), *A New Constitutional Settlement for the European Union*, op. cit., pp. 69-90.

<sup>185</sup> Cabe recordar que la propuesta de Constitución del Parlamento Europeo de 1994 (Proyecto Oreja-Hermann) también incorporaba un catálogo de derechos fundamentales, como elemento distintivo respecto al los Tratados en vigor. Véase al respecto: PARLAMENTO EUROPEO, *Proyecto de Constitución de la Unión Europea. Anexo a la Resolución del Parlamento Europeo de 10 de febrero de 1994*, 10 de febrero de 1994, (A3-0064/94).

<sup>186</sup> Véase en este sentido: Gráinne de BÚRCA y Jo Beatrix ASCHENBRENNER, “European Constitutionalism and the EU Charter of Fundamental Rights”, *Columbia Journal of European Law*, vol. 9, nº 3, 2003, pp. 355-382.

<sup>187</sup> Concha ESCOBAR HERNÁNDEZ, “Los Derechos Humanos en el Proyecto de Constitución Europea: breve nota introductoria”, op. cit.

<sup>188</sup> *Declaración sobre el futuro de la Unión*, Declaración nº 23 aneja al Tratado de Niza, punto 5, op. cit.

<sup>189</sup> GRUPO DE TRABAJO II, *Informe final del Grupo II “Incorporación de la Carta/adhesión al CEDH”*, 22 de octubre de 2002, (CONV 354/02).

El Grupo de Trabajo recomendaría la obligatoriedad jurídica de la Carta, proponiendo diferentes fórmulas para su incorporación; sugeriría una serie de modificaciones a la misma no tanto de contenido como ajustes técnicos derivados de su nueva consideración como parte del Tratado Constitucional y que se mencionara la consideración de las explicaciones del Praesidium como elemento interpretativo. Para el Grupo, la incorporación de la Carta y la adhesión al CEDH son elementos complementarios de la protección de los derechos fundamentales por lo que propondría también la regulación de la competencia de la Unión para la adhesión al CEDH. Por último, consideró que no era necesario considerar la creación de un nuevo procedimiento judicial para la protección de los derechos fundamentales, sino que se debía considerar la ampliación de la legitimación activa de los particulares con carácter general<sup>190</sup>.

El Tratado-Constitución incorpora la Carta como Parte II del mismo, con pleno valor constitucional, por ello es preciso hablar de constitucionalización de la Carta de Derechos Fundamentales. La existencia de un catálogo constitucional se aporta visibilidad al compromiso europeo con los derechos fundamentales, seguridad jurídica en cuanto a los mismos e, incluso, una mayor protección a los ciudadanos europeos, en la medida en que se regulan nuevos derechos no recogidos en los catálogos nacionales. Se refuerza así considerablemente el sistema actual de protección jurisprudencial del caso por caso. Se introdujeron algunas modificaciones en el artículo, de tipo técnico para afirmar su no injerencia en las competencias y su compatibilidad con otros derechos de la Constitución y con el CEDH<sup>191</sup>. Igualmente la Convención y la CIG decidieron incluir una mención en el Preámbulo relativa al valor interpretativo de las explicaciones que había elaborado el Praesidium de la Carta<sup>192</sup>.

Desde un punto de vista político, la constitucionalización de la Carta es una importante contribución a la identidad europea, ya que hace visibles en el lugar principal de la Constitución los valores compartidos del proyecto europeo. Incrementa además el vector de la democracia en la medida en que somete el ejercicio del poder político europeo a unos criterios rigurosos y visibles de control. Por tanto, es otro signo y muy importante de la explicitación de la naturaleza política del modelo europeo, modelo que cumple los estándares de democracia.

---

<sup>190</sup> Este es uno de los análisis que el Praesidium encargaría al Círculo de Debate I sobre el "Tribunal de Justicia". Véase al respecto: CÍRCULO DE DEBATE I, *Informe final del Círculo de debate sobre el funcionamiento del Tribunal de Justicia*, 25 de marzo de 2003, (CONV 636/03).

<sup>191</sup> Véanse respectivamente los artículos II-51 y II-52.

<sup>192</sup> Esta petición había sido vigorosamente defendida por los británicos, hasta el punto de que fue una de sus "red-lines". La causa obedecía a que en las explicaciones del Praesidium se distinguía entre derechos exigibles a los poderes públicos y principios que han de guiar la actuación de las autoridades, distinción que para ellos era fundamental en el caso de los derechos sociales. Los británicos lograron su objetivo, sin embargo, estas explicaciones no son más que un criterio interpretativo para los Jueces, que no tienen por qué seguirlos al pie de la letra o, incluso, aplicar otros criterios interpretativos, basados en el CEDH y en las tradiciones constitucionales comunes.

Udo di Fabio sostiene que la constitucionalización de la Carta no se queda en restringir la autoridad pública europea en el interés de proteger la libertad sino que continua con las premisas del Estado de bienestar en el nivel supranacional de actuación<sup>193</sup>. Interviene en la esfera central de responsabilidad de los Estados miembros en la cohesión y equiparación social al reconocer el derecho a la asistencia social y de vivienda y el asegurar una existencia decente a aquellos que les faltan recursos, el derecho de acceso a un servicio de búsqueda de empleo o los derechos de los mayores.

El Tratado-Constitución en su artículo I-9.2 atribuye la competencia a la Unión para la adhesión al Convenio Europeo de Derechos del Hombre de 1950<sup>194</sup>. Se asume así para la Unión el mismo requisito que se plantea a los Estados miembros que quieran adherirse: garantizar un control supranacional sobre el respeto de los derechos fundamentales de sus ciudadanos por parte de la Unión. Instituciones europeas y doctrina ya habían solicitado en diversas ocasiones la necesidad de que la Unión Europea fuera parte del Convenio<sup>195</sup>. Planteada esta cuestión por la Comisión Europea, el Tribunal de Justicia se pronunciaría negativamente por falta de competencia expresa en el Tratado<sup>196</sup>.

En el Tratado-Constitución la competencia se prevé, lo que, a nuestro juicio, supone un importante impulso para la dimensión democrática de la Unión Europea. Sin embargo, a juicio de algunos autores ponen de manifiesto algunos problemas jurídicos para que la adhesión pueda ser un hecho, como es la revisión del Estatuto de Londres para que la Unión Europea pueda formar parte del Consejo de Europa<sup>197</sup>. También advierten de los conflictos de jurisdicción que puedan plantearse entre los Tribunales de Justicia de Luxemburgo y Estrasburgo y los problemas que puede traer el hecho de que exista una jurisdicción por encima del Tribunal de Justicia europeo. Los beneficios políticos nos parece que han de tratar de imponerse sobre los obstáculos jurídicos. Cuestión esta que parece consensuada, en la

<sup>193</sup> Udo DI FABIO, "The European Constitutional Treaty: An Analysis", op. cit., pp. 945-956, p. 946.

<sup>194</sup> En relación a la adhesión de la Unión al Convenio Europeo de Derechos del Hombre, véase: Jean-Paul COSTA, "La Convention européenne des droits de l'homme, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et la problématique de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention", *European University Institute (Florence) Law Department*, 2004; Philippe MANIN, "L'adhésion de l'Union européenne à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales", en: Lucia Serena ROSSI (Dir.), *Vers une nouvelle architecture de l'Union européenne...*, op. cit. pp. 247-264; José PUENTE EGIDO, "¿Adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo de los Derechos Humanos? Cuestión disputada", en: VV. AA., *Libro en homenaje al Profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, op. cit., pp. 1119-1144.

<sup>195</sup> Entre los pronunciamientos de las instituciones europeas a favor de la adhesión puede verse: COMMISSION EUROPÉENNE, *Memorandum concernant l'adhésion des Communautés européennes à la CEDH*, 4 avril 1979 (*Bull. CE*, suppl. 2/79); PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre la elaboración de una Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, (Ponentes: Andrew Duff y Johannes Voggenhuber), 16 de marzo de 2000, (A5-0064/2000), en: <http://www.europarl.eu.int>. Entre los autores que defendían esta opción, véase: Juan Antonio CARRILLO SALCEDO, "La búsqueda de una solución normativa a la protección de los derechos humanos en la Unión Europea", en: VVAA, *Iglesia, Estado y Sociedad Internacional. Libro Homenaje a D. José Giménez y Martínez de Carvajal*, Madrid, Universidad San Pablo-CEU, 2003, pp. 323-336.

<sup>196</sup> TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, Dictamen 2/94 relativo a la adhesión de la Comunidad Europea al Convenio Europeo de Derechos del Hombre, *Rec.* 1996, I-1759.

<sup>197</sup> Véase al respecto: Philippe MANIN, "L'adhésion de l'Union européenne à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales", op. cit., 255-259.

medida en que recientemente se ha aprobado un Informe relativo a la incorporación de la Unión Europea a la CEDH aún sin esperar a la vigencia del Tratado-Constitución<sup>198</sup>.

La última cuestión que se plantea en relación a la protección de los Derechos Fundamentales son los medios judiciales puestos a disposición del ciudadano<sup>199</sup>. La Convención rechazó la idea de crear una especie de recurso de amparo para la protección de los derechos fundamentales pero sí planteó una serie de reformas menores que tienen el efecto de ampliar ligeramente la legitimación activa de los particulares para presentar cualquier recurso contra los actos legislativos o ejecutivos europeos<sup>200</sup>. El Tratado-Constitución, en el artículo III-365.4, amplía el acceso de los particulares a los recursos, basándose sobre todo en una distinción respecto a los actos legislativos y ejecutivos. Así para los actos legislativos se mantiene el criterio actual de que el particular sólo puede interponer un recurso más que cuando sea destinatario del acto en cuestión o le afecte directa e individualmente. En cambio, en relación a los actos ejecutivos, sólo se exige que le afecten directamente y que no incluyan medidas de ejecución<sup>201</sup>.

El Tratado-Constitución supone un avance fundamental en el sentido de poner en su núcleo central la protección de los derechos fundamentales, tanto a través de la constitucionalización de la Carta como de la competencia para la adhesión al Convenio Europeo de Derechos del Hombre. El compromiso europeo con los derechos fundamentales dota de mayor democracia al modelo político europeo, otorga visibilidad a sus valores e identidad y protege a los particulares frente al poder político. Por último, la constitucionalización de la Carta resulta también fundamental como vía de constitucionalización del modelo social europeo, haciendo que este modelo de sociedad se continúe incluso en la esfera europea.

<sup>198</sup> Jean-Claude JUNCKER (Prime Minister of the Grand Duchy of Luxembourg), *Council of Europe-European Union: "A sole ambition for the European continent"*, Report to the attention of the Heads of State or Government of the Member States of the Council of Europe, 11 April 2006, en: [http://www.gouvernement.lu/salle\\_presse/actualite/2006/04/11conseil\\_europe/index.htm](http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2006/04/11conseil_europe/index.htm).

<sup>199</sup> Véase en relación a esta cuestión: Jorge PUEYO LOSA, "Sobre el sistema de control judicial en la Constitución Europea", en: VV. AA., *Libro en homenaje al Profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, Sevilla, Universidad de Córdoba, Universidad de Sevilla y Universidad de Málaga, 2005, pp.1145-1168, esp. las pp. 1166-1167.

<sup>200</sup> Gil-Carlos Rodríguez Iglesias sostiene este planteamiento ya que a su juicio "En la práctica sería difícil y artificial distinguir los problemas relacionados con los derechos fundamentales en el marco general de los procedimientos previstos en el Tratado. En el caso de que tales procedimientos se considerasen insuficientes, se podrían mejorar en general, no sólo por lo que se refiere a los derechos fundamentales". Gil-Carlos RODRÍGUEZ IGLESIAS, "Consideraciones sobre el proyecto constitucional europeo desde una perspectiva judicial", op. cit., p. 147.

<sup>201</sup> Para el Profesor Rodríguez Iglesias este planteamiento es el adecuado ya que facilita el acceso de los particulares al Tribunal de Justicia en casos problemáticos pero no altera el principio fundamental de que la protección jurídica de los derechos que el ordenamiento comunitario otorga a los particulares ha de garantizarse principalmente por los jueces y tribunales nacionales y sólo subsidiariamente por los europeos. Roldán Barbero, en la posición contraria, lamenta la falta de previsión de un recurso específico de protección de los derechos fundamentales y considera que la regulación respecto al derecho de acceso de los particulares al Tribunal es insuficiente y "recorta, indiscutiblemente, el vigor democrático de la Unión y su acercamiento jurídico a los ciudadanos". Véanse respectivamente: Gil-Carlos RODRÍGUEZ IGLESIAS, "Consideraciones sobre el proyecto constitucional europeo desde una perspectiva judicial", op. cit., p. 148 y Javier ROLDÁN BARBERO, "La Carta de Derechos Fundamentales de la UE: su estatuto constitucional", op. cit., p. 966.

#### 9.4.2. **La vida democrática de la Unión: la constitucionalización de la participación de la sociedad civil.**

La explicitación del modelo político de la Unión Europea tiene como otro de sus elementos fundamentales el Título VI sobre “La vida democrática de la Unión” introducido por la Convención Europea. Este Título tiene dos consecuencias fundamentales, por una parte, define y explicita las bases del peculiar modelo político europeo, por la otra, introduce disposiciones para la democracia de su funcionamiento, vinculando participación ciudadana y Unión Europea democrática<sup>202</sup>.

En algunos de los aspectos que puede parecer más novedoso como es la democracia participativa o la constitucionalización del papel de los interlocutores sociales y el diálogo social autónomo no aporta la innovación que pudiera parecer a primera vista. En estos aspectos constitucionaliza prácticas ya en uso en la gobernanza europea. Sin embargo, su constitucionalización tiene una importancia fundamental ya que otorga seguridad jurídica al más alto nivel, y estas prácticas de consulta y participación en las decisiones ya no dependen sólo de la buena voluntad de las instituciones europeas sino que se convierten en un elemento básico de la política europea. También subrayaríamos que la Europea es la primera Constitución que introduce el principio de la democracia participativa como fundamento de su funcionamiento democrático, constitucionalizando una tendencia común a muchos Estados miembros –el protagonismo político de la sociedad civil-.

El artículo I-45 expone el principio de la igualdad de los ciudadanos en relación al funcionamiento de la Unión. A nuestro juicio, este artículo hay que entenderlo como paralelo al artículo I-5 donde se disponía la obligación de garantizar la igualdad de todos los Estados miembros. Se enuncia, por tanto, la misma obligación en relación a las dos fuentes de legitimidad, ciudadanos y Estados. En los Tratados comunitarios no existía ninguna afirmación similar que hubo que esperar hasta la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea<sup>203</sup>. Sin embargo, esa disposición podía deducirse “a contrario” de algunos de los artículos de los Tratados que prohibían la discriminación por razón de nacionalidad o por otros motivos como el sexo, el origen racial, la religión, la discapacidad o la orientación sexual (artículos 12 y 13 del TCE). Por tanto, el principio de igualdad de los ciudadanos no puede considerarse una innovación aunque sí una explicitación en cuanto tal. Constituye un avance si

<sup>202</sup> En relación a esta cuestión véase: Vlad CONSTANTINESCO, “La citoyenneté de l’Union: une «vraie» citoyenneté?”, op. cit., pp. 214-215; Manuel NÚÑEZ ENCABO, *Constitución Europea y derecho de ciudadanía*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 2005, esp. las pp. 50-52.

<sup>203</sup> En su artículo II-80 la Carta dispone que “Todas las personas son iguales ante la ley”, la ley comunitaria se supone en la medida en que la Carta sólo es aplicable a las instituciones, órganos y organismos europeos o a los Estados miembros cuando apliquen el Derecho de la Unión (art. II-111). En la medida en que el derecho a la igualdad se reconoce a toda persona, éste se deduce para los ciudadanos comunitarios, categoría más restringida.

lo relacionamos con la explicitación de la doble legitimidad y de la relación de la Unión con cada uno de los componentes de esas dos legitimidades.

Los Tratados comunitarios como base de organizaciones internacionales sectoriales no formulan ninguna disposición relativa al funcionamiento democrático de las mismas. Esto es lo propio de un sistema político, de una Constitución. Las únicas referencias indirectas a una cierta legitimidad del funcionamiento institucional podían encontrarse en los artículos relativos a la composición de instituciones como el Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión. A través de un ejercicio de interpretación podía entonces deducirse el modelo de funcionamiento implícito a estos artículos. El Tratado-Constitución explicita, en este Título, el modelo europeo desarrollado progresivamente a lo largo de la mutación que ya había ido afirmando implícitamente sus reglas de funcionamiento y de legitimación<sup>204</sup>.

En los artículos I-46 y I-47 se afirman y definen los dos principios políticos que definen el modelo democrático de la Unión, el principio de democracia representativa y el principio de democracia participativa. Ambos son complementarios, enriquecen la dimensión democrática, permitiendo cada uno de ellos a su manera la participación del ciudadano como actor político, o lo que es lo mismo, la manifestación de la doble legitimidad. La democracia participativa, desarrollada recientemente en los sistemas políticos, no puede sustituir la legitimación de la democracia representativa, en ningún caso, que es el requisito básico. Constituye, sin embargo, un complemento útil y significativo en la medida en que permite a las autoridades que emanan de la representación conocer con carácter continuo las demandas de los ciudadanos a quienes representan.

El artículo I-46 recuerda y afirma el principio de democracia representativa en el funcionamiento de la Unión. Recoge la doble vía de representación ciudadana en la Unión Europea que refleja, a su vez, la doble legitimidad. Así el ciudadano se encuentra directamente representando en el Parlamento Europeo al que elige con su voto e, indirectamente, en el Consejo y Consejo Europeo –representantes de los Estados miembros- cuyos miembros son responsables ante los Parlamentos Nacionales –en el caso de sistemas parlamentarios- o ante ciudadanos –para los modelos semipresidenciales-. El artículo afirma también la importancia de principios como la apertura y la transparencia, prerequisites para el correcto funcionamiento de la democracia participativa.

---

<sup>204</sup> La aportación de la sociedad civil al funcionamiento europeo en términos políticos, esto es, de la democracia participativa, se recoge y explica detalladamente en documentos europeos de reflexión política como es el Libro Blanco de la Gobernanza Europea. Véase al respecto: COMISIÓN EUROPEA, *Libro Blanco sobre la gobernanza europea*, Bruselas, 25 de julio de 2001, COM (2001) 428 final, en: <http://europa.eu.int>.

El artículo I-46, por tanto, explicita el principio de la doble legitimidad del funcionamiento europeo. Este artículo supone la ruptura definitiva, a nuestro juicio, de la Unión como solo una organización internacional, al referir su legitimación al principio político de la representación, aplicado hasta los tiempos recientes únicamente al Estado nación. Con esta afirmación se asume directamente los principios del constitucionalismo de origen liberal para legitimar y justificar la existencia y el funcionamiento de la Unión Europea.

El artículo I47 recoge el principio de democracia participativa<sup>205</sup>. La democracia participativa para la Unión consiste en dar la oportunidad a los ciudadanos y asociaciones representativas de que se expresen en relación a la actuación de la Unión. Se recoge además la obligación de las instituciones de mantener diálogo con sociedad civil y específicamente la de la Comisión de mantener amplias consultas. La democracia participativa, tal y como se recogía en el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea, es ya una realidad de la política europea y del funcionamiento de muchos de sus Estados miembros. La novedad, sin embargo, reside en su explicitación como principio definitorio del sistema y su constitucionalización, que la convierte en un requisito de la calidad democrática de la Unión.

Una innovación que puede reforzar enormemente la incidencia de la sociedad civil organizada en la formulación de las políticas europeas es la previsión en este artículo I47 de la iniciativa directa en manos de un millón de ciudadanos que pertenezcan a varios Estados miembros. Por este medio podrán pedir a la Comisión que presente una propuesta de acto jurídico para los fines de aplicación de la Constitución. Resulta muy interesante esta introducción de un mecanismo de democracia directa, cuyos requisitos puntuales y procedimientos habrán de ser desarrollados posteriormente por legislación europea. Ha sido muy bien recibida por parte de la sociedad civil organizada a escala europea, que, incluso, antes de la vigencia de la Constitución está utilizándola, para ver si pueden conseguir algún efecto<sup>206</sup>.

El artículo I-48 constitucionaliza el papel de los interlocutores sociales y del diálogo social autónomo. Obliga a la Unión a que reconozca y promueva el papel de los interlocutores sociales y que facilite el diálogo entre ellos. Igualmente se constitucionaliza la cumbre social tripartita, práctica fomentada desde la Comisión Europea a iniciativa del Presidente Delors. La constitucionalización de las cumbres tripartitas ha sido muy bien recibida por parte de los

---

<sup>205</sup> Moreiro ofrece una visión muy crítica de esta regulación, considerando que carece de audacia e imaginación y es reducida. Por el contrario, Beger ve grandes potencialidades en la regulación para establecer un diálogo activo y enriquecedor entre las instituciones europeas y la sociedad civil organizada a escala europea. Véase respectivamente: Carlos J. MOREIRO GONZÁLEZ, "El Principio de Democracia Participativa en el Proyecto de Tratado de Constitución Europea", *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 30, 2004, pp. 141-161; Nicolas BEGER, "Participatory Democracy: organised civil society and the "new" dialogue", *Towards an European Constitution: from Convention to IGC and beyond, International Conference, London, 1&2 July 2004*.

<sup>206</sup> En este sentido, recientemente se ponía en marcha la Campaña Oneseat que, ante el despilfarro de recursos que supone la doble sede del Parlamento Europeo, solicitan que se elimine la sede de Estrasburgo. Apoyándose en este artículo de la Constitución han alcanzado el millón de firmas, que piensan presentar ante las tres instituciones. En relación a esta campaña, véase: <http://oneseat.eu>.



sindicatos y los actores sociales europeos. Se trata de una mejora, en la medida en que los Tratados recogen en su artículo I-134 la obligación de la Comisión de consultar a los interlocutores sociales en el ámbito de la política social. Ahora esas consultas podrían extenderse a cualquier ámbito de interés de los interlocutores sociales.

En términos políticos, esta disposición ha de interpretarse de una manera más amplia: se afirma y reconoce que la intervención de los interlocutores sociales y la cumbre social tripartita es parte esencial del funcionamiento democrático de la Unión. Esto no es sino otra traslación al ámbito comunitario del modelo social europeo nacional, en el que uno de los rasgos es el papel de definición de las reglas del modelo a través del diálogo tripartito entre actores sociales y poder público.

Finalmente el artículo I50 se detiene en la necesaria apertura y transparencia de los trabajos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, que como se afirmaba en el artículo relativo a la democracia representativa es la condición previa para el funcionamiento saludable de ésta. Obviamente también es requisito fundamental para el ejercicio de la democracia participativa y las aportaciones de la sociedad civil al conjunto. En su párrafo 3º el artículo dispone expresamente como piedra angular del funcionamiento democrático la obligación de que las sesiones del Parlamento Europeo sean públicas así como las del Consejo cuando actúe como legislador. El Tratado-Constitución introduce como novedad respecto al Consejo la obligación de reunirse en público cuando actúe como legislador, es algo que ya exponía el artículo I-24.3 al regular el Consejo. Su repetición aquí, sin embargo, tiene un significado añadido: la actuación en público del Consejo se convierte en una condición para el funcionamiento democrático de la Unión.

El Título VI de la Vida Democrática de la Unión es uno de los que permiten apreciar más claramente el salto cualitativo que existe en términos de explicitación de la naturaleza política de la Unión entre los Tratados y el Tratado-Constitución. Con un Título en el cual se definen las reglas de funcionamiento democrático y, por tanto, legítimo del poder el Tratado-Constitución afirma su carácter de Constitución. Igualmente, frente al ciudadano, expone claramente cuáles son las reglas de juego de este sistema político<sup>207</sup>. Reglas de juego que, más que inventarse de nuevo, se explicitan, afirmándose los principios que progresivamente habían ido afirmándose durante la mutación.

---

<sup>207</sup> En este sentido, Araceli Mangas sostiene que la idea de reagrupar estas disposiciones, aún a riesgo de repetirlas, responde a la importancia de señalar que estamos ante un modelo diferenciado de otros conjuntos organizativos y para así enfatizar los caracteres que nos identifican y diferencian de otras formas de hacer política. Araceli MANGAS MARTÍN, *La Constitución Europea*, op. cit., p. 62.

Estos dos principios que se explicitan respecto a los Tratados son la legitimación que da al sistema la participación del Parlamento Europeo como representante directo de los ciudadanos y las aportaciones de la sociedad civil a la legitimación de la gobernanza europea. La democracia europea definida en el Tratado-Constitución es, además, una democracia avanzada en la medida en que complementa lo tradicional, lo representativo, con el principio de participación de la sociedad civil, cada día más aceptado en las democracias occidentales como un complemento indispensable al funcionamiento democrático. El Tratado-Constitución con este Título, por tanto, ratifica el carácter de sistema político complejo y singular de la Unión Europea, sacando a la luz los principios desarrollados durante la mutación.



## **CAPÍTULO 10: LA APORTACIÓN DEL TRATADO-CONSTITUCIÓN A LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA ( y II).**

### **10.1. EL FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA.**

Las aportaciones del Tratado-Constitución al funcionamiento de la Unión Europea son, a nuestro juicio, de dos tipos: la relativa al sistema institucional y la relativa a los instrumentos y procedimientos jurídicos<sup>1</sup>. Ambos ejercicios, según la Declaración de Laeken, debían perseguir un triple objetivo: la democracia, la eficacia y la transparencia<sup>2</sup>. Precisamente estos dos aspectos son los característicos de las revisiones de los Tratados que perseguían en todos los casos una doble dimensión: la democratización y adaptación del sistema institucional y la cesión de nuevas competencias<sup>3</sup>.

La revisión del sistema de las instituciones fue un ámbito donde no jugó plenamente el método de la Convención y que constituyó prácticamente el 85% de los trabajos de la CIG. La reforma institucional rompe la lógica de las revisiones de la mutación, introduciéndose una serie de novedades que alteran sustancialmente el triángulo de instituciones separadas introducidas por los Tratados fundacionales. Esas dos innovaciones de efectos desconocidos son la Presidencia estable del Consejo Europeo y el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión Europea.

---

<sup>1</sup> Se ha elaborado un cuadro anexo con las aportaciones del Tratado-Constitución al modelo político europeo. Es el cuadro nº 8 del Anexo IV.

<sup>2</sup> CONSEJO EUROPEO, *Declaración sobre el futuro de la Unión Europea*, Conclusiones de la Presidencia, Anexo I, Laeken, 14 y 15 de diciembre de 2001, en: <http://ue.eu.int>. Es el documento nº 5 del Anexo I.

<sup>3</sup> Aldecoa considera que son dos los vectores de la integración en la Unión Europea: la ampliación a nuevos miembros y la profundización del modelo. El vector profundización, característico de todas las revisiones de los Tratados, a su juicio, tiene una doble dimensión la democratización y la cesión de nuevas competencias. Véase al respecto: Francisco ALDECOA LUZARRAGA, *La Integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos. Vol. II. Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002)*, Madrid, Tecnos, 2002., pp. 50-52.

La otra innovación que afecta al modelo político es la revisión de los instrumentos jurídicos de la Unión Europea, primera revisión que se lleva a cabo desde los Tratados originarios. Se produce una reducción de instrumentos legislativos, se introduce una separación entre los legislativos y los ejecutivos y relaciones de jerarquía entre los distintos instrumentos y se les da una nueva denominación más cercana a lo que conocen los ciudadanos. La reforma de los instrumentos legislativos busca la claridad y la visibilidad del sistema jurídico europeo. En términos políticos, se produce una explicitación de la doble naturaleza de la Unión Europea a través de la generalización del procedimiento legislativo ordinario –la actual codecisión– que prevé la igual participación en la decisión de las dos ramas de la legitimidad europea, Consejo y Parlamento Europeo.

Podríamos plantearnos un tercer campo de estudio relativo a la financiación de la Unión, que se recoge en el Título VII de la Parte I del Tratado-Constitución. No vamos a analizar ese capítulo porque, contra lo que parece a primera vista, no existe una aportación verdaderamente sustancial al modelo de la Unión Europea. Es cierto que se constitucionaliza la práctica de las perspectivas financieras con la denominación de marco financiero plurianual y que se incrementan los poderes presupuestarios del Parlamento Europeo<sup>4</sup>.

Sin embargo, se mantiene el sistema actual de recursos propios que no son tan propios ya que dependen de la aprobación de los Estados miembros por unanimidad (y del Parlamento Europeo). La inexistencia de un verdadero sistema de recursos propios es uno de los elementos de mayor dependencia de la Unión respecto a los Estados miembros, ya que no puede en su marco institucional definir con independencia sus prioridades políticas, que dependen en todo caso de los recursos financieros para llevarlas a cabo.

#### **10.1.2. Una reforma institucional ambiciosa pero de alcances inesperados. ¿hacia un modelo parlamentario para el sistema institucional de la Unión Europea?**

La reforma institucional de la Unión Europea era una de las cuestiones que estaba pendiente desde la CIG de 1996, ante la presión de la ampliación. Por falta de acuerdo, el Tratado de Amsterdam la aplazó a la siguiente CIG, la del año 2000, convocada prácticamente para abordar monográficamente esta cuestión. La reforma institucional del Tratado de Niza tanto para la doctrina como para el Parlamento Europeo era claramente insuficiente para afrontar los desafíos institucionales de la ampliación. No obstante, como no podía ser de otra manera, la

---

<sup>4</sup> El marco financiero plurianual se regula en el artículo 155. Por su parte, el Parlamento Europeo tienen un mayor poder de decisión en el procedimiento presupuestario como consecuencia de la desaparición de la distinción Gastos Obligatorios-Gastos No Obligatorios.

Declaración 23 no incluía la reflexión sobre un nuevo modelo institucional entre los puntos del debate sino que bendecía el acuerdo de Niza<sup>5</sup>.

La reflexión que tuvo lugar en el seno del debate sobre el futuro de Europa, no obstante, avanzó la idea de que la “reformita” de Niza no era suficiente para afrontar los desafíos de todos los órdenes que planteaba la ampliación. Empezó a abrirse camino la idea de que para una Unión de casi treinta Estados miembros y con competencias de alta política el sistema de gobernanza europea instaurado por los Tratados originarios era francamente insuficiente y que debía plantearse la creación de un Gobierno europeo con un perfil más político<sup>6</sup>.

La Declaración de Laeken decidiría que debía volver a considerarse el dossier institucional para lograr “más democracia, transparencia y eficiencia en la Unión Europea”<sup>7</sup>. El primer objetivo que debía conseguir la Convención era combatir el llamado déficit democrático con el fin de hacer las instituciones más cercanas al ciudadano e incrementar su transparencia<sup>8</sup>. El segundo requisito fundamental que se buscaba era la eficacia: en una Unión de veinticinco-veintisiete Estados miembros el éxito de la Unión depende de la capacidad que ésta tenga para tomar decisiones<sup>9</sup>. Por ello se hacía fundamental reforzar el liderazgo político, hacer que hubiera instituciones capaces de definir adecuadamente los objetivos estratégicos y traducirlos en actuaciones concretas.

<sup>5</sup> Así la Declaración 23 defiende que “la Conferencia conviene en que la conclusión de la Conferencia de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros abre paso a la ampliación de la Unión Europea y subraya que, con la ratificación del Tratado de Niza, la Unión Europea habrá completado los cambios institucionales necesarios para la adhesión de nuevos Estados miembros”. *Declaración sobre el futuro de la Unión*, Declaración nº 23 anexa al Tratado de Niza, punto 2. Es el documento nº 4 del Anexo I.

<sup>6</sup> Jean-Louis QUERMONNE, *La question du gouvernement européen*, Groupement d'études et de recherches Notre Europe, Études et Recherches N° 20, Novembre 2002, en: <http://www.notre-europe.asso.fr>.

<sup>7</sup> CONSEJO EUROPEO, *Declaración de Laeken*, op.cit.

<sup>8</sup> En este sentido. Laeken se preguntaba: ¿Cómo pueden reforzarse la autoridad y la eficacia de la Comisión Europea? ¿Cómo debe ser designado el Presidente de la Comisión: por el Consejo Europeo, por el Parlamento Europeo o mediante elección directa por los ciudadanos? ¿Debe reforzarse el papel del Parlamento Europeo? ¿Debemos o no ampliar el derecho de codecisión? ¿Debe replantearse el modo en que se eligen los diputados del Parlamento Europeo? ¿Conviene crear una circunscripción electoral europea, o mantener unas circunscripciones electorales establecidas a nivel nacional? ¿Pueden combinarse ambos sistemas? ¿Es preciso reforzar el papel del Consejo? ¿Debe el Consejo intervenir del mismo modo en el marco de sus competencias legislativas y de ejecución? Para conseguir una mayor transparencia ¿deben ser públicas las sesiones del Consejo, al menos cuando el Consejo actúa en su calidad de legislador? ¿Debe el ciudadano tener mayor acceso a los documentos del Consejo? Por último, ¿cómo garantizar el equilibrio y el control mutuo entre las Instituciones?” CONSEJO EUROPEO, *Declaración de Laeken*, op. cit.

<sup>9</sup> En relación a la eficacia del proceso de toma de decisiones y del funcionamiento de una Unión ampliada, la Declaración de Laeken se preguntaba: “¿Cómo podría fijar mejor la Unión sus objetivos y sus prioridades y garantizar que se ejecuten más adecuadamente? ¿Es preciso que se adopten más decisiones por mayoría cualificada? ¿Cómo simplificar y acelerar el procedimiento de codecisión entre el Consejo y el Parlamento Europeo? ¿Se puede mantener la rotación semestral de la Presidencia de la Unión? ¿Cuál será la función futura del Parlamento Europeo? ¿Qué ocurrirá en el futuro con la función y la estructura de las distintas formaciones del Consejo? ¿Cómo aumentar, por otra parte, la coherencia de la política exterior europea? ¿Cómo reforzar la sinergia entre el Alto Representante y el Comisario competente en estas cuestiones? ¿Debemos seguir reforzando la representación de la Unión en los foros internacionales?”, CONSEJO EUROPEO, *Declaración de Laeken*, op. cit.

El dossier institucional en la Convención no siguió el método de la Convención; no fue objeto de debate en la fase de escucha ni de estudio por parte de los Grupos de Trabajo<sup>10</sup>. La discusión que no se llevó a cabo en el seno de la Convención, se produjo fuera de los muros de ésta, protagonizado por las distintas propuestas de los Jefes de Estado y de Gobierno, siguiendo la propuesta final muchas de las consideraciones de la Contribución francoalemana sobre la arquitectura institucional<sup>11</sup>. La discusión de la reforma de las instituciones es uno de los capítulos que hacen que las dinámicas intergubernamentales entraran en la Convención. Sin embargo, por falta de tiempo para trabajarlo a fondo el consenso alcanzado en materia institucional fue artificial<sup>12</sup>.

Se aceptaron distintas propuestas con el objeto de no hacer fracasar el conjunto de la Convención pero lo falso del consenso haría que los acuerdos de la Convención fueran revisados y alterados por la CIG<sup>13</sup>. La discusión sobre la reforma de las instituciones supondría la mayor parte del trabajo de la CIG, llegándose a un acuerdo final que es difícilmente atribuible a la Convención sino determinadas propuestas se hicieron en el seno de la Convención pero fueron corregidas por la CIG. La pauta general de la reforma sería la de dar continuidad al

<sup>10</sup> La peculiaridad del debate sobre la reforma de las instituciones que se condujo por cauces diferentes de los del método de la Convención y donde las dinámicas intergubernamentales tendrían un protagonismo fundamental se examinaba en el Capítulo 6; véase al respecto el epígrafe 6.4.3.

<sup>11</sup> Joschka FISCHER y Dominique de VILLEPIN, *Contribución francoalemana sobre la arquitectura institucional*, Contribución nº 192, 16 de enero de 2003, (CONV 489/03).

<sup>12</sup> Dos elementos nos llevan a concluir que no hubo verdadero consenso en el seno de la Convención en relación al dossier institucional. Por una parte, es preciso citar la Declaración pública de la Ministra de Asuntos Exteriores española Ana de Palacio en la sesión final de los trabajos de la Convención de 13 de junio de 2003, relativa a la propuesta de mayoría cualificada de la Convención Europea: "el Gobierno de España tiene una reserva fundamental sobre la propuesta institucional del texto que usted, señor Presidente, presentará en el Consejo Europeo de Salónica". Danuta Hübner, la representante del Gobierno polaco, de una manera más suave afirmaría que su Gobierno prestaría "especial atención" a la cuestión de la mayoría cualificada cuando saliera en la Convención. Véanse respectivamente las siguientes intervenciones: Ana de PALACIO y Danuta HÜBNER, *Transcripción literal de la sesión plenaria de la Convención Europea*, 13 de junio de 2003, en: <http://www.europarl.europa.eu/Europe2004>. Por otra parte, en los días finales de la Convención se presentó una contribución apoyada por un número muy significativo de convencionales que defendían, contra la propuesta de la Convención la fórmula de un comisario por Estado miembro en relación a la composición de la Comisión. Véase al respecto: Jens-Peter BONDE y 118 firmas más, *Cada Estado miembro tendrá un representante en la Comisión*, Contribución nº 372, 27 de junio de 2003, (CONV 819/03).

<sup>13</sup> Para una visión general de la revisión de la arquitectura institucional, véase: Paz ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, "Las instituciones en la Constitución Europea: crónica de una reforma aplazada", en: Jorge PUEYO LOSA (Dir.), *Constitución y ampliación de la Unión Europea. Crisis y nuevos retos*, Santiago de Compostela, Tórculo Edicions, 2004, pp. 83-127; Claude BLUMANN, "Les institutions de l'Union dans le cadre du Traité établissant une Constitution pour l'Europe", *Revue Trimestrielle de Droit européen*, vol. 41, nº 2, avril-juin 2005, pp. 345-374; Tony BROWN, "Achieving Balance: Institutions and Member States", The Federal Trust, January 2004; Cécile BRUNET, "À la recherche d'un gouvernement européen", en: Christian PHILIP y Panayotis SOLDATOS, *La Convention sur l'avenir de l'Europe – essai d'évaluation du projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 91-124; Paul CRAIG, "The Constitutional Treaty: Legislative and Executive Power in the Emerging Constitutional Order", *EUI Working Paper Law*, nº 7, 2004; Alan DASHWOOD y Angus JOHNSTON, "The Institutions of the Enlarged EU under the Regime of the Constitutional Treaty", *Common Market Law Review*, vol 41, nº 6, December 2004, pp. 1481-1518; Cesáreo GUTIÉRREZ ESPADA, "El sistema institucional de la Unión en el Tratado que establece una Constitución para Europa (2004)", *Anuario de Derecho Internacional*, vol. XX, 2004, pp. 111-172; Jean-Paul JACQUÉ, "The Principle of Institutional Balance", *Common Market Law Review*, vol 41, nº 2, April 2004, pp. 383-392; KOOPMANS, Tim, "Rethinking the Institutional System", en: Jaap W. de ZWAAN, Jan A. JAANS, Frans A. NELISSEN y Steven BLOCKMANS (Eds.), *The European Union: an Ongoing Process of Integration. Liber Amicorum Alfred E. Kellermann*, The Hague, Asser Press, 2004, pp. 23-34; MANGAS MARTÍN, Araceli, "El modelo institucional de la UE en el Tratado constitucional", en: *Soberanía del Estado y Derecho Internacional. Libro en homenaje al Profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, Sevilla, Universidad de Córdoba, Universidad de Sevilla y Universidad de Málaga, 2005, pp. 805-824; Jean-Louis QUERMONNE, "Les défis d'ordre institutionnel lancés à l'Union européenne", *L'Europe en formation*, nº 2, 2003, pp. 11-23; Lucia Serena ROSSI, "Le paradoxe du mode intergouvernemental. L'équilibre institutionnel dans le projet de Traité-Constitution", en: Lucia Serena ROSSI, *Vers une nouvelle architecture de l'Union européenne. Le projet de Traité-Constitution*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 117-144.

sistema institucional propio de las Comunidades Europeas desde los años cincuenta, si bien se introducen algunas modificaciones que, a futuro, podrían modificar los equilibrios existentes<sup>14</sup>.

**1. El Parlamento Europeo:** Esta institución es la gran ganadora de la revisión de la Convención, lo que se debe tanto a su alto perfil político durante el proceso como a que la reforma de la Convención sigue la tendencia de las anteriores citas convencionales de otorgar poderes crecientes al Parlamento Europeo como representante de la legitimidad europea<sup>15</sup>. No todos los aspectos citados por la Declaración de Laeken en relación al Parlamento Europeo serían tratados por la Convención: no se debatiría ni acordaría cambios en relación al modo de elección de los diputados europeos, ni a la posibilidad de establecer una circunscripción electoral europea<sup>16</sup>.

El aspecto más controvertido de la reforma del Parlamento Europeo fue el relativo a la composición y atribución de escaños del mismo, produciéndose una corrección de la CIG respecto a lo dispuesto por la Convención<sup>17</sup>. Respecto a Niza y el proyecto de la Convención, en el artículo 120.2, se eleva el número de escaños a 750 y se efectúa una corrección en su distribución de forma que el mínimo de escaños será de 6 –siendo ahora 4– y el máximo 96 –siendo ahora 99–. Con la revisión de la CIG se refuerza la representación de los Estados medianos y pequeños en el Parlamento, lo que redundará en un incremento de su poder, teniendo en cuenta que el Parlamento Europeo con la revisión de la Constitución refuerza enormemente el número de casos en los que se pronunciará en el procedimiento legislativo<sup>18</sup>. Esta reponderación, según el Tratado-Constitución, sería de aplicación a partir de las elecciones de 2009.

<sup>14</sup> En relación a la continuidad Araceli Mangas sostiene que “no hay un nuevo modelo institucional. Las coordenadas básicas se mantienen aunque evolucionan como las anteriores reformas añadieron o modificaron los contrapesos y reorganizaron los equilibrios. El sistema o modelo sigue siendo complejo y multipolar, con numerosas y evidentes interdependencias entre las Instituciones y los distintos y legítimos intereses en presencia”. Araceli MANGAS MARTÍN, *La Constitución Europea*, Madrid, Lustel, 2005, p. 98.

<sup>15</sup> En relación a los factores que explican los buenos resultados del Parlamento Europeo en la reforma institucional, véase: Olivier COSTA, “La Convention dans la stratégie constituante du Parlement européen: aboutissement ou recul?” en: Olivier BEAUD, Arnaud LECHEVALIER, Ingolf PERNICE y Sylvie STRUDEL, *L'Europe en voie de Constitution. Pour un bilan critique des travaux de la Convention*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 201-217; Andreas MAURER, “The Evolution of the Legislative Powers of the European Parliament: An Impact Assessment”, en: VV.AA., *Mélanges en hommage de Jean-Victor Louis*, Bruxelles, Université Libre de Bruxelles, 2003, pp. 309-336.

<sup>16</sup> En relación a la elección de los eurodiputados el Tratado-Constitución encarga ahora al Consejo de Ministros establecer las medidas para la elección según procedimiento electoral uniforme. Paz Andrés lamenta que no se hayan considerado estas cuestiones y defiende que “el incremento de los poderes del PE no va acompañado de una profundización en los elementos que son imprescindibles para configurar una auténtica cámara de representación popular a nivel europeo, pieza esencial en cualquier proyecto riguroso de constitucionalización”. Paz ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, “El sistema institucional en la Constitución Europea: ¿Más legitimidad, eficacia y visibilidad?”, en: Enoch ALBERTI ROVIRA, *El Proyecto de nueva Constitución europea: Balance de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004, pp. 131-202, p. 194.

<sup>17</sup> En relación a la reforma del Parlamento Europeo, véase: Alfredo ALLUÉ BUIZA, “El Parlamento Europeo en una Europa constitucionalizada”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 8, 1er semestre 2005, pp. 173-194.

<sup>18</sup> A nuestro juicio ese incremento de poder en la decisión en el Parlamento Europeo para Estados pequeños y medianos es coherente con la adopción de la regla de la doble mayoría en el Consejo de Ministros que prima a los Estados más poblados. Por tanto, se ha producido una revisión compensada en los dos polos de la decisión.



Frente a los actuales Tratados, el Tratado-Constitución renuncia a fijar en su texto el número de escaños correspondiente a cada uno de los Estados miembros, sino que esto será objeto de una decisión del Consejo Europeo por unanimidad, a iniciativa del Parlamento Europeo y con su aprobación<sup>19</sup>. Esta disposición presenta una novedad interesante: da más flexibilidad al sistema, de forma que no hay que revisar los Tratados con cada nueva ampliación para reasignar los escaños. Igualmente permite nuevas atribuciones de escaños sin recurrir a la necesidad de ratificación nacional, incluso en el caso de que no se produjera una adhesión, sino que fuera consecuencia de otros factores, por ejemplo la retirada de un Estado miembro o un incremento importante en la población de un Estado miembro<sup>20</sup>.

Resulta llamativo respecto al Parlamento Europeo la explicitación de su papel central en el funcionamiento institucional europeo como representante de la legitimidad ciudadana. Así el artículo 120.1 establece que: “El Parlamento Europeo ejercerá conjuntamente con el Consejo la función legislativa y la función presupuestaria. Ejercerá funciones de control político y consultivas, en las condiciones establecidas en la Constitución. Elegirá al Presidente de la Comisión”<sup>21</sup>.

El Parlamento Europeo aparece enormemente reforzado con la extensión de sus funciones. A través de la generalización del procedimiento de codecisión como procedimiento legislativo ordinario y su revisión obtiene casi el mismo poder de decisión que el Consejo. Es preciso recordar, además, que este procedimiento legislativo ordinario se ha ampliado a un buen número de decisiones nuevas. Igualmente se extiende el número de casos en que es preceptiva la aprobación del Parlamento Europeo. Se amplían igualmente sus competencias presupuestarias al desaparecer la distinción gastos obligatorios-gastos no obligatorios del presupuesto. Además es preceptiva la aprobación parlamentaria para el procedimiento de aprobación del marco financiero plurianual y se le otorga, por primera vez, la iniciativa en la revisión de los Tratados y la participación a través de la constitucionalización del método de Convención.

---

<sup>19</sup> Artículo 120.2 – 2º párrafo.

<sup>20</sup> En el caso de la gran ampliación de 2004-2007 esa reasignación se hizo a través de la negociación de Niza. Las adaptaciones anteriores no han requerido una revisión del Tratado de la Unión a través del artículo 48 del TUE y la apertura de una CIG, sino que se ha hecho indirecta y materialmente a través de los Tratados y Actas de Adhesión. En las cuatro ampliaciones anteriores, los Tratados y Actas de Adhesión han fijado el nuevo reparto de escaños en el Parlamento Europeo, el número de votos del Consejo y el número de comisarios en la Comisión, asignando a cada nuevo Estado el peso que tuviere el grupo más similar en población de los Estados miembros. Esta revisión indirecta tiene el mismo efecto en términos jurídicos y políticos que una conforme al artículo 48 del TUE, en la medida en que requiere unanimidad de todos los Estados miembros y los adherentes y ratificación de los Tratados y Actas de Adhesión por todos sus Parlamentos Nacionales. La nueva previsión del Tratado-Constitución incrementa la flexibilidad y adaptabilidad del proceso ya que no requiere de las ratificaciones nacionales. La revisión de los escaños ya no es una decisión de Derecho Internacional sino interna de la Unión.

<sup>21</sup> Este artículo es preciso interpretarlo junto al 146 que, respecto a la democracia representativa, establece la doble representación del Parlamento Europeo –que representa a los ciudadanos directamente- y del Consejo/Consejo Europeo –que representa a los Estados y, por tanto, indirectamente a los ciudadanos-.

Lo más relevante de la revisión del Parlamento Europeo es el incremento sustancial de sus atribuciones, tanto legislativas como presupuestarias o como parte del “poder constituyente” de la Unión Europea. Esta extensión de poderes es coherente con la función del Tratado-Constitución de explicitar la naturaleza política de la Unión Europea, en la medida en que insta la doble legitimidad como “rationale” de todo el sistema. El Tratado-Constitución supone la cima de la mutación caracterizada por la incorporación de la legitimidad ciudadana representada por el Parlamento Europeo a los poderes legislativos y presupuestarios en una senda continua hacia la democratización del sistema de decisión.

2. El Consejo Europeo: La primera innovación del Tratado-Constitución es la consideración, por primera vez desde su surgimiento en 1974, del Consejo Europeo como institución de la Unión y como tal el sometimiento a algunas de las reglas del sistema<sup>22</sup>. Así el artículo 121, lo regula junto a las demás instituciones comunitarias, disponiendo que su función es dar a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definir sus orientaciones y prioridades políticas generales. Se añade, igualmente, que “no ejercerá función legislativa alguna”, función esta que corresponde al Consejo de Ministros. Para Araceli Mangas, esta innovación supone reforzar los elementos intergubernamentales del sistema, de forma que ahora serán dos las instituciones que defienden legítimamente el interés de los Estados miembros<sup>23</sup>.

La innovación más destacada, no obstante, es la creación de un Presidente estable para el Consejo Europeo para un mandato de dos años y medio, la llamada propuesta ABC(D), por haber partido de los líderes de los principales países comunitarios<sup>24</sup>. La creación de esta figura perseguía el objetivo de otorgar liderazgo a la construcción europea y de garantizar la continuidad de los trabajos del Consejo Europeo<sup>25</sup>. Los debates en la Convención fundamentalmente enfrentarían dos posiciones en relación a esta institución. En contra de la misma se encontraban federalistas, las instituciones comunes y miembros de Estados pequeños y medianos; los primeros temían que su creación vaya en detrimento de las funciones de la Comisión Europea y los segundos, no estaban dispuestos a renunciar a las posibilidades que les brinda disponer de la Presidencia de la Unión Europea periódicamente para impulsar las cuestiones de su interés y lograr una cierta visibilidad internacional. Los

<sup>22</sup> La CIG decidió someter a derecho las decisiones que el Tratado-Constitución atribuye al Consejo Europeo, que se podrán someter al Tribunal de Justicia para que verifique tanto su legalidad como su no adopción. Véase al respecto los artículos III-365 y III-367.

<sup>23</sup> Araceli MANGAS MARTÍN, *La Constitución Europea*, op. cit., p. 103.

<sup>24</sup> Recordamos que en el entorno del debate constitucional se le llamaba propuesta ABC por las iniciales de sus principales promotores en un inicio: el entonces Presidente del Gobierno español Aznar, el Primer Ministro británico Blair y el Presidente francés Chirac. Una vez que esta propuesta fue adoptada por la contribución francoalemana recibiendo finalmente la adhesión del Gobierno alemán –contra la opinión de su Ministro de Asuntos Exteriores, Joschka Fischer, al nombre de la propuesta se le puede añadir la D de “Deutschland” –Alemania–.

<sup>25</sup> Entre los trabajos que han analizado detalladamente las propuestas de reforma del Consejo Europeo y, especialmente, la creación de un Presidente permanente del mismo, véase: Philippe DE SCHOUTHEETE y Helen WALLACE, “Le Conseil européen”, *Groupement d'études et de recherches Notre Europe*, Research and European Issues, nº 19, Septembre 2002; Renaud DEHOUSSE, Andreas MAURER, Jean NESTOR, Jean-Louis QUERMONNE, “La nouvelle architecture institutionnelle de l'Union européenne: une troisième voie franco-allemande?”, *Groupement d'études et de recherches Notre Europe*, Études et Recherches, nº 23, Avril 2003.

defensores de esta innovación lo consideran fundamental para dar a la Unión Europea la continuidad en el impulso político que no permite el sistema de las Presidencias semestrales.

En el debate de la Convención se vio que, aunque una mayoría de convencionales estaban en contra de la propuesta de la Presidencia permanente del Consejo Europeo, ésta no iba a desaparecer de la mesa de negociaciones, al ser impulsada por los principales países europeos<sup>26</sup>. Por ello, los convencionales resistentes, encabezados por los representantes del Parlamento Europeo optaron por una estrategia pragmática, tratando de rebajar el perfil político del cargo y de hacerlo compatible, en un futuro, con el desempeño de la Presidencia de la Comisión, de forma que pueda buscarse a futuro la Presidencia común de las dos instituciones<sup>27</sup>. Se consiguió así bajo el liderazgo del Parlamento Europeo un Presidente con la función de dirigir y coordinar las tareas del Consejo Europeo y representar a la Unión en la escena internacional y se consiguió evitar el perfil de Presidente ejecutivo de las primeras propuestas<sup>28</sup>.

La creación de esta figura busca el incremento de la eficacia del funcionamiento de la Unión, tratando de mejorar el liderazgo político, que será clave para el dinamismo de una Europa tan compleja. Además, se cree que mejorará la continuidad, la visibilidad y la coherencia de la representación europea tanto en el interior como en la esfera internacional. Dotará a la Unión Europea de una “cara” por decirlo gráficamente, de una persona que los ciudadanos puedan identificar fácilmente.

No hay unanimidad en la doctrina sobre sus virtudes: unos valoran positivamente esta innovación por las razones arriba apuntadas<sup>29</sup>. Otros, por el contrario, advierten sobre el reforzamiento de la institución más intergubernamental –el Consejo Europeo-, que además no cesa de fortalecerse desde su creación<sup>30</sup>. Apuntan a que logrará una

<sup>26</sup> Puede así constatarse como en el debate sobre la arquitectura institucional que se celebró en febrero de 2003, justo tras la presentación de la propuesta francoalemana sobre la arquitectura institucional, una número no despreciable de convencionales se pronunciaron en contra de la creación de la Presidencia estable del Consejo Europeo. Véase al respecto: CONVENCIÓN EUROPEA, *Informe resumido de la sesión plenaria*, 20 y 21 de enero de 2003, (CONV 508/03), p. 4.

<sup>27</sup> Inicialmente los proyectos de la Convención determinaban la incompatibilidad de la función de Presidente del Consejo Europeo con cualquier mandato nacional o europeo. Finalmente el artículo I-22.3 sólo mantiene la restricción para el caso de los mandatos nacionales.

<sup>28</sup> En este sentido, el artículo 122 del Tratado-Constitución dispone que las funciones del Presidente del Consejo Europeo son: presidir e impulsar los trabajos del Consejo Europeo, velar por la preparación y continuidad de los trabajos del Consejo Europeo cooperando con el Presidente de la Comisión y basándose en los trabajos del Consejo de Asuntos generales, facilitar la cohesión y el consenso en el seno del Consejo Europeo, presentar informes de las reuniones de su institución al Parlamento Europeo y asumir “en su rango y condición” las funciones de representación de la Unión Europea en relación a la PESC, sin perjuicio de las atribuciones del Ministro de Asuntos Exteriores. Otro de los elementos que la Convención logró eliminar fue la posibilidad de que el Presidente permanente dispusiera de una administración propia, sino que dispondrá de la Secretaría General del Consejo.

<sup>29</sup> Koen LENAERTS y Piet VAN NUFFEL, “La Constitution pour l’Europe et l’Union comme entité politique et ordre juridique”, *Cahiers de droit européen*, nºs 1-2, 2005, pp. 13-125.

<sup>30</sup> Así para Paz Andrés Sáenz de Santamaría despierta dudas razonables por la indefinición de su función. Véase al respecto: Paz ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, “Gobernando la UE: la reforma de las instituciones en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa”, en: VVAA, *La constitucionalización del proceso de integración europea*, Colección Escuela Diplomática nº 9, Madrid, Escuela Diplomática, AEPDIRI y BOE, 2005, pp. 23-51, p. 30;

intergubernamentalización del funcionamiento institucional en su conjunto y que el gran perjudicado será el Presidente de la Comisión Europea, quien verá amenazado su protagonismo<sup>31</sup>.

3. El Consejo de Ministros: Dos eran las cuestiones espinosas relativas al Consejo de Ministros, que no se logró consensuar en el seno de la Convención y en la que la CIG tuvo que emplearse a fondo: la cuestión de la Presidencia del mismo y el sistema de voto por mayoría cualificada. La falta de acuerdo sobre este último, como es bien sabido, que puso en posiciones enfrentadas a Francia y Alemania y España y Polonia fue la causa fundamental del fracaso de la CIG de Bruselas en diciembre de 2004, con la consecuencia de frenar el impulso político del proceso constitucional. En relación al modo de decisión del Consejo Europeo también estaba sobre la mesa la cuestión de la extensión de la mayoría cualificada y la eliminación de la unanimidad, que se considera imposible de conseguir en una Unión de treinta Estados miembros. Una de las innovaciones de la Convención, el Consejo legislativo, sería eliminado por la CIG, aunque se mantiene la obligación de publicidad cuando actúe como legislador.

La cuestión de la preservación o la eliminación de la Presidencia semestral de las distintas formaciones del Consejo de Ministros era un debate en paralelo al de la Presidencia del Consejo Europeo. Como parte de la transacción de la Convención se acordaría el mantenimiento de las Presidencias rotatorias para la mayor parte de las formaciones sectoriales, combinada con una Presidencia estable para el caso del Consejo de Asuntos Exteriores, en manos del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión Europea<sup>32</sup>. También se prevería una Presidencia estable para el Eurogrupo, esto es, la formación del Consejo de Asuntos Económicos y Financieros que reúne a los miembros del Euro<sup>33</sup>. La CIG completaría este acuerdo de la Convención con la previsión de un sistema “de equipos” para la organización de los turnos<sup>34</sup>.

<sup>31</sup> Araceli Mangas es de esta opinión, véase al respecto: Araceli MANGAS MARTÍN, “El modelo institucional de la UE en el Tratado constitucional”, en: *Soberanía del Estado y Derecho Internacional. Libro en homenaje al Profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, Sevilla, Universidad de Córdoba, Universidad de Sevilla y Universidad de Málaga, 2005, pp. 805-824, p. 812.

<sup>32</sup> Véase al respecto el artículo I-24 del Tratado-Constitución.

<sup>33</sup> En relación a la Presidencia del Eurogrupo, véase: Frédéric ALLEMAND, “La présidence stable de l'Eurogroupe: une amélioration toute relative de la gouvernance économique européenne”, *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne*, nº 485, février 2005, pp. 79-85.

<sup>34</sup> El artículo I-24.7, en relación al sistema de rotación de las Presidencias para las formaciones del Consejo establece que éste se fijará a través de una decisión europea del Consejo Europeo por mayoría cualificada. La CIG recogió en una Declaración anexa al Tratado-Constitución la idea de que el Consejo Europeo debería comenzar a preparar la citada decisión relativa al ejercicio de la Presidencia del Consejo en cuanto se firmara el Tratado-Constitución y aprobarla en el plazo de seis meses. La citada Declaración recoge además el proyecto de decisión que prevé equipos de tres Estados miembros que desempeñarán la Presidencia durante dieciocho meses y que se compondrán por rotación igual, atendiendo a la diversidad y los equilibrios geográficos. Cada uno de los componentes del equipo desempeñará durante seis meses la Presidencia de todas las formaciones del Consejo, salvo la de Asuntos Generales, claro está. Véase al respecto: *Declaración relativa al apartado 7 del artículo I-24 sobre la decisión del Consejo Europeo relativa al ejercicio de la Presidencia del Consejo*, Declaración nº 4 relativa a disposiciones de la Constitución. El nuevo sistema debía ponerse en marcha para el 1 de enero de 2007, dado que hasta entonces regían los acuerdos anteriores que todavía no tenían en cuenta a los Estados de la ampliación. Mes y medio después, se presentaría un proyecto de decisión de desarrollo de la Decisión del Consejo Europeo sobre los equipos, que preveía los turnos hasta 2020. Al

La cuestión más polémica de la revisión del funcionamiento del Consejo de Ministros es, fuera de toda duda, el sistema de voto por mayoría cualificada. El modelo de doble mayoría propuesto por la Convención Europea –una mayoría de Estados miembros que reuniera a un sesenta por ciento de la población- que entraría en vigor a partir del 1 de noviembre de 2009, presenta la ventaja de la eficacia y de la adaptabilidad. En relación al farragoso sistema de la triple mayoría acordado en Niza, con la fórmula de la Convención era mucho más fácil tomar decisiones y se reducen en buena medida las posibilidades de bloqueo de una decisión<sup>35</sup>. No obstante, este sistema contaba con la oposición de los dos Gobiernos –España y Polonia- que habían obtenido unas ponderaciones muy ventajosas en Niza, que redundaban en su status, cercano al de los países grandes.

Finalmente la CIG lograría el acuerdo entre los Estados miembros que disientan incrementando los porcentajes para la decisión, lo que les otorgaba más poder en la formación de minorías de bloqueo. El cambio en el método de voto del Consejo seguiría entrando en vigor el 1 de noviembre de 2009, como había previsto la Convención. Conforme al sistema final establecido en el artículo I-25, para aprobar una decisión, a propuesta de la Comisión, es necesario que sea apoyada por un 55% de los miembros del Consejo, que reúnan al menos a quince miembros, y un 65% de la población total de la Unión<sup>36</sup>. En el caso de que no exista propuesta de la Unión o del Ministro de Asuntos Exteriores los porcentajes se refuerzan, teniendo que ser aprobada por un 72% de los miembros del Consejo que reúnan a un 65% de la población de la Unión. Los requisitos para formar una minoría de bloqueo también se endurecen teniendo que constar por lo menos de cuatro miembros del Consejo. Se impide así que sólo tres de los Estados grandes puedan bloquear las decisiones de la Unión<sup>37</sup>. El Tratado-Constitución recogería, incluso, un compromiso similar al de Ioannina, por el cual si un número

---

producirse la crisis de ratificación su aprobación quedó en suspenso y se aprobó en su lugar un nuevo turno incluyendo a los Estados que se adhirieron en 2004. En relación a la propuesta de decisión, véase: CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Proyecto de Decisión europea del Consejo por la que se establecen las normas de desarrollo de la Decisión europea del Consejo Europeo relativa al ejercicio de la presidencia del Consejo*, 10 de diciembre de 2004, (15865/02 POLGEN 53).

<sup>35</sup> En un interesante análisis se calcula y analiza la eficiencia de los distintos métodos de toma de decisiones del Consejo de Ministros, llegando a la conclusión sus autores que la fórmula de la Convención es mucho más eficaz que la de Niza, en la medida en que facilita la formación de coaliciones ganadoras y hace más difíciles las minorías de bloqueo. Véase al respecto: Richard BALDWIN y Mika WIDGREN, "Decision-Making and the Constitutional Treaty: Will the IGC Discard Giscard", *CEPS Policy Brief* nº 37, August 2003, <http://www.ceps.be>.

<sup>36</sup> La previsión de que el 55% de los Estados miembros que reúna a quince de ellos ya ha quedado obsoleta, ya que, si eventualmente entra en vigor el Tratado-Constitución, lo hará para una Unión de veintisiete Estados miembros. En ese supuesto, el 55% de veintisiete Estados miembros son ya justamente quince Estados miembros.

<sup>37</sup> Sin embargo, las dos reglas cruzadas, la de la mayoría necesaria para aprobar una decisión y la de la minoría de bloqueo, muestran una contradicción. Para aprobar una decisión es necesario al menos quince Estados miembros que reúnan un 65% de la población. No pueden formar una coalición de bloqueo los tres Estados mayores –Alemania, Francia y Reino Unido- cuya población suma el 42'18% de la Unión de veinticinco miembros. En una situación en que estos tres estén en contra de la decisión, no pueden formar una minoría de bloqueo porque el Tratado lo prohíbe pero tampoco puede aprobarse la decisión porque los veintidós Estados restantes no llegan a reunir el 65% de la población. Estamos en un caso en que aplicando literalmente el Tratado-Constitución no puede aprobarse la decisión por la aplicación de las dos reglas ¿cómo se sale del atolladero?

significativo de Estados tiene reservas frente a la adopción de una decisión, se continuará la discusión<sup>38</sup>.

La CIG logró salvar la propuesta de la doble mayoría de la Convención al precio de complicar en gran medida el procedimiento de toma de decisiones. El sistema de la Convención, aún con la complejidad añadida por la CIG que hace más costoso alcanzar el umbral de decisión y facilita las minorías de bloqueo, multiplica las posibilidades de formar coaliciones ganadoras frente a una decisión<sup>39</sup>. Tiene también la indudable ventaja de la transparencia de cara al ciudadano, de forma que permite en cada momento ver fácilmente cómo se ha tomado una decisión, qué número de Estados la han apoyado, que reúnen a qué población. Por otra parte, añade la ventaja de la adaptabilidad ya que al no existir ya ponderaciones de voto, no requiere ninguna revisión de reglas cuando se produzcan nuevas ampliaciones. Por otra parte, a nuestro juicio, refuerza la democracia de la toma de decisiones por parte del Consejo, ya que reconoce indirectamente en el voto de cada Estado la importancia de su población.

La Convención llevará a cabo una extensión considerable del número de decisiones que el Consejo tendrá que tomar por mayoría cualificada, que será la norma general de toma de decisiones<sup>40</sup>. Se trata así de responder con mayor eficacia a las demandas de la ampliación, ya que la unanimidad a veinticinco en muchos casos será imposible de conseguir. Los debates previos y la Convención habían sugerido para lograr la eficacia pero garantizar la legitimidad de determinadas decisiones políticamente muy sensibles el establecimiento de mayorías supercualificadas, esta sugerencia finalmente no hallaría camino.

El número de supuestos todavía sometidos a la unanimidad es muy importante y obsta en realidad a que puedan tomarse esas decisiones. Como regla general, se ha mantenido la unanimidad en el caso de decisiones políticas relativas al sistema y en el caso de la Política Exterior y de Seguridad Común<sup>41</sup>. También ha quedado con carácter residual en algunos casos

<sup>38</sup> En este sentido, el proyecto de Decisión que incluye la Declaración nº 5 establece que si un número de Estados miembros que representen a tres cuartas partes de la población o a tres cuartas partes de los Estados miembros que son necesarios para la formación de una minoría de bloqueo manifiestan su oposición a que el Consejo adopte un acto, el Consejo debatirá el asunto. Véase al respecto: *Declaración relativa al artículo I-25*, Declaración nº 5 relativa a disposiciones de la Constitución.

<sup>39</sup> Como demuestra un estudio complementario de otro expuesto más arriba, la propuesta de la CIG hace más difícil la formación de coaliciones ganadoras, sobre todo, porque incrementa las posibilidades de bloqueo, pero aún así la eficiencia del sistema es muy superior a la fórmula de Niza. Véase al respecto: Richard BALDWIN y Mika WIDGREN, "Winners and Losers under Various Dual-Majority Voting Rules for the EU's Council of Ministers", *CEPS Policy Brief* nº 50, April 2004, <http://www.ceps.be>.

<sup>40</sup> A título anecdótico cabe mencionar que por fin el artículo I-25 del Tratado-Constitución reconoce la realidad de la toma de decisiones por el Consejo. Desde los orígenes el artículo relativo a la decisión del Consejo –205.1 del TCE dispone que el Consejo "salvo disposición en contrario" adoptará sus decisiones por mayoría de miembros que lo componen, esto es, por mayoría simple. Este artículo nunca ha reconocido la realidad, en que la mayoría simple es un modo de decisión marginal que se aplica a la apertura de la CIG en el artículo 48 del TUE y poco más. Primero, la regla general o mayoría de casos era la unanimidad, después ha ido siendo reemplazada por la mayoría cualificada, calculada a partir de una ponderación de los votos de los miembros del Consejo. Pero la mayoría simple ha sido siempre muy, muy residual.

<sup>41</sup> Entre las decisiones políticas relativas al sistema que siguen sujetas a la unanimidad puede citarse la revisión ordinaria de los Tratados (IV -443); los dos casos de revisiones simplificadas (IV -444 y IV -445); decisiones relativas a los recursos propios (I-54), la ley electoral uniforme (I-20) o la cláusula de flexibilidad entre otros (I-18).

relativos a las políticas comunitarias, en que por intereses de política nacional de los Estados miembros, se han aceptado sus “red-lines”<sup>42</sup>. El propio Tratado-Constitución introduce un elemento de flexibilidad para permitir el paso de la unanimidad a la mayoría cualificada sin tener que proceder a una revisión formal del Tratado-Constitución. Se trata de las denominadas cláusulas “pasarela”<sup>43</sup>. No obstante, esa flexibilidad viene garantizada en el caso de algunas de las “pasarelas especiales” reguladas en artículos concretos, pero se somete al requisito demasiado oneroso del visto bueno de *todos* los Parlamentos Nacionales para el caso de la cláusula general del artículo IV-444. Esto nos hace cuestionarnos si la flexibilidad deseada por la “pasarela” no quedará realmente en entredicho.

4. La Comisión Europea: La Convención había manifestado una y otra vez que la reforma institucional debía buscar el reforzamiento de las tres instituciones del modelo comunitario por igual. Parlamento Europeo y Consejo Europeo salen enormemente reforzados; el Consejo también aunque un poco menos, ya que su labor ejecutiva cada vez más es absorbida por el Consejo Europeo. No puede decirse lo mismo de la Comisión, que es sin duda la gran perdedora de esta reforma<sup>44</sup>. A esto contribuye principalmente su pobre estrategia como actor a lo largo de la Convención, en que ni siquiera fue capaz de mantener una posición homogénea y coherente sobre sus demandas y, especialmente, sobre su reforma<sup>45</sup>.

En relación a la Comisión dos fueron los capítulos esenciales que trató la Convención: la forma de elección por el Parlamento Europeo y su composición. En la propuesta francoalemana sobre las instituciones, a cambio de la creación de la Presidencia permanente del Consejo Europeo, se acordó como contrapeso la necesidad de reforzar la Comisión<sup>46</sup>. Tanto el Proyecto de la Convención como el Tratado-Constitución refuerzan el papel de la Comisión, dándole mayor perfil político a través del nombramiento de su Presidente por el Parlamento Europeo. Así el artículo I-27 del Tratado-Constitución dispone que, teniendo en cuenta el resultado de las elecciones europeas, el Consejo Europeo propondría al Parlamento Europeo un candidato, que sería elegido por mayoría de sus miembros<sup>47</sup>.

<sup>42</sup> Así ha ocurrido con el Reino Unido y la armonización fiscal, Alemania y la seguridad social, Francia y el comercio de los servicios culturales, España y la adopción del marco financiero plurianual, entre otros.

<sup>43</sup> La revisión simplificada del Tratado-Constitución a través de “pasarelas”, sean la general del artículo IV-444 o las especiales se examinarán en todo detalle en el epígrafe 9.7 relativo a los mecanismos de reforma en el Tratado-Constitución.

<sup>44</sup> Véase en relación a esta cuestión: Panayotis SOLDATOS, “L'érosion structurelle et fonctionnelle de la Commission européenne: une fissure dans la méthode communautaire”, en: Christian PHILIP y Panayotis SOLDATOS, *La Convention sur l'avenir de l'Europe – essai d'évaluation du projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 43-87.

<sup>45</sup> Los autores también subrayan que la Comisión es la única institución europea en la cual Giscard no ha estado, lo que contribuyó a que fuera desdeñada por éste.

<sup>46</sup> La iniciativa francoalemana proponía que el Parlamento Europeo eligiera al Presidente de la Comisión por mayoría cualificada y que, a continuación, el Consejo Europeo aprobara este nombramiento. El Presidente constituiría su colegio con comisarios de dos niveles y lo sometería a la aprobación del Parlamento, tras la cual serían nombrados por el Consejo Europeo. Véase al respecto: Joschka FISCHER y Dominique de VILLEPIN, *Contribución francoalemana sobre la arquitectura institucional*, Contribución nº 192, 16 de enero de 2003, (CONV 489/03), p. 4.

<sup>47</sup> El artículo también disponía que, en el caso de que el candidato no obtuviera dicha mayoría, propondría un nuevo candidato en el plazo de un mes, siguiendo el mismo procedimiento.

Se produce, por tanto, un pequeño avance: la influencia del Parlamento se verá incrementada por el hecho de que el Tratado-Constitución exige que el Consejo Europeo proponga a su candidato para el cargo “de acuerdo con los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo”. Parece un avance mínimo hacia la politización de la Comisión, dado que el derecho de propuesta sigue en las manos de los Jefes de Estado y de Gobierno. Este pequeño avance, sin embargo, permite que los partidos políticos europeos, si lo desean den un paso adelante en la personalización de la política europea. Podrían hacer suya aquella vieja propuesta de Delors y nombrar antes de las elecciones al Parlamento Europeo un cabeza lista, dejando claro a los electores que, de resultar el partido mayoritario en la cámara, su candidato se convertiría en el Presidente de la Comisión<sup>48</sup>. Evidentemente, el Consejo Europeo no podría obviar ese nombramiento. Este elemento, aparentemente anodino, puede convertirse en una ventana de oportunidad para una parlamentarización real de la Comisión. Puede contribuir a dar una cara al poder europeo y, de esta forma, incluso ayudar a combatir la abstención generalizada en las elecciones, al mostrar claramente al ciudadano como su voto se refleja en los resultados de la política europea. Puede, por tanto, hacer avanzar la política europea en la senda de la democratización.

En el nombramiento del resto de los comisarios, la CIG plasmará un retroceso en relación al Proyecto de la Convención: éste proponía que cada Estado miembro presentara una lista de tres candidatos reflejando adecuadamente el principio de igualdad de sexos, de entre ellos el Presidente elaboraría su Comisión, que luego sometería a la aprobación colegiada del Parlamento Europeo<sup>49</sup>. La CIG volvería al “statu quo” de Niza, aunque la redacción sea diferente: el artículo 1-27 establece que el Consejo, de común acuerdo con el Presidente electo, adoptará la lista de los demás comisarios, que luego se someterán a la aprobación colectiva del Parlamento Europeo.

El Consejo Europeo nombra a la Comisión por mayoría cualificada. Por tanto, el retroceso de la CIG consiste en mantener el actual papel del Consejo y el Consejo Europeo en el nombramiento de la Comisión, que queda, por tanto, menos sujeta al Parlamento Europeo. A nuestro juicio, sin embargo, el sistema de Niza y del Tratado-Constitución reflejan el modelo de la doble legitimidad, en la medida en que se hace depender a la Comisión Europea de ambas

---

<sup>48</sup> En mayo de 1998 la Fundación Notre Europe, creada por Jacques Delors, presentó una propuesta suscrita por eminentes personalidades europeas como Giuliano Amato, Felipe González, Mario Soares, Ruud Lubbers, Karl Lamers, Jordi Pujol y Étienne Davignon, entre otros que proponía el reforzamiento de la legitimidad de la Comisión a través de la elección directa de su Presidente. Subrayaban que no era necesario modificar los Tratados, sino que bastaba con que los principales partidos políticos europeos presentaran a sus candidatos con sus respectivos programas de gobierno y el Consejo Europeo se comprometiera a nombrar al candidato representante de la lista más votada. Véase al respecto: FUNDACIÓN NOTRE EUROPE, *Propuesta sobre la elección por sufragio universal directo del Presidente de la Comisión Europea*, 18 de mayo de 1998, en: *Agence Europe*, nº 2089, 27 de mayo de 1998.

<sup>49</sup> Véase al respecto el artículo 26.2 del Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa de la Convención Europea.



ramas de la legitimidad en su nombramiento: la del Parlamento Europeo y la del Consejo Europeo. Sin embargo, esa dependencia no es simétrica, en la medida en que sólo el Parlamento Europeo dispone de la posibilidad de censurar a la Comisión.

La composición de la Comisión, que había sido una de las cuestiones más polémicas en el debate de la Convención, volvió a reabrirse en los términos en la CIG como era de prever por la falta de consenso de todos los convencionales<sup>50</sup>. Así los pequeños y medianos defendían una Comisión formada por un comisario por Estado miembro, a fin de no perder su representación en una de las instituciones fundamentales de la Unión Europea. Los grandes, en aras de la eficacia, defendían una Comisión con menos integrantes que Estados miembros. La propuesta de la Convención de una Comisión reducida a quince miembros con derecho a voto y los restantes sin cartera era una cuestión verdaderamente controvertida<sup>51</sup>.

Sin embargo, la propuesta que finalmente sale de la CIG también sería la de una Comisión reducida, disponiendo el artículo 26.6, compuesta por dos tercios de los Estados miembros, contados el Presidente y el Vicepresidente-Ministro de Exteriores<sup>52</sup>. Si bien la reducción de la Comisión no entraría en vigor más que a partir de 2014 y no de 2009 como la Convención había propuesto<sup>53</sup>. Por tanto, en un primer momento se mantiene una Comisión con un nacional por Estado miembro, yéndose a una reducida a partir de 2014. En cualquier caso, el propio artículo dispone que el Consejo podría modificar este número a través de una decisión adoptada por unanimidad. El artículo 26.6 dispone que a través de una Decisión del Consejo Europeo se establezca el sistema de rotación entre todos los Estados miembros, estableciendo en condiciones de igualdad el orden de turno de los nacionales que refleje la diversidad demográfica y geográfica de la Unión<sup>54</sup>.

<sup>50</sup> Cabe recordar la contribución de 119 convencionales, una vez que se determinó la existencia de consenso global sobre la propuesta de una Comisión reducida, que defendía la fórmula de un comisario por Estado miembro. Se ve, por tanto, que es una cuestión cerrada en falso y que no era sostenida por un consenso real. Véase al respecto: Jens-Peter BONDE y 118 firmas más, *Cada Estado miembro tendrá un representante en la Comisión*, Contribución nº 372, 27 de junio de 2003, (CONV 819/03).

<sup>51</sup> La propuesta de la Convención, en su artículo 25, dispone que "La Comisión consistirá en un Colegio compuesto por su Presidente, el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión y Vicepresidente y trece Comisarios Europeos seleccionados por un sistema de rotación en condiciones de igualdad entre los Estados miembros (...). El Presidente de la Comisión nombrará a los Comisarios sin derecho a voto, que serán elegidos atendiendo a los mismos criterios empleados para los miembros del Colegio, y que procederán de todos los demás Estados miembros".

<sup>52</sup> En una Unión compuesta por veintisiete Estados miembros, que es el escenario más previsible, la Comisión estaría entonces compuesta por un total de dieciocho miembros, incluido el Presidente y el Vicepresidente-Ministro de Asuntos Exteriores.

<sup>53</sup> En caso de que estas disposiciones del Tratado-Constitución entraran en vigor, esta disposición sólo sería de aplicación más que en el caso de que el Tratado-Constitución estuviera vigente antes del 1 de noviembre de 2009. Si en fecha continúa en vigor lo dispuesto por el Tratado de Niza automáticamente se aplicaría lo dispuesto por el artículo 4 del Protocolo sobre la ampliación de la Unión Europea añadido por el Tratado de Niza. Ese artículo establece que la reducción de la Comisión se aplicará "a partir de la fecha de entrada en funciones de la primera Comisión posterior a la fecha de adhesión de la primera Comisión posterior a la fecha de adhesión del vigésimo séptimo Estado miembro de la Unión". Dado que Bulgaria y Rumanía han firmado sus Tratados y Actas de Adhesión el 25 de abril de 2005, y que, a más tardar, su adhesión se hará efectiva el 1 de enero de 2008, aplicando lo dispuesto por el Tratado de Niza, la Comisión que entre en funciones el 1 de noviembre de 2009 ya tiene que tener menos comisarios que Estados miembros.

<sup>54</sup> La CIG adoptaba además una Declaración, la nº 6, afirmando la necesidad de que cuando la Comisión ya no cuente con nacionales de todos los Estados miembros se mantenga una especial transparencia, un estrecho contacto con aquellos Estados miembros no representados y se tengan en cuenta plenamente las realidades políticas, sociales y económicas de todos los Estados miembros.

El Tratado-Constitución refuerza los poderes del Presidente en la atribución de carteras y el reparto de funciones. Esto parece fundamental en la medida en que parece que se podrá ir a una Comisión más homogénea y eficaz y no solamente el mosaico que resulta de las imposiciones por parte de los Estados miembros de los comisarios de su nacionalidad y el reparto previo de carteras. Aunque no parezca a primera vista, es preciso, recordar que los poderes de la Comisión aparecen reforzados por el Tratado-Constitución en la medida en que se extiende considerablemente la mayoría cualificada y la codecisión a través del procedimiento legislativo ordinario, lo que da a esta institución más protagonismo en sus papeles de mediación entre las dos instituciones y refuerza su iniciativa legislativa.

5. El Ministro de Asuntos Exteriores: La otra innovación fundamental del proceso de la Convención era la creación de un Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión Europea, bajo la fórmula del “doble sombrero”<sup>55</sup>. Esto es, se trata de hacer coincidir en una misma persona las funciones de Comisario de Relaciones Exteriores y de Alto Representante para la PESC, con el objetivo de dotar de unidad y coherencia al conjunto de la acción exterior europea. Este asunto se trabajó concienzudamente en el seno del Grupo de Trabajo “Acción Exterior”. Fue una idea que progresivamente fue siendo aceptada por los convencionales y que también se fue abriendo paso entre los Estados miembros<sup>56</sup>.

Se trata de una de las contribuciones fundamentales de la Convención, en la que la CIG sólo entraría para perfeccionar la descripción de su perfil político y las consecuencias de su adscripción a dos instituciones, como son el Consejo y la Comisión. La misión fundamental del Ministro es la formulación y ejecución del conjunto de la acción exterior así como la representación de la Unión en el ámbito de sus funciones<sup>57</sup>. De acuerdo con el artículo 28.1 el Ministro de Asuntos Exteriores es nombrado por el Consejo Europeo por mayoría cualificada con la aprobación del Presidente de la Comisión por un periodo de cinco años<sup>58</sup>. El Consejo Europeo podrá poner fin a su mandato por el mismo procedimiento. El Ministro tendrá funciones diferentes tanto en relación a la PESC y a la política de defensa como a la vertiente

<sup>55</sup> Su carácter bifronte, perteneciendo a la vez al Consejo y a la Comisión, le lleva a Paz de Andrés a calificarlo de “el nuevo Jano europeo”. Véase al respecto: Paz ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARIA, “El sistema institucional en la Constitución Europea: ¿Más legitimidad, eficacia y visibilidad?”, op. cit., p. 195.

<sup>56</sup> Curiosamente no contaba con el beneplácito ni del entonces Comisario de Relaciones Exteriores Chris Patten ni del Alto Representante para la PESC, Solana, que en sus respectivas audiciones ante el Grupo de Trabajo manifestaron que preferían el actual sistema. Véanse respectivamente: GRUPO DE TRABAJO VII “ACCIÓN EXTERIOR”, *Nota resumida de la reunión*, 8 de octubre de 2002, (CONV 342/02) y GRUPO DE TRABAJO VII “ACCIÓN EXTERIOR”, *Nota resumida de la reunión*, 15 de octubre de 2002, (CONV 356/02). Ana de Palacio, convencional y Ministra de Asuntos Exteriores, también consideraba muy problemático que el Alto Representante fuera a la vez miembro de la Comisión y presidiera el Consejo de Asuntos Exteriores. Véase: Ana DE PALACIO, “La Convención Europea, un gran avance”, *Política Exterior*, nº 91, 2003, pp. , p. 91.

<sup>57</sup> Véanse respectivamente los artículos I-28, III-296 y III-327.

<sup>58</sup> En relación con los nombramientos unipersonales fundamentales una Declaración anexa, incorporada por la CIG, sostiene que al considerar las candidaturas de Presidente de la Comisión, Presidente permanente del Consejo Europeo y del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión Europea, el Consejo Europeo tenga en cuenta los equilibrios geográficos y demográficos. Véase al respecto: *Declaración relativa a los artículos I-22, I-27 y I-28*, Declaración nº 3 relativa a disposiciones de la Constitución.

comunitaria de las relaciones exteriores. En relación a la PESC y PESD, contribuirá con sus propuestas a la formulación de ambas y las ejecutará como mandatario del Consejo de Ministros. También presidirá el Consejo de Asuntos Exteriores.

En su otro perfil, es uno de los Vicepresidentes de la Comisión y se encargará como tal de las relaciones exteriores y de la coordinación de los demás aspectos de la acción exterior de la Unión. Como miembro de la Comisión, y exclusivamente por lo que respecta a sus funciones como comisario, el Ministro estará sujeto a los procedimientos por los que se rige el funcionamiento de la Comisión. Por tanto, tendrá que dimitir en caso de que la Comisión lo haga por censura del Parlamento europeo y el Presidente de la Comisión, contando con el acuerdo del Consejo europeo, también podrá pedirle su dimisión. En sus funciones el Ministro estará apoyado por la constitución de un Servicio Europeo de Acción Exterior, que tiene su misma naturaleza híbrida, al estar conformado por personal del Consejo, de la Comisión y de funcionarios destacados de los servicios diplomáticos de los Estados miembros<sup>59</sup>.

La aportación fundamental de la creación del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión bajo el concepto del doble sombrero apoyado por el Servicio Europeo de Acción Exterior será la instauración de una administración única para el conjunto de la Política Exterior europea, que se ocupe tanto de su formulación como de su ejecución, así como de la representación exterior. Tanto la coherencia del conjunto de la actuación, como la visibilidad de la Unión en la escena internacional y la eficacia y rapidez en la actuación de la Unión saldrán beneficiadas. Esto es especialmente importante, dado que, como la práctica ha mostrado, es realmente difícil poder establecer una línea de división entre aspectos intergubernamentales y comunitarios de la acción exterior.

A nuestro juicio, el Ministro de Asuntos Exteriores y el Servicio Europeo de Acción Exterior, con su carácter híbrido, responden al modelo de federalismo intergubernamental. Deben su cargo y dependen tanto de la legitimidad europea como de la de los Estados miembros, por una parte. Por la otra, sus ámbito de actuación y competencias varían y se llevan a cabo según distintos métodos dependiendo de si se trata de políticas comunitarias o de la PESC y la PCSD, regidos por el método intergubernamental<sup>60</sup>. Su aportación será fundamental para evitar las incoherencias y solapamientos que se han detectado entre las dos áreas de la política exterior europea<sup>61</sup>.

<sup>59</sup> Véase al respecto el artículo III-296-3.

<sup>60</sup> Así, a juicio de Chopin, el Ministro de Asuntos Exteriores responde a las dos lógicas que han atravesado la construcción europea, la comunitaria y la intergubernamental. Véase al respecto: Thierry CHOPIN, "La Convention: un moment constituant pour l'Europe?", *Politique étrangère*, n<sup>os</sup> 3-4, 2003, pp. 1-11, p. 9.

<sup>61</sup> La definición y ejecución de la política exterior europea a través de dos administraciones separadas y dos métodos diferenciados tiene como consecuencia la constatación de importantes incoherencias, que afectan al conjunto de la eficacia de la misma. Se ve que la innovación del Ministro era sumamente positiva en este sentido. Por ello el Consejo Europeo, había ya decidido su creación inmediata tras la vigencia de la Constitución, sin esperar a la constitución de la primera Comisión, e incluso, ya se había acordado que el primer Ministro de Asuntos Exteriores sería el actual Alto

La doctrina, en general, valora muy positivamente la creación del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión Europea, se han depositado grandes esperanzas en la posibilidad que tiene para dotar de unidad y coherencia a la formulación y ejecución del conjunto de la acción exterior<sup>62</sup>. Se aplaude también la aportación que tendrá para la visibilidad de la actuación internacional de la Unión Europea, tanto de cara a sus ciudadanos, como frente a los terceros con los que ésta se relaciona. Las instituciones comunes, Parlamento Europeo y Comisión, se sumaban a esta apreciación positiva de la innovación<sup>63</sup>.

No obstante, parte de la doctrina también avisa de los riesgos que presenta esta figura híbrida para una intergubernamentalización de la Comisión<sup>64</sup>. Otros advierten también de los peligros de colisión entre tres personalidades con funciones en materia de representación exterior como son el Presidente del Consejo Europeo, el Presidente de la Comisión y el Ministro de Asuntos Exteriores y también el riesgo de fricción con los Estados miembros<sup>65</sup>. No obstante, a nuestro juicio, los efectos que pueda tener en el funcionamiento real de las instituciones una figura tan

---

Representante Javier Solana. Véase al respecto: CONSEJO EN SU FORMACIÓN DE JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO, *Comunicado de prensa*, 29 de junio de 2004, (10995/04 (Presse 214). Tras la crisis de ratificación del Tratado-Constitución, esta perspectiva se hunde en la incertidumbre. No obstante, las necesidades en materia de reforzar la unidad, la coherencia y la eficacia de la acción exterior europea perviven. Por ello, la Comisión y el Alto Representante acaban de elaborar un Informe dirigido al Consejo Europeo en el que proponen una serie de medidas de coordinación entre ambas instituciones con el objetivo de lograr mejorar en su conjunto la acción exterior en ausencia de Ministro y Servicio Europeo de Acción Exterior pero como transitorias hasta su creación. El Consejo Europeo ha acogido con interés la propuesta y ha pedido a ambas instituciones que sigan trabajando en su puesta en marcha. Véase al respecto: COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo de junio de 2006 "Europa en el mundo – Propuestas concretas para reforzar la coherencia, la eficacia y la visibilidad"*, 8 de junio de 2006, (COM(2006) 278 final).

<sup>62</sup> Entre los autores que valoran, con carácter general, en términos positivos la creación de un Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión Europea, aunque en algunos casos advierten sobre posibles conflictos, véanse: FRANCISCO ALDECOA LUZARRAGA, "Una Constitución para Europa y su política exterior común: hacer gobernable la globalización", *Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo*, WP 1/2004, 9 de enero de 2004; JOSÉ LUIS DE CASTRO RUANO, "La Constitución Europea y los nuevos desarrollos en la Política Exterior y de Seguridad Común", en: KEPA SODUPE CORCUERA (Dir.), *La Constitución Europea. Un análisis de sus aspectos fundamentales*, Leioa, UPV-EHU, 2005, pp. 189-224, p. 210; DANIEL THYM, *The New Institutional Balance of European Foreign Policy in the Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe*, Walter Halstein Institut, WHI Paper nº 12, September 2003, p. 5, en: <http://www.whi-berlin.de>

<sup>63</sup> Véase respectivamente: PARLAMENTO EUROPEO Comisión de Asuntos Constitucionales), *Informe sobre el proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa y dictamen del Parlamento Europeo sobre la convocatoria de la Conferencia Intergubernamental*, 9 de septiembre de 2003, (2003/0902(CNS)), punto 21; y COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Communication de la Commission "Une Constitution pour l'Union"*, 17 de septiembre de 2003, (COM(2003)548), pp. 11-12.

<sup>64</sup> En este sentido, JOSÉ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES sostiene que el Ministro va a ser un submarino del Consejo dentro de la Comisión, que puede minar su carácter singular e intergubernamentalizar el conjunto de la PEC comunitaria. Argumenta, en ese sentido, conocer una decisión de los Estados miembros de localizar físicamente al MAE con todos sus servicios (incluidas las RELEX de la Comisión) en el edificio del Consejo. Véase al respecto: JOSÉ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, "El Proyecto de Constitución Europea: reflexiones sobre los trabajos de la Convención", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 15, 2003, p. 561. Otros autores que advierten del riesgo de intergubernamentalización: STEVEN EVERTS y DANIEL KEOHANE, "The European Convention and EU Foreign Policy: Learning from Failure", *Centre for European Reform*, 2 September 2003, p. 4; SIMON DUKE, "The Convention, the Draft Constitution and External Relations: Effects and Implications for the EU and its International Role", *European Institute of Public Administration*, September 2003, p. 33; ARACELI MANGAS MARTÍN, "El modelo institucional de la UE en el Tratado constitucional", op. cit., p. 814.

<sup>65</sup> SIMON DUKE, *The Convention, the draft Constitution and the External Relations: Effects and Implications for the EU and its international role*, op. cit., pp. 14-17; JULIANE KOKOTT y ALEXANDRA RÜTH, "The European Convention and its Draft Treaty establishing a Constitution for Europe: Appropriate Answers to the Laeken Questions?", *Common Market Law Review*, vol. 40, 2003, pp. 1315-1345, p. 1337; HARTMUT MARHOLD, "Grandeur et faiblesses de la Convention européenne. Un bilan provisoire", *L'Europe en formation*, nº 3-4, 2002, pp. 7-14, p. 10; ALFONSO MATTERA, "Les zones d'ombre du projet de Constitution dans l'architecture institutionnelle de l'Union: la composition de la Commission", *Revue du Droit de l'Union européenne*, nº 1, 2003, pp. 5-12, p. 7.

novedosa sólo se podrán apreciar en toda su dimensión más que cuando lleve un tiempo en funcionamiento, siendo esencial la primera persona que desempeñe el cargo y las relaciones que establezca con las instituciones de su entorno.

Finalmente nos preguntamos cómo valorar en su conjunto la reforma de las instituciones en términos de modelo político. Muchas son las aportaciones que buscan la democracia, como es el incremento de poderes del Parlamento Europeo y la participación de los Parlamentos Nacionales en el control. Se busca también la transparencia en el funcionamiento con el objetivo de acercar al ciudadano a la Unión y hacer posible además el control democrático. Trata de incrementarse la eficacia con medidas como la extensión de la mayoría cualificada, la reducción de la Comisión, el nuevo sistema de mayoría cualificada o la creación de las funciones del Presidente del Consejo Europeo y del Ministro de Asuntos Exteriores.

Se mantiene y desarrolla el modelo institucional tradicional de la Unión Europea, en el cual los poderes se comparten entre las instituciones. Sin embargo, el propio modelo institucional va evolucionando hacia fórmulas más políticas, dependiendo cada vez más de las dos fuentes de legitimidad, Parlamento Europeo y Consejo Europeo. Algunos autores defienden que, con esta revisión institucional la Unión se aproxima cada vez más a una estructura estatal<sup>66</sup>. Lamassoure sostiene, por su parte, que con la Constitución el sistema institucional europeo se parece cada vez más a un modelo parlamentario federal como el alemán<sup>67</sup>.

Compartimos la idea de Lamassoure de que crecientemente el sistema institucional va basculando hacia el Parlamento Europeo<sup>68</sup>. A nuestro juicio, sin embargo, el sistema más que con un modelo parlamentario podrían trazarse un importante parecido con el modelo institucional semi-presidencialista francés. Así el Consejo Europeo puede asimilarse a un Presidente colectivo, máximo ejecutivo que controla las grandes opciones políticas, la política exterior y la defensa. La Comisión sería parecida al Gobierno francés, que depende a la vez del Parlamento y del Presidente-Consejo Europeo y que se ocupa fundamentalmente del gobierno económico y técnico. En conclusión, aún cuando esta comparación pudiera parecer exagerada, lo cierto es que el sistema institucional va evolucionando de la fórmula sofisticada de gobernanza técnica que era hacia un modelo de gobierno más político y que depende cada vez

---

<sup>66</sup> Claude BLUMANN, "Les institutions de l'Union dans le cadre du Traité établissant une Constitution pour l'Europe", op. cit., p. 374. A este autor, el conjunto de la revisión institucional le merece una valoración positiva de conjunto, ya que se mejora en general la eficacia, la democracia y la visibilidad del sistema; sin embargo, lamenta las limitaciones en materia de composición de la Comisión, la presidencia del Consejo de Ministros y la escasa extensión de la mayoría cualificada.

<sup>67</sup> Alain LAMASSOURE, *Histoire secrète de la Convention européenne*, Paris, Albin Michel, 2004, p. 496.

<sup>68</sup> Sin embargo, no todos estos autores comparten una opinión: así para el Profesor Petschen, por el contrario, el Tratado-Constitución fortalece el eje de los Estados frente al de los ciudadanos. Véase al respecto: Santiago PETSCHEN VERDAGUER, *La Constitución Europea. Una visión desde la perspectiva del poder*, México, Plaza y Valdés, 2005, esp. las pp. 116-119.

más –tanto en su vertiente legislativa como ejecutiva- de la doble legitimidad, de los Estados miembros y del Parlamento Europeo.

### 10.1.3. Simplificación y clarificación de la legislación de la Unión.

La simplificación de los instrumentos jurídicos y de los procedimientos de decisión es otra aportación de la Convención Europea que dista mucho de ser una mera cuestión jurídica sino que tiene importantes implicaciones para el modelo político<sup>69</sup>. Como sostiene la Declaración de Laeken “No sólo es importante la cuestión de qué hace cada uno; importa igualmente determinar cómo actúa la Unión y cuáles son los instrumentos que utiliza”<sup>70</sup>. Por ello Laeken encomendó a la Convención que estudiara si no debían definirse mejor los distintos instrumentos jurídicos y reducir su número<sup>71</sup>.

Desde los debates celebrados sobre esta cuestión en la Convención Europea se constató un amplio consenso a favor de la reducción de los instrumentos jurídicos existentes, la generalización de los mismos para todos los pilares, el establecimiento de una jerarquía de normas y la distinción entre instrumentos legislativos y ejecutivos<sup>72</sup>. Se decidió la constitución de un Grupo de Trabajo, presidido por el Vicepresidente y experto jurista, Giuliano Amato<sup>73</sup>. Sobre la base de sus recomendaciones se redactarían los artículos relativos del Tratado-Constitución, tratándose ésta una de las cuestiones más pacíficas en el seno de la Convención, en la cual los debates giraron más sobre puntualizaciones concretas que sobre cuestiones de concepto<sup>74</sup>. Sin embargo, no puede decirse que fuera una cuestión pacífica, toda vez que

<sup>69</sup> En relación a la simplificación de los actos jurídicos por parte de la Convención Europea, véase: Feliz ARNDT, Jürgen BAST y Armin von BOGDANDI, “Tipología de los actos en el Derecho de la Unión Europea: análisis empírico y estructuras dogmáticas en una presunta jungla”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 123, 2004, pp. 9-70; Thérèse BLANCHET, “Les instruments juridiques de l’Union et la rédaction des bases juridiques: situation actuelle et rationalisation dans la Constitution”, *Revue Trimestrielle de Droit européen*, vol. 41, nº 2, avril-juin 2005, pp. 319-344; Francisco Jesús CARRERA HERNÁNDEZ, “Simplificación de los instrumentos jurídicos en el Proyecto de Tratado Constitucional”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 16, 2003, pp. 1041-1066; Koen LENAERTS y Merle DESOMER “Towards a Hierarchy of Legal Acts in the European Union? Simplification of Legal Instruments and Procedures”, *European Law Journal*, vol. 11, nº 6, 2005, pp. 744-765; Enrique LINDE PANIAGUA, “El sistema de fuentes del Derecho en la Constitución de la Unión Europea: consideraciones preliminares”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 8, 1er semestre 2005, pp. 103-154.; Antonio LÓPEZ CASTILLO, “¿Cerrar o cuadrar el círculo?: a propósito de la revisión del “sistema de fuentes del derecho” de la Unión Europea”, *Revista Española de Derecho Europeo*, nº 5, 2003, pp. 47-80.

<sup>70</sup> CONSEJO EUROPEO, *Declaración de Laeken*, op. cit.

<sup>71</sup> En este sentido, la Declaración de Laeken planteó las siguientes preguntas a la consideración de la Convención: ¿debe introducirse una distinción entre medidas legislativas y medidas de aplicación? ¿Debe reducirse el número de instrumentos legislativos: normas directas, legislación marco e instrumentos no vinculantes (dictámenes, recomendaciones, coordinación abierta)? ¿Es o no deseable recurrir más a menudo a la legislación marco, que deja más margen a los Estados miembros para realizar los objetivos políticos? ¿Para qué competencias son la coordinación abierta y el reconocimiento mutuo los instrumentos más adecuados? ¿Sigue siendo el principio de proporcionalidad la base de partida?

<sup>72</sup> CONVENCION EUROPEA, *Informe resumido de la sesión plenaria*, 12 y 13 de septiembre de 2002, (CONV 284/02).

<sup>73</sup> En relación a los resultados y recomendaciones del Grupo de Trabajo, véase: GRUPO DE TRABAJO X, *Informe final del Grupo IX “Simplificación”*, 29 de noviembre de 2002, (CONV 424/02).

<sup>74</sup> La propuesta inicial de redacción de la Convención es: CONVENCION EUROPEA, *Proyecto de artículos 24 a 33 del Tratado constitucional*, 26 de febrero de 2006, (CONV 571/03). En relación al debate de las enmiendas a estas propuestas, véase: CONVENCION EUROPEA, *Informe resumido de la sesión plenaria*, 17 y 18 de marzo de 2003, (CONV 630/03).

desde la CIG de Amsterdam el Reino Unido viene sistemáticamente oponiéndose a la consideración de una jerarquía de normas<sup>75</sup>.

Los avances de la Convención en relación a los instrumentos y procedimientos jurídicos son la reducción y cambio de denominación de los instrumentos legislativos y su definición; el establecimiento de una jerarquía de normas, la simplificación y generalización del procedimiento de codecisión redenido procedimiento legislativo ordinario, que se convierte en el procedimiento general para la toma de decisiones. La propuesta apunta a simplificar el sistema actual y hacerlo más comprensible para el público, tratando de acercar Europa al ciudadano, igualmente esto tiene importantes repercusiones en términos de democracia.

El artículo 133 enumera y define los actos jurídicos de la Unión: se ha producido una reducción del número de instrumentos legales a seis. Dos legislativos, ley de la Unión Europea y ley de bases de la Unión Europea, que reemplazarán respectivamente al Reglamento y la Directiva<sup>76</sup>. El Reglamento Europeo –que reemplaza al actual Reglamento ejecutivo- y la Decisión Europea son los principales instrumentos ejecutivos. Igualmente el artículo recoge y tipifica los dos instrumentos jurídicos no vinculantes, las recomendaciones y los dictámenes. Estos instrumentos han de aplicarse a todas las esferas de la Unión, salvo en el caso de la PESC que se aplicará fundamentalmente a través de Decisiones Europeas.

El Tratado-Constitución regula en los artículos 134 a 137 los instrumentos legislativos y los actos de ejecución. Considera, además, en el artículo 135 los actos no legislativos que puedan adoptar las instituciones europeas y dedica el artículo 136 a los reglamentos europeos delegados. En el artículo 134, en relación a las leyes y leyes marco establece que ambos instrumentos legislativos se adoptarán por el Consejo y el Parlamento como norma general mediante el procedimiento de codecisión, que cambiará su nombre para llamarse procedimiento legislativo. Subraya además que en el marco del nuevo procedimiento legislativo existe una igualdad entre ambas instituciones, al disponer que “Si ambas instituciones no llegan a un acuerdo, el acto no se adoptará”. Establece además que es posible la existencia de excepciones al procedimiento legislativo, pero éstas habrán de recogerse obligatoriamente en el Tratado-Constitución.

---

<sup>75</sup> La CIG de Maastricht dejaría como “left-over” para la cita constitucional de 1996 el establecimiento de una jerarquía de normas. Sin embargo, la CIG de Amsterdam no entró sobre ello al detectar el Grupo de Reflexión Westendorp la imposibilidad de avanzar, por la oposición de algunos Estados miembros, fundamentalmente el Reino Unido.

<sup>76</sup> En este sentido, Araceli Mangas sostiene que “No es menos valioso y sintomático de los nuevos tiempos el hecho de que el Tratado constitucional acepta el término de «leyes» y «leyes marco», procedimiento «legislativo», etc., expresiones que siempre fueron vetadas por el Reino Unido. Araceli MANGAS MARTÍN, *La Constitución Europea*, op. cit. p. 101.

El artículo 135 relativo a los actos no legislativos, se enumeran una serie de ellos. En primer lugar, se establece que el Consejo Europeo tiene competencia para adoptar decisiones europeas; a continuación, se expone que el Consejo y la Comisión podrán adoptar Reglamentos y Decisiones de ejecución, al igual que el Banco Central Europeo cuando así lo disponga la Constitución. En el último párrafo, se recoge además los casos y las condiciones en las cuales Consejo, Comisión y Banco Central Europeo pueden adoptar recomendaciones.

El artículo 136 recoge la potestad del legislador para delegar los aspectos más técnicos de una regulación en la Comisión para que ésta los adopte. Se trata de los reglamentos europeos delegados. Se imponen condiciones estrictas para esta delegación, que habrá de delimitarse en las leyes y leyes-marco, que tanto el Consejo como el Parlamento podrán revocar en cualquier momento. En relación a los actos de ejecución, reglamentos europeos y decisiones europeas, el artículo 137 establece el principio general de la responsabilidad de los Estados miembros en la adopción de todos los actos necesarios para la ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión. Se establece, además, que cuando sean precisas modalidades uniformes de ejecución, o en casos especiales, se seguirá el principio general de atribución de la ejecución a la Comisión, que ejercerá su poder sometida a diversas modalidades de control.

La valoración que le merece la simplificación a la doctrina jurídica no es buena, ya que es compleja y rebuscada y no hace el sistema más transparente<sup>77</sup>. El Tratado-Constitución no expone directamente un orden jerárquico entre los diversos instrumentos legislativos, pero ésta puede inducirse de las categorías de actos establecidas, fundamentalmente de la distinción inexistente hasta este momento entre actos legislativos y no legislativos<sup>78</sup>. Para la doctrina, esta es una técnica discutible, ya que no es lo más deseable desde la perspectiva de la transparencia<sup>79</sup>.

Aún cuando la cuestión de la jerarquía hubiera sido mejorable son importantes las aportaciones del Tratado-Constitución en términos políticos por la simplificación. En primer lugar, con la reforma del antiguo procedimiento de codecisión –el llamado ahora procedimiento legislativo ordinario- se pone en pie de igualdad al Parlamento Europeo y al Consejo como legisladores. Se incorpora así de hecho la doble legitimidad como principio general de la adopción de legislación.

---

<sup>77</sup> Araceli MANGAS MARTÍN, *La Constitución Europea*, op. cit., p. 142; Laurence BURGORGUE-LARSEN, "Le Traité établissant une Constitution pour l'Europe au carrefour des ambivalences", en VV. AA., *L'intégration européenne au XXI<sup>e</sup> siècle. En hommage à Jacques Bourrinet*, Paris, La Documentation française, 2004, pp. 39-71, p. 59.

<sup>78</sup> En relación al examen de la propuesta de la Convención y la consideración de si establecer realmente una jerarquía normativa, véase: Koen LENAERTS y Merle DESOMER "Towards a Hierarchy of Legal Acts in the European Union? Simplification of Legal Instruments and Procedures", op. cit.

<sup>79</sup> Paz ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, "Hacia una Constitución Europea: Un balance de los trabajos de la Convención", *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 6, 1er semestre 2004, pp. 203-225, p. 220.



Igualmente, es preciso destacar la importancia que tiene el cambio de denominación de los instrumentos jurídicos para la explicitación del modelo político europeo<sup>80</sup>. En los inicios de la integración cuando se plantearon las distintas opciones de denominación a los instrumentos jurídicos de la naciente CECA, se excluyó expresamente la posibilidad de que se llamaran “leyes” por el hecho de que las leyes sólo emanan de un poder legislativo que represente al pueblo soberano. El hecho de que ahora se tomen voluntariamente la denominación leyes y leyes-marco para los actos legislativos de la Unión presenta el reconocimiento implícito de que un poder legislativo legítimo que descansa tanto en los representantes de los ciudadanos como en los de los Estados miembros.

## **10.2. LA LÓGICA DE LOS TRATADOS ANTERIORES: ¿NUEVAS ATRIBUCIONES DE COMPETENCIAS?**

Algunos autores han examinado las aportaciones de las reformas europeas, valorando por una parte la profundización que emprenden –esto es, la mayor integración- y, por otra, la redistribución de poderes entre las instituciones tendente a una mayor democratización<sup>81</sup>. La atribución de nuevas competencias que lleva a cabo el Tratado-Constitución es a primera vista insignificante, en comparación con los Tratados de la etapa de la mutación, especialmente con Maastricht<sup>82</sup>. La reforma institucional, como hemos visto, salvo en innovaciones interesantes como la participación de los Parlamentos Nacionales, sigue más una tendencia continuista que una revolución. Esto demuestra que el Tratado-Constitución tiene que ser valorado en otros términos.

En este epígrafe vamos a examinar la profundización, esto es, las nuevas atribuciones de competencias o creación de nuevos procedimientos que permiten a la Unión actuar en nuevas áreas o incrementar su ámbito de actuación. Las nuevas atribuciones de competencias no pueden ser evaluadas en términos cuantitativos, ya que apenas se crean nuevas bases jurídicas. Sin embargo, cualitativamente la profundización es muy relevante, por tratarse de las dos antiguas áreas de cooperación intergubernamental de Alta Política, Acción Exterior y Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. Por tanto, incluso, en el ámbito de extensión de las competencias de la Unión, el Tratado-Constitución se caracteriza por profundizar en la dimensión política de la actuación de la Unión.

---

<sup>80</sup> Dimitris N. TRIANTAFYLLOU, *Le projet constitutionnel de la Convencion européenne: présentation critique de ses choix-clés*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 68.

<sup>81</sup> Véase a título de ejemplo: Francisco ALDECOA LUZARRAGA, *La Integración Europea...*, op. cit.

<sup>82</sup> En cualquier caso es preciso también llamar la atención sobre que solamente la atribución de competencias no puede ser un criterio decisivo para evaluar la calidad de la profundización que lleve a cabo un Tratado. Por su propia naturaleza la atribución de competencias no puede seguir un proceso incremental en nuevos Tratados, dado que las competencias son limitadas y llega un momento que los Estados no tienen más competencias que transferir.

Las nuevas bases jurídicas pertenecen a áreas como turismo, protección civil, deporte, cooperación administrativa, propiedad intelectual, energía y espacio. Salvo éstas dos últimas, las demás no son muy significativas, tanto por preverse meramente una acción de apoyo, complemento o coordinación como por la cualidad de las políticas. Incluso, en el caso de la mayor parte de ellas, no se trata de una innovación "stricto sensu", dado que la Comunidad Europea ya lleva a cabo actuaciones en estas materias bajo el paraguas de bases jurídicas de otras políticas conexas.

Sin embargo, va a existir una profundización relevante en las dos áreas de coordinación intergubernamental que eran los dos antiguos pilares. La profundización fundamental se produce en el área de la Política Exterior y de Seguridad Común, más concretamente en el plano de la defensa. El salto cualitativo viene dado por la creación de nuevas instituciones que ya no se conforman con establecer instrumentos para la gestión de crisis de terceros Estados sino que prevén elementos para ir configurando una defensa propia de la Unión. Cabe citar entre ellos la creación de la Agencia Europea de Armamentos, la alianza de defensa mutua, la cooperación estructurada permanente y la relevante cláusula de solidaridad.

Además la acción exterior experimenta un salto cualitativo al reforzarse en gran medida el conjunto de la actuación exterior de la Unión, diseñar un marco de principios y objetivos para el conjunto, la creación de nuevas instituciones para dar visibilidad y coherencia al conjunto de la acción exterior –el Ministro de Asuntos Exteriores y el Servicio Europeo de Acción Exterior-, medidas para flexibilizar y hacer más fácil la adopción de decisiones y la puesta en marcha de operaciones e, incluso, una mejor previsión de los instrumentos con que cuenta la Unión para actuar en la escena internacional<sup>83</sup>.

El otro ámbito político que recibe un enorme impulso en el proceso de la Convención es el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. La profundización en este campo es diferente que en la Acción Exterior. Más que crearse nuevos ámbitos de actuación o nuevos instrumentos – salvo la fiscalía-, el incremento de poderes de las instituciones comunes viene de su comunitarización total y su clasificación como ámbito de competencia compartida.

Puede sorprender que en este punto no se dedique un apartado a las competencias en materia económica y social, dado que, como hemos visto, ocupó buena parte de los trabajos de la Convención –Grupos VI y XI- y fue objeto de controversia en el marco de la CIG. La razón por la cual no se va a tratar en este punto es que, si bien existen avances en el Tratado-

---

<sup>83</sup> Dentro de la acción exterior también se produce una ampliación de competencias significativa en los ámbitos comunitarios como es la creación de nuevas bases jurídicas para cuestiones como la ayuda a las balanzas de pagos de terceros Estados socios de la Unión que se encuentren en dificultades.

Constitución en relación a la explicitación del modelo económico y social y sus peculiaridades, no ha habido nuevas atribuciones de competencias ni en un campo ni en otro. En relación a la profundización de las existentes, la Convención avanzó en dos puntos: atribuir más poder de control a la Comisión en el marco de las Orientaciones Generales de Política Económica y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y el paso a la mayoría cualificada de la armonización fiscal. La CIG, sin embargo, volvería atrás al ser uno de los red-lines del Reino Unido en materia fiscal, que sigue sujeta a la unanimidad. En materia de política social, se mantiene el “statu quo” en materia de competencias, hay que subrayar en materia de modelo la incorporación por parte de la CIG, a iniciativa belga, de la cláusula social del Artículo III-117<sup>84</sup>.

La característica de la profundización o ampliación del ámbito de actuación europeo en el Tratado-Constitución es que afecta a dos áreas de la Alta Política y, en mucha menor medida, a políticas económicas y de sociedad. Se trata de una ampliación de competencias que en términos cuantitativos no parece importante, sin embargo, en términos cualitativos es de una enorme relevancia. Verifica nuestra hipótesis de que el efecto del Tratado-Constitución es la profundización en la dimensión política de la Unión Europea, en la medida en que las dos áreas que resultan fuertemente impulsadas pertenecen a la Alta Política.

#### **10.2.2. Nuevas bases jurídicas en políticas económicas y de sociedad.**

El Tratado-Constitución plantea nuevas bases jurídicas en distintos ámbitos que, a primera vista, constituyen una innovación, se trata de políticas económicas y de sociedad. En primer lugar, como competencia compartida se crea una nueva base jurídica para una política de energía y para una política espacial europea. Además, se prevé nuevos ámbitos en los cuales la Unión Europea podrá llevar a cabo acciones de apoyo, complemento o coordinación, con sus correspondientes bases jurídicas, turismo, deporte, protección civil y cooperación administrativa. Junto a ellas se crean otras bases jurídicas que no son estrictamente una nueva política sino una ampliación-explicitación de los objetivos llevados a cabo por algunas existentes, nos referimos, por ejemplo, al nuevo artículo relativo a la propiedad intelectual. Todas estas nuevas bases jurídicas, salvo el turismo, fueron propuestas por la Convención Europea y, aceptadas y mantenidas por la CIG<sup>85</sup>.

---

<sup>84</sup> Esa cláusula dispone que en la definición de todas las políticas y acciones la Unión persiga la promoción de un nivel de empleo elevado, la garantía de una protección social adecuada, la lucha contra la exclusión social y un nivel elevado de educación, formación y protección de la salud humana.

<sup>85</sup> La primera vez que se proponen estos ámbitos como competencias de la Unión es en la propuesta del Praesidium sobre la categorización de competencias. Véase al respecto: CONVENCION EUROPEA, *Proyecto de artículos 1 a 16 del Tratado Constitucional*, 6 de febrero de 2003, (CONV 528/03). La redacción concreta de las bases jurídicas se presentaría por el Praesidium a la Convención en la primera propuesta completa de redacción de la Parte III: CONVENCION EUROPEA, *Proyecto de texto de secciones de la Parte III con comentarios*, 28 de mayo de 2003, (CONV 727/03; CONV 727/1/03 COR. 1)

El Tratado-Constitución enumera en el artículo I-14 la energía y el espacio como políticas que responden a una competencia compartida. Introduce además en el artículo III-256 la base jurídica para el desarrollo de esta política de energía. La introducción de la base jurídica sobre la energía es obra de la Convención Europea. El contenido de este artículo no es alterado por la CIG, salvo la clarificación de que cuando las medidas adoptadas tengan carácter fiscal estarán sometidas a la unanimidad. No puede considerarse la energía como un nuevo campo de actuación de la Unión Europea, que haya sido abierto por la Convención. Las medidas en materia de energía ya eran mencionadas en el apartado u) del artículo 3 del TCE como objetivos de la Comunidad Europea. Lo que no existía era una base jurídica expresa para la política de energía.

La energía ha sido esencial para la integración europea desde sus orígenes; no en vano dos de las tres Comunidades originarias sectoriales se ocuparían de la cuestión de la energía: la CECA del carbón y el EURATOM de la energía nuclear para usos civiles. Además, la Comunidad Europea lleva desarrollando desde los años ochenta una Política de Energía, aunque no contara con una base jurídica expresa para ello<sup>86</sup>. Se desarrollaba al amparo de artículos relativos al Mercado Interior, Medio Ambiente, Redes Transeuropeas o Investigación y Desarrollo<sup>87</sup>.

El artículo III-256 constituye la nueva base jurídica para la Política Europea de Energía, estableciendo su relación directa con los ámbitos del Mercado Interior y la necesidad de preservar el medio ambiente. Los objetivos que se contemplan recogen los últimos objetivos establecidos por los más recientes actos de Derecho Derivado relativos a la energía, es decir, que más que constituir una innovación, es una constitucionalización de la línea política desarrollada en los últimos años de forma transversal al amparo de distintas políticas. Estos objetivos son: garantizar el funcionamiento del mercado de la energía, garantizar la seguridad del abastecimiento energético de la Unión y fomentar la eficiencia y el ahorro energéticos así como el desarrollo de energías nuevas y renovables.

---

<sup>86</sup> La crisis petrolífera de los años 70 es el factor que desencadena que la Comunidad Europea se proponga incluir entre sus ámbitos de actuación la energía. Esta política se desarrollará en los años ochenta con la finalidad de alcanzar tres objetivos principales: la diversificación de fuentes de energía, el ahorro energético y la dimensión medioambiental del aprovisionamiento de energía. El documento más importante de esta primera etapa es el Libro Blanco sobre la Energía de 1995, que llevaría años después a la adopción de la importante directiva sobre liberalización de mercados de la electricidad. Recientemente la política energética ha girado para centrarse en la cuestión de la dependencia externa de la Unión Europea, la necesidad de fomentar fuentes de energía renovables y la actuación exterior para asegurarnos los suministros a precios competitivos. Sobre la política europea de energía puede verse: Ramón TAMAMES y Mónica LÓPEZ, *La Unión Europea*, Madrid, Alianza, 2002, pp. 564-582.

<sup>87</sup> Actualmente en el TCE dos disposiciones aluden directa y específicamente a la energía, sin que sea obstáculo para que otras políticas tengan como objeto directo la energía. En primer lugar, en el artículo 175 dentro del marco de la política de medio ambiente se sujeta a la unanimidad la aprobación de "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". Por otra parte, el artículo 154 establece que para que ciudadanos de la Unión, operadores económicos y sociales y entes regionales y locales se beneficien de un espacio sin fronteras interiores se crean las redes transeuropeas, que afectan a los sectores de las infraestructuras de transportes, telecomunicaciones y energía.

El procedimiento para la adopción de las medidas necesarias para alcanzar estos objetivos prevé la adopción de una Ley o Ley-marco europea a través del procedimiento legislativo ordinario, previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. El artículo prevé un límite a la acción europea: la legislación europea no puede afectar al derecho de un Estado miembro a determinar las condiciones de la explotación de sus recursos energéticos, sus posibilidades de elegir entre distintas fuentes de energía y la estructura general de su abastecimiento energético. Finalmente el artículo establece que cuando las medidas relativas a la política de energía sean de carácter fiscal, el Consejo se pronunciará por unanimidad.

Recientemente, la Política Energética Común ha cobrado un inusitado interés consecuencia del encarecimiento de los precios del petróleo en los mercados internacionales por la Guerra de Iraq y el conflicto de Oriente Medio y la gran dependencia europea del abastecimiento externo de petróleo y gas natural. En la estrategia de hacer políticas cuyos beneficios los ciudadanos puedan percibir, en la Cumbre Informal de Hampton Court de octubre de 2005 se debatía la conveniencia de crear una Política Energética Común<sup>88</sup>. Esa política finalmente se creaba por parte del Consejo Europeo de Bruselas de marzo de 2006 con unos objetivos no muy alejados de la regulación del Tratado-Constitución<sup>89</sup>. Como examinaremos en el Capítulo 10, a nuestro juicio este hecho puede ser valorado como uno de los efectos jurídicos anticipados que pueden derivarse del Tratado-Constitución<sup>90</sup>.

El artículo III-254 recoge la base jurídica para que la Unión pueda elaborar una política espacial europea. Como se especificaba en el artículo 114, se trata de una competencia compartida complementaria, esto es, que no impide que los Estados desarrollen sus políticas en el mismo ámbito. Como en el caso anterior, la Unión en el marco del Mercado Interior y de la Investigación y Desarrollo ha desarrollado acciones relativas a una política espacial, en la cual destaca la larga trayectoria de cooperación con la Agencia Espacial Europea y el liderazgo en el gran proyecto internacional que es Galileo, relativo al desarrollo de un sistema de navegación por satélite susceptible de ser aplicado tanto a usos civiles como militares<sup>91</sup>. El artículo establece que, a través de esta política, podrá fomentar iniciativas comunes, apoyar la investigación y el desarrollo y coordinar esfuerzos necesario para la exploración y utilización

<sup>88</sup> CONSEJO EUROPEO, *Nota de la Presidencia*, Consejo Europeo informal de Hampton Court, 25 de octubre de 2005, en: <http://ue.eu.int>.

<sup>89</sup> CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones de la Presidencia*, Consejo Europeo de Bruselas, 23 y 24 de marzo de 2006, ptos. 43 a 51, en: <http://ue.eu.int>.

<sup>90</sup> La relación entre los objetivos planteados por este Consejo Europeo para la Política Energética Europea y la regulación del Tratado-Constitución se examinará en el Capítulo 10.

<sup>91</sup> A esto también hay que añadir los consorcios tecnológicos europeos especializados en la tecnología espacial como EADS, GMS o Ariane. En 2003 se adoptó el primer documento programático europeo sobre una política espacial a largo plazo, elaborado entre la Comisión y la Agencia Espacial Europea. Véase: COMISIÓN EUROPEA, *Libro Verde sobre una Política Espacial Europea*, 31 de enero de 2003, COM (2003) 0017.

del espacio<sup>92</sup>. Se propone la adopción de un programa espacial europeo como forma de actuación y la relación con la Agencia Espacial Europea<sup>93</sup>.

El artículo I-17 recogía nuevos ámbitos relativos a las acciones de apoyo, coordinación o complemento que no contaban con bases jurídicas específicas en el TCE: turismo, deporte, protección civil y cooperación administrativa. El artículo 3, letra u), del TCE, por su parte, menciona entre los objetivos de la Comunidad las medidas en los ámbitos de la protección civil y del turismo, ámbitos en los cuales existe actuación europea, como en los casos anteriores, ampara en bases jurídicas conexas<sup>94</sup>. El artículo III-284 introduce la nueva base jurídica destinada a la acción de la Unión en materia de protección civil, siendo sus objetivos complementar la acción de los Estados miembros en la prevención de riesgos, la formación de personas y la intervención en catástrofes, fomentar una coordinación rápida y eficaz entre los servicios nacionales tanto dentro de la Unión como en las acciones emprendidas a escala internacional.

La propuesta de la Convención olvidaba el turismo, tanto su mención como acción de apoyo como una base jurídica específica, la CIG enmendaría esta omisión adaptando el artículo I-17 e introduciendo el nuevo III-281. Los objetivos de esta política son promover la competitividad de las empresas de este sector a través de fomentar un entorno empresarial favorable y propiciar el intercambio de buenas prácticas entre Estados miembros.

En la misma sección dedicada a la política europea de educación, juventud y formación profesional se incluye la nueva disposición sobre deporte, lo que resulta coherente dado que algunas actuaciones comunitarias relacionadas con el fomento del se habían emprendido al amparo de esa base jurídica<sup>95</sup>. El artículo III-282 expone que el objetivo de esta actuación es

<sup>92</sup> Tanto respecto a este artículo como a los siguientes, expondremos los objetivos de la actuación de la Unión ya que constituyen la definición de la atribución competencial. No nos vamos a referir caso por caso a los procedimientos de toma de decisiones porque coincide en todos los casos el mismo: el procedimiento legislativo ordinario, que implica mayoría cualificada del Consejo. Es preciso especificar que en el caso de todas las bases jurídicas correspondientes a acciones de apoyo, complemento o coordinación se prohíbe expresamente las medidas que pudieran incurrir en una armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros.

<sup>93</sup> La única variación de esta base jurídica respecto a la redacción de la Convención reside en el añadido de que "La Unión establecerá las relaciones que sean apropiadas con la Agencia Espacial Europea". Como ya se ha dicho reconoce la realidad, toda vez que la Comunidad y los Estados miembros colaboran hoy día con la AEE en el marco de proyectos tecnológicos.

<sup>94</sup> En el campo de la protección civil se ha adoptado numerosa normativa para la puesta en marcha de un mecanismo comunitario de protección civil que permita la movilización y coordinación de los servicios de emergencia de los distintos Estados miembros en el caso de que un país sufra una catástrofe. Se crea, entre otras medidas, un Centro de Control y Coordinación para dirigir esas operaciones. Véase al respecto: Decisión 2001/792/CE Euratom del Consejo, de 23 de octubre de 2001, por la que se establece un mecanismo comunitario para facilitar una cooperación reforzada en las intervenciones de ayuda en el ámbito de la protección civil, *DOCE* L 297, de 15.11.2001. En el caso del turismo existen distintas actuaciones europeas que tratan de fomentar un turismo de calidad, dada la alta incidencia de este sector económico en los empleos de la Unión. Véase a título de ejemplo: COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión "Un marco de cooperación para el futuro del turismo europeo"*, 13 de noviembre de 2001, (COM (2001) 665 final).

<sup>95</sup> El Tratado de Amsterdam incluyó una Declaración relativa a la importancia social del deporte. Numerosas disposiciones de la Unión hacen referencia al deporte, teniendo conexión con cuestiones diversas. Cabe citar, por ejemplo, el famoso caso Bosman de 1995 que, en aplicación de la libre circulación de trabajadores prohibió las restricciones al número de jugadores comunitarios que jugaban en equipos de otros Estados miembros. En relación al sector audiovisual la Directiva Televisión sin Fronteras se refiere a la consideración de determinados eventos

“desarrollar la dimensión europea del deporte, promoviendo la equidad y la apertura de las competiciones deportivas y la cooperación entre los organismos responsables del deporte y protegiendo la integridad física y moral de los deportistas, especialmente la de los jóvenes”.

Por último, el Tratado-Constitución introduce una base jurídica relativa al fomento por parte de la Unión de la cooperación administrativa por parte de los Estados miembros. Esta disposición de la Convención es consecuencia de una de las recomendaciones del Grupo de Trabajo “Competencias Complementarias” que sostenía que, en la medida en que es de interés común la aplicación eficaz del Derecho de la Unión por parte de los Estados miembros, la Unión debería tener competencias para apoyar el intercambio de información y de personas y apoyar los programas de formación y perfeccionamiento del personal de las administraciones nacionales<sup>96</sup>.

Esta sugerencia queda plasmada en el artículo III-285 que declara que la aplicación efectiva del Derecho Europeo es cuestión de interés común. Para ello, sin perjuicio de otras disposiciones sobre cooperación administrativa, la Unión podrá adoptar medidas para apoyar los esfuerzos de los Estados para mejorar su capacidad administrativa a través de intercambio de información y funcionarios o el apoyo a programas de formación<sup>97</sup>. Añade que ningún Estado miembro estará obligado a valerse de ese apoyo.

Las nuevas bases jurídicas introducidas en relación a políticas económicas y sociales, algunas de ellas relevantes como energía o espacio, en realidad más que innovar adaptan el Derecho Originario a la realidad de la actuación de la Unión. El punto en común de todas ellas es la existencia de actuaciones europeas anteriores bajo el paraguas de otras bases jurídicas. La aportación de la nueva regulación, sin embargo, aporta claridad, democracia y eficacia, en la medida en que puede identificarse mejor de cara al futuro la competencia existente, las instituciones responsables y los objetivos a perseguir. Por tanto, en estos ámbitos la norma general no es tanto la nueva atribución de competencias como la clarificación jurídica de las que se ejercían de hecho al amparo de otras disposiciones.

### **10.2.3. Un salto cualitativo en la Acción Exterior: la Unión Europea quiere ser un actor internacional relevante incluso contando con una política de defensa.**

---

deportivos como de interés público y su obligación de emitirlos en abierto. Se han adoptado medidas contra el dopaje al amparo de la base jurídica sobre salud pública e iniciativas como el Año Europeo de la Educación a través del Deporte –2004- a través de la regulación en materia de educación.

<sup>96</sup> GRUPO DE TRABAJO V, *Informe final del Grupo V “Competencias complementarias”*, 4 de noviembre de 2002, (CONV 375/1/02 REV1), punto 9.

<sup>97</sup> Cabe recordar como en el ámbito de políticas concretas -asuntos de interior o aduanas- se han creado y aplicado programas concretos de formación e intercambio de funcionarios y profesionales del sector.

La profundización de la acción exterior en el Tratado-Constitución es una de las innovaciones fundamentales debidas a la Convención que constituye un verdadero salto cualitativo<sup>98</sup>. Los avances en la acción exterior tienen relevancia en términos de modelo, avanzándose hacia la superación de la dicotomía relaciones exteriores comunitarias-Política Exterior y de Seguridad Común, a través de la regulación conjunta y la previsión de instituciones comunes, y formulándose un marco único de principios y objetivos para el conjunto de la Acción Exterior. En términos de instrumentos de la Acción Exterior, las innovaciones fundamentales están constituidas por la creación del Ministro de Asuntos Exteriores y el Servicio Europeo de Acción Exterior y la función de representación del nuevo Presidente del Consejo Europeo. Se mejoran también los mecanismos financieros para lograr la eficacia de la actuación de la Unión.

En términos de poderes de actuación para la Unión existe una profundización en la Política Comercial Común y una clarificación en materia de cooperación al desarrollo y ayuda comunitaria. La profundización decisiva en esta área viene, sin embargo, del avance sin precedentes de la defensa europea, que manteniendo su peculiaridad de incluir instrumentos civiles y militares, va a pasar de centrarse sólo en la gestión de crisis ajenas a crear instrumentos para la defensa de la propia Unión. El salto cualitativo en materia de acción exterior se gestó en el seno de la Convención que fue capaz de producir, pese al contexto de la Guerra de Iraq, un fuerte consenso en relación a la dirección de la profundización, recogiendo las demandas ciudadanas.

<sup>98</sup> La reforma de la política exterior europea en el Tratado-Constitución ha sido uno de los asuntos más estudiados por parte de la doctrina. Ahora bien, no hay coincidencias en relación a su valoración. Para algunos constituye un avance de una enorme importancia que va a permitir que la Unión Europea sea un actor con mayor protagonismo internacional. Para otros, por el contrario, merece una valoración negativa, considerándose insuficiente para las actuales demandas del sistema internacional o que no aborda los verdaderos problemas. Aldecoa es uno de los más firmes defensores de la reforma, véase como ejemplo: Francisco ALDECOA LUZARRAGA, "La gestión de la globalización en el Tratado Constitucional", en: José VIDAL-BENEYTO, *El reto constitucional de Europa*, Madrid, Dykinson, 2005, pp. 3-25. Para Araceli Mangas, sin embargo, la reforma ni aborda ni soluciona el verdadero problema, la falta de voluntad política: "Se utilizan eufemismos (la necesidad de una sola voz, un solo rostro, de una identidad exterior) para ocultar que, en materia de PESC, carecemos de ideas y de intereses solidarios y que no sólo no disponemos de medios para hacer frente a nuestras responsabilidades en el mundo ni en Europa (como se demostró en la guerra de los Balcanes), sino que no estamos dispuestos a asumir solidariamente responsabilidades en el mundo". Araceli MANGAS MARTÍN, *La Constitución Europea*, op. cit., pp. 228-229. Wessels y Klein, por su parte, también son muy críticos con la reforma afirmando que profundiza en la "trampa intergubernamental". Véase al respecto: Nadia KLEIN y Wolfgang WESSELS, "A 'saut constitutionnel' out of an intergovernmental trap?", en: Lenka ROVNÁ y Wolfgang WESSELS, *EU Constitutionalisation: From de Convention to the Constitutional Treaty 2002-2005. Anatomy, Analysis, Assessment*, Prague, Europeum Instituto for European Policy, 2006, pp. 197-233. Pueden citarse otros muchos trabajos que valoran la reforma de la política exterior europea en su conjunto, entre los que destacaríamos: Esther BARBÉ y Laia MESTRES, "The New EU's External Action: A significant step forward towards the EU's single voice?", *Observatorio de Política Exterior Europea*, Working Paper nº 56, Febrero de 2004; Marise CREMONA, "The Draft Constitutional Treaty: external relations and external action", *Common Market Law Review*, vol. 40, nº 6, 2003, pp. 1347-1366; Simon DUKE, "The Convention, the draft Constitution and the External Relations: Effects and Implications for the EU and its international role", *European Institute of Public Administration*, September 2003; Francina ESTEVE y Montserrat PI, *La proyección exterior de la Unión Europea en el Tratado Constitucional ¿mejora o maquillaje?*, Barcelona, Fundación CIDOB, 2005; Steven EVERTS y Daniel KEOHANE, *The European Convention and EU Foreign Policy: Learning from Failure*, Centre for European Reform, 2 September 2003; Natividad FERNÁNDEZ SOLA, "La política exterior y la proyección externa de la Unión Europea. Impacto de los trabajos de la Convención Europea", *Revista de Estudios Políticos*, nº 119, enero-marzo 2003, pp. 381-416; Daniel THYM, *The New Institutional Balance of European Foreign Policy in the Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe*, Walter Halstein Institut, WHI Paper nº 12, September 2003.



La Convención, sin embargo, por la presión del tiempo no pudo terminar con su trabajo tanto en términos políticos como técnicos, lo que completó la CIG<sup>99</sup>. Desde el punto de vista político la Convención no pudo lograr el consenso de todos los Estados miembros en relación a las nuevas instituciones de defensa como la Agencia de Defensa y las entonces denominadas cooperación estructurada y cooperación más estrecha. Se llegó al acuerdo de someterlas a la regla de la flexibilidad de forma que fueran miembros sólo aquellos Estados miembros que lo desearan. Sobre el trabajo de la Convención, la CIG continuó con el diálogo y negociación política llegando a profundizar los consensos, “pasándose de un sistema de geometría variable a uno de dos velocidades”<sup>100</sup>. En el consenso en materia de defensa sería fundamental el acuerdo entre el Reino Unido, Alemania y Francia<sup>101</sup>. Desde el punto de vista técnico, la CIG abordará la figura del Ministro de Asuntos Exteriores, regulando mejor todas las consecuencias derivadas de su condición de miembro de la Comisión.

La decisión de la Convención de dotar de personalidad jurídica a la Unión presenta la consecuencia de dotarle de subjetividad internacional explícita<sup>102</sup>. Se termina con la situación actual en que, si bien a la Unión se le reconoce una personalidad jurídica implícita y como tal actúa en la escena internacional, faltaba claridad y seguridad jurídica. Por otra parte, permite a la Unión como tal estar presente o ser miembro de otras organizaciones internacionales. Firmar en cuanto que Unión Europea acuerdos y tratados internacionales e, incluso, que las actuales Delegaciones de la Comisión en terceros Estados, se conviertan en Delegaciones de la Unión.

El Tratado-Constitución tenía que cumplir con el consenso de la Convención de fusionar los pilares. Este es el ámbito clave para esta operación en la medida en que en relación a la PESC era necesario seguir preservando el método intergubernamental a la vez que fusionarlo con las relaciones exteriores comunitarias. Para ello se regula en el Título V de la Parte III el conjunto de toda la Acción Exterior, políticas comunitarias, dimensión exterior de las políticas comunes, PESC y Política Común de Seguridad y Defensa, precedidas todas ellas por unas “Disposiciones de aplicación general” comunes. Estas disposiciones regulan en el artículo III-292 los principios y objetivos que han de proseguir toda la acción exterior europea y el III-293 la definición de los intereses y objetivos estratégicos de la Unión por parte de su máximo ejecutivo, el Consejo Europeo, asistido del nuevo Ministro de Asuntos Exteriores.

<sup>99</sup> Cabe recordar aquí como en su Informe al Consejo Europeo, la Presidencia llamaba la atención en relación a que dejaba para la Conferencia Intergubernamental, la redacción de los Protocolos relativos a los Estados miembros que fueran parte de la cooperación más estrecha y de la cooperación permanente, recogida en los artículos III-213 y III-214 de la propuesta de la Convención. También encargaba específicamente a la CIG que diera curso a la creación de un Servicio Europeo de Acción Exterior. Véase al respecto: CONVENCIÓN EUROPEA, *Informe de la Presidencia al Consejo Europeo*, 18 de julio de 2003, (CONV 851/03). Este Informe puede consultarse en el anexo documental, en el cual se ha clasificado como documento nº 8 del Anexo I.

<sup>100</sup> Francisco ALDECOA LUZARRAGA, “Comentarios al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa ¿Qué es? ¿Un Tratado o una Constitución?”, op. cit., p. 79.

<sup>101</sup> Véase al respecto: Vande KNOWLES y Silke THOMSON-POTTEBOHM, “The UK, Germany and ESDP: developments at the Convention and the IGC”, *German Politics*, vol. 13, nº 4, December 2004, pp. 581-604.

<sup>102</sup> En este sentido, el escueto artículo I-7 dispone que “La Unión tiene personalidad jurídica”.

Desde el punto de vista de los Tratados, se ha agrupado, por tanto, bajo un mismo Título todo lo relativo a la dimensión exterior. La peculiaridad de esta Acción Exterior reside en que coinciden en un mismo ámbito diferentes modelos competenciales e, incluso, de funcionamiento. Los pilares, en teoría, ya no existen, pero puede decirse que están sumergidos en este caso, en la medida en que sobrevive un modo diferente de funcionamiento y decisión, el intergubernamental, para la PESC. El propio Tratado en los artículos 16, 40 y 41 preserva la diferenciación de la PESC, definiendo su competencia y abriendo paso a la explicitación de sus rasgos fundamentales en la Parte III. La PESC sigue siendo un ámbito intergubernamental, siendo conducida en exclusiva por las instituciones intergubernamentales, la unanimidad la regla general de decisión y excluida del control parlamentario y judicial.

El primer elemento del fortalecimiento de la dimensión política del conjunto de la Acción Exterior es la regulación precisa y detallada de sus principios y objetivos. Principios y objetivos existen hoy en los Tratados pero cuya importancia es completamente diferente. Los objetivos de la acción exterior de la Unión en primer lugar se regulan en el artículo 3.4, de forma detallada y explícita<sup>103</sup>. Se desarrollan más detenidamente en el artículo III-292, que esencialmente va a recoger todos los principios de la acción exterior dispersos por el Tratado en bases jurídicas diferentes como la PESC, la cooperación al desarrollo o la política comercial, e incluyen innovaciones interesantes como promover la cooperación multilateral y la buena gobernanza mundial. Todos ellos destacan Constituyen a juicio de Aldecoa “la dimensión externa del modelo europeo”, suponiendo un cambio de paradigma de una política exterior basada en los intereses nacionales a una política europea de responsabilidad<sup>104</sup>.

En la enumeración de los principios destaca la insistencia en la necesidad de estricto respecto al Derecho Internacional, especialmente a los principios de la Carta de las Naciones Unidas. Este elemento es subrayable toda vez que no puede dejar de ser consecuencia a nuestro juicio, de la Guerra de Iraq, suponiendo el rechazo implícito de la Unión a doctrinas como la guerra preventiva<sup>105</sup>.

<sup>103</sup> Este artículo dispone que: “En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses. Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los del niño, así como al estricto respeto y desarrollo del Derecho internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas”.

<sup>104</sup> Véase al respecto: FRANCISCO ALDECOA LUZARRAGA, “La nueva política exterior de responsabilidad y su dimensión ética”, en: VV.AA., *Ética, pluralismo y flujos migratorios en la Europa de los 25*, Oviedo, Eikasía Ediciones, 2005, pp. 241-267, esp. las pp. 266 y 267.

<sup>105</sup> Gutiérrez Espada subraya “el papel fundamental que esta cláusula de condicionalidad, y que somete el funcionamiento internacional de la Unión al acatamiento de ciertos principios básicos entre los que se encuentran los más señeros del Derecho Internacional; no son habituales en las Constituciones nacionales fórmulas que relacionen el desarrollo de la política exterior del Gobierno del Estado con el respeto debido a los principios fundamentales del Derecho internacional contemporáneo”. Considera, además, que la actuación de la Unión para prevenir, por ejemplo, ataques terroristas o de cualquier otra materia excluye en cualquier caso la guerra preventiva, e incluso, la legítima defensa preventiva, en la medida en que está sujeta en todo caso por el respeto al Derecho Internacional, ordenamiento jurídico éste que los prohíbe. Véase al respecto: Cesáreo GUTIÉRREZ ESPADA, “La política común de

Las características intergubernamentales de la PESC, sin embargo, han sido ligeramente atenuadas por el Tratado-Constitución<sup>106</sup>. Así se abre un poco más la puerta a la mayoría cualificada en la medida en que, junto a los casos actuales, el artículo III-300 prevé la decisión por mayoría cualificada cuando se vaya a adoptar una acción o posición de la Unión a propuesta del Ministro de Asuntos Exteriores, en respuesta a una petición específica del Consejo Europeo, sea por su iniciativa o a iniciativa del Ministro. Esta redacción complica la primera propuesta de la Convención en este ámbito, que era mayoría cualificada siempre que existiera propuesta del Ministro de Asuntos Exteriores. La CIG ha introducido también una pasarela en este campo, por la cual el Consejo Europeo por unanimidad puede decidir qué decisiones a futuro se adoptarán por mayoría cualificada (art. I-40.7).

El Tratado-Constitución abre un intersticio a la intervención judicial en este ámbito, que es una novedad sin duda, en la medida en que prevé en el artículo III-376 dos ámbitos relacionados con la PESC en los que el Tribunal de Justicia es competente. Así, en primer lugar, será competente para examinar que las medidas PESC no se inmiscuyan en procedimientos aplicables a otras políticas y viceversa. En segundo lugar, y mucho más importante, se declara la competencia del Tribunal en relación al control de legalidad de las decisiones europeas por las que se establezcan sanciones a personas físicas o jurídicas en el ámbito de la PESC. Esta última disposición, a nuestro juicio, reviste una gran importancia en la medida en que permite la supervisión judicial de la protección de los derechos fundamentales en las decisiones PESC que directamente afectan a los particulares en un área de las consideradas “grises”.

Junto a la intergubernamentalidad de la PESC y la PESD, la acción exterior cuenta con políticas comunitarias externas y, además, la mayor parte de la internas tienen una dimensión exterior nada desdeñable. Por tanto, la acción exterior incluye todas las categorías de competencias. En relación a las modificaciones en el marco de las relaciones exteriores es preciso subrayar la creación de una nueva base jurídica para la ayuda humanitaria que queda desligada de la cooperación al desarrollo. Además, dentro de la cooperación económica, científica y técnica con terceros países se crea una nueva base jurídica que permite la ayuda financiera urgente a terceros países<sup>107</sup>.

Es especialmente interesante la profunda revisión de los procedimientos para el establecimiento de acuerdos internacionales, que añade coherencia y eficacia a la acción

---

seguridad y defensa de la Unión Europea en el contexto del derecho internacional sobre el uso de la fuerza armada”, *Tiempo de Paz*, nº 81, verano 2006, pp. 69-91, esp. las pp. 83 y 84.

<sup>106</sup> Este hecho lleva a Lenaerts y Van Nuffel a sostener que se ha pasado de un “pilar intergubernamental” a un ámbito no justiciable. Véase al respecto: Koen LENAERTS y Piet VAN NUFFEL, “La Constitution pour l’Europe et l’Union comme entité politique et ordre juridique”, *Cahiers de droit européen*, nºs 1-2, 2005, pp. 13-125, pp. 101-104.

<sup>107</sup> Véase al respecto el artículo III-320.

exterior. Se crea un único procedimiento en el artículo III-325, aplicable igualmente al ámbito de la PESC y al de las políticas internas. Las novedades más significativas apuntan a una simplificación del procedimiento, con las novedades de que prevé la libertad de elección del Consejo del “negociador” para cubrir el ámbito PESC y a la generalización de la disposición que la regla de decisión externa es la misma que la interna<sup>108</sup>. Esto supone con el Tratado-Constitución una extensión sin precedentes de la intervención del Parlamento Europeo en la conclusión de acuerdos internacionales, toda vez que tendrá competencia en todas aquellas disposiciones sometidas al procedimiento legislativo ordinario, amén de los acuerdos internacionales para los cuales se pide expresamente su aprobación<sup>109</sup>.

Las nuevas instituciones que se crean constituyen una innovación sorprendente que tratan de buscar la coherencia del conjunto de la Acción Exterior: se trata del Ministro de Asuntos Exteriores y del Servicio Europeo de Acción Exterior. Ambos fueron propuestos por el Grupo de Acción VII, a iniciativa francoalemana, y tienen como característica principal ser instituciones híbridas de Consejo y Comisión con la función de ejecutar y aplicar la política exterior europea sea PESC o comunitaria.

El Ministro de Asuntos Exteriores, creado por el artículo I-28, es a la vez mandatado del Consejo y miembro de la Comisión de la cual es Vicepresidente<sup>110</sup>. En su cualidad de mandatado del Consejo preside el Consejo de Asuntos Exteriores<sup>111</sup>. En relación a la PESC y la PCSD contribuirá con sus propuestas a la formulación de ambas y las ejecutará como mandatario del Consejo de Ministros (art. III-296). Como Vicepresidente de la Comisión, se encargará de las relaciones exteriores y de la coordinación de los demás aspectos de la acción exterior de la Unión. El Ministro tiene, además, importantes funciones en relación a la representación exterior de la Unión en el ámbito de la PESC y como tal, dirige el diálogo político en nombre de la Unión con terceros y representa a la Unión en las organizaciones internacionales. Incluso, cuando la Unión cuente con una posición común sobre un tema incluido en el orden del día del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, los Estados miembros que sean miembros pedirán que se invite al Ministro a presentar la posición de la Unión (art. III-305).

<sup>108</sup> Para un estudio de las implicaciones jurídicas de la revisión, véase: Koen LENAERTS y Piet VAN NUFFEL, “La Constitution pour l’Europe et l’Union comme entité politique et ordre juridique”, op. cit., pp. 101-104.

<sup>109</sup> A tenor del artículo III-325, del Tratado-Constitución esos acuerdos que requieren de la aprobación del Parlamento son el acuerdo de adhesión al Convenio Europeo de Derechos del Hombre, los acuerdos de asociación, los acuerdos que crean un marco institucional específico y los acuerdos que tengan implicaciones presupuestarias importantes para la Unión.

<sup>110</sup> Las cuestiones relativas al nombramiento del Ministro, su situación institucional y la consecuencia que la creación de esta función puede tener para los equilibrios interinstitucionales ya se han visto en el epígrafe 9.5.1 relativo a la reforma institucional de la Unión Europea.

<sup>111</sup> Para un estudio de la figura del Ministro de Asuntos Exteriores y sus repercusiones para la política europea, véase: Jan WOUTERS, “The Union Minister for Foreign Affairs: Europe’s Single Voice or Trojan Horse?”, en: Jaap W. de ZWAAN, Jan A. JAANS, Frans A. NELISSEN y Steven BLOCKMANS (Eds.), *The European Union: an Ongoing Process of Integration. Liber Amicorum Alfred E. Kellermann*, The Hague, Asser Press, 2004, pp. 77-86.

La creación del Ministro puede resultar muy importante para dotar de coherencia y eficacia a la acción internacional europea, así como visibilidad que no es menos importante. La doctrina, sin embargo, tiene posiciones muy diferentes respecto a esta innovación. Unos valoran positivamente el instrumento viendo que dotará de coherencia a la actuación de la Unión<sup>112</sup>. Algunos temen que por medio del Ministro se produzca una intergubernamentalización del conjunto de la acción exterior<sup>113</sup>. Otros prevén colisiones y solapamientos con los otros cargos que se ocuparán también de la representación exterior, como el Presidente del Consejo Europeo y el Presidente de la Comisión en cada caso<sup>114</sup>. Klein y Wessels, por su parte, critican los escasos poderes que se prevén para una función con tan altas miras políticas<sup>115</sup>.

La coherencia y la eficacia que busca la creación del Ministro era reforzada por la instauración de un Servicio Europeo de Acción Exterior bajo su autoridad<sup>116</sup>. El artículo III-296.3 daba satisfacción a la petición de la Convención y creaba un Servicio Europeo de Acción Exterior, compuesto por el personal encargado de las relaciones exteriores de la Comisión, del de la Secretaría General Consejo y de personal destacado de los servicios diplomáticos nacionales de los Estados miembros. La misión de este Servicio es asistir al Ministro en sus funciones, para ello se iba a ocupar tanto de los servicios "RELEX" en Bruselas como de proveer personal para las Delegaciones de la Unión en terceros países. Esta innovación pareció tan necesaria que la CIG adoptó una Declaración incorporada al Acta final estipulando que tan pronto como el Tratado Constitucional se firmara, el Alto Representante para la PESC la Comisión y los Estados miembros han de comenzar el trabajo preparatorio para su creación<sup>117</sup>. Así se hizo y el Alto Representante Solana estaba trabajando es un Informe para el Consejo Europeo en relación a su creación cuando se produjeron los resultados negativos en los referenda de ratificación, tras lo cual se suspendieron los trabajos.

La revolución en el ámbito de la acción exterior se producía en el campo de la defensa, manteniéndose la peculiaridad de ser una defensa que se apoya en medios tanto civiles como

<sup>112</sup> Véase entre otros, Koen LENAERTS y Piet VAN NUFFEL, "La Constitution pour l'Europe et l'Union comme entité politique et ordre juridique", *Cahiers de droit européen*, nºs 1-2, 2005, pp. 13-125, esp. las pp. 98-101; THYM, Daniel, *The New Institutional Balance of European Foreign Policy in the Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe*, Walter Halstein Institut, WHI Paper nº 12, September 2003, pp. 4-5.

<sup>113</sup> José MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, "El proyecto de Constitución Europea: reflexiones sobre los trabajos de la Convención", op. cit., p. 561.

<sup>114</sup> Hartmut MARHOLD, "Grandeur et faiblesses de la Convention européenne. Un bilan provisoire", *L'Europe en formation*, nº 3-4, 2002, p. 10; Simon DUKE, *The Convention, the draft Constitution and the External Relations: Effects and Implications for the EU and its international role*, European Institute of Public Administration, September 2003, pp. 14-17.

<sup>115</sup> Nadia KLEIN y Wolfgang WESSELS, "A `saut constitutionnel` out of an intergovernmental trap?", op. cit., p. 217.

<sup>116</sup> Para un estudio de las aportaciones del futuro Servicio Europeo de Acción Exterior, véase: Francisco ALDECOA LUZARRAGA, "La diplomacia común europea: un instrumento para una política exterior alternativa", *Libro en homenaje al Profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, Sevilla, Universidad de Córdoba, Universidad de Sevilla y Universidad de Málaga, 2005, pp. 117-136 y José Manuel SOBRINO, "La cuestión de la representación diplomática de la Unión Europea en los trabajos de la Convención y en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa", en: José VIDAL-BENEYTO (Coord.), *El reto constitucional de Europa*, Madrid, Dykinson, 2005, pp. 379-402.

<sup>117</sup> *Declaración relativa al artículo III-296*, Declaración nº 24 relativa a disposiciones de la Constitución.

militares<sup>118</sup>. La Política Común de Seguridad y Defensa es un paso más que la PESD en la senda de la defensa común, objetivo desde Maastricht. Persigue la defensa de la Unión además de profundizar en el instrumento de gestión de crisis propio de la PESD<sup>119</sup>. Otro elemento importante es la introducción de la flexibilidad, dado el nuevo contexto de la ampliación, que permite, por una parte, el establecimiento de cooperación reforzadas en esta área y por otra que se asigne la ejecución de misiones de la Unión a un grupo de Estados miembros o, incluso, a las fuerzas multinacionales creadas por estos<sup>120</sup>.

Las nuevas instituciones en materia de PESD son consecuencia fundamentalmente de la iniciativa francoalemana y así, todas ellas, con algunas adaptaciones pueden encontrarse en la contribución conjunta sobre la materia<sup>121</sup>. Todas estas propuestas serían recogidas por el Informe del Grupo de Trabajo VIII sobre defensa<sup>122</sup>. Aunque inicialmente contaron con las reticencias de otros Estados miembros –el Reino Unido y los neutrales fundamentalmente– en el marco de la CIG se logró un consenso muy sólido. Tan sólido que Gnesotto no duda que antes o después estas innovaciones resultarán aplicadas de forma intergubernamental, tal y como se ha hecho siempre en el marco de la PESD<sup>123</sup>.

En este primer sentido, la Convención Europea decidía ampliar las operaciones de Petersberg a nuevos ámbitos que recogerá el artículo III-309: actuaciones en materia de desarme, misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, prevención de conflictos las operaciones de estabilización post-conflicto<sup>124</sup>. En estos ámbitos, más que una innovación se trata de una actualización de las mismas a cuestiones que ya estaba haciendo la Unión como la prevención de conflictos. Sin embargo, la novedad reside en que se abre la posibilidad de que estas tareas puedan servir a la lucha contra el terrorismo, incluso apoyando a terceros

<sup>118</sup> Para una examen y valoración de la política de defensa en la Unión Europea véase: Consuelo RAMÓN CHORNET (Coord.), *La Política de Seguridad y Defensa en el Tratado Constitucional*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005; José Luis DE CASTRO RUANO, “La Constitución Europea y los nuevos desarrollos en la Política Exterior y de Seguridad Común”, en: Kepa SODUPE CORCUERA (Dir.), *La Constitución Europea. Un análisis de sus aspectos fundamentales*, Leioa, UPV Servicio Editorial, 2004, pp. 189-224; Natividad FERNÁNDEZ SOLA, “La Política de Seguridad y Defensa como elemento constitucional de la Unión Europea”, *Revista General de Derecho Europeo*, nº 2, 2003, en: <http://www.iustel.com>; Antonio MISSIROLI, “Avanzar con cuidado: el Tratado Constitucional y más allá”, en: Nicole GNESSOTTO (Ed.), *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea. Los cinco primeros años (1999-2004)*, Paris, Instituto de Estudios de Seguridad de la UE, 2004, pp. 159-168; Jolyon HOWORTH, “Saint-Malo plus five: an interim assessment of ESDP”, *Groupement d'études et de recherches Notre Europe, Policy Papers nº 7*, November 2003, en: <http://www.notre-europe.asso.fr>; Jolyon HOWORTH, “The European Draft Constitutional Treaty and the Future of the European Defence Initiative: A Question of Flexibility”, *European Foreign Affairs Review*, vol. 9, nº 3, 2004, pp. 483-508.

<sup>119</sup> Véase al respecto: Francisco ALDECOA LUZARRAGA, “La política común de seguridad y defensa en la Constitución Europea: hacer creíble la política de responsabilidad”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 34, 2006, pp. 11-39.

<sup>120</sup> Véanse respectivamente: artículos I-44, III-310.1 y I-41.3.

<sup>121</sup> Dominique DE VILLEPIN y Joschka FISCHER, *Propuesta conjunta francoalemana en el ámbito de la política europea de seguridad y defensa*, contribución nº 150, 22 de noviembre de 2002, (CONV 422/02).

<sup>122</sup> GRUPO VIII “DEFENSA”, *Informe final*, 16 de diciembre de 2002, (CONV 461/02).

<sup>123</sup> Nicole GNESSOTTO, “La PESC en antidote”, *Bulletin de l'Institut européen de Sécurité*, nº 16, Octubre 2005.

<sup>124</sup> En relación al alcance de la ampliación de las misiones de Petersberg, véase: Dèbora MIRALLES, “La PESC y la PESD en la Constitución Europea: principales novedades”, *Observatorio de Política Exterior Europea*, Working Paper nº 62, Diciembre de 2004; Pilar POZO SERRANO “La ampliación de las misiones de la Unión Europea en el ámbito de la política europea de seguridad y defensa”, en: Consuelo RAMÓN CHORNET (Coord.), *La Política de Seguridad y Defensa en el Tratado Constitucional*, op. cit, pp. 35-69, esp. la p. 51.

Estados para combatirlo en su territorio. Es obvio matizar que se trata de una innovación que responde al contexto internacional post-11 de septiembre.

Los principales instrumentos del giro hacia la defensa propia europea buscan tanto la mejora y excelencia de capacidades militares como la asistencia y defensa mutua. En el primer sentido, se sienta la base jurídica para la creación de una Agencia Europea de Defensa, con la misión de determinar las necesidades operativas, reforzar la base industrial y tecnológica del sector de la defensa, participar en la definición de una política europea de capacidades y de armamento y asistir al Consejo en la evaluación de la mejora de las capacidades militares<sup>125</sup>. Dada la necesidad imperiosa de reforzar la vertiente industrial de la defensa, el Consejo decidía su creación anticipada, lo que se haría en julio de 2004<sup>126</sup>. La sorpresa vendría de que si el Tratado-Constitución, por las reticencias de algunos, establecía la voluntariedad de la participación, los veinticinco participarían desde el inicio<sup>127</sup>.

También buscando la cooperación en capacidades, el artículo I-41.6 crea la cooperación estructurada permanente “para los Estados que cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito entre sí compromisos más vinculantes al respecto”<sup>128</sup>. Tal y como lo solicitara la Convención, la CIG, además de conseguir que esta institución fuera aceptada por todos, redactó el Protocolo con los criterios de capacidades que han de cumplir los participantes de esta cooperación y los compromisos que adquieren<sup>129</sup>. Para Wessels la finalidad de esta cooperación es la creación de una vanguardia entre los Estados que tienen más desarrolladas sus capacidades militares<sup>130</sup>. En cualquier caso, su misión es hacer creíble la política exterior europea, en la medida en que las otras actuaciones se apoyarán en este instrumento de disuasión.

La alianza mutua de defensa en otra sorprendente innovación, en la medida en que por la asunción por la Unión Europea del artículo V del Tratado de la UEO, se convierte en una

<sup>125</sup> Artículo I.41.3. En relación a esta cuestión puede verse: Burkard SCHMITT, “The European Union and Armaments: Getting a bigger band for the Euro”, *Chaillot Paper*, nº 63, 2003; José Roberto PÉREZ SALOM, “La agencia europea de defensa”, en: en: Consuelo RAMÓN CHORNET (Coord.), *La Política de Seguridad y Defensa en el Tratado Constitucional*, op. cit., pp. 135-158.

<sup>126</sup> Acción Común 2004/551/PESC del Consejo de 12 de julio de 2004 relativa a la creación de la Agencia Europea de Defensa (DOCE L 245, de 17.7.2004, p. 17).

<sup>127</sup> Como anécdota puede comentarse que Noruega también llegó a solicitar su participación en la misma pero que fue rechazada por no ser Estado miembro de la Unión, ya que al sobrepasar la dimensión de mercado y entrar en la Alta Política no se consideró suficiente su condición de socio a través del Espacio Económico Europeo. La reciente decisión del Consejo de febrero de 2006 de abrir los mercados nacionales de defensa a la competencia de libre mercado se ha hecho descansando en la existencia de la Agencia, ya que la competencia se arbitrará a través de esta institución.

<sup>128</sup> En relación a esta cuestión véase: Francisco ALDECOA LUZARRAGA, “La Cooperación Estructurada Permanente”, en Consuelo RAMÓN CHORNET (Coord.), *La Política de Seguridad y Defensa en el Tratado Constitucional*, op. cit., pp. 95-111.

<sup>129</sup> Protocolo sobre la cooperación estructurada permanente establecida por el apartado 6 del artículo I-41 y por el artículo III-312 de la Constitución, Protocolo anexo al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

<sup>130</sup> Nadia KLEIN y Wolfgang WESSELS, “A `saut constitutionnel` out of an intergovernmental trap?”, op. cit., p. 222.

organización de seguridad colectiva<sup>131</sup>. Así, el artículo I-41-7 dispone que: “Si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia por todos los medios a su alcance”. El consenso de los Estados miembros logrado en la CIG consiguió que todos la acepten y se eliminara su carácter voluntario. Para algunos al precio de devaluarse por la inclusión de los compromisos de la OTAN como preferentes y de las reservas de los neutrales<sup>132</sup>. Esta alianza tiene peculiaridades propias de la Unión Europea que le hacen más comprensiva que la de la OTAN: se debe responder con todos los medios a su alcance y no sólo militares y afecta a cualquier territorio de los Estados miembros, no necesariamente europeo.

Por último, el artículo I43 crea la llamada “cláusula de solidaridad”, por la cual se establece la obligación de la Unión Europea y los Estados miembros de actuar conjuntamente con espíritu de solidaridad si un Estado miembro es objeto de ataque terrorista o catástrofe natural o de origen humano o para prevenir el riesgo de terrorismo<sup>133</sup>. Puede considerarse que esta cláusula no pertenece estrictamente a la defensa, siendo mucho más amplia y con una importante conexión con la protección civil<sup>134</sup>. Esta cláusula supera el ámbito de la bilateralidad entre Estados al anclarse esta obligación en la pertenencia a la Unión y la solidaridad debida al resto de los socios y hacer residir en sus instituciones la coordinación de la asistencia. Esta cláusula es una respuesta a las demandas del nuevo entorno internacional, dado que en nuestros días, desgraciadamente, es más probable un ataque terrorista en suelo de un Estado miembro que un ataque territorial por parte de otro Estado. Por ello, es especialmente relevante su carácter preventivo.

La profundización en materia de la acción exterior es muy notable, como hemos visto del alto número de nuevas instituciones e instrumentos creados, que incrementan los poderes de actuación de la Unión. Esta es especialmente relevante en el área de la Política Común de Seguridad y Defensa, que puede considerarse un importante paso hacia la defensa común. Dado que estas áreas pertenecen a la Alta Política, la profundización es muy relevante y redundante directamente en el reforzamiento del carácter político de la Unión. Del carácter político

<sup>131</sup> Para el estudio de esta cláusula de asistencia mutua, véase: Romualdo BERMEJO GARCÍA “La cláusula de defensa mutua: ¿un paso adelante hacia una auténtica política de seguridad y defensa?”, en: Consuelo RAMÓN CHORNET (Coord.), *La Política de Seguridad y Defensa en el Tratado Constitucional*, op. cit., pp. 71-94.

<sup>132</sup> Cesáreo GUTIÉRREZ ESPADA, *La política común de seguridad y defensa de la Unión Europea en el contexto del derecho internacional sobre el uso de la fuerza armada*, op. cit., p. 72.

<sup>133</sup> Véase al respecto: Consuelo RAMÓN CHORNET, “La cláusula de solidaridad frente al terrorismo en el Tratado Constitucional de la UE”, en: Consuelo RAMÓN CHORNET (Coord.), *La Política de Seguridad y Defensa en el Tratado Constitucional*, op. cit., pp. 113-133.

<sup>134</sup> De hecho la propuesta de redacción de la Convención de los dos nuevos artículos, protección civil y cláusula de solidaridad en los comentarios en el anexo subrayaba la conexión entre estas dos disposiciones y establecía una división de competencias. Así todo lo relativo a la acción normal de prevención y del establecimiento de un marco de cooperación entre Estados sería objeto del procedimiento legislativo y, por tanto, protección civil, mientras que la coordinación en caso de catástrofe podría necesitar de estructuras PESC. Por ello era mejor hacerla residir en el Consejo a través del mecanismo de aplicación de la cláusula de solidaridad establecido en el Artículo III-329. Véase al respecto: CONVENCIÓN EUROPEA, *Proyecto de texto de secciones de la Parte III con comentarios*, 27 de mayo de 2003, (CONV 727/03), p. 111.



de la naturaleza de la Unión, incluso porque dispone de instrumentos que hasta recuerdan a los nacionales –Ministro de Asuntos Exteriores-. Igualmente estas innovaciones son susceptibles de incrementar el perfil político de la Unión Europea en la escena internacional, y por tanto, la percepción que de ella se tenga como actor político y actor internacional.

#### **10.2.4. La comunitarización del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: la adaptación a los desafíos de un entorno exigente.**

El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia es, con la defensa, el área política en la cual se produce un mayor incremento de los poderes de la Unión<sup>135</sup>. A diferencia de la Acción Exterior, no sólo puede hablarse de profundización del modelo sino también de una sustancial atribución de competencias. Desaparece el método intergubernamental para producirse una verdadera comunitarización de estas materias, lo que es muy relevante teniendo en cuenta su carácter de Alta Política y que afecta a ámbitos tan sensibles para la soberanía de los Estados como la cooperación policial o la cooperación judicial. Por esta razón, a pesar de la comunitarización, el papel de los Estados seguirá siendo relevante en algunos aspectos. A juicio de Labayle, las reformas introducidas responden a una doble lógica: la normalización del tratamiento de las cuestiones de seguridad y la necesidad de reforzar los instrumentos materiales ante las expectativas de los ciudadanos<sup>136</sup>.

La ingente tarea de la comunitarización del antiguo Tercer Pilar fue uno de los avances más sustantivos de la Convención debido a la percepción de una fuerte demanda ciudadana<sup>137</sup>. La Declaración de Laeken ponía de manifiesto la necesidad de reforzar la eficacia de la actuación europea en estas áreas<sup>138</sup>. En la Convención desde el principio nadie dudó de la necesidad de

<sup>135</sup> Para un análisis del Área de Libertad, Seguridad y Justicia en su situación previa a la entrada en vigor del Tratado-Constitución, véase: Henri LABAYLE, "Le traité d'Amsterdam: Un espace de liberté, de sécurité et de justice", *Revue trimestrielle de droit européen*, vol. 33, nº 4, 1997, pp. 813-881; José MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, *La inmigración y el asilo en la Unión Europea. Hacia un nuevo espacio de libertad, seguridad y justicia*, Madrid, Colex, 2002; Alejandro DEL VALLE GÁLVEZ, "La libre circulación de personas en el espacio de libertad, seguridad y justicia", en: Manuel LÓPEZ ESCUDERO y José MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, *Derecho Comunitario Material*, Madrid, McGraw-Hill, 2000.

<sup>136</sup> Henri LABAYLE, "L'Espace de liberté, sécurité et justice dans la Constitution pour l'Europe", *Revue Trimestrielle de Droit européen*, vol. 41, nº 2, avril-juin 2005, pp. 437-474, esp. la p. 437.

<sup>137</sup> Así, para Martín y Pérez de Nanclares, el mayor avance de la Constitución Europea es el constituido por esta área política. Véase al respecto: José MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, "El nuevo espacio de libertad, seguridad y justicia en el proyecto de Constitución para Europa", en: *Soberanía del Estado y Derecho Internacional. Libro en homenaje al Profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, op. cit., pp. 857-877, p. 860.

<sup>138</sup> Para el Consejo Europeo, el ciudadano "muchas veces ha dado a entender que desea un papel más importante de la Unión en asuntos de justicia y seguridad, de lucha contra la delincuencia transfronteriza, control de los flujos migratorios, de acogida a los solicitantes de asilo y a los refugiados provenientes de zonas de conflicto periféricas". Véase al respecto: CONSEJO EUROPEO, *Declaración de Laeken*, op. cit.

emprender una profunda revisión de estos ámbitos<sup>139</sup>. El 11 de Septiembre, con sus nuevas demandas en materia de seguridad, había introducido en la agenda política la cooperación en materia de política interior como prioritaria. Otras cuestiones como la presión migratoria en las fronteras exteriores de la Unión hacían también necesario revisar las competencias europeas en estos ámbitos. Estaba claro para todos que era esencial que hubiera “más Europa” en los Asuntos de Justicia e Interior.

El grueso de la reforma se llevó a cabo en el seno de la Convención, siendo uno de los ámbitos donde se va a trabajar más eficazmente, especialmente de la labor eficaz del Grupo de Trabajo X, presidido por Bruton, de donde van a salir la mayor parte de las propuestas<sup>140</sup>. Como en el caso de la Acción Exterior resultó de gran relevancia para el avance el impulso conjunto del eje francoalemán en forma de contribución conjunta<sup>141</sup>. La CIG revisó algunos de los elementos de la audaz reforma de la Convención, recortando sus efectos, que a juicio de algunos Estados miembros iban demasiado lejos. Fruto de la revisión intergubernamental se limitaron, por ejemplo, competencias del Fiscal Europeo o se creó el freno de emergencia para los Estados miembros. Los Gobiernos quisieron así preservar en algo una posición privilegiada para los Estados, comprensible dado la naturaleza sensible de esta cuestión. Sin embargo, lo fundamental de la ambición y propuestas de la Convención perduraría.

El Tercer Pilar desaparecerá de verdad, no es ni siquiera un pilar sumergido, el avance, por tanto, es fundamental<sup>142</sup>. El Tratado, así, contempla en el artículo 14 el espacio de libertad, seguridad y justicia, sometiéndolo por tanto a la categoría de modo comunitario y atribución de competencias, lo que supone que deja de ser un ámbito de cooperación intergubernamental. A tenor del artículo especial dedicado al espacio de libertad, seguridad y justicia la actuación europea tendrá como finalidad adoptar leyes y leyes marco europeas para aproximar las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros en estos ámbitos; fomentar la confianza mutua entre las autoridades nacionales, basada fundamentalmente en el reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales y extrajudiciales; y hacer posible la cooperación operativa de los servicios de policía, aduanas y otros servicios especializadas en

<sup>139</sup> Véase al respecto: CONVENCION EUROPEA, *Nota relativa a la sesión plenaria*, 6 y 7 de junio de 2002, (CONV 97/02), esp. las pp. 1-7.

<sup>140</sup> GRUPO DE TRABAJO X, *Informe final del Grupo X “Libertad, seguridad y justicia”*, 2 de diciembre de 2002, (CONV 426/02).

<sup>141</sup> Joschka FISCHER y Dominique de VILLEPIN, *Propuestas conjuntas francoalemanas a la Convención sobre el área de libertad, seguridad y justicia*, Contribución nº 156, 28 de noviembre de 2002, (CONV 435/02).

<sup>142</sup> En relación a la reforma de las políticas relativas al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en la Convención, véase: Alejandro DEL VALLE GÁLVEZ, “Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y Tratado constitucional”, *Noticias de la Unión Europea*, nº 250, Noviembre 2005, pp. 111-121; Elspeth GUILD, “Crime and the EU’s Constitutional Future in an Area of Freedom, Security and Justice”, *European Law Journal*, vol. 10, nº 2, March 2004, pp. 218-234; Dagmara KORNOBIS-ROMANOWSKA, “Developments in the Area of Freedom, Security and Justice brought about by the Constitutional Treaty”, *German Law Journal*, vol. 6, nº 11, 2005, pp. 1623-1639, en: <http://www.germanlawjournal.com>; Henri LABAYLE, “L’Espace de liberté, sécurité et justice dans la Constitution pour l’Europe”, op. cit.; José MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, “El nuevo espacio de libertad, seguridad y justicia en el proyecto de Constitución para Europa”, op. cit.; Cyril NOURISSAT, “Quel avenir pour l’espace de liberté, de sécurité et de justice?”, en: Christian PHILIP y Panayotis SOLDATOS, *La Convention sur l’avenir de l’Europe – essai d’évaluation du projet de Traité établissant une Constitution pour l’Europe*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 189-207.

la prevención y detección de infracciones penales. Es un avance fundamental que el propio Tratado-Constitución, en su parte constitucional, reconozca el principio del reconocimiento mutuo como base de la cooperación judicial en asuntos civiles y penales, que se había ido imponiendo por la práctica.

Se ve así que los instrumentos farragosos de esta área, especialmente los Convenios, han desaparecido, la normativa será la propia del pilar comunitario y adoptada a través del procedimiento legislativo ordinario, lo que incorpora al Parlamento Europeo a esta política. Esto añade claridad y mayor control democrático a un área especialmente sensible para los ciudadanos. Sin embargo, se garantizará a los Estados en esta área una posición privilegiada, derivada de su naturaleza sensible. De ahí que, como vestigio del antiguo Tercer Pilar, el artículo I.41-3 mantenga el derecho de iniciativa de los Estados miembros, junto a la Comisión, en el ámbito de la cooperación policial y la judicial en materia penal. Así, artículo III-264 dispone la iniciativa compartida de la Comisión y de la cuarta parte de los Estados miembros en relación a la cooperación judicial penal, la cooperación policial y la cooperación administrativa de los Estados miembros en relación a cuestiones de este Espacio.

La otra especialidad reside en el especial papel de los Parlamentos Nacionales en esta política, que tienen que ser informados del resultado de la evaluación de estas políticas y que están asociados al control político de Europol y a la evaluación de la actividad de Eurojust<sup>143</sup>. Otro avance a subrayar, por tanto, al margen de la participación de los Parlamentos Nacionales es la creación de mecanismos reforzados de evaluación para ver la aplicación del Derecho Europeo y el funcionamiento de esta política.

La comunitarización implica también la extensión de la competencia del Tribunal de Justicia a toda el área, superando el alcance del actual artículo artículo 35 del TUE que sometía a la voluntad de cada Estado miembro la competencia del Tribunal para pronunciarse con carácter prejudicial. El Tribunal de Justicia será competente en este ámbito según las reglas generales del pilar comunitario, sin embargo se establece una restricción a su competencia, consecuencia también de la especial sensibilidad de algunos aspectos cubiertos por esta política. El artículo III-377 dispone así que el Tribunal "no será competente para comprobar la validez o proporcionalidad de operaciones efectuadas por la policía u otros servicios con funciones

---

<sup>143</sup> Cabe recordar que Europol y Eurojust son dos instituciones que hoy día ya existen para la coordinación de las actuaciones policiales y judiciales a escala europea. Según el artículo III-276 "La función de Europol es apoyar y reforzar la actuación de las autoridades policiales y de los demás servicios con funciones coercitivas de los Estados miembros, así como su colaboración mutua en la prevención de la delincuencia grave que afecte a dos o más Estados miembros, del terrorismo y de las formas de delincuencia que lesionen un interés común que sea objeto de una política de la Unión, así como en la lucha en contra de ellos". Por su parte, a tenor del artículo III-273, "La función de Eurojust es apoyar y reforzar la coordinación y la cooperación entre las autoridades nacionales encargadas de investigar y perseguir la delincuencia grave que afecte a dos o más Estados miembros o que deba perseguirse según criterios comunes, basándose en las operaciones efectuadas y en la información proporcionada por las autoridades de los Estados miembros y de Europol".

coercitivas de un Estado miembro, ni para pronunciarse sobre el ejercicio de las responsabilidades que incumben a los Estados miembros respecto del mantenimiento del orden público y de la salvaguardia de la seguridad interior”.

En el plano institucional y de mecanismos una serie de innovaciones buscan el incremento de la eficacia de esta política. Se crea así, por una parte, en el artículo III-261 un Comité Permanente en el seno del Consejo para reforzar la cooperación operativa. Se incluye también una base jurídica para el establecimiento de una Fiscalía Europea, en el artículo III-274, según la Convención con la finalidad de perseguir cualquier delito transfronterizo, tras la reforma de la CIG limitada únicamente a la persecución de los delitos relacionados con los intereses financieros de la Unión. Sin embargo, ese artículo también prevé que en el momento de creación de la Fiscalía una decisión europea adoptada por unanimidad del Consejo, previa aprobación del Parlamento y previa consulta a la Comisión pueda determinar la ampliación de las competencias de la Fiscalía Europea a la lucha contra la delincuencia grave de dimensión transfronteriza. En paralelo se han reforzado las bases jurídicas de Europol y Eurojust que tienen ahora un mayor poder operativo y contribuirán al fortalecimiento de la cooperación operativa en estas áreas.

Se han creado mecanismos muy importantes para la eficacia de la lucha contra la delincuencia transnacional. En primer lugar, se establece un listado de delitos en el artículo III-371 para los cuales se permite la adopción de normas mínimas relativas a la definición y sanciones que incluyen terrorismo, la trata de seres humanos, la explotación sexual de mujeres y niños, el tráfico de drogas y armas, el blanqueo de capitales, la corrupción, la falsificación de medios de pago, la delincuencia informática y la delincuencia organizada. Esta innovación de establecer normas mínimas se considera un paso adelante para la lucha efectiva contra las mismas.

Desde otro punto de vista, otra innovación fundamental es la generalización del principio de reconocimiento mutuo de resoluciones judicial y extrajudiciales, que se extiende incluso al ámbito penal. De cara a lograr la eficacia del mecanismo de reconocimiento de resoluciones judiciales se prevé el establecimiento de unas normas mínimas procedimentales que han de respetar todas las resoluciones. Se refieren a la admisibilidad mutua de pruebas entre los Estados miembros, los derechos de las personas durante el procedimiento penal y los derechos de las víctimas de los delitos. En el actual contexto de presión migratoria en nuestro país, llamaríamos la atención sobre el artículo III-268 que subraya que las políticas relativas a control de fronteras, asilo e inmigración y su ejecución se regirán por el principio de solidaridad

y de reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros, también en los aspectos financieros<sup>144</sup>.

La comunitarización es importante, especialmente, en relación a los procedimientos de toma de decisiones. Se ha mencionado ya como desaparecen los instrumentos especiales del Tercer Pilar y se someten a los propios de la Unión Europea, leyes, leyes-marco, reglamentos y decisiones. La consecuencia fundamental será el efecto directo de la normativa europea en esta área. Incluso, con efecto retroactivo, se ha decidido la transformación de los antiguos Convenios suscritos en esta área en Leyes y Leyes-marco de la Unión con todas sus consecuencias.

Como regla general la aprobación de la legislación y las decisiones se somete a la mayoría cualificada y al procedimiento legislativo ordinario, con participación plena del Parlamento Europeo. Será así para el asilo y la inmigración, la cooperación judicial en asuntos civiles y la aproximación de legislaciones penales relacionadas con delitos especialmente graves y de dimensión transfronteriza. La unanimidad y un procedimiento especial se mantendrán para cuestiones de naturaleza más sensible. En este sentido, según el artículo III-269.3 las medidas relativas al derecho de familia con repercusión transfronteriza sigue sujetas a unanimidad y un procedimiento especial que sólo contempla la consulta al Parlamento Europeo. También en el artículo III-270.2 se prevé una decisión del Consejo adoptada por unanimidad que determine los elementos que fijen las normas mínimas relativas al procedimiento penal para el reconocimiento mutuo aparte de las que menciona el artículo<sup>145</sup>. Por unanimidad también podrá ampliarse la lista de delitos cuya definición y sanciones puedan establecerse a través de normas mínimas, según el artículo III-271.1.

El procedimiento de creación de la Fiscalía Europea, previsto en el artículo III-274, contempla igualmente unanimidad del Consejo y aprobación del Parlamento Europeo. Las leyes o leyes marco europeas relativas a la cooperación operativa entre las autoridades policiales de los Estados miembros, según el artículo III-275, tienen también que ser aprobadas por unanimidad del Consejo, previa consulta al Parlamento Europeo. Finalmente, según el artículo III-277, también se someterá a unanimidad y consulta al Parlamento la aprobación de las disposiciones relativas a las condiciones y límites por las cuales autoridades policiales y judiciales de otros Estados miembros podrán actuar en el territorio de otros Estados miembros.

---

<sup>144</sup> En la actual situación que vive España de llegadas masivas de inmigrantes ilegales que ponen de manifiesto la limitación de los recursos de nuestro país en términos materiales, humanos y financieros para luchar contra las mafias cuyas víctimas son los inmigrantes. Resulta, por tanto, muy interesante este principio que no hace más que reconocer la necesidad de la solidaridad hacia aquellos países que por su situación de frontera exterior y especialmente frontera sur sufren una especial presión migratoria.

<sup>145</sup> Las normas mínimas que se adoptarán para garantizar la calidad del reconocimiento mutuo hacen referencia a las pruebas admisibles por los Estados miembros, los derechos de las personas sujetos al proceso penal y los derechos de las víctimas.

En el caso de la cooperación judicial penal, algunos Estados que tenían recelos sobre la repercusión que estas medidas podían tener en sus sistemas jurídicos lograron la introducción del llamado “freno de emergencia”. Se trata en realidad de un “freno-acelerador” en la medida en que impide el bloqueo por parte del Estado miembro que tenga reticencias, al establecer un plazo máximo, y, a falta de acuerdo, permite a los Estados miembros que lo apoyen que establezcan una cooperación reforzada entre ellos<sup>146</sup>. Es preciso recordar aquí como el antiguo Representante Permanente español Javier Elorza defiende que la función de las cooperaciones reforzadas en la Unión hasta el día de hoy ha sido presionar para que negocien a los Estados más reticentes a una medida<sup>147</sup>.

El “freno” se regula en los artículos III-270 y III-271 en relación a la adopción por mayoría cualificada y procedimiento ordinario de determinadas medidas relativas a la cooperación judicial penal, concretamente las normas mínimas para facilitar el reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales y normas mínimas relativas a la definición de los delitos y las penas, que veíamos antes. En caso de que un Estado miembro considere que afecta a aspectos fundamentales de su sistema de justicia penal, podrá solicitar que la cuestión se remita al Consejo Europeo y se paralice el procedimiento legislativo ordinario. El Consejo tendrá un plazo máximo para pronunciarse de cuatro meses y podrá devolver el proyecto al Consejo poniendo fin a la interrupción o bien solicitar de la Comisión o del grupo de Estados que ejerció la iniciativa la presentación de una nueva propuesta de decisión.

Si en los cuatro meses el Consejo Europeo no es capaz de tomar una decisión o, si presentada la nueva propuesta, transcurre el plazo de doce meses sin que haya decisión, un tercio de los Estados miembros pueden decidir seguir adelante con una cooperación reforzada. Tienen que notificarlo al Consejo, Parlamento Europeo y Comisión, tras lo cual se considerará concedida la autorización.

Los avances en el Área de Libertad, Seguridad y Justicia son realmente relevantes y constituyen una importante atribución de competencias, dado que se someten a los procedimientos comunitarios ordinarios todas las cuestiones especiales del actual Título IV del TCE y el tercer pilar del TUE<sup>148</sup>. Esa comunitarización conoce, sin embargo, algunas especialidades debidas a la especial naturaleza de estas cuestiones. La relevancia de la

---

<sup>146</sup> Guy MILTON, Jacques KELLER-NOELLET y Agnieszka BARTOL-SAUREL, *The European Constitution: Its Origins, Negotiation and Meaning*, London, John Harper, 2005, p. 104.

<sup>147</sup> Javier ELORZA CAVENGT, “¿Un núcleo duro para la Europa del futuro?”, *Revista General de Derecho Europeo*, nº 1, 2003, en: <http://www.iustel.com>

<sup>148</sup> Se subraya especialmente los avances la sistematización del capítulo relativo al asilo y la inmigración que lleva a que Del Valle considere “la existencia de la lógica de extranjería en una incipiente entidad política”. Alejandro del VALLE GÁLVEZ, “Extranjería y Tratado Constitucional para Europa”, en: *Libro en homenaje al Profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, op. cit., pp. 1349-1356, esp. la p. 1356.

aportación reside, sin embargo, en su consideración de Alta Política, en que da más democracia y eficacia a un ámbito de preocupación prioritario para los ciudadanos y que dota a la Unión con una verdadera competencia e instrumentos capaces de dotarle de una política interior propia.

Por otra parte, en términos de modelo político-jurídico es especialmente destacable la constitucionalización del principio de reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales y extrajudiciales como norma general de funcionamiento, que descansa sobre la regla de la confianza mutua, no existente hasta hace poco y que sienta las bases para un espacio jurídico común. Este elemento, a nuestro juicio, tiene especial relevancia para la progresiva configuración del constitucionalismo compuesto, caracterizado por las relaciones de integración y complementariedad del sistema jurídico comunitario con los nacionales pero también de los nacionales entre sí.

### **10.3. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL MÉTODO DE CONVENCION PARA LA REFORMA DE LOS TRATADOS: LA POLÍTICA CONSTITUCIONAL SE HACE COMUNITARIA.**

La mayor prueba del éxito de la Convención Europea no es la otra que la constitucionalización del método de Convención para las futuras reformas del Tratado-Constitución. Resulta lógico que la propia Convención propusiera su institucionalización en la política constitucional europea, pero no tanto que esta medida fuera aceptada por la CIG. Esta innovación supone la superación del artículo 48, ratificando que el giro de la política constitucional iniciado en Laeken no tiene vuelta atrás. Además de la propia constitucionalización, del artículo IV-443 la existencia de un método de Convención para la revisión de los Tratados, por contraposición al de CIG, con unas características mínimas concretas, las establecidas por el Tratado-Constitución. La revisión a través de Convención+CIG no es la única prevista inicialmente por el proyecto de la Convención, ya que introducía también las llamadas “pasarelas” con la función de pasar de la unanimidad a la mayoría cualificada o de un procedimiento legislativo especial al ordinario<sup>149</sup>. Se trata, en definitiva, de procedimientos simplificados y en sede comunitaria para la revisión de los Tratados.

La Convención, sin embargo, se vio sobrepasada por el trabajo y uno de los ámbitos donde no pudo debatir fondo y llegar a consensos fue precisamente la división del Tratado-Constitución en dos partes de distintos nivel político, sometiendo la de menor nivel a un procedimiento más

---

<sup>149</sup> Bruno de Witte criticaba respecto a la propuesta de la Convención que las pasarelas estuvieran contempladas en la Parte I, cuando su lugar es la IV de revisión, y que no se previera intervención alguna del Parlamento Europeo y de los Parlamentos Nacionales. Estos dos problemas los enmendará la CIG, como veremos. Véase al respecto: Bruno DE WITTE, “Entrée en vigueur et révision du Traité Constitutionnel”, en: Lucia Serena ROSSI, *Vers une nouvelle architecture de l'Union européenne.*, op. cit., pp. 77-98, esp. la p. 96.

ligero de reforma<sup>150</sup>. Desde luego, esto constituye un problema ya que supondría que incluso una modificación menor de importancia secundaria tuviera que conseguir la unanimidad y seguir todo el farragoso proceso de ratificación nacional. A muchos autores, precisamente, esta circunstancia de que toda reforma tenga que hacerse por unanimidad les lleva a no poder considerar el Tratado-Constitución como una verdadera Constitución<sup>151</sup>. Lo más paradójico del tema es que precisamente la Convención hace suyo, como veíamos en el capítulo 3, el concepto de Constitución como sinónimo de reorganización que permite más claridad. No llega, sin embargo, a recoger la función que tenía esa reorganización inicialmente, la separación del Tratado en dos partes que permitiera procedimientos más flexibles y una mayor eficacia en la reforma<sup>152</sup>.

Este es uno de los ámbitos en que la CIG va a completar eficazmente el trabajo de la Convención, añadiendo al procedimiento general del IV-443, dos procedimientos simplificados, uno para la Parte III en el IV-445 y la generalización de las pasarelas en el IV-444, aplicables a cualquier caso de unanimidad o procedimiento especial del Tratado-Constitución<sup>153</sup>. Así uno de los problemas que planteara Tryantafillou para su consideración como Constitución, como es el que no existiera una jerarquía entre parte verdaderamente constitucional y la de desarrollo podría entenderse superada por la introducción de este procedimiento más flexible para la Parte III<sup>154</sup>.

El artículo IV-443 contempla el procedimiento general de revisión del Tratado-Constitución, sin modificaciones de contenido respecto a la propuesta de la Convención. El procedimiento de revisión se inicia a iniciativa o bien de un Gobierno, la Comisión o el Parlamento Europeo. El Parlamento Europeo consigue así por fin una de sus peticiones más constantes, la de contar con la iniciativa en la política constitucional europea. Las propuestas de revisión se transmitirán

<sup>150</sup> Como sostiene Alain Lamassoure uno de los precios del consenso y del tiempo dedicado en las últimas semanas a las discusiones institucionales fue que no llegara a tratarse seriamente el problema de la revisión de la Constitución. Para cuando se propuso los paquetes de negociación institucional lo copaban todo. Para él es un precio caro a pagar por el consenso institucional en la medida en que hace que "el papiro se convierta en marmol". Véase al respecto: Alain LAMASSOURE, *Histoire secrète de la Convention européenne*, Paris, Albin Michel, 2004, pp. 418-421.

<sup>151</sup> En este sentido, Araceli Mangas sostiene que "Si la reforma del texto constitucional exige la unanimidad no cabe más que rechazar la naturaleza "constitucional" del texto". Araceli MANGAS MARTÍN, *La Constitución Europea*, op. cit., p. 21. Otros autores comparten esta misma visión, señalando que el modo de revisión por unanimidad plantea problemas a su consideración como Constitución. Véase al respecto: Jean-Paul JACQUÉ, "Les principes constitutionnels fondamentaux dans le projet de traité établissant la Constitution pour l'Europe", en Lucia Serena ROSSI, *Vers une nouvelle architecture de l'Union européenne...*, op. cit., pp. 47-62, esp. la p. 52; Dimitris N. TRIANTAFYLLOU, *Le projet constitutionnel de la Convention européenne...*, op. cit., p. 36.

<sup>152</sup> Jean-Luc DEHAENE, David SIMON y Richard Von WEIZSÄCKER, *Las implicaciones institucionales de la ampliación*, Informe de la Comisión Europea, 18 de octubre de 1999.

<sup>153</sup> En relación a la revisión del Tratado-Constitución, véase: Marta CERVERA VALLTERRA, "Los procedimientos de revisión del Tratado Constitucional europeo", en: Valentín BOU FRANCH y María CERVERA VALLTERRA, *Estudios sobre la Constitución Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2006, pp. 271-302; Bruno DE WITTE, "Entrée en vigueur et révision du Traité Constitutionnel", op. cit., pp. 77-98; Eduardo ROIG MOLÉS, "Continuidad y refundación; deliberación y decisión: el proceso de la Convención y la reforma de los Tratados", en: ALBERTI ROVIRA, Enoch, *El Proyecto de nueva Constitución europea: Balance de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004, pp. 17-130, esp. las pp. 118-130; Dimitris N. TRIANTAFYLLOU, *Le projet constitutionnel de la Convention européenne...*, op. cit., pp. 127-137; URREA CORRES, Mariola, "El dilema de la Convención: la búsqueda de una solución alternativa al modelo clásico de reforma de los Tratados", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 14, enero-abril 2003, pp. 265-280.

<sup>154</sup> Dimitris N. TRIANTAFYLLOU, *Le projet constitutionnel de la Convention européenne...*, op. cit, p. 36.



entonces a al Consejo Europeo y a los Parlamentos Nacionales. Este es otro caso de asociación estrecha de los Parlamentos Nacionales a las decisiones de la Unión. Ahora bien con un significado diferente, en este caso no sólo se justifica porque puedan controlar mejor a su Gobierno en el Consejo, sino también porque los Parlamentos Nacionales son actores de la reforma, actores “ex ante” si se convoca una Convención y “ex post” en todo caso a través de la necesidad de ratificación nacional.

El Consejo Europeo, previa consulta al Parlamento Europeo y la Comisión (y al BCE en su caso) aprueba la revisión por mayoría simple y decide la convocatoria de una Convención. Se establece con toda nitidez que la regla general es la convocatoria de la Convención. Ahora bien, el Tratado-Constitución permite que si la entidad de los asuntos a debatir no lo justifica el Consejo Europeo pueda decidir por mayoría simple no convocar la Convención y convocar directamente la CIG. Como se ve, el Parlamento Europeo es pleno actor de la política constitucional en la medida en que de él depende la no convocatoria de la Convención y, consecuentemente, quedar apartado de la revisión del Tratado.

El artículo define en sus rasgos más esenciales qué es una Convención, lo que ya podemos considerar que es el Derecho de la Convención<sup>155</sup>. Dispone que está compuesta por representantes de los Parlamentos nacionales, de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros, del Parlamento Europeo y de la Comisión<sup>156</sup>. Según esto puede verse que algunos de los elementos que estuvieron presentes en la Convención Europea no son definitorios del método de Convención, como es el caso de los representantes de los Estados candidatos que tenga en ese momento la Unión o de observadores de los órganos de la Unión, ni siquiera tampoco uno de los elementos más alabados, la apertura a la sociedad civil. Estos elementos sí podrían considerarse parte del “acquis conférentiel” y ser incorporados a la nueva Convención tanto por parte del Consejo Europeo o de la propia Convención en ejercicio de su poder de autoorganización.

<sup>155</sup> Nos gustaría contrastar lo dispuesto por el proyecto Penélope –el estudio de factibilidad realizado en secreto desde la Comisión Europea-. Penélope también propone para la revisión de la Constitución y las Actas Adicionales 1ª y 2ª - que constituyen el bloque “duro” de constitucionalidad- un procedimiento que también reúne Convención más Consejo Europeo. Las diferencias son importantes: en la composición de la Convención desaparece la Comisión como componente, aunque se expresa que el Presidente de la Comisión será parte. La Convención no decide por consenso sino por unas complicadas mayorías: aprueba su Recomendación por una mayoría de tres tercios de cada una de las tres componentes que reúnan a su vez los votos favorables de tres tercios de los miembros de la Comisión. El Consejo Europeo por su parte ha de aprobar el acto de reforma por cinco sextos, tras lo cual la enviarán a los Estados miembros para su ratificación. Véase al respecto el artículo 101 de Penélope. COMISION EUROPEA, *Estudio de viabilidad. Contribución a un Anteproyecto de Constitución de la Unión Europea. Documento de trabajo*, 4 de diciembre de 2002.

<sup>156</sup> Es también destacable que el Tratado-Constitución no da ninguna indicación respecto a la proporción numérica que han de respetar unas y otras componentes en la Convención. No se trata de algo superfluo dado que la composición que se mantuvo fija de la Convención Europea a la de la Carta en el futuro ya no puede ser mantenida. Hay que tener en cuenta que, por muy pronto que se convoque la próxima Convención, la Unión Europea contará con veintisiete Estados miembros. Sin contar con la representación posible de los nuevos candidatos tendríamos que la representación estatal reduciría enormemente la participación europea si ésta no se corrige igualmente a la alza. Igualmente las instituciones europeas tendrían problemas para representar equitativamente la mayor complejidad que introducen más Estados miembros. La composición de la Convención en todo caso ha de velar por una representación equitativa de ambas legitimidades, que no siempre es sólo en términos numéricos sino también en recursos materiales.

Dispone además que la Convención ha de revisar los proyectos de reforma y adoptar una recomendación por consenso. De esta disposición podemos verificar aquello de que la Convención Europea con su trabajo y determinación definió qué era una Convención. En esta propuesta la cuestión de debatir distintas propuestas y presentar cada una con su apoyo ya ha quedado apartada. La Convención sólo se contempla para adoptar una recomendación, un texto único y, además, por consenso<sup>157</sup>. La regla de decisión que sugirió Herzog para la Convención de la Carta se ha convertido en definitiva de la Convención, resultando constitucionalizada. Como se ve, las normas en relación al funcionamiento de la Convención son mínimas y dejan fuera a muchos de los elementos que consideramos definitivos del método de Convención. Sin embargo, como ocurre hoy día con el llamado “*acquis conférentiel*” nada obsta para que activos como la publicidad, la asociación de la sociedad civil, el papel de las familias políticas encuentren su preservación en forma de “*acquis conventionnel*”<sup>158</sup>.

El resto del procedimiento sigue las pautas del actual artículo 48 del TUE: la posterior CIG aprueba las modificaciones a los Tratados de “común acuerdo” y el Tratado firmado entrará en vigor cuando haya sido ratificado conforme a sus reglas constitucionales internas. Estos aspectos que no se cambian muestran una continuidad con la actual política constitucional europea y hacen que muchos autores subrayen que seguimos en presencia de Tratados internacionales. Quizás el mayor problema político a futuro es que no contempla el efecto del incremento del número de Estados miembros y se pone en riesgo que una reforma que no haya sido ratificada por un pequeño Estado no pueda entrar en vigor para nadie<sup>159</sup>. En la forma de ratificación además persiste una ausencia que impide que podamos establecer la igual participación de las dos fuentes de la legitimidad europea en la política constitucional como es la falta de dictamen conforme del Parlamento Europeo –su aprobación o ratificación– para la entrada en vigor de la reforma. Como se ve, todavía quedan ámbitos para mejorar la política constitucional europea en las futuras revisiones del Tratado-Constitución.

El artículo IV-445 recoge un procedimiento simplificado para la revisión de la Parte III, relativa a las políticas e instituciones de la Unión Europea. Dispone que a iniciativa de un Gobierno, el Parlamento Europeo o la Comisión; Consejo Europeo pueda decidir por unanimidad la modificación de disposiciones pertenecientes a la Parte III, previa consulta al Parlamento, a la

<sup>157</sup> Como ocurre también con el actual artículo 48 del TUE, esta disposición en algunos aspectos resulta un poco vaga. Así no dispone nada en relación a qué plazo tendrá la Convención para consensuar su propuesta o qué pasaría en el caso de que ese consenso sobre una propuesta única no pueda alcanzarse. No se prevé ninguna alternativa a la situación de no decisión de la Convención, dado que parece excluida la posibilidad de que presente alternativas. Este artículo desde luego muestra una confianza ciega en los milagros que produce la “química de la Convención”.

<sup>158</sup> Cabe así subrayar que ninguna CIG ha puesto en cuestión los elementos del “*acquis conférentiel*”; así, aunque no se recoja en el Tratado nunca se ha pensado en dejar a la Comisión fuera de la mesa de negociación. Sin embargo, confiar a las prácticas tiene un importante riesgo ya que no ofrece ninguna seguridad jurídica.

<sup>159</sup> En cualquier caso la problemática ligada a la no previsión de alternativas a la ratificación de todos los Estados miembros y su aplicación concreta a la crisis constitucional que vive hoy día la Unión Europea se examinarán en el próximo capítulo.

Comisión y, en su caso al BCE. Esa decisión europea tiene que ser ratificada por los Estados miembros conforme a sus normas constitucionales internas. Presenta una limitación y es que no puede servir para ampliar en ningún caso las competencias de la Unión.

Se trata de un procedimiento semiautónomo de revisión, similar a los que puntualmente recoge hoy el TCE para cuestiones como, por ejemplo, la ampliación de derechos pertenecientes a la ciudadanía europea. Permite la revisión más flexible de la Parte III, estableciendo una diferenciación de hecho de ésta respecto a las otras Partes, que sólo se pueden revisar a través del procedimiento general de Convención+CIG. No obstante, plantea un límite material de importancia y es que no permite la atribución de nuevas competencias, para lo cual habrá que recurrir obligatoriamente a una revisión del Tratado-Constitución por el procedimiento de Convención+CIG<sup>160</sup>.

Por último, el artículo IV-444 contempla las llamadas “pasarelas”, estas cláusulas generales son trasladadas de la Parte I donde las recogiera la Convención a la IV de revisión de los Tratados, lo que parece más oportuno. Además, a lo largo del texto prevalecen casos concretos de “pasarela” conforme a procedimientos específicos. Las pasarelas pueden calificarse de elementos “federalizadores” en la medida en que sólo son de una dirección. Esto es, permiten avanzar en el sentido de más integración –paso de unanimidad a mayoría cualificada o paso de un procedimiento especial al procedimiento legislativo ordinario-. Sin embargo, no encuentran aplicación en sentido contrario. Es preciso matizar en cualquier caso que el procedimiento general de pasarela es un tanto complejo en la medida en que no sólo ha de alcanzar la unanimidad del Consejo Europeo sino que puede ser paralizado por la oposición de un solo Parlamento Nacional.

El artículo IV-444 dispone que cuando esté previsto que el Consejo se pronuncie por unanimidad, el Consejo Europeo puede decidir por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo -que se pronuncia por mayoría de miembros-, que a futuro esa decisión pase a ser por mayoría cualificada, con la excepción de las decisiones con repercusiones militares o en el ámbito de la defensa<sup>161</sup>. Igualmente cuando una Ley o Ley-marco tenga que adoptarse a través de un procedimiento especial, el Consejo Europeo puede decidir por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo que se pronuncia por mayoría de

---

<sup>160</sup> En relación a la flexibilidad, la actuación de la Unión en supuestos no cubiertos por la Parte III pero que sea necesaria para alcanzar los objetivos de la Constitución ya hemos visto la importancia de la llamada cláusula de flexibilidad o de imprevisión del artículo I-18. Cabe recordar, sin embargo, como se deduce de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que esta cláusula no puede utilizarse tampoco para la atribución de nuevas competencias a la Unión más allá del marco general de los Tratados. Véase al respecto: Andrea BIONDI, “Les compétences normatives de l’Union”, en: Lucia Serena ROSSI, *Vers une nouvelle architecture de l’Union européenne...*, op. cit., pp. 99-114, esp. la p.101.

<sup>161</sup> La Convención Europea no contempló la prohibición de utilizar pasarelas en el caso de los ámbitos militares y de la defensa, se consideraban que estos ámbitos ya estaban suficientemente protegidos por la unanimidad necesaria en el Consejo Europeo. Sin embargo, esta disposición que se repetirá en el caso de las cooperaciones reforzadas ha sido uno de los “red-lines” del Gobierno británico que no tuvieron más remedio que ser aceptados por la CIG.

miembros, que se someta al procedimiento legislativo ordinario. En los dos casos, es preciso transmitir la propuesta a los Parlamentos Nacionales, que tienen un plazo de seis meses para pronunciarse. En el caso de que un Parlamento Nacional se posicione en contra el Consejo Europeo no podrá tomar esa decisión.

La CIG ha hecho más complicado y exigente el mecanismo de pasarela ya que la Convención sólo preveía la comunicación a los Parlamentos Nacionales pero no, como es el caso de la redacción final, el veto a la reforma en manos de un solo Parlamento Nacional. Nos parece conveniente asociar con poder de decisión a los Parlamentos Nacionales en una especie de ratificación “ex ante” a la revisión simplificada de la Unión. Sin embargo, es excesivo teniendo en cuenta en número actual y el futuro de miembros de la Unión dejar en manos de un solo Parlamento Nacional la posibilidad de bloquear el conjunto de la reforma. Esto puede dejar sin efecto este procedimiento que buscaba la eficacia y la adaptación de la Unión. Hubiera sido más lógico seguir normas parecidas a las del procedimiento de control de subsidiariedad y parar la revisión en el momento en que hubiera sido vetada por un tercio, por ejemplo, de Parlamentos Nacionales. Esto permitiría la oposición a la revisión por un interés europeo y no simplemente nacional.

Además de la pasarela general, la propuesta de la Convención y el texto aprobado por la CIG contemplan “pasarelas” concretas referidas a disposiciones determinadas del texto<sup>162</sup>. Así, el artículo I-40.7 relativo a la PESC dispone que el Consejo Europeo puede adoptar una decisión europea que establezca que el Consejo se pronuncie por mayoría cualificada cuando la Parte III disponga la unanimidad. El artículo I-55.4 prevé el mismo procedimiento para que la aprobación de la ley europea con el Marco Financiero plurianual pueda hacerse por mayoría cualificada.

Por su parte, el artículo III-422, relativo a las cooperaciones reforzadas que en el seno de ésta el Consejo Europeo podrá decidir qué decisiones por unanimidad serán tomadas a futuro por los participantes por mayoría cualificada así como que decisiones que han de tomarse conforme a un procedimiento especial lo sean por el ordinario. Este artículo establece específicamente la prohibición de que se aplique a los asuntos con repercusiones militares o en el ámbito de la defensa. Las pasarelas concretas, frente a la general, constituyen un procedimiento mucho más simple y, en este caso, verdaderamente eficaz en la medida en que no se prevé ningún poder de bloqueo en manos de los Parlamentos Nacionales. Estas sí parece que puedan ponerse en marcha, las otras tienen que superar más obstáculos.

---

<sup>162</sup> En lo relativo a la dualidad de regulación de las pasarelas, entendemos que allí donde existe una pasarela “especial” ésta se aplica con preferencia a la general. Sorprende, sin embargo, la diferente exigencia de una y otras, sobre todo en el caso de cuestiones políticamente tan sensibles como la PESC o el Marco Financiero Plurianual. Sin embargo, también puede ser que en estos ámbitos los Gobiernos quieran garantizarse la libertad de acción respecto a sus Parlamentos Nacionales.

La constitucionalización del método de CIG tiene importantísimos efectos políticos para la construcción europea como es la comunitarización del reducto más internacional de la Unión, el de la revisión de los Tratados. Existe comunitarización en la medida en que la revisión de los Tratados se somete a una institución propia de la Unión y a la doble legitimidad, donde lo intergubernamental y lo europeo están igualmente representados. Así la política constitucional se democratiza en parte sin despojar del control a los Gobiernos de los Estados<sup>163</sup>.

Como se ha mostrado en las dos experiencias de Convención existentes hasta la fecha, este órgano por su mayor legitimidad política ha generado en los dos casos una dinámica política que ha impedido una alteración en profundidad de su propuesta por el Consejo Europeo o la CIG posteriores. La reforma del método de revisión de los Tratados tiene como consecuencia directa un mayor grado de autonomía de la Unión Europea como sistema político, en la medida en que hasta en su revisión ya no depende en exclusiva de la voluntad de una Conferencia de Gobiernos de los Estados como amos de los Tratados. Por ello, la misma constitucionalización de la Convención como método de revisión supone un desarrollo fundamental del modelo político de la Unión, que ya no somete su reforma a un ente extraño sino a una institución propia, lo que incrementa su autonomía como politeia singular.

#### **10.4. LA EXPLICITACIÓN CONSTITUCIONAL: APERTURA DE LA FASE DE CONSTITUCIONALIZACIÓN Y PASO A LA ESTRATEGIA FEDERAL.**

El análisis de las aportaciones de las Partes constitucionales del Tratado-Constitución –Parte I y II- al modelo de la Unión Europea realizado a lo largo de los dos últimos Capítulos 9 y 10, nos lleva a distintas conclusiones. En primer lugar, el Tratado-Constitución no procede solamente a una reorganización de los Tratados existentes sino que presenta aportaciones muy relevantes en términos políticos. En segundo lugar, el Tratado-Constitución lleva a cabo la explicitación política de la Unión Europea y contribuye por tanto a su mayor desarrollo y autonomía.

Tercero, el Tratado-Constitución, hijo de la Convención, no supone una ruptura con lo anterior, sino que predominan los elementos de continuidad, aunque existan también relevantes innovaciones. Cuarto, en comparación con los modelos de revisión de la mutación, el Tratado-Constitución supone un salto cualitativo no pudiendo defenderse que sea una revisión en la línea de las cuatro anteriores. Y en quinto y último lugar, el Tratado-Constitución corona la

---

<sup>163</sup> Koen LENAERTS y Piet VAN NUFFEL, “La Constitution pour l'Europe et l'Union comme entité politique et ordre juridique”, op. cit., pp. 118-121.

etapa de la mutación, produciendo la constitucionalización explícita e inaugurando la estrategia federal de integración.

1. El Tratado-Constitución es mucho más que una reorganización y simplificación de los Tratados existentes: introduce aportaciones muy relevantes al modelo político europeo. El Tratado-Constitución ha llevado a cabo tanto la simplificación y racionalización del Derecho Originario existente como la explicitación política constitucional de la Unión Europea. Algunos actores políticos, fundamentalmente miembros del Gobierno británico, y parte de la doctrina, sostienen que el Tratado-Constitución ha racionalizado el acervo más que lanzar una nueva fase de la integración. Esto no es así, el Tratado Constitucional recoge todas las innovaciones introducidas en las reformas del pasado y añade cambios significativos a la Unión Europea.

Incluso, aceptando esa valoración minimalista, es preciso afirmar que la reorganización y clarificación de los Tratados anteriores y su denominación como Constitución ya supone, en sí misma, un valor añadido a lo existente y un cambio en el modelo del Derecho Originario europeo. Al examinar el modelo introducido por las CIGs, concluíamos que el modelo resultante no constituían bases normativas claras y aceptadas. Por el contrario el resultado del nuevo método de política constitucional que es la Convención serán esas bases normativas claras, cuya aceptación se ha ratificado además por la Convención y la posterior CIG.

La revisión de los Tratados había estado presidida por la búsqueda de la democracia, la eficacia y la transparencia: estos objetivos se han logrado en un buen número de casos. La democracia y la transparencia se benefician de la adopción de una estructura constitucional en las dos primeras partes del Tratado-Constitución, de la definición precisa de la naturaleza de la Unión Europea, sus valores, objetivos, competencias y alcance y jerarquía de los instrumentos jurídicos. La democracia, además, se ve reforzada por la constitucionalización de la Carta de Derechos Fundamentales y el establecimiento del principio de la democracia participativa junto a la democracia representativa. Igualmente se fortalece la dimensión democrática del sistema europeo con la instauración de la regla general de que las decisiones se toman por el Consejo y el Parlamento, que han de actuar en público en su función de legisladores. Ambas autoridades adoptarán también en pie de igualdad el presupuesto de la Unión Europea.

La eficacia aparece reforzada a través de la extensión de la mayoría cualificada, de la introducción de nuevos instrumentos como la personalidad jurídica o de nuevas instituciones como el Presidente de la Unión Europea o el Ministro de Asuntos Europeos y su Servicio Europeo de Acción Exterior. Tanto la comunitarización del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia como las nuevas instituciones de la defensa europea buscan la eficacia de la actuación común europea en estas áreas donde el ciudadano pide respuestas. Por otra parte, incluso, se

garantiza la posibilidad de seguir avanzando a pesar de que la Unión cuente cada vez con más Estados miembros y más diversos entre sí a través de la flexibilización y generalización del procedimiento para establecer cooperaciones reforzadas.

2. El Tratado-Constitución lleva a cabo la explicitación de la naturaleza política de la Unión Europea y contribuye, con ello, a un desarrollo del propio modelo europeo. La aportación fundamental del Tratado-Constitución, sin embargo, es la explicitación de la naturaleza política de la Unión Europea. Por ello su instrumento presenta las funciones de una Constitución en la medida en que recoge el contrato social y las relaciones de la Unión con sus dos fuentes de legitimidad, ciudadanos y Estados. En el análisis empírico del Tratado-Constitución elemento por elemento hemos concluido que, antes que la innovación, se produce una constitucionalización y explicitación del modelo europeo, conformado evolutivamente tanto por decisiones políticas y actuaciones de las instituciones, por los pronunciamientos del Tribunal de Justicia o a través de otro tipo de interacciones y dinámicas generadas.

Se ha definido y explicitado así la doble legitimidad -europea y nacional-, el modelo de funcionamiento del federalismo intergubernamental, sus valores, objetivos y símbolos, que su norma básica es una Constitución, su perfil jurídico y político como actor internacional, los principios de relación entre Estados y la Unión, el sistema competencial, los parámetros para la protección de los derechos fundamentales e, incluso, la peculiaridad de su funcionamiento democrático conforme a las reglas. Aún cuando todas estas disposiciones sean nuevas en un texto de Derecho Originario europeo, no se ha producido una innovación sino la constitucionalización de lo existente.

La Constitución Europea, por tanto, presenta la virtud de explicitar la politicidad de la Unión Europea, y no sólo ante los técnicos, sino sobre todo ante la ciudadanía. Ya se han visto los efectos de esa explicitación del carácter político de la Unión Europea: los debates desatados en un buen número de Estados. Aunque hayan llevado al rechazo del Tratado Constitucional se ha debatido sobre la Unión Europea en términos políticos, sobre su naturaleza, en cómo afecta al Estado nación, en cómo afecta a la vida cotidiana del ciudadano, cuál es su lugar en el mundo. La Unión Europea comienza a ser percibida en el debate público transnacional, para bien o para mal, como un sistema político, debatiéndose pública y apasionadamente sobre sus valores, objetivos o formas de actuación.

Pase lo que pase con el Tratado Constitucional, la Unión Europea ya nunca volverá a ser considerada como una mera aventura económica, sólo como un mercado y una moneda. El Tratado Constitución contribuye a la existencia de una Unión Europea que quiere ser comprensible a sus ciudadanos y que quiere ser percibida como política, lo que supone una

ruptura frente al modelo anterior, en que ningún Tratado se redactó pensando en la ciudadanía. Así, el Tratado-Constitución supone ya con la explicitación política de la Unión una evolución en el propio modelo europeo: rubrica el paso de un sistema de gestión de la integración económica a una politeia original y cada vez más democrática.

3. En el modelo europeo del Tratado-Constitución predominan los elementos de continuidad sobre los de cambio y se asume el modelo político anterior, por lo que no se produce una refundación de la Unión. Del examen del modelo introducido por el Tratado-Constitución vemos que la explicitación de la naturaleza política de la Unión es una innovación sustancial en sí misma. También el propio Tratado-Constitución introduce otros elementos nuevos al modelo europeo, que incidirán en el mismo. Entre las aportaciones que constituyen una innovación para el modelo político europeo cabe citar el propio Tratado-Constitución, el papel de los Parlamentos Nacionales como garantes de las competencias nacionales, el derecho de retirada de los Estados miembros, instituciones como el Presidente de la Unión Europea, el Ministro de Asuntos Exteriores o el Servicio Europeo de Acción Exterior o nuevos instrumentos muy ambiciosos en el ámbito de la defensa europea.

Todas estas aportaciones novedosas, como ha ocurrido siempre, son susceptibles de incidir en el modelo europeo, quizás alterándolo significativamente, lo que sólo el tiempo dirá. Sin embargo, en la medida en que en el Tratado-Constitución se ha explicitado la realidad actual del modelo europeo y que predominan los elementos de continuidad sobre los de cambio no se puede afirmar que estemos en presencia de una “nueva Unión Europea” o que se haya producido una refundación de la Unión. Todo lo contrario, el Tratado-Constitución asume todo lo producido en los años del proceso de integración y no renuncia a lo aportado por la construcción constitucional gradual, progresiva e incremental propia del proceso de integración europea desde sus orígenes. La realidad ratifica la opinión de la doctrina jurídica de existencia de límites materiales a la revisión de los Tratados, constituidos por el acervo del sistema político y jurídico desarrollado.

De todos los puntos examinados en este capítulo surge la conclusión de que se ha producido una constitucionalización de la Unión Europea, sin que exista una refundación de la misma entendida como la creación de un sistema político “ex novo”. Por el contrario, se toman todos los elementos políticos previos, desarrollándolos y consolidándolos, en ocasiones creando instituciones jurídicas nuevas que siguen la misma línea política. Por ello, no podemos considerar ni que el fruto del proceso constituyente sea una mera “simplificación y codificación” de los Tratados internacionales preexistentes, ni que cree un nuevo sistema político europeo.



4. El Tratado-Constitución no puede enmarcarse en la tendencia de los Tratados de la mutación, sino que supone un salto cualitativo. La revisión llevada a cabo por el Tratado-Constitución es mucho más amplia y ambiciosa que cualquiera de los resultados de las CIGs de la mutación. Es la primera vez en la historia de la construcción europea que se aborda una reforma global y que ésta culmina en la reorganización y *rerredacción* del conjunto de los Tratados siguiendo la idea fuerza de acercar Europa a los ciudadanos, a través de incrementar la democracia, la transparencia y la eficacia del sistema. Las CIGs, por el contrario, se habían contentado con reformar algunos aspectos de los Tratados anteriores o, como mucho, anexasles Tratados añadidos.

El Tratado-Constitución se aparta sustancialmente de la lengua de los Tratados y los métodos de las CIGs para introducir conceptos y elementos constitucionales, consecuencia de que por primera vez los redactores constitucionales europeos no son diplomáticos sino políticos. El lenguaje y el modelo ya no es diplomático sino político, en la medida en que es hijo de un órgano, la Convención Europea, que es político. Los diplomáticos negocian Tratados entre Estados, pero es más propio de los políticos redactar textos dirigidos al ciudadano. El Tratado-Constitución de la Convención Europea en sus dos primeras partes es el primer texto de Derecho Originario europeo dirigido expresamente al ciudadano. La Convención no es sólo una pieza fundamental del proceso de constitucionalización sino que también contribuye activamente a ésta, es el actor fundamental de ésta. Su Tratado-Constitución presenta la finalidad expresa de *traducir* la complejidad del sistema político europeo para ser comprendido por los ciudadanos.

La reforma realizada por la Convención presenta un componente diferente a las de las llevadas a cabo por las CIGs. En el caso de estas últimas predominan la atribución de competencias sobre la democratización del sistema. La función del Tratado-Constitución, por el contrario, no es la atribución de competencias, que es mínima sino la profundización del modelo político, su democratización y explicitación. Los Tratados protagonizados por los Estados fueron los protagonistas de la fase de mutación pero, en este momento, para la mayor integración ya no es relevante la atribución de nuevas competencias, función limitada por su naturaleza. La función del Tratado-Constitución es la de consolidar y perfeccionar el sistema político europeo.

Esta reforma romperá la tendencia de las CIGs encadenadas, y por consiguiente el modelo político de integración suave y permanente de la mutación. Frente a las CIGs no deja flecos ni incluye cláusulas de *rendez-vous* que obliguen a la convocatoria de otra reforma. Por el contrario, las Partes constitucionales introducen un modelo más estable con mayor posibilidad de cambiar sin tener que revisar los Tratados, ya que contiene numerosas disposiciones que permiten una cierta flexibilidad. Se busca el objetivo de cualquier texto constitucional, asegurar

su mayor duración en el tiempo, a pesar de que es improbable que sea tanto como una generación como sugería Giscard. Incluso se incluyen disposiciones para asegurar la flexibilidad de la Parte III, como son las pasarelas de distintos signo y sujetas a diferentes procedimientos, la regla general de que los cambios de composición de las instituciones pueden ser adoptados por las instituciones ordinarias así como procedimientos flexibles de revisión.

5. El Tratado-Constitución corona y pone fin a la etapa de la mutación, inaugurando una nueva fase en la integración, de constitucionalización explícita, conforme a una estrategia nueva, abiertamente federal. El proceso político que ha desembocado en la firma del “Tratado por el que se establece una Constitución para Europa” en Roma el 29 de octubre de 2004 es un proceso de constitucionalización, en el sentido de explicitación política del modelo de la Unión. Así para nosotros la constitucionalización puede ser definida como un proceso en el cual van incorporándose elementos constitucionales a un sistema político, proceso que con anterioridad sólo se ha experimentado en el seno del Estado pero que puede ser desligado de éste.

La Constitución en sentido amplio tiene dos elementos fundamentales: su carácter contractual y su función de limitar el ejercicio del poder público en beneficio de los ciudadanos. Ambos caracteres pueden predicarse del actual Tratado-Constitución, que puede ser entendido como Constitución tanto en su sentido material como funcional. No puede olvidarse el vínculo estrecho entre constitucionalización y democratización, objetivo éste ligado estrechamente al primero. Por tanto, la constitucionalización explícita busca la progresiva democratización del modelo europeo, conforme a sus propias reglas de funcionamiento.

Las etapas del proceso político de la integración europea son hasta hoy día dos: la fase de la Comunidad hasta 1979 donde el método es económico y, a partir de esa fecha, de mutación de una Comunidad económica entre Estados miembros a una Unión política que va desarrollando una sustantividad propia. El proceso político de debate sobre el futuro de Europa, a nuestro juicio, supone el culmen de la mutación y la aprobación del Tratado Constitucional el fin de esta fase, al producir la explicitación de la naturaleza política de la Unión Europea. Por tanto, se abre una nueva etapa en la construcción europea, la de constitucionalización o, si se quiere, la de la Unión Europea política que asume como requisito fundamental su progresiva democratización.

Con el Tratado-Constitución se abandona la estrategia funcionalista de los pequeños pasos, conducida desde las CIGs, que simplemente introducían objetivos y etapas pero que nunca se pronunciaban sobre los aspectos políticos del modelo ni sobre el objetivo final. Se asume un método federal de integración en la medida en que las características básicas del modelo

quedan definidas y aunque mejorables y profundizables algunas de ellas, se sustentan sobre un amplio consenso. La definición de la Unión, la delimitación de competencias, las relaciones con sus dos componentes –Estados y ciudadanos-, el establecimiento de reglas sobre su funcionamiento democrático, etc. revelan que se ha levantado el tabú sobre la adjetivación del modelo político europeo, y que esto revela el paso a una estrategia abiertamente federal.

En conclusión, el Tratado-Constitución produce una evolución en el modelo político, si bien no lineal con la anterior tendencia, sino más bien un salto cualitativo. Se produce una revolución en el método de la integración; se experimenta una explicitación política del modelo político europeo y no en cualquier sentido, sino recogiendo los rasgos propios que identifican a las democracias occidentales, se produce una constitucionalización. El Tratado-Constitución, por tanto, ya ha abierto la etapa de la constitucionalización de la Unión, la de la percepción por parte de la ciudadanía de sus rasgos políticos y de su objetivo de integración política, constituyendo un paso más hacia la “Unión cada vez más estrecha”.



## **CAPÍTULO 11: LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA Y LA CRISIS DE RATIFICACIÓN DEL TRATADO-CONSTITUCIÓN (2005-2006)**

### **11.1. INTRODUCCIÓN: LA CRISIS DE RATIFICACIÓN Y SU REPERCUSIÓN EN EL PROCESO DE CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA.**

El Tratado-Constitución se firmaba en Roma el 29 de octubre de 2004, comenzaba la fase de ratificación por los veinticinco Estados miembros “conforme a sus normas constitucionales nacionales”. Unos Estados habían elegido la ratificación parlamentaria; otros, por dar mayor relevancia a este Tratado-Constitución, o por ser lo usual para ellos elegían la fórmula del referéndum. A finales de 2004 se producían las primeras ratificaciones de origen parlamentario, España celebró un referéndum que resultó positivo en febrero, distintos Estados iban ratificando.

La crisis se produjo a fines de mayo de 2005, cuando tras un debate animado y participativo en Francia, el referéndum salía negativo. Pocos días después, los Países Bajos experimentaba la misma realidad, los ciudadanos votaban mayoritariamente “no” a la Constitución Europea en el primer referéndum celebrado en ese país. Desde entonces, la Unión Europea se encuentra sumida en una “pausa para la reflexión” en la ratificación, no se da por muerto el Tratado, otros siguen ratificando, pero nadie dice qué se hará. Simplemente se está esperando a condiciones políticas más favorables a la profundización del proyecto político.

En este capítulo intentaremos responder a la pregunta de si la crisis de ratificación abierta en torno al Tratado-Constitución deja sin efecto la explicitación política del proceso de la Convención, plasmada en el propio Tratado-Constitución. Trataremos de verificar la hipótesis de que la crisis de ratificación del Tratado-Constitución no impide que la constitucionalización se

produzca. Aún en el caso extremo de que este Tratado-Constitución no llegue a entrar en vigor, a nuestro juicio, la explicitación política, esto es, la percepción de la naturaleza política de la Unión Europea se habrá producido. Valoraremos, por tanto, estos dos últimos años desde la firma del Tratado-Constitución y como muestran la necesidad de Constitución y cómo se está aplicando.

En primer lugar, analizaremos las reglas relativas a la ratificación por parte de los Estados miembros y los procedimientos a través de los cuales se realizan. A continuación, expondremos el proceso político de la fase de ratificación, Estado miembro por Estado miembro. En tercer lugar, se analizarán desde un punto de vista político las ratificaciones producidas hasta enero de 2006, la del Parlamento Europeo y las de dieciocho Estados miembros.

Seguidamente, expondremos las negativas francesa y neerlandesa, su lectura política y su repercusión para la Unión. La situación del actual proceso político, la “pausa” y las salidas propuestas durante la misma se expondrán someramente a continuación, para terminar analizando los efectos políticos ya producidos por el Tratado-Constitución y la irreversibilidad de la constitucionalización. Para ayudar al seguimiento de este artículo se han elaborado tablas analíticas. Así en el anexo se incluye una tabla sobre la situación de la ratificación en el otoño de 2005<sup>1</sup>. Además, se ha elaborado otra tabla de análisis con las “vigencias anticipadas” del Tratado-Constitución, esto es, las disposiciones que se están aplicando, aún antes de su entrada en vigor<sup>2</sup>.

## **11.2. LA RATIFICACIÓN DEL TRATADO-CONSTITUCIÓN POR TODOS LOS ESTADOS MIEMBROS CONFORME A SUS NORMAS CONSTITUCIONALES: LA LLAVE NACIONAL DE LA POLÍTICA CONSTITUCIONAL.**

La ratificación del Tratado-Constitución por los veinticinco Estados miembros, según lo dispuesto por el artículo 48 del TUE, sigue siendo el requisito fundamental para su entrada en vigor<sup>3</sup>. La ratificación constituye la fase nacional del proceso de revisión de los Tratados y se hace por cada Estado conforme a sus reglas constitucionales internas<sup>4</sup>. Para que un Tratado

<sup>1</sup> Véase el cuadro nº 9 del Anexo IV.

<sup>2</sup> Las vigencias anticipadas se relacionan en el cuadro nº 10 del Anexo IV.

<sup>3</sup> En relación a la ratificación de los Tratados europeos, véase: Bruno DE WITTE, “La dimensión nacional de la reforma de los Tratados Europeos: evolución y debates recientes”, en: Marta CARTABIA, Bruno DE WITTE y Pablo PÉREZ TREMPES (Dir.), *Constitución Europea y Constituciones Nacionales*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005, pp. 193-217; Tania GROPPPI, “La revisione della Costituzione”, en: Enrique ALVÁREZ CONDE y Vicente GARRIDO MAYOL (Dir.), *Comentarios a la Constitución Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004, pp. 219-246; Jacques ZILLER, *The European Constitution*, The Hague, Kluwer, 2005, pp. 154-160.

<sup>4</sup> La ratificación es un acto unilateral de derecho internacional, por el que el más alto órgano del Estado manifiesta el consentimiento respecto a un Tratado previamente firmado por los representantes del Estado. La ratificación debe notificarse a las otras partes o al depositario, de acuerdo con el procedimiento que establezca el propio Tratado. Véase

européo pueda entrar en vigor es necesario que sea ratificado por la totalidad de los Estados miembros, ya que así lo dispone el TUE en su artículo 48<sup>5</sup>. Este rasgo del requerimiento de ratificación es una herencia del origen iusinternacionalista de las Comunidades Europeas y es hasta más exigente y oneroso que los procedimientos de ratificación de muchos Tratados Internacionales, que requieren la ratificación por determinadas mayorías de los Estados miembros que los firmaron para que entren en vigor.

Los problemas en la ratificación de un Tratado originario o de reforma no son una novedad en el proceso de integración europea. Puede recordarse, en primer lugar, la fallida aventura de la creación de la Comunidad Europea de Defensa en 1954, cuando la Asamblea Nacional francesa rechazó su ratificación<sup>6</sup>. En la etapa de la mutación, hasta en dos ocasiones dos referenda negativos han estado a punto de hacer fracasar una reforma: el referéndum celebrado en Dinamarca para ratificar el Tratado de Maastricht en 1992 y el de Irlanda de ratificación del Tratado de Niza en 2001<sup>7</sup>. En el primer caso, la creación de la CED quedó abortada, en los de las crisis de la etapa de la mutación, el Consejo Europeo se las arregló para conseguir una segunda ratificación positiva<sup>8</sup>. Sin embargo, la vigencia de los cuatro Tratados de la mutación –Acta Única Europea, Maastricht, Amsterdam y Niza– se producía en todos los casos con retraso respecto a la vigencia prevista<sup>9</sup>.

---

al respecto: Fernando M. MARIÑO MENÉNDEZ, *Derecho Internacional Público. Parte General*, Madrid, Trotta, 2005, pp. 305-306.

<sup>5</sup> En la integración europea se han debatido otras propuestas que no sean la ratificación unánime para la entrada en vigor de los nuevos Tratados. En este sentido, el Proyecto de Tratado de la Unión Europea –conocido como proyecto Spinelli– disponía en su artículo 82, que cuando una mayoría de Estados miembros que reuniera a dos tercios de la población hubiera ratificado se reunirían para decidir de común acuerdo los procedimientos y la fecha en vigor del Tratado y las relaciones con los que se quedaran fuera. Por su parte, el proyecto Penélope, en su artículo 101, propone distintas mayorías para la ratificación de la revisión según la importancia de la parte a ratificar: el núcleo duro de constitucionalidad podría entrar en vigor cuando fuera ratificado por una mayoría de cinco sextos de los Estados miembros y las demás cuando hubieran sido ratificados por tres cuartos de los Estados miembros. Véase respectivamente: PARLAMENTO EUROPEO, *Proyecto de Tratado de la Unión Europea*, 14 de febrero de 1984, *Bol. CE*, 2/1984; COMISIÓN EUROPEA, COMISIÓN EUROPEA, *Estudio de viabilidad. Contribución a un Anteproyecto de Constitución de la Unión Europea. Documento de trabajo*, 4 de diciembre de 2002.

<sup>6</sup> Véase al respecto: Antonio TRUYOL Y SERRA, *La Integración europea. Vol. I. Génesis y desarrollo de la Comunidad Europea (1951-1979)*, Madrid, Tecnos, 1999, pp. 41-43; Charles ZORGBIBE, *Histoire de la construction européenne*, Paris, Presses Universitaires de France, 1997, pp. 27-32.

<sup>7</sup> Los referenda negativos en el caso de los Tratados de Maastricht y de Niza han sido examinados en el Capítulo 2, en el epígrafe 2.9.1.

<sup>8</sup> En el caso del referéndum negativo de Dinamarca en 1992 se abrió una negociación entre este país y el Consejo Europeo que culminó en el Consejo Europeo de Birmingham de diciembre de 1992, donde se acordaron una serie de exenciones y matizaciones para Dinamarca en relación al Tratado de la Unión Europea. Esos acuerdos, que serían recogidos en un Protocolo anexo al Tratado, se plasmarían en un “opting-out” para Dinamarca en relación al paso a la Tercera Fase de la Unión Económica y Monetaria y una serie de declaraciones en relación a la defensa común europea y la ciudadanía. Por su parte, en el caso de Irlanda, tras el no en referenda se adoptó una Declaración anexa al Tratado de Niza en que se matiza el alcance de algunos aspectos del Tratado que habían preocupado a los irlandeses como la política de neutralidad. En el caso danés, se produce una verdadera renegociación con excepciones jurídicas; en el caso irlandés, se logra la ratificación simplemente a través de declaraciones políticas.

<sup>9</sup> Cabe así recordar que la entrada en vigor del Acta Única Europea se retrasó seis meses, estando prevista en el propio Tratado para el 1 de enero de 1987 y produciéndose de hecho el 1 de julio de 1987, a causa de la negativa a ratificar del Parlamento danés y del recurso de inconstitucionalidad presentado por un ciudadano irlandés. El Tratado de Maastricht, por su parte, sufrió un retraso de once meses: tenía prevista su vigencia para el 1 de enero de 1993, pero ésta no se produjo hasta el 1 de noviembre de ese año. La causa fundamental sería el fallido referéndum danés además de otras ratificaciones complicadas como la alemana que tuvo que esperar al pronunciamiento del Tribunal Constitucional. Por su parte, el Tratado de Amsterdam no tenía ninguna fecha relativa a la entrada en vigor, sino que su artículo 10 se limitaba a recoger la fórmula subsidiaria de que entraría en vigor el primer día del segundo mes siguiente al depósito del último instrumento de ratificación. La vigencia del Tratado de Niza no tenía una fecha “jurídica” pero sí política, en la medida en que el Consejo Europeo de Göteborg de 2001 había subrayado que la Unión Europea debía

La Convención debatió la necesidad de reflexionar sobre las modalidades de entrada en vigor del Tratado-Constitución, ya que el número creciente de Estados miembros hace cada vez más difícil la ratificación unánime. Sin embargo, tenía claro que nada podía hacerse respecto a la vigencia de su Tratado-Constitución, que no podía obviar lo dispuesto por el TUE. Consciente de estas dificultades la Convención propondría y la CIG adoptaría una Declaración política al respecto: “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”<sup>10</sup>.

Se trata de una solución un tanto ambigua, ya que reconoce la existencia de un riesgo, pero tampoco propone una salida clara, se limita a reconocer lo que suele el Consejo Europeo en estos casos, revisarlo. Sin embargo, de su inclusión se tiene que derivar algún avance político y esta disposición supone una obligación política de que el Consejo Europeo se vea obligado a dar una salida satisfactoria a aquellos Estados que quieran seguir con la ratificación<sup>11</sup>. Para los autores sería una medida muy insuficiente, que no añade nada nuevo y que revela un “excesivo optimismo” por parte de la Convención y los Jefes de Estado y de Gobierno<sup>12</sup>.

La reforma 2002-2004, gestada en el seno de la Convención, tiene de peculiar que se somete, por primera vez, a un órgano europeo, no a un órgano externo a la Unión como es la CIG. Paradójicamente, se ha “europeizado” y sometido a procedimientos comunitarios sólo las fases de negociación y aprobación pero la ratificación sigue sometida a los procedimientos clásicos del Derecho Internacional, teniendo que ser Estado por Estado, conforme a sus propias reglas constitucionales. La ratificación se produce en cada Estado en momentos diferentes, conforme a procedimientos diferentes, sin que exista ninguna conexión entre unos y otros<sup>13</sup>. Las diferencias en los modos de ratificación del Tratado-Constitución obstaculizan la emergencia de

---

encontrarse dispuesta para admitir a los nuevos Estados miembros a más tardar a finales de 2002. Sin embargo, el Tratado de Niza no entraría en vigor hasta el 1 de febrero de 2003 a causa del “no” irlandés.

<sup>10</sup> Declaración nº 30, Declaración relativa a la ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

<sup>11</sup> En este sentido De Witte sostiene que “La importancia de la Declaración es que marca de inicio la intención de no quedarse ahí si uno o varios países no pueden ratificar: habrá una consecuencia política aunque el texto de la Declaración no indique cuál será su naturaleza”. Bruno DE WITTE, “Entrée en vigueur et révision du traité constitutionnel”, en: Lucia Serena ROSSI (Dir.), *Vers une nouvelle architecture de l'Union européenne. Le projet de Traité-Constitution*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 77-98, p. 85.

<sup>12</sup> Bruno DE WITTE, “La dimensión nacional de la reforma de los Tratados Europeos: evolución y debates recientes”, op. cit., p. 208; Jo SHAW, “What happens if the Constitutional Treaty is not ratified?”, *European Policy Brief*, nº 6, September 2004, p. 2.

<sup>13</sup> Como sostiene De Witte, “La naturaleza autónoma de los procedimientos nacionales de ratificación se pone asimismo de manifiesto por su falta de sincronía (...). Como es sabido, dinámicas puramente internas o incidentes políticos relativamente menores pueden derribar todo el edificio pacientemente construido”. Bruno DE WITTE, “La dimensión nacional de la reforma de los Tratados Europeos: evolución y debates recientes”, op. cit., p. 205.



una debate común europeo<sup>14</sup>. A causa de la complejidad de los asuntos europeos, la tendencia natural en los países es nacionalizar los debates y no pronunciarse únicamente sobre el proyecto mismo.

En el seno de la Convención se produjo un fuerte movimiento promovido desde un número de convencionales a favor de la ratificación del Tratado Constitucional mediante referéndum<sup>15</sup>. Partiendo de la doble legitimidad de la Unión, los convencionales defendían la necesidad del referendo por parte de los ciudadanos junto a la aprobación del Parlamento Europeo y las ratificaciones de los Parlamentos Nacionales para garantizar la máxima legitimidad política al texto fundacional de la nueva Unión. Esta propuesta apuntaba a un referéndum europeo, considerando que, para ser aprobada, la Constitución Europea debía ser refrendada por una mayoría de ciudadanos que pertenecieran a una mayoría de Estados<sup>16</sup>.

La Contribución reconocía la imposibilidad de celebrar un referéndum europeo dado el alcance del artículo 48 del TUE y la inexistencia de otras bases jurídicas a las que acogerse. Encontraron una fórmula para superar este obstáculo que era plantear referenda nacionales de ratificación en todos los Estados miembros a celebrarse el mismo día. Incluso, ese día estaba claro, sería al mismo tiempo que las elecciones al Parlamento Europeo de junio de 2004. Ambos procesos se retroalimentarían y beneficiarían mutuamente, de forma que se pudiera producir un rico debate europeo sobre la Constitución y, a la vez, tratar de combatir la amenazante abstención de las elecciones europeas.

Un obstáculo quedaba en pie aún: la imprevisión de referenda por las Constituciones de algunos Estados. En ese punto la propuesta de los convencionales solicitaba que, al menos, se celebrara una consulta no vinculante a los ciudadanos. A pesar de las aparentes ventajas de los referenda que dan una legitimación política directa difícil de discutir no pocos expertos de los asuntos europeos advertían contra ellos. Elmar Brok recordaba el riesgo de utilización de los referenda por los ciudadanos contra sus Gobiernos: "No podemos hacer fracasar el futuro de Europa por el deseo de ciudadanos de distintos países de dar una lección a sus

<sup>14</sup> Bruno JEANBART, "Les opinions européennes face au traité constitutionnel", *Politique étrangère*, nº 2, 2005, pp. 273-283, pp. 274-275.

<sup>15</sup> Los convencionales Lamassoure y Jürgen Meyer presentaron a la Convención la propuesta de un referéndum a escala europea, propuesta que contó con el apoyo de más de treinta y siete convencionales. Véase: VARIOS MIEMBROS DE LA CONVENCION, *Referéndum sobre la Constitución Europea*, Contribución nº 291, 31 de marzo de 2003, (CONV 658/03). Esta propuesta, sin embargo, originariamente procedió de una organización de la sociedad civil -IRI, International Referendum Initiative- que logró trasladar a los convencionales las virtudes de la ratificación mediante referéndum como modo de reforzar la legitimidad de la Unión Europea. Véase al respecto: Heidi HÁUTALA, Bruno KAUFMANN y Diana WALLIS, *El reto del referéndum europeo*, Amsterdam, IRI Europa, 2002.

<sup>16</sup> La cuestión del referéndum europeo no era nueva en el proceso político europeo; ya se había debatido por parte de los más federalistas en el seno del Parlamento Europeo, que llegó hasta a aprobar un Informe sobre el mismo: el Informe Brú. Véase al respecto: Carlos M<sup>º</sup> BRÚ PURÓN, *Ciudadanía europea*, Madrid, 1994; Andreas AUER y Jean-François FLAUSS (Eds.), *Le référendum européen*, Bruxelles, Bruylant, 1997; Dusan SIDJANSKI, "Référendum européen et référendums nationaux sur la Constitution européenne", *Groupement d'Etudes Notre Europe*, 2004.

Gobiernos<sup>17</sup>. Schwärze, por su parte, defendía que “El proyecto es demasiado complejo y por tanto no presenta una pregunta para ser contestada con un “sí” o “no” en forma de referéndum. En mi opinión, una Constitución Europea alcanzaría su legitimidad mejor por su contenido convincente y por su aceptación continuada en la política cotidiana y por el pueblo<sup>18</sup>”.

Se ve, por tanto, la diferencia entre los referenda nacionales y el europeo, capaz de dar una dimensión europea al debate pero difícil de conseguir por sus implicaciones federalistas. Los referenda nacionales son inadecuados para ratificar un producto como es el Tratado- Constitución, debido a que éste es un resultado de compromiso entre distintas visiones y posiciones, no recoge, en este sentido, una visión completa defendida por ningún Estado miembro pero sí muchos elementos defendidos por ese Estado. En la medida en que el Tratado-Constitución es una solución de compromiso que da satisfacción a todos al precio de no contentar completamente a nadie no puede ser juzgado bajo un prisma del interés nacional exclusivamente.

Resulta interesante la tesis de Marhold de que la previsión de un referéndum de ratificación del Tratado Constitucional a escala europea podía haber independizado a la Convención del Consejo Europeo, en la medida en que los representantes de los Gobiernos no podrían aludir constantemente a las inquietudes de sus respectivos electorados<sup>19</sup>. A nuestro juicio, además este referéndum podría ser una forma para la Convención de lograr “expost” el carácter de Asamblea Constituyente.

Los calendarios iniciales que planteó la Presidencia italiana para la CIG contemplaban esta posibilidad. La CIG corta que lograra el acuerdo en diciembre de 2003, hacía posible que el Tratado se firmara en los primeros meses de 2004 y permitía que los ciudadanos europeos pudieran pronunciarse sobre el Tratado Constitucional el mismo día de las elecciones del Parlamento Europeo de junio de 2004<sup>20</sup>. El artículo 48 del TUE implícitamente daba cabida a esta posibilidad; “stricto sensu” no sería un referéndum europeo –para lo cual no existe una base jurídica en los Tratados- sino veinticinco referenda nacionales con una dimensión europea. Se trataba de una maniobra parecida a la Convención misma: la “europeización” del procedimiento se llevaba a cabo de una forma creativa aprovechando los márgenes que dejaba el artículo.

<sup>17</sup> “Interview avec Elmar Brok, membre de la Convention pour l’avenir de l’Europe”, *L’Europe en formation*, nº 2, 2003, pp. 7-10, p. 9.

<sup>18</sup> Jürgen SCHWARZE, “Guest editorial: The Convention’s Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe”, *Common Market Law Review*, vol. 40, nº 5, 2003, pp. 1037-1045, p. 1044.

<sup>19</sup> Hartmut MARHOLD, “La méthode de la convention”, *L’Europe en formation*, nº 2, 2003, pp. 43-58, p. 47.

<sup>20</sup> Franco FRATTINI, *Discurso sobre las orientaciones de la Presidencia Italiana para conducir la CIG*, Parlamento Europeo, Estrasburgo, 3 de septiembre de 2003.

Desde el Parlamento Europeo se apoyó incondicionalmente la idea de este sustituto de referéndum europeo. En este sentido: sostenía que “el Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa debe ser firmado por los veinticinco Estados miembros el 9 de mayo de 2004, inmediatamente después de la adhesión de los nuevos miembros a la Unión” y solicitaba “a los Estados miembros que se proponen celebrar un referéndum sobre el proyecto de Constitución que lo organicen en la misma fecha que las elecciones europeas”<sup>21</sup>.

Varios Gobiernos en la etapa final de la Convención fueron mostrándose convencidos por estas propuestas y anunciando que organizarían referenda de ratificación: Irlanda, Francia, Dinamarca, Austria, Portugal e Italia entre otros<sup>22</sup>. Esa tesis se iba imponiendo: en algunos países como el Reino Unido, incluso, la idea del referéndum fue recibida con los brazos abiertos por los euroescépticos con la idea de que era una oportunidad magnífica para mostrar el rechazo de la población a la Unión y forzar su salida de la misma<sup>23</sup>. Finalmente, el 20 abril de 2004, el Primer Ministro Blair confirmaría la celebración del referéndum de ratificación como vía para sacar la delicada cuestión europea de la campaña electoral de 2005. En España, el Gobierno del Partido Popular se comprometió con la idea de celebrar el referéndum<sup>24</sup>. Incluso, inició los trámites para compatibilizar ambas citas con la legislación vigente y hacer posible la celebración de la consulta y las elecciones al Parlamento Europeo en la misma fecha de junio<sup>25</sup>.

El fracaso de la CIG en diciembre de 2003, por el veto implícito español y polaco, hizo imposible que se cumplieran los calendarios previstos: no había texto sobre el que pronunciarse con ocasión de las elecciones al Parlamento Europeo. Los perjuicios de la falta de decisión serían enormes: se había perdido la oportunidad de generar un debate de verdadero alcance europeo. El veto español y polaco hacían el referéndum imposible pero además la falta de resolución de las instituciones europeas incidiría otra vez en la abstención electoral. El Parlamento Europeo recomendaría, a falta del pseudo-referéndum europeo, tratar de dotar a las ratificaciones nacionales de una cierta dimensión europea<sup>26</sup>. A tal fin, proponía que todos los Estados miembros intentaran hacer coincidir sus procesos internos de ratificación en el tiempo y, más concretamente, entre el 5 y el 8 de mayo.

<sup>21</sup> PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre el Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa y que contiene el dictamen del Parlamento Europeo sobre la convocatoria de la CIG*, 24 de septiembre de 2003, (Ponentes: José María Gil-Robles y Gil-Delgado y Dimitris Tsatsos), (P5\_TA (2003)0407), puntos 33 y 34.

<sup>22</sup> Véase al respecto: “Ratification problems loom over Convention”, *EUObserver*, 31.05.2003.

<sup>23</sup> Véase al respecto: Anand MENON, “Leading from Behind: Britain and the European Constitutional Treaty”, *Notre Europe, Research and European Papers* n° 31, January 2004, p. 11.

<sup>24</sup> Curiosamente un año antes la convencional y Ministra de Asuntos Exteriores, Ana de Palacio, en una entrevista se había manifestado en contra de la posibilidad de que la Constitución Europea pudiera ser ratificada por referéndum. Como en su opinión no dejaba de ser un Tratado, la ratificación mediante referéndum quedaba descartada. Véase al respecto: “Palacio against referendum on EU Constitution”, *EUObserver*, 31.10.2002.

<sup>25</sup> L.O. 17/2003, de 28 de noviembre, de medidas para la celebración simultánea de las elecciones al Parlamento Europeo y del Referéndum sobre el Proyecto de Constitución Europea, BOE n° 286, de 29-11-2003, p. 42.532.

<sup>26</sup> PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre los procedimientos de ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa y la estrategia de comunicación relativa a dicho Tratado*, 24 de octubre de 2004, (P6\_TA(2004)0021).

Ningún Estado miembro siguió con esta recomendación; referenda y ratificaciones parlamentarias se ajustaron conforme a los procesos políticos de cada país. Se había perdido una oportunidad de oro para generar un verdadero debate a escala de la Unión. Y lo que era más grave, se había perdido el impulso político del proceso constitucional.

### **11.3. LA CRISIS DE RATIFICACIÓN: PRIMAVERA DE 2005.**

La fase nacional de la ratificación comenzaba al poco tiempo de la firma del Tratado Constitucional, cada uno según sus procedimientos constitucionales<sup>27</sup>. Siguiendo el llamamiento hecho por un nutrido grupo de convencionales y que había apoyado el Parlamento Europeo un número inusitado de Estados miembros anunciaron que celebrarían referendos nacionales de ratificación; otros lo harían por vía parlamentaria.

Entre los países que inicialmente anunciaron que iban a celebrar referenda de ratificación estaban Dinamarca, España, Francia, Irlanda, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, Portugal, República Checa, Reino Unido y Suecia. Unos referéndum serían consultivos, otros vinculantes, cada uno según lo dispuesto por sus normas constitucionales y la elección de sus Gobiernos<sup>28</sup>. La mayor parte de estos países querían aportar con la celebración de un referéndum que los ciudadanos apoyaban la profundización más importante de la Unión Europea, la que la impulsaba en la senda de la constitucionalización. Se quería así rubricar el objetivo fundamental que Laeken había fijado para el proceso constitucional: acercar Europa a los ciudadanos.

Los referenda de ratificación del Tratado-Constitución perdían, sin embargo, todo el significado político que había buscado el movimiento pro-referéndum producido durante la Convención. Este buscaba a través de un referéndum europeo, o todos los referenda nacionales en un mismo día, agregar la legitimidad ciudadana a la ratificación que se produce por la legitimidad estatal. Perdida la posibilidad de generar el referéndum europeo a través de la fecha común de las elecciones al Parlamento Europeo, esta institución proponía una solución alternativa: que los Gobiernos hicieran que todas las ratificaciones nacionales fueran lo más próximas posibles

---

<sup>27</sup> En el anexo figura una tabla dónde se recoge el estado actual de las ratificaciones nacionales del Tratado-Constitución; el procedimiento que han seguido en cada uno de los Estados miembros, así como los resultados obtenidos, tanto en las ratificaciones parlamentarias como en los referenda. Es el cuadro nº 9 del Anexo I.

<sup>28</sup> No obstante, es preciso subrayar que los efectos de los referenda consultivos o vinculantes en términos políticos de cara al Tratado Constitucional vienen a ser similares, dado el significado político que se ha querido dar a estos referenda. En términos políticos resultaría imposible para un gobierno cuyo pueblo ha rechazado mediante referéndum consultivo el Tratado-Constitución que este fuera ratificado. Este es exactamente el caso del referéndum neerlandés de 1 de junio de 2005.

en el tiempo – del 5 al 8 de mayo- con el objeto de generar un debate y una dinámica a escala europea<sup>29</sup>.

El objetivo de hacer un referéndum europeo de la suma de los nacionales se volvía imposible cuando las ratificaciones eran asimétricas según los Estados miembros -unas parlamentarias, otras con referéndum- y se volvía a los calendarios políticos nacionales. Al quedar los referenda dispersos en el tiempo, el impulso de un único proceso político europeo se perdía, se volvía a procedimientos nacionales de ratificación, cada uno de ellos sujetos a las respectivas circunstancias políticas de los Estados miembros. Se corría el riesgo que ya había apuntado Brok: que la respuesta de los ciudadanos en referenda se convirtiera en una herramienta para que los ciudadanos sancionaran o aprobaran al Gobierno que les sometía la pregunta.

Las primeras ratificaciones parlamentarias se hacían apenas dos semanas después de la firma. Inauguraban los procedimientos los Estados de la ampliación y por vía parlamentaria. Todas las ratificaciones en sede parlamentaria van a caracterizarse por un apoyo abrumador, en que los votos en contra y las abstenciones son realmente minoritarias<sup>30</sup>. Se verificaba así uno de los efectos que se anticipaba que iba a producir la Convención: ratificaciones parlamentarias suaves al haber sido los propios Parlamentos Nacionales actores en la reforma, representados por el grupo mayoritario de sus cámaras y por el principal de la oposición.

Litania era el primer país en lograr la ratificación en sede parlamentaria y lo hacía el 11 de noviembre de 2004; Hungría el 20 de diciembre. El Parlamento Europeo le daría el visto bueno al Tratado-Constitución en una Resolución-Dictamen el 12 de enero de 2005 por una importante mayoría: 500 eurodiputados se pronunciarían a favor, 137 en contra y habría 40 abstenciones<sup>31</sup>. Eslovenia ratificaba el 1 de febrero de 2005 también por vía parlamentaria. Le seguiría el primer Estado miembro en celebrar un referéndum –España- el 20 de febrero de 2005. Este referéndum registró la participación más baja de toda la democracia española: un

<sup>29</sup> El Parlamento Europeo “1. Considera fundamental favorecer por todos los medios la dimensión europea del voto que se emitirá en cada uno de los Estados miembros, con objeto de fortalecer la conciencia común y aproximar Europa a los ciudadanos; 2. Solicita al Consejo que trate de establecer un enfoque coordinado entre los Estados miembros tanto en lo que se refiere al procedimiento de ratificación del Tratado constitucional como al periodo en que se organizará dicho procedimiento; 3. Sugiere que podría establecerse el período del 5 al 8 de mayo como un momento adecuado para que algunos Estados miembros organizaran referendos o llevaran a cabo el procedimiento parlamentario de ratificación, en la medida en que dicho período tendría un valor simbólico para la paz en nuestro Continente y para la integración europea”. PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre el procedimiento de ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa y estrategia de comunicación*, 14 de octubre de 2004, Ponente: Jo Leinen, (A6-0067/2004), puntos 1 a 3.

<sup>30</sup> Puede constatarse este hecho a través de la tabla anexa relativa al estado de las ratificaciones, donde recogemos en cada caso los resultados de las votaciones de las ratificaciones parlamentarias o de los votos de los referenda celebrados. En el caso de las votaciones parlamentarias se constata la regla general de un apoyo que supera el 90% con la excepción de Eslovaquia pero donde también es abrumador. Un caso más que anecdótico es el de Malta en cuyo Parlamento la ratificación se produce por unanimidad, en los primeros días de julio de 2005, cuando ya se ha producido la crisis. Lo relevante del tema es que las clases políticas maltesas han estado divididas sobre la conveniencia de pertenecer a Europa. Sin embargo, a la hora de apoyar el Tratado-Constitución ha existido unanimidad. Véase al respecto el cuadro nº 9 del Anexo IV.

<sup>31</sup> PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, 12 de enero de 2005, Ponentes: Méndez de Vigo, Tsatsos, (P6\_TA(2005)0004).

42.32% del electorado. De los votos emitidos un 76.73% se pronunciarían a favor y un 17.24% en contra. Además la ratificación sería aprobada por el Congreso de los diputados el 28 de abril (311 votos a favor y 19 en contra) y por el Senado 19 de mayo de 2005 (225 votos a favor y 9 en contra).

Italia lograría la ratificación parlamentaria positiva el 6 de abril de 2005, Grecia el 11 de abril y Eslovaquia el 11 de mayo. Bélgica lograría la ratificación de su Parlamento federal el 19 de mayo de 2005, se abriría entonces el largo procedimiento de consulta a las Cámaras de las Regiones y las Comunidades lingüísticas. Este largo proceso de ratificación culminaba en febrero de 2006 con la ratificación del último de ellos, el Parlamento Regional Flamenco. La ratificación parlamentaria se conseguía en Austria el 22 de mayo de 2005, Alemania lo lograría también el 27 de mayo.

La crisis vendría con el resultado del referéndum celebrado en Francia el 27 de mayo de 2005: una mayoría de franceses se pronunciaba en contra de la ratificación del Tratado- Constitución<sup>32</sup>. Pocos días después, el 1 de junio, los neerlandeses también votaban en contra arrastrados por el efecto francés entre otras causas<sup>33</sup>. La Unión Europea se sumía en una profunda crisis de la mano del rechazo inesperado en dos Estados fundadores y supuestamente integracionistas. De todas maneras en ese momento un número considerable de Estados miembros se habían pronunciado a favor y de entre ellos, España a través de sufragio universal.

En los días siguientes otro número importante de Estados pendientes de ratificar y que iban a celebrar referenda anunciaba su decisión de dejarlo en suspenso<sup>34</sup>. Otros, sin embargo, en esos mismos días continuaban con los trámites de ratificación parlamentaria: Letonia culminaba la ratificación el 2 de junio, Chipre, el 26 del mismo mes y Malta el 6 de julio de 2005. Incluso, en una maniobra verdaderamente valiente de su Primer Ministro, Luxemburgo decidiría seguir adelante con su referéndum previsto para julio de 2005, a pesar del riesgo que suponía el efecto negativo de los referenda francés y neerlandés de mes y medio antes. El Primer Ministro Juncker vinculó incluso su permanencia en el puesto al resultado del referéndum, señalando la importancia de que Luxemburgo ofreciera una señal positiva en el contexto de crisis que habían abierto Francia y los Países Bajos. Juncker conseguía finalmente la ratificación del Tratado-Constitución por Luxemburgo el 10 de julio de 2005<sup>35</sup>.

<sup>32</sup> Registrándose una alta participación, un 69,34% del electorado, un 54,68% votaban en contra de la Constitución Europea y un 45,32% a favor.

<sup>33</sup> En los Países Bajos la participación registró algo más del 62%, pero votaron en contra un 61,6% y a favor un 38,4.

<sup>34</sup> El primero de ellos que anunciaba que paralizaba todas las actuaciones de ratificación por entender que la Constitución estaba muerta era el Reino Unido. Otros países que habían previsto referenda de ratificación también los suspendían como Polonia, República Checa, Portugal, Irlanda, Suecia y Dinamarca.

<sup>35</sup> Se pronunciaba a favor del Tratado-Constitución un 56,52% de los votantes y en contra 43,48%. No eran resultados muy holgados en un contexto normal, pero sí eran muy significativos en el contexto político de la crisis desatada por los rechazos francés y neerlandés y el efecto de arrastre que se temía.

Un año después, en la primavera de 2006, Estados miembros que había paralizado sus procedimientos de ratificación pero que iban a realizarla por la vía parlamentaria decidían también reactivarla. Estonia, de esta manera, lograba la ratificación por casi la unanimidad de sus parlamentarios –un solo voto en contra- el 9 de mayo de 2006, en una fecha también significativa. El Parlamento finlandés, por su parte, se pronunciaba el 16 de mayo a favor de reabrir el procedimiento parlamentario de ratificación, y previendo concluirlo bajo su Presidencia, en septiembre de 2006.

En el otoño de 2006 el “mapa” de las ratificaciones queda de la siguiente manera: dieciséis ratificaciones positivas de otros tantos Estados miembros, dos Estados miembros que “tienen dificultades” para ratificar –Francia y Países Bajos- y siete Estados miembros que habían anunciado la celebración de referenda y que por el momento han dejado en suspenso todo procedimiento de ratificación. Estos Estados son Dinamarca, Irlanda, Polonia, Portugal, República Checa, Suecia y Reino Unido. Las manifestaciones políticas también reflejan visiones muy diversas: para unos la Constitución ha muerto, para otros hay que hacer lo imposible para que reviva.

#### **11.4. LA APROBACIÓN DE LA LEGITIMIDAD EUROPEA: EL PARLAMENTO EUROPEO.**

El análisis político de las ratificaciones puede muy bien comenzar por la aprobación del Tratado-Constitución por parte del representante de los ciudadanos –el Parlamento Europeo- que le aporta la legitimidad europea. Bien es sabido, que el artículo 48 del TUE no requiere, en ningún caso, la aprobación de la reforma por parte del Parlamento Europeo, aunque políticamente su aprobación añade la legitimidad política europea a la legitimidad nacional que aportan las ratificaciones de los Estados miembros conforme a sus normas constitucionales internas. De ahí la relevancia política de la aceptación mayoritaria del Parlamento Europeo de la reforma europea. En cualquier caso, las Resoluciones del Parlamento Europeo valorando el alcance de cada una de las revisiones de los Tratados y recomendando su ratificación a los Parlamentos Nacionales es una constante en el panorama político europeo desde los ochenta<sup>36</sup>.

<sup>36</sup> Véanse respectivamente: PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre la posición del Parlamento Europeo respecto del Acta Única Europea aprobada por la Conferencia Intergubernamental los días 16 y 17 de diciembre de 1985*, 16 de enero de 1986, *DOCE*, C 36, 17.02.1986, p. 144; PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre los resultados de las Conferencias Intergubernamentales*, (Resolución basada en el Informe Martin), 6 de abril de 1992, *DOCE*, C 125, de 18.05.1992; PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre el Tratado de Amsterdam* (Informe Méndez de Vigo/Tsatsos), 19 de noviembre de 1997, *DOCE*, C 371, de 8.12.1997; y PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre el Tratado de Niza y el futuro de la Unión Europea*, (Informe: Méndez de Vigo/Seguro), 31 de mayo de 2001, *DOCE* C 47, de 21.02.2002, p. 108. Es preciso matizar que, en el caso del Tratado de Niza, es la única vez que el Parlamento Europeo manifiesta su insatisfacción con el alcance de la reforma y no recomienda, por tanto, a los Parlamentos Nacionales su ratificación.

El Parlamento Europeo siguió paso a paso todo el proceso constitucional puesto en marcha desde la adopción del Tratado de Niza en 2001, en cada uno de sus hitos más significativos ha aprobado Resoluciones con su posición. En relación a la Declaración 23 anexa al Tratado de Niza se mostraría a favor de la apertura de un proceso constituyente, como ya había manifestado en su Resolución sobre la constitucionalización de los Tratados<sup>37</sup>. En el marco del debate sobre el futuro de Europa y ante Laeken solicitaría una reforma global de la Unión Europea, que se encomendara a una Convención y que adoptara la forma de una Constitución Europea<sup>38</sup>. Aprobaría numerosas Resoluciones en relación a los distintos temas debatidos en la Convención, especialmente sobre los cuatro temas de la Declaración 23, y que sus representantes se encargarían de defender<sup>39</sup>. Adoptó además una Resolución-Dictamen valorando muy positivamente el Proyecto de la Convención y pidiendo a la CIG que no lo alterara<sup>40</sup>. Dirigiría sus recomendaciones a la CIG en forma de Resoluciones, advirtiendo sobre el riesgo de no llegar a un acuerdo en diciembre de 2003<sup>41</sup>. Por último, también se pronunciaría, como acabamos de ver en relación a los procedimientos de ratificación del Tratado-Constitución<sup>42</sup>.

El Parlamento Europeo se había manifestado, en septiembre de 2003, entusiastamente a favor del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa que había elaborado la Convención Europea<sup>43</sup>. Si bien llamaba la atención a la posterior CIG para que corrigiera algunos aspectos del texto, le pedía en conjunto que adoptara el texto propuesto por la Convención, dado que gozaba de la mayor legitimidad política, y que no pusiera en peligro los equilibrios alcanzados en su seno. Volvería a pronunciarse ya sobre el alcance de la revisión llevada a cabo por la CIG el 12 de enero de 2005, en una Resolución aprobada por 500 votos a

<sup>37</sup> Véanse respectivamente: PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre el Tratado de Niza y el futuro de la Unión Europea*, (Ponentes: Méndez de Vigo y Seguro), 31 de mayo de 2001, (A5-0168/2001); PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre la constitucionalización de los Tratados*, 25 de octubre de 2000, (A5-0289/2000).

<sup>38</sup> Véase: PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre el proceso constitucional y el futuro de la Unión*, 29 de noviembre de 2001, Ponentes: Iñigo Méndez de Vigo y Jo Leinen, (A5-0368/2001).

<sup>39</sup> Véase respectivamente: PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales en el marco de la construcción europea*, 7 de febrero de 2002, Ponente: Giorgio Napolitano, (A5-0023/2002); PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre la delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros*, 16 de mayo de 2002, Ponente: Alain Lamassoure, (A-5-0133/2005); y PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre el impacto de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y su futuro estatuto*, 23 de octubre de 2002, (A5-0332/2002).

<sup>40</sup> PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre el Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa y que contiene el dictamen del Parlamento Europeo sobre la convocatoria de la CIG*, 24 de septiembre de 2003, (Ponentes: José María Gil-Robles y Gil-Delgado y Dimitris Tsatsos), (P5\_TA (2003)0407).

<sup>41</sup> PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre los resultados del Consejo Europeo celebrado en Bruselas los días 16 y 17 de octubre de 2003*, 23 de octubre de 2003, (P5\_TA (2003)0459); PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre el Informe sobre los progresos realizados en los trabajos de la Conferencia Intergubernamental*, 4 de diciembre de 2003, (P5\_TA (2003)0549); PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre los trabajos de la Conferencia Intergubernamental*, 18 de diciembre de 2003, (P5\_TA (2003)0593); PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre la Presidencia irlandesa del Consejo y la Constitución*, 29 de enero de 2004, (P5\_TA (2004)0052); PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre los resultados del Consejo Europeo de los días 25 y 26 de marzo de 2004*, 1 de abril de 2004, (P5\_TA (2004)0268).

<sup>42</sup> PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre los procedimientos de ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa y la estrategia de comunicación relativa a dicho Tratado*, op. cit.

<sup>43</sup> PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre el Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa y que contiene el dictamen del Parlamento Europeo sobre la convocatoria de la CIG*, op. cit.



favor, 137 en contra y 40 abstenciones<sup>44</sup>. El Tratado-Constitución, por tanto, logró en el Parlamento un respaldo de más de dos tercios de sus miembros.

Esta Resolución ofrecía la posición completa del Parlamento Europeo en relación al Tratado-Constitución. Tiene en la más alta consideración al Tratado-Constitución que, a su juicio, consolida los logros del proceso de integración. Además la Constitución ‘aporta innovaciones indispensables para mantener y reforzar la capacidad de la Unión de veinticinco y, potencialmente, más Estados miembros para actuar con eficacia tanto en el plano interno como en el externo’<sup>45</sup>. Considera que el Tratado-Constitución supone la culminación de los esfuerzos que el Parlamento Europeo emprendiera tras su elección por sufragio universal directo por ver introducida una Constitución para los ciudadanos europeos.

Según el Parlamento, la Constitución presenta “beneficios perceptibles para los ciudadanos (así como para el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales como representación democrática de aquéllos), para los Estados miembros (incluidas sus entidades regionales y locales), para el funcionamiento efectivo de las Instituciones de la Unión Europea, y, por consiguiente, para la Unión en su totalidad”<sup>46</sup>. Subraya especialmente las aportaciones en cuatro capítulos específicos: mayor claridad respecto a la naturaleza y los objetivos de la Unión, más eficacia y una presencia mayor en el mundo, mayor responsabilidad democrática y más derechos para los ciudadanos.

Para el Parlamento Europeo son muchos los elementos que contribuyen a la mayor claridad respecto a la naturaleza y los objetivos de la Unión –lo que nosotros hemos denominado la explicitación del modelo político europeo-. Destaca los siguientes: la sustitución del complejo de Tratados por un único texto más sencillo; la afirmación y descripción de la doble legitimidad; la mejor exposición y definición de los valores y objetivos de la Unión; la confirmación de la cohesión económica, social y territorial como objetivo de la Unión; la introducción de las cláusulas horizontales de contenido social; la única terminología de Unión Europea, la simplificación de las normas y su red denominación conforme a términos más claros, la inclusión de los símbolos de la Unión y la introducción de la cláusula de solidaridad entre todos los Estados miembros frente a terrorismo y catástrofes.

Para tratar de combatir los miedos que puedan tener algunos ciudadanos europeos respecto a que la Unión Europea pudiera convertirse en un superEstado, el Parlamento Europeo se

---

<sup>44</sup> PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, 12 de enero de 2005, (A4-0070/2004) (Ponentes: Richard Corbett e Íñigo Méndez de Vigo).

<sup>45</sup> PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, op. cit., Considerando B.

<sup>46</sup> PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, op. cit., punto 1.

preocupa en afirmar que esto no es así. Expone determinadas características del Tratado- Constitución que impiden esta concepción: el énfasis en la descentralización, mostrado en el principio de la “unidad en la diversidad”, la obligación de la Unión de respetar las identidades nacionales de sus Estados miembros, los principios de atribución y ejercicio de competencias conforme a las reglas de proporcionalidad y subsidiariedad y la participación de todos los Estados miembros en la toma de decisiones, que requiere su aprobación para cualquier cambio de las reglas del sistema.

La eficacia del funcionamiento de la Unión Europea se verá incrementada, a juicio de los eurodiputados, por la extensión de la mayoría cualificada, la creación de la Presidencia permanente del Consejo Europeo, la Comisión reducida a partir de 2014, la mejora de los instrumentos de acción exterior, la simplificación de los instrumentos jurídicos, la comunitarización del espacio de libertad, seguridad y justicia, las pasarelas, que permiten la extensión del método comunitario, y el incremento de las posibilidades de incrementar la flexibilidad.

En relación a la acción exterior específicamente, el Parlamento Europeo, valora positivamente los efectos que tendrá en la eficacia exterior y la visibilidad internacional de la Unión Europea la creación de un Ministro de Asuntos Exteriores y de un único servicio exterior, así como el reconocimiento de la personalidad jurídica a la Unión Europea. Por otra parte reconoce la importancia del reforzamiento de “la capacidad de la Unión para desarrollar estructuras comunes en el ámbito de la política de seguridad y de defensa (...)garantizando a la vez la flexibilidad necesaria para asumir los diferentes planteamientos de los Estados miembros en este ámbito”<sup>47</sup>.

El Parlamento subraya la importancia de las reformas que permiten una mayor responsabilidad democrática de las instituciones de la Unión, como es que toda la legislación de la Unión estará sometida a un control previo por parte de los Parlamentos Nacionales y, la mayor parte de ella necesitará para su aprobación el acuerdo del Consejo y del Parlamento Europeo. El Parlamento Europeo elegirá al Presidente de la Comisión estableciéndose un vínculo con el resultado de las elecciones europeas. El Ministro de Asuntos Exteriores, por su parte, será responsable tanto ante el Parlamento como ante el Consejo Europeo. El Parlamento participará en una mejor posición en el procedimiento presupuestario junto al Consejo así como en el control de la ejecución de la legislación llevada a cabo por la Comisión Europea. Se extiende el control parlamentario a las agencias de la Comisión y a Europol. Refuerza la transparencia y, por tanto, las posibilidades de control democrático, la publicidad de los trabajos del Consejo

---

<sup>47</sup> PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, op. cit., punto 3, d).

cuando actúe como legislador. Se incrementa además el papel del Comité de las Regiones y, por primera vez, se prevé la intervención del Parlamento Europeo en la reforma de los Tratados, tanto a través del poder de iniciativa como de su intervención en la Convención.

Se destaca especialmente que el Tratado-Constitución otorga y reconoce más derechos a los ciudadanos europeos a través de la constitucionalización de la Carta de Derechos Fundamentales, como límite al ejercicio del poder por parte de la Unión. Es también relevante la posibilidad de adhesión de la Unión al Convenio Europeo de Derechos del Hombre y todo el conjunto de disposiciones que pretenden una mayor participación de ciudadanos, interlocutores sociales, asociaciones representativas y sociedad civil en el funcionamiento de la Unión. Subraya también la importancia de la iniciativa legislativa y, especialmente, de la facilitación de las disposiciones relativas al acceso de las personas a la justicia.

Por todo lo expuesto, el Parlamento Europeo “aprueba el Tratado Constitucional y recomienda encarecidamente su ratificación”<sup>48</sup>. Anuncia que utilizará el derecho de iniciativa que le otorga la Constitución para proponer mejoras. Espera de los Estados miembros que hayan podido lograr todas las ratificaciones para mediados de 2006. E insta a los Gobiernos para que informen de forma clara y objetiva sobre el contenido de la Constitución, explicando qué estaba antes y qué es lo que se añade después del proceso convencional. Se pide además que se apoyen en las organizaciones de la sociedad civil con el objeto de acercar los debates a los ciudadanos.

Esta es la aprobación más entusiasta que haya dado nunca el Parlamento Europeo a una reforma de los Tratados Europeos. No puede ser de otra manera ya que es también la reforma que sigue más fielmente el modelo de integración que viene proponiendo el Parlamento Europeo desde el Proyecto de Tratado de la Unión Europea de 1984 y repetido tanto en sus diversas propuestas de Constitución como en los dictámenes aprobados ante cada revisión de los Tratados. Los gobiernos de los Estados han aceptado por fin el modelo de Constitución propulsado desde el Parlamento Europeo. Se aborda, además, la explicitación política, se mejoran algunas de las limitaciones de la Unión Europea en terminos de democracia, eficacia, presencia en el mundo y protección de los derechos fundamentales. Y, en relación a los poderes del Parlamento Europeo, responde a gran parte de sus expectativas, incrementando su intervención en los procedimientos legislativo y presupuestario y el control democrático del funcionamiento.

---

<sup>48</sup> PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, op. cit., punto 6.

### **11.5. LAS RATIFICACIONES POSITIVAS DE DIECIOCHO ESTADOS MIEMBROS: UNA MAYORÍA DE ESTADOS MIEMBROS QUE REÚNE A UNA MAYORÍA DE CIUDADANOS EUROPEOS.**

Cuando se cumple un año desde la crisis institucional, en junio de 2006 son ya quince Estados miembros los que han ratificado el Tratado Constitucional, Estados que reúnen a 236,2 millones de habitantes. Finlandia, además, está a punto de concluir su procedimiento de ratificación, lo que añade un Estado miembro y 5,2 millones de ciudadanos más que habrán apoyado el Tratado-Constitución<sup>49</sup>. Si ponemos los ojos en enero de 2007, con la previsible adhesión de Bulgaria y Rumanía serán entonces dieciocho los Estados miembros que habrán logrado la ratificación y 271 los millones de habitantes que habrán aprobado la Constitución<sup>50</sup>.

Una mayoría de Estados y una mayoría de ciudadanos respaldan la vigencia del Tratado Constitucional. Se trata de un elemento democrático difícilmente despreciable, teniendo en cuenta, además, que dos de los Estados –España y Luxemburgo- han ratificado por medio de referenda. Bien es cierto que dos de los Estados miembros fundadores y uno de los nucleares del proceso de integración europea –Francia- se encuentra entre los Estados cuyos ciudadanos han dicho “no” al Tratado-Constitución y que éste es un obstáculo difícilmente superable. Sin embargo, las lógicas política y democrática tampoco permiten que se deje de lado la voluntad de ratificar este Tratado-Constitución que ha sido aprobado por una mayoría de Estados y de ciudadanos.

La aplicación de la lógica jurídica, que todavía se apoya en uno de los elementos más iusinternacionalistas de los que sobreviven, hace que sea necesaria la ratificación de todos y cada uno de los Estados miembros, en aplicación del artículo 48 del TUE, que es el correspondiente para la revisión de los actuales Tratados. Sin embargo, la lógica política y democrática nos recuerda que todos los ciudadanos son iguales, principio que se afirma en diversos apartados del Tratado-Constitución y que, incluso, los actuales Tratados reconocen inversamente al prohibir la discriminación de los ciudadanos y la competencia europea para adoptar acciones contra discriminación por razón de sexo, raza, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual<sup>51</sup>. En aplicación de los principios generales del Derecho Internacional es preciso también recordar la igualdad de todos los Estados miembros.

<sup>49</sup> Por su parte Finlandia ha comenzado en mayo de 2006 el procedimiento parlamentario que se espera que culmine en el otoño, en el marco de la Presidencia finlandesa de la Unión Europea. Véase al respecto el cuadro anexo sobre el estado de los procedimientos de ratificación. Es el cuadro nº 9 del Anexo IV.

<sup>50</sup> En el escenario de la Unión Europea de veintisiete Estados miembros, posible el 1 de enero de 2007, contando a Bulgaria y Rumania dos tercios de los Estados miembros habrán ratificado los Tratados de Adhesión, directa o indirectamente. En términos de población los Estados que han ratificado reunirán a un 56% de la población total de la Unión de veintisiete.

<sup>51</sup> Artículos 12 y 13.1 del TCE.

Por todo ello, en términos políticos y democráticos, si bien hay que respetar el voto de los ciudadanos y los Estados que rechazaron el Tratado-Constitución, también es preciso dar satisfacción a los que lo han apoyado. Comparados unos y otros en términos numéricos los que han apoyado y ratificado el Tratado-Constitución, tanto en términos de Estados como de ciudadanos son una mayoría difícilmente despreciable tanto sobre los que lo han rechazado expresamente como sobre los que han decidido dejar en suspenso sus procesos de ratificación<sup>52</sup>.

El propio Tratado-Constitución recoge la posibilidad de que no todos los Estados puedan ratificar la Constitución, dejando en manos del Consejo Europeo la decisión de qué hacer cuando se alcance el umbral de los cuatro quintos. De esta Declaración se deducía, implícitamente, que los Jefes de Estado y de Gobierno contaban con dos años como un plazo razonable para lograr todas las ratificaciones y que, entonces, más o menos se esperaba que la Constitución entrara en vigor. La Declaración, en cualquier caso, dice que el Consejo Europeo “examinará la cuestión”, es decir, que no tiene una obligación de decidir y dar alguna especie de satisfacción a los Estados miembros y los ciudadanos que hayan apoyado el Tratado-Constitución. En todo caso, como en cualquier decisión política del Consejo Europeo, será necesario el consenso en relación a la salida de la crisis.

El 29 de octubre de 2006, cuando se hayan producido los dos años desde la firma del Tratado de adhesión, dieciséis Estados miembros previsiblemente habrán ratificado. En enero de 2007, en una Unión de veintisiete Estados miembros, la ratificación de dieciocho de ellos, supone el apoyo de dos tercios de ellos y casi un 60% de la población. Para una Unión de veintisiete Estados miembros, los cuatro quintos se alcanzarán con la ratificación de veintidós Estados miembros. Por tanto, sólo quedarían cuatro para alcanzar el umbral de la Declaración política del Tratado Constitucional. Esos cuatro no parecen imposibles de conseguir, pero tampoco una tarea fácil. En Portugal e Irlanda hay opiniones públicas proeuropeas, otros países como Suecia o Dinamarca son imprevisibles y pueden presentar dificultades, como ya mostraron las consultas sobre la adopción de la moneda única. Los referenda serían complicados de sacar adelante en países como el Reino Unido, Polonia o la República Checa, donde los partidos euroescépticos tienen un importante apoyo<sup>53</sup>.

<sup>52</sup> De la tabla anexa puede verse que han ratificado el Tratado-Constitución, contando a Bulgaria y Rumanía, dieciocho Estados miembros y 271 millones de habitantes (un 56% de la población UE-27). Los Estados miembros que “tienen dificultades para ratificar”, esto es, cuyas poblaciones han rechazado la ratificación mediante referéndum son dos – Francia y los Países Bajos – y reúnen a 75,8 millones de habitantes (un 15% de la UE-27). Por otra parte, los Estados miembros que han decidido detener, por el momento, sus procedimientos de ratificación son siete y reúnen a 136,4 millones de habitantes (un 28% de la UE-27).

<sup>53</sup> En el Reino Unido se baraja la próxima retirada de Tony Blair y su sustitución por el Canciller del Tesoro, Gordon Brown; la posición de Brown frente al Tratado-Constitución es mucho menos entusiasta que la de Blair, por no decir que más próxima al partido conservador. En el caso de Polonia, las recientes elecciones de 2005 han llevado al poder a los hermanos Kaczynski, liberales y euroescépticos, lo que refuerza las posiciones antiConstitución en este país. En este sentido, su Presidente se pronunciaba abiertamente en contra del Tratado-Constitución. Véase al respecto: “No chance for EU constitution in Poland, Kaczynski says”, *EUObserver*, 14.02.2002. Por su parte, en la República Checa

¿Qué pueden hacer los dieciocho Estados que han ratificado y que están comprometidos con la vigencia del Tratado-Constitución? Durante la discusión política y doctrinal que se produjo en el momento de la firma del Tratado-Constitución ya se planteó la posibilidad de que el Tratado-Constitución pudiera toparse con dificultades de ratificación en algún Estado-miembro. Se pensaba específicamente en el Reino Unido<sup>54</sup>. Se planteó y tuvo una calurosa aceptación entre la doctrina y algunos políticos la idea de las “retaguardias”, propuesta por el padre de Penélope, Lamoureux<sup>55</sup>. Si una mayoría sustancial de Estados miembros, había ratificado, debería entrar en vigor para ellos el Tratado-Constitución a través de una cooperación reforzada en el nivel constitucional. Los Estados miembros que tuvieran dificultades para ratificar se quedarían aplicando el actual marco jurídico y tendrían que tomar la iniciativa para plantear el marco de relación de la retaguardia con la Unión Europea del Tratado-Constitución.

En el contexto político actual, sin embargo, la creación de una cooperación reforzada en el nivel constitucional se ve imposible de poner en marcha, cuando quienes han rechazado el Tratado-Constitución son dos Estados fundadores<sup>56</sup>. Por otra parte, resulta imposible la idea de una cooperación reforzada creada mayoritariamente por Estados recién llegados, que todavía no están muy acostumbrados a la práctica europea, siguen sujetos a cláusulas de salvaguardia, todavía no forman parte de la moneda única y cuya integración política real tardará aún varios años en alcanzarse<sup>57</sup>. Todo sin contar que la historia de la integración europea nos ha enseñado que para que un proyecto tenga éxito tiene que basarse en la piedra angular de la construcción, en Francia y Alemania. Por ello, la vigencia del Tratado-Constitución precisará con toda probabilidad la ratificación al menos de Francia. Ahora el interrogante está en qué se puede hacer y qué tiene que cambiar para lograr sortear ese escollo.

---

tanto el Presidente Vaclav Klaus como el partido conservador mayoritario en el gobierno se han pronunciado en contra del Tratado-Constitución.

<sup>54</sup> Llama la atención que, en los primeros análisis políticos realizados sobre las perspectivas del proceso de ratificación, sólo se subrayaban problemas claros en el caso de la ratificación por parte del Reino Unido y algunas dudas en relación a Polonia y la República Checa. Sin embargo, en el caso de los Países Bajos y de Francia se daba por supuesto que no habría problemas mayores. Véase a título de ejemplo: Sebastian KURPAS, Marco INCERTI y Justus SCHÖNLAU, “What Prospects for the European Constitutional Treaty? Monitoring the Ratification Debates. Results of an EPIN Survey of National Experts”, *EPIN Working Paper*, nº 12, January 2005.

<sup>55</sup> François LAMOUREUX, “Projet de Constitution: de la nécessité d’organiser une “arrière-garde””, *Revue du droit de l’Union européenne*, nº 4, 2003, pp. 807-811.

<sup>56</sup> Además, desde el punto de vista jurídico, los autores se pronuncian en contra de esta posibilidad, ya que aún cuando la posibilidad de que algunos de los Estados miembros modifiquen un Tratado entre ellos sin la participación del resto está cubierta por la Convención de Viena del Derecho de los Tratados, esto ha de hacerse sólo en el caso de que no se alteren los derechos de los Estados no intervinientes, lo que es imposible en el caso europeo. Véase al respecto: Bruno DE WITTE, “Entrée en vigueur et révision du Traité constitutionnel”, op. cit., pp. 78-85.

<sup>57</sup> En el escenario de la UE-27, de los dieciocho Estados miembros que han ratificado, diez de ellos serían Estados de la ampliación y ocho sólo de los viejos quince.

## 11.6. EL PROBLEMA FRANCÉS Y NEERLANDÉS: EL CUELLO DE BOTELLA DE LA RATIFICACIÓN NACIONAL.

Con pocos días de diferencias franceses y neerlandeses votaban en contra del Tratado- Constitución en sendos referenda caracterizados por el debate público y la alta participación. Los resultados, sin embargo, no ofrecían lugar a la duda: un 54,68% de los franceses que acudieron a votar y un 61,6% de los neerlandeses se pronunciaban en contra de la ratificación del Tratado-Constitución<sup>58</sup>. Los problemas para ratificar de dos Estados miembros se convertían en crisis europea en la medida en que llevaba a la parálisis del proceso constitucional europeo.

Son muchas y muy variadas las explicaciones que han tratado de encontrarse a las causas de los “noes” francés y neerlandés<sup>59</sup>. Eurobarómetros dirigidos expresamente a valorar el alcance y significado del voto en estos dos Estados miembros ofrecen un mosaico variado y caleidoscópico de elementos. Así, el Eurobarómetro especial conducido por la Comisión Europea en los días siguientes al referéndum arrojan que en Francia las motivaciones sociales son la causa principal que llevó a los votantes a votar “no”, en menor proporción incidió la percepción de complejidad de la Constitución, el rechazo a la adhesión de Turquía o la pérdida de soberanía francesa<sup>60</sup>. Por su parte, en los Países Bajos según otro Eurobarómetro similar, la principal motivación que llevó a la ciudadanía a rechazar el Tratado era la falta de información (32%), llamativamente la segunda causa sería la pérdida de soberanía nacional (19%), además se achacaría a una deslegitimación del Gobierno y percepciones económicas<sup>61</sup>.

Las causas que llevan a los electores a votar “no” son en gran medida nacionales y ajenas al propio Tratado-Constitución, influidas por el contexto más que por el texto<sup>62</sup>. Esta apreciación quedaría subrayada por una situación de crisis económica en estos países, crisis en la cual

<sup>58</sup> En Francia el referéndum se celebró el 29 de mayo de 2005, la participación en el mismo alcanzó el 69,34%. De los votos emitidos un 54,68% se pronunció en contra de la ratificación del Tratado-Constitución y un 45,32 a favor. En los Países Bajos el primer referéndum consultivo de su historia se celebró el 1 de junio de 2005; participó un 62,8% del electorado y de entre ellos, un 61,6% votó en contra de la ratificación del Tratado-Constitución y un 38,4% a favor. Véase al respecto la tabla anexa.

<sup>59</sup> Se han publicado multitud de trabajos analizando las circunstancias y resultados de las dos consultas. Véanse, entre otros: Hartmut MARHOLD, “L’exception franco-néerlandaise et les raisons profondes du «non» français”, *L’Europe en formation*, nº 2, 2005, pp. 7-14; Daniela SCHWARZER, “Lessons from the Failed Constitutional Referenda”, *German Institute for International and Security Affairs, SWP Comments*, nº 25, June 2005; Francis SNYDER, “Editorial: Is the European Constitution Dead?”, *European Law Journal*, vol. 10, nº 3, 2004, pp. 255-256; Gérard BÉLORGEY (Dir.), *La France, L’Europe... et maintenant?*, *Revue politique et parlementaire*, vol. 107, 2005, pp. 1-173; Gaëtane RICARD-NIHOUL, “Le «non» français du 29 mai 2005: comprendre, agir”, *Notre Europe Études et Recherches*, nº 44, 2005, en: <http://www.notre-europe.asso.fr>; Isabel María CANTOS PADILLA, “El referéndum francés de ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europea, de 29 de mayo de 2005”, *Revista de Derecho Político*, nº 65, 2006, pp. 257-299; MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN, *Informe del Gobierno al Congreso de los Diputados “Reflexiones sobre el futuro de la Unión Europea”*, Madrid, 30 de noviembre de 2005, pp. 18-24.

<sup>60</sup> COMISIÓN EUROPEA, “La Constitution européenne: sondage post-référendum en France”, *Flash Eurobaromètre*, nº 171, Juin 2005. Véase: EUROPEAN COMMISSION, “The European Constitution: post-referendum survey in The Netherlands”, *Flash Eurobarometer*, nº 172, Juin 2005, en: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion](http://ec.europa.eu/public_opinion).

<sup>61</sup> Véase: EUROPEAN COMMISSION, “The European Constitution: post-referendum survey in The Netherlands”, *Flash Eurobarometer*, nº 172, Juin 2005, en: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion](http://ec.europa.eu/public_opinion).

<sup>62</sup> Valéry Giscard D’ESTAING, *Discurso ante la Fundación Areces*, Madrid, 16 de noviembre de 2005, en: <http://www.realinstitutoelcano.org>.

además los ciudadanos perciben la incidencia de la globalización y la Unión. Desde luego, las revueltas sociales que sufrió Francia en el último trimestre de 2005 subrayan esta percepción de un contexto económico y social muy complejo en el cual se visualiza la tensión entre la pervivencia del peculiar modelo francés y las presiones que provienen del exterior.

El Parlamento Europeo, por su parte, señala que “El voto negativo parece haber sido más una expresión de desacuerdo sobre el estado actual de la Unión que una oposición concreta a las reformas constitucionales pero, este voto tiene como resultado, paradójicamente, el mantenimiento del *statu quo* y el bloqueo de las reformas”<sup>63</sup>. Del voto del electorado, como sostiene Aldecoa, es imposible sacar un mandato concreto ya que detrás del “no” se encuentran razones heterogéneas e incluso contradictorias<sup>64</sup>.

Sin embargo, no nos interesa tanto examinar las razones que llevaron a franceses y neerlandeses a votar de la manera que lo hicieron como las repercusiones que tiene la ratificación concreta de un Estado miembros en el proceso político europeo. En este sentido, puede verse que existe una paradoja en los términos. Se introduce la innovación de la Convención en el proceso de reforma de los Tratados con dos objetivos fundamentales: incrementar la legitimidad en el proceso y la eficacia del proceso de revisión de los Tratados. La “input legitimacy” perseguida no parece que haya sido así percibida por los ciudadanos o mejor dicho, la aparente legitimidad que iba a traer la ratificación mediante referéndum no se ha logrado. En términos de eficacia, se han introducido mejoras en el procedimiento de negociación con la Convención, pero esa eficacia no se ha continuado en la fase de ratificación, que se convierte en un cuello de botella.

Un sistema de revisión de los Tratados que prevé la necesaria ratificación de todos los Estados miembros hace al conjunto de la Unión rehén de las motivaciones de cada uno de ellos<sup>65</sup>. Se trata de un método que no tiene en consideración la necesaria adaptación que precisa la Unión como consecuencia del “efecto número” de la ampliación. A nuestro juicio, la explicación fundamental para el fracaso de los referenda reside en que un proceso que se había europeizado se ha vuelto nacional, y así se ha modificado e incorporado la mutación de naturaleza de las Comunidades Europeas a parte del procedimiento de reforma de los Tratados pero no ha trascendido esa percepción de unidad política al procedimiento de ratificación. Los

<sup>63</sup> PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre el periodo de reflexión: la estructura, los temas y el contexto de una evaluación del debate sobre la Unión Europea*, 19 de enero de 2006, (Informe Duff, Voggenhuber), (A6-0414/2005), Considerando J.

<sup>64</sup> Francisco ALDECOA LUZARRAGA, “El proceso político europeo en la laberíntica ratificación del Tratado Constitucional”, *Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo*, nº 3/2006, 16 de febrero de 2006, en: <http://www.realinstitutoelcano.org>.

<sup>65</sup> Así, a juicio de De Witte, “La naturaleza autónoma de los procedimientos nacionales de ratificación se pone asimismo de manifiesto por su falta de sincronía (...). Como es sabido, dinámicas puramente internas o incidentes políticos relativamente menores pueden derribar todo el edificio pacientemente construido”. Bruno DE WITTE, “La dimensión nacional de la reforma de los Tratados Europeos: evolución y debates recientes”, op. cit., p. 205.



debates, en aquellos Estados miembros en que se han producido, han sido en clave nacional - qué beneficios o perjuicios presenta el Tratado-Constitución para el Estado miembro- pero la valoración en términos europeos ha estado ausente. Un procedimiento europeo, de prever un referéndum, hubiera sido uno europeo y no referenda nacionales, que responden a diferentes dinámicas. Como defiende Aldecoa, con los referenda nacionales se han reintroducido las motivaciones nacionales en el voto, olvidándose la dimensión europea del mismo<sup>66</sup>.

En cualquier caso, tampoco se han introducido elementos que ayuden a reforzar la eficacia del proceso de ratificación. Curiosamente, contra lo que parece a primera vista la Convención optaba por la fórmula de Tratado Constitucional de base, constituyendo la Parte I la parte constitucional que se superpone a los actuales Tratados ahora refundidos en la Parte III, que apenas se adapta y la que ni siquiera entra a debatir a fondo la Convención Europea<sup>67</sup>. Sin embargo, será esta parte III no tocada lo que impedirá la aprobación de una Parte I, de explicitación del modelo político europeo, que no generó tanta polémica entre el electorado, al menos el francés. Se hace la separación de hecho pero se mantiene el procedimiento más rígido posible para el conjunto. Teniendo en cuenta las reglas de juego que tenemos en el presente, la salida a la crisis pasa por un cambio en la coyuntura política general, y la de Francia y los Países Bajos en particular, que permitan reintroducir la cuestión del Tratado-Constitución en sus respectivas agendas políticas<sup>68</sup>.

### **11.7. LA PAUSA PARA LA REFLEXIÓN Y POSIBLES SALIDAS A LA CRISIS.**

Los resultados de los referenda francés y neerlandés tuvieron el efecto de paralizar el proceso político constitucional, proceso que ya había sufrido una importante detención desde el fracaso de la CIG de diciembre de 2003. El Consejo Europeo de junio de 2005 examinó la cuestión de los referenda fallidos y resolvió adoptar una “pausa” de un año en el proceso de ratificación que se dedicaría a la reflexión<sup>69</sup>. La necesidad de reflexión parte del análisis de que el rechazo al Tratado-Constitución es un rechazo a la Unión, admite la desafección creciente del ciudadano europeo por la Unión Europea, que ya se detectaba en Laeken.

<sup>66</sup> Francisco ALDECOA LUZARRAGA, “El proceso político europeo en la laberíntica ratificación del Tratado Constitucional”, op. cit., p. 22.

<sup>67</sup> Esa división que trajera consigo diferentes procedimientos de revisión y ratificación propuesta en el debate europeo desde el Informe Dehaene había sido refrendada por el Parlamento Europeo. Véase al respecto: PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre la tipología de los actos y la jerarquía de las normas en la Unión Europea*, 17 de diciembre de 2002, Informe Bourlanges, (A5-0425/2002), punto 4.

<sup>68</sup> En este sentido, el Parlamento Europeo defiende que “muchas de las preocupaciones expresadas hacen referencia a problemas generales y específicos del contexto más que al propio texto; considera que si se pueden lograr progresos en estas cuestiones, será más fácil encontrar una solución en lo que respecta al texto”. PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre el periodo de reflexión: la estructura, los temas y el contexto de una evaluación del debate sobre la Unión Europea*, op. cit., punto 6.

<sup>69</sup> CONSEJO EUROPEO, *Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la Unión Europea sobre la ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, Bruselas, 16 y 17 de junio de 2003.

La pausa reconoce la decisión de algunos de los Estados europeos, encabezados por el Reino Unido, de dejar en suspenso sus procedimientos de ratificación hasta no saber qué pasa con Francia y los Países Bajos. Puede entenderse que esta decisión ha venido muy bien a Gobiernos como el del Reino Unido, para los cuales la ratificación mediante referéndum se anunciaba como un camino lleno de escollos por la polémica existente. Sin embargo, como subraya Jo Shaw, hay que recordar que, al haber acordado y firmado el Tratado-Constitución, los Gobiernos tienen la obligación bajo el Derecho Internacional de buscar la ratificación en sus respectivos Estados, y eso por no hablar del principio de lealtad derivado del artículo 10 del TCE<sup>70</sup>.

La reflexión parte de la premisa de que el resultado de los referenda pone de manifiesto que la Unión Europea no responde a sus expectativas<sup>71</sup>. Persigue el objetivo de un amplio debate para conocer las preocupaciones e inquietudes de los ciudadanos y poder tenerlas en cuenta. Dando fe de una ambigüedad característica de este tipo de declaraciones, el Consejo Europeo no se pronuncia sobre el futuro de la Constitución sino que afirma que los “noes” no ponen en juicio la validez de la continuación de los procesos de ratificación pero que el “calendario de la ratificación en distintos Estados miembros se adaptará, en caso necesario, a la luz de estos acontecimientos y en función de las circunstancias de dichos Estados miembros”<sup>72</sup>.

En junio de 2006 se cumplía el año de pausa para la reflexión que se dio a sí mismo el Consejo Europeo, la Cumbre de 15 y 16 de junio de 2006 tomaba la decisión de prorrogar la pausa de reflexión, encargando a la Presidencia alemana y a la francesa que presenten ideas para la reforma de las instituciones<sup>73</sup>. A la aceleración política que vivía la Unión Europea entre 2000 y 2003 le ha sobrevenido un parón<sup>74</sup>. Políticamente está claro que no puede hacerse otra cosa, puesto que no hay unanimidad entre los veinticinco Jefes de Estado y de Gobierno en otra dirección.

<sup>70</sup> Jo SHAW, “The Constitutional Treaty and the Question of Ratification: Unscrambling the Consequences and Identifying the Paradoxes”, *European Policy Brief*, nº 10, 2005, p. 1, en: <http://www.fedtrust.co.uk>.

<sup>71</sup> La Declaración del Consejo Europeo expone que “Hemos tomado nota de los resultados de los referendos celebrados en Francia y los Países Bajos. Estimamos que estos resultados no cuestionan la adhesión de los ciudadanos a la construcción europea. Los ciudadanos, no obstante, han manifestado preocupaciones e inquietudes que hay que tener en cuenta. Resulta necesario, por lo tanto, emprender una reflexión común a este respecto”. CONSEJO EUROPEO, *Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la Unión Europea sobre la ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, op. cit.

<sup>72</sup> CONSEJO EUROPEO, *Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la Unión Europea sobre la ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, op. cit.

<sup>73</sup> CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Bruselas*, 15 y 16 de junio de 2006, (10633/06), párr. 1-4 y 42-49.

<sup>74</sup> En relación a la situación del debate sobre el futuro de la Constitución en 2006, véase: Francisco ALDECOA LUZARRAGA, “El proceso político europeo en la laberíntica ratificación del Tratado Constitucional”, op. cit.; Gaëtane RICARD-NIHOUL, “Quel avenir pour le Traité constitutionnel?”, *Les Brefs de Notre Europe*, nº 2, Mai 2006, en: <http://www.notre-europe.asso.fr>.

Parece además imposible tomar decisiones políticas de calado antes de conocer el resultado de las elecciones presidenciales y legislativas francesas y las legislativas neerlandesas que tienen que celebrarse en ambos casos en la primavera de 2007. Sólo entonces, y con Alemania ejerciendo la Presidencia, podría plantearse alguna salida innovadora<sup>75</sup>. En el entretanto, desde el Consejo Europeo se ha acogido positivamente la idea de la Comisión de adoptar el 25 de marzo de 2007 en Berlín una Declaración que recoja los valores y ambiciones de Europa y confirme su compromiso compartido, en conmemoración de los cincuenta años de la firma del Tratado de Roma<sup>76</sup>.

En cualquier caso es necesario evaluar cuál ha sido el resultado de este año de reflexión, de debates nacionales y a escala europea. La percepción generalizada es que más que reflexión se ha producido un año de inactividad en relación a la política constitucional europea<sup>77</sup>. Una serie de políticos e instituciones coinciden en el mismo diagnóstico: se constata un alejamiento del ciudadano respecto a la Unión Europea. Para combatirlo es necesario que las instituciones europeas dejen a un lado los estériles debates institucionales que sólo traen confusión y centrarse en producir resultados que el ciudadano pueda percibir en su día a día. Se insiste así desde la Comisión en la necesidad de reforzar las estrategias de comunicación y diálogo y debate y en reforzar la eficacia de las políticas europeas<sup>78</sup>. Se subraya la necesidad de lograr políticas exitosas que generen beneficios palpables para el ciudadano europeo así como en insistir en los valores de la construcción europea, recogidos por la Constitución<sup>79</sup>.

<sup>75</sup> En numerosas ocasiones distintos miembros del Gobierno alemán, y al frente de ellos su Canciller Angela Merkel, han manifestado que la prioridad número uno de la Presidencia alemana del primer semestre de 2007 sería el “rescate” del Tratado-Constitución. El Gobierno francés, por su parte, se ha adherido a esta iniciativa, b que no llega a especificarse es el “cómo” va a conseguirse reactivar el proceso de ratificación constitucional. Véase al respecto: “Germany to make EU constitution a priority next year”, *EUObserver*, 05.09.2006.

<sup>76</sup> CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones de la Presidencia*, 15 y 16 de junio, párr. 49.

<sup>77</sup> Copiando un poco el formato del “Debate sobre el Futuro de Europa” cada uno de los Estados miembros tenía que desarrollar debates nacionales sobre qué Europa desean los ciudadanos. Al año el Consejo Europeo ha evaluado esta iniciativa constatando desarrollos muy desiguales. Las instituciones europeas, por su parte, también adoptaban iniciativas diversas para promover el debate: así, la Presidencia austríaca organizó la Conferencia “El Sonido de Europa” en Salzburgo los días 27 y 28 de enero de 2006. Por su parte, el Parlamento Europeo adoptaba una resolución sobre la fase de reflexión en que abogaba por la defensa del Tratado Constitucional y organizaba unas jornadas interparlamentarias el 8 y 9 de mayo para debatir el futuro de Europa. La Comisión Europea, como se verá más adelante se centraba en reforzar sus estrategias de comunicación. Abría también la tercera página web para que los ciudadanos debatieran el futuro de la Unión Europea (<http://www.europa.eu/debateeurope>.) En relación a la Resolución del Parlamento Europeo sobre el periodo de reflexión, véase: PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre el periodo de reflexión: la estructura, los temas y el contexto de una evaluación del debate sobre la Unión Europea*, 19 de enero de 2006, (A6-0414/2005), en: <http://www.europarl.eu.int>.

<sup>78</sup> La contribución de la Comisión Europea al periodo de reflexión se centraba inicialmente en una nueva estrategia de comunicación y debate, entendiendo que parte de la desafección está causada por un desconocimiento de la Unión Europea y de inadecuadas políticas de comunicación. Se adoptaba así distintas iniciativas en materia de comunicación, entre las que destaca el llamado “plan D” y el Libro Blanco sobre la Comunicación. Véase respectivamente: COMISIÓN EUROPEA, *Contribución de la Comisión al periodo de reflexión y más allá: Plan D de democracia, diálogo y debate*, 13 de octubre de 2005, (COM(2005) 494 final); y EUROPEAN COMMISSION, *White Paper on An European Communication Policy*, 1<sup>st</sup> February 2006, (COM(2006)35final). Posteriormente, en su contribución al Consejo Europeo de junio de 2006 se insistirá desde la Comisión en que el objetivo de las políticas ha de ser ofrecer resultados y elige para ello las áreas que considera más apremiantes: la integración económica para ofrecer crecimiento y empleo; cohesión y política social; libertad, seguridad y justicia; ampliar el debate sobre futuras ampliaciones y la actuación europea en la escena internacional. Véase al respecto: EUROPEAN COMMISSION, *Communication from the Commission to the European Council: “A Citizens’ Agenda: Delivering Results for Europe”*, 10-5-2006, (COM(2006) 211).

<sup>79</sup> Justo tras la crisis constitucional, Tony Blair en un gran discurso ante el Parlamento Europeo plantearía la necesidad de relegitimar la construcción europea a través de mejorar los resultados de las realizaciones de la Unión Europea. Véase: Tony BLAIR, *Discurso ante el Parlamento Europeo*, Bruselas, 23 de junio de 2005. En la segunda dirección Schüssel, Presidente de turno de la UE en junio de 2006 proponía que la promoción y difusión de los valores sobre los

Se percibe la generalización de una retórica que insiste en que es necesario abandonar la “input” legitimacy -buscar la legitimación de la construcción europea en la democratización y participación de los ciudadanos en el proceso constitucional- y su sustitución por la “output” legitimacy, -la legitimación por la satisfacción por los resultados que el sistema es capaz de producir-. Se abandona así la tendencia que se había impuesto en los años del “futuro de Europa” 2000-2003. En este discurso ampliamente difundido se obvia, sin embargo, lo fundamental y es que la Unión Europea funciona muy defectuosamente con las estructuras que el Tratado de Niza acordó para la ampliación y que así es enormemente difícil que pueda ofrecer eficacia y resultados. Por otra parte, en este contexto de vuelta a lo nacional sorprende también las rancas perspectivas económicas acordadas en la Cumbre de diciembre de 2005<sup>80</sup>. Con menos dinero para más Estados y habitantes, sin embargo Gobiernos e instituciones creen que podrán hacer más y mejores políticas para los ciudadanos europeos.

Entre los analistas y políticos europeos existe en el momento actual toda una variedad de posturas ante el futuro del Tratado Constitucional, a pesar de que casi todos están de acuerdo en la dificultad para someter el Tratado Constitucional en su actual forma a nuevos referenda en Francia y los Países Bajos. Unos defienden que está muerto y es inviable tratar de revivirlo y que habrá que arreglarse con el actual marco institucional de los Tratados, incluso considerar una reforma menor<sup>81</sup>. Para otros, con Alemania que lo ha ratificado a la cabeza, el Tratado- Constitución ha de entrar en vigor tal y como está, teniendo que buscarse soluciones políticas que podrían acogerse a la “fórmula danesa” para tratar de invertir los efectos de los referenda de 2005<sup>82</sup>.

Unos consideran que el Tratado- Constitución en su estado actual podría entrar en vigor pero en cualquier caso no para todos los Estados miembros y que ha de considerarse una Europa de dos velocidades en el nivel constitucional. Otros proponen una renegociación del Tratado Constitucional e, incluso, su partición, ya que teniendo en cuenta que la parte I apenas ha sido criticada, podrían tomarse las dos partes verdaderamente constitucionales, I y II, y buscar su

---

que la UE se basa es una de las mejores vías para lograr el apoyo de la ciudadanía. Véase: Andrew RETTMAN, “Austria gives peek into June `Constitution summit””, *EUObserver*, 09.05.2006.

<sup>80</sup> Véase al respecto: CONSEJO EUROPEO, *Perspectivas financieras 2007-2013*, 16 de diciembre de 2005, en: <http://ue.eu.int>.

<sup>81</sup> En relación a estas posturas se encuentran representantes del Reino Unido, de la República Checa, de Polonia e, incluso, del Gobierno neerlandés. Véase a título de ejemplo: Dennis MCSHANE, “¿Cuál es el futuro de la Constitución Europea? Un cadáver”, *El País*, 4-6-2006.

<sup>82</sup> Entre los que defienden que los Estados han de continuar con las ratificaciones del actual texto se encuentran el Gobierno alemán, el español, el austríaco, el belga e, incluso, los Presidentes de los tres partidos políticos europeos de mayor tamaño, Martens, Rasmussen y Neyts. Véase respectivamente: Mark BEUNDERMAN, “Austria and Belgium urge haste with Constititon text”, *EUObserver*, 24.05.2006; “Verhofstadt: EU must continue ratification of Constitution”, *Euractiv*, 1-6-2006; “Debate of European party leaders demonstrates constitutional bewilderment”, *Euractiv*, 07.06.2006; “Merkel y Chirac acuerdan resucitar la Constitución Europea”, *El País*, 07.06.2006.

ratificación parlamentaria separada, aplicándose el concepto de Tratado base<sup>83</sup>. Desde la Comisión, veíamos como se propone también la adopción en 2007 coincidiendo con el 50 aniversario del Tratado de Roma de una declaración por parte de los Estados miembros sobre los valores y objetivos de la construcción europea<sup>84</sup>. Una Declaración conmemorativa podría tanto tener el alcance y la ambición de Laeken como ser una de las que pasan desapercibida.

Otros políticos y analistas proponen el “cherry-picking”, esto es, la aplicación selectiva de partes concretas del Tratado-Constitución por medio de acuerdos intergubernamentales, que resulta inaceptable para el Parlamento Europeo y la mayoría<sup>85</sup>. Para otros, posiblemente habría que esperar a las elecciones de 2009 al Parlamento Europeo y someter a todos los ciudadanos con ocasión de una misma cita electoral el texto, siguiendo los planes fallidos de 2004 de celebración de un sucedáneo de referéndum europeo. Por último, un grupo de representantes de la sociedad civil proponen, incluso, la convocatoria de una tercera Convención para que renegocie el Tratado-Constitución y éste pueda ser de nuevo firmado por los Estados y sometido a los ciudadanos<sup>86</sup>.

El abanico de propuestas teóricas es muy amplio; sin embargo, para que una o varias de ellas se muestre eficaz es preciso que pueda ser aceptada por todos y aplicada en la práctica. Para ello hace falta, en primer lugar, un liderazgo político potente y firme, algo que puede proveer la próxima Presidencia alemana. Pero es también necesario que cambien las circunstancias políticas y que se encuentren fórmulas imaginativas que permitan la aprobación del Tratado-Constitución en Francia y Países Bajos sin que dé la impresión de que se traiciona la voluntad popular. Será preciso, por tanto, encontrar la cuadratura del círculo y el tiempo apremia, ya que cada día se ponen de manifiesto los problemas que tiene la Unión para funcionar eficazmente con veinticinco Estados miembros y los actuales mecanismos institucionales y de decisión.

<sup>83</sup> Así Nicolas Sarkozy, Ministro del Interior de Francia y “presidenciable” a las próximas elecciones de mayo de 2007, sugería la posibilidad de hacer un pequeño Tratado con las disposiciones no discutidas y hacerlo entrar en vigor tras ratificación parlamentaria. *EUObserver*, 16.02.2006.

<sup>84</sup> Barroso anunciaba esta idea ante la reunión de parlamentarios europeos y nacionales convocada por el Parlamento Europeo el 9 de mayo de 2006. Posteriormente la Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo de mayo la recogería también. El Consejo Europeo de junio de 2006 ha terminado haciéndola suya y comprometiéndose a adoptar la citada declaración.

<sup>85</sup> Véase al respecto: PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre los próximos pasos para el período de reflexión y análisis sobre el futuro de Europa*, 14 de junio de 2006, (P6\_TA-PROV(2006)0263).

<sup>86</sup> Cinco miembros del Foro Permanente de la Sociedad Civil han presentado una iniciativa donde proponen la reunión de una tercera Convención tras la reunión de unos Estados Generales de la sociedad civil europea. Esta tercera Convención debería redactar, a su juicio, una nueva Constitución. Véase: Jean-Claude BOUAL, Philippe D. GROSJEAN, Jacques-René RABIER, Daniel SPOEL y Raymond VAN ERMEN, *Plan B: Changer la gouvernance européenne*, Bruxelles, Labor, 2006. El propio Foro Permanente de la Sociedad Civil ha hecho suyas estas propuestas y así pedía al Consejo Europeo de Bruselas de junio de 2006 que convocara una tercera Convención para establecer un contrato de sociedad europea. Véase: FORUM PERMANENT DE LA SOCIÉTÉ CIVILE, *Propositions pour la feuille de route “Traité constitutionnel” à adopter par le Conseil européen en 2006*, Communiqué 1, 2006, en: [http://www.europa-jetzt.org/forumf/article.php3?id\\_article=103](http://www.europa-jetzt.org/forumf/article.php3?id_article=103).

### 11.8. LOS EFECTOS DEL PROCESO CONSTITUCIONAL: LA IRREVERSIBILIDAD DE LA CONSTITUCIONALIZACIÓN.

Los referenda negativos producidos en Francia y los Países Bajos en la primavera de 2005 han dejado en un “impasse” el futuro del Tratado-Constitución. En un momento en el que aún planean importantes incertidumbres sobre su vigencia efectiva y el cuándo puede producirse ésta, sin embargo, es obligado defender la importancia y efectividad del proceso constitucional. Aún cuando el presente Tratado-Constitución no llegue a entrar en vigor, o tenga que ser sustancialmente modificado para hacerlo, el actual proceso constitucional ha producido ya importantes frutos y conquistas irreversibles. La experiencia de la Convención y el Tratado-Constitución ya han contribuido a la explicitación política y a la constitucionalización del proceso de integración europea.

En primer lugar, el proceso constitucional ha contribuido decisivamente a la toma de conciencia por parte del ciudadano europeo de la naturaleza y finalidad política de la Unión Europea, aún cuando esto genere descontento. En el debate político y científico actual se discute sobre la oportunidad de haber denominado Constitución o no al producto de la Convención. Entre en vigor o no, la simbología del término ha permitido la percepción por parte de los ciudadanos de la Unión Europea como sistema político del que son parte, aunque sea a su pesar. La utilización del término Constitución ha resultado fundamental para la manifestación de la politicidad de la Unión y esto es algo que no tiene vuelta atrás: el ciudadano no volverá a verla como un simple mercado. Así, en estos dos últimos años desde la firma del Tratado-Constitución ha cambiado decisivamente la percepción que de la Unión Europea tenían sus ciudadanos.

La percepción de la naturaleza política no es ajena así al resultado de los referenda de Francia y Países Bajos, ya que como sostienen Edwards y Pijpers el rechazo de la población europea es, ante todo, la demostración de su naturaleza política, ya que sólo los sistemas con altas implicaciones políticas son susceptibles de generar aceptación o rechazo entre la ciudadanía<sup>87</sup>. Una lectura más amplia de ese síntoma estaría en el alarmante avance de las tendencias nacionalistas o soberanistas en los Estados miembros como reacción a la Unión, que no deja de ser otra manifestación de la explicitación política y de la importancia que ha cobrado. Otro avance en la senda de la explicitación política es que ya no parece posible una vuelta a la política constitucional anterior en manos exclusivas de la CIG ni que la próxima base del Derecho Originario pueda ser algo distinto de una Constitución o un Tratado-Constitución.

<sup>87</sup> Geoffrey EDWARDS y Alfred PIJPERS, “The 1996 IGC: An Introduction”, en: Geoffrey EDWARDS y Alfred PIJPERS (Eds.), *The Politics of European Treaty Reform*, London, Pinter, 1997, p. 8.

Segundo, la propia Convención como método ha contribuido también a esa explicitación política o constitucionalización, afirmando por su existencia la naturaleza política singular basada en una doble legitimidad, de Estados y ciudadanos, que había ido surgiendo durante la mutación. La Convención, por tanto, contribuye a la autonomía de la propia Unión en la medida en que pone la revisión en manos de una institución propia de la Unión más amplia que los Gobiernos de los Estados miembros. En ese argumento funda su legitimidad, que ha calado en el proceso político, por lo que al margen de que el propio Tratado Constitucional prevea el método de Convención como futuro método de reformas, no parece viable políticamente que una próxima revisión en profundidad del Derecho Originario europeo pudiera hacerse sin recurrir a la reunión de una Convención<sup>88</sup>.

Por otra parte, el proceso político de la Convención Europea ha constituido una experiencia no desdeñable en la incorporación de una parte de esos Estados, los Parlamentos Nacionales al funcionamiento de la Unión Europea. Puede constatarse también la influencia de este método de política constitucional en la llamada “normal politics” a través de la consolidación de las llamadas “familias políticas” como vías para la cooperación interparlamentaria. La COSAC es una institución de cooperación interparlamentaria –Parlamentos Nacionales, Parlamento Europeo- que se reúne dos veces al año para discutir asuntos relativos a la integración europea<sup>89</sup>.

Desde la celebración de la Convención, se observa una nueva dinámica en el seno de la COSAC, las reuniones previas y paralelas de las familias políticas, para tratar previamente los asuntos de interés y forjar posiciones comunes. La práctica de cooperación interparlamentaria de la Convención en torno a las familias políticas ha calado profundamente en el seno de esta institución<sup>90</sup>. Igualmente la misma práctica de reuniones de “familias políticas” se ha reproducido en las Jornadas Interparlamentarias organizadas por el Parlamento Europeo para debatir el futuro del Tratado-Constitución<sup>91</sup>. La consolidación de las “familias políticas” como fórmula de cooperación parlamentaria ofrece interesantes perspectivas de futuro en la medida

<sup>88</sup> En este sentido, desde la sociedad civil organizada a escala europea ya se está pidiendo la reunión de una tercera Convención para que rehaga el Tratado-Constitución y pueda presentarse de nuevo a la ciudadanía. Véase al respecto: FORUM PERMANENT DE LA SOCIÉTÉ CIVILE, *Propositions pour la feuille de route “Traité constitutionnel” à adopter par le Conseil européen en 2006*, Communiqué 1, 2006, en: [http://www.europa-jetzt.org/forumf/article.php3?id\\_article=103](http://www.europa-jetzt.org/forumf/article.php3?id_article=103).

<sup>89</sup> La COSAC siguió de cerca los trabajos de la Convención: durante ésta desarrolló una reunión extraordinaria para tratar los asuntos de la Convención. Todas las reuniones que se celebraron en el tiempo de los trabajos de la Convención se dedicaron a la discusión de sus avances: fueron en Madrid (mayo de 2002); Copenhague (octubre 2002) en la cual interviene Gisela Stuart dando cuenta de los trabajos; Bruselas (enero 2003) y Atenas (marzo 2003). En relación a la cooperación interparlamentaria en el seno de la COSAC, véase: Andreas MAURER, “The Evolution of the Legislative Powers of the European Parliament: An Impact Assessment”, en: VV.AA., *Mélanges en hommage de Jean-Victor Louis*, Bruxelles, Université Libre de Bruxelles, 2003, pp. 309-336, pp. 328-331.

<sup>90</sup> Así, si uno toma las agendas de las distintas reuniones de la COSAC se puede constatar que desde la reunión de La Haya de noviembre de 2004, todos los programas incluyen encuentros previos de las principales familias políticas: PPE-DE; PSE y Liberales. Los programas y agendas de las reuniones de la COSAC pueden encontrarse en su página web: <http://www.cosac.org>.

<sup>91</sup> Véase al respecto: PARLAMENTO EUROPEO, *Jornadas interparlamentarias sobre el futuro de Europa*, 8 y 9 de mayo de 2006, en: <http://www.europarl.europa.eu>.



en que podrían ser los cauces por los cuales se desarrollaran partidos políticos a escala europea, partidos que liguen la actividad nacional con la europea.

En tercer lugar, fruto del debate y el consenso constitucional se han producido avances en el modelo político que ya son conquistas irreversibles en el proceso político en el sentido de que no cabe la vuelta atrás<sup>92</sup>. Pueden considerarse avances irrenunciables la explicitación de la naturaleza del proyecto político plasmada en sus objetivos y valores que va a desarrollarse a lo largo de todo el texto. Es una conquista irreversible la constitucionalización del modelo social europeo como forma de organización económica y social y la política de responsabilidad como paradigma para la acción exterior. Otros avances políticos en los que es difícil ir marcha atrás es la vigencia de la Carta de Derechos Fundamentales, que no puede demorarse mucho, la democratización de los procesos de toma de decisiones a través de la participación del Parlamento Europeo, el incremento del control político a través de la intervención de los Parlamentos Nacionales, la extensión de la mayoría cualificada o la simplificación de todo el ordenamiento jurídico comunitario.

Igualmente se han consolidado otros elementos como los referentes a la democracia participativa, las consultas a la sociedad civil, e incluso, la iniciativa directa para un millón de firmas<sup>93</sup>. Un capítulo especial donde el profundo consenso alcanzado hará que se apliquen las nuevas instituciones es el área de la defensa europea, donde existe la total seguridad de que se pondrán en marcha las disposiciones del Tratado-Constitución si no es con Constitución a través de acuerdo intergubernamental<sup>94</sup>.

El proceso político de la Convención Europea y el Tratado-Constitución ya han producido importantes efectos políticos que no permiten una marcha atrás. Han contribuido a la explicitación política de la Unión Europea y su visualización por parte de los ciudadanos. Se ha consolidado una nueva institución propia de la Unión con su legitimidad política en la política constitucional: la Convención Europea. Se ha puesto de manifiesto la importancia de lo simbólico de una Constitución como base normativa de una Unión democrática. Incluso, por su parte, las dinámicas producidas en el seno de la Convención han conducido a la consolidación de las reuniones por familias políticas como base de la cooperación interparlamentaria, lo que abre una nueva dinámica en el panorama político de la Unión Europea. Y todo ello sin olvidar la

---

<sup>92</sup> Véase al respecto: Francisco ALDECOA LUZARRAGA, "El proceso político europeo en la laberíntica ratificación del Tratado Constitucional", op. cit., pp. 27-29.

<sup>93</sup> Hasta que el Tratado-Constitución no entre en vigor las iniciativas políticas respaldadas por un millón de firmas no tienen ningún reconocimiento formal. Sin embargo, este hito ya se ha convertido en un referente para las asociaciones de la sociedad civil. Así, por ejemplo, en los últimos meses se ha lanzado una campaña por parte de la sociedad civil para evitar la duplicidad de sedes del Parlamento Europeo y pedir que se elimine la sede de Estrasburgo; la estrategia que están siguiendo es la de conseguir el millón de firmas que respalde su petición, anticipándose al Tratado-Constitución. En relación a la campaña y su estrategia puede consultarse su página web: <http://www.oneseat.com>.

<sup>94</sup> Nicole GNESOTTO, "La PESC en antidote", *Bulletin de l'Institut européen de Sécurité*, nº 16, Octubre 2005.



importancia de los consensos recogidos en el Tratado-Constitución, que aunque no entren en vigor, serán la referencia de futuro para todos los debates europeos.

### **11.9. LA RELEVANCIA DEL CONSENSO CONSTITUCIONAL: LAS “VIGENCIAS ANTICIPADAS”.**

El proceso político de la Convención Europea ha producido resultados políticos pero el propio Tratado-Constitución también ha desplegado efectos, unas veces políticos y otras jurídicos a través de las “vigencias anticipadas” de varias de sus disposiciones, alumbradas durante el debate constitucional<sup>95</sup>. Esa aplicación inmediata, sin esperar a que el Tratado-Constitución sea convenientemente ratificado y entre en vigor, se produce a veces a través de un acuerdo intergubernamental en el seno del Consejo Europeo, a veces a través del compromiso de una institución. Está, en buena medida, permitido por el vacío legal de los Tratados y responde a una necesidad imperiosa por parte de la Unión. Por tanto, en otros muchos aspectos el proceso político constitucional está también generando resultados.

Son numerosas las aplicaciones anticipadas del Tratado-Constitución. En primer lugar, cabe citar la llamada política de vecindad, puesta en marcha desde junio de 2003, y que implica el establecimiento de relaciones estrechas con los Estados vecinos<sup>96</sup>. Esta política implica la creación de vínculos de tipo económico, político y social que podrán llevar a los socios a participar en todas las políticas europeas salvo en las instituciones, tratándose de algo similar al Espacio Económico Europeo<sup>97</sup>. De hecho está concebida como un estatuto intermedio entre la condición de Estado miembro y tercer Estado. La política de vecindad no es sino la anticipación del artículo 157 del Tratado-Constitución, que preveía que “La Unión desarrollará con los países vecinos relaciones preferentes, con el objetivo de establecer un espacio de prosperidad y de buena vecindad basado en los valores de la Unión y caracterizado por unas relaciones estrechas y pacíficas fundadas en la cooperación”.

El mismo Consejo Europeo de Salónica decidía la puesta en marcha de la Agencia Europea de Defensa consensuada en el seno de la Convención y propuesta en la iniciativa

<sup>95</sup> En un cuadro anexo se recogen las disposiciones previstas por el Tratado-Constitución que están siendo aplicadas sin esperar a la vigencia de la Constitución. Es el cuadro nº 10 del Anexo IV.

<sup>96</sup> Esta política se creaba por decisión del Consejo Europeo de Tesalónica, que aprobaba la iniciativa de la Comisión. Véase respectivamente: CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones de la Presidencia*, Consejo Europeo de Salónica, 19 y 20 de junio de 2003, párr. 44; COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo “Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa”*, 11 de marzo de 2003, (COM(2003) 104 final).

<sup>97</sup> En relación a la política de vecindad, véase: Fulvio ATTINÀ y Rosa ROSSI (Eds.), *European Neighbourhood Policy: Political, Economic and Social Issues*, Catania, The Jean Monnet Centre “Euro Med”, 2004; William WALLACE, *Looking after the neighbourhood: responsibilities for EU 25*, Notre Europe Policy Papers nº 4, July 2003, en: <http://www.notre-europe.asso.fr>.

francoalemana<sup>98</sup>. Se trataba de una agencia intergubernamental abierta a todos los Estados miembros con funciones en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación, la adquisición y el armamento. Esa Agencia, en el Tratado-Constitución abierta a la participación voluntaria de los Estados miembros, sería creada en julio de 2004 y contaría con la adhesión de los veinticinco Estados miembros<sup>99</sup>. Esta Agencia está funcionando hoy día y cobra especial importancia al ser la institución elegida para hacer posible la liberalización de los mercados de la defensa, decidida hace pocos meses<sup>100</sup>.

La cláusula de solidaridad entre Estados miembros, prevista por el artículo 143, era activada para el caso de ataques terroristas por el Consejo Europeo, tras los atentados de Madrid de 11 de marzo de 2004<sup>101</sup>. Esta cláusula de solidaridad supone que la Unión y los Estados miembros han de responder con todos los medios a su alcance, incluidos los medios militares para prevenir la amenaza terrorista en los Estados miembros, proteger las instituciones democráticas y a las poblaciones civiles de posibles ataques terroristas y prestar asistencia a un Estado miembro en el territorio de éste, a petición de sus autoridades políticas, en caso de ataque terrorista<sup>102</sup>. Se trata, por tanto, de otra vigencia anticipada en la medida de que resulta una obligación jurídica para todos los Estados miembros desde la decisión del Consejo Europeo tras los atentados de Madrid<sup>103</sup>.

Puede, incluso, citarse otra vigencia política o si se quiere consolidación de lo debatido en la Convención, como fue la negativa del Parlamento Europeo a admitir como Presidente de la Comisión a un candidato que no fuera del partido político mayoritario. Poco distingue en realidad, el procedimiento de nombramiento del Presidente de la Comisión de Niza al del Tratado-Constitución. La única diferencia de peso es que el Tratado-Constitución exige que el Presidente pertenezca a las filas del partido político vencedor de las elecciones europeas. El Parlamento Europeo en noviembre de 2004, cuando se enfrentó a la elección de un nuevo Presidente para la Comisión Europea, hizo valer sin ambigüedades el "acquis" de la Convención, dejando claro el Partido Popular Europeo, mayoritario, que rechazarían a un

<sup>98</sup> CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones de la Presidencia*, Consejo Europeo de Salónica, op. cit., párr. 65.

<sup>99</sup> Acción Común 2004/551/PESC del Consejo, de 12 de julio de 2004, relativa a la creación de la Agencia Europea de Defensa. DO L 245, de 17.07.2004, pp. 17-28. En relación a la Agencia Europea de Defensa, véase: Roberto PÉREZ SALOM, "La Agencia Europea de Defensa", en: Consuelo RAMÓN CHORNET (Ed.), *Política de Seguridad y Defensa en el Tratado Constitucional*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005, pp. 134-158.

<sup>100</sup> La apertura de los mercados de defensa a la libre competencia se ha acordado sobre una base voluntaria y la han aceptado 22 de los 25 Estados miembros. Esa apertura vigente desde el 1 de mayo de 2006 y gestionada por la Agencia Europea de Defensa, se basa jurídicamente en un Código de Conducta acordado por los Estados miembros. Véase al respecto: EUROPEAN DEFENCE AGENCY, *The Code of Conduct on Defence Procurement of the EU Member States Participating in the European Defence Agency*, 21 November 2005, en: <http://www.eda.europa.eu>.

<sup>101</sup> CONSEJO EUROPEO, *Declaración sobre la lucha contra el terrorismo*, Consejo Europeo de Bruselas, 25 y 26 de marzo de 2004.

<sup>102</sup> En relación a la cláusula de solidaridad véase: Consuelo RAMÓN CHORNET, "La cláusula de solidaridad frente al terrorismo en el Tratado Constitucional de la UE", en: Consuelo RAMÓN CHORNET (Ed.), *Política de Seguridad y Defensa en el Tratado Constitucional*, op. cit., pp. 113-133.

<sup>103</sup> Rubén GARCÍA SERVET, "Las cláusulas de solidaridad y de asistencia en la Constitución Europea", *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 34, 2006, pp. 65-88, esp. las pp. 69-72.

candidato que no saliera de sus filas, como partido europeo más votado. El Parlamento Europeo, por tanto, aplica anticipadamente el espíritu del Tratado-Constitución.

El Tratado-Constitución de la Convención igualmente concebía la creación de un Presidente estable para el Eurogrupo, con la función no sólo de dar estabilidad a su funcionamiento sino, sobre todo, de reforzar la representación exterior de la Eurozona<sup>104</sup>. Los ministros del Eurogrupo elegirían por mayoría a su Presidente por un periodo de dos años y medio. En enero de 2005, el Eurogrupo decidía nombrar al Primer Ministro luxemburgués Jean-Claude Juncker como Presidente del Eurogrupo por dos años y medio, cargo que desempeña desde entonces. La posibilidad de crear una Presidencia estable para el Eurogrupo, rompiendo las reglas del Consejo, deriva del carácter informal de este órgano, no recogido hasta el día de hoy en los Tratados aunque sí por el Tratado-Constitución.

El Consejo Europeo de Bruselas de marzo de 2006 decidía la creación de una Política Energética Común, que contaba con una base jurídica en el artículo III-256 Tratado-Constitución<sup>105</sup>. En este último caso, es preciso señalar cómo los objetivos generales de la política que se aprueban por el Consejo Europeo de Bruselas de marzo de 2006 coinciden con los tres que había previsto la Convención tres años antes, si bien se redactan de diferente manera. Estos son: garantizar la seguridad del abastecimiento energético, velar por el correcto funcionamiento del mercado de la energía y fomentar la sostenibilidad del sistema energético.

Más recientemente, el Consejo Europeo de junio de 2006 decidía adoptar la norma general, también recogida por la Constitución, de abrir sus sesiones al público cuando actúe como legislador en el procedimiento de codecisión<sup>106</sup>. Esta obligación se recogía en el artículo I-24.6 del Tratado Constitución tanto para las deliberaciones como las votaciones, lo que recoge ahora la decisión del Consejo Europeo<sup>107</sup>. Yendo un paso más allá, el Consejo Europeo también se compromete a abrir al público todas aquellas sesiones que contengan debates de interés general.

El Presidente de la Comisión, Jose Manuel Durao Barroso, anunciaba ante la conferencia interparlamentaria Parlamento Europeo-Parlamentos Nacionales de 9 de mayo su intención de poner en marcha un mecanismo de control del principio de subsidiariedad por parte de los

---

<sup>104</sup> Artículo 2 del Protocolo sobre el Eurogrupo, Protocolo nº 12 anexo al Acta Final del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, 29 de octubre de 2004.

<sup>105</sup> CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones de la Presidencia*, Consejo Europeo de Bruselas, 23 y 24 de marzo de 2006, párr. 43-51 y Anexo III.

<sup>106</sup> CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones de la Presidencia*, Consejo Europeo de Bruselas, 15 y 16 de junio de 2006, párr. 35 y Anexo I.

<sup>107</sup> Bien es cierto que este artículo recoge la obligación general del Consejo de deliberar y votar en público cualquier proyecto de acto legislativo y la decisión del Consejo Europeo de junio sólo afecta a la codecisión, pero es necesario matizar que en el contexto de la Constitución, la codecisión –llamado procedimiento legislativo- se generaliza para la toma de decisiones.

Parlamentos Nacionales similar al previsto por la Constitución<sup>108</sup>. Para ello se compromete a transmitir todas las propuestas de la Comisión a los Parlamentos Nacionales y tener en cuenta sus reacciones. El mecanismo de alerta rápida de la Constitución necesita de reformas de los Tratados para aplicarse plenamente pero nada impide el compromiso político de la Comisión de escuchar las preocupaciones que puedan transmitirle los Parlamentos Nacionales. El Consejo Europeo acogía calurosamente esta iniciativa de la Comisión pidiéndole “que tenga debidamente en cuenta los comentarios de los Parlamentos Nacionales, en especial por lo que se refiere a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad”<sup>109</sup>.

Este mecanismo no puede gozar de vigencia jurídica, dado que no está previsto por los actuales Tratados que los Parlamentos Nacionales intervengan en el procedimiento legislativo. Nada impide, sin embargo, que la Comisión lo integre en su sistema actual de “consultas informales” y, en su potestad de presentar una iniciativa legislativa, decida no hacerlo si encuentra una oposición importante por parte de los Parlamentos Europeos. Se trata, por tanto, de una vigencia anticipada que se apoya en la voluntad política de la Comisión Europea de aceptar la opinión de los Parlamentos Nacionales. Desde un punto de vista jurídico, sin embargo, la negativa de la Comisión a aceptar el veto de un tercio de Parlamentos Nacionales no tendría ningún efecto jurídico ni sería susceptible de control judicial.

En ese mismo Consejo Europeo de junio de 2006, la Comisión presentaba una propuesta para tratar de reforzar las sinergias entre Comisión y Consejo en materia de acción exterior, intentando paliar en lo posible la ausencia de Constitución<sup>110</sup>. Lo llamativo del Informe es que tiene puestos los ojos en la creación del Ministro de Asuntos Exteriores y del Servicio Europeo de Acción Exterior. Las medidas que se proponen tienden a sustituir a estas dos instituciones, proponiendo mejoras que permitan actuar a la par a las estructuras del Consejo y la Comisión en el marco de los actuales Tratados. Se propone así, por ejemplo, las reuniones frecuentes entre Mr. PESC y la Vicepresidenta encargada de las Relaciones Exteriores en la Comisión, la asistencia de Mr. PESC a las reuniones de la Comisión y la formulación de iniciativas conjuntas por parte de Mr. PESC y la Comisión cuando sea posible, o la actuación conjunta en el exterior del Jefe de Delegación y el Representante especial de la Unión Europea, entre otras muchas medidas.

---

<sup>108</sup> Jose Manuel DURAO BARROSO, *Speech at the Joint Parliamentary Meeting on the “Future of Europe”*, Brussels, 9 May 2006, en: <http://ec.europa.eu>. El procedimiento de control de la subsidiariedad por parte de los Parlamentos Nacionales se regula en los artículos 4 a 6 del Protocolo sobre la Aplicación de los Principios de Subsidiariedad y Proporcionalidad, anexo al Tratado-Constitución.

<sup>109</sup> CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones de la Presidencia*, Consejo Europeo de Bruselas, 15 y 16 de junio de 2006, párr. 37.

<sup>110</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo de junio de 2006 “Europa en el mundo – Propuestas concretas para reforzar la coherencia, la eficacia y la visibilidad”*, 8 de junio de 2006, (COM(2006) 278 final).

Se está trabajando también para hacer posibles otras vigencias anticipadas de lo dispuesto en la Constitución, buscando fórmulas diversas cuando no caben en el marco actual de los Tratados. Así cabe citar la posibilidad de que la Unión Europea se adhiera al Convenio Europeo de Derechos del Hombre, para lo que le facultaba el artículo I-9.2. Es de sobra conocido que ya en 1994 el Tribunal de Justicia se pronunció en contra de tal adhesión por no existir una competencia explícita en los Tratados<sup>111</sup>. Sin embargo, recientemente se publicaba un Informe elaborado por Juncker en el que se defiende la conveniencia política de tal adhesión<sup>112</sup>. Para solventar el obstáculo de la falta de competencia, propone que los Estados miembros suscriban un Protocolo que atribuya esa competencia y que sea ratificado por los Parlamentos Nacionales de conformidad con el artículo 48 del TUE.

Convención y Tratado-Constitución ya han contribuido a la explicitación política de la Unión Europea, al margen de que éste último llegue a entrar en vigor o no. La constitucionalización se percibe incluso en el lenguaje, habiéndose ya incorporado conceptos propios del Derecho Constitucional. El proceso ha avanzado inevitablemente en la explicitación política de Europa, que ya no podrá volver a ser visto exclusivamente ni por estudiosos ni por los ciudadanos como un mero proceso de cooperación económica, como se hacía no hace pocos años. Son numerosas además las innovaciones de la Convención que están ya en vigor a través de cauces diferentes. En el peor de los casos, en que la crisis constitucional no pueda solventarse y este texto nunca alcance la vigencia muchas de las innovaciones, dada su importancia y consenso, tendrán que ser asumidas por su sucesor.

#### **11.10. CONCLUSIÓN: LA INCERTIDUMBRE SOBRE EL FUTURO DEL TRATADO-CONSTITUCIÓN NO IMPIDE LOS EFECTOS DEL PROCESO POLÍTICO CONSTITUCIONAL.**

El análisis de este capítulo nos lleva a tres tipos de conclusiones diferentes. Primero, se pone de manifiesto que la crisis de ratificación es consecuencia de que no se ha “europeizado” suficientemente el proceso de revisión de los Tratados en su fase de ratificación. Así, un proceso europeo es rehén de los resultados de veinticinco ratificaciones nacionales, lo que no tiene en cuenta la nueva situación europea tras la ampliación. Segundo, la crisis de confianza en la Unión Europea puesta de manifiesto por la crisis de ratificación hace más necesario el Tratado-Constitución.

<sup>111</sup> TRIBUNAL DE JUSTICIA, Dictamen 2/94, de 28 de marzo de 1996, sobre la Adhesión de la Comunidad al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, (Rec. I-1759).

<sup>112</sup> Jean-Claude JUNCKER (Prime Minister of the Grand Duchy of Luxembourg), *Council of Europe-European Union: “A sole ambition for the European continent”*, Report to the attention of the Heads of State or Government of the Member States of the Council of Europe, 11 April 2006, en: [http://www.gouvernement.lu/salle\\_presse/actualite/2006/04/11conseil\\_europe/index.htm](http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2006/04/11conseil_europe/index.htm).

Tercero, aún en la incertidumbre sobre la vigencia real del Tratado-Constitución tras los referenda francés y danés, el proceso político de la Convención y el Tratado-Constitución ya ha producido efectos políticos muy relevantes y no existe una vuelta atrás en la explicitación política de la Unión Europea. En cualquier caso, aún en el escenario más negativo, el de que nunca entrara en vigor el Tratado-Constitución en su versión de octubre de 2004, será el referente para todas las revisiones posteriores.

1. Las ratificaciones nacionales: cuello de botella del proceso europeo de revisión de los Tratados. En la transformación del método de revisión de los Tratados con la Convención se ha introducido una dimensión europea, a través de la incorporación de las dos legitimidades, nacional y europea a la fase de negociación de la reforma. A pesar de que existió la oportunidad de dar esa dimensión europea también a la ratificación a través de la celebración de un referéndum europeo primero y, después, de la ratificación simultánea en todos los Estados miembros, esa oportunidad se perdió, fundamentalmente por la falta de acuerdo político de la CIG en diciembre de 2003.

Nos encontramos ahora con la paradoja de que la doble legitimidad europea está presente en el método de la Convención, pero se pierde en la fase de ratificación para volver a ser sólo nacional. Las ratificaciones por referenda nacionales son inadecuadas en la medida en que no puede juzgarse un producto que responde a una concepción europea y, por tanto, es un compromiso entre distintas visiones, desde sólo una de ellas. La fase de ratificación podría europeizarse a través de la ratificación por parte del PE como preceptiva, desde un punto de vista formal, junto a las nacionales. Materialmente también ha podido ser posible a través de las ratificaciones simultáneas y paralelas, que hubieran ayudado a integrar una dimensión europea en el debate. El Tratado-Constitución es hoy día rehén de los debates en clave nacional y de las crisis políticas y sociales internas de cada uno de los Estados miembros.

Esta crisis pone de manifiesto la gravedad de que las estructuras europeas no puedan responder eficazmente al desafío que supone la ampliación. No es posible que cualquier revisión de las bases de la Unión pase hoy y en el futuro por la ratificación de veinticinco o veintisiete Estados-miembros. Es preciso encontrar salidas a una situación de bloqueo que puede amenazar el futuro de la integración europea. Por tanto, hay que denunciar las limitaciones del propio Tratado-Constitución en este sentido, que no permiten la eficacia en la adaptación de la Unión a los desafíos futuros.

2. La Unión Europea no puede dar una respuesta positiva a las demandas de sus ciudadanos sin Tratado-Constitución: Los referenda de Francia y Países Bajos han ratificado el fin del

consenso permisivo y refuerzan la tendencia que comenzó a manifestarse en Maastricht. A la vez dan la razón al diagnóstico de la Declaración de Laeken sobre la necesidad imperiosa y urgente de acercar Europa al ciudadano para garantizar su supervivencia. Sin embargo, para invertir esa tendencia son esenciales las innovaciones en términos de funcionamiento democrático y participación creciente de los ciudadanos que crea la Constitución Europea.

Se demuestra así que el rechazo de los ciudadanos fundamentalmente es a la actual Unión Europea, que no entienden ni funciona aceptablemente. Posiblemente, también se pone de manifiesto la necesidad de hacer más accesible el Tratado-Constitución, desgajando las Partes I y II –constitucionales- de las demás. Sin embargo, la paradoja reside en que sin Tratado-Constitución la Unión encuentra serias dificultades para funcionar ágil y eficazmente y, por tanto, dar respuesta a las demandas ciudadanas. Es precisa la puesta en marcha de muchas de las disposiciones del Tratado-Constitución para hacer posible un funcionamiento más eficaz y dar más protagonismo al ciudadano en la integración europea.

3. Aún sin Tratado-Constitución se ha producido la constitucionalización explícita de la Unión Europea. Nos encontramos ante una situación de “impasse” e incertidumbre en relación a la vigencia del Tratado Constitucional. Sin embargo, el proceso político ha avanzado la explicitación de su naturaleza política en su conjunto, en la toma de conciencia de lo político y en la senda de la constitucionalización explícita. Algunas de las conquistas de este proceso político se han incorporado ya irreversiblemente al panorama político europeo. No es concebible así que los ciudadanos vean a la Unión otra vez como sólo cooperación económica, moneda y mercado interior. Se ha consolidado además la competencia de una institución política propia de la Unión como es la Convención para debatir las reformas de alcance de la Unión.

La referencia a un Tratado constitucional o Constitución de la Unión será difícil ya de ser eliminada del debate político. Tampoco puede perderse de vista la relevancia de nuevas dinámicas basadas en la Convención o en el Tratado-Constitución como es las familias políticas como politización de la cooperación interparlamentaria en clave partidista o la asunción de que el Presidente de la Comisión pertenecerá al partido político más votado en el Parlamento Europeo. Otras conquistas del proceso constituyente se han convertido también en irrenunciables como es la mayor protección de los derechos fundamentales, la democratización del sistema de toma de decisiones, la participación creciente del ciudadano o la sociedad civil, entre otras muchas.

Se está aplicando, además, el Tratado-Constitución a través de “vigencias anticipadas” en un buen número de asuntos como la política de vecindad, la Agencia Europea de Defensa, la

cláusula de solidaridad o la Presidencia del Eurogrupo. Otras vigencias políticas o jurídicas están previstas en el corto y medio plazo. Este hecho pone de manifiesto como, ante la existencia de demandas por parte del sistema político europeo, la mejor respuesta es la ofrecida por el Tratado-Constitución y que sus reformas son urgentes de introducir. Así, aún antes de su vigencia jurídica, muchas de sus disposiciones se ponen en vigor por adelantado, produciéndose de hecho un troceamiento del Tratado-Constitución.

4. Si el Tratado-Constitución nunca entra en vigor, será el referente inexcusable para las reformas futuras. Aún en el caso del escenario más negativo: el de que los Estados miembros decidieran finalmente abandonar la ratificación y vigencia de este Tratado-Constitución, ya habrá producido resultados. Incluso, el porvenir más negativo que puede augurársele es que repita el precedente del Proyecto de Tratado de la Unión Europea del Parlamento Europeo de 1984. Este nunca entró en vigor en tanto que tal pero fue un gran semillero de ideas. La mayor parte de las reformas que proponía han sido incorporadas al Derecho de la Unión a través de las sucesivas revisiones de los Tratados, el Acta Única Europea, Maastricht, Amsterdam y Niza.

El Tratado-Constitución ha sido el fruto de la reflexión más detenida y democrática que se ha llevado a cabo en el seno de la Unión en toda su historia. Ha fructificado en una propuesta que, si como compromiso constitucional que es, deja de ser perfecta, sí refleja un consenso muy amplio entre legitimidades europea y nacional, Gobiernos y Parlamentos y la sociedad civil. Por tanto, aún en el extremo de que no llegue a entrar en vigor, las soluciones propuestas por la Convención y aceptadas por la Conferencia Intergubernamental no pueden dejar de ser el referente para todas las discusiones sobre las futuras reformas de la Unión en los años venideros.

Convención y Tratado-Constitucional constituyen hitos sobresalientes en la historia de la Unión Europea, produciendo su explicitación política y su consolidación como entidad política singular. Abren una nueva etapa, la de la estrategia federal de construcción, para lo cual se adoptan y aplican las normas del constitucionalismo liberal desarrolladas en Europa. Esta etapa, aunque finalmente pueda parecer frustrada, habrá aportado también lo suyo, y muy relevante, a la construcción de esa "unión cada vez más estrecha".



## **CONCLUSIONES: LA CONVENCION EUROPEA Y EL TRATADO- CONSTITUCION ELEMENTO DE UNA NUEVA INTEGRACION EUROPEA, EXPLICITAMENTE POLITICA Y CONSTITUCIONAL.**

El análisis llevado a cabo a lo largo del presente trabajo ha alumbrado una serie de conclusiones que permiten verificar nuestras hipótesis de partida. Esas conclusiones se han ido exponiendo capítulo por capítulo. Ahora las resumiremos en este lugar a modo de consideraciones finales para tratar de llegar a la verificación de nuestra hipótesis general, esto es, que a un método de política constitucional corresponde un determinado modelo de reforma y, consecuentemente, de integración.

Igualmente trataremos de poner en relación unas conclusiones con otras, de forma que logremos tener una visión de conjunto más completa. Finalmente nos proponemos ofrecer como contribución final de nuestro trabajo algunas reflexiones en la perspectiva de convocatoria de futuras Convenciones.

1. El método de Conferencia Intergubernamental (CIG), característico de la política constitucional entre los años 1985 y 2000, es el responsable del modelo político de la mutación, consistiendo ésta en una transformación gradual, suave y sostenida de la naturaleza económica de la Comunidad Europea a la naturaleza política de la Unión Europea. Cada una de las CIGs con sus rasgos peculiares explican su resultado y el modelo político que introducen. Influyen así en cada una de las CIGs los actores que predominan, el liderazgo político, la existencia o no de un objetivo movilizador, las dinámicas que se generan y el contexto en que se desarrolla.

Las dinámicas de negociación diplomáticas impiden las reflexiones y proyectos a largo plazo. Uno de los rasgos políticos de la CIG, la falta de eficacia de la regla de decisión del “común acuerdo”, está detrás del encadenamiento de las cuatro CIGs. Los problemas para alcanzar el

## CONCLUSIONES

“común acuerdo” dejan flecos o asuntos sin rematar en cada una de las CIGs. Las demandas de adaptación del sistema causan la convocatoria al poco tiempo de una nueva CIG para solucionar los asuntos pendientes y, generalmente, alguno más.

Este encadenamiento de CIGs hace que, los últimos veintidós años hayan estado prácticamente ocupados con la preparación o negociación de una reforma o con la ratificación del Tratado resultante. Las CIGs encadenadas unas a otras, cuyas reformas entran en vigor cada pocos años dan como resultado un modelo de integración progresivo e incremental, que va sufriendo cambios suaves y sostenidos en el tiempo, de forma que cuando una nueva institución o práctica va siendo asimilada por el sistema es mejorada o completada con nuevas aportaciones.

Las reformas encadenadas del Acta Única Europea, Maastricht, Amsterdam y Niza tienen como resultado la mutación del modelo europeo de forma suave desde unas Comunidades Europeas sectoriales de tipo económico a un sistema político complejo con una naturaleza política implícita. La característica del proceso es que se van incorporando a los ámbitos de actuación europeos materia de la alta política y políticas de sociedad, conforme al modelo del federalismo intergubernamental.

Todas ellas contribuyen a cambios significativos del funcionamiento incorporando progresivamente la democratización del sistema a través de la asociación de la legitimidad ciudadana representada por el Parlamento Europeo a la legislación. Tras la mutación la naturaleza de la Unión Europea se encuentra lejos de las Comunidades Económicas de los primeros ochenta que dependían solamente de los Estados.

2. El método de CIG es puesto en evidencia por la propia mutación del modelo que el mismo ha producido: un modelo cada vez más político y maduro presenta demandas en términos de legitimidad y eficacia que este método no es capaz de asegurar. El método de CIG y sus transformaciones suaves y sostenidas tienen como efecto la mutación de la Unión Europea. La paradoja reside en que, precisamente, el modelo político resultante de la mutación es hijo de las CIGs vuelve inadecuado el método de CIG para hacer frente a las demandas del sistema y, fundamentalmente, para continuar con la politización de Europa. Dos son los factores que causan la crisis del método de CIG: la legitimidad y la eficacia.

La mutación del modelo europeo presenta como consecuencia fundamental el desarrollo y consolidación de la doble legitimidad de la Unión Europea, de los Estados y de los ciudadanos. El método de CIG falla en representar a la legitimidad europea que ha surgido durante la mutación. Por otra parte, la legitimidad de este método resulta también cuestionada por sus

prácticas: las negociaciones técnicas a puertas cerradas en manos de diplomáticos no permiten su seguimiento y el eventual conocimiento/adhesión de los ciudadanos al resultado.

Un modelo político complejo, que cuenta cada vez con más Estados miembros, tiene que responder a demandas crecientes y se vuelve cada vez más exigente en relación a los cambios necesarios. Las dinámicas de negociación y transacción a puertas cerradas propias de una CIG y la regla del “común acuerdo” no permiten ir más allá del mínimo común denominador. No permiten con una visión de conjunto adaptar la Unión a los desafíos actuales e, incluso, anticipar los futuros. Una consecuencia visible es el encadenamiento de CIGs de la etapa de la mutación para completar la revisión parcial de la CIG anterior.

3. La Declaración de Laeken es un salto cualitativo en la política constitucional europea: señala el agotamiento del método de CIG y propone superar el modelo de revisiones parciales de los Tratados con la elaboración de una Constitución. La Declaración de Laeken, resultado del debate sobre el futuro de Europa, constituye la génesis del proceso de constitucionalización explícita. Con un lenguaje nuevo, el Consejo Europeo recoge el consenso generalizado de la necesidad de construir políticamente la Unión Europea de otra manera. La Declaración de Laeken, respuesta europea a la inminencia de la ampliación y al vértigo producido por el 11 de Septiembre, rompe así con las constantes de la política constitucional europea.

En primer lugar, asume la necesidad de superar el método de CIG para la abordar la reforma necesaria. Los propios Estados miembros acceden a compartir, al menos parcialmente, su monopolio de revisión del Derecho Originario. Buscando la legitimación de la construcción europea, encomiendan la preparación de la reforma a un órgano altamente político, una Convención, en la cual están representadas tanto la legitimidad de los Estados como la legitimidad europea, derivada de los ciudadanos, que se ha ido desarrollando durante la mutación. El método de la Convención es así consecuencia de la propia mutación.

Contra las reformas parciales abordadas por las sucesivas CIGs constitucionales, por primera vez Laeken propondrá la necesidad de abordar una reforma global. Mandata así a la Convención para que reflexione sobre la finalidad de Europa y los cambios que necesita el sistema en su conjunto. Reconociendo que el método seguido hasta el momento ya no da más frutos, Laeken propone una estrategia federal como alternativa a la funcionalista clásica.

En relación al modelo que ha de seguir el resultado de la reforma, el Consejo Europeo en Laeken rompe el tabú y propone por primera vez la superación de los Tratados internacionales como instrumentos del Derecho Originario y su sustitución por una Constitución. La aceptación del término Constitución por todos los miembros del Consejo Europeo puede ser explicada

porque en el curso del debate ha ampliado su campo semántico para convertirse en sinónimo de reorganización y simplificación de los Tratados y no sólo de una Unión Europea federal.

4. La redacción de una Carta de Derechos Fundamentales en el año 2000 constituye el otro elemento de la génesis del proceso de constitucionalización explícita: prueba la viabilidad de una alternativa a la política constitucional clásica –la Convención- y adopta una Declaración de Derechos que es el primer ladrillo de la Constitución. El proceso de redacción de una Carta de Derechos Fundamentales es parte integrante del proceso político de constitucionalización, constituyendo su génesis. Supone el primer ejercicio de explicitación de la naturaleza y finalidad política de la Unión Europea, en la medida en que es el primer texto de política constitucional europea dirigido al ciudadano expresamente y no sólo a Estados miembros e instituciones. Es, por tanto, un salto cualitativo hacia lo político.

El método de Convención se “inventa” y ensaya con ocasión de la decisión de redactar una Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. La finalidad de este ejercicio político determina la naturaleza de un nuevo método, que aún no se sabe que se integrará en la política constitucional europea. Como el objetivo de la Carta es acercar la Unión al ciudadano, la tarea de su redacción se encomienda a una instancia más representativa, que representa tanto a los Gobiernos y Parlamentos Nacionales como a las instituciones comunes, Parlamento Europeo y Comisión, esto es, a todos los niveles de representación del ciudadano existentes en la Unión Europea. Este método frente a las CIGs añade tres elementos nuevos: representación más amplia, deliberación constitucional y politización de la política constitucional.

El estudio empírico de la Convención de la Carta nos ha permitido poner de relieve una serie de rasgos característicos de la institución de la Convención. Se trata de una institución “ad hoc” funcional, esto es, creada por un determinado tiempo para desarrollar una función concreta de orden constitucional. Es una institución cuasiautónoma, en la medida en que debe su existencia y misión al Consejo Europeo pero toma decisiones de envergadura sobre sus objetivos y métodos con autonomía. Aporta legitimidad al ejercicio de redacción de textos de Derecho Originario al incorporar a las dos fuentes de legitimidad de la construcción europea, la intergubernamental y la europea, por sus métodos transparentes y abiertos y la asociación de la sociedad civil. Es un método operativo y eficaz que logra resultados en el tiempo previsto, fundamentalmente debido a la dirección firme de sus órganos fundamentales, Presidencia y Praesidium. Adopta su decisión por consenso. Responde a una lógica que aplican procedimientos parlamentarios pero donde las dinámicas intergubernamentales han sido muy fuertes.

## CONCLUSIONES

En relación al modelo, la Carta innova en una triple dimensión: política, jurídica y constitucional. En términos políticos, da contenido a la esencia del modelo europeo, explicitando los valores de su sociedad. Aporta además un elemento de legitimación a la Unión Europea, haciendo visible su compromiso con el respeto de los Derechos Fundamentales. En términos jurídicos, produce efectos indirectos y parciales, en la medida en que como explicitación del acervo europeo en materia de Derechos Fundamentales es fuente de inspiración para Tribunales y aplicada por órganos políticos. Esos efectos son parciales ya que no permite una garantía jurídica plena de los derechos de los particulares.

En términos de política constitucional, la Carta avanza la factibilidad de un enfoque constitucional para el Derecho Originario de la Unión Europea. Muestra que es posible un marco para la Unión Europea distinto al de los Tratados, que esté dirigido a los ciudadanos, en un lenguaje más político. Muestra la viabilidad de una Constitución, cuyo primer ladrillo lo constituye esta Carta de Derechos Fundamentales, siguiendo así el precedente de otros procesos de constitucionalización europeos que comenzaron por Declaraciones de Derechos, como límites al ejercicio del poder político y parte nuclear del contrato social.

5. Dos experiencias exitosas dan como resultado un método de política constitucional propio, el método de Convención, caracterizado por la imbricación de dos dinámicas, la de la Convención precedente y la del Consejo Europeo/CIG que recoge y perfecciona la propuesta de la Convención. Las dos Convenciones han supuesto dos experiencias enlazadas en un mismo proceso político y exitosas que han consolidado un método de política constitucional. El éxito y desarrollo similar de la Convención de la Carta y la Convención Europea consagran el método de Convención, como nuevo método de política constitucional, distinto al de las CIGs clásicas. La experiencia de la Convención de la Carta sentó las bases características de ese método al ser retomadas en su casi totalidad por la Convención Europea, que con una serie de decisiones, contribuyó también a la definición de ese método de Convención.

La historia de las dos Convenciones sigue un camino paralelo, que es más visible en el caso de la Convención Europea. Ambas tenían en sus manos su autodefinición como un simple grupo preparatorio o como una institución constitucional. La Convención Europea, apoyándose en la especial legitimidad política que tenía al ser sus miembros mayoritariamente parlamentarios, redefinió su mandato en clave constitucional. El éxito de aprobar un proyecto de Tratado Constitucional por consenso definitivamente le hace superar su papel de grupo preparatorio y consagrarse como institución constitucional, cuyo producto goza de la legitimidad añadida del apoyo de los representantes directos de los ciudadanos.

## CONCLUSIONES

La característica fundamental del método de Convención es que está compuesto por dos fases con funciones diferentes. En una primera fase, la Convención compuesta por representantes de los Parlamentos Nacionales, de los Jefes de Estado y de Gobierno, del Parlamento Europeo y de la Comisión Europea adoptan por consenso una propuesta de reforma. En la segunda fase, el Consejo Europeo o una CIG enmienda y adopta la propuesta, estos tienen competencia para enmendar y perfeccionar.

La Convención frente a la CIG tiene la particularidad de ser un órgano propio de la Unión Europea y no externo a la misma, representa a las dos legitimidades de la Unión, en ella participan los actores de la política ordinaria y sigue una lógica de apertura y transparencia. La Convención añade, por una parte, la doble legitimidad de la Unión a la legitimidad sólo intergubernamental de la CIG. En términos de eficacia, un foro cuasiparlamentario como la Convención permite el debate franco y abierto y el desarrollo de dinámicas deliberativas, por lo que es un órgano más apto para la discusión constitucional que la tradicional CIG. Así vemos que las Convenciones tienden a redactar textos constitucionales mientras que las CIGs Tratados internacionales. En la eficacia tiene una especial responsabilidad la adopción de decisiones por consenso que empuja a que los distintos actores se muevan desde sus posiciones, tratando en encontrar el punto común.

La convocatoria de la Convención Europea es fruto de la mutación de la Unión Europea y consecuencia del fracaso de las Conferencias Intergubernamentales para hacer avanzar la integración cuando ésta se convierte en política. Con la Convención Europea, la mutación pasa de la política ordinaria a la política constitucional siendo también reflejo de la soberanía compartida. Se trata de la explicitación y maduración del sistema político europeo tras cincuenta años de integración sectorial. Es una manifestación relevante de su autonomía y singularidad como sistema político, en la medida en que su reforma ya no se deja en manos de un órgano externo a la misma. La constitucionalización del método de la Convención en el Tratado-Constitución contribuye así a la explicitación del modelo político europeo, que se aleja cada vez más de sus orígenes internacionalistas.

6. La naturaleza de la Convención frente a la CIG es la de ser un órgano político propio de la Unión Europea, que responde a la naturaleza de ésta, y donde se desarrollan dinámicas propias aunque todavía está muy sujeta a la influencia intergubernamental. La Convención resulta ser un órgano original que mezcla lógicas parlamentarias y de Conferencia Intergubernamental pero que también presenta rasgos propios. La consecuencia fundamental del predominio de parlamentarios es la conciencia que tiene la propia Convención de su especial legitimidad, que se pone de manifiesto en el automandato constitucional que asume. En su organización y métodos dominarían muchas influencias parlamentarias, siendo las más

## CONCLUSIONES

características el protagonismo de las familias políticas y las ideologías en la vertebración de la Convención. Aún cuando lo parlamentario sea una fuente de legitimidad importante y la causa de su autoimpuesta tarea constitucional, no puede sostenerse en su caso que la Convención sea una Asamblea constituyente.

La influencia de lo intergubernamental en la Convención ha sido importante, debido fundamentalmente al efecto de la CIG posterior: los representantes de los Gobiernos eran escuchados con especial atención para garantizar la viabilidad del producto de la Convención. El debate institucional, en el que Giscard decidió implicar directamente a los Jefes de Estado y de Gobierno, es el ámbito en que se desarrollaron mayores dinámicas intergubernamentales. La intromisión de Jefes de Estado y de Gobierno crecería con el aumento de la percepción de la importancia de los trabajos de la Convención, siendo muy importante en los momentos finales. Sin embargo, contra la opinión de muchos autores, no podemos compartir que la Convención no fuera más que una CIG encubierta en un decorado más amplio. Todo lo contrario: si la Convención se hubiera comportado exclusivamente como una CIG no hubiera sido posible el consenso sobre una propuesta.

Son muchos los rasgos singulares que ha desarrollado el método de Convención que no resisten la comparación con otras instancias. Cabe destacar así la igualdad formal de los convencionales pero la desigualdad material o de hecho, tanto por la representación concreta – de un determinado Gobierno- o por dispone de experiencia personal o recursos materiales. Es destacable también lo subjetivo del mandato de los convencionales, existiendo diferentes interpretaciones de su mandato por parte de los convencionales, que se traduce en distintos márgenes de maniobra y posibilidades de actuación. Otros elementos innovadores son el papel de las nuevas nuevas tecnologías en el debate y el proceso de redacción en manos de la Secretaria y el Praesidium. El consenso, difícil de definir pero posible de constatar, es sin duda otro de los elementos singulares, así como la transparencia casi total que ha tenido el efecto de permitir el desarrollo de dinámicas deliberativas y la participación real de la sociedad civil.

La Convención desarrolla un método propio y original a medio camino entre la deliberación y la negociación diplomática, clave de su mayor eficacia frente a las Conferencias Intergubernamentales. Además la función de los expertos ha tenido también un importante protagonismo. La distribución del método parlamentario-deliberativo y negociación intergubernamental ha sido diferente en las dos Convenciones, no pudiéndose aplicar un criterio cronológico. En la primera fundamentalmente se utilizó para alcanzar el acuerdo final.

En la Convención Europea ha quedado nítidamente repartido por materias, centrándose fundamentalmente en el ámbito institucional, el de la acción exterior y el modelo económico y

## CONCLUSIONES

social, es decir, los ámbitos tradicionalmente propios de los Tratados. Esa diferencia se debe indudablemente a la distinta naturaleza de los dos ejercicios. Las lógicas deliberativas se han desarrollado fundamentalmente en relación a las cuestiones sistémicas o de diseño del modelo político, han producido la explicitación del modelo político europeo en las Parte I de la Constitución. La lógica de la experticia ha tenido una importancia clave: la reelaboración técnica de la Parte III se encomienda a un Grupo de Expertos juristas, lo que tiene importantes repercusiones políticas. Sobre esta Parte la Convención no tendrá tiempo de intervenir suficientemente lo que implica, además de incongruencias entre las distintas partes, que sea la parte más cuestionada en el debate constitucional.

La Convención posee una naturaleza compleja federal-intergubernamental que no sólo se refleja en su composición sino también en su comportamiento. Ha desarrollado un importante componente federal a través de la especial legitimidad política que ha desembocado en un automandato y en dinámicas deliberativas. Lo intergubernamental y la negociación han estado muy presentes como consecuencia de la necesidad de respetar el marco jurídico del artículo 48 del TUE y del importante papel de los Estados como amos de los Tratados.

7. El método de Convención frente al de la CIG ofrece la legitimidad que éste demandaba, al asociar a los representantes de las dos legitimidades nacional y europea, incorporando los principios de la política ordinaria europea. El método de Convención supone una ruptura con una de las constantes de las CIGs como es el monopolio de la reforma por parte de los Estados. Pensada inicialmente como una fase preparatoria, la Convención incluía además a representantes de los Parlamentos Nacionales, el Parlamento Europeo, a la Comisión Europea, a las regiones y colectividades locales, a la sociedad civil y a los órganos de la Unión Europea.

Se incorporan así a la política constitucional los principios de la política ordinaria de la Unión Europea, basada en la doble legitimidad de los Estados y de los ciudadanos. La Convención traslada en términos de participación la legitimidad ciudadana a la política constitucional, legitimidad surgida desde la elección del Parlamento Europeo por sufragio universal directo. La legitimidad política reforzada que presenta la Convención Europea es precisamente la causa de la asunción y lectura de un mandato constitucional, asegurada por la doble legitimidad y por el carácter de representantes electos de la mayoría de sus integrantes.

Por la composición decretada por la Declaración de Laeken se asegura una legitimidad formal, de presencia, con el objeto de incrementar la representatividad del órgano, primer criterio esencial para determinar si nos hayamos en presencia de un órgano capacitado para la reflexión constitucional. El estudio de representatividad conducido ofrece el resultado de que la Convención ha incrementado notablemente la representatividad de la política constitucional



## CONCLUSIONES

europea. Junto a los Gobiernos de los Estados miembros y candidatos y la Comisión asocia a los legislativos nacionales y europeos, siendo los parlamentarios una mayoría. Se permite la representación de los distintos niveles territoriales, incluidos los regionales y locales. La nacionalidad, por primera vez, no aparece vinculada a la representación de un Estado miembro.

La Convención especialmente permite la representación plural de las ideologías principales de la Unión Europea, yendo mucho más allá que una CIG. Ahora bien, es preciso reconocer que en relación al componente étnico, religioso o social la Convención ha sido relativamente homogénea no estando representada la diversidad existente en la Unión Europea. Igualmente en términos de género es preciso lamentar la poca representación femenina, ni siquiera se han cumplido los criterios mínimos que rigen el nombramiento de cargos en las instituciones europeas, siendo la más representativa la Delegación del Parlamento Europeo.

Dando un paso más, hemos analizado la legitimidad material, esto es, la contribución real de los distintos actores al resultado de la Convención. El estudio ha mostrado que los Estados ya no son los únicos “amos” de la política constitucional, sino que en el Tratado-Constitución han aportado y contribuido con elementos importantes todos los actores. Indudablemente, unos han sabido aprovechar mejor que otros los recursos que les ofrecía el nuevo entorno de negociación. El aprovechamiento de los recursos del nuevo entorno de negociación no permite un análisis unificado en el caso de los Gobiernos, sino que han seguido estrategias muy diferentes, centrándose en distintos asuntos.

El eje francoalemán ha ejercido el liderazgo, especialmente desde el otoño de 2002, impulsando la mayor parte de las reformas institucionales y relativas a las políticas significativas. Otros ejes o países tradicionalmente integracionistas no han tenido tanto protagonismo. El Benelux no ha sido la estructura fuerte que en otros contextos, tanto por la inestabilidad política de los Países Bajos, como por las diferencias existentes en relación a la Guerra de Iraq. Italia y España por tener al frente Gobiernos no tan europeístas como otros anteriores. El caso del Reino Unido se ha caracterizado por una hábil estrategia tratando desde el inicio de influir constructivamente en los debates, aunque defendiendo su visión. Al final se quedaría aislado al no compartir la mayoría de la Convención sus posiciones y al tener una fuerte contestación por parte de la prensa británica.

Los Parlamentos Nacionales han tenido un desarrollo de menos a más, experimentando un aprendizaje acelerado de la política europea y, con su enfoque constructivo, siendo una de las claves del éxito final. Con los candidatos ha ocurrido algo similar, si bien el incremento de

## CONCLUSIONES

interés y protagonismo se ha notado a partir de una fecha, diciembre de 2002, ya que en el Consejo Europeo de Copenhague diez de ellos reciben la luz verde a la adhesión.

En el caso de la Comisión Europea hay que distinguir, por una parte, la excelente actuación de sus representantes que contrasta con la decepcionante de la Comisión como actor político. Este hecho se debe tanto a la torpe planificación de algunas de sus iniciativas como Penélope como a la falta de cohesión política de la Comisión Prodi en general, que se revelará también en una posición institucional llena de incoherencias. El gran ganador del método de reforma ha sido el Parlamento Europeo, que ha logrado a través de una estrategia coordinada y unificada defender sus posiciones y lograr resultados desde posiciones pragmáticas. Otros actores como las regiones y colectividades locales, los interlocutores sociales o la sociedad civil han hecho también importantes contribuciones al modelo político explicitado.

En relación a las estrategias se muestran preferencias diferentes: los Gobiernos han centrado su interés principalmente en la reforma institucional y los procedimientos de decisión de las políticas. Los parlamentarios nacionales y los representantes de las instituciones europeas, por su parte, interesados por toda la reforma, han logrado incidir con más eficacia en aquellos asuntos que interesaban menos a los Gobiernos, la explicitación del modelo político. En la medida en que lo sustancial de la propuesta de la Convención es asumida por la CIG y que la Convención es la que ha marcado la agenda de la reforma, el método de Convención no sólo permite un incremento de legitimidad formal en la reforma sino que esa legitimidad es material y real, al poder los otros actores incidir en el resultado de la misma.

8. El incremento de legitimidad de la Convención y la asociación de nuevos actores perseguían el objetivo de incrementar la función socializadora y lograr una ratificación sencilla, lo que sólo se ha logrado en parte. El objetivo que perseguían los Gobiernos con la asociación de nuevos actores a través de la Convención Europea era incrementar la función socializadora de la política constitucional. La mayor representatividad de los actores se complementaba además con las prácticas de transparencia y apertura de los trabajos de la Convención. Se pretendía llegar y poder transmitir los resultados de la revisión a un número mayor de ciudadanos y lograr con ello "acercar Europa al ciudadano". En paralelo deseaban asegurarse también una ratificación sencilla, ya que los principales actores de la ratificación –los Parlamentos Nacionales- serían parte del método.

Dados los bien conocidos problemas de la ratificación parece que puede afirmarse que este objetivo no se ha conseguido. Es preciso matizar en cualquier caso. La Convención en comparación con cualquiera de las CIGs anteriores ha tenido una repercusión pública mucho mayor, como se deduce de los estudios de opinión pública realizados. La Convención ha

## CONCLUSIONES

recibido por parte de la prensa una atención que no se ha producido en el caso de ninguna de las citas anteriores. Ello se ha visto beneficiado por el mayor contenido político de este ejercicio aunque en ocasiones se recogen también importantes simplificaciones y malentendidos derivados de la dificultad de explicar una cuestión tan compleja como es la política europea.

Desde la doctrina y otros especialistas también la Convención y el Tratado-Constitución han recibido una atención que no es comparable a la de las otras revisiones del Derecho Originario. Ha contribuido también muy positivamente a la difusión del trabajo de la Convención la enorme actividad de un buen número de convencionales, que acudían a numerosas conferencias y foros en sus países de origen.

La socialización producida, por tanto, es mucho mayor que la de cualquier CIG, aunque la mayor relevancia y ambición política del Tratado-Constitución requerían resultados mejores. Así la socialización ha sido mayor que una CIG pero aún es muy insuficiente. Ello también se inscribe en la actitud general de los Gobiernos europeos respecto a la integración europea que se omite, de forma que la explicación del Tratado-Constitución en los debates de ratificación muchas veces no ha versado sobre el mismo sino sobre una explicación general de lo que es la Unión Europea. Se paga el precio así por muchos años de opacidad.

9. Frente a las demandas de eficacia que se planteaban a la CIG, la Convención ha dado pruebas de ser un método más eficaz, al dar respuesta total al mandato recibido y no dejar flecos. La característica fundamental del método de Convención en relación al de la CIG es el de su enorme heterogeneidad, introducida por los 207 convencionales. Las claves del éxito han residido en la gestión eficaz de esa heterogeneidad a través de una buena organización y dirección de los trabajos y la multiplicidad de pertenencias de cada uno de los convencionales que ha permitido el desarrollo de dinámicas deliberativas.

Como regla general se atribuye en solitario el liderazgo de la Convención a su Presidente, Valéry Giscard d'Estaing, lo que no es exacto. El liderazgo y la vertebración de la Convención lo compartiría con otros órganos. Giscard no puede liderar él sólo la Convención; en la etapa decisiva, cuando es precisa la búsqueda del consenso, su enfrentamiento con los Gobiernos y la desconfianza con que le miran los convencionales parlamentarios hace que las labores de mediación sean asumidas por los Vicepresidentes. En las primeras etapas de la Convención su protagonismo sería indiscutible, sobre todo en relación a la definición del mandato de la Convención y de sus métodos de trabajo.

Es preciso alabar su capacidad para conducir la Convención hacia el resultado querido; no obstante, también que atribuirle la responsabilidad de decisiones arriesgadas, como fue aplazar

## CONCLUSIONES

la discusión institucional al final de los trabajos y no someterla al método de Convención. La discusión apresurada del dossier institucional, el que no se estudiara detalladamente en el seno de grupos reducidos, hizo que la Convención la cerrara en falso, mostrando que no existía un consenso real, por lo que fue reabierta en la CIG.

Durante la etapa de redacción el Praesidium obtiene un protagonismo creciente, eclipsando en cierta manera a Giscard, basándose en su capacidad de actuar de correa de transmisión entre la Convención y su dirección. El Praesidium, sin embargo, en el momento de la discusión final sobre el dossier institucional quedaría bloqueado, al asumir algunos de sus representantes la defensa de los intereses de sus Estados miembros. El Praesidium, en definitiva, terminaría reproduciendo dinámicas de CIG. La Convención quedaría, entonces salvada, por la acción vertebradora y forjadora de consensos de dos de los órganos surgidos informalmente durante la Convención, los estamentos y las familias políticas. La Secretaría sería un verdadero actor político, influyendo en términos constitucionales en la decisión de la Convención a través de los documentos preparatorios, su papel en la redacción de las conclusiones de las distintas sesiones plenarias, grupos de trabajo e, incluso, reuniones del Praesidium.

Los Grupos de Trabajo en sentido amplio –Grupos de Trabajo y Círculos de Debate- han sido fundamentales en los métodos de la Convención. A través de su trabajo técnico-político sobre dossiers concretos han sido capaces de alumbrar consensos sólidos sobre la mayor parte de los asuntos sometidos a su consideración. Sólo los Grupos relativos a las políticas económicas y sociales “Gobernanza Económica” y “Europa Social” han ofrecido resultados limitados al producirse una escisión ideológica en torno a estos temas. Su reducido tamaño ayudaría al desarrollo de dinámicas deliberativas y al surgimiento de la “química de la Convención”. Los asuntos que no se han abordado a través de los grupos de trabajo, sino a través de otras dinámicas, en comparación han ofrecido pobres resultados en términos de eficacia. La importancia de los grupos de trabajo viene dada por el alto porcentaje de sus recomendaciones que perdurarán en el Tratado-Constitución finalmente aprobado.

En el consenso final fue fundamental la acción vertebradora de dos órganos informales, surgidos espontáneamente, los estamentos y las familias políticas. Las componentes o estamentos inicialmente no son más que un criterio de representación pero, como las familias políticas, a través de reuniones periódicas se irán consolidando como foros de reflexión y debate. Son elementos insustituibles en el logro del consenso final, ya que éste se apoyo en el logro de una posición común en cada uno de los estamentos, copiando una dinámica exitosa en la experiencia de la Carta. La posición común en los dos estamentos parlamentarios se logró a través de la concertación de las tres familias políticas más representativas, populares, socialistas y liberales. El éxito de la Convención pasó por el consenso entre los dos estamentos

## CONCLUSIONES

parlamentarios, apoyado posteriormente por la Comisión y los Gobiernos, ese consenso en torno a una propuesta común se logró a través de la acción vertebradora de las tres familias políticas. Los órganos informales se han revelado fundamentales en las dos experiencias de la Convención. El protagonismo de las familias políticas es también consecuencia del carácter político de la Convención.

La heterogeneidad ha multiplicado las opciones de lograr el acuerdo, en la medida en que permitía la representatividad de un número mucho mayor de intereses y estrategias. En una CIG los intereses fundamentales son los nacionales definidos por los Gobiernos y defendidos por sus representantes. En la Convención el rasgo fundamental es la multiplicidad de pertenencias de cada uno de los convencionales, que incrementaba enormemente los puntos de encuentro. Cada convencional tenía una visión de la integración europea (federalista, funcionalista, intergubernamentalista o soberanista), defendía los intereses y la posición de su institución, pertenecía a una ideología, tenía una nacionalidad. Esto tiene como primera diferencia frente a una CIG que los intereses nacionales no son los únicos en presencia y que incluso éstos no puedan ser definidos de antemano. Así, contra lo que dicen algunos analistas, no se han producido brechas en la Convención, ni siquiera la tan mencionada Estados grandes-Estados pequeños.

Las posiciones así estaban abiertas y no predefinidas de antemano, eran mucho más flexibles que en una CIG, salvo quizás en el seno del estamento gubernamental. Ello ha permitido que, a través del intercambio de argumentos, la deliberación, el trabajo detenido en Grupos de Trabajo y el debate en el seno de encuentros informales se delinearán líneas de acuerdo en relación a los principales dossiers. La heterogeneidad así ha permitido la formación de coaliciones variables según cada uno de los asuntos y, apoyada en la regla de decisión del consenso y la imposibilidad del veto, han garantizado el éxito de la Convención.

10. Un diferente método de política constitucional como es la Convención da lugar a un modelo diferente el Tratado-Constitución, que supone un salto cualitativo en la integración europea en la medida en que aborda la explicitación política del modelo europeo. El Tratado-Constitución es mucho más que una simplificación y reorganización que los Tratados actuales, que también lleva a cabo. Introduce una aportación de gran relevancia para el modelo político europeo: la explicitación política constitucional de la Unión Europea. Rompe así con una de las tendencias de las CIGs, incluyendo bases normativas claras en el Derecho Originario. Logra además en gran medida los objetivos que fijó Laeken para la reforma: más democracia, más transparencia y más eficacia.

## CONCLUSIONES

La democracia y la transparencia salen reforzadas por la adopción de una estructura constitucional que define, fija los valores y objetivos, constitucionaliza la Carta de Derechos Fundamentales, incluye la democracia participativa y generaliza el principio de que la legislación ha de ser adoptada por Consejo y Parlamento Europeo en pie de igualdad. Se incrementa la eficacia a través de la extensión de la mayoría cualificada y la simplificación de este sistema de decisión, la creación de nuevas instituciones para la política exterior –el Ministro de Asuntos Exteriores y el Servicio Europeo de Acción Exterior-, la defensa europea, la “comunitarización del Área de Libertad, Seguridad y Justicia y el refuerzo de la flexibilidad del sistema.

Los Tratados de la etapa de la mutación se centran fundamentalmente en la cesión de nuevas competencias soberanas y en la democratización del sistema político. El Tratado-Constiución, por el contrario, apenas amplía las competencias europeas, sino que su función es otra, la explicitación de la naturaleza política de la Unión Europea y, con ello, desarrolla el propio modelo. El Tratado-Constiución es el instrumento que recoge el contrato social entre la Unión y sus dos fuentes de legitimidad, los ciudadanos europeos y los Estados europeos y clarifica el sistema político. Aunque hay innovaciones relevantes –como la participación de los Parlamentos Nacionales, las nuevas instituciones de la Acción Exterior, la defensa o el derecho de retirada- el Tratado-Constiución fundamentalmente constitucionaliza y explicita el modelo político surgido evolutivamente en el seno de la construcción europea. Modelo que ha bebido de fuentes distintas como la aplicación de los Tratados, las decisiones políticas de las instituciones o pronunciamientos del Tribunal de Justicia.

Por ello, no cabe defender que, en términos políticos, se haya producido una refundación de la Unión, sino que predomina la continuidad sobre la innovación y el cambio. Incluso, las innovaciones desarrollan los principios del modelo político anterior, así, por ejemplo, los Parlamentos Nacionales refuerzan la participación de la legitimidad nacional; las nuevas instituciones de la acción exterior plasman el modelo de federalismo intergubernamental; el derecho de retirada, incluso, puede entenderse como un fortalecimiento del principio democrático. Laeken planteó una reflexión global, que podía ir hasta una creación ex novo y una renacionalización de las competencias. El hecho de que la Convención diera por bueno el modelo desarrollado por la integración europea subraya la idea de que existen límites materiales a la reforma, incluso, no sólo jurídicos como había establecido la doctrina sino también políticos.

El Tratado-Constiución ha recogido y definido, por primera vez en un texto de Derecho Originario la doble legitimidad de la Unión Europea, el modelo de federalismo intergubernamental, los valores, objetivos y símbolos de la Unión, el modelo constitucional

## CONCLUSIONES

como referente legitimador, su perfil jurídico y político como actor internacional; el sistema competencial; más visibilidad en la protección de los derechos fundamentales y las reglas de su funcionamiento democrático. Todos estos elementos son propios del sistema político actual pero nunca se había recogido en un texto de Derecho Originario. La explicitación política va dirigida principalmente a la ciudadanía y ya se ha consolidado, sólo con el efecto del debate político, la Unión comienza a ser percibida como una entidad política. La explicitación del sistema político supone, incluso, un desarrollo y avance en el propio modelo político europeo: subraya la evolución de un sistema de gobernanza económica hacia una politeia cada vez más definida.

El Tratado-Constitución recoge el modelo de la mutación, sin embargo, no puede enmarcarse en la misma lógica incremental, sino que supone un salto cualitativo fundamentalmente a través de la revisión global emprendida y la explicitación política. El Tratado-Constitución adopta voluntariamente el lenguaje constitucional y los parámetros del constitucionalismo liberal con el objetivo de reforzar su percepción democrática. Esto es consecuencias fundamentalmente de que sus autores son políticos y no diplomáticos. Esta reforma rompe la tendencia de las CIGs encadenadas, ya que no deja cuestiones pendientes “flecós” ni prevé su reforma en el corto plazo. Se introduce un modelo más estable con mayor posibilidad de cambiar sin tener que revisar los Tratados, ya que contiene numerosas disposiciones que permiten una cierta flexibilidad. El Tratado-Constitución no perdurará en el tiempo una generación pero tiene elementos que le aseguren una mayor continuidad. Por ello, puede decirse que se pone fin al modelo de transformaciones suaves de lo económico a lo político para aventurarse en otra fórmula de la integración.

11. La explicitación política de la Unión Europea responde a una estrategia abiertamente federal y abre la fase de la constitucionalización de una Unión Europea manifiestamente política. La consideración de que el Tratado-Constitucional abre la fase de constitucionalización de la integración europea no viene sólo de la mano de que el resultado final se llame “Constitución” sino que es sobre todo un proceso político mucho más amplio y subterráneo que consisten en la afloración de los elementos políticos constitutivos del sistema. En este sentido, podemos considerar la constitucionalización desde una cuádruple perspectiva. Primero, el Tratado-Constitución es un instrumento con vocación y función constitucional. Segundo, ha sido elaborado en el seno de un órgano político que ha desarrollado dinámicas de deliberación constitucional. En tercer lugar, el Tratado-Constitución produce efectos políticos y constitucionales, siendo ya una referencia para las relaciones entre la Unión, sus ciudadanos y Estados, fundamentalmente porque es percibida ahora de otra manera. Por último, se enmarca en un proceso de constitucionalización y revelación de los rasgos políticos del sistema.

## CONCLUSIONES

El Tratado-Constitución es constitucional tanto por su carácter contractual como por su función de limitar el ejercicio del poder público en beneficio de los dos sujetos de la legitimidad, ciudadanos y Estados. Es fundamental el vínculo existente entre constitucionalismo y democratización y así toda la retórica constitucional adoptada tanto en el proceso de la Convención Europeo como en el Tratado-Constitución persiguen el objetivo claro de la legitimación del sistema político europeo, de su mejor comprensión por el ciudadano y de su acercamiento al mismo.

Cabe hablar de constitucionalización explícita porque la Convención no hace “tábula rasa”, ni abdica del modelo político de la mutación, sino porque sigue la lógica anterior, sacando a la luz todos los elementos definitorios del sistema, fraguados a lo largo de cincuenta años de integración. Además se aportan elementos nuevos que desarrollan y consolidan políticamente el modelo. Por ello, no cabe hablar sólo de codificación, sino de explicitación política, en la medida en que elementos ocultos, nunca formulados que pertenecen a la naturaleza de la Unión y se admitían tácitamente, son sacados a la luz.

La estrategia de integración que se persigue a partir del Tratado-Constitución es abiertamente federal en la medida en que por primera vez se define la naturaleza y el objeto de la Unión como políticos y se explicitan claramente todos los rasgos políticos del sistema. Con el Tratado-Constitución se abandona la estrategia funcionalista de los pequeños pasos, desarrollada desde los años cincuenta y caracterizada por plantearse objetivos de integración pero no definir el objetivo de ésta. Esa estrategia funcionalista se continuaba desde las CIGs de la mutación, que simplemente introducían objetivos y etapas pero que nunca se pronunciaban sobre los aspectos políticos del modelo ni sobre el objetivo final. El Tratado-Constitución invierte esa tendencia adoptando un modelo distintos, constitucional, que implica un cambio de estrategia federal.

12. Las amenazas que penden sobre la entrada en vigor del Tratado Constitución no dejan sin efecto la constitucionalización ni la explicitación política, sino que ésta ya se ha producido como consecuencia del proceso político. La crisis de ratificación, producida por los referenda negativos de Francia y los Países Bajos, se debe fundamentalmente a que no se ha “europeizado” la fase de ratificación del proceso de revisión de los Tratados. La crisis de ratificación se debe a que se perdió tanto el impulso del proceso político, por la falta de acuerdo del Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 2003, como la oportunidad de dar una dimensión europea al referéndum de ratificación. Los referenda nacionales de ratificación pierden su sentido, en la medida en que se aplican ópticas nacionales a un resultado que no



## CONCLUSIONES

responde a esa lógica sino que es un punto de encuentro entre distintas posiciones encontradas.

El método de reforma ha avanzado hacia el propio de un sistema político pero la ratificación sigue siendo de Derecho Internacional. Este sistema pervive en el Tratado-Constitución y es una de sus principales limitaciones ya que hará cada vez más difícil la viabilidad de las revisiones en el contexto de una Unión ampliada. Parece que el siguiente paso de la mutación o transformación de la política constitucional hacia la propia de un sistema político es la “europeización” de la fase de ratificación, o bien a través del visto bueno del Parlamento Europeo como preceptivo o bien a través de ratificaciones nacionales simultáneas y paralelas.

El rechazo del Tratado-Constitución por parte de la ciudadanía ha confirmado el diagnóstico de Laeken de que la viabilidad del proyecto europeo en esta etapa pasa por lograr la adhesión de los ciudadanos. Sin embargo, esta difícilmente puede lograrse sin Tratado-Constitución, que presenta innovaciones importantes en términos de funcionamiento más simple y participación creciente de la sociedad civil. Los ciudadanos han mostrado su rechazo a la complejidad y oscuridad de las estructuras actuales, que se presentan algo más simplificadas en el Tratado-Constitución. De ahí la importancia de desgajar las Partes I y II del Tratado-Constitución, que definen y explican el sistema político y dejar claro que la Parte III, tiene otra naturaleza, la de desarrollar los principios políticos generales.

En el momento actual, sin la vigencia todavía del Tratado-Constitución ya se ha producido la constitucionalización explícita de la Unión Europea. El proceso político ha avanzado sin que sea reversible: ha logrado la toma de conciencia del carácter político de la Unión Europea, que se puede aceptar o rechazar. Hasta el rechazo es síntoma de su percepción como sistema político, ya que sólo lo político es susceptible de generar adhesión o rechazo por parte de la ciudadanía. En este tiempo fundamentalmente ha cambiado nuestra percepción de la Unión Europea, que ya nunca volverá a ser vista por sus ciudadanos como un mero mercado o una moneda.

Además, desde un punto de vista material, el proceso político que ha llevado al Tratado-Constitución ha consolidado el modelo político europeo aún sin entrar en vigor. Ha contribuido así a afianzar una serie de criterios que se han convertido casi en “acervo” o “acquis”: se ha afianzado el modelo de Tratado-Constitución o Constitución Europea como el modelo jurídico-político; el método de Convención como método de política constitucional; la cooperación interparlamentaria a través de las familias políticas ha recibido un empuje; la idea de que el Presidente de la Comisión tendrá que pertenecer al partido más votado; la necesidad de avanzar hacia una mayor protección y visibilidad de los Derechos Fundamentales; lo

## CONCLUSIONES

irrenunciable de una democratización cada vez mayor del proceso de toma de decisiones o la participación creciente de la sociedad civil en la política europea.

Por otra parte, en un buen número de asuntos, el Tratado-Constitución ya está siendo aplicado; se trata de casos que podemos denominar “vigencias anticipadas”. Puede citarse entre estas la inspiración política de la política de vecindad, la ya creada Agencia Europea de Defensa, la aplicación de la cláusula de solidaridad para el terrorismo o la Presidencia estable del Eurogrupo. Otras aplicaciones anticipadas del Tratado-Constitución están siendo estudiadas para el corto/medio plazo: el procedimiento de alerta temprana del control del ejercicio del principio de subsidiariedad por parte de los Parlamentos Nacionales; una cooperación creciente entre las dos administraciones europeas encargadas de la acción exterior; la adhesión al Convenio Europeo de Derechos del Hombre o la puesta en marcha de una Política Energética Común.

El debate de la Convención logró un buen diagnóstico de muchos de los problemas y necesidades de la construcción europea y llegó a soluciones por un amplio consenso que ahora están en el Tratado-Constitución. Por ello, aún en el escenario más negativo posible – que no compartimos- de que el Tratado-Constitución nunca entre en vigor, será referente inexcusable para todas las reformas futuras. Puede repetirse así el caso del Proyecto de Tratado de la Unión Europea del Parlamento Europeo de 1984, que aunque nunca fue aplicado, de hecho se convirtió en una especie de “semillero” constitucional, muchas de cuyas propuestas han sido progresivamente adoptadas por las CIGs posteriores. Dado que las propuestas del Tratado-Constitución han gozado de un amplio consenso, apoyado por las dos fuentes de legitimidad, no pueden sino ser el referente de todas las discusiones constitucionales futuras.

Aún cuando por las vicisitudes del método de ratificación el Tratado-Constitución nunca entre en vigor, el proceso constituyente ya ha producido el efecto más importante, la explicitación política de la Unión Europea. Igualmente ha consolidado la idea de que los principios del constitucionalismo liberal han de ser los propios del debate europeo. Por ello, aún sin entrar en vigor, el Tratado-Constitución desarrolla el carácter de la Unión como un sistema político propio, como un paso más hacia una Unión más estrecha.

13. El método de Convención perdurará en la política constitucional europea, ya que la CIG no es capaz de continuar sola con la explicitación política de la Unión Europea necesaria en esta fase de la constitucionalización ya comenzada. Existe un consenso político ampliamente compartido sobre la idea de que la política constitucional europea seguirá protagonizada por el método de Convención. Así lo contempla el propio Tratado-Constitución al prever su reforma

## CONCLUSIONES

en el artículo IV-443. Igualmente se pone de manifiesto por el hecho de que miembros de la sociedad civil, instituciones europeas y algunos de los principales mandatarios europeos consideran que una revisión del Tratado-Constitución sólo podría llevarse a cabo a través de una nueva Convención.

Por ello procede presentar una serie de reflexiones que nos ha sugerido nuestro análisis sobre aspectos del método de Convención que podrían ser mejorados a la luz de la experiencia de las dos Convenciones anteriores, la Convención de la Carta de Derechos Fundamentales y la Convención Europea. Dado que la regulación del órgano de la Convención es mínima según el artículo IV-443 del Tratado-Constitución, todas nuestras recomendaciones pueden ser de aplicación en el marco de esa disposición normativa.

Ocurre lo mismo que en el caso del actual artículo 48 del TUE, que tampoco llega a detallar los procedimientos de la CIG. Esto deja por una parte libertad de establecer el mandato al Consejo Europeo pero también abre una puerta a la consolidación del llamado acervo de la Convención. Es decir, que posiblemente se apliquen en el futuro las reglas que progresivamente se han asentado a partir de la experiencia de las dos Convenciones: la decisión de no votar, el sentarse por orden alfabético, las consultas con la sociedad civil, la transparencia y acceso a los documentos, el papel de las familias políticas, etc. Desde las experiencias de las dos Convenciones anteriores nos parece adecuado presentar las siguientes reflexiones:

- a) Dado que el método de Convención está caracterizado por dos fases –Convención y CIG– y la división del trabajo entre ellas, procedería mejorar la conexión e interrelación entre ambas fases. Por ello, cabría retomar aquí la sugerencia de De Schutter en el sentido de que la Convención no se disuelva hasta que la CIG no haya terminado su trabajo<sup>1</sup>. De esta forma, en caso de que existieran discrepancias en el seno de la CIG en relación a alguna propuesta de la Convención, ésta pudiera volver a examinarla detenidamente y hacer una nueva propuesta<sup>2</sup>. Se conseguiría así aprovechar la oportunidad para la reflexión constitucional que ofrece el órgano de la Convención frente a la CIG. Igualmente la aportación en términos de legitimidad que supone la Convención quedaría asegurada para el conjunto del procedimiento de política constitucional.

---

<sup>1</sup> Olivier DE SCHUTTER, "Europe in Search of its Civil Society", *European Law Journal*, Vol. 8, Nº 2, June 2002, pp. 198-217, p. 202.

<sup>2</sup> De hecho el Parlamento Europeo en el Informe Bourlanges disponía que en caso de que el Consejo Europeo deseara modificar el proyecto que se le propone, las posibles modificaciones deberían someterse a la aprobación de la Convención. PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre la tipología de los actos y la jerarquía de las normas en la Unión Europea*, 17 de diciembre de 2002, (A5-0425/2002).

## CONCLUSIONES

- b) Con la misma idea de mejorar la conexión entre Convención y CIG puede recomendarse la presencia del Presidente de la Convención en la CIG con la función de explicar y defender su propuesta. No estamos sino sugiriendo la aplicación de un precedente del “*acquis conférentiel*”: la presencia de la Comisión en las CIGs clásicas que no está requerido por el Tratado se basa en la “costumbre” comunitaria de que el que hace la propuesta esté presente para defenderla. Como la Comisión tiene según el artículo 48 del TUE la potestad de presentar propuestas de reforma, se le admite en la mesa de negociación.

Aplicando este precedente a la realidad de la Convención sugerimos que el Presidente de la Convención esté presente en las reuniones de la CIG a fin de defender la propuesta de reforma de la Convención. La presencia del Presidente de la Convención en los trabajos de la CIG podría coordinar mejor los trabajos de estos dos niveles, garantizando más eficacia y coherencia entre los dos órganos de la reforma.

- c) Es preciso hacer una serie de consideraciones respecto a la composición de Convenciones futuras. El artículo IV-443 simplemente menciona los cuatro estamentos o componentes de la Convención: representantes de los Parlamentos Nacionales, de los Jefes de Estado y de Gobierno, del Parlamento Europeo y la Comisión. No establece nada en relación a su composición numérica. En las citas futuras sería conveniente modificar la representación numérica de los componentes, dado que la Unión contará con doce Estados miembros más.

Por ello, parece conveniente reforzar la representación de las dos instituciones comunes, Parlamento Europeo, a fin de garantizar un cierto equilibrio. Cabe recordar que la *rationale* que guió la composición de la Carta, y que luego heredó la Convención Europea, fue que el Parlamento Europeo tuviera al menos un miembro más que los Gobiernos. Esto en la situación de veintisiete Estados miembros exigiría al menos veintiocho miembros titulares.

Consecuentemente con el incremento de miembros de las otras dos componentes, es preciso aumentar el número de representantes de la Comisión Europea, ya que su reducido número compromete sus posibilidades de éxito, dadas, por ejemplo, las limitaciones de dos comisarios y dos suplentes a la hora de participar en Grupos de Trabajo. Como la Comisión tampoco es en sí misma una institución muy amplia podría incluso considerarse que los convencionales titulares pudieran ser también altos funcionarios de la institución.

- d) Ante la omisión del artículo IV-443, parece conveniente recomendar que las futuras Convenciones no se olviden de incorporar algunos de los elementos del método, que han

## CONCLUSIONES

dado buenos resultados y que, incluso, puede considerarse que son parte del “acquis conventionnel”. Nos referimos a la participación de los órganos de la Unión con estatuto de observadores, como en la política ordinaria, y a la obligada asociación de la sociedad civil. Sería positivo seguir incorporando a los representantes de los Estados que gozan del estatuto de candidato en ese momento ante la Unión también como observadores. Los observadores han probado en ambos ejercicios que sus aportaciones al debate son inestimables sin obstaculizar la operatividad de la Convención.

- e) Las dos experiencias de la Convención han seguido modelos diferentes. La de la Carta puede ser calificada de “parlamentaria” ya que ella misma eligió a sus órganos directores y estos, sin bien lideraron los trabajos, se comportaron como iguales. La Convención Europea, por el contrario, fue más bien “presidencialista”, al estar dirigida con mano de hierro por el Presidente Valéry Giscard d’Estaing, que extraía su legitimidad de su nombramiento por el Consejo Europeo.

En el futuro consideramos que será conveniente el modelo parlamentario frente al presidencialista; una Convención que nombre a sus órganos directores garantiza una mayor autonomía respecto a los Gobiernos europeos. Es preciso reconocer la importancia del liderazgo firme de Giscard en la maraña en que pudo convertirse el debate sobre una reforma global; en cualquier caso, a futuro no es previsible un ejercicio similar, de revisión global, sino más bien reformas parciales. Así, recomendamos que la Convención nombre a sus órganos dirigentes y adopte sus métodos de trabajo.

- f) A la luz de la experiencia adquirida y puesta de manifiesto la importancia del Praesidium como órgano director, redactor y forjador de compromisos es preciso revisar su composición. Además de la Presidencia y Vicepresidencias nombradas por la Convención, el Praesidium ha de contar con una representación igual de cada una de las componentes, asegurando que representen exclusivamente a las componentes. Parece adecuado el número de dos por componente que concilia una representación ideológica suficiente con un tamaño reducido importante para la operatividad.

El sistema de la Convención Europea en que los Gobiernos estuvieron representados por las tres Presidencias con carácter estable puso de manifiesto el problema de que estos Gobiernos terminaron representándose a sí mismos sin tener en cuenta el estamento que habían de representar y las quejas consecuentes de los Estados miembros que no estaban representados en el Praesidium. En el futuro el criterio de las Presidencias se complica, dado que entonces el Consejo Europeo tendrá una Presidencia estable, los Consejos sectoriales una terna de tres países y el Consejo de Asuntos Exteriores al Ministro. Por

## CONCLUSIONES

ello, es preciso recomendar que los Gobiernos como estamento decidan su representación conforme a otros criterios que estimen convenientes.

El nombramiento de los representantes en el Praesidium debería ser objeto de una concertación de forma que éste, además de la representación de las componentes, refleje adecuadamente la composición política de la Convención, e, incluso, un equilibrio entre Estados miembros grandes-medianos-pequeños, una adecuada representación geográfica.

g) Dado el buen funcionamiento de los métodos de la Convención en tres etapas –escucha, estudio y redacción- parece conveniente recomendar su adopción por la próxima Convención. Posiblemente ésta será la aportación más significativa de la experiencia de la Convención Europea al “*acquis conventionnel*”. Dada la importancia de las tres etapas y, especialmente de los Grupos de Trabajo, en el surgimiento y consolidación de los consensos, es preciso recomendar que todos los asuntos que debata la Convención y que tengan suficiente entidad jurídico-política se sometan sin excepción a los métodos de tres etapas de la Convención.

h) El artículo IV-443 establece el consenso como regla de decisión de la Convención, recogiendo lo establecido por las dos Convenciones previas. Sin embargo, no se define en absoluto en qué consiste ese consenso. Por ello, si no se ha establecido previamente por el Consejo Europeo que la convoque, la Convención, al inicio de sus trabajos, debería acordar unas reglas mínimas sobre el consenso, estableciendo qué puede ser considerado consenso, qué es una minoría que pueda obstaculizarlo, si el consenso ha de constatarse en el seno de las componentes y luego en el pleno o, incluso, si las familias políticas o los órganos directores tienen un papel destacado en el mismo.

i) Finalmente, es preciso recomendar que se dote de mayores medios económicos y humanos a la próxima Convención de forma que desde este órgano se pueda asistir a los convencionales que lo necesiten. Las experiencias previas muestran como existe una enorme desigualdad de hecho entre los convencionales según de qué recursos puedan disponer. Como algunos de ellos estaban “solos ante el peligro” mientras que otros contaban hasta con una “*task-force*” propia que le ponía su institución o su Estado miembro. Cuando es preciso examinar cientos de páginas de una considerable complejidad en tan sólo una semana uno depende de esos recursos a su alcance. Sería conveniente, por tanto, que la propia Convención pudiera contar con medios mayores para poder prestar asistencia e, incluso, una mínima infraestructura a los convencionales que no cuenten con medios de su institución.

- j) La articulación de Convención y CIG en el marco de este nuevo método, incluso, ofrece una oportunidad para incrementar la eficacia del procedimiento de revisión del Tratado- Constitución a través de su “comunitarización”. Frente a todos los anteriores, en este caso, sí sería precisa una revisión del artículo IV-443. Partiendo de la presunción de que la Convención como representante de la doble legitimidad europea es capaz de fijar el interés común comunitario, la CIG podría adoptar la propuesta de la Convención por una mayoría supercualificada, requiriéndose la unanimidad en el caso de que fuera a modificarla. Podría así obtenerse la eficacia demandada por el Parlamento Europeo y la doctrina.

14. A métodos de política constitucional diferentes, corresponden modelos de integración distintos. Examinando con carácter transversal todas nuestras conclusiones pueden verse las diferencias existentes entre los dos métodos de política constitucional y su reflejo en dos modelos de la integración diferentes, ratificando con ello nuestra hipótesis general de que existe una relación directa y explicativa entre método de política constitucional y modelo de la integración.

La relación directa entre método y modelo; cada vía de “política constitucional” se refleja en el modelo de la integración. La relación directa entre la política constitucional y la política normal. Las CIGs dan como resultado un modelo de integración que es el de la mutación, la de la integración progresiva a través de reformas encadenadas. Integración aparentemente en aspectos económicos y progresivamente en políticos que llevan a la cada vez mayor explicitación de la naturaleza política. Las CIGs son el vehículo del funcionalismo como visión de Europa, de las etapas, reformas parciales en las que los Estados mantienen el control, dejando al margen a las instituciones comunes.

La Convención constituye el tercer “poder constituyente” en la historia europea, junto a las CIGs y el Tribunal de Justicia. Así, éste último es el constituyente judicial, las CIGs el constituyente intergubernamental y la Convención es el constituyente político. La Convención como método de reformas es fundamental a la hora de examinar el modelo resultante. Así por una parte, su composición y el hecho de que reuniera a una gran cantidad de políticos en activo y muy relevantes en sus respectivos países ha contribuido decisivamente a la ambición de la Convención, a la interpretación de un mandato constituyente y al éxito de sus trabajos. En este sentido, además, puede aludirse a un cierto condicionamiento profesional que va a conducir a la inclusión de conceptos constitucionales en detrimento de la habitual jerga comunitarista. Por ello, puede concluirse que un Tratado Constitucional como el que tenemos sólo puede ser obra de una Convención, que incluye políticos, mientras que las CIGs, formadas por diplomáticos, producen Tratados Constitucionales.

## CONCLUSIONES

La integración siempre se ha producido a pesar de avances puntuales vertiginosos y eventuales retrocesos, siguiendo un mismo método de integración, sin que existieran ni cambios ni rupturas bruscas. La experiencia de la Convención y la constitucionalización explícita sigue esa tendencia. En este sentido, el método de Convención en algunos aspectos supone una mejora sustancial por comparación al método de CIG: da cabida a la política, es más participativo, sus métodos son más democráticos y eficaces... Sin embargo, no se ha producido la ruptura brusca que a algunos les parecía conveniente de convocar una Asamblea constituyente, elegida por sufragio universal directo, con el mandato expreso de redactar una Constitución para Europa. Esta segunda opción mucho más legítima y democrática sí hubiera supuesto una ruptura brusca en el proceso de integración.

La Convención reproduce la naturaleza de la Unión Europea en la medida en que en el seno de la Unión conviven también dos fuentes de legitimidad: la de los Estados miembros y la del pueblo de la Unión formado por el conjunto de ciudadanos de la Unión, sin distinción de nacionalidad. El método influirá en el modelo, toda vez que el proyecto de Tratado-Constitución de la Convención será la primera vez que explicita el modelo europeo como Unión de Estados y ciudadanos, elemento que se había desarrollado con carácter implícito. Fundamentará también la legitimidad de los procesos legislativo y presupuestario en la participación en pie de igualdad del Consejo –representante de los Estados- y Parlamento Europeo –representante de los ciudadanos-.

Se afirma así el doble principio que se ha ido progresivamente desarrollando en el seno de la mutación, por el cual la democracia exigía la participación en la decisión del Parlamento Europeo junto al Consejo, representante de los Estados. En relación al modelo europeo asumirá y desarrollará aún más el doble método de actuación, el federalismo intergubernamental. El Tratado-Constitución además define y explicita todos los valores y objetivos y métodos de actuación que se han ido consolidando en la actuación comunitaria en la fase de la mutación.

Por tanto, puede establecerse que se han producido tres grandes etapas con distintos métodos en la historia de la integración europea. Una primera etapa es la de las Comunidades sectoriales de integración económica, desde los años cincuenta, caracterizada porque no hay revisiones de los Tratados con carácter general sino política constitucional por otros medios como el judicial. La segunda etapa, la de las CIGs de la mutación, tiene como elemento el cambio progresivo de naturaleza de lo económico a lo político, si bien esa naturaleza política queda implícita y se basa fundamentalmente en el ejercicio de competencias pertenecientes a la alta política. Finalmente, la Convención y el Tratado Constitución inauguran la fase de la



## CONCLUSIONES

constitucionalización explícita, en la medida en que abordan la explicitación del sistema político, y persiguen por ello una estrategia federal.



## **BIBLIOGRAFÍA POR MATERIAS**

### **1. BIBLIOGRAFÍA GENERAL**

ABELLÁN HONRUBIA, Victoria, VILÁ COSTA, Blanca (Dir.) y OLESTI RAYO, Andreu (Coord.), *Lecciones de Derecho Comunitario Europeo*, Barcelona, Ariel, 2005.

ANDRÉS, Jesús de, CHAVES, Pedro y LUENGO, Fernando (Eds.), *La ampliación de la Unión Europea. Economía, política y geoestrategia*, Madrid, El Viejo Topo, 2002.

ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, Paz, GONZÁLEZ VEGA, Javier A. y FERNÁNDEZ PÉREZ, Bernardo, *Introducción al derecho de la Unión Europea*, Madrid, Eurolex, 1999.

ALDECOA LUZARRAGA, Francisco, *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos. Vol. II. Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002)*, Madrid, Tecnos, 2002.

BECK, Ulrich y GRANDE, Edgar, *La Europa cosmopolita. Sociedad y política en la segunda modernidad*, Barcelona, Paidós, 2006.

BENEDICTO SOLSONA, Miguel Angel y ANGOSO GARCÍA, Ricardo, *Europa a debate. 20 años después (1986-2006)*, Madrid, Plaza y Valdés, 2006.

BERNAD, Maximiliano, SALINAS, Sergio y TIRADO, Carmen, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Zaragoza, Realizaciones, Informes y Ediciones Europa, 2003.

CALVO HORNERO, Antonia, *Organización de la Unión Europea*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 2002.

DINAN, Desmond, *Ever closer Union. An Introduction to European Integration*, London, Palgrave-Macmillan, 2005.

DINAN, Desmond (Ed.), *Origins and Evolution of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2006.

DIEZ MORENO, Fernando, *Manual de Derecho de la Unión Europea*, Cizur Menor, Thomson, 2006.

ELSTER, Jon (Ed.), *Deliberative Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 1998.

- ESCOBAR HERNÁNDEZ, Concepción (Dir.), *Instituciones de Derecho Comunitario*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2006.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, GONZÁLEZ CAMPOS, Julio D. y MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Tratado de Derecho Comunitario Europeo*, Madrid, Civitas, 1986.
- ISAAC, Guy, *Manual de Derecho Comunitario general*, Barcelona, Ariel, 1995.
- JORDÁN GALDUF, José M<sup>a</sup> (Coord.), *Economía de la Unión Europea*, Madrid, Civitas, 2005.
- LINDE PANIAGUA, Enrique (Coord.), *Políticas de la Unión Europea*, Madrid, Colex, 2006.
- LINDE PANIAGUA, Enrique y MELLADO PRADO, Pilar, *Iniciación al Derecho de la Unión Europea*, Madrid, Colex, 2005.
- MAMMARELLA, Giuseppe, *Historia de Europa contemporánea desde 1945 hasta hoy*, Barcelona, Ariel, 1995.
- MANGAS MARTÍN, Araceli y LIÑÁN NOGUERAS, Diego J., *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, Madrid, Tecnos, 2005.
- NIETO SOLÍS, José Antonio, *La Unión Europea. Una nueva etapa en la integración económica de Europa*, Madrid, Pirámide, 2001.
- PÉREZ BUSTAMANTE, Rogelio, *Historia política de la Unión Europea (1940-1995)*, Madrid, Dykinson, 1995.
- SCHMIDT, Helmut, *La autoafirmación de Europa. Perspectivas para el siglo XXI*, Madrid, Galaxia Gutenberg, 2002.
- SCHOUTHÉETE, Philippe de, *Une Europe pour tous*, Paris, Éditions Odile Jacob, 1997.
- SIEDENTOP, Larry, *La democracia en Europa*, Madrid, Siglo XXI, 2001.
- TAMAMES, Ramón y LÓPEZ, Mónica, *La Unión Europea*, Madrid, Alianza, 2002.
- TOURAINÉ, Alain, *¿Cómo salir del liberalismo?*, Barcelona, Paidós, 1999.
- TOURAINÉ, Alain, *Un nuevo paradigma para comprender el mundo de hoy*, Barcelona, Paidós, 2005.
- TRUYOL Y SERRA, Antonio, *La Integración europea. Vol. I. Génesis y desarrollo de la Comunidad Europea (1951-1979)*, Madrid, Tecnos, 1999.
- TSOUKALIS, Loukas, *What Kind of Europe?*, Oxford, Oxford University Press, 2005
- ZORGBIBE, Charles, *Histoire de la construction européenne*, Paris, Presses Universitaires de France, 1997.

## **2. SISTEMA POLÍTICO DE LA UNIÓN EUROPEA.**

- ALCOCEBA GALLEGU, Amparo, *Fragmentación y diversidad en la construcción europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005.
- BACH, Ian y GEORGE, Stephen, *Politics in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2006.
- BALE, Tim, , *European Politics. A Comparative Introduction*, Basingstoke, Palgrave-MacMillan, 2005.

## Bibliografía

- BEACH, Derek, *Dynamics of European Integration. Why and When EU Institutions Matter*, London, Palgrave-McMillan, 2005.
- BROMLEY, Simon, *Governing European Union*, London, Sage, 2001.
- CARLSNAES, Walter, SJURSEN, Helen y WHITE, Brian (eds.), *Contemporary European Foreign Policy*, London, Sage, 2004.
- CROISAT, Maurice y QUERMONNE, Jean-Louis, *L'Europe et le fédéralisme*, Paris, Montchrestien, 1999.
- DELLA PORTA, Donatella y CAIANI, Manuela, *Quale Europa?: europeizzazione, identità e conflitti*, Bologna, Il Mulino, 2006.
- HIX, Simon, *The Political System of the European Union*, Basingstoke, Palgrave-MacMillan, 2004.
- HOOGHE, Liesbet y MARKS, Gary, *Multilevel Governance and European Integration*, Lanham, Rowman and Littlefield, 2001.
- JONES, Robert A., *The politics and economics of the European Union. An Introductory Text*, Cheltenham, Edward Elgar, 2001.
- KEATING, Michael, *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*, Aldershot, Edward Elgar, 2000.
- KEATING, Michael, *Plurinational Democracy. Stateless Nations in a Post-Sovereignty Era*, Oxford, Oxford University Press, 2001.
- KEATING, Michael, "Plurinational Democracy in a Post-Sovereign Order", *Queen's Papers on Europeanisation*, nº 1, 2002, en: <http://www.qub.ac.uk/ies/onlinepapers/poe.html>
- KEOHANE, Robert O. y HOFFMANN, Stanley, *The European Community. Decisionmaking and Institutional Change*, Boulder, Westview Press, 1991.
- KINSKY, Ferdinand, "Le fédéralisme comme une modèle sociétal: vers une entreprise fédérale", *L'Europe en Formation*, nº 2, 2002, 25-31.
- KÖHLER-KOCH, Beate y EISING, Reiner (Eds.), *The Transformation of Governance in the European Union*, London, Routledge, 1999.
- LLAMAZARES, Iván y REINARES, Fernando (Eds.), *Aspectos políticos y sociales de la integración europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1999.
- LODGE, Juliet, *European Union: the European Community in search of a Future*, London, Macmillan, 1986.
- LORD, Christopher, *A Democratic Audit of the European Union*, Basingstoke, Palgrave-Macmillan, 2004.
- LOUIS, Jean-Victor y DONY, Marianne, *Rélations extérieures*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2005.
- MAGNETTE, Paul, *La constitution européenne*, Bruxelles, Éditions de l'Université Libre de Bruxelles, 2000.
- MAGNETTE, Paul, London, *What is the European Union?*, Palgrave-MacMillan, 2005.
- MARISCAL, Nicolás, *Teorías políticas de la integración europea*, Madrid, Tecnos, 2003.

## Bibliografía

- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José, *El federalismo supranacional: ¿un nuevo modelo para la Unión Europea?*, Bilbao, Consejo Vasco del Movimiento Europeo, 2003.
- MAURER, Andreas y WESSELS, Wolfgang, *National Parliaments on Their Way to Europe: Losers or Latecomers?*, Baden-Baden, Nomos, 2001.
- MENON, Anand y WRIGHT, Vincent (Eds.), *From the Nation State to Europe?*, Oxford, Oxford University Press, 2001.
- MILLWARD, Alan S., *The European Rescue of the Nation State*, London, Routledge, 2000.
- MORAVCSIK, Andrew, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca-New York, Cornell University Press, 1998.
- MORAVCSIK, Andrew, *European Union and World Politics*, London, Routledge, 2005.
- NUGENT, Neill, *European Union Enlargement*, Basingstoke, Palgrave-Macmillan, 2004.
- PADOA SCHIOPPA, Tomasso (Ed.), *Efficiency, Stability and Equity*, Oxford, Oxford University Press, 1987.
- PETERSON, John y SHACKLETON, Michael (Eds.), *The institutions of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2006.
- PIENING, Christopher, *Global Europe*, Boulder, Lynne Rienner, 1997.
- QUERMONNE, Jean-Louis, *Le système politique de l'Union européenne*, Paris, Montchrestien, 2001.
- RICHARDSON, Jeremy, *European Union. Power and policy-making*, London, Routledge, 2001.
- ROSAMOND, Ben, *Theories of European Integration*, New York, MacMillan Press, 2000.
- SCHARPF, Fritz, *Governing in Europe: Effective and Democratic*, Oxford, Oxford University Press, 1999.
- SIDJANSKY, Dusan, *El futuro federalista de Europa. De los orígenes de la Comunidad Europea a la Unión Europea*, Barcelona, Ariel, 1998.
- SOLDATOS, Panayotis, *Le système institutionnel et politique des Communautés européennes dans un monde en mutation*, Bruxelles, Bruylant, 1989, pp. 191-192.
- VERHOEVEN, Amaryllis, *The European Union in search of a Democratic and Constitutional Theory*, The Hague, Kluwer, 2002.
- VV.AA., *Los nuevos actores del proceso de integración europea*, Vitoria-Gasteiz, Parlamento Vasco-Instituto Europeo de Administración Pública, 2002.
- WALLACE, Helen y WALLACE, William, *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, 2000.
- WALLACE, Helen (Ed.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2005.
- WESSELS, Wolfgang, MAURER, Andreas y MITTAG Jürgen (Eds.), *Fifteen Into One? The European Union and Its Member States*, Manchester, Manchester University Press, 2003.
- WIND, Marlene, *Sovereignty and European Integration: Towards a Post-Hobbesian Order*, London, Palgrave, 2001.
- WIENER, Antje y DIEZ, Thomas, *European Integration Theory*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

ZIELONKA, Jan, *Europe as empire: the nature of the enlarged European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2006.

### 3. CONSTITUCIONALISMO DE LA UNIÓN EUROPEA.

ALLOT, Phillip, "The crisis of European constitutionalism: Reflections on the evolution in Europe", *Common Market Law Review*, vol. 34, nº 3, June 1997, pp. 439-490.

ANDENAS, Mads, "Can Europe have a Constitution? Or how can the obstacles to a European Constitution be overcome in the different legal traditions", en: Dimitris MELISSAS y Ingolf PERNICE, *Perspectives of the Nice Treaty and the Intergovernmental Conference in 2004*, Baden-Baden, Nomos, 2002.

ARNULL, Anthony, "From Charter to Constitution and Beyond. Fundamental Rights in the new European Union", *Public Law*, Winter 2003, pp. 774-793.

BANKOWSKI, Z. y SCOTT, A. (eds.), *The European Union and its Order. The Legal Theory of European Integration*, Oxford, Blackwell, 2000.

BARÓN CRESPO, Enrique, *Constitucionalización del poder legislativo en la Unión Europea*, Madrid, Thomson-Civitas, 2006.

BELLAMY, Richard, "Which Constitution for what Kind of Europe? Three Models of European Constitutionalism", *The Federal Trust for Education and Research*, January 2003, en: <http://www.fedtrust.co.uk>.

BELLAMY, Richard, "Which Constitution for what Kind of Europe? Three Models of European Constitutionalism", *CIDEL Workshop London "Constitution Making and Democratic Legitimacy in the European Union"*, 12-13 November 2004, en: <http://www.arena.uio.no/cidel>.

BENEYTO PÉREZ, José María, "Modifying or leaving in force the constitutional and institutional balance of the European Union?", en: Ingolf PERNICE y Miguel POIARES MADURO (eds.), *A Constitution for the European Union: First Comments on the 2003-Draft of the European Constitution*, Baden-Baden, Nomos, 2003, pp. 51-59.

BENGOETXEA, Joxerramón, *La Europa Peter Pan. El constitucionalismo europeo en la encrucijada*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 2005.

BIEBER, Roland y WIDMER, Richard (eds.), *L'espace constitutionnel européen*, Zürich, Schulthess Polygraphischer Verlag, 1995.

BIRKINSHAW, Patrick, "Supranationalism, the rule of law and constitutionalism in the Draft Union Constitution", *Queen's Papers on Europeanisation*, nº 5, 2003, en: <http://www.qub.ac.uk/ies/onlinepapers/poe.html>

BIRKINSHAW, Patrick, "Constitutions, Constitutionalism and the State", *European Public Law*, vol. 11, nº1, enero 2005, pp. 31-46.

BLANCHARD, D., *La constitutionnalisation de l'Union européenne*, Rennes, Éditions Apogée, 2001.

## Bibliografía

- BOERZEL, Tanja A. y HOSLI, Madeleine O., "Brussels Between Bern and Berlin: Comparative Federalism Meets the European Union", *Constitutionalism Web-Papers*, nº 2, 2002, en: <http://les1.man.ac.uk/conweb>.
- BOGDANDI, Armin von, "European Integration: The New German Scholarship. Doctrine of Principles", *Jean Monnet Chair Working Paper*, nº 9, 2003, en: <http://www.jeanmonnetprogramme.org>
- BOGDANDI, Armin von y BAST, Jürgen, *Principles of European Constitutional Law*, Oxford, Hart, 2006.
- BÖTTCHER, Barbara, "Europe's Magna Carta?", *Deutsche Bank Research*, 22 July 2003, en: <http://www.euractiv.com>.
- BRAND, Michiel, "Affirming and Refining European Constitutionalism: Towards the Establishment of the First Constitution for the European Union", *EUI Working Paper Law*, nº 2, 2004, en: <http://www.iue.it/>
- BRUNKHORST, Hauke, "A Polity without a State? European Constitutionalism between Evolution and Revolution", *ARENA Working Papers*, nº 14, 2003, en: <http://arena.uio.no>.
- CANCELA OUTEDA, Celso, *El proceso de constitucionalización de la Unión Europea: de Roma a Niza*, Santiago de Compostela, Universidade de Santiago de Compostela, 2001.
- CASTIGLIONE, Dario, "From the Charter to the Constitution of Europe? Notes on the Constitutionalisation Process in the EU", *Queen's Papers on Europeanisation*, nº 5, 2002, en: <http://www.qub.ac.uk/ies/onlinepapers/poe.html>
- CHRISOCHOOU, Dimitri y otros, *Theory and Reform in the European Union (Europe in Change)*, Manchester, Manchester University Press, 2003.
- COSTA, Olivier y MAGNETTE, Paul, "The European Union as a Consociation?", *West European Politics*, vol. 26, nº 3, July 2003, pp. 1-18.
- COWGILL, A.A. Y COWGILL, A.W., *An analysis of the Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe*, London, British Management Data Foundation, 2003.
- CRAIG, Paul y DE BÚRCA, Gráinne (Eds.), *The Evolution of EU Law*, Oxford, Oxford University Press, 1999.
- CRAIG, Paul, "Costituzioni, costituzionalismo e l'Unione Europea", *Rivista Italiana di Diritto Pubblico I Comunitario*, nº 2-3, 2002, pp. 357-396.
- CRAIG, Paul, "Constitutions, Constitutionalism and the European Union", *European Law Journal*, vol. 7, nº 2, June 2001, pp. 125-150.
- CRAM, Laura, "Introduction to a Special Issue on the Institutional Balance and Future of EU Governance: The Future of the Union and the Trap of the "Nirvana Fallacy", *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 15, nº 3, 2003, pp. 309-324.
- CRUZ VILLALÓN, Pedro, *La Constitución inédita. Estudios ante la constitucionalización de Europa*, Madrid, Trotta, 2004.



- CURTIN, Deirdre, "The Constitutional Structure of the Union: a Europe of Bits and Pieces", *Common Market Law Review*, vol. 30, nº 1, 1993, pp. 17-69.
- CURTIN, Deirdre y DEKKER, Ige, "The Constitutional Structure of the European Union: Some Reflections on Vertical Unity-in-Diversity", en: BEAUMONT, Paul, LYONS, Carole y WALKER, Neil (Eds.), *Convergence and Divergence in European Public Law*, Oxford, Hart, 2002, pp. 59-78.
- DE BÚRCA, Gráinne y SCOTT, Joanne, *Constitutional Change in the EU: from uniformity to flexibility?*, Oxford, Hart, 2000.
- DE GUCHT, Karel, "The European Commission: countdown to extinction", *European Integration*, Vol. 2, nº 25, 2003, pp. 165-168.
- DE MINICO, G., "Reflections on the "European Constituent Process"", *Revue Européenne de Droit Public*, vol. 15, nº 2, 2003, pp. 747-769.
- DE SCHUTTER, Olivier, "Europe in Search of its Civil Society", *European Law Journal*, Vol. 8, Nº 2, June 2002, pp. 198-217.
- DE WITTE, Bruno, "Simplification and reorganization of the European Treaties", *Common Market Law Review*, 39, 2002, pp. 1255-1287.
- DE WITTE, Bruno, "International agreement or European Constitution?", en: WINTER, Jan A., CURTIN, Deirdre M., KELLERMANN, Alfred E., y DE WITTE, Bruno, *Reforming the Treaty on the European Union, -The Legal Debate-*, The Hague, Kluwer Law International, 1996, pp. 3-18.
- DE WITTE, Bruno, "The Closest Thing to a Constitutional Conversation in Europe: The Semi-Permanent Treaty Revision Process", en: BEAUMONT, Paul y otros (Eds.), *Convergence and Divergence in European Public Law*, Oxford, Hart Publishing, 2002, pp. 39-57.
- DE WITTE, Bruno, "Après Nice: Time for a European Constitution", *ECSA Review Forum: Analyzing the Treaty of Nice*, vol. 14, nº 2, Spring 2001.
- DE WITTE, Bruno, "The Nice Declaration: Time for a Constitutional Treaty of the European Union?", *The International Spectator*, Vol. XXXVI, nº 1, January-March 2001, pp. 21-30.
- DE WITTE, Bruno, *The Emerging Constitution of the European Union*, 2002.
- DEHOUSSE, Franklin y COUSSENS, Wouter, *The perils of a European Constitution*, The European Policy Centre, 19 September 2002, en: <http://www.theepc.be>.
- DEHOUSSE, Renaud, *Une Constitution pour l'Europe?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002.
- DEHOUSSE, Renaud, "Nacimiento de un constitucionalismo transnacional", *Foro Internacional*, nº 2, abr-jun 2002, pp. 281-292.
- DEHOUSSE, Renaud, "The Legitimacy of European Governance: The Need for a Process-Based Approach", *Cahiers Européens de Sciences-Po*, nº 1, 2001, en: <http://www.portedeurope.org>
- DEHOUSSE, Renaud, "Le principe de subsidiarité dans le débat constitutionnel européen", MAGNETTE, Paul, *La Constitution de l'Europe*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2000, pp. 151-160.

## Bibliografía

- DEHOUSSE, Renaud, “¿Quimeras constitucionales? Algunos comentarios escépticos sobre la Convención europea”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 65 (II), enero-abril 2003, pp. 13-22.
- DELLA SALA, Vince y WIENER Antje, *Constitution-Making and Citizenship Practice – Bridging the Democracy Gap in the EU?*, Sussex European Institute, SEI Working Paper nº 18, 1996.
- DIEZ-PICAZO GIMÉNEZ, Luis M<sup>a</sup>, *Constitucionalismo de la Unión Europea*, Madrid, Cuadernos Civitas, 2002.
- DOBSON, Lynn, “Constituting which Good and whose Rights? Remarks after Jo Shaw’s “A Strong Europe is a Social Europe” and Catherine Hoskins’ “Comment on Gender Equality””, *The Federal Trust for Education and Research*, April 2003, en: <http://www.fedtrust.co.uk>.
- DORAU, Christoph y JACOBI, Phillipp, “The debate over a `European Constitution´: Is it Solely a German Concern?”, *European Public Law*, vol. 6, nº 3, sept. 2000, pp. 413-429.
- DUTHEIL DE LA ROCHERE, Jacqueline y PERNICE, Ingolf, “European Union Law and National Constitutions. General Report to FIDE XX Congress 2002 in London”, *WHI-Paper 17/02*, 2002, en: <http://www.whi-berlin.de>.
- DUTHEIL DE LA ROCHERE, Jacqueline y PERNICE, Ingolf, “European Union Law and National Constitutions”, en: ANDENAS, Mads y USHER, John (Eds.), *The Treaty of Nice and Beyond*, Oxford, Hart, 2003, pp. 47-105.
- EECKHOUT, Pier, “The EU Charter of Fundamental Rights and the Federal Question”, *Common Market Law Review*, nº 6, 2002, pp. 937-958.
- ERIKSEN E.O., FOSSUM, J.E. y MENÉNDEZ A.J. (Eds.), *The Chartering of Europe. The European Charter of Fundamental Rights and its Constitutional Implications*, Oslo, ARENA, 2003.
- ERIKSSEN Erik Odvar, FOSSUM, John Erik y MENÉNDEZ Agustín J., *Developing a Constitution for Europe*, London, Routledge, 2004.
- FALLON, Marc, “Les préambules et principes de la constitution européenne”, MAGNETTE, Paul, *La Constitution de l’Europe*, Bruxelles, Éditions de l’Université de Bruxelles, 2000, pp. 87-106.
- FERRY, Jean-Marc, “Le problème de la souveraineté en regard d’une union politique européenne”, MAGNETTE, Paul, *La Constitution de l’Europe*, Bruxelles, Éditions de l’Université de Bruxelles, 2000, pp. 53-68.
- FOLLESDAL, Andreas, “Drafting a European Constitution. Challenges and Opportunities”, *Constitutionalism Web-Papers*, nº 4, 2002, en: <http://les1.man.ac.uk/conweb>.
- FRANCK, Christian, “Traité et constitution: les limites de l’analogie”, MAGNETTE, Paul, *La Constitution de l’Europe*, Bruxelles, Éditions de l’Université de Bruxelles, 2000, pp. 31-39.
- FREIXES, Teresa y REMOTTI, Juan Carlos, *El futuro de Europa. Constitución y Derechos Fundamentales*, Valencia, Minim Ediciones, 2002.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y ALONSO GARCÍA, Ricardo (Dirs.), *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Seminario Internacional organizado por el Colegio Libre de Eméritos en

## Bibliografía

- la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas en Madrid los días 6, 7 y 8 de noviembre de 2001, Madrid, Civitas, 2002.
- GERKRATH, Jörg, *L'émergence d'un droit constitutionnel pour l'Europe*, Bruxelles, Université de Bruxelles, 1997.
- GERSTENBERG, O., "Expanding the Constitution Beyond the Court: The Case of Euro-Constitutionalism", *European Law Journal*, vol. 8, nº 1, 2002, pp. 172-192.
- GIL-ROBLES, José María, "Discours d'ouverture", *Europa 2004 – Le grand debat: Setting the Agenda and Outlining the Options*, Brussels, 15 and 16 October 2001, en: [http://www.ecsanet.org/post\\_nice/contributions.html](http://www.ecsanet.org/post_nice/contributions.html).
- GORING, Randi L., "Requirements for the Emerging European Constitution", *WHI-Paper 2/03*, Juli 2002/Februar 2003, en: <http://www.whi-berlin.de>.
- GRIFFITHS, Richard, *Europe's first Constitution*, London, Federal Trust, 2001.
- GRIMM, Dieter, "Does Europe need a Constitution?", *European Law Review*, nº 1, 1995, pp. 282 y ss.
- HÄBERLE, Peter, "Europa como comunidad constitucional en desarrollo", *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, nº 1, enero-junio 2004, pp. 11-24.
- HÄBERLE, Peter, "Aspectos de una teoría constitucional para Europa", *Revista de Derecho Político*, nº 64, 2005, pp. 9-12.
- HABERMAS, Jürgen, "Comment on the Paper by Dieter Grimm "Does Europe need a Constitution?""", *European Law Review*, vol. 1, nº 3, 1995, pp. 303-307.
- HABERMAS, Jürgen, *La constelación postnacional: ensayos políticos*, Barcelona, Paidós, 2000.
- HABERMAS, Jürgen, "Por qué Europa necesita una Constitución", *New Left Review*, nº 11, nov-dic. 2001, pp. 5-25.
- HANSEN, Lene y WILLIAMS, Michael C., "The Myths of Europe: Legitimacy, Community and the 'Crisis' of the EU", *Journal of Common Market Studies*, vol. 37, nº 2, June 1999, pp. 233-249.
- HERBOWSKA, Alicja Magdalena y HERNÁNDEZ FERREIRO, Carlos, "Review essay – Bruno de Witte's *Ten Reflections on the Constitutional Treaty for Europe*", *German Law Review*, vol. 4, nº 11, December 2003, pp. 1179-1191 en: <http://www.germanlawjournal.com>.
- HIX, Simon, "A Constitution for the EU? A Comparative Political Science Perspective", *Collegium*, nº 23, Spring 2002, pp. 17-36, en: <http://www.coleurop.be>
- HOOGHE, Liesbet y MARKS Gary, "Unravelling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance", *American Political Science Review*, vol. 97, nº 2, May 2003, pp. 233-243.
- JIMENA QUESADA, Luis y ALEGRE MARTÍNEZ, Miguel Angel, *Fundamentos constitucionales de la Unión Europea*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2006.
- JOLLY, Mette E., "Debating democracy in the European Union – Four Paradigms", *Paper presented to the Federal Trust for Education and Research Second Workshop of the UACES Study Group "From the Convention to the IGC"*, July 2003, en: <http://www.fedtrust.co.uk>
- KOHLER-KOCH, Beate, "A Constitution for Europe?", *Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung Working document*, nº 8, 1999, en: <http://www.mzes.uni-mannheim.de>.

## Bibliografía

- KRITZINGER, Sylvia, "European Integration as a process of legitimacy transfer?", *European Summer School in Comparative Politics 1998-2000*, 10-22 July 2000, Siena, Italy.
- KÜNHARDT, Ludger, "Towards Europe 2007. Identity, Institution-Building and the Constitution of Europe", *ZEI Discussion Paper*, nº 85, 2001, en: <http://www.zei-berlin.de>
- KÜNHARDT, Ludger, "From National Identity to European Constitutionalism. European Integration: The first fifty years", *ZEI Discussion Paper*, nº C 141, 2004, en: <http://www.zei-berlin.de>
- LA SERRE, Françoise, "La coopération renforcée", MAGNETTE, Paul, *La Constitution de l'Europe*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2000, pp. 161-169.
- LAMASSOURE, Alain, "Une Constitution pour l'Europe", en: Ingolf PERNICE y Roberto MICCÚ (Eds.), *The European Constitution in the Making*, Baden-Baden, Nomos, 2003, pp. 177-185.
- LAURSEN, Finn, "The Convention's Draft Constitutional Treaty: Towards a more federal EU?", *L'Europe en formation*, nº 2, 2003, pp. 59-76.
- LAUVAUX, Philippe, "Le modèle constitutionnel européen comme source d'une Constitution pour l'Europe", MAGNETTE, Paul, *La Constitution de l'Europe*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2000, pp. 21-29.
- LENAERTS, Koen y Piet VAN NUFFEL, *Constitutional Law of the European Union*, London, Sweet and Maxwell, 1999.
- LEQUESNE, Christian, "De l'utilité d'une constitution pour une Union élargie", MAGNETTE, Paul, *La Constitution de l'Europe*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2000, 79-84.
- LESQUINS, Jean-Louis, "Souveraineté et constitution en Europe", *Le Débat*, nº 118, janvier-février 2002, pp. 90-104.
- LLOPIS CARRASCO, Ricardo Miguel, *Constitución europea: un concepto prematuro*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2000.
- LONGO, Michael, "European Integration: Between Micro-Regionalism and Globalism", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 41, Nº 3, 2003, pp. 475-494.
- LÓPEZ PINA, Antonio y GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, Ignacio, *Principios de Derecho Público. Hacia la determinación constitucional del Derecho comunitario*, Madrid, Marcial Pons, 2002.
- LÓPEZ PINA, Antonio, *Europa, un proyecto irrenunciable. La Constitución para Europa desde la teoría constitucional*, Madrid, Dykinson, 2004.
- LÓPEZ PINA, Antonio, "La ciudadanía, presupuesto de una República europea", *Civitas Europa*, nº 4, 2000, pp. 7-32.
- LOUIS, Jean-Victor, "Algunas reflexiones sobre la reforma de 1996", *Revista de Instituciones Europeas*, nº 4, 1995, pp. 9-41.
- LOUIS, Jean-Victor, "Les projets de constitution dans l'histoire de la construction européenne", MAGNETTE, Paul, *La Constitution de l'Europe*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2000, pp. 41-52.
- MAGNETTE, Paul, *La Constitution de l'Europe*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2000.

## Bibliografía

- MAGNETTE, Paul, "Le principe démocratique au delà de la représentation", en: MAGNETTE, Paul, *La Constitution de l'Europe*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2000, pp. 135-150.
- MAGNETTE, Paul y REMACLE, Eric, *Le nouveau modèle européen*, Bruxelles, Éd. de l'Université de Bruxelles, 2000 (2 vols.).
- MAGNETTE, Paul, *Le régime politique de l'Union européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003.
- MAGNETTE, Paul, *What's the European Union? Nature and Prospects*, London, Palgrave-Macmillan, 2005.
- MAGNETTE, Paul, "Le débat sur l'avenir de l'Europe : processus et acteurs", *Europe 2004 – Le grand débat: Setting the Agenda and Outlining the Options*, Brussels, 15-16 October 2001, en: [http://www.ecsanet.org/post\\_nice/contributions.html](http://www.ecsanet.org/post_nice/contributions.html).
- MAJONE, Giandomenico, "Democracy and Constitutionalism in the European Union", *ECSA Review*, Vol 13, nº 2, Spring 2000.
- MANIN, Philippe, *Droit constitutionnel de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2005.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José, "La Constitución de la UE: reflexiones acerca del debate constitucional pendiente", en: OREJA AGUIRRE, Marcelino (dir.), *El futuro de la Unión Europea. Unión política y coordinación económica*, Madrid, Dykinson, 2002, pp. 37-59.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José, *El federalismo supranacional*, Bilbao, Consejo Vasco del Movimiento Europeo, 2003.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José, "El proyecto de Constitución Europea: reflexiones sobre los trabajos de la Convención", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 15, mayo-agosto 2003, pp. 527-572.
- MARTÍNEZ CUADRADO, Miguel (Ed.), *Bases constitucionales de la Unión Europea: Derechos Fundamentales, Tratados, Elecciones*, Madrid, Polo de Estudios Europeos Jean Monnet, 2002.
- MAURER, Andreas, "The Convention, the IGC 2004 and European System development. A Challenge for Parliamentary Democracy, Approaches to Democratise the European Union", *Strategy Paper, CONVEU 30, Instituto alemán de política internacional*, 2003, en: <http://www.swp-berlin.org>.
- MAYER, Franz C., "La Charte européenne des droits fondamentaux et la Constitution européenne", *Revue trimestrielle de droit européen*, vol. 39, nº 2, avril-juin 2003, pp. 175-196.
- MAZIAU, Nicolas, "L'internationalisation du pouvoir constituant: essai de typologie: le point de vue hétérodoxe du constitutionnaliste", *Revue Générale de Droit International Public*, vol. 106, nº 3, 2002, pp. 549-575.
- MENÉNDEZ, Agustín José, "Three conceptions of the European Constitution", *ARENA Working Papers*, nº 12, 2003, en: <http://arena.uio.no>.
- MENÉNDEZ, Agustín José, "De la Carta de Derechos al Tratado Constitucional", *Real Instituto Elcano, Working Paper*, Octubre 2003, en: <http://www.realinstitutoelcano.org>

## Bibliografía

- MÉNY, Yves, "De la démocratie en Europe: Old Concepts and New Challenges", *Journal of Common Market Studies*, vol. 41, nº 1, 2002, pp. 1-13.
- MÉNY, Yves, "Europa y el principio democrático", *Revista de Occidente*, nº 278-279, 2004, pp. 25-37.
- MERLI, Franz, "Hacia una Constitución común europea", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 9, enero-junio 2001, pp. 241-258.
- MORAVCSIK, Andrew, "Democracy and Constitutionalism in the European Union", *ECSA Review*, Vol 13, nº 2, Spring 2000.
- MORAVCSIK, Andrew, "In Defense of the "Democratic Deficit": Reassessing Legitimacy in the European Union", *Center for European Studies Working Paper*, nº 92, 2002, en: <http://www.harvard.edu>
- MORAVCSIK, Andrew, "The European Constitutional Compromise", *Workshop "The European Union and the New Constitution – A Stable Political Equilibrium?"*, Princeton University, 10 November 2004, en: <http://www.princeton.edu/~amoravcs/nov10.htm>.
- NEWMAN, Michael, "Democracy and accountability in the EU", en: HIX, Simon, *The political system of the European Union*, London, MacMillan, 1999, pp. 357-373.
- NICOLAÏDIS, Kalypso, "The New Constitution as European Democracy?", *The Federal Trust for Education and Research*, Online Paper 38/03, December 2003, en: <http://www.fedtrust.co.uk/>
- NUNES DE ALMEIDA, Luís, "Welcome: the European Constitution", en: Ingolf PERNICE y Miguel POIARES MADURO (eds.), *A Constitution for the European Union: First Comments on the 2003-Draft of the European Constitution*, Baden-Baden, Nomos, 2003, pp. 9-11.
- OREJA AGUIRRE, Marcelino, *El futuro de la Unión Europea. Unión Política y coordinación económica*, Madrid, Dyckinson, 2002.
- PACE, Alessandro, "La Dichiarazione di Laeken e il processo costituente europeo", *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, vol. 52, nº 3, 2002, pp. 613-650.
- PASQUINO, Gianfranco, "The Democratic Legitimation of European Institutions", *The International Spectator*, nº 4, 2002, pp. 35-48.
- PECH, Laurent, "La solution au "déficit démocratique": une nouvelle gouvernance pour l'Union européenne?" *European Integration*, Vol. 2, nº 25, 2003, pp. 131-150.
- PEREIRA-MENAUT, Antonio-Carlos, "Res Publica Europaea: How to Improve Constitutionalism Without Increasing Statism", *Europe 2004 – Le grand débat: Setting the Agenda and Outlining the Options*, Brussels, 15-16 October 2001, en: [http://www.ecsanet.org/post\\_nice/contributions.html](http://www.ecsanet.org/post_nice/contributions.html).
- PEREIRA MENAUT, Antonio-Carlos, "Invitación al estudio de la Constitución de la Unión Europea", *Revista de Derecho Político de la UNED*, nº 53, 2002, pp. 199-239.
- PEREIRA A.C., BRONFMAN, A., CANCELA, A. y HAKANSSON, C., *La Constitución europea*, Santiago de Compostela, Universidad de Santiago de Compostela, 2000.
- PÉREZ CALVO, Alberto, "Integración europea y Constitución europea", *Civitas Europa*, nº 4, mars 2000, pp. 145-165.

- PERNICE, Ingolf, “Fondements du droit constitutionnel européen”, WHI-Paper 5/00, 2000, en: <http://www.whi-berlin.de>.
- PERNICE, Ingolf, “Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-making revisited?”, *Common Market Law Review*, 36, 1999, pp. 703-750.
- PERNICE, Ingolf, “Derecho constitucional europeo y Derecho constitucional de los Estados miembros”, *Revista Española de Derecho Europeo*, nº 8, 2003, pp. 601-638.
- PERNICE, Ingolf, MAYER, Franz y WERNICKE Stephan, “Renewing the European Social Contract. The Challenge of Institutional Reform and Enlargement in the Light of Multilevel Constitutionalism”, *WHI-Paper* 11/01, 2001, en: <http://www.whi-berlin.de>.
- PERNICE, Ingolf, “Elements and structures of the European Constitution”, *WHI-Paper* 4/02, 2002, en: <http://www.whi-berlin.de>.
- PERNICE, Ingolf, “Multilevel Constitutionalism in the EU”, *European Law Review*, October 2002, p. 511-529.
- PERNICE, Ingolf, “The Charter of Fundamental Rights in the Constitution of the European Union”, *WHI-Paper* 14/02, 2002, en: <http://www.whi-berlin.de>.
- PERNICE, Ingolf y MAYER Franz C., “De la constitution composée de l’Europe”, *Revue trimestrielle de droit européen*, vol 36, nº 4, oct-déc. 2000, pp. 623-647.
- PIERRE-CAPS, Stéphane, “Problématique de la Constitution européenne”, *Civitas Europa*, nº 5, sept. 2000, pp. 125-142.
- PINDER, John, “Really citizens?”, *The Federal Trust*, 23 July 2003, en: <http://www.euractiv.com>.
- PINDER, John, *Foundations of Democracy in the European Union*, New York, St. Martin’s
- PIRIS, Jean-Claude, *Does the European Union have a constitution? Does it need one?*, Harvard Jean Monnet Working Paper 5/00, 2000, en: <http://www.jeanmonnet-program.edu>.
- PIRIS, Jean-Claude, “L’Union européenne a-t-elle une Constitution? Lui en faut-il une?”, *Revue trimestrielle de droit européen*, nº 4, oct-déc 1999, pp. 599-635.
- POIARES MADURO, Miguel, “Europa: el momento constituyente”, *Revista de Occidente*, enero de 2002.
- POIARES MADURO, Miguel, “Europe and the Constitution: What if this is As Good As It Gets?”, *Constitutionalism Web-Papers*, nº 5, 2002, en: <http://les1.man.ac.uk/conweb>.
- POIARES MADURO, Miguel, “How Constitutional Can the European Union Be? The Tension Between Intergovernmentalism and Constitutionalism in the European Union”, *Altneuland: the EU Constitution in a Contextual Perspective*, *Jean Monnet Working Paper* 5, 2004.
- POMBENI, Paolo, “The European Identity”, *The International Spectator*, nº 1, 2003, pp. 1-14.
- PREUSS, Ulrich K., “The Constitution of a European Democracy and the Role of the Nation State”, *Ratio Juris*, Vol. 12, Nº 4, 1999, pp. 417-428.
- PUNTSCHER RIEKMANN, Sonja (Dir.), *Constitutionalism and Democratic Representation in the European Union*, Vienna-Brussels, Austrian Academy of Sciences, Trans European Policy Studies Association, 2003, en: <http://www.tepsa.be>.



- QUERMONNE, Jean-Louis, "L'architecture institutionnelle de l'Union européenne et les processus de décision", MAGNETTE, Paul, *La Constitution de l'Europe*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2000, pp. 129-134.
- QUERMONNE, Jean-Louis, "L'Union européenne: objet ou acteur de sa Constitution? Essai sur la portée d'une politique institutionnelle à long terme", *Revue française de science politique*, vol. 54, nº 2, avril 2004, pp. 221-236.
- RAKOVE, Jack, "Europe's Floundering Fathers", *Foreign Policy*, September-October, 2003, pp. 28-38.
- RODRÍGUEZ IGLESIAS, Gil Carlos, "Quelques réflexions sur la singularité des rapports du droit communautaire avec d'autres ordres juridiques", en: VV.AA., *Mélanges en hommage à Jean-Victor Louis*, Bruxelles, Université Libre de Bruxelles, 2003, pp. 389-407.
- RODRÍGUEZ IGLESIAS, Gil Carlos, "Consideraciones sobre la dimensión judicial de la Unión Europea en el umbral del siglo XXI", ESCOBAR HERNÁNDEZ, Concepción (Coord.), *La Unión Europea ante el siglo XXI: los retos de Niza. Actas de las XIX Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Madrid, BOE, Universidad de Cantabria y AEPDIRI, 2003, pp. 423-437.
- RODRÍGUEZ IGLESIAS, Gil Carlos y LIÑÁN NOGUERAS, Diego J. (Dirs.), *El derecho comunitario europeo y su aplicación judicial*, Madrid, Civitas, 1993.
- ROSSANO, Claudio, "Alcune considerazioni sul processo costituente europeo", Ingolf PERNICE y Roberto MICCÚ (Eds.), *The European Constitution in the Making*, Baden-Baden, Nomos, 2003, pp. 115-118.
- ROSSI, Lucia Serena, "Constitutionnalisation de l'Union européenne et des droits fondamentaux", *Revue trimestrielle de droit européen*, vol. 38, nº 1, janvier-mars 2002, pp. 27-52.
- RUIPÉREZ, Javier, *La Constitución Europea y la teoría del poder constituyente*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2000.
- RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo, "El proceso de "europeización" del Derecho Constitucional: un nuevo reto metodológico para el siglo XXI", *Revista de Estudios Políticos*, nº 117, julio-septiembre 2002, pp. 103-123.
- SADURSKI, Wojciech, "Constitutionalization of the EU and the Sovereignty Concerns of New Accession States: The Role of the Charter of Rights", *EUI Working Paper Law*, nº 11, 2003, en: <http://www.iue.it>
- SAFJAN, Marek, "Constitution européenne", *Europe 2004 – Le grand débat: Setting the Agenda and Outlining the Options*, Brussels, 15-16 October 2001, en: [http://www.ecsanet.org/post\\_nice/contributions.html](http://www.ecsanet.org/post_nice/contributions.html).
- SBRAGIA, Alberta, "The Future of Federalism in the European Union", *European community Studies Association Canada 2004 Bienial Conference "A Constitution for Europe? Governance and Policy Making in the European Union"*, Montreal, 27-29 May 2004.
- SCELO, Maud, "Le Parlement européen face à l'avenir de l'Europe", *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, nº 462, octobre-novembre 2002, pp. 578-582.



- SCHMIDT, Vivien, "The European Union. Democratic Legitimacy in a Regional State?", *Institute for Advanced Studies*, Vienna, September 2003, en: <http://www.ihs.ac.at>
- SCHMITTER, Phillippe C., "An Excursus on Constitutionalization", *Constitutionalism Web-Papers*, nº3, 2000, en: <http://les1.man.ac.uk/conweb>.
- SCHMITTER, Phillippe C., "Democracy and Constitutionalism in the European Union", *ECSA Review*, Vol 13, nº 2, Spring 2000.
- SCHMITZ, Thomas, "Le peuple européen et son rôle lors d'un acte constituant dans l'Union européenne", *Revue du Droit Public*, nº 6, 2003, pp. 1709-1742.
- SCHNEIDER, Heinrich, "The Constitution Debate", *European Integration Online Papers (EIOP)*, vol. 7, nº 4, 2003, en: <http://eiop.or.at>
- SCHWARZE, Jürgen, *La naissance d'un ordre constitutionnel européen*, Bruxelles, Bruylant, 2001.
- SCHWARZE, Jürgen, "Le projet de Constitution européenne vu d'Allemagne", *Comité d'étude de relations franco-allemandes, Institut Français de Relations Internationales*, Octobre 2003, en: <http://www.ifri.org>.
- SHAW, Jo, "Postnational Constitutionalism in the European Union", *Journal of European Public Policy*, Vol. 6, nº 4, Special Issue, 1999, pp. 579-597.
- SHAW, Jo, "Developing the Constitutional Architecture of the European Union: escaping "the touch of stateness"?", *Europe 2004 – Le grand débat: Setting the Agenda and Outlining the Options*, Brussels, 15-16 October 2001, en: [http://www.ecsanet.org/post\\_nice/contributions.html](http://www.ecsanet.org/post_nice/contributions.html).
- SHAW, Jo, "Flexibility in a "reorganized" and "simplified" Treaty", *Common Market Law Review*, vol. 40, nº 2, 2003, pp. 279-311.
- SHAW, Jo, "Process, Responsibility and Inclusion in EU Constitutionalism. The challenge for the Convention on the Future of the Union", *The Federal Trust for Education and Research*, June 2002, en: [http://www.fedtrust.co.uk/eu\\_constitution](http://www.fedtrust.co.uk/eu_constitution).
- SHAW, Jo y WIENER, Antje, "The Paradox of the European Polity", *Harvard Jean Monnet Working Paper*, nº 10, 1999, en: <http://www.jeanmonnet.org>
- SKACH, Cindy, "We, the Peoples? Constitutionalizing the European Union", *Journal of Common Market Studies*, vol. 43, nº 1, 2005, pp. 149-170.
- SMISMANS, Stijn, "'Civil society' in European institutional discourses", *Cahiers européens de Sciences Po*, nº 4, 2002.
- SMITH, M. E., "Conforming to Europe: The domestic impact of EU policy co-operation", *Journal of European Public Policy*, vol. 7, nº 4, 2000, pp. 613-631.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José, "Constitución y orden constitucional en la Unión Europea", *Revista de Estudios Políticos*, nº 119, enero-marzo 2003, pp. 57-79.
- STARCK, Christian, "La teoría general del Estado en los tiempos de la Unión Europea", *Revista de Derecho Político*, nº 64, 2005, pp. 13-24.
- STEIN, E., "Lawyers, judges and the making of a transnational constitution", *The American Society of International Law*, vol. 75, nº 1, 1981, pp. 1-27.

- STEINBERG, Philipp, "A Tentative Survey of the Innovations of the Constitution for Europe that Might Impact Upon National Constitutional Law", *WHI Paper* nº 14, 2003, en: <http://www.whi-berlin.de>
- STONE SWEET, Alec, *Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2000.
- STORINI, Claudia, *Parlamentos Nacionales y Unión Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005.
- STUBB, Alexander, "Debating the future of the EU: From Laeken to IGC 2004", *Collegium*, nº 23, Spring 2002, pp. 5-16, en: <http://www.coleurop.be>.
- SIDJANSKI, Dusan, "L'approche fédérative de l'Union européenne ou la quête d'un fédéralisme européen inédit", *Notre Europe, Études et recherches*, nº 14, 2001, en: <http://www.notre-europe.asso.fr>.
- TELÒ, Mario, "Le constitutionnalisme européen, du XX<sup>e</sup> au XXI<sup>e</sup> siècle", en: MAGNETTE, Paul, *La Constitution de l'Europe*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2000, pp. 69-78.
- THYM, Daniel, "European Constitutional Theory and the Post-Nice Process", en: Mads ANDENAS y John USHER (eds.), *The Treaty of Nice and Beyond*, Oxford, Hart Publishing, 2003, pp. 147-180.
- VERCAUTEREN, Pierre, "European Integration and the Crisis of the State", *Constitutionalism Web-Papers*, nº 7, 2001, en: <http://les1.man.ac.uk/conweb>.
- VV.AA., *Les procédures de révision des Traités communautaires: du droit international au droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2001.
- VV.AA., "Vers une Europe politique?", *Notre Europe, Documents introductifs au séminaire organisé avec "The EPC"*, Bruxelles, 1-2 Octobre, en: <http://www.notre-europe.asso.fr>
- WALKER, Neil, "The Idea of Constitutional Pluralism", *The Modern Law Review*, vol. 65, nº 3, 2002, pp. 317-359.
- WALKER, Neil, "After the Constitutional moment", en: Ingolf PERNICE y Miguel POIARES MADURO (eds.), *A Constitution for the European Union: First Comments on the 2003-Draft of the European Constitution*, Baden-Baden, Nomos, 2003, pp. 23-45.
- WEATHERILL, Stephen, "Is Constitutional Finality Feasible or Desirable? On the cases for European constitutionalism and a European Constitution", *Constitutionalism Web-Papers*, nº7, 2002, en: <http://les1.man.ac.uk/conweb>.
- WEILER, Joseph H. H., "The Transformation of Europe", *Yale Law Journal*, nº 100, 1991, pp. 2.403-2.483
- WEILER, Joseph H. H., *Europa, fin de siglo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1995.
- WEILER, Joseph H. H., "Does Europe need a Constitution? Reflections on Demos, Telos and German Maastricht Decision", *European Law Journal*, vol. 1, nº 3, 1995, pp. 219-258.
- WEILER, Joseph H. H., "The Reformation of European Constitutionalism", *Journal of Common Market Studies*, vol. 35, nº 1, March 1997, pp. 97-131.

- WEILER, Joseph H. H., "Federalism and Constitutionalism: Europe's Sonderweg", *Harvard Jean Monnet Working Paper*, nº 10, 2000, en: <http://www.jeanmonnetprogram.org>.
- WEILER, J.H.H., *The Constitution of Europe. "Do the new clothes have an emperor?" and other essays on European integration*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.
- WEILER, J.H.H., "A Constitution for Europe: Some Hard Choices", *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, nº 4, 2002, pp. 563-580.
- WEILER, Joseph H. H. y WIND, Marlene (Eds.), *European Constitutionalism Beyond the State*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.
- WEILER, Joseph H. H., "A Constitution for Europe? Some Hard Choices", *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, nº 4, 2002, pp. 563-580.
- WIENER, Antje, "Evolving norms of constitutionalism", *European Law Journal*, vol. 9, nº 1, pp. 1-13.
- WILKINSON, Mike, "Postnationalism, (Dis)organised civil society and Democracy in the European Union: Is Constitutionalism Part of the Solution or Part of the Problem?", *German Law Journal*, vol. 3, nº 9, 1 September 2002, en: <http://www.germanlawjournal.com>.

#### **4. LAS CONFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES.**

- ALDECOA LUZARRAGA, Francisco, "El Tratado de Amsterdam, un pequeño gran paso en la consolidación del modelo de la Unión", *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 18, 1998, pp. 14-47.
- ALDECOA LUZARRAGA, Francisco, "El Tratado de Niza, consolidación y reforma de la Unión Europea", *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 25, 2001, pp. 11-54.
- ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, Paz y MOREIRO GONZÁLEZ, Carlos J. (Coords.), *Tratado de Niza: análisis, comentarios y texto*, Madrid, Colex, 2002.
- BEACH, Derek, *Dynamics of European Integration. Why and When EU Institutions Matter*, London, Palgrave-McMillan, 2005.
- BEACH, Derek, "Towards a new method of constitutional bargaining? The role and impact of EU institutions in the IGC and convention method treaty reform", *The Federal Trust for Education and Research*, April 2002, en: [http://www.fedtrust.co.uk/eu\\_constitution](http://www.fedtrust.co.uk/eu_constitution).
- BENEYTO PÉREZ, José María, *El Acta Única Europea: Mercado Interior y Cooperación Política Europea*, Madrid, Civitas, 1989.
- BENEYTO PÉREZ, José María, "¿Qué es una Constitución Europea? La Declaración sobre el Futuro de la Unión y la creación de un orden constitucional común", en: OREJA AGUIRRE, Marcelino (dir.), *El futuro de la Unión Europea. Unión política y coordinación económica*, Madrid, Dykinson, 2002, pp. 23-36.

## Bibliografía

- BLUMANN, Claude, "Aspects institutionnels", *Revue Trimestrielle de Droit européen*, vol. 33, nº 4, 1997, pp. 721-749.
- BROK, Elmar, "Intergovernmental Conference 1996: not a «Maastricht II»", *Common Market Law Review*, vol. 34, nº 1, 1997, pp. 1-9.
- BRUNKHORST, Hauke, "A Polity without a State? European Constitutionalism between Evolution and Revolution", *ARENA Working Papers*, nº 14, 2003, en: <http://arena.uio.no>.
- BUDDEN, Philip, "Observations on the Single European Act and "relaunch of Europe": a less "intergovernmental" reading of the 1985 Intergovernmental Conference", *Journal of European Public Policy*, vol. 9, nº 1, 2002, pp. 76-97.
- CANCELA OUTEDA, Celso, *El proceso de constitucionalización de la Unión Europea. De Roma a Niza*, Santiago de Compostela, Universidade de Santiago de Compostela, 2001.
- CAPOTORTI, Francesco, HILF, Maynard, JACOBS, François y JACQUÉ, J.P., *The European Union Treaty: comentary on the draft adopted by the European Parliament on 14 February 1984*, Oxford, Clarendon Press, 1986.
- CHRISTIANSEN, Thomas, "The role of supranational actors in EU treaty reform", *Journal of European Public Policy*, vol. 9, nº 1, 2002, pp. 33-53.
- CLOOS, Jim, REINESCH, Gaston, VIGNES, Daniel y WEYLAND, Joseph, *Le Traité de Maastricht. Genèse, analyse et commentaires*, Bruxelles, Bruylant, 1994.
- CORBETT, Richard, "The 1985 Intergovernmental Conference and the Single European Act", en: PRYCE, Roy (ed.), *The Dynamics of European Union*, London, Croom Helm, 1987, FALTAN LAS PP.
- CURTIN, Deirdre, "The Constitutional Structure of the Union: a Europe of Bits and Pieces", *Common Market Law Review*, vol. 30, nº 1, 1993, pp. 17-69.
- DE RUYT, Jean, *L'Acte unique européen*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 1987.
- DE SCHOUTHEETE, Philippe, "Guest editorial: the Intergovernmental Conference", *Common Market Law Review*, vol. 37, nº 4, 2000, pp. 845-852.
- DE WITTE, Bruno, "International agreement or European Constitution?", en: WINTER, Jan A., CURTIN, Deirdre M., KELLERMANN, Alfred E., y DE WITTE, Bruno, *Reforming the Treaty on European Union, -The Legal Debate-*, The Hague, Kluwer Law International, 1996, pp. 3-18.
- DE WITTE, Bruno, "The Closest Thing to a Constitutional Conversation in Europe: The Semi-Permanent Treaty Revision Process", en: BEAUMONT, Paul y otros (Eds.), *Convergence and Divergence in European Public Law*, Oxford, Hart Publishing, 2002, pp. 39-57.
- DE WITTE, Bruno, "Après Nice: Time for a European Constitution", *ECSA Review Forum: Analyzing the Treaty of Nice*, vol. 14, nº 2, Spring 2001.
- DE WITTE, Bruno, "The Nice Declaration: Time for a Constitutional Treaty of the European Union?", *The International Spectator*, Vol. XXXVI, nº 1, January-March 2001, pp. 21-30.
- DEHOUSSE, Franklin, "Le Traité d'Amsterdam, reflet de la nouvelle Europe", *Cahiers de Droit européen*, nº 3:4, 1997, pp. 555-605.

## Bibliografía

- DEHOUSSE, Franklin, *Amsterdam: the Making of a Treaty*, London, Kogan Place, 1999.
- DEVUYST, Youri, "The Community-Method after Amsterdam", *Journal of Common Market Studies*, vol. 37, nº 1, 1999, pp. 109-120.
- DINAN, Desmond, *Ever closer Union. An Introduction to European Integration*, London, Macmillan, 1999.
- DINAN, Desmond y VANHOONACKER, Sophie, "IGC 2000 Watch (Part 1): Origin and Preparation", *ECSA Review*, Vol. 13, nº 2, 2000, en: <http://www.ecsanet.com>
- DINAN, Desmond y VANHOONACKER, Sophie, "IGC 2000 Watch (Part 2): The Opening Round", *ECSA Review*, Vol. 13, nº 3, 2000, en: <http://www.ecsanet.com>
- DINAN, Desmond y VANHOONACKER, Sophie, "IGC 2000 Watch (Part 3): Pre- and Post- Nice", *ECSA Review*, Vol. 13, nº 4, 2000, en: <http://www.ecsanet.com>
- DINAN, Desmond y VANHOONACKER, Sophie, "IGC 2000 Watch (Part 4): Long Live the IGC", *ECSA Review*, Vol. 14, nº 1, 2001, en: <http://www.ecsanet.com>
- DUHAMEL, Olivier, "Conventions versus IGC", *European Public Law*, vol. 11, nº1, enero 2005, pp. 55-62.
- EDWARDS, Geoffrey y PIJPERS, Alfred (Eds.), *The Politics of European Treaty Reform*, London, Pinter, 1997.
- EHLERMANN, Claus-Dieter y MÉNY, Yves (Coords.), *Reforming the Treaties' Amendment Procedures. Second report on the reorganisation of the European Union Treaties submitted to the European Commission on 31 July 2000*, Badia Fiesolana, European University Institute, 2000.
- ESCOBAR HERNÁNDEZ, Concepción, "El Tratado de Niza y la reforma futura de la Unión", en: Manuel DÍEZ DE VELASCO VALLEJO (Ed.), *La Unión Europea tras la reforma*, Santander, Universidad de Cantabria y Parlamento de Cantabria, 2000, pp. 239-257.
- FAVRET, Jean-Marc, "Le Traité d'Amsterdam: une révision a minima de la «Charte constitutionnelle» de l'Union européenne. De l'intégration à l'incantation?", *Cahiers de Droit européen*, nº 5:6, 1997, pp. 555-605.
- FERREIRA-PEREIRA, Laura C., "The Military Non-Allied States in the CFSP of the 1990's", *European Integration On-line Papers*, vol. 8, nº 3, 2004, en: <http://eiop.or.at>
- FOSSUM, John Erik y MENÉNDEZ, José Agustín, "Democratic constitution-making. Reflections on the European experiment", *Arena Centre for European Studies, Working Paper*, nº 18, May 2005.
- GAUDIN, Hélène, "La «fonction constituante» de la Cour de Justice des Communautés européennes", en: VV.AA., *Les procédures de révision des Traités communautaires: du droit international au droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2001, pp. 25-52.
- GRAY, Mark y STUBB, Alexander, "Keynote Article: The Treaty of Nice – Negotiating a Poisoned Chalice?", *Journal of Common Market Studies*, vol. 39, Annual Review, 2001, pp. 5-23.
- HAGUENAU-MOIZARD, "Le Traité d'Amsterdam: une négociation inachevée", *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne*, nº 417, avril 1998, pp. 240-252.

## Bibliografía

- KEATINGE, Patrick y MURPHY, Anna, "The European Council's ad hoc Committee on Institutional Affairs (1984-85)", en: PRYCE, Roy (Ed.), *The Dynamics of European Union*, London, Croom Helm, 1987, pp. 217-237.
- LAURSEN, Finn y VANHOONACKER, Sophie, *The Intergovernmental Conference on Political Union*, Maastricht, Martinus Nijhoff, 1992.
- LENAERTS, Koen y DESOMER, Marlies, "New Models of Constitution-Making in Europe: the Quest for Legitimacy", *Common Market Law Review*, vol. 39, nº 6, 2002, pp. 1217-1253.
- LODGE, Juliet, "Negotiations in the European Union: the 1996 Intergovernmental Conference", *International Negotiation*, vol. 3, nº 3, 1998, pp. 481-505.
- LODGE, Juliet, "Intergovernmental Conferences and the European Integration: Negotiating the Amsterdam Treaty", *International Negotiation*, vol. 3, nº 3, 1998, pp. 345-362.
- MANGAS MARTÍN, Araceli, "La reforma institucional en el Tratado de Niza", en: VV.AA., *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 2001*, Madrid-Leioa, Tecnos, 2002, pp. 245-284.
- MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando M. (Ed.), *El Tratado de la Unión Europea: análisis jurídico*, "Documentación Jurídica 82-83", Madrid, Ministerio de Justicia e Interior, 1995.
- MARTÍNEZ SIERRA, José Manuel, "El debate constitucional europeo", *Revista de Estudios Políticos*, nº 113, julio-septiembre 2001, pp. 193-224.
- MAZEY, Sonia, "European integration: Unfinished journey or journey without end?", en: Jeremy RICHARDSON, *European Union. Power and policy-making*, London, Routledge, 2001, pp. 37-61.
- MORAVCSIK, Andrew, "Negotiating the Single European Act", en: KEOHANE, Robert O., y HOFFMANN, Stanley, *The European Community. Decisionmaking and Institutional Change*, Boulder, Westview Press, 1991, pp. 41-84.
- MORAVCSIK, Andrew y NICOLAÏDIS, Kalypso, "Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence and Institutions", *Journal of Common Market Studies*, vol. 37, nº 1, 1999, pp. 59-85.
- MORAVCSIK, Andrew, "In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union", *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, nº 4, 2002, pp. 603-624.
- OREJA AGUIRRE, Marcelino (Ed.), *El Tratado de Amsterdam: análisis y comentarios*, Vol. 1, McGraw-Hill, 1998.
- PERNICE, Ingolf, "Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-making Revisited?", *Common Market Law Review*, vol. 36, 1999, pp. 703-750.
- PETITE, Michel, "Le traité d'Amsterdam: ambition et réalisme", *Revue du Marché Unique Européen*, vol. 3, 1997, pp. 17-52.
- PETITE, Michel, "Nice, traité existentiel, non essentiel", *Revue du Droit de l'Union Européenne*, nº 4, 2000, pp. 887-903.
- PRYCE, Roy (ed.), *The Dynamics of European Union*, London, Croom Helm, 1987.
- RIPOL CARULLA, Santiago, *La Unión Europea en transformación. El Tratado de la Unión Europea en el proceso de integración comunitaria*, Barcelona, Ariel, 1995, pp. 32-57.

- RODRIGUES, Stéphane, "La réforme de l'Union européenne: changement de méthode? À propos du débat sur l'avenir de l'Europe au Conseil européen de Gand", *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, nº 452, octobre-novembre 2001, pp. 588-593.
- SHAW, Jo, "The Treaty of Nice: Legal and Constitutional Implications", *European Public Law*, Vol. 7, nº 2, 2001, pp. 195-215.
- SMITH, Brendan P. G., *Constitution Building in the European Union. The process of Treaty Reforms*, The Hague, Kluwer Law International, 2002.
- SOLDATOS, Panayotis, "Le Conseil européen et la Conférence Intergouvernementale: une déviation par rapport à la méthode communautaire de révision des Traités", en: VV.AA., *Les procédures de révision des Traités communautaires: du droit international au droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2001, pp. 53-63.
- TALLBERG, Jonas, "The Power of the Presidency: Brokerage, Efficiency and Distribution in EU Negotiations", *Journal of Common Market Studies*, vol. 42, nº 5, 2004, pp. 999-1023.
- THURNER, Paul W., PAPP, Franz Urban y STOIBER, Michael, "EU Intergovernmental Conferences. A Quantitative Analytical Reconstruction and Data Handbook of Domestic Preference Formation, Transnational Networks, and Dynamics of Compromise during Amsterdam Treaty Negotiations", *MZES Research Paper*, nº 15, 2002, en: <http://www.mzes.uni-mannheim.de>.
- URREA CORRES, Mariola, *La cooperación reforzada en la Unión Europea. Concepto, naturaleza y régimen jurídico*, Madrid, Colex, 2002.
- VAN NUFFEL, Pieter, "Le traité de Nice. Un commentaire", *Revue du Droit de l'Union Européen*, nº 2, 2001, pp. 329-387.
- VICIANO PASTOR, Roberto (ed.), *La reforma institucional de la Unión Europea y el Tratado de Amsterdam*, Valencia, Tirant lo Blanch y Polo Europeo Jean Monnet, 2000.
- WESSELS, Wolfgang, "Nice Results: The Millennium IGC in the EU's Evolution", *Journal of Common Market Studies*, vol. 39, nº 2, June 2001, pp. 197-219.
- YATAGANAS, Xénophon A., "The Treaty of Nice. The Sharing of Power and the Institutional Balance in the European Union-A Continental Perspective", *Jean Monnet Working Paper*, nº 1, 2001, en: <http://www.jeanmonnetprogram.org/>.

##### **5. EL PROCESO POLÍTICO DEL DEBATE SOBRE EL FUTURO DE EUROPA.**

- ALDECOA LUZARRAGA, Francisco, "El Tratado de Niza: consolidación y reforma de la Unión Europea", *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 25, 2001, pp. 11-54.
- ALDECOA LUZARRAGA, Francisco, "La apertura del proceso constituyente", *Boletín Europeo de la Universidad de la Rioja*, nº 7/8, supl., marzo 2001, pp. 7-13.



- ALDECOA LUZARRAGA, Francisco, *“Una Europa”: su proceso constituyente (2000-2003)*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2003.
- BENEYTO, José María, "Europa y sus arquitectos", *Política Exterior*, nº 77, septiembre/octubre 2000, pp. 85-103.
- BENEYTO, José María, "What is the European Constitution? The Declaration on the Future of the Union and setting up a common constitutional order", *Contribution logged for the "Public Debate on the Future of Europe"*, October 2001, en: <http://europa.eu.int/futurum>.
- BEST, Edward y VANHOONACKER, Sophie, "The European Union after Laeken: a Convention, a Constitution, a Consensus?", *Eipascope*, nº 1, 2002, pp.2-6.
- CARRILLO SALCEDO, Juan Antonio, "El futuro de la Unión Europea. Algunas reflexiones sobre el papel de Europa en el mundo contemporáneo, a la luz de la Declaración de Laeken", *Revista de Occidente*, Enero de 2002, pp. 13-27.
- CHALTIEL, Florence, "Propos sur l'idée de Constitution européenne", *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, nº 463, décembre 2002, pp. 650-651.
- CLERGERIE, Jean-Louis, "L'avenir fédéral de l'Union européenne", *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'étranger*, nº 5, Septembre-Octobre 2000, pp. 1529-1542.
- CLOOS, Jim, "Nice: une étape obligée", *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, nº 444, janvier 2001, pp. 5-10.
- CLOSA, Carlos, "The Implicit Model of Constitution in the EU Constitutional Project", en: ERIKSEN, Erik Oddvar, FOSSUM, John Erik y MENÉNDEZ, Agustín José (Eds.), *Constitution-Making and Democratic Legitimacy in the European Union*, ARENA Report 8/02, Oslo, 2002, pp. 53-74.
- CONSTANTINESCO, Vlad, "Europe fédérale, Confédération européenne, Fédération d'États-nations?", *L'Europe en perspective*, Cahiers Français, nº 258, La Documentation française, sept-oct. 2000, pp. 80-89.
- COT, Jean-Pierre, "Les défis de la Convention européenne: ou comment rattraper un retard de légitimité", en: BEAUD, Olivier, LECHEVALIER, Arnaud, PERNICE, Ingolf y STRUDEL, Sylvie, *L'Europe en voie de Constitution. Pour un bilan critique des travaux de la Convention*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 69-85.
- CRAIG, Paul, "Constitutional Process and Reform in the EU: Nice, Laeken, The Convention and the IGC", *Walter Hallstein Institut, Forum Constitutionis Europaeae*, nº 3, 2004, en: <http://www.whi-berlin.de/craig.htm>
- DE WITTE, Bruno, "The Nice Declaration: Time for a Constitutional Treaty of the European Union", *The International Spectator*, vol. XXXVI, Nº 1, January-March 2001, pp.21-30.
- DEHOUSSE, Franklin, "La déclaration de Laeken: mode d'emploi", *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, nº 458, février 2002, pp. 79-82.
- DORAU, Christoph y JACOBI, Phillipp, "The debate over a 'European Constitution': Is it Solely a German Concern?", *European Public Law*, vol. 6, nº 3, sept. 2000, pp. 413-429.



- DUFF, Andrew, "From Amsterdam Left-overs to Nice Hangovers", *The International Spectator*, Vol. XXXVI, nº 1, 2002, pp. 13-19.
- ELORZA, Javier, "La Unión Europea después de Niza", *Política Exterior*, nº 79, enero/febrero 2001, pp. 84-103.
- ESCOBAR HERNÁNDEZ, Concepción (Coord.), *La Unión Europea ante el siglo XXI: los retos de Niza. Actas de las XIX Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Madrid, BOE, Universidad de Cantabria y AEPDIRI, 2003.
- ESCOBAR HERNÁNDEZ, Concepción, "Unión Europea, democracia y derechos humanos", en: ESCOBAR HERNÁNDEZ, Concepción (Coord.), *La Unión Europea ante el siglo XXI: los retos de Niza. Actas de las XIX Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Madrid, BOE, Universidad de Cantabria y AEPDIRI, 2003.
- FAVRET, Jean-Marc, "Le Traité de Nice du 26 février 2001: vers un affaiblissement irréversible de la capacité d'action de l'Union européenne?", *Revue Trimestrielle de Droit européen*, vol. 37, nº 2, avr-juin 2001, pp. 271-304.
- FONSECA MORILLO, Francisco, "De Berlín a Niza: panorama y lecciones", *Boletín Europeo de la Universidad de la Rioja*, nº7/8, suplemento, marzo 2001, pp. 2-6.
- GUÉROT, Ulrike, "Une nouvelle Constitution pour le Vieux continent?", *Politique étrangère*, nº 2, 2001, pp. 325-340.
- JOERGES, Christian, MÉNY, Yves y WEILER, J.H.H. (Eds.), *What Kind of Constitution for What Kind of Polity. Responses to Joschka Fischer*, Badia Fiesolana, European University Institute, Harvard Law School, 2000.
- KINSKY, Ferninand, "Quelle constitution? Pour quelle Europe? La renaissance d'un vieux débat", *l'Europe en Formation*, nº 317, été 2000, pp. 47-49.
- KINSKY, Ferdinand, "L'Europe face à l'impasse électoraliste", *L'Europe en Formation*, nº 321, été 2001, pp. 7-14.
- KÜNHARDT, Ludger, "Towards Europe 2007. Identity, Institution-Building and the Constitution of Europe", *ZEI Discussion Paper*, nº 85, 2001, en: <http://www.zei-berlin.de>
- LA SERRE, Françoise de, "Le traité de Nice: déconstruction ou refondation de l'Union?", *Politique Étrangère*, nº 2, 2001, pp. 257-275.
- LAFFAN, Brigid, *The Future of Europe Debate*, Dublin, The Institute of European Affairs, 2002.
- LAMASSOURE, Alain, "Après Nice: quelles perspectives?", *Commentaire*, nº 94, été 2001, pp. 255-268.
- LAMERS, Karl, "Una Constitución para Europa", *Política Exterior*, nº 78, nov-dic 2000, 69-82.
- LAURSEN, Finn, "Vers un Traité constitutionnel?", *L'Europe en formation*, nº 1, 2002, pp. 29-40.
- LENAERTS, Koen, "La déclaration de Laeken: premier jalon d'une Constitution européenne?",
- LOUIS, Jean-Victor, "De la différentiation à l'avant-garde?", *Cahiers de Droit Européen*, nº3:4, 2000, pp. 302-309.

## Bibliografía

- LOUIS, Jean-Victor, "La réforme des institutions de l'Union européenne. Schéma pour une réflexion", *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, nº 443, décembre 2000, pp. 681-685.
- LUDLOW, Peter, *The Laeken Council*, Brussels, Eurocomment, 2002.
- MANGAS MARTÍN, Araceli, "La reforma institucional en el Tratado de Niza", en: VV.AA., *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 2001*, Madrid-Leioa, Tecnos, 2002, pp. 245-284.
- MARHOLD, Hartmut, "Le débat politique sur la constitutionnalisation de l'Europe: enjeux et controverses", *L'Europe en Formation*, nº 321, été 2001, pp. 15-31.
- MARHOLD, Hartmut, *Le nouveau débat sur l'Europe*, Nice, Presses d'Europe, 2002.
- MAURER, Andreas, "The German Presidency of the Council: Continuity or Change in Germany's European Policy?", *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, Annual Review, September 2000, pp. 43-47.
- MENÉNDEZ, José Agustín, "Esperando a la Constitución Europea", *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 72, 2004, pp. 87-120.
- OREJA AGUIRRE, Marcelino (dir.), *El futuro de la Unión Europea. Unión política y coordinación económica*, Madrid, Dykinson/Instituto de Estudios Europeos, 2002.
- OREJA, Marcelino, "En busca de una Constitución para Europa", *Política Exterior*, vol. XVI, nº 88, julio-agosto 2002, pp. 87-101.
- PASSAS, Argyris G., y DIMITRAKOPOULOS, Dionyssi G., "The Treaty of Nice, the presumed end of incrementalism and the future of the European Union", en: en: Dimitris MELISSAS y Ingolf PERNICE (Eds.), *Perspectives of the Nice Treaty and the Intergovernmental Conference 2004*, Baden-Baden, Nomos, 2002.
- PESCATORE, Pierre, "Guest Editorial: Nice – Aftermath", *Common Market Law Review*, nº 38, 2001, pp. 265-271.
- PETITE, Michel, "Nice, traité existentiel, non essentiel", *Revue du Droit de l'Union Européenne* nº 4, 2000, pp. 887-903.
- PINDER, John, "Monnet, Spinelli, Treaty, Constitution... and the Laeken Process", en: VV.AA., *Mélanges en hommage de Jean-Victor Louis*, Bruxelles, Université Libre de Bruxelles, 2003, pp. 379-387.
- POIARES MADURO, Miguel, "Europa: el momento constituyente", *Revista de Occidente*, enero de 2002, pp. 73-101.
- QUERMONNE, Jean-Louis, "Vers un pacte constitutionnel européen", en: VV.AA., *Les procédures de révision des traités communautaires: du droit international au droit constitutionnel*, Colloque du vendredi 27 septembre 2000, Bruxelles, Bruylant, 2001, pp. 147-155.
- QUERMONNE, Jean-Louis, "L'Europe peut-elle inventer un fédéralisme spécifique?", *La revue internationale et stratégique*, nº 42, été 2001, pp. 113-123.
- RODRIGUES, Stéphane, "L'avenir de l'Union européenne en question(s)", *Cahiers de droit européen*, nº 2-4, 2001, pp. 303-321.

- RODRIGUES, Stéphane, "La réforme de l'Union européenne: changement de méthode? À propos du débat sur l'avenir de l'Europe au Conseil européen de Gand", *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne*, nº 452, oct-nov. 2001, pp. 588-593.
- SCHNEIDER, Heinrich, "The Constitution Debate", *European Integration Online Papers (EIOP)*, vol. 7, nº 4, 2003, en: <http://eiop.or.at>
- SCHWARZE, Jürgen, "Constitutional Perspectives of the European Union with Regard to the Next Intergovernmental Conference", *European Public Law*, vol 8, nº 2, 2002, pp. 241-254.
- THYM, Daniel, "European Constitutional Theory and the Post-Nice Process", en: Mads ANDENAS y John USHER (eds.), *The Treaty of Nice and Beyond*, Oxford, Hart Publishing, 2003, pp. 147-180.
- TOUSCOZ, Jean, "Un large débat. L'avenir de l'Europe après la Conference Intergouvernementale de Nice (CIG-2000)", *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne*, nº 447, avril 2001, pp. 225-236.
- TSATSOS, Dimitris, "The Treaty of Nice: A failure which can only be remedied by means of an effective and properly implemented post-Nice process", en: Dimitris MELISSAS y Ingolf PERNICE (Eds.), *Perspectives of the Nice Treaty and the Intergovernmental Conference 2004*, Baden-Baden, Nomos, 2002.
- VALCÁRCEL, Darío, "Joschka Fischer y el proyecto de integración europea", *Política Exterior*, nº 76, julio/agosto 2000, pp. 67-81.
- VICIANO PASTOR, Roberto, "El futuro de la Unión Europea ¿déficit democrático o déficit constitucional?", en: LINDE PANIAGUA, Eduardo (dir.), *Los retos de la Unión Europea ante el siglo XXI*, Madrid, UNED-Banco del Comercio, 1997.

## **6. LA CONVENCIÓN DE LA CARTA DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA.**

- ALONSO GARCÍA, Ricardo, "La carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea", *Gaceta Jurídica y de la Competencia*, nº 209, 2000, en: <http://www.gacetajuridica.com>.
- ARMSTRONG, Kenneth A., "Civil Society and the White Paper – Bridging or Jumping the Gaps?", *The Jean Monnet Program, Contribution to the Symposium "Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance"*, 2001, en: <http://www.jeanmonnetprogram.org>
- BALAGUER CALLEJÓN, Francisco, "Niveles y técnicas internacionales e internas de realización de los Derechos en Europa. Una perspectiva constitucional", *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, nº 1, enero-junio 2004, pp. 25-46.

## Bibliografía

- BELLAMY, Richard y SCHÖNLAU Justus, "The Normality of Constitutional Politics: an Analysis of the Drafting of the EU Charter of Fundamental Rights", *Constitutionalism Web-Papers*, nº 6, 2003, en: <http://les1.man.ac.uk/conweb>.
- BENGTSON, Christina, "National Parliaments in European decision-making: A real prospect or wishful thinking?", *The Federal Trust for Education and Research*, September 2003, en: [http://www.fedtrust.co.uk/eu\\_constitution](http://www.fedtrust.co.uk/eu_constitution).
- BRAIBANT, Guy, "Conclusions", en: *La Charte des droits fondamentaux, Journées d'Etudes de Strasbourg, Revue Universelle des Droits de l'Homme*, nº 12, 2000, pp. 66-69.
- BRIBOSIA, Emmanuelle, "La protection des droits fondamentaux", MAGNETTE, Paul, *La Constitution de l'Europe*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2000, pp. 107-128.
- CARLIER, Jean-Yves y DE SCHUTTER, Olivier, *La Charte des Droits Fondamentaux de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2002.
- CARRASCO MACÍA, Laura, "Le projet de Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne", *EIPAscope*, nº 3, 2000, pp. 19-27.
- CARRILLO SALCEDO, Juan Antonio, "La búsqueda de una solución normativa a la protección de los derechos humanos en la Unión Europea", en: VV.AA., *Iglesia, Estado y Sociedad Internacional. Libro-Homenaje a D. José Giménez y Martínez de Carvajal*, Madrid, Universidad San Pablo-CEU, 2003, pp. 323-336.
- CARRILLO SALCEDO, Juan Antonio, "Notas sobre el significado político y jurídico de la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 9, enero/junio 2001, pp. 7-26.
- CASTIGLIONE, Dario, "From the Charter to the Constitution of Europe? Notes on the Constitutionalisation Process in the EU", *Queen's Papers on Europeanisation*, nº 5, 2002, en: <http://www.qub.ac.uk/ies/onlinepapers/poe.html>.
- COHEN-JONATHAN, Gérard y FLAUSS, Jean-François, "À propos de l'arrêt Matthews c/ Royaume Uni (18 Février 1999)", *Revue trimestrielle de droit européen*, nº 4, oct-déc 1999, pp. 599-635.
- DE BÚRCA, Gráinne, "The drafting of the European Union Charter of fundamental rights", *European Law Review*, vol. 26, nº 2, abril 2001, pp. 126-138.
- DE SCHOUTHEETE, Philippe, "Guest editorial: the Intergovernmental Conference", *Common Market Law Review*, vol. 37, nº 4, 2000, pp. 845-852.
- DE SCHUTTER, Olivier, "Europe in Search of its Civil Society", *European Law Journal*, Vol. 8, Nº 2, June 2002, pp. 198-217.
- DELOCHE-GAUDEZ, Florence, "La Convention pour l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux: une methode d'avenir?", *Groupement d'études et de recherches Notre Europe*, novembre 2001, en: <http://www.notre-europe.asso.fr>
- DÍEZ-PICAZO, Luis María, *Constitucionalismo de la Unión Europea*, Madrid, Civitas, 2002.
- DIX, Wolfgang, "Charte des droits fondamentaux et Convention. De nouvelles voies pour réformer l'UE?", *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne*, nº 448, mai 2001, pp. 305-310.

- DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, Jacqueline, "La Convention sur la Charte des droits fondamentaux et le processus de construction européenne", *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne*, nº 437, avril 2000, pp. 223-227.
- DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, Jacqueline, "La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne: quelle valeur ajoutée, quel avenir?", *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 443, 2000, pp. 674-680.
- ERIKSEN, Erik Odvar, FOSSUM, John Erik y MENÉNDEZ, Agustín José, *The Chartering of Europe*, Baden-Baden, Nomos, 2003.
- ESCOBAR HERNÁNDEZ, Concepción, "Derechos Humanos y Unión Europea", en: Manuel Díez DE VELASCO VALLEJO (Ed.), *La Unión Europea tras la reforma*, Santander, Universidad de Cantabria y Parlamento de Cantabria, 2000, pp. 87-103.
- ESCOBAR HERNÁNDEZ, Concepción, *Derechos Humanos y Unión Europea*, Santander, Universidad de Cantabria y Parlamento de Cantabria, 2000.
- ESCOBAR HERNÁNDEZ, Concepción, "Comunidad Europea y Convenio Europeo de Derechos Humanos: ¿el fin de una vieja polémica?", *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 23, nº 3, Sept-Dic 1996, pp. 817-837.
- FERNÁNDEZ SOLA, Natividad (Coord.), *Unión Europea y Derechos Fundamentales en perspectiva constitucional*, Madrid, Dykinson, 2005.
- FERNÁNDEZ TOMÁS, Antonio, *La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2001.
- FREIXES, Teresa y REMOTTI, José Carlos, *El futuro de Europa. Constitución y Derechos Fundamentales*, Valencia, Minim Ediciones, 2002.
- JACQUÉ, Jean-Paul, "La démarche initiée par le Conseil européen de Cologne", *La Charte des droits fondamentaux, Journées d'Etudes de Strasbourg, Revue Universelle des Droits de l'Homme*, nº 12, 2000, pp. 3-6.
- LEBAUT-FERRARESE, Bernadette y KARPENSCHIF, Michaël, "La «constitutionnalisation» de la Charte: un acte fondamental pour l'Union européenne", en: PHILIP, Christian y SOLDATOS, Panayotis, *La Convention sur l'avenir de l'Europe – essai d'évaluation du projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 125-161.
- LENAERTS, Koen y DE SMIJTER, Eddy, "A 'Bill of Rights' for the European Union", *Common Market Law Review*, vol. 38, nº 2, 2001, pp. 273-300.
- LORD GOLDSMITH, Q.C., "A Charter of Rights, Freedoms and Principles", *Common Market Law Review*, vol. 38, nº 5, 2001, pp. 1201-1216.
- MAYER, Franz C., "La Charte européenne des droits fondamentaux et la Constitution européenne", *Revue Trimestrielle de Droit européen*, vol. 39, nº 2, avril-juin 2003, pp. 175-196.
- MÉNDEZ DE VIGO, Íñigo, *El rompecabezas: así redactamos la Constitución Europea*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2005.

## Bibliografía

- MENÉNDEZ, Agustín José, "Chartering Europe: The Charter of Fundamental Rights of the EU", *ARENA Working Paper*, nº 13, 2001, en: <http://www.arena.iuo.no>.
- MENÉNDEZ, Agustín José, "De la Carta de Derechos al Tratado Constitucional", *Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Documento de Trabajo*, Octubre 2003, en: <http://www.realinstitutoelcano.org>.
- MENÉNDEZ, José Agustín, "Fundamentando Europa. El impacto de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea", FERNÁNDEZ SOLA, Natividad (Coord.), *Unión Europea y Derechos Fundamentales en perspectiva constitucional*, Madrid, Dykinson, 2005, pp. 93-126,
- OLIVER LEÓN , Baldomero, "La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea en el debate constitucional europeo", *Revista de Estudios Políticos*, nº 119, enero-marzo 2003, pp. 221-259.
- ORTIZ, Isabel, "La constitutionnalisation de l'ordre juridique communautaire, un exemple concret: La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne de l'an 2000", *Non-State Actors and International Law*, vol. 2, nº 3, 2002, pp. 241-258.
- PERNICE, Ingolf, "Fondements de droit constitutionnel européen", *WHI Paper*, nº 5, 2000, en: <http://www.whi-berlin.de>
- PERNICE, Ingolf, "The Charter of Fundamental Rights in the Constitution of the European Union", *WHI-Paper 14/02*, 2002, en: <http://www.whi-berlin.de>.
- PI i LLORENS, Montserrat, *Los derechos fundamentales en el ordenamiento comunitario*, Madrid, Ariel, 2004.
- POIARES MADURO, Miguel, "The double constitutional life of the Charter of Fundamental Rights", en: FERNÁNDEZ SOLA, Natividad (Coord.), *Unión Europea y Derechos Fundamentales en perspectiva constitucional*, Madrid, Dykinson, 2005, pp. 287-331.
- REVUELTA, Isabel, "La Carta de los Derechos Fundamentales de la UE", *Revista del Poder Judicial*, nº 58, 2000, pp. 125-138.
- ROBLES MORCHÓN, Gregorio, *Los Derechos Fundamentales en la Comunidad Europea*, Madrid, Ceura, 1988.
- RODRÍGUEZ, Angel, *Integración europea y derechos fundamentales*, Madrid, Civitas, 2001.
- RODRÍGUEZ BEREJO, Alvaro, "La carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea", *Noticias de la Unión Europea*, nº192, enero 2001, pp. 9-20.
- RODRÍGUEZ BEREJO, Alvaro, "La carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea y la protección de los Derechos Humanos", en: FERNÁNDEZ SOLA, Natividad (Coord.), *Unión Europea y Derechos Fundamentales en perspectiva constitucional*, Madrid, Dykinson, 2005, pp. 11-36.
- ROSSI, Lucia Serena, "La Carta dei diritti come strumento di costituzionalizzazione dell'ordinamento dell'UE", *Quaderni costituzionali*, nº 3, 2002, pp. 565-575.

- ROSSI, Lucia Serena, “‘Constitutionnalisation’ de l’Union européenne et des droits fondamentaux”, *Revue Trimestrielle de droit européen*, 38,1, 2002, pp. 27-52.
- RUBIO LLORENTE, Francisco, “Mostrar los derechos sin destruir la Unión (Consideraciones sobre la Carta)”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 64, 2002, pp. 13-42.
- SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, Luis Ignacio, “Sobre el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y Comunitario Europeo (a propósito del asunto Matthews c. Reino Unido)”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 5, enero-junio 1999, pp. 95-108.
- SCHÖNLAU, Justus, *Drafting the European Union Charter: Rights, Legitimacy and Process*, London, Palgrave-McMillan, 2005.
- SOUTO PAZ, José Antonio, “Comentarios a la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea”, *Revista del Poder Judicial*, nº 61, 2001, pp. 63-85.
- VITORINO, Antonio, “La Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne”, *Revue du Droit de l’Union Européenne* nº 1, 2001, pp. 27-64.
- WATHELET, Melchior, “La Charte des droits fondamentaux: un bon pas dans une course qui reste longue”, en *Cahiers de Droit Européen*, nº 5-6, 2000, pp. 585-593.
- WEBER, Albrecht, “La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 64, 2002, pp. 79-97.
- WEILER, J.H.H., “Does the European Union Truly Need a Charter of Rights?”, *European Law Journal*, vol. 6, nº 2, 2000, pp. 95-97

## **7. LA CONVENCION EUROPEA.**

- ALBI, Anneli, *Referendums in Eastern Europe: the effects on reforming the EU Treaties and on the Candidate Countries’ Positions in the Convention*, Firenze, European University Institute, 2002.
- ALDECOA LUZARRAGA, Francisco, “Una Europa”: *Su proceso constituyente*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2003.
- ALDECOA LUZARRAGA, Francisco, “La innovación política y su dimensión exterior”, *Política Exterior*, nº 91, enero-febrero 2003.
- ALDECOA LUZARRAGA, Francisco, “El resultado definitivo de la Convención Europea: la existencia de una Constitución para Europa”, *Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo*, WP 24/2003, 12 de septiembre 2003.
- ALGUACIL GONZÁLEZ-AURIOLES, Jorge, *La elaboración del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, Madrid, BOE, Textos y documentos nº 16, 2005.
- ALGUACIL GONZÁLEZ-AURIOLES, Jorge, “La Convención sobre el Futuro de Europa”, *Teoría y realidad constitucional*, nº 10-11, 2002-2003, pp. 507-531.

- AMATO, Giuliano, "La Convenzione Europea. Primi approdi e dilemmi aperti", *Quaderni Costituzionali*, vol. 22, nº 3, 2002, pp. 449-461.
- ANDREEV, Svetlozar, "What is the Convention method?", *Towards an European Constitution: from Convention to IGC and beyond, International Conference, London, 1&2 July 2004*, en: <http://www.fedtrust.co.uk>.
- ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, Paz, "El largo camino hacia la Constitución Europea: el mejor plan B es cumplir los compromisos adquiridos", *Revista General de Derecho Europeo*, nº10, mayo 2006, en: <http://www.iustel.com>.
- ARMSTRONG, Kenneth A., "Civil Society and the White Paper – Bridging or Jumping the Gaps?", *The Jean Monnet Program, Contribution to the Symposium "Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance*, 2001, en: <http://www.jeanmonnetprogram.org>
- ARPIO SANTACRUZ, Marta, "La Convención sobre el futuro de Europa", *Revista española de Derecho Europeo (civitas)*, nº 8, 2003, pp. 639-664.
- AUBIN, Emmanuel, "Le rôle de la société civile dans les Conventions sur l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux et sur l'avenir de l'Union européenne", *Les Petites affiches. La Loi*, vol. 392, nº 27, février 2003, pp. 9-14.
- BADINTER, Robert, "Ideas propias para la constitucionalización de Europa", en: VIDAL-BENEYTO, José (Coord.), *El reto constitucional de Europa*, Madrid, Dykinson, 2005, pp. 27-37.
- BALDWIN, Richard, "Trail to Failure. History of the Constitutional Treaty's Rejection and Implications for the Future", *CEPS Policy Brief*, nº 104, May 2006, en: <http://www.ceps.be>.
- BAQUERO CRUZ, Julio, "Pan y Constitución: Reflexiones críticas sobre la gestación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa", CARTABIA, Marta, DE WITTE, Bruno y PÉREZ TREMPES, Pablo (Dirs.), *Constitución Europea y Constituciones Nacionales*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005, pp. 219-249.
- BARBIER, Cécile, "La Convention européenne – Genèse et premiers résultats", *Courrier hebdomadaire*, CRISP, nº 1776-1777, 2002.
- BARBIER, Cécile, "The European Convention: establishment and initial results in the field of economic and social policy", *Observatoire social européen*, April 2003, en: <http://www.ose.fr>.
- BEACH, Derek, "Towards a new method of constitutional bargaining? The role and impact of EU institutions in the IGC and convention method treaty reform", *The Federal Trust for Education and Research*, April 2002, en: [http://www.fedtrust.co.uk/eu\\_constitution](http://www.fedtrust.co.uk/eu_constitution).
- BEACH, Derek, *Dynamics of European Integration. Why and When EU Institutions Matter*, London, Palgrave-McMillan, 2005.
- BEAUD, Olivier, LECHEVALIER, Arnaud, PERNICE, Ingolf y STRUDEL, Sylvie, *L'Europe en voie de Constitution. Pour un bilan critique des travaux de la Convention*, Bruxelles, Bruylant, 2004.
- BECK, Gunnar, "The British Parliament and the Convention on the Future of Europe", *European Law Review*, vol. 30, nº 5, October 2005, pp. 743-757.



- BEGER, Nicolas, "Participatory Democracy: organised civil society and the "new" dialogue", *Towards an European Constitution: from Convention to IGC and beyond*, International Conference, London, 1&2 July 2004, en: <http://www.fedtrust.co.uk>.
- BELLAMY, Richard y SCHÖNLAU Justus, "The Normality of Constitutional Politics: an Analysis of the Drafting of the EU Charter of Fundamental Rights", *Constitutionalism Web-Papers*, nº 6, 2003, en: <http://les1.man.ac.uk/conweb>.
- BELLAMY, Richard y SCHÖNLAU Justus, "The Good, the Bad and the Ugly: The Need for Constitutional Compromise and the drafting of the EU Constitution", *The Federal Trust for Education and Research*, November 2003, en: [http://www.fedtrust.co.uk/eu\\_constitution](http://www.fedtrust.co.uk/eu_constitution).
- BENGTSON, Christina, "National Parliaments in European decision-making: A real prospect or wishful thinking?", *The Federal Trust for Education and Research*, September 2003, en: [http://www.fedtrust.co.uk/eu\\_constitution](http://www.fedtrust.co.uk/eu_constitution).
- BERÈS, Pervenche, "La Convention européenne: Quels espoirs?", *The European Policy Centre*, 3July 2002, en: <http://www.theepc.be>.
- BERMEJO GARDE, Moisés, "Instituciones europeas y déficit democrático", en: PAU i VALL, Francesc (Coord.), *Parlamentos y regiones en la construcción de Europa, IX Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Madrid, Tecnos, 2003, pp.
- BERTELSMANN GROUP FOR POLICY RESEARCH AT THE CENTER FOR APPLIED POLICY RESEARCH, UNIVERSITY OF MUNICH, "Conceiving Europe's reform", *Discussionpaper for the Charlemagne Forum on Europe in Aachen*, 2002, en: <http://www.eu-reform.de>.
- BLANKE, Heim J. y MANGIAMELI, Stelio (Eds.), *Governing Europe Under a Constitution. The Hard Road from the European Treaties to a European Constitutional Treaty*, Berlin, Springer Verlag, 2005.
- BLANQUER, Jean-Michel, "Le projet de Constitution européenne. Entre pacte fédératif et ordre constitutionnel coopératif", *Revue du Droit Public*, nº 5, 2003, pp. 1275-1279.
- BLUMANN, Claude, "Quelques réflexions sur le projet de Constitution de l'Union européenne", *Revue du Droit public*, nº 5, 2003, pp. 1269-1273.
- BORRELL, Josep, CARNERO, Carlos y LÓPEZ GARRIDO, Diego, *Construyendo la Constitución Europea. Crónica política de la Convención*, Madrid, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 2003.
- BREDT, Stephan, "The European Social Contract and the European Public Sphere", *European Law Journal*, vol. 12, nº 1, January 2006, pp. 61-77.
- BRIBOSIA, Hervé, "A Few Impressions of a *Rédacteur* in the European Convention Sécretariat", *EUI Review*, Winter 2003, pp. 4-5.
- BROK, Elmar y SELMAYR, Martin, "Constitución de la Unión Europea y Conferencia Intergubernamental: el fracaso del "método Metternich"", en: VIDAL-BENEYTO, José (Coord.), *El reto constitucional de Europa*, Madrid, Dykinson, 2005, pp. 127-143.

- BROWN, Tony, "National Parliaments in the Convention on the Future of Europe", *The Federal Trust for Education and Research*, July 2003, en: [http://www.fedtrust.co.uk/eu\\_constitution](http://www.fedtrust.co.uk/eu_constitution).
- BROWN, Tony, "Conventional Wisdom – What have we learned from the Convention experience?", *Towards an European Constitution: from Convention to IGC and beyond*, *International Conference, London, 1&2 July 2004*, en: <http://www.fedtrust.co.uk>.
- BÚRCA, Gráinne de, "After the Referenda", *European Law Journal*, vol. 12, nº 1, January 2006, pp. 6-8.
- BURGORGUE-LARSEN, Laurence, "Le Traité établissant une Constitution pour l'Europe au carrefour des ambivalences", en VV. AA., *L'intégration européenne au XXI<sup>e</sup> siècle. En hommage à Jacques Bourrinet*, Paris, La Documentation française, 2004, pp. 39-71.
- BURSENS, Peter, "Enduring Federal Consensus: An Institutionalist Account of Belgian Preferences regarding the Future of Europe", *Comparative European Politics*, vol. 2, nº 3, 2004, pp. 339-357.
- CALONGE VELÁZQUEZ, Antonio, "Preparación y elaboración de la Constitución para Europa: La Convención sobre el futuro de Europa", *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 8, 1er semestre 2005, pp. 53-70.
- CALONGE VELÁZQUEZ, Antonio (coord.), *La constitucionalización de Europa*, Granada, Editorial Comares, 2006.
- CAMERON, Fraser y PRIMATAROVA, Antoinette, "Enlargement, CFSP and the Convention. The Role of the Accession States", *EPIN Working Paper*, nº 5, 2003, en: <http://www.epin.org>
- CAMPINS ERITJA, Mar, *La Constitución Europea: entre lo intergubernamental y lo supranacional*, Barcelona, Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de Barcelona, 2005.
- CANTOS PADILLA, Isabel María, "El referéndum francés de ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, de 29 de mayo de 2005", *Revista de Derecho Político*, nº 65, 2006, pp. 257-299.
- CARTABIA, Marta, "Riflessioni sulla Convenzione di Laeken: come se si trattasse di un processo costituente", *Quaderni Costituzionali*, vol. 22, nº 3, 2002, pp. 439-447.
- CARTABIA, Marta, DE WITTE, Bruno y PÉREZ TREMPES, Pablo (Dirs.), *Constitución Europea y Constituciones Nacionales*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005.
- CARTABIA, Marta, "El Tratado Constitucional para la Unión europea y la voluntad constituyente de los Estados miembros", en: CARTABIA, Marta, DE WITTE, Bruno y PÉREZ TREMPES, Pablo (Dirs.), *Constitución Europea y Constituciones Nacionales*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005, pp. 253-285.
- CASTIGLIONE, Dario, "Reflections on Europe's Constitutional Moment", *CIDEL Workshop 2, Deliberative Constitutional Politics in the EU*, Albarracín, 20 y 21 de junio de 2003, en: <http://www.arena.uio.no>.
- CASTIGLIONE, Dario, "A constitutional moment without a constitution?", en: CLOSA, Carlos y FOSSUM, John Erik (eds.), *Deliberative Constitutional Politics in the European Union*, Oslo,

- Arena Centre for European Studies, Arena Report nº 5, 2004, pp. 65-92, en: <http://www.arena.uio.no/cidel>.
- CASTIGLIONE, Dario, "Comment on "Throwing the Rascals Out: The European Convention and the prospects for representative democracy", en: CLOSA, Carlos y FOSSUM, John Erik (eds.), *Deliberative Constitutional Politics in the European Union*, Oslo, Arena Centre for European Studies, Arena Report nº 5, 2004, pp. 309-320, en: <http://www.arena.uio.no/cidel>.
- CERVATI, Angelo Antonio, "On the Consolidation and Simplification of the European Treaties and the Convention Procedure", Ingolf PERNICE y Roberto MICCÚ (Eds.), *The European Constitution in the Making*, Baden-Baden, Nomos, 2003, pp. 119-132.
- CHECKEL, Jeffrey T., "Taking Deliberation Seriously", *ARENA Working Papers*, nº 14, 2001, en: <http://arena.uio.no>.
- CHOPIN, Thierry, "La Convention: un moment constituant pour l'Europe?", *Politique étrangère*, nºs 3-4, 2003, pp. 1-11.
- CHOPIN, Thierry, "Conseil européen (17-18 juin 2004): quelle Constitution pour l'Europe?", *Fondation Robert Schuman*, Synthèse nº 139, 2004, en: <http://www.robert-schuman.org>.
- CHRISTIANSEN, Thomas y GRAY, Mark, "The European Commission and treaty reform", *EIPAScope*, nº 3, 2003, pp. 10-17, en: <http://www.eipa.nl>.
- CHRISTIANSEN, Thomas y REH, Christine, *Constitutionalising the European Union*, Basingstoke, Palgrave-Macmillan, 2006.
- CLARISSE, Yves y QUATREMER, Jean, *Les maîtres de l'Europe*, Paris, Grasset, 2005.
- THE CLINGENDAEL INSTITUTE, *An Assessment of the European Convention: the Political Dynamics of Constitutional Reform*, Seminar Report, The Hague, 5 June 2003.
- CLOSA, Carlos, "The Implicit Model of Constitution in the EU Constitutional Project", en: ERIKSEN, Erik Oddvar, FOSSUM, John Erik y MENÉNDEZ, Agustín José (Eds.), *Constitution-Making and Democratic Legitimacy in the European Union*, ARENA Report 5/02, Oslo, 2002, pp. 53-74.
- CLOSA, Carlos, "Improving EU Constitutional Politics? A Preliminary Assessment of the Convention", *Constitutionalism Web-Papers*, nº 1, 2003, en: <http://les1.man.ac.uk/conweb>.
- CLOSA, Carlos, "The Convention Method: A Model for Democratising the European Union?", *CONVEU 30*, Instituto alemán de política internacional, 2003, en: <http://www.swp-berlin.org>.
- CLOSA, Carlos, "Forging European Constitutional Patriotism: Deliberating on the Constitution Within the Convention", *CIDEL Workshop 2, Deliberative Constitutional Politics in the EU*, Albaracín, 20 y 21 de junio de 2003, en: <http://www.arena.uio.no>.
- CLOSA, Carlos, "The Value of Institutions: Mandate and Self-mandate in the Convention Process", *Politique européenne*, nº 13, 2004, pp. 7-20.
- CLOSA, Carlos, "El valor de las instituciones: mandato y auto-mandato en el proceso de la Convención", *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 30, 2004, pp. 39-56.

## Bibliografía

- CLOSA, Carlos, "The Convention method and the transformation of EU constitutional politics", en: ERIKSEN, Erik Odvar, FOSSUM, John Erik y MENÉNDEZ, Agustín José, *Developing a Constitution for Europe*, London, Routledge, 2004, pp. 183-206.
- CLOSA, Carlos, "The Formation of Domestic Preferences on the EU Constitution in Spain", *Comparative European Politics*, vol. 2, nº 3, 2004, pp. 320-338.
- CLOSA, Carlos, "Deliberative Constitutional Politics and the EU Value-Based Constitution", en: CLOSA, Carlos y FOSSUM, John Erik (eds.), *Deliberative Constitutional Politics in the European Union*, Oslo, Arena Centre for European Studies, Arena Report nº 5, 2004, pp. 21-52, en: <http://www.arena.uio.no/cidel>.
- CLOSA Carlos y FOSSUM John Erik, "Constitution Making and Democratic Legitimacy in the EU", *CIDEL Workshop 2, Deliberative Constitutional Politics in the EU*, 2003, en: <http://www.arena.uio.no>.
- CLOSA, Carlos y FOSSUM, John Erik (eds.), *Deliberative Constitutional Politics in the European Union*, Oslo, Arena Centre for European Studies, Arena Report nº 5, 2004, en: <http://www.arena.uio.no/cidel>.
- CLOSA, Carlos y FERNÁNDEZ SOLA, Natividad (Eds.), *La Constitución de la Unión Europea*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005.
- CONSTANTINESCO, Vlad, "Quelle constituante pour quelle constitution?", *L'Europe en formation*, nº 1, 2002, pp. 17-28.
- COSTA, Olivier, "La contribution de la composante «Parlement européen» aux négociations de la Convention", *Politique européenne*, nº 13, 2004, pp. 21-41.
- COSTA, Olivier, "La Convention dans la stratégie constituante du Parlement européen: aboutissement ou recul?" en: BEAUD, Olivier, LECHEVALIER, Arnaud, PERNICE, Ingolf y STRUDEL, Sylvie, *L'Europe en voie de Constitution. Pour un bilan critique des travaux de la Convention*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 201-217.
- COT, Jean-Pierre, "Les défis de la Convention européenne: ou comment rattraper un retard de légitimité", en: BEAUD, Olivier, LECHEVALIER, Arnaud, PERNICE, Ingolf y STRUDEL, Sylvie, *L'Europe en voie de Constitution. Pour un bilan critique des travaux de la Convention*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 69-85.
- CRAIG, Paul, "The Constitutional Treaty: Legislative and Executive Power in the Emerging Constitutional Order", *European University Institute Working Paper LAW*, nº 7, 2004, en: <http://www.iue.it>
- CRAIG, Paul, "Constitutional Process and Reform in the EU: Nice, Laeken, The Convention and the IGC", *Walter Hallstein Institut, Forum Constitutionis Europaeae*, nº 3, 2004, en: <http://www.whi-berlin.de/craig.htm>
- CRUM, Ben, "Laying building blocks or just window dressing?- The First Half Year of the Convention on the Future of the EU", *Centre for European Policy Studies*, July 2002, en: <http://www.ceps.be>.

## Bibliografía

- CRUM, Ben, "Towards Finality? A preliminary assessment of the achievements of the European Convention", *ARENA Working Papers*, nº 4, 2003, en: <http://arena.uio.no>.
- CRUM, Ben, "“Throwing the Rascals Out” The European Convention and the Prospects for Representative Democracy", en: CLOSA, Carlos y FOSSUM, John Erik (eds.), *Deliberative Constitutional Politics in the European Union*, Oslo, Arena Centre for European Studies, Arena Report nº 5, 2004, pp. 285-308, en: <http://www.arena.uio.no/cidel>.
- CRUM, Ben, "Comment on “The Constitution’s Gift” by John Erik Fossum and Agustín José Menéndez", en: CLOSA, Carlos y FOSSUM, John Erik (eds.), *Deliberative Constitutional Politics in the European Union*, Oslo, Arena Centre for European Studies, Arena Report nº 5, 2004, pp. 161-168, en: <http://www.arena.uio.no/cidel>.
- CRUM, Ben, "Genesis and assessment of the Grand Institutional Settlement of the European Convention", *Politique européenne*, nº 13, 2004, pp. 93-111.
- CRUM, Ben, "Politics and Power in the European Convention", *Politics*, vol. 24, nº 1, 2004, pp. 1-11.
- CURTIN, Deirdre (Ed.), *The EU Constitution: the Best Way Forward?*, London, Asher Press, 2006.
- DASTOLI, Pier Virgilio, "La Convenzione sull'avvenire dell'Europa: dopo la fase d'ascolto, l'analisi e la sintesi costituzionale", en: Ingolf PERNICE y Roberto MICCÚ (Eds.), *The European Constitution in the Making*, Baden-Baden, Nomos, 2003, pp. 177-185.
- DAUVERGNE, Alain, *L'Europe en otage? Histoire secrète de la Convention*, Paris, Saint-Simon, 2004.
- DE BÚRCA, Gráinne y WALKER, Neil, "Law and Transnational Civil Society: Upsetting the Agenda?", *European Law Journal*, vol. 9, nº 4, September 2003, pp. 387-400.
- DE PONCINS, Étienne, *Vers une Constitution européenne*, Paris, Ed. 10/18, 2003.
- DE SCHOUTHEETE, Philippe, "Forces et faiblesses du Conseil européen", en: VV.AA., *Mélanges en hommage de Jean-Victor Louis*, Bruxelles, Université Libre de Bruxelles, 2003, pp. 109-118.
- DE SCHUTTER, Olivier, "Europe in Search of its Civil Society", *European Law Journal*, Vol. 8, nº 2, 2002, pp. 198-227.
- DE WITTE, Bruno, "Simplification and reorganization of the European Treaties", *Common Market Law Review*, 39, 2002, pp. 1255-1287.
- DE WITTE, Bruno, "La dimensión nacional de la reforma de los Tratados Europeos: evolución y debates recientes", en: CARTABIA, Marta, DE WITTE, Bruno y PÉREZ TREMPES, Pablo (Dirs.), *Constitución Europea y Constituciones Nacionales*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005, pp. 193-217.
- DEHAENE, Jean-Luc, "Les perspectives de la Convention", *L'Europe en formation*, nº 1, 2002, pp. 9-16.
- DEHAENE, Jean-Luc, "The View from Within: An Interview with the Convention's Vice-President", *Collegium*, nº 24, Summer 2002, pp. 5-16, en: <http://www.coleurop.be>.
- DEHOUSSE, Renaud, "Convention européenne: pourquoi les anti-fédéralistes ont gagné", *L'Europe en formation*, nº 2, 2003, pp. 25-42.

- DEHOUSSE, Franklin y COUSSENS, Wouter, "Le Traité constitutionnel de la Convention pour l'Europe: un nouveau pas pour l'intégration européenne?", *Courrier hebdomadaire*, CRISP, nº 1808-1809, 2003.
- DEHOUSSE, Franklin, "Quelques réflexions sur l'écriture des constitutions européennes", en: VV.AA., *Mélanges en hommage de Jean-Victor Louis*, Bruxelles, Université Libre de Bruxelles, 2003, pp. 83-94.
- DEHOUSSE, Franklin y COUSSENS, Wouter, "El Tratado Constitucional de la Convención para Europa", en: VIDAL-BENEYTO, José, *El reto constitucional de Europa*, Madrid, Dykinson, 2005, pp. 39-72.
- DEHOUSSE, Renaud y DELOCHE-GAUDEZ, Florence, "The Making of a Transnational Constitution: An Institutional Perspective on the European Convention", *Cahiers européens de Sciences-Po*, nº 2, 2005, en <http://www.portedeurope.org>.
- DELOCHE-GAUDEZ, Florence, "La Convention pour l'élaboration de la Charte des Droits fondamentaux: une méthode d'avenir?", *Groupement d'études et recherches Notre Europe, Études et Recherches*, nº 15, Novembre 2001, en: <http://www.notre-europe.asso.fr>.
- DELOCHE-GAUDEZ, Florence, "Quelles difficultés rencontre la nouvelle Convention européenne?", *Groupement d'études et recherches Notre Europe*, 12 Juin 2002, en: <http://www.notre-europe.asso.fr>.
- DELOCHE-GAUDEZ, Florence, "Le secrétariat de la Convention européenne: un acteur influent", *Politique européenne*, nº 13, 2004, pp. 43-67.
- DIMITRAKOPOULOS, Dionyssi G. y KASSIM, Hussein, "Deciding the Future of the European Union: Preference Formation and Treaty Reform", *Comparative European Politics*, vol. 2, nº 3, 2004, pp. 241-260.
- DINAN, Desmond, "Governance and Institutions: The Convention and the Intergovernmental Conference", *Journal of Common Market Studies*, vol. 42, Suppl., 2004, pp. 27-43.
- DIPPEL, Horst, "Conventions in Comparative Constitutional Law", *College of Europe, Research Papers in Law*, nº 4, 2003, en: <http://www.coleurop.be>
- DIX, Wolfgang, "Charte des droits fondamentaux et Convention. De nouvelles voies pour réformer l'UE?", *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, nº 448, mai 2001, pp. 305-310.
- DOBSON, Lynn y FØLLESDAL, Andreas, *Political Theory and the European Constitution*, London, Routledge, 2004.
- DONY, Marianne, "La majorité qualifiée au Conseil du traité de Rome à la Convention sur l'avenir de l'Union", en: VV.AA., *Mélanges en hommage de Jean-Victor Louis*, Bruxelles, Université Libre de Bruxelles, 2003, pp. 139-164.
- DUCH i GUILLOT, Jaume, "El funcionamiento de la Convención Europea", en: PAU i VALL, Francesc (Coord.), *Parlamentos y regiones en la construcción de Europa, IX Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Madrid, Tecnos, 2003, pp. 47-69.

- DUFF, Andrew, *The Struggle for Europe's Constitution*, London, Federal Trust for Education and Research, 2005.
- DUFF, Andrew, "A Liberal Reaction to the European Convention and the Intergovernmental Conference", *The Federal Trust for Education and Research*, July 2003, en: [http://www.fedtrust.co.uk/eu\\_constitution](http://www.fedtrust.co.uk/eu_constitution).
- DUFF, Andrew, "What difference does the Convention make to the politics of integration?", en: VV.AA., *Mélanges en hommage de Jean-Victor Louis*, Bruxelles, Université Libre de Bruxelles, 2003, pp. 165-173.
- DUHAMEL, Olivier, *Pour l'Europe*, Paris, Editions du Seuil, 2003.
- DUHAMEL, Olivier, "Conventions versus IGC", *European Public Law*, vol. 11, nº1, enero 2005, pp. 55-62.
- DUMOULIN, André, "La Belgique et le Groupe des quatre en matière de défense", *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, nºs. 1862-1863, 2004.
- EIJSBOUTS, W.T., "The European Way. History, Form and Substance", *European Constitutional Law Review*, vol. 1, nº 1, 2005, pp. 5-11.
- ERIKSEN, Erik O., "Comment on "Deliberative Constitutional Politics and the EU Value-Based Constitution", en: CLOSA, Carlos y FOSSUM, John Erik (eds.), *Deliberative Constitutional Politics in the European Union*, Oslo, Arena Centre for European Studies, Arena Report nº 5, 2004, pp. 53-64, en: <http://www.arena.uio.no/cidel>.
- ERIKSEN, Erik Odvar, FOSSUM, John Erik y MENÉNDEZ, Agustín José, *Developing a Constitution for Europe*, London, Routledge, 2004.
- L'EUROPE EN FORMATION, "Interview avec Elmar Brok, membre de la convention pour l'avenir de l'Europe", *L'Europe en formation*, nº 2, 2003, pp. 7-10.
- L'EUROPE EN FORMATION (editorial), "Un sommet pour rien", *L'Europe en formation*, nº 2, 2003, pp. 3-6.
- EVERSON, Michelle y EISNER, Julia, "A Convention without Law? Legitimizing 'Legal' Constitution-Building in Europe", en: CLOSA, Carlos y FOSSUM, John Erik (eds.), *Deliberative Constitutional Politics in the European Union*, Oslo, Arena Centre for European Studies, Arena Report nº 5, 2004, pp. 363-394, en: <http://www.arena.uio.no/cidel>.
- FABBRINI, Sergio, "When a pigmy acts as a giant: the role of the Italian representatives in the Brussels constitutional convention", *Modern Italy*, vol. 9, nº 2, November 2004, pp. 233-245.
- FEDERAL TRUST, "Conference Report", *Towards an European Constitution: from Convention to IGC and beyond*, International Conference, London, 1&2 July 2004, en: <http://www.fedtrust.co.uk>.
- FERRARI-BREEUR, Christine, "La Convention: évaluation d'une méthode de changements constitutionnels dans l'Union européenne", en: PHILIP, Christian y SOLDATOS, Panayotis, *La Convention sur l'avenir de l'Europe – essai d'évaluation du projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 1-21.



## Bibliografía

- FØLLESDAL, Andreas, "Drafting a European Constitution. Challenges and Opportunities", *Constitutionalism Web-Papers*, nº 4, 2002, en: <http://les1.man.ac.uk/conweb>.
- FØLLESDAL, Andreas, "Achieving Stability? Forms and Arenas of Institutional and National Balances in the Draft Constitutional Treaty", *The Federal Trust Online Paper*, nº 6, 2004.
- FOSSUM, John Erik y CLOSA, Carlos, "Introduction: Constitution-Making and Democratic Legitimacy in the EU", en: CLOSA, Carlos y FOSSUM, John Erik (eds.), *Deliberative Constitutional Politics in the European Union*, Oslo, Arena Centre for European Studies, Arena Report nº 5, 2004, pp. 1-20, en: <http://www.arena.uio.no/cidel>.
- FOSSUM, John Erik, y MENÉNDEZ, José Agustín, "The Constitution's Gift. A deliberative democratic analysis of constitution-making in the European Union", en: CLOSA, Carlos y FOSSUM, John Erik (eds.), *Deliberative Constitutional Politics in the European Union*, Oslo, Arena Centre for European Studies, Arena Report nº 5, 2004, pp. 97-160, en: <http://www.arena.uio.no/cidel>.
- FOSSUM, John Erik, y MENÉNDEZ, José Agustín, "Democratic constitution-making. Reflections on the European experiment", *Arena Centre for European Studies, Working Paper*, nº 18, May 2005, en: <http://www.arena.uio.no>.
- FOSSUM, John Erik, y TRENZ Hans-Jörg, "When people come in: Constitution-making and the belated politicisation of the European Union", *European Governance Papers (EUROGOV)*, nº 06-03, 2006, <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-06-03.pdf>.
- FRANCK, Christian y PYSZNA-NIGGE, Dorota, "Full players or observers? Positions of acceding countries from Central Europe in the European Convention", *Annual Report for the Project "CEEC-Debate" – The debate on the finalité politique of the European Union in the applicant countries from Central and Eastern Europe*, Université Louvain-la-Neuve, 2003, en: <http://www.tepsa.org>
- FRANCK, Christian, "Le déficit démocratique: une notion de débat", en: VV.AA., *Mélanges en hommage de Jean-Victor Louis*, Bruxelles, Université Libre de Bruxelles, 2003, pp. 175-188.
- FRANCK, Christian y PYSZNA-NIGGE, Dorota, "New Members, IGC and the Constitutional Treaty. Positions of acceding countries from Central Europe in the debate of the EU future", *Second Annual Report for the Project "CEEC-Debate" – The debate on the finalité politique of the European Union in the applicant countries from Central and Eastern Europe*, Université Louvain-la-Neuve, 2004, en: <http://www.tepsa.org>
- FREDMAN, Sandra, "Transformation or Dilution: Fundamental Rights in the EU Social Space", *European Law Journal*, vol. 12, nº 1, January 2006, pp. 41-60.
- FRIEDRICH EBERT STIFTUNG, "Securing a Democratic and Effective EU: Recommendations to the Convention", *Friedrich Ebert Stiftung, International Policy Analysis Unit*, en: <http://www.fes.de>.
- GAVIN, Brigid, "From the Convention to the IGC: Visioning the Future of Europe", *The Federal Trust for Education and Research*, June 2003, en: [http://www.fedtrust.co.uk/eu\\_constitution](http://www.fedtrust.co.uk/eu_constitution).
- GISCARD D'ESTAIGN, Valéry, *Present la Constitution pour l'Europe*, Paris, Editions Albin Michel, 2003.



- GLEISSNER, Martin y DE VREESE, Claes H., "News about the EU Constitution. Journalistic challenges and media portrayal of the European Union Constitution", *Journalism*, vol. 6, nº 2, 2005, pp. 221-242.
- GÖLER, Daniel, "Comment on "Time Was of the Essence: Timing and Framing Europe's Constitutional Convention" by Justus Schönlau", en: CLOSA, Carlos y FOSSUM, John Erik (eds.), *Deliberative Constitutional Politics in the European Union*, Oslo, Arena Centre for European Studies, Arena Report nº 5, 2004, pp. 273-284, en: <http://www.arena.uio.no/cidel>.
- GÖLER, Daniel, "Between Deliberation and Bargaining, The Influence of the Institutional Setting of the Convention on the Mode of Interaction", *CIDEL Workshop 2, Deliberative Constitutional Politics in the EU*, Albarracín, 20 y 21 de junio de 2003, en: <http://www.arena.uio.no>.
- GREVI, Giovanni, "The Draft Constitution: an «Auberge Espagnole» for the Wider Europe", *The European Policy Centre*, 6 November 2002, en: <http://www.theepc.net>.
- GREVI, Giovanni, "The Commission draft Constitution: a constructive step", *The European Policy Centre*, Working Paper "The Europe we need", nº 6, 18 December 2002, en: <http://www.theepc.net>.
- GREVI, Giovanni y DURAND, Guillaume, "The End of the Convention", *Convention Intelligence, The European Policy Centre*, 10 July 2003, en: <http://www.theepc.be>
- GREVI, Giovanni, "Une Constitution pour les citoyens européens", en: AA.VV., *Vers une Europe politique?. Documents introductifs au séminaire organisé par Notre Europe et The EPC*, Bruxelles, 1-2 octobre 2003, pp. 3-15, en: <http://www.notre-europe.asso.fr>.
- GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo, "La reforma de las instituciones en el proyecto de Tratado constitucional presentado por la Convención (2003)", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 16, 2003, pp. 897-941.
- HANF, Dominik, "Talking with the "pouvoir constituant" in times of constitutional reform: the European Court of Justice on Private Applicants' Access to Justice", *College of Europe, Research Papers in Law*, nº 3, 2003, en: <http://www.coleurop.be>
- HEUSER, Annette, "The Convention scores a partial success", *The Bertelsmann Stiftung Convention Spotlight*, nº 10, 2002, en: <http://www.eu-reform.de>.
- HEUSER, Annette, GIERING, Claus, y FISCHER, Thomas, "Bound for success. EU Convention paves the way towards Political Union", *Centre for Applied Policy Research and Bertelsmann Foundation*, February 2002, en: <http://www.eu-reform.de>
- HINE, David, "Explaining Italian Preferences at the Constitutional Convention", *Comparative European Politics*, vol. 2, nº 3, 2004, pp. 303-319.
- HOFFMANN, Lars, *The Convention on the Future of Europe – Thoughts on the Convention-Model, Jean Monnet Working Paper*, nº 11, November 2002, en: <http://www.jeanmonnetprogram.org/>
- HOFFMANN, Lars, "The Convention on the Future of Europe – Thoughts on the Convention-Model", en: SHAW, Jo, MAGNETTE, Paul, HOFFMANN, Lars y VERGÉS-BAUSILI, Anna, *The*

- Convention on the future of Europe: working towards an EU Constitution*, London, The Federal Trust Series, 2003, pp. 73-94.
- HÖRETH, Markus, "Comments on Theo Schiller and Carlos Closa", *Strategy Paper, CONVEU 30, Instituto alemán de política internacional*, 2003, en: <http://www.swp-berlin.org>
- HÖRETH, Markus, "From Arguing to Bargaining again: the Limits of the Convention Method", *EPIN Comment*, 3 February 2003, en: <http://www.epin.org>
- HÖRETH, Markus, "When Dreams Come True: The Role of Powerful Regions in Future Europe", *ZEI Discussion Paper*, nº C 121, 2003, en: <http://www.zei-berlin.de>
- HOUSE OF LORDS, SELECT COMMITTEE ON THE EUROPEAN UNION, *The Convention on the Future of Europe. With Evidence*, London, The Stationery Office Limited, 2002.
- HOWORTH, Jolyon y KEELES, John T. S. (Eds.), *Defending Europe: the EU, NATO and the Quest for European Autonomy*, New York, Palgrave MacMillan, 2003.
- HUGHES, Kirsty, "The Convention's Way Ahead: Towards the EU's Constitution", *Strategy Paper, CONVEU 30, Instituto alemán de política internacional*, 2003, en: <http://www.swp-berlin.org>.
- HUGHES, Kirsty, "The Future of European Convention: Travelling Hopefully?", *Joint CEPS and EPIN Working Paper*, May 2002, en: <http://www.epin.org/>.
- HUGHES, Kirsty, "A Dynamic and Democratic EU or Muddling through Again? Assessing the EU's Draft Constitution", *EPIN Working Paper*, nº 8, July 2003, en: <http://www.epin.org/>.
- JACQUÉ, Jean-Paul, "Back to Philadelphia", *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, nº 463, décembre 2002, pp. 661-669.
- JACQUÉ, Jean-Paul, "De la Convention à la Conférence intergouvernementales: le projet de la Convention à l'épreuve des réalités politiques", *Revue trimestrielle de droit européen*, vol. 41, nº 2, 2005, pp. 227-242.
- JABKO, Nicolas, "The Importance of Being Nice: An Institutionalist Analysis of French Preferences on the Future of Europe", *Comparative European Politics*, vol. 2, nº 3, 2004, pp. 282-301.
- JARLEBRING, Johannes, "Taking stock of the European Convention. What added value does the Convention bring to the process of treaty revision?", *German Law Journal*, vol. 4, nº 8, 2003, en: <http://www.germanlawjournal.com>
- JEANBART, Bruno, "Les opinions européennes face au traité constitutionnel", *Politique étrangère*, nº 2, 2005, pp. 273-283.
- JEFFERY, Charlie, "Regions and the European Union. Letting them in and leaving them alone", *Towards an European Constitution: from Convention to IGC and beyond, International Conference, London, 1&2 July 2004*, en: <http://www.fedtrust.co.uk>.
- JEFFERY, Charlie, "Regions and the constitution for Europe: German and British impacts", *German Politics*, vol. 13, nº 4, December 2004, pp. 605-624.
- JIMENA QUESADA, Luis, "La participación ciudadana en la Constitución Europea", en: BOU FRANCH, Valentín y CERVERA VALLTERRA, María, *Estudios sobre la Constitución Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2006, pp. 179-200.

## Bibliografía

- JOERGES, Christian, "On the Disregard for History in the Convention Process", *European Law Journal*, vol. 12, nº 1, January 2006, pp. 2-5.
- JONES, Hywel Ceri, "The Convention and the Regions", The European Policy Centre, 28 March 2002, en: <http://www.theepc.be>.
- KASSIM, Hussein, "The United Kingdom and the Future of Europe: Wining the Battle, Losing the War", *Comparative European Politics*, vol. 2, nº 3, 2004, pp. 261-281.
- KILJUNEN, Kimmo, *The European Constitution in the Making*, Brussels, Centre for European Policy Studies, 2004.
- KINSKY, Ferninand, "Quelle constitution? Pour quelle Europe?", *l'Europe en Formation*, nº 317, été 2000, pp. 47-49.
- KOKOTT, Juliane y RÜTH, Alexandra, "The European Convention and its Draft Treaty establishing a Constitution for Europe: Appropriate Answers to the Laeken Questions?", *Common Market Law Review*, vol. 40, 2003, pp. 1315-1345.
- KÖNING, Thomas (Ed.), *Policy-making Processes and the European Constitution*, London, Routledge, 2006.
- KRZYZANOWSKI, Michal, "European Identity Wanted! On Discursive and Communicative Dimensions on the European Convention", *DPI Working Paper, Research Center Discourse, Politics and Identity*, 2003, en: <http://gerda.univie.ac.at/diskurs-politik-identitaet/index.php>
- KÜNHARDT, Ludger, "Towards Europe 2007. Identity, Institution-Building and the Constitution of Europe", *ZEI Discussion Paper*, nº 85, 2001, en: <http://www.zei-berlin.de>
- KURPAS, Sebastian, "The media coverage on the Convention – A missed opportunity?", *EPIN Comment*, June 2003, en: <http://www.epin.org>
- LABOUZ, Marie-Françoise, "La société civile européenne dans le cadre de la Convention", en: PHILIP, Christian y SOLDATOS, Panayotis, *La Convention sur l'avenir de l'Europe – essai d'évaluation du projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 209-236.
- LADENBURGER, Clemens, "Introductory Comments on the Convention Method, and on Some Features of an Improved Constitutional Charter", en: Luis ORTEGA (Ed.), *Studies on European Public Law. The Europeanization of Public Law and the European Constitution*, Valladolid, Lex Nova, 2005, pp. 131-180.
- LAMASSOURE, Alain, "Une Constitution pour l'Europe", *The European Policy Centre*, 6 June 2002, en: <http://www.theepc.net>.
- LAMASSOURE, Alain, *Histoire secrète de la Convention européenne*, Paris, Albin Michel, 2004.
- LAMOUREUX, François, "La Constitution `Pénélope´: une réfondation pour en finir avec les replâtrages", *Revue du Droit de l'Union européenne*, nº 1, 2003, pp. 13-39.
- LANG, John Temple, "The Convention on the Future of Europe- So far", *The Federal Trust for Education and Research*, June 2003, en: [http://www.fedtrust.co.uk/eu\\_constitution](http://www.fedtrust.co.uk/eu_constitution).

## Bibliografía

- LAURSEN, Finn, "The Convention's Draft Constitutional Treaty: Towards a more federal EU?", *L'Europe en formation*, nº 2, 2003, pp. 59-76.
- LAURSEN, Finn, "Enter the Member States: an Analysis and Evaluation of the Intergovernmental Conference 2003-2004", *L'Europe en Formation*, nº 4, 2004, pp. 31-52.
- LEBAUT-FERRARESE, Bernadette y KARPENSCHIF, Michaël, "La «constitutionnalisation» de la Charte: un acte fondamental pour l'Union européenne", en: PHILIP, Christian y SOLDATOS, Panayotis, *La Convention sur l'avenir de l'Europe – essai d'évaluation du projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 125-161.
- LEINEN, Jo y SCHÖNLAU, Justus, "The Convention on the Future of Europe. The Stakes are High", *The European Policy Centre*, 6 June 2002, en: <http://www.theepc.be>.
- LENAERTS, Koen, "La déclaration de Laeken: premier jalon d'une Constitution européenne?", *Journal Trimestrielle de Droit européen*, nº 85, janvier 2002, p. 29.
- LENAERTS Koen y DESOMER Merle, "New Models of Constitution-making in Europe: The Quest for Legitimacy", *Common Market Law Review*, vol. 39, nº 6, 2002.
- LENAERTS Koen y DESOMER Merle, "Bricks for a Constitutional Treaty of the European Union: values, objectives and measures", *European Law Review*, August 2002.
- LENAERTS Koen y DESOMER Merle, "Towards a Hierarchy of Legal Acts in the European Union? Simplification of Legal Instruments and Procedures", *European Law Journal*, vol. 11, nº 6, 2005, pp. 744-765.
- LENAERTS, Koen, BINON, Jean-Marc y VAN NUFFEL, Piet, "L'Union européenne en quête d'une Constitution: bilan des travaux de la Convention sur l'avenir de l'Europe", *Journal des Tribunaux. Droit européen*, vol. 11, nº 104, 2003, pp. 289-299.
- LENAERTS, Koen y VAN NUFFEL, Piet, "La Constitution pour l'Europe et l'Union comme entité politique et ordre juridique", *Cahiers de droit européen*, nºs 1-2, 2005, pp. 13-125.
- LEÓN, Margarita, MATEO DÍAZ, Mercedes y MILLNS, Susan, "(En)Gendering the Convention: Women and the Future of the European Union", *ECPR Conference*, Marburg, Germany, 18-21 September 2003.
- L'HELGOUALC'H, Eric, "Compte rendu du débat "Quelle Constitution pour l'Europe?"", *Notre Europe*, 28 Avril 2004, en: <http://www.notre.europe.asso.fr>.
- LLOPIS CARRASCO, Ricardo Miguel, *Constitución europea un concepto prematuro: análisis de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas sobre el concepto de "Carta constitucional básica"*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2000.
- LOMBARDO, Emanuela, "Integrating or Setting the Agenda: Gender Mainstreaming in the Two European Conventions on the Future of the EU and the Charter of Fundamental Rights", Paper for the ECPR Conference, Marburg, 18-21 September 2003.
- LOMBARDO, Emanuela, "The Participation of Civil Society in the Debate on the Future of Europe: Rhetorical or action frames in the discourse of the Convention", *Working Paper de la*

- Universidad de Zaragoza, 2003, en:  
[http://www.unizar.es/union\\_europea/files/workPapers3\\_UE.pdf](http://www.unizar.es/union_europea/files/workPapers3_UE.pdf)
- LONGO, Michael, "Democracy, Legitimacy and Constitution-Building", *Towards an European Constitution: from Convention to IGC and beyond, International Conference, London, 1&2 July 2004*, en: <http://www.fedtrust.co.uk>.
- LOPES PORTO, Manuel, "De la Convención a la Conferencia Intergubernamental: una perspectiva portuguesa", VIDAL-BENEYTO, José (Coord.), *El reto constitucional de Europa*, Madrid, Dykinson, 2005, pp. 172-196.
- LÓPEZ PINA, Antonio, *Europa, un proyecto irrenunciable*, Madrid, Dykinson, 2004.
- LORD, Christopher, "Democracy and Accountability in the Enlarged European Union. Legitimation Traps, problems and solutions, and the role of the Convention on the Future of Europe", *Conveu 30, German Institute for International and Security Affairs*, March 2003, en: <http://www.swp-berlin.org>
- LORD, Christopher, "Legitimising a Contested Polity. The Case of the EU", en: CLOSA, Carlos y FOSSUM, John Erik (eds.), *Deliberative Constitutional Politics in the European Union*, Oslo, Arena Centre for European Studies, Arena Report nº 5, 2004, pp. 195-104, en: <http://www.arena.uio.no/cidel>.
- LOUIS, Jean-Victor, "The Economic and Monetary Union: law and institutions", *Common Market Law Review*, vol. 41, nº 2, 2004, pp. 575-608.
- LUCARELLI, S. y RADAELLI C. M., "The European Convention: a Process of Mobilization", *South European Society and Politics*, vol. 9, nº 1, 2004, pp. 1-23.
- LUDLOW, Peter, "Brussels Breakdown", *Prospect*, nº 95, February 2004, en: <http://www.prospect-magazine.co.uk>.
- LYNCH, Peter, "Regions and the Convention on the Future of Europe: a dialogue with the deaf?", *European Urban and Regional Studies*, vol. 11, nº 2, April 2004, pp. 170-177.
- MAGNETTE, Paul, "Will the EU be more legitimate after the Convention?", en: SHAW, Jo, MAGNETTE, Paul, HOFFMANN, Lars y VERGÉS-BAUSILI, Anna, *The Convention on the future of Europe: working towards an EU Constitution*, London, The Federal Trust Series, 2003, pp. 21-41.
- MAGNETTE, Paul, "Le débat sur l'avenir de l'Europe : processus et acteurs", *Europe 2004 – Le grand débat: Setting the Agenda and Outlining the Options*, Brussels, 15-16 October 2001, en: [http://www.ecsanet.org/post\\_nice/contributions.html](http://www.ecsanet.org/post_nice/contributions.html).
- MAGNETTE, Paul, "Does the process really matter? Some reflections on the "legitimizing effect" of the European Convention", *Center for European Studies, Working Paper*, nº 102, 2003, en: <http://www.ces.fas.harvard.edu/publications>.
- MAGNETTE, Paul, "In the Name of Simplification. Constitutional Rhetoric in the Convention on the Future of Europe", *CIDEL Workshop 2, Deliberative Constitutional Politics in the EU*, Albarracín, 20 y 21 de junio de 2003, en: <http://www.arena.uio.no>.

- MAGNETTE, Paul, "When does deliberation matter? Constitutional Rhetoric in the Convention on the Future of Europe", en: CLOSA, Carlos y FOSSUM, John Erik (eds.), *Deliberative Constitutional Politics in the European Union*, Oslo, Arena Centre for European Studies, Arena Report nº 5, 2004, pp. 205-240, en: <http://www.arena.uio.no/cidel>.
- MAGNETTE, Paul, "Coping with constitutional incompatibilities. Bargains and Rhetoric in the Convention on the Future of Europe", *Jean Monnet Working Paper* nº 14, New York University School of Law, 2003, en: <http://www.jeanmonnetprogram.org>
- MAGNETTE, Paul, "Deliberating under the Shadow of the Veto", *EUSA Review*, vol. 16, nº 4, Fall 2003, pp. 1-2.
- MAGNETTE, Paul, "Deliberation or bargaining? Coping with constitutional conflicts in the Convention on the Future of Europe", en: ERIKSEN, Erik Odvar, FOSSUM, John Erik y MENÉNDEZ, Agustín José, *Developing a Constitution for Europe*, London, Routledge, 2004, pp. 207-225.
- MAGNETTE, Paul, "La constitutionnalisation des traités européens. Forces et limites de la «méthode conventionnelle»", en: Olivier DE SCHUTTER y Paul NIHOUL, *Réflexions sur les transformations du droit de l'Union européenne*, Bruxelles, Larcier, 2004, pp. 23-51.
- MAGNETTE, Paul, "La Convention européenne: argumenter et negocier dans une Assemblée constituante multinationale", *Revue Française de Science Politique*, vol. 54, nº 1, Février 2004, pp. 5-42.
- MAGNETTE, Paul, "Les deux logiques de la Convention: intergouvernementalisme vs. mimétisme constitutionnel", en: BEAUD, Olivier, LECHEVALIER, Arnaud, PERNICE, Ingolf y STRUDEL, Sylvie, *L'Europe en voie de Constitution. Pour un bilan critique des travaux de la Convention*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 183-200.
- MAGNETTE, Paul y NICOLAÏDIS, Kalypso, "Grands et Petits Etats dans la Union européenne: reinventer l'équilibre", *Groupement d'études et recherches Notre Europe*, Études et Recherches nº 25, Mai 2003, en: <http://www.notre-europe.asso.fr>.
- MAGNETTE, Paul y NICOLAÏDIS, Kalypso, "The European Convention: Bargaining in the shadow of Rhetoric", *West European Politics*, vol. 27, nº 3, May 2004, pp. 381-404.
- MAGNETTE, Paul y NICOLAÏDIS, Kalypso, "Coping with the Lilliput Syndrom. Large vs. Small States in the European Convention", *Politique européenne*, nº 13, 2004, pp. 69-92.
- MANGAS MARTÍN, Araceli, "La Conferencia Intergubernamental de 2004: balance de un trabajo bien hecho", *Revista General de Derecho Europeo*, nº 5, 2004, en: <http://www.iustel.com>.
- MANIN, Philippe, "Del Tratado a la Constitución: ¿ruptura o continuidad?", en: VIDAL-BENEYTO, José (Coord.), *El reto constitucional de Europa*, Madrid, Dykinson, 2005, pp. 87-101.
- MANZELLA, Andrea, "The Convention as a Way of Bridging the EU's Democratic Deficit", *The International Spectator*, nº 1, 2002, pp. 47-58.
- MANZELLA, Andrea, "La Convenzione e le garanzie dell'allargamento", *Quaderni Costituzionali*, vol. 22, nº 3, 2002, pp. 463-468.

## Bibliografía

- MARHOLD, Hartmut, "Grandeur et faiblesses de la Convention européenne. Un bilan provisoire", *L'Europe en formation*, nº 3-4, 2002, pp. 7-14.
- MARHOLD, Hartmut, "La méthode de la convention", *L'Europe en formation*, nº 2, 2003, pp. 43-58.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José, "El proyecto de Constitución Europea: reflexiones sobre los trabajos de la Convención", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 15, mayo-agosto 2003, pp.
- MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis, *Europa y la nueva CIG para la modificación de los Tratados*, Oviedo, Septem, 2001.
- MARTÍNEZ SIERRA, José Manuel, "El debate constitucional europeo", *Revista de Estudios Políticos*, nº 113, 2001, pp. 193-224.
- MASTRONARDI, Francesco, *La Convenzione sul futuro dell'Europa. Prove di Costituzione europea*, Milano, Edizione Simone, 2003.
- MATEO GONZÁLEZ, Gemma, "Hacia una Constitución Europea: la Convención Europea y su impacto en la Conferencia Intergubernamental de 2003-2004", *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 30, 2004, pp. 115-139.
- MATTERA, Alfonso (Ed.), *Pénélope. Projet de Constitution de l'Union européenne*, Paris, Clément Juglar, 2003.
- MATTERA, Alfonso, "L'euroanéité est-elle chrétienne", *Revue du Droit de l'Union européenne*, nº 2, 2003, pp. 325-342.
- MAURER, Andreas, "Less Bargaining – More Deliberation. The Convention Method for Enhancing EU Democracy", *International Politics and Society*, nº 1, 2003, en: <http://www.fes.de/ijp>.
- MAURER, Andreas, "From the EU's Constitutional Convention to the Intergovernmental Conference. The balance between Constitutional Principles and National Preferences", *German Institute for International and Security Affairs, SWP Comments*, nº 8, June 2003.
- MAURER, Andreas, "The Evolution of the Legislative Powers of the European Parliament: An Impact Assessment", en: VV.AA., *Mélanges en hommage de Jean-Victor Louis*, Bruxelles, Université Libre de Bruxelles, 2003, pp. 309-336.
- MAURER, Andreas, "The European Parliament, the National Parliaments and the EU Conventions", *Politique européenne*, nº 9, 2002.
- MAURER, Andreas, "Democracy and Accountability in the Enlarged European Union. The Convention, the IGC 2004 and European System development. A Challenge for Parliamentary Democracy", *Strategy Paper, CONVEU 30, Instituto alemán de política internacional*, 2003, en: <http://www.swp-berlin.org>.
- MAURER, Andreas, "The Convention Method for Enhancing EU Democracy", en: CLOSA, Carlos y FOSSUM, John Erik (eds.), *Deliberative Constitutional Politics in the European Union*, Oslo, Arena Centre for European Studies, Arena Report nº 5, 2004, pp. 321-356, en: <http://www.arena.uio.no/cidel>.



- MAYER, Franz C., "La Charte européenne des droits fondamentaux et la Constitution européenne", *Revue Trimestrielle de Droit européen*, vol. 39, nº 2, avril-juin 2003, pp. 175-196.
- MCCORMICK, Neil, "The European Constitutional Convention and the Stateless Nations", *International Relations*, September 2004.
- MCCORMICK, Neil, "How to adopt a European Constitution and how not to adopt one", *Walter Hallstein Institut, Forum Constitutionis Europaeae*, nº 8, 2005, en: <http://www.whi-berlin.de/>
- MÉNDEZ DE VIGO, Íñigo, *El rompecabezas: así redactamos la Constitución Europea*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2005.
- MÉNDEZ DE VIGO, Íñigo, "El modelo de la Convención y el Parlamento Europeo", en: VIDAL-BENEYTO, José (Coord.), *El reto constitucional de Europa*, Madrid, Dykinson, 2005, pp. 157-171.
- MÉNDEZ DE VIGO, Íñigo y otros, "Estudios y comentarios: La Unión Europea en proceso constituyente", *Unión Europea Aranzadi*, año 26, nº 4, abril 2004, pp. 5-40.
- MENÉNDEZ, Agustín José, "Comment on "A Convention without Law? Legitimizing 'Legal' Constitution-Building in Europe" by Michelle Everson and Julia Eisner", en: CLOSA, Carlos y FOSSUM, John Erik (eds.), *Deliberative Constitutional Politics in the European Union*, Oslo, Arena Centre for European Studies, Arena Report nº 5, 2004, pp. 395-418, en: <http://www.arena.uio.no/cidel>.
- MENÉNDEZ, Agustín José, "De la Carta de Derechos al Tratado Constitucional", *Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo*, Octubre 2003, en: <http://www.realinstitutoelcano.org>
- MENÉNDEZ, Agustín José, "Between Laeken and the Deep Blue Sea: An Assessment of the Draft Constitutional Treaty from a Deliberative-Democratic Standpoint", *European Public Law*, vol. 11, nº1, enero 2005, pp. 105-144.
- MENON, Anand, "Britain and the Convention on the Future of Europe", *International Affairs*, Vol. 79, nº 5, 2003, pp. 963-978.
- MENON, Anand, "Leading from Behind: Britain and the European Constitutional Treaty", *Notre Europe, Research and European Papers*, nº 31, January 2004, en: <http://www.notre.europe.asso.fr>.
- MEUCCI, Paolo y FERRARI, Mariapaula, "Chronologie des travaux de la convention européenne sur l'avenir de l'Europe: un point de vue italien", *L'Europe en formation*, nº 2, 2003, pp. 77-91.
- Anna MICHALSKI y Matthias HEISE, "European Convention on the Future of Europe. An Analysis of the Official Positions of EU Member States, Future Member States, Applicant and Candidate States", *Clingendael Working Paper*, April 2003, en: <http://www.clingendael.nl>.
- MICHALSKI, Anna (Ed.), "The political dynamics of constitutional reform: reflections on the Convention on the future of Europe", *Clingendael Studies* nº 21, The Hague, Netherlands Institute for International Relations the Clingendael, 2004.
- MICCÚ Roberto y PERNICE, Ingolf (Eds.), *The European Constitution in the Making. Challenges and possible Achievements of the Brussels Constitutional Convention*, Nomos, 2002.



- MILLS, Susan, "Engendering the Convention", *Convention Newsletter*, Federal Trust, 19 November 2002, pp. 6-7, en: <http://www.fedtrust.co.uk>.
- MILTON, Guy, KELLER-NOELLET, Jacques, BARTOL-SAUREL, Agnieszka, *The European Constitution: Its Origins, Negotiation and Meaning*, London, John Harper, 2005.
- MOBERG, Axel, "The Nice Treaty and Voting Rules in the Council", *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, nº 2, 2002, pp. 259-282.
- MOKRE, Monika, POLLAK, Johannes, PUNTSCHER RIEKMANN, Sonja y SLOMINSKI, Peter, "The Peoples of Europe and the European Constitutional Treaty: On Legitimacy and Participation", *Strategy Paper, CONVEU 30, Instituto alemán de política internacional*, 2003, en: <http://www.swp-berlin.org>.
- MORATA, Francesc y RAMÓN, Ricard, *Regiones y Constitución Europea*, Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona-Instituto Universitario de Estudios Europeos, 2005.
- MORAVCSIK, Andrew, "In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union", *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, nº 4, 2002, pp. 603-624.
- MORAVCSIK, Andrew, "The European Constitutional Compromise", *Workshop "The European Union and the New Constitution – A Stable Political Equilibrium?"*, Princeton University, 10 November 2004, en: <http://www.princeton.edu/~amoravcs/nov10.htm>
- MORELLI, Umberto (Ed.), *A Constitution for the European Union. Sovereignty, representation, competences, constituent process*, Milano, Giuffrè Editore, 2005.
- MOUSSIS, Nicolas, "Pour une réforme drastique des institutions européennes. À l'attention de la Convention sur l'avenir de l'Europe", *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, nº 463, décembre 2002, pp.670-675.
- MUÑOZ-ALONSO LEDO, Alejandro, "La Convención Europea", en: PAU i VALL, Francesc (Coord.), *Parlamentos y regiones en la construcción de Europa, IX Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Madrid, Tecnos, 2003, pp. 33-46.
- MUÑOZ-ALONSO LEDO, Alejandro, "La Convención Europea: debates y resultados", en: PIZARROSO QUINTERO, Alejandro y DE MIGUEL CANUTO, Ana, *El debate sobre la Constitución Europea en España. Actas de las jornadas "Hacia la Constitución Europea"*, Valencia, Biblioteca Valenciana, 2005, pp. 35-62.
- NAPOLITANO, Giorgio, Il cammino della Convenzione: Scelte ineludibili e controverse, al di là degli slogan retorici", Ingolf PERNICE y Roberto MICCÚ (Eds.), *The European Constitution in the Making*, Baden-Baden, Nomos, 2003, pp. 191-192.
- NEGRI, Antonio, *Europa y el imperio: reflexiones sobre un proceso constituyente*, Madrid, Akal, 2005.
- NESTOR, Jean, "Le rapport Lamassoure sur la délimitation des compétences entre l'UE et les Etats membres", Groupement d'études et de recherches Notre Europe, 24 mai 2002, en: <http://www.notre-europe.asso.fr>.
- NEYER, Jürgen, "Comment on "A Constitutional Moment without a Constitution", en: CLOSA, Carlos y FOSSUM, John Erik (eds.), *Deliberative Constitutional Politics in the European Union*, Oslo,

## Bibliografía

- Arena Centre for European Studies, Arena Report nº 5, 2004, pp. 93-96, en: <http://www.arena.uio.no/cidel>.
- NEYER, Jürgen y EVERSON, Michelle, "Epilogue: One Family, Three Schools: Reviewing the Contributions to the Workshop in Albarracín", en: CLOSA, Carlos y FOSSUM, John Erik (eds.), *Deliberative Constitutional Politics in the European Union*, Oslo, Arena Centre for European Studies, Arena Report nº 5, 2004, pp. 419-433, en: <http://www.arena.uio.no/cidel>.
- NICOLAÏDIS, Kalypso y WEATHERILL, Stephen (Eds.), *Whose Europe? National Models and the Constitution of the European Union*, Oxford, European Studies at Oxford, 2003.
- NICOLAÏDIS, Kalypso, "Why did the Brussels summit on the European Constitution collapse? Perhaps because it deserved to. The EU must move from government by elites who seek to manège, to one grounded on citizens' support", 18-12-2003, Opendemocracy.
- NICOLAÏDIS, Kalypso, "Our European Democracy. Is this Constitution a third way for Europe?", en: NICOLAÏDIS, Kalypso y WEATHERILL, Stephen (Eds.), *Whose Europe? National Models and the Constitution of the European Union*, Oxford, European Studies at Oxford, 2003, pp. 137-152.
- NIHOUL, Paul y DE SCHUTTER, Olivier, *Une Constitution pour l'Europe. Réflexions sur les transformations du droit de l'Union européenne*, Bruxelles, Larcier, 2004.
- NORMAN, Peter, "From the Convention to the IGC", *The Federal Trust for Education and Research*, September 2003, en: [http://www.fedtrust.co.uk/eu\\_constitution](http://www.fedtrust.co.uk/eu_constitution).
- NORMAN, Peter, *The Accidental Constitution – The Story of the European Convention*, Brussels, Eurocomment, 2003.
- NORMAN, Peter, *The Accidental Constitution – The Making of Europe's Constitutional Treaty*, Brussels, Eurocomment, 2005.
- OBERHUBER, Florian, "Deliberation and "Mainstreaming"? Empirically Researching the European Convention", en: Ruth WODAK y Paul CHILTON (Eds.), *A New Agenda in (Critical) Discourse Analysis: Theory, Methodology and Interdisciplinary*, Amsterdam-Philadelphia, John Benjamins, 2005, pp. 165-187.
- O'NEILL, Michael, *EU Constitution Political Analysis*, London, Routledge, 2006.
- OPPERMANN, Thomas, "Il processo costituzionale europeo dopo Nizza", *Rivista Trimestrale di diritto pubblico*, nº 2, 2003, pp. 353-374.
- OREJA AGUIRRE, Marcelino (dir.), *El futuro de la UE: unión política y coordinación económica*, Madrid, Dykinson, 2002.
- ORTEGA, Luis, "Fundamental Rights in the European Constitution", *European Public Law*, vol. 11, nº 3, 2005, pp. 363-373.
- PALACIO, Ana, "La Convención Europea: un gran avance", *Política Exterior*, nº 91, enero-febrero 2003
- PÉREZ BUSTAMANTE, Rogelio y ÁLVAREZ CONDE (estudio introductorio a cargo de), Elena, *La Constitución Europea. Texto integral de la Convención Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004.

## Bibliografía

- PÉREZ-SOLORZANO BORRAGÁN, Nieves, "A Constitution for Europe. What Role for Organised Interests?", *Towards an European Constitution: from Convention to IGC and beyond, International Conference, London, 1&2 July 2004*, en: <http://www.fedtrust.co.uk>.
- PÉREZ TREMPES, Pablo, *La Carta Europea de Derechos Fundamentales ¿un primer paso hacia una futura Constitución Europea?*, Donostia, Sociedad de Estudios Vascos, 2001.
- PERNICE, Ingolf, "Fondements de droit constitutionnel européen", *WHI Paper*, nº 5, 2000, en: <http://www.whi-berlin.de>
- PERNICE, Ingolf y CONSTANTINESCO, Vlad, "La question des compétences communautaires: vues d'Allemagne et de France", Groupement d'études et de recherches Notre Europe, juillet 2002, en: <http://www.notre-europe.asso.fr>.
- PHILIP, Christian y SOLDATOS, Panayotis, *La Convention sur l'avenir de l'Europe – essai d'évaluation du projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, Bruxelles, Bruylant, 2004.
- PHILIPPART, Eric, "The Convention on the Future of the EU", *CEPS Policy Brief*, nº 11, Centre for European Policy Studies, 2002,
- POLLAK, Johannes, "The Convention Hype: Visions of Representation", *CIDEL Workshop London "Constitution Making and Democratic Legitimacy in the European Union"*, 13-14 November 2004, en: <http://www.arena.uio.no/cidel>.
- POLLAK, Johannes, "The Convention on the Future of Europe: New and Shining?", *Österreichische Akademie der Wissenschaften, EIF Working Paper*, nº 7, 2004, en: <http://www.eif.oeaw.ac.at>
- POLLAK, Johannes y SLOMINSKI, Peter, "The representative quality of EU treaty reform: a comparison between the IGC and the Convention", *Journal of European Integration*, vol. 26, nº 3, September 2004, pp. 201-226.
- PUNTSCHER RIEKMANN, Sonja (Dir.), *Constitutionalism and Democratic Representation in the European Union*, Vienna-Brussels, Austrian Academy of Sciences, Trans European Policy Studies Association, 2003, en: <http://www.tepsa.be>.
- QUERMONNE, Jean-Louis, "Les défis d'ordre institutionnel lancés à l'Union européenne", *L'Europe en formation*, nº 2, 2003, pp. 11-23.
- QUERMONNE, Jean-Louis, "L'Union européenne: objet ou acteur de sa Constitution? Essai sur la portée d'une politique institutionnelle à long terme", *Revue française de science politique*, vol. 54, nº 2, avril 2004, pp. 221-236.
- RASMUSSEN, Hjalte, "The Convention Method", *European Constitutional Law Review*, vol. 1, nº 1, February 2005, pp. 141-147.
- RAUNIO, Tapio, "Much Ado About Nothing? National Legislatures in the EU Constitutional Treaty", *European Integration online Papers (EIoP)*, vol. 9, nº 9, 2005, en: <http://eiop.or.at/eiop>
- REH, Christine y WESSELS, Wolfgang, "Towards an Innovative Model of Treaty Reform? Three Sets of Expectations for the Convention", *Collegium*, nº 24, Summer 2002, pp. 17-42, en: <http://www.coleurop.be>

- RIBÓ, Rafael y ROIG, Eduardo, “Las regiones «especiales» en el proceso de reforma de los Tratados de la UE: de la Europa de las Regiones a la Europa con regiones. Análisis del proceso convencional de la UE respecto al de las denominadas «regiones especiales»”, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques y Socials, Working Paper nº 239, 2005.
- RICARD-NIHOUL, Gaëtane, “Quel avenir pour le Traité constitutionnel?”, *Les Brefs de Notre Europe*, nº 2, 2006, en: <http://www.notre-europe.asso.fr>.
- RODRÍGUEZ IGLESIAS, Gil Carlos, “La constitucionalización de la Unión Europea”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 16, 2003, pp. 893-896.
- ROGER, Christine, “Le débat sur l’avenir de l’Europe : processus et acteurs”, *Europe 2004 – Le grand débat: Setting the Agenda and Outlining the Options*, Brussels, 15-16 October 2001, en: [http://www.ecsanet.org/post\\_nice/contributions.html](http://www.ecsanet.org/post_nice/contributions.html).
- ROIG, Antoni, “La Convención sobre el futuro de Europa y las Regiones”, *Suplemento Boletín Europeo de la Universidad de la Rioja*, nº 11, abril 2003, pp. 55-61.
- ROIG MOLÉS, Eduardo, “Una perspectiva regional del debate sobre el futuro de Europa”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 119, enero-marzo 2003, pp. 220-283.
- ROIG MOLÉS, Eduard, “Continuidad y refundación; deliberación y decisión: el proceso de la Convención y la reforma de los Tratados”, en: ALBERTI ROVIRA, Enoch, *El Proyecto de nueva Constitución europea: Balance de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004, pp. 17-130.
- ROLDÁN BARBERO, Javier, “La Carta de Derechos Fundamentales de la UE: su estatuto constitucional”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 16, 2003, pp. 943-991.
- ROSSI, Lucia Serena, *Vers une nouvelle architecture de l’Union européenne. Le projet de Traité-Constitution*, Bruxelles, Bruylant, 2004.
- ROVNÁ, Lenka y WESSELS, Wolfgang (Eds.), *EU Constitutionalisation: From the Convention to the Constitutional Treaty 2002-2005. Anatomy, Analysis, Assessment*, Prague, Europeum Institute for European Policy, 2006.
- SAURON, Jean-Luc, “Una Constitución europea en quête d’auteurs: Convention, gouvernements ou peuples?”, *Le Dalloz*, année 179, nº 43/7140, décembre 2003, pp. 2896, 2901.
- SCELO, Maud, “Le Parlement européen face à l’avenir de l’Europe. De la Convention Européenne à l’adoption d’une Constitution pour l’Europe”, *Revue du Marché commun et de l’Union européenne*, nº 462, octobre-novembre 2002, pp. 578-582.
- SCHILD, Joachim, “La France, l’Allemagne et la Constitution européenne: un bilan mitigué, un leadership contesté”, *Institut Français de Relations Internationales, Note du Cerfa*, nº 10, Mars 2004, en: <http://www.ifri.org>.
- SCHMITZ, Thomas, “Le peuple européen et son rôle lors d’un acte constituant dans l’Union européenne”, *Revue du Droit Public*, nº 6, 2003, pp. 1709-1742.
- SCHÖNLAU, Justus, AZIZ, Miriam, CASTIGLIONE, Dario et alia, *The Making of a European Constitution*, London, Palgrave-McMillan, 2006.

- SCHÖNLAU, Justus, "Conventional Wisdom? Comparing Deliberative Interaction in the European Conventions", *CIDEL Workshop 2, Deliberative Constitutional Politics in the EU*, Albarracín, 20 y 21 de junio de 2003, en: <http://www.arena.uio.no>.
- SCHÖNLAU, Justus, "The Membership of the Convention: Issues of Representation and Legitimacy", *CIDEL Workshop London "Constitution Making and Democratic Legitimacy in the European Union*, 13-14 November 2004, en: <http://www.arena.uio.no/cidel>.
- SCHÖNLAU, Justus, "Time was of the Essence: Timing and Framing Europe's Constitutional Convention", en: CLOSA, Carlos y FOSSUM, John Erik (eds.), *Deliberative Constitutional Politics in the European Union*, Oslo, Arena Centre for European Studies, Arena Report nº 5, 2004, pp. 245-272, en: <http://www.arena.uio.no/cidel>.
- SCHWARZE, Jürgen, "Guest editorial: The Convention's Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe", *Common Market Law Review*, vol. 40, nº 5, 2003, pp. 1037-1045.
- SCOTT, Jesse, "The culture of constitution-making? "Listening at the Convention on the Future of Europe", *German Law Journal*, vol. 3, nº 9, 1 September 2002, en: <http://www.germanlawjournal.com>.
- SEIFERTH, Conrad, "Un commentaire à la Constitution européenne: l'élan des jeunes citoyens", *L'Europe en formation*, nº 3, 2004, pp. 33-38.
- SERFATY, Simon (Ed.), *The Finality Debate and their National Dimensions*, Washington, CSIS Press, 2002.
- SHAW, Jo, "Process, Responsibility and Inclusion in EU Constitutionalism. The challenge for the Convention on the Future of the Union", *The Federal Trust for Education and Research*, June 2002, en: [http://www.fedtrust.co.uk/eu\\_constitution](http://www.fedtrust.co.uk/eu_constitution).
- SHAW, Jo, "What's in a Convention? Process and substance in the project of European constitution-building", en: SHAW, Jo, MAGNETTE, Paul, HOFFMANN, Lars y VERGÉS-BAUSILI, Anna, *The Convention on the future of Europe: working towards an EU Constitution*, London, The Federal Trust Series, 2003, pp. 43-72.
- SHAW, Jo, "Process, Responsibility and Inclusion in EU Constitutionalism. The challenge for the Convention on the Future of the Union", *European Law Journal*, Vol. 9, nº 1, 2003, pp. 25-68.
- SHAW, Jo, "What's in a Convention? Process and substance in the project of European constitution-building", *Institute for Advances Studies*, nº 89, 2003, en: <http://www.ihs.ac.at>.
- SHAW, Jo, MAGNETTE, Paul, HOFFMANN, Lars y VERGÉS-BAUSILI, Anna, *The Convention on the future of Europe: working towards an EU Constitution*, London, The Federal Trust Series, 2003.
- SJURSEN, Helen, "Comment on "When does deliberation matter? Constitutional Rhetoric in the Convention on the future of Europe" by Paul Magnette", en: CLOSA, Carlos y FOSSUM, John Erik (eds.), *Deliberative Constitutional Politics in the European Union*, Oslo, Arena Centre for European Studies, Arena Report nº 5, 2004, pp. 241-244, en: <http://www.arena.uio.no/cidel>.

## Bibliografía

- SKACH, Cindy, "We, the Peoples? Constitutionalizing the European Union", *Journal of Common Market Studies*, vol. 43, nº 1, 2005, pp. 149-170.
- SLOMINSKI, Peter, "Legitimacy of the European Convention and its Impact on the IGC", *CONVEU 30, Instituto alemán de política internacional*, 2003, en: <http://www.swp-berlin.org>.
- SMERDEL, Branko, "Convention on the Future of Europe and the process of constitutional choice", *Francisco Lucas Pires Working Paper Series on European Constitutionalism*, Working Paper nº 2, 2003, <http://www.fd.unl.pt/je/wpflp07a.doc>.
- SNYDER, Francis, "Editorial: Is the European Constitution Dead?", *European Law Journal*, vol. 10, nº 3, 2004, pp. 255-256.
- SOBRINO HEREDIA, José Manuel, "El sistema jurisdiccional en el proyecto de Tratado constitucional de la Unión Europea", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 16, 2003, pp. 993-1040.
- SOLDATOS, Panayotis, "L'érosion structurelle et fonctionnelle de la Commission européenne: une fissure dans la méthode communautaire", en: PHILIP, Christian y SOLDATOS, Panayotis, *La Convention sur l'avenir de l'Europe – essai d'évaluation du projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 43-87.
- STIE, Anne Elisabeth, "Comment on "Legitimising a Contested Polity: The Case of the EU" by Christopher Lord", en: CLOSA, Carlos y FOSSUM, John Erik (eds.), *Deliberative Constitutional Politics in the European Union*, Oslo, Arena Centre for European Studies, Arena Report nº 5, 2004, pp. 195-204, en: <http://www.arena.uio.no/cidel>.
- STUART, Gisela, *The Making of Europe's Constitution*, London, Fabian Society, 2003.
- STUBB, Alexander, "Debating the Future of the European Union: From Laeken to IGC 2004", *Collegium*, nº 23, 2002, pp. 34-60.
- THIELEMANN, Eiko R., "Dividing Competences: Germany's Vision(s) for Europe's Federal Future", *Comparative European Politics*, vol. 2, nº 3, 2004, pp. 358-374.
- TORREBLANCA, José Ignacio, "Comment on "The Convention Method for Enhancing EU Democracy" by Andreas Maurer", en: CLOSA, Carlos y FOSSUM, John Erik (eds.), *Deliberative Constitutional Politics in the European Union*, Oslo, Arena Centre for European Studies, Arena Report nº 5, 2004, pp. 357-362, en: <http://www.arena.uio.no/cidel>.
- TRIANAFYLLOU, Dimitris N., *Le projet constitutionnel de la Convencion européenne: présentation critique de ses choix-clés*, Bruxelles, Bruylant, 2003.
- TSATSAS, Mariana, "The Convention on the Future of Europe", *The Royal Institute of International Affairs, European Programme Briefing Paper*, nº 1, April 2003.
- TUTS, Geneviève, "La Convention: plus de clareté, de transparence, d'efficacité et de démocratie pour l'Europe", *Revue de la Faculté de Droit de l'Université de Liège*, année 49, nº 3, 2004, pp. 341-361.
- URREA CORRES, Mariola, "El dilema de la Convención: la búsqueda de una solución alternativa al modelo clásico de reforma de los Tratados", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 14, enero-abril 2003, pp. 265-280.

## Bibliografía

- VAN DEN BURG, Ieke, "Constituting Europe – The Convention Method", *ARENA Conference on "Democracy and European Governance"*, Oslo, 4 March 2002, en: <http://www.arena.uio.no/events/Conference2002/documents/Burg.doc>.
- VARA ARRIBAS, Gracia, "La negociación y la adopción de la Constitución Europea", *Noticias de la Unión Europea*, nº 250, Noviembre 2005, pp. 19-30.
- VIDAL-BENEYTO, José (Coord.), *El reto constitucional de Europa*, Madrid, Dykinson, 2005.
- VOSS, Hendrik y BAILLEUL, Emilie, "The Belgian Presidency and the post-Nice Process after Laeken", ZEI Discussion Paper, nº C 102, 2002, en: <http://www.zei-berlin.de>
- VV. AA. *¿Quién gobernará Europa?, Actas de la Tercera Jornada ¿Una Constitución Europea?*, Madrid, Real Instituto Elcano y Fundación Carlos de Amberes, 2003, en: <http://www.fcamberes.org>
- VV.AA., *Mélanges en hommage de Jean-Victor Louis*, Bruxelles, Université Libre de Bruxelles, 2003.
- VV.AA., *Los nuevos actores del proceso de integración europea. Seminario celebrado en Vitoria-Gasteiz los días 7 y 8 de marzo de 2002*, Vitoria-Gasteiz, Parlamento Vasco-European Institute of Public Administration, 2002.
- WALKER, Neil, "Constitutionalising Enlargement, Enlarging Constitutionalism", *European Law Journal*, vol. 9, nº 3, 2003, pp. 365-385.
- WALKER, Neil, "The EU as a Constitutional Project", *Towards an European Constitution: from Convention to IGC and beyond, International Conference, London, 1&2 July 2004*, en: <http://www.fedtrust.co.uk>.
- WALKER, Neil, "Big "C" or small "c"?", *European Law Journal*, vol. 12, nº 1, January 2006, pp. 12-14.
- WEILER, J.H.H., "Some Unconventional Thoughts on the Constitutional Convention", *Exeter Paper in European Law*, nº 6, 2002, in: <http://www.ex.ac.uk/law/cels>.
- WILKINSON, Michael A., "Civil Society and the Re-imagination of European Constitutionalism", *European Law Review*, vol. 9, nº 4, 2003, pp. 451-472.
- WOUTERS, Jan, "Exit the Convention, come the IGC: some reflections on the Convention as a method for constitutional change in the European Union", *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 10, nº 3, 2003, pp. 225-232.
- ZANON, Flavia, "EU constitutional reform and the Convention method", *The International Spectator*, vol. 38, nº 4, 2003, pp. 75-90.
- ZILLER, Jacques, *La nouvelle Constitution européenne*, Paris, La Découverte, 2004.
- ZILLER, Jacques, *The European Constitution*, The Hague, Kluwer, 2005.
- ZILLER, Jacques, "La función de los conceptos constitucionales de los Estados miembros en la nueva constitución de la Unión Europea", en: CARTABIA, Marta, DE WITTE, Bruno y PÉREZ TREMPES, Pablo (Dirs.), *Constitución Europea y Constituciones Nacionales*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005, pp. 27-85.



## 8. EL TRATADO POR EL QUE SE ESTABLECE UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA.

- ABROMEIT, Heidrun y WOLF, Sebastian, "Will the Constitutional Treaty Contribute to the Legitimacy of the European Union?", *European Integration online Papers (EioP)*, vol. 9, nº 11, 2005, en: <http://www.eiop.or.at>
- AHIJADO QUINTILLÁN, Manuel, DE LUCAS HURTADO-ACERA, Armando y MARTÍNEZ SÁNCHEZ, Juan, "La Unión Europea cincuenta años después: de la «CECA» al Tratado Constitucional", *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 8, 1er semestre 2005, pp. 19-52.
- ALBERTI ROVIRA, Enoch, *El Proyecto de nueva Constitución europea: Balance de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004.
- ALBI, Anneli y VAN ELSUWEGE, Peter, "The EU Constitution, national constitutions and sovereignty: an assessment of a "European constitutional order"", *European Law Review*, vol. 29, nº 6, December 2004, pp. 741-765.
- ALDECOA LUZARRAGA, Francisco, "La política exterior común en el Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa: más Europa en el mundo", *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 30, 2004, pp. 11-38.
- ALDECOA LUZARRAGA, Francisco, "Comentario al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa ¿Qué es? ¿Un Tratado o una Constitución?", *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, Madrid, Real Instituto Elcano y Biblioteca Nueva, 2004, pp. 19-85.
- ALDECOA LUZARRAGA, Francisco, *La CIG confirma el Tratado Constitucional de la Convención*, Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo, WP 44/2004, 7 de septiembre de 2004, en: <http://www.realinstitutoelcano.org>.
- ALDECOA LUZARRAGA, Francisco, "De la ampliación a "una Europa": la necesidad de una Constitución", en: Jorge PUEYO LOSA, *Constitución y ampliación de la Unión Europea. Crisis y nuevos retos*, Santiago de Compostela, Tórculo Edicións, 2004, pp. 45-70.
- ALDECOA LUZARRAGA, Francisco, "Génesis y desarrollo de la política de defensa en el proceso constituyente", en: Consuelo RAMÓN CHORNET (Coord.), *La Política de Seguridad y Defensa en el Tratado Constitucional*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005, pp. 9-33.
- ALDECOA LUZARRAGA, Francisco, "La cooperación estructurada permanente", en: Consuelo RAMÓN CHORNET (Coord.), *La Política de Seguridad y Defensa en el Tratado Constitucional*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005, pp. 95-111.
- ALDECOA LUZARRAGA, Francisco, "La gestión de la globalización en el Tratado Constitucional", en: José VIDAL-BENEYTO, *El reto constitucional de Europa*, Madrid, Dykinson, 2005, pp. 3-25.
- ALDECOA LUZARRAGA, Francisco, "La diplomacia común europea: un instrumento para una política exterior alternativa", *Libro en homenaje al Profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, Sevilla, Universidad de Córdoba, Universidad de Sevilla y Universidad de Málaga, 2005, pp. 117-136.
- ALDECOA, Francisco y GUINEA, Mercedes, *El futuro de "una Europa" europea: su constitucionalización (2001-20014). Las incógnitas de la ampliación: oportunidades y desafíos*, Publicación del III Premio Francisco Javier de Landáburu 2005, Vitoria-Gasteiz, Consejo Vasco del Movimiento Europeo, 2005.
- ALDECOA LUZARRAGA, Francisco, "El proceso político europeo en la laberíntica ratificación del Tratado Constitucional", *Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo*, nº 3/2006, 16 de febrero de 2006, en: <http://www.realinstitutoelcano.org>



## Bibliografía

- ALDECOA LUZARRAGA, Francisco, "La nueva política exterior de responsabilidad y su dimensión ética", en: VV.AA., *Ética, pluralismo y flujos migratorios en la Europa de los 25*, Oviedo, Eikasía Ediciones, 2005, pp. 241-267.
- ALDECOA LUZARRAGA, Francisco, "Una Constitución para Europa y su política exterior común: hacer gobernable la globalización", *Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo*, WP 1/2004, 9 de enero de 2004
- ALDECOA LUZARRAGA Francisco, "La política común de seguridad y defensa en la Constitución Europea: hacer creíble la política de responsabilidad", *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 34, 2006, pp. 11-39.
- ALLEMAND, Frédéric, "La présidence stable de l'Eurogroupe: une amélioration toute relative de la gouvernance économique européenne", *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne*, nº 485, février 2005, pp. 79-85.
- ALLUÉ BUIZA, Alfredo, "El Parlamento Europeo en una Europa constitucionalizada", *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 8, 1er semestre 2005, pp. 173-194.
- ALONSO GARCÍA, Ricardo y SARMIENTO, Daniel, *La Constitución Europea: texto, antecedentes, explicaciones*, Madrid, Thomson, 2005.
- ALVÁREZ CONDE, Enrique y GARRIDO MAYOL, Vicente (Dirs.), *Comentarios a la Constitución Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004, 3 vols.
- ALVÁREZ CONDE, Enrique y LÓPEZ DE LOS MOZOS DÍAZ-MADROÑERO, Alicia E., "Los Parlamentos nacionales y la Unión Europea: el mecanismo de alerta temprana", *Revista de Derecho Público*, nº 65, 2006, pp. 447-485.
- AMATO, Giuliano, "Preface", en: Jacques ZILLER, *The European Constitution*, The Hague, Kluwer, 2005, pp. ix-xii.
- ANDRÉANI, Pascale, "Le Traité constitutionnel et la CIG 2003-2004", *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, nº 480, juillet-août 2004, pp. 413-416.
- ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, Paz, "Hacia una Constitución Europea: comentarios sobre los trabajos de la Convención", *Revista General de Derecho Europeo*, nº 1, 2003, en: <http://www.iustel.com>
- ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, Paz, "Hacia una Constitución Europea: Un balance de los trabajos de la Convención", *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 6, 1er semestre 2004, pp. 203-225.
- ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, Paz, "Las instituciones en la Constitución Europea: crónica de una reforma aplazada", en: Jorge PUEYO LOSA (Dir.), *Constitución y ampliación de la Unión Europea. Crisis y nuevos retos*, Santiago de Compostela, Tórculo Edicións, 2004, pp. 83-127.
- ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, Paz, "El sistema institucional en la Constitución Europea: ¿Más legitimidad, eficacia y visibilidad?", en: ALBERTI ROVIRA, Enoch, *El Proyecto de nueva Constitución europea: Balance de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004, pp. 131-202.
- ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, Paz, "Un nuevo equilibrio entre las instituciones: el Consejo Europeo y el Consejo de Ministros de la Unión Europea", *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 8, 1er semestre 2005, pp. 155-171.
- ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, Paz, "Gobernando la UE: la reforma de las instituciones en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa", en: VVAA, *La constitucionalización del proceso de integración europea*, Colección Escuela Diplomática nº 9, Madrid, Escuela Diplomática, AEPDIRI y BOE, 2005, pp. 23-51.

## Bibliografía

- APARICIO WILHELMI, Marco, "Repensar los topos del constitucionalismo. Cuestiones para el debate sobre el proceso constituyente europeo", en: GÓMEZ CORONA, Esperanza (Dir.), *Una Constitución para la ciudadanía europea*, Navarra, Aranzadi, 2004, pp. 51-67.
- ARCOS VARGAS, Maricruz, "El proceso constituyente: propuestas y actores", en: GÓMEZ CORONA, Esperanza (Dir.), *Una Constitución para la ciudadanía europea*, Navarra, Aranzadi, 2004, pp. 69-78.
- ARNDT, Feliz, BAST, Jürgen y von BOGDANDI, Armin, "Tipología de los actos en el Derecho de la Unión Europea: análisis empírico y estructuras dogmáticas en una presunta jungla", *Revista de Estudios Políticos*, nº 123, 2004, pp. 9-70
- ATTINÀ, Fulvio y ROSSI, Rosa (Eds.), *European Neighbourhood Policy: Political, Economic and Social Issues*, Catania, The Jean Monnet Centre "Euro Med", 2004.
- AZIZ, Miriam, "Some comments on the Draft Constitutional Treaty Provisions concerning Citizenship to the RSCAS/EUI Convention working Group on 19 March 2003", The Federal Trust for Education and Research, April 2003, en: <http://www.fedtrust.co.uk>
- AZPARREN LUCAS, Agustín, "El sistema jurisdiccional en la Constitución Europea", *Noticias de la Unión Europea*, nº 250, Noviembre 2005, pp. 59-62.
- BALAGUER CALLEJÓN, Francisco, "La Constitución Europea: forma y contenido, ciudadanos y Estados en la construcción del sistema de fuentes de la Unión Europea", *Revista de Derecho Político*, nº 64, 2005, pp. 121-142.
- BALDWIN, Richard y WIDGREN, Mika, "Decision-Making and the Constitutional Treaty: Will the IGC Discard Giscard", *CEPS Policy Brief* nº 37, August 2003, <http://www.ceps.be>.
- BALDWIN, Richard y WIDGREN, Mika, "Winners and Losers under Various Dual-Majority Voting Rules for the EU's Council of Ministers", *CEPS Policy Brief* nº 50, April 2004, <http://www.ceps.be>.
- BARBÉ, Esther y MESTRES, Laia, "The New EU's External Action: A significant step forward towards the EU's single voice?", *Observatorio de Política Exterior Europea, Working Paper* nº 56, Febrero de 2004
- BARBIER, Cécile, "Un Traité constitutionnel en quête de ses ultimes auteurs", *Demain l'Europe*, nº 23, Juillet 2004.
- BAST, Jürgen, "The Constitutional Treaty as a Reflexive Constitution", *German Law Journal*, vol. 6, nº 11, 2005, pp. 1430-1452, en: <http://www.germanlawjournal.com>.
- BEAUD, Olivier, LECHEVALIER, Arnaud, PERNICE, Ingolf y STRUDEL, Sylvie, *L'Europe en voie de Constitution. Pour un bilan critique des travaux de la Convention*, Bruxelles, Bruylant, 2004.
- BEGER, Nicolas, "Participatory Democracy: organised civil society and the "new" dialogue", *Towards an European Constitution: from Convention to IGC and beyond, International Conference, London, 1&2 July 2004*, en: <http://www.fedtrust.co.uk>.
- BELLAMY, Richard, "Which Constitution for what Kind of Europe? Three Models of European Constitutionalism", *The Federal Trust for Education and Research*, January 2003, en: <http://www.fedtrust.co.uk>.
- BELLAMY, Richard, "If you want an EU Constitution, then Let's Vote (and Vote No)", *EU Constitution Project Newsletter*, The Federal Trust, July 2004, p. 8, en: <http://www.fedtrust.co.uk>.
- BÉLORGEY, Gérard (Dir.), *La France, L'Europe... et maintenant?*, *Revue politique et parlementaire*, vol. 107, 2005, pp. 1-173
- BENEYTO, José M<sup>a</sup>, "El Proyecto de Constitución europea de la Convención y la emergencia del Gobierno europeo", *Real Instituto Elcano, Working Paper*, Septiembre 2003, en <http://www.realinstitutoelcano.org>

## Bibliografía

- BENOÎT-ROHMER, Florence, "Valeurs et droits fondamentaux dans la Constitution", *Revue Trimestrielle de Droit européen*, vol. 41, nº 2, avril-juin 2005, pp. 261-284.
- BERMANN, George A., "Ed: The European Union as a Constitutional Experiment", *European Law Journal*, vol. 10, nº 4, 2004, pp. 363-370.
- BERMEJO GARCÍA, Romualdo, "La cláusula de defensa mutua: ¿un paso adelante hacia una auténtica política de seguridad y defensa?", en: Consuelo RAMÓN CHORNET (Coord.), *La Política de Seguridad y Defensa en el Tratado Constitucional*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005, pp. 71-94.
- BIRKINSHAW, Patrick, "Supranationalism, the rule of law and constitutionalism in the Draft Union Constitution", *Queen's Papers on Europeanisation*, nº 5, 2003, en: <http://www.qub.ac.uk/ies/onlinepapers/poe.html>
- BIRKINSHAW, Patrick, "Constitutions, Constitutionalism and the State", *European Public Law*, vol. 11, nº 1, 2005, pp. 47-54.
- BLANCHET, Thérèse, "Les instruments juridiques de l'Union et la rédaction des bases juridiques: situation actuelle et rationalisation dans la Constitution", *Revue Trimestrielle de Droit européen*, vol. 41, nº 2, avril-juin 2005, pp. 319-344.
- BLANQUER, Jean-Michel, "Le projet de Constitution européenne. Entre pacte fédératif et ordre constitutionnel coopératif", *Revue du Droit Public*, nº 5, 2003, pp. 1275-1279.
- BLANKART, Charles B. y MUELLER, Dennis C. (Eds.), *A Constitution for the European Union*, London, The MIT Press, 2004.
- BLIN, C., "L'apport de la Constitution européenne à la politique commerciale de l'Union", *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne*, nº 485, février 2005, pp. 89-100.
- BLUMANN, Claude, "Quelques réflexions sur le projet de Constitution de l'Union européenne", *Revue du Droit Public*, nº 5, 2003, pp. 1269-1273.
- BLUMANN, Claude, "Les institutions de l'Union dans le cadre du Traité établissant une Constitution pour l'Europe", *Revue Trimestrielle de Droit européen*, vol. 41, nº 2, avril-juin 2005, pp. 345-374.
- BOGDANDI, Armin von, "The Prospect of a European Republic: what Europeans are voting for", *Common Market Law Review*, vol. 42, nº 4, 2005, pp. 913-941.
- BOGDANDI, Armin von y BAST, Jürgen, "El orden competencial vertical de la Unión Europea: contenido y perspectivas de reforma", en: GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y ALONSO GARCÍA, Ricardo (Dirs.), *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Seminario Internacional organizado por el Colegio Libre de Eméritos en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas en Madrid los días 6, 7 y 8 de noviembre de 2001, Madrid, Civitas, 2002, pp. 19-67
- BOGDANOR, Vernon, "A Constitution for a House without Windows", *EU Constitution Project Newsletter*, The Federal Trust, July 2004, en: <http://www.fedtrust.co.uk>.
- BOU FRANCH, Valentín y CERVERA VALLTERRA, María, *Estudios sobre la Constitución Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2006.
- BOU FRANCH, Valentín, "Hacia una política europea de seguridad y defensa", en: BOU FRANCH, Valentín y CERVERA VALLTERRA, María, *Estudios sobre la Constitución Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2006, pp. 91-134.
- BROWN, Tony, "Achieving Balance: Institutions and Member States", The Federal Trust, January 2004, en: <http://www.fedtrust.co.uk>.

- BRÚ PURÓN, Carlos M<sup>a</sup> (Dir.), *Exégesis conjunta de los Tratados vigentes y constitucional europeos*, Madrid, Thomson-Civitas, 2005.
- BRUNET, Cécile, "À la recherche d'un gouvernement européen", en: PHILIP, Christian y SOLDATOS, Panayotis, *La Convention sur l'avenir de l'Europe – essai d'évaluation du projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 91-124.
- BURGORGUE-LARSEN, Laurence, "Ombres et lumières de la constitutionnalisation de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne", *Cahiers de droit européen*, vol. 40, n<sup>o</sup> 5-6, 2004, pp. 663-690.
- BURGORGUE-LARSEN, Laurence, "Le Traité établissant une Constitution pour l'Europe au carrefour des ambivalences", en VV. AA., *L'intégration européenne au XXI<sup>e</sup> siècle. En hommage à Jacques Bourrinet*, Paris, La Documentation française, 2004, pp. 39-71.
- BURGORGUE-LARSEN, Laurence, *La Constitution européenne expliquée aux citoyens*, Paris, Hachette, 2005.
- BURGORGUE-LARSEN, Laurence y LEVADE, Anne, *Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Tome 2: La Charte des Droits fondamentaux de l'Union*, Bruxelles, Bruylant, 2005.
- CALONGE VELÁZQUEZ, Antonio, "Algunas cuestiones fundamentales de la Constitución para Europa: valores y objetivos", *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n<sup>o</sup> 8, 1er semestre 2005, pp. 71-84.
- CAMPINS ERITJA, Mar, *La Constitución Europea: entre lo intergubernamental y lo supranacional*, Barcelona, Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de Barcelona, 2005.
- CANTARO, Antonio, *Europa soberana: la Constitución de la Unión entre guerra y derechos*, Barcelona, El Viejo Topo, 2006.
- CANTOS, Isabel, "El referéndum francés de ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, de 29 de mayo de 2005", *Revista de Derecho Público*, n<sup>o</sup> 65, 2006, pp. 257-289.
- CARDONA LLORENS, Jorge, "Significado de la Constitución Europea en el largo proceso de integración", en: PIZARROSO QUINTERO, Alejandro y DE MIGUEL CANUTO, Ana (Coords.), *El debate sobre la Constitución europea en España: actas de las jornadas "Hacia la Constitución Europea"*, Valencia, Biblioteca Valenciana, 2005, pp. 201-217.
- CARNERO GONZÁLEZ, Carlos, "Significado de la Constitución Europea", *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n<sup>o</sup> 8, 1er semestre 2005, pp. 13-17.
- CARNERO, Carlos, MARTÍNEZ-IGLESIAS, M<sup>a</sup> José y SUÁREZ, Ramón, *La Constitución europea: manual de instrucciones*, Madrid, Espejo de Tinta, 2005.
- CARRERA HERNÁNDEZ, F. Jesús, "Simplificación de los instrumentos jurídicos en el Proyecto de Tratado constitucional", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n<sup>o</sup> 16, 2003, pp. 1041-1063.
- CARRUTHERS, Stephen, "Beware of lawyers bearing gifts: a critical evaluation of the proposals on fundamental rights in the EU Constitutional Treaty", *European Human Rights Law Review*, n<sup>o</sup> 4, 2004, pp. 424-235.
- CARTABIA, Marta, DE WITTE, Bruno y PÉREZ TREMPES, Pablo (Dirs.), *Constitución europea y Constituciones nacionales*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005.
- CEBADA ROMERO, Alicia, "La naturaleza jurídica de la Unión Europea: una contribución al debate sobre su personalidad jurídica a la luz de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n<sup>o</sup> 14, enero-abril 2003, pp. 281-304.

- CERVERA VALLTERRA, Marta, "Los procedimientos de revisión del Tratado Constitucional europeo", en: BOU FRANCH, Valentín y CERVERA VALLTERRA, María, *Estudios sobre la Constitución Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2006, pp. 271-302.
- CHALTIEL, Florence, "Réflexions sur la République européenne (les donnés et les perspectives avant et après l'accord du 18 juin 2004)", *Petites affiches*, vol. 393, nº 144, 20 juillet 2004, pp. 3-11.
- CHÁVARRI, Antonio, *Respuestas a la Constitución Europea*, Madrid, FOCA, 2004.
- CHAVES GIRALDO, Pedro (Coord), *La Constitución destituyente de Europa: Razones para otro debate constitucional*, Madrid, Catarata, 2005.
- CHITI-BATELLI, Andrea, "Où va l'Union européenne? Considérations d'un fédéraliste déçu", *L'Europe en Formation*, nº 2, 2005, pp. 27-42.
- CHOPIN, Thierry, "Conseil européen (17-18 juin 2004): quelle Constitution pour l'Europe?", *Fondation Robert Schuman*, Synthèse nº 139, Juin 2004, en: <http://www.robert-schuman.org>.
- CHOPIN, Thierry, "La Convention: un moment constituant pour l'Europe?", *Politique étrangère*, nºs 3-4, 2003, pp. 1-11.
- CHRISTIANSEN, Thomas, "Constitutionalising the European Union", *EU Constitution Project Newsletter*, The Federal Trust, July 2004, pp. 7-8, en: <http://www.fedtrust.co.uk>.
- CHUECA SANCHO, Angel G, "Los derechos fundamentales en la Constitución para Europa: las principales carencias de su constitucionalización", *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 8, 1er semestre 2005, pp. 85-102.
- CHURCH, Clive H. y PHINNEMORE, David, *Understanding the European Constitution. An Introduction to the EU Constitutional Treaty*, London, Routledge, 2006.
- CLAPIÉ, Michel, "Traité ou Constitution? Á propos du projet de Constitution de l'Union européenne", *Le Dalloz*, année 180, avril 2004, pp. 1176-1179.
- CLASSEN, Claus Dieter, "The Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe: a contribution to the improvement of transparency, proximity and efficiency in the EU", *German Yearbook of International Law*, vol. 46, 2003, pp. 323-352.
- CLOSA MONTERO, Carlos y FERNÁNDEZ SOLA, Natividad (Coords.), *La Constitución de la Unión Europea*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005.
- COHEN-JONATHAN, Gerard y DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, Jacqueline, *Constitution européenne, démocratie et droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2003.
- CONSTANTINESCO, Vlad, "Les compétences et le principe de subsidiarité", *Revue Trimestrielle de Droit européen*, vol. 41, nº 2, avril-juin 2005, pp. 305-318.
- CONSTANTINESCO, Vlad, "La citoyenneté de l'Union: une «vraie» citoyenneté?", en: Lucia Serena ROSSI (Dir.), *Vers une nouvelle architecture de l'Union européenne. Le projet de Traité-Constitution*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 203-217.
- CONSTANTINESCO, Vlad, GAUTIER, Yves y VALÉRIE, Michel (Dirs.), *Le Traité établissant une Constitution pour l'Europe: analyses et commentaires*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 2005.
- COSTA, Jean-Paul, "La Convention européenne des droits de l'homme, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et la problématique de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention", *European University Institute (Florence) Law Department*, 2004, en: <http://www.iue.it>
- COUTRON, Laurent, GAILLARD, Marion y TRONQUOY, Philippe, *L'Union européenne et le projet de Constitution*, Paris, La Documentation Française, 2004.

## Bibliografía

- COWGILL, A.A. Y COWGILL, A.W., *An analysis of the Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe*, London, British Management Data Foundation, 2003.
- CRAIG, Paul, "What Constitution does Europe need? The House that Giscard Built: Constitutional Rooms with a View", *The Federal Trust*, August 2003, en: <http://www.fedtrust.co.uk>.
- CRAIG, Paul, "The Constitutional Treaty: Legislative and Executive Power in the Emerging Constitutional Order", *EUI Working Paper Law*, nº 7, 2004, en: <http://www.iue.it>.
- CREMONA, Marise, "The Draft Constitutional Treaty: External Relations and External Action", *Common Market Law Review*, vol 40, nº 6, December 2003, pp. 1347-1366.
- CREMONA, Marise, "The Union as a Global Actor: Roles, Models and Identity", *Common Market Law Review*, vol 41, nº 2, April 2004, pp. 553-573.
- CRUM, Ben, "Towards Finality? A Preliminary Assessment of the achievements of the European Convention", *ARENA Working Papers*, nº 4, 2003, en: <http://www.arena.uio.no>.
- CRUZ VILLALÓN, Pedro, *La Constitución inédita. Estudios ante la constitucionalización de Europa*, Madrid, Trotta, 2004.
- CURTIN, Deirdre, GRILLER, Stefan, PRECHAL, Sacha y DE WITTE, Bruno (Eds.), *The Emerging Constitution of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2004.
- CURTIN, Deirdre, KELLERMANN, Alfred E. y BLOCKMANS, Steven (Eds.), *The EU Constitution, the Best Way Forward?*, The Hague, Asser Press, 2005.
- DANN, Philipp, "Thoughts on a Methodology of European Constitutional Law", *German Law Journal*, vol. 6, nº 11, 2005, pp. 1450-1473, en: <http://www.germanlawjournal.com>.
- DASHWOOD, Alan, "The Relationship between the Member States and the European Union/European Community", *Common Market Law Review*, vol 41, nº 2, April 2004, pp. 355-382.
- DASHWOOD, Alan y JOHNSTON, Angus, "The Institutions of the Enlarged EU under the Regime of the Constitutional Treaty", *Common Market Law Review*, vol 41, nº 6, December 2004, pp. 1481-1518.
- DAVIES, Gareth, "The post-Laeken division of competences", *European Law Review*, vol. 28, nº 5, 2003, pp. 686-698.
- DAY, Stephen y SHAW, Jo, *Transnational Political Parties and the Constitution of Europe*, London, Hart, 2005.
- DE BÚRCA, Gráinne y SCOTT, Joanne, *Constitutional Change in the EU: from uniformity to flexibility?*, Oxford, Hart, 2000.
- DE BÚRCA, Gráinne, "The constitutional challenge of new governance in the European Union", *European Law Review*, vol. 28, nº 6, 2003, pp. 814-839.
- DE BÚRCA, Gráinne y ASCHENBRENNER, Jo Beatrix, "European Constitutionalism and the EU Charter of Fundamental Rights", *Columbia Journal of European Law*, vol. 9, nº 3, 2003, pp. 355-382.
- DE BÚRCA, Gráinne, *The European Union Constitution*, Groningen, Europa Law Publishing, 2005.
- DE CASTRO RUANO, José Luis, "La Constitución Europea y los nuevos desarrollos en la Política Exterior y de Seguridad Común", en: Kepa SODUPE CORCUERA (Dir.), *La Constitución Europea. Un análisis de sus aspectos fundamentales*, Leioa, UPV-EHU, 2005, pp. 189-224.
- DE GUCHT, Karel, "The European Commission: Countdown to Extinction?", *European Integration*, Vol. 25, nº 2, June 2003, pp. 165-168.
- DE MIGUEL, Josu, "La dialéctica entre la democracia representativa y participativa en el orden constitucional de la Unión Europea", *Revista de Derecho Político*, nº 64, 2005, pp. 211-238.



- DE PALACIO, Ana, "La Convención Europea, un gran avance", *Política Exterior*, nº 91, 2003, pp. 91-103.
- DE PONCINS, Étienne, *Vers une Constitution européenne. Texte commenté du projet de traité constitutionnel établi par la Convention européenne*, Paris, Editions 10/18, 2003.
- DE PONCINS, Étienne, *La Constitution européenne en vingt-cinq clefs*, Paris, Lignes de repères, 2005.
- DE SCHOUTHEETE Philippe y WALLACE, Helen, "Le Conseil européen", *Groupement d'études et de recherches Notre Europe*, Research and European Issues, nº 19, Septembre 2002
- DEL VALLE GÁLVEZ, Alejandro, "Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y Tratado constitucional", *Noticias de la Unión Europea*, nº 250, Noviembre 2005, pp. 111-121.
- DEL VALLE GÁLVEZ, Alejandro, "Extranjería y Tratado Constitucional para Europa", en: *Libro en homenaje al Profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, Sevilla, Universidad de Córdoba, Universidad de Sevilla y Universidad de Málaga, 2005, pp. 1349-1356.
- DEHOUSSE, Franklin y otros, "The Convention's Draft Constitutional Treaty: old wine in a new bottle?", *Studia Diplomatica*, Vol. 56, nº 1-2, 2003, pp. 1-189.
- DEHOUSSE, Franklin, COUSSENS, Wouter y GREVI, Giovanni, "Integrating Europe: Multiple speeds – One direction?", *European Policy Centre Working Paper*, April 2004, en: <http://www.theepc.net>
- DEHOUSSE, Franklin y COUSSENS, Wouter, "Le Traité constitutionnel de la Convention pour l'Europe: un nouveau pas pour l'intégration européenne?", *Courrier hebdomadaire du CRISP*, nº 1808-1809, 2003.
- DEHOUSSE, Franklin, COUSSENS, Wouter, GARCÍA, Jordi y VAN DEN BRÛLE, Pierre, "Les résultats de la Conférence Intergouvernementale 2003-2004: une évaluation à la lumière du projet établi par la Convention", *Courrier hebdomadaire du CRISP*, nº 1847, 2004, pp. 5-38.
- DEHOUSSE, Renaud, "Beaucoup de bruit pour presque rien?", *L'Europe en formation*, nº 4, 2004, pp. 13-30.
- DEHOUSSE, Franklin y COUSSENS, Wouter, "El Tratado Constitucional de la Convención para Europa: un texto demasiado convencional", en: José VIDAL-BENEYTO (Coord.), *El reto constitucional de Europa*, Madrid, Dykinson, 2005, pp. 27-72.
- DEHOUSSE, Renaud, MAURER, Andreas, NESTOR, Jean, QUERMONNE Jean-Louis, "La nouvelle architecture institutionnelle de l'Union européenne: une troisième voie franco-allemande?", *Groupement d'études et de recherches Notre Europe*, Études et Recherches, nº 23, Avril 2003.
- DE WITTE, Bruno, "La dimensión nacional de la reforma de los Tratados Europeos: evolución y debates recientes", en: Marta CARTABIA, Bruno DE WITTE y Pablo PÉREZ TREMPES (Dir.), *Constitución Europea y Constituciones Nacionales*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005, pp. 193-217.
- DE WITTE, Bruno, "Entrée en vigueur et révision du Traité constitutionnel", en: Lucia Serena ROSSI (Dir.), *Vers une nouvelle architecture de l'Union européenne. Le projet de Traité-Constitution*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 77-98.
- DÍAZ CÓRDOBA, Eloísa, *El fraude de Europa: una Constitución sin ciudadanos*, Córdoba, Almazara, 2005.
- DIEZ-PICAZO, Luis, "Treaty or Constitution? The Status of the Constitution for Europe", *Altneland: The EU Constitution in a Contextual Perspective*, Jean Monnet Working Paper, nº 5, 2004, en: <http://www.jeanmonnetprogram.org>.

- DÍEZ-PICAZO, Luis María, *Constitucionalismo de la Unión Europea*, Madrid, Civitas, 2002, pp. 81-110.
- DÍEZ-HOCHLEITNER, Javier, "El futuro sistema competencial comunitario: algunas propuestas de reforma", en: GARCÍA DE ENTERRIA, Eduardo y ALONSO GARCÍA, Ricardo (Dirs.), *La encrucijada constitucional de la Unión Europea, Seminario Internacional organizado por el Colegio Libre de Eméritos en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas en Madrid los días 6, 7 y 8 de noviembre de 2001*, Madrid, Civitas, 2002, pp. 85-102
- DI FABIO, Udo, "Some remarks on the allocation of competences between the European Union and its Member States", *Common Market Law Review*, vol. 39, 2002, pp. 1289-1301.
- DI FABIO, Udo, "The European Constitutional Treaty: An Analysis", *German Law Journal*, vol. 5, nº 8, 2004, pp. 945-956, en: <http://www.germanlawjournal.com>.
- DIMITRAKOPOULOS, G. y KREMLIS, G. (Eds.), *A New Constitutional Settlement for the European Union*, Bruxelles, Bruylant, 2004.
- DIMITRAKOPOULOS, Dyonissis y KASSIM, Hussein, "Deciding the future of the European Union: Preference Formation and Treaty Reform", *Comparative European Politics*, Vol. 2, nº 3, 2004, pp. 241-260.
- DOBSON, Lynn y FØLLESDAL, Andreas, *Political Theory and the European Constitution*, London, Routledge, 2004.
- DOBSON, Lynn, "As the dust settles: legitimacy and democracy", *EU Constitution Project Newsletter, The Federal Trust*, July 2004, pp. 8-9, en: <http://www.fedtrust.co.uk>.
- DONNELLY, Brendan, "After the European Council, a referendum to win", *EU Constitution Project Newsletter, The Federal Trust*, July 2004, p. 15, en: <http://www.fedtrust.co.uk>.
- DONY, Marianne y BRIBOSIA, Emmanuelle (Eds.), *Commentaire de la Constitution de l'Union européenne*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2005.
- DOUGAN, Michael, "The Convention's Draft Constitutional Treaty: A 'Tidying-Up Exercise' That Needs Some Tidying-Up Of Its Own", *The Federal Trust*, August 2003, en: <http://www.fedtrust.co.uk>.
- DOUGAN, Michael, "Assessing the 'Legal Legitimacy' of the Draft Constitutional Treaty", *Strategy Paper, CONVEU 30, Instituto alemán de política internacional*, 2003, en: <http://www.swp-berlin.org>.
- DOUGAN, Michael, "The Convention's Draft Constitutional Treaty: bringing Europe closer to its lawyers?", *European Law Review*, December 2003, pp. 763-793.
- DU MOULIN, André, "La Belgique et le Groupe des Quatre en matière de défense", *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, nº 1862-1863, 2004.
- DUFF, Andrew, "A Liberal Reaction to the European Convention and the Intergovernmental Conference", *The Federal Trust for Education and Research*, July 2003, en: [http://www.fedtrust.co.uk/eu\\_constitution](http://www.fedtrust.co.uk/eu_constitution).
- DUHAMEL, Olivier, *Pour l'Europe*, Paris, Editions du Seuil, 2003.
- DUKE, Simon "The Convention, the Draft Constitution and External Relations: Effects and Implications for the EU and its International Role", *European Institute of Public Administration*, September 2003.
- DURAO BARROSO, Jose Manuel, *Speech at the Joint Parliamentary Meeting on the "Future of Europe"*, Brussels, 9 May 2006, en: <http://ec.europa.eu>
- DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, Jacqueline, "The European Union and the individual: fundamental rights in the Draft Constitutional Treaty", *Common Market Law Review*, Vol. 41, nº 2, 2004, pp. 345-354.



- DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, Jacqueline (et al.), "La Constitution européenne en débat", *Regards sur l'actualité*, nº 307, 2005.
- EECKHOUT, Piet, *External Relations of the European Union: legal and constitutional foundations*, Oxford, Oxford University Press, 2004.
- ELEFTHERIADIS, Pavlos, "Constitution or Treaty", *Towards an European Constitution: from Convention to IGC and beyond, International Conference, London, 1&2 July 2004*, en: <http://www.fedtrust.co.uk>.
- EMMANOULIDIS, Janis A. y GIERING, Claus, "Light and Shade. An Evaluation of Convention's Proposals", *EU Reform Spotlight* nº 8, 2003, en: <http://www.eu-reform.de>.
- EMMANOULIDIS, Janis A. y FISCHER, Thomas, "Answering the Question of Power from a European Perspective. A Comparison between the Voting Procedures of Nice and the Convention's Draft Constitution", *EU Reform Spotlight* nº 4, 2003, en: <http://www.eu-reform.de>.
- ENGUÍDANOS WEYLER, Ana, "Las regiones y la Constitución Europea", en: BOU FRANCH, Valentín y CERVERA VALLTERRA, María, *Estudios sobre la Constitución Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2006, pp. 63-90.
- ERIKSEN, Erik Odvar, FOSSUM, John Erik y MENÉNDEZ, Agustín José, *Developing a Constitution for Europe*, London, Routledge, 2004.
- ERIKSEN, Erik Odvar, FOSSUM, John Erik y MENÉNDEZ Agustín José, *The European Constitution: the Rubicon Crossed?*, Arena Report Nº 3/05, Oslo, Arena, 2005.
- ERIKSEN, Erik Odvar, FOSSUM, John Erik, "Closing the EU's legitimacy gap?", en: ERIKSEN, Erik Odvar, FOSSUM, John Erik y MENÉNDEZ Agustín José, *The European Constitution: the Rubicon Crossed?*, Arena Report Nº 3/05, Oslo, Arena, 2005, pp. 65-95.
- ESCOBAR HERNÁNDEZ, Concepción, "Los Derechos Humanos en el Proyecto de Constitución Europea: breve nota introductoria", *Revista General de Derecho Europeo*, nº 3, 2004, en: <http://www.iustel.com>.
- ESTEVE, Francina y PI, Montserrat, *La proyección exterior de la Unión Europea en el Tratado Constitucional ¿mejora o maquillaje?*, Barcelona, Fundación CIDOB, 2005.
- EVERTS, Steven y KEOHANE Daniel, "The European Convention and EU Foreign Policy: Learning from Failure", *Centre for European Reform*, 2 September 2003.
- FABRY, Elvire y LEBAS, Colombar, "Trois scénarios pour une PESD", *Politique Étrangère*, nº 5, 2005, pp. 285-295.
- FARAMIÑÁN GILBERT, Juan Manuel, "Comentarios sobre la Constitución Europea", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 9, 2005, en: <http://www.reei.org>.
- FÉRAL, Pierre-Alexis, "Retour de force du principe de subsidiarité dans le traité constitutionnel: de nouvelles responsabilités por les parlements nationaux?", *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne*, nº 481, 2004, pp. 496-499.
- FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, Juan, "Las regiones en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa", *Noticias de la Unión Europea*, nº 250, Noviembre 2005, pp. 81-92.
- FERNÁNDEZ SOLA, Natividad, "La política exterior y la proyección externa de la Unión Europea. Impacto de los trabajos de la Convención Europea", *Revista de Estudios Políticos*, nº 119, enero-marzo 2003, pp. 381-416
- FERNÁNDEZ SOLA, Natividad "La Política de Seguridad y Defensa como elemento constitucional de la Unión Europea", *Revista General de Derecho Europeo*, nº 2, 2003, en: <http://www.iustel.com>

- FERNÁNDEZ TOMÁS, Antonio F., "Constitución Europea y terrorismo", en: BOU FRANCH, Valentín y CERVERA VALLTERRA, María, *Estudios sobre la Constitución Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2006, pp. 135-178.
- FIGUERUELO BURRIEZA, Ángela, "El Tratado Constitucional a la luz de los principios del moderno constitucionalismo", *Revista de Derecho Político*, nº 64, 2005, pp. 49-120.
- FLECHA ANDRÉS, José Román y GARCÍA NICOLÁS, Cristina (Coords.), *La Constitución Europea: Un texto para nuevas realidades*, Salamanca, Universidad Pontificia de Salamanca-Instituto de Estudios Europeos y Derechos Humanos, 2006.
- FØLLESDAL, Andreas, "Achieving Stability? Forms and Arenas of Institutional and National Balances in the Draft Constitutional Treaty", *The Federal Trust*, March 2004, en: <http://www.fedtrust.co.uk>.
- FOSSUM, John Erik y MENÉNDEZ Agustín José, "Still adrift the Rubicon? The Constitutional Treaty Assessed", en: ERIKSEN, Erik Odvar, FOSSUM, John Erik y MENÉNDEZ, Agustín José, *The European Constitution: the Rubicon Crossed?*, Arena Report Nº 3/05, Oslo, Arena, 2005, pp. 97-143.
- FOURNIÉ, François, "Les aspects financiers de la Constitution européenne", *Revue Trimestrielle de Droit européen*, vol. 41, nº 2, avril-juin 2005, pp. 375-410.
- FREAL, Raymond, "Providing a Constitutional Framework for Withdrawal from the EU: Article 59 of the Draft European Constitution", *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 53, nº 2, April 2004, pp. 407-428.
- FUENTETAJA PASTOR, Jesús Angel, "Función ejecutiva y Constitución Europea", *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 8, 1er semestre 2005, pp. 195-211.
- GABAGLIO, Emilio, "Imperfecta pero inesperada", *Cuadernos Internacionales de Información Sindical "La Constitución Europea: de la Convención a la Conferencia Sindical"*, 2003, pp. VII-X.
- GARCÍA DÍAZ, Miguel Angel, "Los principios sociales en la Constitución de la Unión Europea", *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 8, 1er semestre 2005, pp. 213-227.
- GARCÍA SERVERT, Rubén, "Las cláusulas de solidaridad y de asistencia en la Constitución Europea", *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 34, 2006, pp. 65-88.
- GIL IBÁÑEZ, Alberto J., "Principio de primacía del Derecho europeo y Constitución española: límites y consecuencias de la cesión de soberanía tras la nueva Constitución europea", *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, nº 332, 2004, pp. 3-16
- GIL IBÁÑEZ, Alberto J., "Nueva tipología y jerarquía normativa en la Constitución Europea", *Noticias de la Unión Europea*, nº 250, Noviembre 2005, pp. 63-80.
- GIL-ROBLES, José María, "El modelo económico y social europeo", en: PIZARROSO QUINTERO, Alejandro y DE MIGUEL CANUTO, Ana (Coords.), *El debate sobre la Constitución europea en España: actas de las jornadas "Hacia la Constitución Europea"*, Valencia, Biblioteca Valenciana, 2005, pp. 23-34.
- GIL-ROBLES, José María, "The European Parliament and the draft Constitution", en: Georgios DIMITRAKOPOULOS y Georgios KREMLIS (Eds.), *A New Constitutional Settlement for the European Union*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 129-136.
- GILLINGHAM, John, *Design for a New Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.
- GIRÓN LARRUCEA, José A., "Caracteres esenciales del proyecto de Tratado Constitucional mediante el que se propone la Constitución Europea", *Noticias de la Unión Europea*, nº 232, may 2004, pp. 31-36.

## Bibliografía

- GISCARD D'ESTAING, Valéry, *Present la Constitution pour l'Europe*, Paris, Editions Albin Michel, 2003.
- GISCARD D'ESTAING, Valéry, *Constitution européenne et sécurité internationale*, Les Cahiers de la PESC nº 4, Paris, Economica, 2004.
- GNESOTTO, Nicole, "La PESC en antidote", *Bulletin de l'Institut européen de Sécurité*, nº 16, Octubre 2005
- GÓMEZ CORONA, Esperanza (Dir.), *Una Constitución para la ciudadanía europea*, Navarra, Aranzadi, 2004.
- GRARD, Loïc, "«Traité constitutionnel», une réalité juridique", *Revue du Droit Public*, nº 5, 2003, pp. 1259-1263.
- GREVI, Giovanni, "A 'flexible' Constitutional Treaty", *EU Constitution Project Newsletter*, The Federal Trust, July 2004, en: <http://www.fedtrust.co.uk>.
- GROPPI, Tania, "La codificación de los derechos en la Constitución Europea", *Revista de Derecho Político*, nº 65, 2006, pp. 27-60.
- GROSCLAUDE, Laurence, "La clause de retrait du Traité établissant une Constitution pour l'Europe: réflexions sur un possible marché de dupes", *Revue Trimestrielle de Droit européen*, vol. 41, nº 2, avril-juin 2005, pp. 533-548.
- GUILD, Elspeth, "Crime and the EU's Constitutional Future in an Area of Freedom, Security and Justice", *European Law Journal*, vol. 10, nº 2, March 2004, pp. 218-234.
- GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo, "La reforma de las instituciones en el proyecto de Tratado constitucional presentado por la Convención (2003)", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 16, Septiembre-Diciembre 2003, pp. 897-941.
- GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo, "El sistema institucional de la Unión en el Tratado que establece una Constitución para Europa (2004)", *Anuario de Derecho Internacional*, vol. XX, 2004, pp. 111-172.
- GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo, "De la ineludible «flexibilidad» en el futuro de la Unión", en: VVAA, *La constitucionalización del proceso de integración europea*, Colección Escuela Diplomática nº 9, Madrid, Escuela Diplomática, AEPDIRI y BOE, 2005, pp. 153-167.
- GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo, "España ante la Constitución Europea", en: BOU FRANCH, Valentín y CERVERA VALLTERRA, María, *Estudios sobre la Constitución Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2006, pp. 45-61.
- GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo, "La política común de seguridad y defensa de la Unión Europea en el contexto del derecho internacional sobre el uso de la fuerza armada", *Tiempo de Paz*, nº 81, verano 2006, pp. 69-91.
- HARTWIG, Ines y NICOLAIDES, Phedon, "Elusive solidarity in an Enlarged European Union", *Eipascope*, nº 3, 2003, pp. 19-25, en: <http://www.eipa.nl>
- HABERMAS, Jürgen, "Por qué Europa necesita una Constitución", *New Left Review*, nº 11, nov-dec. 2001, pp. 5-25.
- HERBST, Jochen, "Observations on the Right to Withdraw from the European Union: Who are the 'Masters of the Treaties?', *German Law Journal*, vol. 6, nº 11, 2005, pp. 1756-1760, en: <http://www.germanlawjournal.com>.
- HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, Miguel, "El Estado 'integrado' ¿señor o miembro de la UE?", *Política Exterior*, vol. 18, nº 100, 2004, pp. 127-136.
- HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, Miguel, "La respuesta constitucional a la integración europea", *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 73, enero-abril 2005, pp. 239-254.

- HINOJOSA MARTÍNEZ, Luis Miguel, *El reparto de competencias entre la Unión Europea y sus Estados miembros*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2006.
- HÖRETH, Markus, "When Dreams Come True: The Role of Powerful Regions in Future Europe", *ZEI Discussion Paper*, nº C 121, 2003
- HOWORTH, Jolyon, "The European Draft Constitutional Treaty and the Future of the European Defence Initiative: A Question of Flexibility", *European Foreign Affairs Review*, vol. 9, nº 3, 2004, pp. 483-508.
- HUGHES, Kirsty, "A Dynamic and Democratic EU or Muddling through Again? Assessing the EU's Draft Constitution", *EPIN Working Paper*, nº 8, July 2003, en: <http://www.epin.org/>.
- HUGHES, Kirsty, "A new division of power in the EU?", *EU Constitution Project Newsletter*, The Federal Trust, July 2004, pp. 12-13, en: <http://www.fedtrust.co.uk>.
- HURRELMANN, Achim, "European Constitutionalism and Social Integration", *Towards an European Constitution: from Convention to IGC and beyond, International Conference, London, 1&2 July 2004*, en: <http://www.fedtrust.co.uk>.
- JACOBS, Francis G., "The evolution of European legal order", *Common Market Law Review*, vol 41, nº 2, April 2004, pp. 303-316.
- JACQUÉ, Jean-Paul, "De la Convention à la Conférence Intergouvernementale, le projet de la Convention à l'épreuve des réalités politiques", *Revue Trimestrielle de Droit européen*, vol. 41, nº 2, avril-juin 2005, pp. 227-242.
- JACQUÉ, Jean-Paul, "Les dispositions générales et finales du Traité établissant une Constitution pour l'Europe", *Revue Trimestrielle de Droit européen*, vol. 41, nº 2, avril-juin 2005, pp. 549-556.
- JACQUÉ, Jean-Paul, "The Principle of Institutional Balance", *Common Market Law Review*, vol 41, nº 2, April 2004, pp. 383-392.
- JAN, Pascal, "La Constitution européenne: l'an I d'une Fédération européenne d'États-nations", *Revue du Droit Public*, nº 5, 2003, pp. 1253-1257.
- JEANBART, Bruno, "Les opinions publiques face au traité constitutionnel", *Politique Étrangère*, nº 2, 2005, pp. 273-283.
- JEFFERY, Charlie, *The Europe of the Regions. From Maastricht to Nice*, Queen's Papers on Europeanisation, nº 7, 2002.
- JEFFERY, Charlie, "Regions and the future of Europe. EU-Member State-Region: Finding the Right Architecture", *EU Reform Convention Spotlight* nº 2, 2003, en: <http://www.eu-reform.de>
- JEFFERY, Charlie, "Regions and the European Union. Letting them in and leaving them alone", *Towards an European Constitution: from Convention to IGC and beyond, International Conference, London, 1&2 July 2004*, en: <http://www.fedtrust.co.uk>.
- JIMENA QUESADA, Luis, "Perfiles constitucionales del Consejo en el Tratado de Roma de 29 de octubre de 2004", *Revista de Derecho Político*, nº 64, 2005, pp. 143-182.
- JIMENA QUESADA, Luis y ALEGRE MARTÍNEZ, Miguel Angel, *Fundamentos constitucionales de la Unión Europea*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2006.
- JOERGES, Christian, "Que reste-t-il de la Constitution économique européenne après la constitutionalisation de l'Europe? – Une rétrospective mélancolique", *Cahiers européens de Sciences-Po*, nº 1, 2005, en: <http://www.portedeurope.org>.
- JOERGES, Christian y RÖDL, Florian, "Social Market Economy as Europe's Social Model?", *EUI Working Paper Law*, nº 8, 2004, en: <http://www.iue.it>
- JOERGES, Christian, "¿Qué tiene de social-demócrata la Constitución Económica Europea?", *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 73, enero-abril 2005, pp. 9-53.

- JUSTE RUIZ, José, "Constitución española y Constitución Europea", en: BOU FRANCH, Valentín y CERVERA VALLTERRA, María, *Estudios sobre la Constitución Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2006, pp. 15-36.
- KAROLEWSKI, Pawel, "Constitutionalization of the Common Foreign and Security Policy of the European Union: Implications of the Constitutional Treaty", *German Law Journal*, vol. 6, nº 11, 2005, pp. 1645-1666, en: <http://www.germanlawjournal.com>.
- KEATING, Michael, "European Integration and the Nationalities Question", *Politics and Society*, vol. 32, nº 3, September 2004, pp. 367-388.
- KERR, John, "Best on offer", *EU Constitution Project Newsletter*, The Federal Trust, July 2004, pp. 9-10, en: <http://www.fedtrust.co.uk>.
- KIRSCH, Werner, "What is a Fair Distribution of Power in the Council of Ministers of the EU?", *CEPS Article*, June 2004, en: <http://www.ceps.be>.
- KLABBERS, Jan y LEINO, Päivi, "Death by Constitution? The Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe", *German Law Journal*, vol. 4, nº 12, pp. 1293-1305, en: <http://www.germanlawjournal.com>.
- KLEIN Nadia y WESSELS, Wolfgang, "A `saut constitutionnel´ out of an intergovernmental trap?", en: Lenka ROVNÁ y Wolfgang WESSELS, *EU Constitutionalisation: From de Convention to the Constitutional Treaty 2002-2005. Anatomy, Analysis, Assessment*, Prague, Europeum Instituto for European Policy, 2006, pp. 197-233.
- KNOWLES, Vande y THOMSON-POTTEBOHM, Silke, "The UK, Germany and ESDP: developments at the Convention and the IGC", *German Politics*, vol. 13, nº 4, December 2004, pp. 581-604.
- KOKOTT, Juliane y RÜTH, Alexandra, "The European Convention and its Draft Treaty establishing a Constitution for Europe: Appropriate Answers to the Laeken Questions?", *Common Market Law Review*, Vol. 40, nº 5, 2003, pp. 1315-1345.
- KOOPMANS, Tim, "Rethinking the Institutional System", en: Jaap W. de ZWAAN, Jan A. JAANS, Frans A. NELISSEN y Steven BLOCKMANS (Eds.), *The European Union: an Ongoing Process of Integration. Liber Amicorum Alfred E. Kellermann*, The Hague, Asser Press, 2004, pp. 23-34.
- KORNOBIS-ROMANOWSKA, Dagmara, "Developments in the Area of Freedom, Security and Justice brought about by the Constitutional Treaty", *German Law Journal*, vol. 6, nº 11, 2005, pp. 1623-1639, en: <http://www.germanlawjournal.com>.
- KÜHNHARDT, Ludger, "From National Identity to European Constitutionalism. European Integration: The first fifty years", *ZEI Discussion Paper*, Nº C 141, 2004.
- KUIJPER, Peter Jan, "The evolution of third pillar from Maastricht to the European Constitution: institutional aspects", *Common Market Law Review*, Vol. 41, nº 2, 2004, pp. 609-625.
- KUMM, Mattias, "To be a European citizen: Constitutional Patriotism and the Treaty Establishing a Constitution for Europe", *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 74, mayo-agosto 2005, pp. 9- 62.
- KWIECIÉN, Roman, "The Primacy of European Union Law over National Law Under the Constitutional Treaty", *German Law Journal*, vol. 6, nº 11, 2005, pp. 1480-1495, en: <http://www.germanlawjournal.com>.
- LABAYLE, Henri, "L'Espace de liberté, sécurité et justice dans la Constitution pour l'Europe", *Revue Trimestrielle de Droit européen*, vol. 41, nº 2, avril-juin 2005, pp. 437-474.
- LAMOUREUX, François, "Projet de Constitution: de la nécessité d'organiser une "arrière-garde"", *Revue du droit de l'Union européenne*, nº 4, 2003, pp. 807-811.

- LADENBURGER, Clemens, "Introductory Comments on the Convention Method, and on Some Features of an Improved Constitutional Charter", en: Luis ORTEGA (Ed.), *Studies on European Public Law. The Europeanization of Public Law and the European Constitution*, Valladolid, Lex Nova, 2005, pp. 131-180.
- LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki, "La democracia representativa y las Regiones en el Proyecto de Constitución Europea", *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 30, 2004, pp. 57-74.
- LAURSEN, Finn, "The Convention's Draft Constitutional Treaty: Towards a more federal EU?", *L'Europe en formation*, nº 2, 2003, pp. 59-76.
- LAUVAUX, Philippe, "Le modèle constitutionnel européen", en: Paul MAGNETTE, *La constitution européenne*, Bruxelles, Éditions de l'Université Libre de Bruxelles, 2000, pp.19-32.
- LAYER, F., "Le rôle collectif des parlements nationaux dans l'Union européenne: une réponse du déficit démocratique", *Petites Affiches*, 28 dec. 2001, nº 259.
- LENAERTS, Koen, "The Structure of the Union According to the Draft Constitution for Europe", en: Jaap W. de ZWAAN, Jan A. JAANS, Frans A. NELISSEN y Steven BLOCKMANS (Eds.), *The European Union: an Ongoing Process of Integration. Liber Amicorum Alfred E. Kellermann*, The Hague, Asser Press, 2004, pp. 3-22.
- LENAERTS, Koen, BINON, Jean-Marc y VAN NUFFEL, Piet, "L'Union européenne en quête d'une Constitution: bilan des travaux de la Convention sur l'avenir de l'Europe", *Journal des Tribunaux. Droit européen*, vol. 11, nº 104, 2003, pp. 289-299.
- LENAERTS, Koen y DESOMER, Merle, "Towards a Hierarchy of Legal Acts in the European Union? Simplification of Legal Instruments and Procedures", *European Law Journal*, vol. 11, nº 6, 2005, pp. 744-765.
- LENAERTS, Koen y GERARD, Damien, "The Structure of the Union according to the Constitution for Europe: the emperor is getting dressed", *European Law Review*, vol. 29, nº 3, June 2004, pp. 289-322.
- LENAERTS, Koen y VAN NUFFEL, Piet, "La Constitution pour l'Europe et l'Union comme entité politique et ordre juridique", *Cahiers de droit européen*, nºs 1-2, 2005, pp. 13-125.
- L'HELGOUALC'H, Eric, "Compte rendu du débat "Quelle Constitution pour l'Europe?", *Notre Europe*, 28 Avril 2004, en: <http://www.notre.europe.asso.fr>.
- L'HELGOUALC'H, Eric, "Le Traité établissant une Constitution pour l'Europe, une étape dans la dynamique constitutionnelle européenne", *Cahiers européens de Sciences-Po*, nº 3, 2005, en: <http://www.portedeurope.org>.
- LINDE PANIAGUA, Enrique, "El sistema de fuentes del Derecho en la Constitución de la Unión Europea: consideraciones preliminares", *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 8, 1er semestre 2005, pp. 103-154.
- LIÑÁN NOGUERAS, Diego J. (Dir.), *La reforma de la delimitación de competencias en la futura Unión Europea*, Granada, Universidad de Granada, 2003.
- LODGE, Juliet, "Modelling the Constitution: MEPs and Citizens", *EU Constitution Project Newsletter*, The Federal Trust, July 2004, p. 13, en: <http://www.fedtrust.co.uk>.
- LONGO, Michael, "Democracy, Legitimacy and Constitution-Building", *Towards an European Constitution: from Convention to IGC and beyond*, International Conference, London, 1&2 July 2004, en: <http://www.fedtrust.co.uk>.
- LÓPEZ CASTILLO, Antonio, "¿Cerrar o cuadrar el círculo?: a propósito de la revisión del "sistema de fuentes del derecho" de la Unión Europea", *Revista Española de Derecho Europeo*, nº 5, 2003, pp. 47-80.



- LÓPEZ CASTILLO, Antonio, "Acerca de la delimitación de competencias en el proyecto constitucional de la Unión Europea", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 18, mayo-agosto 2004, pp. 433-462.
- LÓPEZ CASTILLO, Antonio, *La Constitución de Europa a debate: estudios sobre el complejo constitucional de la Unión*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005.
- LÓPEZ CASTILLO, Antonio, "¿Si ya hay Tratados constitucionales, para qué una Constitución Europea?", *Noticias de la Unión Europea*, nº 250, Noviembre 2005, pp. 7-18.
- LÓPEZ DE LA VIEJA, Teresa, *Ciudadanos de Europa: derechos fundamentales en la Unión Europea*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2005.
- LÓPEZ DE LOS MOZOS GONZÁLEZ, A. y ALVAREZ CONDE, Enrique, "Los parlamentos nacionales y la Unión Europea: el mecanismo de alerta temprana", *Revista de Derecho Político*, nº 65, 2006, pp. 147-190.
- LÓPEZ PINA, Antonio, *Europa, un proyecto irrenunciable. La Constitución para Europa desde la teoría constitucional*, Madrid, Dykinson, 2004.
- LÓPEZ GARRIDO, Diego, *La Constitución Europea: estudio, texto completo, protocolos y declaraciones más relevantes*, Albacete, Ed. Bomarzo, 2005.
- LOUGHLIN, Martin, "The Constitution of Europe: the new kulturkampf?", *European Law Review*, vol. 29, nº 4, August 2004, pp. 557-568.
- LOUIS, Jean-Victor, "La réforme des institutions de l'Union européenne. Schéma pour une réflexion", *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne*, nº 443, déc. 2000, pp. 681-685.
- LOUIS, Jean-Victor, "La Convention et l'avenir de l'Union européenne", *Cahiers de droit européen*, nº 3-4, 2002, pp. 235-241.
- LOUIS, Jean-Victor, "L'échec" de la Conférence Intergouvernementale et les avatars du Pacte de stabilité et croissance", *Cahiers de Droit européen*, vol. 39, nº 5-6, 2003, pp. 543-548.
- LOUIS, Jean-Victor, "L'Union européenne dans le projet de Constitution", *Revue du Droit Public*, nº 5, 2003, pp. 1265-1268.
- LOUIS, Jean-Victor, "Le projet de Constitution: continuité ou rupture?", *Cahiers de droit européen*, vol. 39, nº 3-4, 2003, pp. 215-223.
- LOUIS, Jean-Victor, "The Economic and Monetary Union: law and institutions", *Common Market Law Review*, vol. 41, nº 2, 2004, pp. 575-608.
- LOUIS, Jean-Victor, "Union membership: accession, suspension of membership rights and unilateral withdrawal", *The Treaty on a Constitution on Europe: perspectives after the IGC*, Symposium of the European Constitutional Law Network, Prague, 23-24 September 2004, en: <http://www.ecln.net>.
- MADDALON, Philippe, "L'action extérieure de l'Union européenne", *Revue Trimestrielle de Droit européen*, vol. 41, nº 2, avril-juin 2005, pp. 493-532.
- MANGAS MARTÍN, Araceli, *La Constitución Europea*, Madrid, Iustel, 2005.
- MANGAS MARTÍN, Araceli, "El método comunitario: la reforma institucional de la UE en el Proyecto de Tratado Constitucional", *Revista General de Derecho Europeo*, nº 4, 2004, en: <http://www.iustel.com>
- MANGAS MARTÍN, Araceli, Número monográfico sobre el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Derecho Social Internacional y Comunitario*, nº 57, 2005, en: <http://www.mtas.es/publica/revista/default>
- MANGAS MARTÍN, Araceli, "El modelo institucional de la UE en el Tratado constitucional", en: *Soberanía del Estado y Derecho Internacional. Libro en homenaje al Profesor Juan Antonio*

## Bibliografía

- Carrillo Salcedo*, Sevilla, Universidad de Córdoba, Universidad de Sevilla y Universidad de Málaga, 2005, pp. 805-824.
- MANGAS MARTÍN, Araceli, "El control del principio de subsidiariedad", en: VVAA, *La constitucionalización del proceso de integración europea*, Colección Escuela Diplomática nº 9, Madrid, Escuela Diplomática, AEPDIRI y BOE, 2005, pp. 53-79.
- MANGAS MARTÍN, Araceli, "Sobre la primacía del Tratado Constitucional. ¿Tensiones constitucionales a la vista?", en: Carlos CLOSA y Natividad FERNÁNDEZ SOLA (Eds.), *La Constitución de la Unión Europea*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2005, pp. 153-163
- MANGAS MARTÍN, Araceli, y LIÑÁN NOGUERAS, Diego J., *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, Madrid, Tecnos, 2005, pp. 421-430.
- MANIN, Philippe, "L'adhésion de l'Union européenne à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales", en: Lucia Serena ROSSI (Dir.), *Vers une nouvelle architecture de l'Union européenne. Le projet de Traité-Constitution*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 247-264
- MANIN, Philippe, "Del Tratado a la Constitución: ¿ruptura o continuidad?", en: José VIDAL-BENEYTO (Coord.), *El reto constitucional de Europa*, Madrid, Dykinson, 2005, pp. 87-101
- MANZELLA, Andrea "La Constitution européenne: une véritable Constitution?", en: Lucia Serena ROSSI, *Vers une nouvelle architecture de l'Union européenne. Le projet de Traité-Constitution*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 63-76.
- MARHOLD, Hartmut, "Grandeur et faiblesses de la Convention européenne. Un bilan provisoire", *L'Europe en formation*, nº 3-4, 2002, pp. 7-14.
- MARHOLD, Hartmut, "La méthode de la convention", *L'Europe en formation*, nº 2, 2003, pp. 43-58.
- MARHOLD, Hartmut, "L'exception franco-néerlandaise et les raisons profondes du «non» français", *L'Europe en Formation*, nº 2, 2005, pp. 7-14.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José, *El federalismo supranacional: ¿un nuevo modelo para la Unión Europea?*, Bilbao, Consejo Vasco del Movimiento Europeo, 2003.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José, "La delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros: sobre el difícil equilibrio entre la flexibilidad, la eficacia y la transparencia", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 12, 2002, pp. 343-391.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José, "El proyecto de Constitución Europea: reflexiones sobre los trabajos de la Convención", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 15, mayo-agosto 2003, pp. 527-572.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José, "La Convención ha hecho sus deberes ¿los hará también la CIG?", *Revista General de Derecho Europeo*, nº 2, 2003, en: <http://www.iustel.com>
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José, "El nuevo sistema de competencias en el Proyecto de Constitución Europea", *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 30, 2004, pp. 75-114.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José, "El nuevo espacio de libertad, seguridad y justicia en el proyecto de Constitución para Europa", en: *Soberanía del Estado y Derecho Internacional. Libro en homenaje al Profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, Sevilla, Universidad de Córdoba, Universidad de Sevilla y Universidad de Málaga, 2005, pp. 857-877.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José, "La Constitución Europea y el control del principio de subsidiariedad", en: Carlos CLOSA y Natividad FERNÁNDEZ SOLA (Eds.), *La Constitución de la Unión Europea*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, pp. 279-304.



- MARTÍNEZ CAPDEVILA, Carmen, "La PESCE en la Constitución Europea: quid novis?", *Noticias de la Unión Europea*, nº 250, Noviembre 2005, pp. 93-110.
- MARTÍNEZ LAGE, Santiago, "Una Constitución para Europa, al fin", *Gaceta jurídica de la UE y de la Competencia*, nº 234, nov-dic 2004, en: <http://www.gacetajuridica.com>.
- MARTÍNEZ SIERRA, José Manuel, *El sistema institucional de la Unión Europea. La problemática presente y futura*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 2005.
- MASCLET, Jean-Claude, "Quelle répartition des compétences?", en: PHILIP, Christian y SOLDATOS, Panayotis, *La Convention sur l'avenir de l'Europe – essai d'évaluation du projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 23-41.
- MATTERA, Alfonso, "Les zones d'ombre du projet de Constitution dans l'architecture institutionnelle de l'Union: la composition de la Commission", *Revue du Droit de l'Union européenne*, nº 1, 2003, pp. 5-12.
- MAURER, Andreas, "From the EU's Constitutional Convention to the Intergovernmental Conference. The balance between Constitutional Principles and National Preferences", *German Institute for International and Security Affairs, SWP Comments* nº 8, June 2003.
- MAURER, Andreas, "The Evolution of the Legislative Powers of the European Parliament: An Impact Assessment", en: VV.AA., *Mélanges en hommage de Jean-Victor Louis*, Bruxelles, Université Libre de Bruxelles, 2003, pp. 309-336, pp. 328-331
- MENDEZ DE VIGO, Íñigo y otros, "Estudios y comentarios: la Unión Europea en proceso constituyente", *Unión Europea Aranzadi*, año XXXI, nº 4, abril 2004.
- MENÉNDEZ, Agustín José, "Esperando la Constitución Europea", *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 72, 2004, pp. 87-102.
- MENON, Anand, "Leading from Behind: Britain and the European Constitutional Treaty", *Notre Europe, Research and European Papers* nº 31, January 2004, en: <http://www.notre.europe.asso.fr>.
- MÉNY, Yves, "Europe: la grande hésitation", en: Olivier BEAUD, Arnaud LECHEVALIER, Ingolf PERNICE y Sylvie STRUDEL, *L'Europe en voie de Constitution. Pour un bilan critique des travaux de la Convention*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 805-821.
- MILTON, Guy, KELLER-NOELLET, Jacques, BARTOL-SAUREL, Agnieszka, *The European Constitution: Its Origins, Negotiation and Meaning*, London, John Harper, 2005.
- MIRALLES, Débora, "La PESCE y la PESD en la Constitución Europea: principales novedades", *Observatorio de Política Exterior Europea*, Working Paper nº 62, Diciembre de 2004
- MISSIROLI, Antonio, "Avanzar con cuidado: el Tratado Constitucional y más allá", en: Nicole GNESSOTTO (Ed.), *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea. Los cinco primeros años (1999-2004)*, Paris, Instituto de Estudios de Seguridad de la UE, 2004, pp. 159-168; Jolyon HOWORTH, "Saint-Malo plus five: an interim assessment of ESDP", *Groupement d'études et de recherches Notre Europe, Policy Papers* nº 7, November 2003, en: <http://www.notre-europe.asso.fr>
- MOKRE, Monika, POLLAK, Johannes, PUNTSCHER RIEKMANN, Sonja y SLOMINSKI, Peter, "The Peoples of Europe and the European Constitutional Treaty: On Legitimacy and Participation", *Strategy Paper, CONVEU 30*, Instituto alemán de política internacional, 2003, en: <http://www.swp-berlin.org>.
- MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco, *La Constitución Europea*, Madrid, Editorial Universitaria Ramón Areces, 2005.

- MONJAL, Pierre-Yves, "Le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe: quels fondements théoriques pour le droit constitutionnel de l'Union européenne?", *Revue Trimestrielle de Droit européen*, vol. 40, n° 3, 2004, pp. 441-475.
- MORATA, Francesc y RAMÓN, Ricard, *Regiones y Constitución Europea*, Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona-Instituto Universitario de Estudios Europeos, 2005.
- MOREAU DEFARGES, Philippe, *La "Constitution" européenne en question*, Paris, Editions d'Organisation, 2004.
- MOREIRO GONZÁLEZ, Carlos J., "El Principio de Democracia Participativa en el Proyecto de Tratado de Constitución Europea", *Cuadernos Europeos de Deusto*, n° 30, 2004, pp. 141-161.
- MORELLI, Umberto (Ed.), *A Constitution for the European Union. Sovereignty, representation, competences, constituent process*, Milano, Giuffrè Editore, 2005.
- MORZELLE, Joëlle le, "PESC ou PESD: une guerre de sigles ou un espoir de sursaut pour une voix européenne dans les relations internationales?" en: PHILIP, Christian y SOLDATOS, Panayotis, *La Convention sur l'avenir de l'Europe – essai d'évaluation du projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 163-188.
- MOVIMIENTO EUROPEO, *Jornada sobre el Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa*, Madrid, Editorial Universitas, 2004.
- MOULIN, Éric, "Révision d'un Traité ou émergence d'un pouvoir constituant? La procédure d'adoption et de révision de la Constitution européenne", en: Olivier BEAUD, Arnaud LECHEVALIER, Ingolf PERNICE y Sylvie STRUDEL, *L'Europe en voie de Constitution. Pour un bilan critique des travaux de la Convention*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 289-303.
- NAVARRO, Alberto, "La Europa de los ciudadanos", *Política Exterior*, vol. XIX, n° 103, enero-febrero 2005, pp. 74-80.
- NEFRAMI, Eleftheria, "La politique commerciale commune selon le Traité établissant une Constitution pour l'Europe", *Revue Trimestrielle de Droit européen*, vol. 41, n° 2, avril-juin 2005, pp. 473-492.
- NICOLAÏDIS, Kapypso, "Our European Demoi-cracy. Is this Constitution a third way for Europe?", en: NICOLAÏDIS, Kalypso y WEATHERILL, Stephen (Eds.), *Whose Europe? National Models and the Constitution of the European Union*, Oxford, European Studies at Oxford, 2003, pp. 137-152.
- NICOLAÏDIS, Kalypso, "Making it our own", *EU Constitution Project Newsletter*, The Federal Trust, July 2004, en: <http://www.fedtrust.co.uk>.
- NICOLAÏDIS, Kapypso y FERRY, Jean-Marc, "Après le non français", *Politique étrangère*, vol. 70, n° 3, 2005, pp.495-522.
- NIHOUL, Paul y DE SCHUTTER, Olivier, *Une Constitution pour l'Europe. Réflexions sur les transformations du droit de l'Union européenne*, Bruxelles, Larcier, 2004.
- NOURISSAT, Cyril, "Quel avenir pour l'espace de liberté, de sécurité et de justice?", en: PHILIP, Christian y SOLDATOS, Panayotis, *La Convention sur l'avenir de l'Europe – essai d'évaluation du projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 189-207.
- NÚÑEZ ENCABO, Manuel, "El derecho de ciudadanía europea en la Constitución europea", *Rivista di Studi Politici Internazionali*, anno 72, n° 4, 2005, pp. 601-630.
- NÚÑEZ ENCABO, Manuel, *Constitución Europea y derecho de ciudadanía*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 2005.

- OLIVER, Peter y WULF-HENNING, Roth, "The Internal Market and the Four Freedoms", *Common Market Law Review*, vol. 41, nº 2, April 2004, pp. 407-441.
- O'NEILL, Michael, *EU Constitution Political Analysis*, London, Routledge, 2006.
- ORDÓÑEZ SOLÍS, David, "Los valores de democracia y de Estado de Derecho en la Constitución Europea", *Noticias de la Unión Europea*, nº 250, Noviembre 2005, pp. 7-18.
- OREJA AGUIRRE, Marcelino, CARRILLO SALCEDO, Juan Antonio y MÉNDEZ DE VIGO, Íñigo, *¿Por qué una Constitución? Veinticinco respuestas*, Madrid, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 2005.
- PACE, Alessandro, "Constitución europea y autonomía de la voluntad", *Revista de Derecho Político*, nº 65, 2006, pp. 9-26.
- PALMER, John, "The Constitutional Treaty – opening the way to a core Europe?", *The European Policy Centre*, 20-06-2004, en: <http://www.theepc.net>
- PEDROL, Xavier y PISARELLO, Gerardo, *La Constitución furtiva: por una construcción social y democrática de Europa*, Barcelona, Icaria, 2004.
- PEDROL, Xavier y PISARELLO, Gerardo, *La Constitución Europea y sus mitos: una crítica al Tratado constitucional y argumentos para otra Europa*, Barcelona, Icaria, 2005.
- PEETERS, Marguerite A., "The principle of participatory democracy in the new Europe: a critical analysis", *Conference on Nongovernmental organizations: the growing power of an unelected few*, American Enterprise Institute, 11 June 2003, en: <http://www.euractiv.com>.
- PÉREZ DE LAS HERAS, Beatriz, "Reestructuración de Tratados y visibilidad jurídica en la Unión Europea", *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 30, 2004, pp. 163-180.
- PÉREZ DE LAS HERAS, Beatriz, "La ciudadanía de la Unión en la Constitución Europea", *Noticias de la Unión Europea*, nº 250, Noviembre 2005, pp. 49-58.
- PÉREZ MEDINA, José M<sup>a</sup>, "Tratamiento de la cuestión regional en el proyecto de Tratado Constitucional de la Unión Europea", *Revista General de Derecho Europeo*, nº 4, 2004, en: <http://www.iustel.com>.
- PÉREZ SALOM, José Roberto, "La agencia europea de defensa", en: en: Consuelo RAMÓN CHORNET (Coord.), *La Política de Seguridad y Defensa en el Tratado Constitucional*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005, pp. 135-158.
- PÉREZ-SOLORZANO BORRAGÁN, Nieves, "A Constitution for Europe. What Role for Organised Interests?", *Towards an European Constitution: from Convention to IGC and beyond, International Conference, London, 1&2 July 2004*, en: <http://www.fedtrust.co.uk>.
- PERNICE, Ingolf, "A Constitution for Europe – amendments and legal make-up to the Convention's draft", en: Prague 2004, <http://www.ecln.net>
- PERNICE, Ingolf, "A Constitution for Europe – amendments and legal make-up to the Convention's draft", en: Ingolf PERNICE y Jirí ZEMÁNEK, *The Treaty on a Constitution for Europe: Perspectives after the CIG*, Baden-Baden, Nomos-Verlag, 2004.
- PERNICE, Ingolf, "Multilevel Constitutionalism in the EU", *European Law Review*, October 2002, pp. 511-529.
- PERNICE, Ingolf y CONSTANTINESCO, Vlad, "La question des compétences communautaires: vues d'Allemagne et de France", *Groupement d'études et de recherches Notre Europe*, juillet 2002.
- PERNICE, Ingolf, "Derecho constitucional europeo y Derecho constitucional de los Estados miembros", *Revista Española de Derecho Europeo*, nº 8, 2003, pp. 601-638.

- PETERSEN, Niels, "The Democracy Concept of the European Union: Coherent Constitutional Principle or Prosaic Declaration of Intent?", *German Law Journal*, vol. 6, nº 11, 2005, pp. 1507-1525, en: <http://www.germanlawjournal.com>.
- PETSCHEN VERDAGUER, Santiago, *La Constitución Europea. Una visión desde la perspectiva del poder*, México, Plaza y Valdés, 2005.
- PETSCHEN VERDAGUER, Santiago, "Aceptar el fracaso", *Política Exterior*, vol. 19, nº 106, 2005, pp. 77-88.
- PETSCHEN VERDAGUER, Santiago, "La supresión de la palabra Comunidad en el texto Tratado/Constitución como cuestión de fondo y como cuestión de forma", en: VVAA, *La constitucionalización del proceso de integración europea*, Colección Escuela Diplomática nº 9, Madrid, Escuela Diplomática, AEPDIRI y BOE, 2005, pp. 251-257.
- PETERS, Anne, "European democracy after the 2003 Convention", *Common Market Law Review*, Vol. 41, nº 1, 2004, pp. 37-85.
- PHILIP, Christian, "Le rôle des parlements nationaux dans la future Constitution de l'Union européenne", en: PHILIP, Christian y SOLDATOS, Panayotis, *La Convention sur l'avenir de l'Europe – essai d'évaluation du projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 89-95.
- PHINNEMORE, David, "And now for the really difficult bit... ratification", *EU Constitution Project Newsletter*, The Federal Trust, July 2004, pp. 14-15, en: <http://www.fedtrust.co.uk>.
- PIANA, D., "Constructing European Constitutional Discourse? Arguments for Common Values in the European Convention", *South European Society and Politics*, vol. 9, nº 1, 2004, pp. 24-40.
- PINDER, John, "The Constitutional Treaty: how federal?", *EU Constitution Project Newsletter*, The Federal Trust, July 2004, pp. 6-7, en: <http://www.fedtrust.co.uk>.
- PIRIS, Jean-Claude, *The European Constitution: A Legal Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.
- PIRIS, Jean-Claude, "L'Union européenne: vers une nouvelle forme de fédéralisme?", *Revue Trimestrielle de Droit européen*, vol. 41, nº 2, avril-juin 2005, pp. 243-260.
- PIZARROSO QUINTERO, Alejandro y DE MIGUEL CANUTO, Ana (Coords.), *El debate sobre la Constitución europea en España: actas de las jornadas "Hacia la Constitución Europea"*, Valencia, Biblioteca Valenciana, 2005.
- PLECHANOVÁ, Bela, "Draft constitution and the decision-making rule for the Council of Ministers of the EU – Looking for alternative solution", *European Integration online Papers*, vol. 8, nº 12, 2004, en: <http://www.eiop.or.at>.
- POIARES MADURO, Miguel, "How Constitutional Can the European Union Be? The Tension Between Intergovernmentalism and Constitutionalism in the European Union", *Altneuland: the EU Constitution in a Contextual Perspective*, Jean Monnet Working Paper 5, 2004.
- POLLAK, Johannes, "Democracy and the European Constitution: Majority Voting and Small Member States", *Constitutionalism web-Papers*, ConWEB Paper nº 4, 2004, en: <http://les1.man.ac.uk/conweb>.
- POZO SERRANO Pilar "La ampliación de las misiones de la Unión Europea en el ámbito de la política europea de seguridad y defensa", en: Consuelo RAMÓN CHORNET (Coord.), *La Política de Seguridad y Defensa en el Tratado Constitucional*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005, pp. 35-69.
- PUENTE EGIDO, José, "¿Adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos?: cuestión disputada", en: *Libro en homenaje al Profesor Juan*

- Antonio Carrillo Salcedo, Sevilla, Universidad de Córdoba, Universidad de Sevilla y Universidad de Málaga, 2005, pp. 1119-1144.
- PUEYO LOSA, Jorge, "Sobre el sistema de control judicial en la Constitución Europea", en: VV. AA., *Libro en homenaje al Profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, Sevilla, Universidad de Córdoba, Universidad de Sevilla y Universidad de Málaga, 2005, pp.1145-1168.
- PUNTSCHER RIEKMANN, Sonja (Dir.), *Constitutionalism and Democratic Representation in the European Union*, Vienna-Brussels, Austrian Academy of Sciences, Trans European Policy Studies Association, 2003, pp. 16-17.
- QUERMONNE, Jean-Louis, "Les défis d'ordre institutionnel lancés à l'Union européenne", *L'Europe en formation*, nº 2, 2003, pp. 11-23.
- QUERMONNE, Jean-Louis, "Le traité constitutionnel européen, est-il un acte fondateur?", *Politique Étrangère*, nº 2, 2005, pp. 245-256.
- QUERMONNE, Jean-Louis, "L'Union européenne: objet ou acteur de sa Constitution? Essai sur la portée d'une politique institutionnelle à long terme", *Revue française de science politique*, vol. 54, nº 2, avril 2004, pp. 221-236.
- QUERMONNE Jean-Louis, *La question du gouvernement européen*, Groupement d'études et de recherches Notre Europe, Études et Recherches Nº 20, Novembre 2002, en: <http://www.notre-europe.asso.fr>.
- RAMÓN CHORNET, Consuelo (Coord.), *La Política de Seguridad y Defensa en el Tratado Constitucional*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005.
- RAMÓN CHORNET, Consuelo, "La cláusula de solidaridad frente al terrorismo en el Tratado Constitucional de la UE", en: Consuelo RAMÓN CHORNET (Ed.), *Política de Seguridad y Defensa en el Tratado Constitucional*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005, pp. 113-133.
- RAUNIO, Tapio, "Two Steps Forward, One Step Back? National Legislatures in the EU Constitution", *Towards an European Constitution: from Convention to IGC and beyond*, *International Conference, London, 1&2 July 2004*, en: <http://www.fedtrust.co.uk>.
- RAUNIO, Tapio, "Much Ado About Nothing? National Legislatures in the EU Constitutional Treaty", *European Integration online Papers (EIoP)*, vol. 9, nº 9, 2005, en: <http://eiop.or.at/eiop>
- REH, Christine y WESSELS, Wolfgang, "Towards an Innovative Model of Treaty Reform? Three Sets of Expectations for the Convention", *Collegium*, nº 24, Summer 2002, pp. 17-42.
- REICH, Charles, "Le Conseil législatif: «chimère» ou réalité", *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, nº 479, Juin 2004, pp. 361-366.
- RIBÓ, Rafael y ROIG, Eduardo, "*Las regiones «especiales» en el proceso de reforma de los Tratados de la UE: de la Europa de las Regiones a la Europa con regiones. Análisis del proceso convencional de la UE respecto al de las denominadas «regiones especiales»*", Barcelona, Institut de Ciències Polítiques y Socials, Working Paper nº 239, 2005.
- RICARD-NIHOUL, Gaëtane, "Le «non» français du 29 mai 2005: comprendre, agir", *Notre Europe Études et Recherches*, nº 44, 2005, en: <http://www.notre-europe.asso.fr>.
- RICARD-NIHOUL, Gaëtane, "Quel avenir pour le Traité constitutionnel?", *Les Brefs de Notre Europe*, nº 2, Mai 2006, en: <http://www.notre-europe.asso.fr>.
- RITLENG, Dominique, "Le principe de primauté du droit de l'Union", *Revue Trimestrielle de Droit européen*, vol. 41, nº 2, avril-juin 2005, pp. 285-304.
- ROBLES CARRILLO, Margarita, "La articulación jurídica del sistema de competencias en la Unión Europea: el proyecto de Tratado Constitucional de la UE", *Revista General de Derecho Europeo*, nº 4, 2004, en: <http://www.iustel.com>



- RODRÍGUEZ IGLESIAS, Gil Carlos, "La constitucionalización de la Unión Europea", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 16, 2003, pp. 893-896.
- RODRÍGUEZ IGLESIAS, Gil Carlos, "Consideraciones sobre el proyecto constitucional europeo desde una perspectiva judicial", en: VVAA, *La constitucionalización del proceso de integración europea*, Colección Escuela Diplomática nº 9, Madrid, Escuela Diplomática, AEPDIRI y BOE, 2005, pp. 137-149.
- RODRÍGUEZ IGLESIAS, Gil Carlos, "Cuestiones de jurisdicción constitucional en la Unión Europea a la luz del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa", en: *La Constitución Europea: Actas de las X Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, pp. 11-45.
- ROLDÁN BARBERO, Javier, "La Carta de Derechos Fundamentales de la UE: su estatuto constitucional", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 16, 2003, pp. 943-991.
- ROLDÁN BARBERO, Javier, "El Derecho Internacional y el Tratado Constitucional Europeo", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 9, 2005, en: <http://www.reei.org>.
- ROIG, Antoni, "La Convención sobre el futuro de Europa y las regiones", *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja*, nº 11, Abril 2003, Supl., pp. 55-61.
- ROIG MOLÉS, Eduardo, "Una perspectiva regional del debate sobre el futuro de Europa", *Revista de Estudios Políticos*, nº 119, enero-marzo 2003, pp. 210-293.
- ROIG MOLÉS, Eduardo "Continuidad y refundación; deliberación y decisión: el proceso de la Convención y la reforma de los Tratados", en: ALBERTI ROVIRA, Enoch, *El Proyecto de nueva Constitución europea: Balance de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004, pp. 17-130.
- ROOS, Nikolas H.M., "An ugly front door for the European Constitution?", July 2003, en: <http://europa.eu.int/futurum>.
- ROSSI, Lucia Serena, *Vers une nouvelle architecture de l'Union européenne. Le projet de Traité- Constitution*, Bruxelles, Bruylant, 2004.
- RUIZ TARRÍAS, Susana, "El Tribunal de Cuentas Europeo en el Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa", *Revista de Derecho Político*, nº 64, 2005, pp. 183-210.
- SBRAGIA, Alberta, "The Future of Federalism in the European Union", *European community Studies Association Canada 2004 Bienial Conference "A Constitution for Europe? Governance and Policy Making in the European Union"*, Montreal, 27-29 May 2004.
- SAURON, Jean-Luc, "Un bouleversement discret de la gouvernance européenne: la troisième partie de la Constitution", *Revue Trimestrielle de Droit européen*, vol. 41, nº 2, avril-juin 2005, pp. 411-436.
- SCHMITT Burkard, "The European Union and Armaments: Getting a bigger band for the Euro", *Chaillot Paper*, nº 63, 2003
- SCHWARZE, Jürgen, "Guest editorial: The Convention's Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe", *Common Market Law Review*, vol. 40, nº 5, 2003, pp. 1037-1045.
- SCHWARZER, Daniela, "Lessons from the Failed Constitutional Referenda", *German Institute for International and Security Affairs, SWP Comments*, nº 25, June 2005.
- SCOTT, Andrew, "The Constitutional Treaty from a 'Regional' Perspective", *EU Constitution Project Newsletter*, The Federal Trust, July 2004, pp. 10-11, en: <http://www.fedtrust.co.uk>.
- SHAW, Jo, "What happens if the Constitutional Treaty is not ratified?", *European Policy Brief*, nº 6, September 2004, en: <http://www.fedtrust.co.uk>.
- SHAW, Jo, "Europe's Constitutional Future", *Public Law*, Spring 2005, pp. 132-151.

## Bibliografía

- SHAW, Jo, "The Constitutional Treaty and the Question of Ratification: Unscrambling the Consequences and Identifying the Paradoxes", *European Policy Brief*, nº 10, 2005, en: <http://www.fedtrust.co.uk>
- SHAW, Jo, "Flexibility in a "reorganized" and "simplified" Treaty", *Common Market Law Review*, vol. 40, nº 2, 2003, pp. 279-311
- SIEBERT, H., "Europe – Quo Vadis? Reflections on the Future Institutional Framework of the European Union?", *The World Economy*, vol. 25, nº 1, 2002, pp. 1-32.
- SNYDER, Francis, "Editorial: Is the European Constitution Dead?", *European Law Journal*, vol. 10, nº 3, 2004, pp. 255-256
- SOBRINO HEREDIA, José Manuel, "El sistema jurisdiccional en el proyecto de Tratado constitucional de la Unión Europea", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 16, 2003, pp. 993-1040.
- SOBRINO HEREDIA, José Manuel, "La cuestión de la representación diplomática de la Unión Europea en los trabajos de la Convención y en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa", en: José VIDAL-BENEYTO (Coord.), *El reto constitucional de Europa*, Madrid, Dykinson, 2005, pp. 379-402.
- SODUPE CORCUERA, Kepa, *La Constitución Europea. Un análisis de sus aspectos fundamentales*, Leioa, UPV-EHU, 2005.
- SOLDATOS, Panayotis, "L'érosion structurelle et fonctionnelle de la Commission européenne: une fissure dans la méthode communautaire", en: PHILIP, Christian y SOLDATOS, Panayotis, *La Convention sur l'avenir de l'Europe – essai d'évaluation du projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 43-87.
- TAIBO ARIAS, Carlos, *No es lo que nos cuentan: una crítica a la Unión Europea realmente existente*, Barcelona, Ediciones Grupo Z, 2004.
- TAJADURA TEJADA, Javier, "La posición de los Estados miembros en el Tratado Constitucional Europeo", *Revista de Derecho Político*, nº 65, 2006, pp. 115-146.
- THIEL, Markus, "The Constitution and the Citizens – (Not) Much Ado about Nothing", *Miami European Union Center, Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series*, Vol. 4, Nº 7, August 2004, en: <http://www.miami.edu/eucenter/thielfinal.pdf>
- THIELEMANN, Eiko R., "Dividing Competences: Germany's Vision(s) for Europe's Federal Future", *Comparative European Politics*, vol. 2, nº 3, 2004, pp. 358-374
- THORLAKSON, Lori, "The draft Constitution of the European Union: The end of the Community method?", *Strategy Paper, CONVEU 30, Instituto alemán de política internacional*, 2003, en: <http://www.swp-berlin.org>.
- THYM, Daniel, ""United in Diversity" – The Integration of Enhanced Cooperation into the European Constitutional Order", *German Law Journal*, vol. 6, nº 11, 2005, pp. 1731-1747, en: <http://www.germanlawjournal.com>.
- THYM Daniel, "The New Institutional Balance of European Foreign Policy in the Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe", *Walter Halstein Institut, WHI Paper* nº 12, September 2003, en: <http://www.berlin.de>.
- TIMMERMANS, Christiaan, "The European Union's Judicial System", *Common Market Law Review*, vol 41, nº 2, April 2004, pp. 393-406.
- TORRES DEL MORAL, Antonio, "Relaciones entre la Unión Europea y los Estados miembros según el Tratado Constitucional Europeo: principios que las rigen", *Revista de Derecho Político*, nº65, 2006, pp. 91-114.

## Bibliografía

- TOSATO, Gian Luigi, "The Vertical Distribution of Competences in the EU Draft Constitutional Text", *The International Spectator*, nº 2, 2003, pp. 43-58.
- TRIANAFYLLOU, Dimitris N., *Le projet constitutionnel de la Convention européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2003.
- TRIANAFYLLOU, Dimitris N., *La Constitution de l'Union européenne selon le Traité de Rome de 2004. Les choix clés de la Convention et de la Conférence Intergouvernementale*, Bruxelles, Bruylant, 2005.
- TRUYOL Y SERRA, Antonio, *La Integración europea. Vol. I. Génesis y desarrollo de la Comunidad Europea (1951-1979)*, Madrid, Tecnos, 1999, pp. 41-43
- TRUJILLO HERRERA, Raúl, "El "hecho diferencial" en el Tratado Constitucional: el caso de las "regiones ultraperiféricas"", *Noticias de la Unión Europea*, nº 251, 2005, pp. 5-18.
- URREA CORRES, Mariola, "La cooperación reforzada en el proyecto de Constitución Europea", *Boletín Europeo de la Universidad de la Rioja*, nº 12-13, 2004, suppl. BEUR, pp. 27-49.
- URREA CORRES, Mariola, "El dilema de la Convención: la búsqueda de una solución alternativa al modelo clásico de reforma de los Tratados", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 14, enero-abril 2003, pp. 265-280.
- VV.AA., *Constitución Europea: análisis y comentarios realizados por Garrigues*, Madrid, La Ley, 2005.
- VIDAL-BENEYTO, José (Coord.), *El reto constitucional de Europa*, Madrid, Dykinson, 2005.
- VIDAL-FOLCH BALANSÓ, Xavier, "Contra la parálisis de Europa", *El País*, 15-02-2005, pp. 13-14.
- VIGNES, Daniel, "Le projet du 18 Juin 2004 d'un Traité constitutionnel, continuité et discontinuité", *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, nº 480, juillet-août 2004, pp. 417-420.
- VITORINO, Antonio y BARNIER, Michel, "A Constitution for Europe: consequences of a political choice", en: : Georgios DIMITRAKOPOULOS y Georgios KREMLIS (Eds.), *A New Constitutional Settlement for the European Union*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 17-22.
- WALKER, Neil, "The EU as a Constitutional Project", *Towards an European Constitution: from Convention to IGC and beyond, International Conference, London, 1&2 July 2004*, en: <http://www.fedtrust.co.uk>.
- WALKER, Neil, "The End of the Constitutional Beginning", *EU Constitution Project Newsletter*, The Federal Trust, July 2004, pp. 4-6, en: <http://www.fedtrust.co.uk>.
- WALLACE, William, "Looking after the neighbourhood: responsibilities for EU 25", *Notre Europe Policy Papers nº 4*, July 2003, en: <http://www.notre-europe.asso.fr>
- WEATHERILL, Stephen, "Competences", en: Bruno DE WITTE (Ed.), *Ten Reflections on the Constitutional Treaty for Europe*, Badia Fiesolana, European University Institute, 2003, pp. 45-66
- WEILER, J.H.H., "Some Unconventional Thoughts on the Constitutional Convention", *Exeter Paper in European Law*, nº 6, 2002, in: <http://www.ex.ac.uk/law/cels>.
- WESSEL, Ramses A., "Revisiting the International Legal Status of the European Union", *European Foreign Affairs*, vol. 5, 2000, pp. 507-537
- WESSELS, Wolfgang y DIEDRICHS, Udo, "¿Qué quiere ser Europa? La paradoja de la fuerza y la debilidad europeas", *La Vanguardia Dossier*, nº 6, abril-junio 2003, p. 11.
- WHITE, Simone, "European Constitution: what is new in the area of judicial co-operation in criminal matters and police co-operation", *The Federal Trust for Education and Research*, April 2004, en: <http://www.fedtrust.co.uk>.
- WHITMAN, Richard, "More bark. More bite?", *EU Constitution Project Newsletter*, The Federal Trust, July 2004, pp. 13-14, en: <http://www.fedtrust.co.uk>.



#### Bibliografía

- WOUTERS, Jan, "The Union Minister for Foreign Affairs: Europe's Single Voice or Trojan Horse?", en: W. de ZWAAN, Jaap, JAANS, Jan A., NELISSEN, Frans A. y BLOCKMANS, Steven (Eds.), *The European Union: an Ongoing Process of Integration. Liber Amicorum Alfred E. Kellermann*, The Hague, Asser Press, 2004, pp. 77-86.
- YATAGANAS, Xenophon y TSEBELIS, George, "The Treaty of Nice, the Convention Draft and the Constitution for Europe Under a Veto Player Analysis", *European Constitutional Law Review*, vol. 1, nº 3, 2005, pp. 409-451.
- ZILLER, Jacques, *La nouvelle Constitution européenne*, Paris, La Découverte, 2004.
- ZILLER, Jacques, *The European Constitution*, The Hague, Kluwer, 2005.
- ZILLER, Jacques, "L'Europe sociale dans la Constitution pour l'Europe", *Droit social*, nº 2, 2005, pp. 188-199.



## ANEXOS

### ANEXO I: DOCUMENTOS DE INTERÉS

#### 1. ARTÍCULOS DE LOS TRATADOS FUNDACIONALES DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, DEL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA Y DEL TRATADO POR EL QUE SE ESTABLECE UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA RELATIVOS A LA MODIFICACIÓN DE LOS TRATADOS

##### a) PROCEDIMIENTO GENERAL

Tratado de París de 18 de abril de 1951 por el que se constituye la Comunidad Europea del Carbón y del Acero<sup>1</sup>

##### ARTÍCULO 96<sup>2</sup>

“Transcurrido el periodo transitorio, el Gobierno de cada Estado miembro y la Alta Autoridad podrán proponer enmiendas al presente Tratado. Esta propuesta será sometida al Consejo. Si éste emitiera, por mayoría de *dos tercios*, un dictamen favorable a la reunión de una conferencia de representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, ésta será inmediatamente convocada por el Presidente del Consejo, a fin de adoptar de común acuerdo las enmiendas que deban introducirse en las disposiciones del Tratado.

Las enmiendas entrarán en vigor tras haber sido ratificadas por todos los Estados miembros, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales”.

Tratado de Roma de 25 de marzo de 1957 por el que se constituye la Comunidad Económica Europea

##### ARTÍCULO 236 CEE<sup>3</sup>

“El Gobierno de cualquier Estado miembro o la Comisión podrá someter al Consejo proyectos encaminados a la revisión del presente Tratado. Si el Consejo, después de haber consultado al Parlamento Europeo y, en su caso, a la Comisión, emitiera un dictamen favorable a la reunión de una conferencia de representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, ésta será convocada por el presidente del Consejo, a fin de adoptar de común acuerdo las enmiendas que deban introducirse en el presente Tratado. Las enmiendas entrarán en vigor tras haber sido ratificadas por todos los Estados miembros, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales”.

Tratado de Roma de 25 de marzo de 1957 por el que se constituye la Comunidad Europea de la Energía Atómica

##### ARTÍCULO 204 CEEA<sup>4</sup>

“El Gobierno de cualquier Estado miembro o la Comisión podrá someter al Consejo proyectos encaminados a la revisión del presente Tratado. Si el Consejo, después de haber consultado al Parlamento Europeo y, en su caso, a la Comisión, emitiera un dictamen favorable a la reunión de una conferencia de representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, ésta será convocada por el presidente del Consejo, a fin de adoptar de común acuerdo las enmiendas que deban introducirse en el presente Tratado. Las enmiendas entrarán en vigor tras haber sido ratificadas por todos los Estados miembros, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales”.

Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992.

##### ARTÍCULO 48<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Conforme a lo dispuesto en el propio Tratado, celebrado por un periodo de cincuenta años, la Comunidad Económica del Carbón y del Acero se extinguía el 25 de julio de 2002.

<sup>2</sup> Artículo derogado por el Tratado de Maastricht de 7 de febrero de 1992.

<sup>3</sup> Artículo derogado por el Tratado de Maastricht de 7 de febrero de 1992.

<sup>4</sup> Artículo derogado por el Tratado de Maastricht de 7 de febrero de 1992.

<sup>5</sup> Se trata del procedimiento único de reforma de los Tratados en vigor actualmente, que sustituye a los tres anteriores.

“El Gobierno de cualquier Estado miembro, o la Comisión, podrá someter al Consejo proyectos de revisión de los Tratados sobre los que se funda la Unión.

Si el Consejo, previa consulta al Parlamento Europeo y, en su caso, a la Comisión, emite un dictamen favorable a la reunión de una conferencia de representantes de los gobiernos de los Estados miembros, ésta será convocada por el presidente del Consejo, con el fin de que se aprueben de común acuerdo las modificaciones que deban introducirse en dichos Tratados. En el caso de modificaciones institucionales en el ámbito monetario, se consultará también al Consejo del Banco Central Europeo.

Las enmiendas entrarán en vigor después de haber sido ratificadas por todos los Estados miembros, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales”.

Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, 29 de octubre de 2004<sup>6</sup>.

ARTICULO IV-443: Procedimiento de revisión ordinario

1.El Gobierno de cualquier Estado miembro, el Parlamento Europeo o la Comisión podrán presentar al Consejo proyectos de revisión del presente Tratado. El Consejo remitirá dichos proyectos al Consejo Europeo y los notificará a los Parlamentos nacionales.

2.Si el Consejo Europeo, previa consulta al Parlamento Europeo y a la Comisión, adopta por mayoría simple una decisión favorable al examen de las modificaciones propuestas, el Presidente del Consejo Europeo convocará una Convención compuesta por representantes de los Parlamentos nacionales, de los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, del Parlamento Europeo y de la Comisión. Cuando se trate de modificaciones institucionales en el ámbito monetario, se consultará también al Banco Central Europeo. La Convención examinará los proyectos de revisión y adoptará por consenso una recomendación a una Conferencia de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros según lo dispuesto en el apartado 3.

El Consejo Europeo podrá decidir por mayoría simple, previa aprobación del Parlamento Europeo, no convocar una Convención cuando la importancia de las modificaciones no lo justifique. En este último caso, el Consejo Europeo establecerá un mandato para una Conferencia de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros.

3.Una Conferencia de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros será convocada por el Presidente del Consejo con el fin de que se aprueben de común acuerdo las modificaciones del presente Tratado. Las modificaciones entrarán en vigor después de haber sido ratificadas por todos los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.

4.Si, transcurrido un plazo de dos años desde la firma del Tratado por el que se modifica el presente Tratado, 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.

ARTICULO IV-444: Procedimiento de revisión simplificado

1.Cuando la Parte III disponga que el Consejo se pronuncie por unanimidad en un ámbito o en un caso determinado, el Consejo Europeo podrá adoptar una decisión europea que autorice al Consejo a pronunciarse por mayoría cualificada e dicho ámbito o en dicho caso. El presente apartado no se aplicará a las decisiones que tengan repercusiones militares o en el ámbito de la defensa.

2.Cuando la Parte III disponga que el Consejo adopte leyes o leyes marco europeas por un procedimiento legislativo especial, el Consejo Europeo podrá adoptar una decisión europea que autorice a adoptar dichas leyes o leyes marco por el procedimiento legislativo ordinario.

3.Cualquier iniciativa tomada por el Consejo Europeo en virtud de los apartados 1 o 2 se transmitirá a los Parlamentos nacionales. En caso de oposición de un Parlamento nacional notificada en un plazo de seis meses a partir de esta transmisión, no se adoptará la decisión europea contemplada en los apartados 1 o 2. A falta de oposición, el Consejo Europeo podrá adoptar la citada decisión.

Para la adopción de las decisiones europeas contempladas en los apartados 1 y 2, el Consejo Europeo se pronunciará por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo, que se pronunciará por mayoría de los miembros que lo componen.

ARTICULO IV-445: Procedimiento de revisión simplificado relativo a las políticas y acciones internas de la Unión

1.El Gobierno de cualquier Estado miembro, el Parlamento Europeo o la Comisión podrán presentar al Consejo Europeo proyectos de revisión de la totalidad o parte de las disposiciones del Título III de la Parte III relativas a las políticas y acciones internas de la Unión.

2.El Consejo Europeo podrá adoptar una decisión europea que modifique la totalidad o parte de las disposiciones del Título III de la Parte III. El Consejo Europeo se pronunciará por unanimidad previa consulta al Parlamento Europeo y a la Comisión, así como al Banco Central Europeo en el caso de modificaciones institucionales en el ámbito monetario.

Dicha decisión europea sólo entrara en vigor después de haber sido aprobada por los Estados miembros, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.

<sup>6</sup> CONVENCION EUROPEA, *Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa*, 18 de julio de 2003, (CONV 850/03).

3.La decisión europea contemplada en el apartado 2 no podrá aumentar las competencias atribuidas a la Unión por el presente Tratado.

## **b) PROCEDIMIENTOS ESPECIALES<sup>7</sup>**

### **b.1) Procedimientos autónomos**

Tratado de París de 18 de abril de 1951 por el que se constituye la Comunidad Europea del Carbón y del Acero<sup>8</sup>

ARTÍCULO 95, párrafos 3º y 4º La “pequeña revisión CECA”.

“Transcurrido el período transitorio previsto en el Convenio sobre las disposiciones transitorias, si dificultades imprevistas, reveladas por la experiencia, en las modalidades de aplicación del presente Tratado, o un cambio profundo de las condiciones económicas o técnicas que afecte directamente al mercado común del carbón o del acero, hicieren necesaria una adaptación de las normas relativas al ejercicio por parte de la Alta Autoridad de las competencias que le son atribuidas, podrán introducirse en aquéllas las modificaciones apropiadas, las cuales no podrán contravenir las disposiciones de los artículos 2, 3 y 4 ni afectar a la relación entre las competencias respectivamente atribuidas a la Alta Autoridad y a las demás instituciones de la Comunidad.

Estas modificaciones serán objeto de propuestas elaboradas mediante acuerdo entre la Alta Autoridad y el Consejo, que decidirá por mayoría de doce quinceavos de sus miembros, y sometidas al dictamen del Tribunal. En su examen el Tribunal tendrá plena competencia para apreciar todos los elementos de hecho y de derecho. Si, tras este examen, el Tribunal reconociere la conformidad de las propuestas con las disposiciones del párrafo precedente, aquéllas serán transmitidas al Parlamento Europeo y entrarán en vigor si fueren aprobadas por mayoría de tres cuartos de los votos emitidos y por mayoría de dos tercios de los miembros que componen el Parlamento Europeo”<sup>9</sup>.

Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (Tratado de Roma de 25 de marzo de 1957 en la versión consolidada de todas las reformas posteriores)<sup>10</sup>

Artículo 67.2: Decisión de comunitarización de la toma de decisiones y el control judicial en el Título IV del TCE después de cinco años

“Tras dicho período de cinco años:

- el Consejo decidirá a propuesta de la Comisión; ésta estudiará cualquier petición que le haga un Estado miembro para que presente una propuesta al Consejo,
- el Consejo, por unanimidad y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará una decisión con vistas a que todos o parte de los ámbitos cubiertos por el presente título se rijan por el procedimiento previsto en el artículo 251 y a adaptar las disposiciones relativas a las competencias del Tribunal de Justicia”.

Artículo 104.14: Procedimiento para la revisión del Protocolo de déficit excesivo.

“El Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y al BCE, adoptará las disposiciones apropiadas que sustituirán al mencionado Protocolo”.

Artículo 107. 5: Procedimiento para la modificación del Estatuto del Sistema Europeo de Bancos Centrales

“Los artículos 5.1, 5.2, 5.3, 17, 18, 19.1, 22, 23, 24, 26, 32.2, 32.3, 32.4, 32.6, 33.1 a) y 36 de los Estatutos del SEBC podrán ser modificados por el Consejo, que decidirá bien por mayoría cualificada sobre la base de una recomendación del BCE, previa consulta a la Comisión, bien por unanimidad a propuesta de la Comisión y previa consulta al BCE. En ambos casos se deberá solicitar el dictamen conforme del Parlamento Europeo”.

Artículo 133.7: Extensión de la política comercial común a la propiedad intelectual

“Sin perjuicio de lo dispuesto en el primer párrafo del apartado 6, el Consejo, por unanimidad, a

<sup>7</sup> Dado el número de artículos que recogen en los Tratados procedimientos especiales de revisión de los Tratados, nos limitaremos a enumerarlos y presentar sus principales características, salvo el caso de la “pequeña revisión” CECA, por su singularidad.

<sup>8</sup> Conforme a lo dispuesto en el propio Tratado, celebrado por un periodo de cincuenta años, la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA) se extinguía el 25 de julio de 2002.

<sup>9</sup> Párrafo modificado por el Acta de Adhesión de Austria, Finlandia y Suecia.

<sup>10</sup> Algunos artículos del TCE hoy derogados también incluían procedimientos autónomos de reforma, como podía ser los antiguos 14.7 y 33.8 que permitían al Consejo cambiar el ritmo en la evolución de las tarifas de aduanas y los contingentes. El 38.3, a su vez, permitía una revisión por el Consejo de los productos cubiertos por la Política Agrícola Común. El antiguo 126 capacitaba al Consejo para que reformara las funciones del Fondo Social Europeo.

propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, podrá hacer extensiva la aplicación de los apartados 1 a 4 a las negociaciones y acuerdos internacionales relativos a la propiedad intelectual, en la medida en que no estén contemplados en el apartado 5”.

Artículo 213. 2: Composición de la Comisión

“El Consejo podrá modificar, por unanimidad, el número de miembros de la Comisión”.

Artículo 222.1: Número de abogados generales del Tribunal de Justicia.

“El Tribunal de Justicia estará asistido por ocho abogados generales. Si el Tribunal de Justicia lo solicitare, el Consejo, por unanimidad, podrá aumentar el número de abogados generales”.

Artículo 225 A.1: Creación de salas jurisdiccionales.

“El Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y al Tribunal de Justicia, o a petición del Tribunal de Justicia y previa consulta al Parlamento Europeo y a la Comisión, podrá crear salas jurisdiccionales encargadas de conocer en primera instancia de determinadas categorías de recursos interpuestos en materias específicas”

Artículo 245.2: Modificación del Estatuto del Tribunal de Justicia

“El Consejo, por unanimidad, a petición del Tribunal de Justicia y previa consulta al Parlamento Europeo y a la Comisión, o a petición de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y al Tribunal de Justicia, podrá modificar las disposiciones del Estatuto, a excepción de su título I”.

b.2) Procedimientos cuasiautónomos

Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, tras su enmienda por el Tratado de Amsterdam de 2 de octubre de 1997.

Artículo 17.1: Creación de la defensa común europea

“La política exterior y de seguridad común abarcará todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política de defensa común, que podría conducir a una defensa común si así lo decidiera el Consejo Europeo. En tal caso, recomendará a los Estados miembros la adopción de esa decisión de conformidad con sus respectivas normas constitucionales”.

Artículo 42: Pasarela del Título VI del TUE al Título IV del TCE (la gran pasarela)

“El Consejo podrá decidir por unanimidad, a iniciativa de la Comisión o de un Estado miembro, previa consulta al Parlamento Europeo, que las acciones en los ámbitos contemplados en el artículo 29 queden incluidas en el título IV del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, determinando las condiciones de votación que correspondan. El Consejo recomendará la adopción de esta decisión por parte de los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales”.

Artículo 22.2: Creación de nuevos derechos para el ciudadano europeo

“Sobre dicha base, y sin perjuicio de las restantes disposiciones del presente Tratado, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, podrá adoptar disposiciones encaminadas a completar los derechos previstos en la presente parte y recomendar su adopción a los Estados miembros con arreglo a sus respectivas normas constitucionales”.

Artículo 190.4: Procedimiento uniforme de elección del Parlamento Europeo

“El 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.

El Consejo establecerá por unanimidad, previo dictamen conforme del Parlamento Europeo, que se pronunciará por mayoría de sus miembros, las disposiciones pertinentes y recomendará a los Estados miembros su adopción, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales”.

Artículo 229 A: Creación de un recurso específico relativo a los títulos comunitarios de propiedad intelectual

“Sin perjuicio de las restantes disposiciones del presente Tratado, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, podrá adoptar disposiciones destinadas a atribuir al Tribunal de Justicia, en la medida que el Consejo determine, la competencia para resolver litigios relativos a la aplicación de los actos adoptados sobre la base del presente Tratado por los que se crean títulos comunitarios de propiedad industrial. El Consejo recomendará que los Estados miembros adopten dichas disposiciones de conformidad con sus respectivas normas constitucionales”.

Artículo 269.2: Sistema de recursos propios

“El Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará las disposiciones relativas al sistema de recursos propios de la Comunidad, recomendando a los Estados miembros su adopción de conformidad con sus respectivas normas constitucionales”.

**2. DECISIÓN DEL CONSEJO EUROPEO RELATIVA A LA ELABORACIÓN DE UNA CARTA DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA. CONCLUSIONES DE LA PRESIDENCIA. CONSEJO EUROPEO DE COLONIA, 3 Y 4 DE JUNIO DE 1999. ANEXO IV.**

La salvaguardia de los derechos fundamentales es uno de los principios básicos de la Unión Europea y una condición indispensable para la legitimidad de la misma. El Tribunal Europeo de Justicia ha confirmado y configurado, con su jurisprudencia, la obligación de la Unión de velar por los derechos fundamentales. La evolución actual de la Unión exige la redacción de una Carta de derechos fundamentales que permita poner de manifiesto ante los ciudadanos de la Unión la importancia sobresaliente de los derechos fundamentales y su alcance.

A juicio del Consejo Europeo, esta Carta deberá incluir los derechos de libertad e igualdad y los principios procesales fundamentales, tal como se recogen en el Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros, como principios generales del Derecho comunitario. La Carta deberá contener asimismo los derechos básicos que corresponden únicamente a los ciudadanos de la Unión. Al redactar la Carta, se tendrán en cuenta también derechos económicos y sociales, del mismo modo que en la Carta Social Europea y en la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores (artículo 136 TCE), en cuanto no se limitan a fundamentar los objetivos de la actuación de la Unión.

El Consejo Europeo considera que un proyecto de Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea debe ser redactado por un órgano en el que participen delegados de los Jefes de Estado y de Gobierno y del Presidente de la Comisión Europea y miembros del Parlamento Europeo y de los Parlamentos nacionales. Deberían participar como observadores representantes del Tribunal de Justicia Europeo y habría de escucharse la opinión de representantes del Comité Económico y Social, del Comité de las Regiones, de grupos sociales y de expertos. Las funciones de secretaría correrán a cargo de la Secretaría General del Consejo.

Ese órgano presentará, con tiempo suficiente para el Consejo Europeo que tendrá lugar en diciembre del año 2000, un proyecto de Carta. A partir de ese proyecto, el Consejo Europeo propondrá junto con el Consejo, al Parlamento Europeo y a la Comisión, la proclamación solemne de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea. Posteriormente habrá que estudiar si debe incorporarse la Carta a los Tratados y, en caso afirmativo, de qué modo ha de hacerse. El Consejo Europeo encarga al Consejo de Asuntos Generales que inicie las actuaciones necesarias desde ahora y hasta el Consejo Europeo de Tampere.





**3. COMPOSICIÓN, MÉTODO DE TRABAJO Y DISPOSICIONES PRÁCTICAS DEL ÓRGANO COMPETENTE PARA LA ELABORACIÓN DE UN PROYECTO DE CARTA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA CON ARREGLO A LO DISPUESTO EN LAS CONCLUSIONES DE COLONIA, CONCLUSIONES DE LA PRESIDENCIA, CONSEJO EUROPEO DE TAMPERE, 15 Y 16 DE OCTUBRE DE 1999.**

**A. COMPOSICIÓN DEL ÓRGANO COMPETENTE**

**i) Miembros**

**a) Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros**

Quince representantes de los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros

**b) Comisión**

Un representante del Presidente de la Comisión Europea

**c) Parlamento Europeo**

Dieciséis diputados nombrados por el propio Parlamento Europeo

**d) Parlamentos nacionales**

Treinta diputados de los parlamentos nacionales (dos por cada Parlamento nacional) que deberán nombrar los propios parlamentos nacionales

Los miembros del órgano competente podrán ser sustituidos por suplentes en caso de que no puedan asistir a las reuniones de dicho órgano.

**ii) Presidente y Vicepresidentes del órgano competente**

El órgano elegirá a su Presidente. Ejercerán las funciones de Vicepresidentes del órgano un diputado del Parlamento Europeo, un diputado de un parlamento nacional y el representante del Presidente del Consejo Europeo, cuando no haya sido elegido para la Presidencia.

El diputado del Parlamento Europeo y el diputado de un parlamento nacional que ejerzan las funciones de Vicepresidentes serán elegidos respectivamente por los diputados del Parlamento Europeo y por los diputados de los parlamentos nacionales que formen parte del órgano.

**iii) Observadores**

Dos representantes del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas que serán designados por el Tribunal

Dos representantes del Consejo de Europa, uno de ellos del Tribunal Europeo de Derechos Humanos

**iv) Órganos de la Unión Europea a los que se invitará a dar su opinión**

Comité Económico y Social

Comité de las Regiones

Defensor del Pueblo

**v) Cambio de impresiones con los Estados candidatos**

Debería celebrarse un adecuado cambio de impresiones entre el órgano competente o el presidente y los Estados candidatos.

**vi) Otros organismos, grupos sociales o expertos a los que se invitará a dar su opinión**

El órgano competente podrá invitar a otros organismos, grupos sociales y expertos a que den su opinión.

**vii) Secretaría**

La Secretaría General del Consejo se encargará de los servicios de secretaría del órgano competente. Para garantizar una adecuada coordinación, se establecerá un estrecho contacto con la Secretaría General del Parlamento Europeo, con la Comisión y, en la medida necesaria, con las secretarías de los parlamentos nacionales.

**B. MÉTODOS DE TRABAJO DEL ÓRGANO COMPETENTE**

**i) Preparación**

El Presidente del órgano propondrá, en estrecha concertación con los Vicepresidentes, el programa de trabajo y llevará a cabo los trabajos preparatorios que estime convenientes.

**ii) Transparencia de los trabajos**

En principio, se harán públicos el contenido de las audiencias del órgano y los documentos que se le presenten durante ellas.

**iii) Grupos de trabajo**

El órgano competente podrá crear grupos de trabajo *ad hoc*, abiertos a todos los miembros del órgano.

**iv) Redacción**

Basándose en el programa de trabajo aprobado por el órgano, un comité de redacción integrado por el Presidente, los Vicepresidentes y el Representante de la Comisión y asistido por la Secretaría General del Consejo redactará un anteproyecto de Carta teniendo en cuenta las propuestas de redacción presentadas por cualquiera de los miembros del órgano.

Cada uno de los tres Vicepresidentes consultará periódicamente con el correspondiente componente del órgano del que proceda.

**v) Elaboración del proyecto de Carta por el órgano competente**

Cuando el Presidente del órgano competente considere, en estrecha concertación con los Vicepresidentes, que el texto del proyecto de Carta elaborado por dicho órgano puede finalmente ser suscrito por todas las Partes, lo presentará al Consejo Europeo con arreglo al procedimiento preparatorio habitual.

**C. DISPOSICIONES PRÁCTICAS**

El órgano competente celebrará sus reuniones en Bruselas, por turnos, en el edificio del Consejo y en el del Parlamento Europeo.

Se aplicará un régimen lingüístico completo en las sesiones del órgano.

**4. DECLARACIÓN RELATIVA AL FUTURO DE LA UNIÓN. DECLARACIÓN Nº 23 ANEXA AL TRATADO DE NIZA, 26 DE FEBRERO DE 2001**

1) En Niza se han decidido importantes reformas. La Conferencia se congratula por la culminación con éxito de la Conferencia de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros e insta a los Estados miembros a que ratifiquen rápidamente el Tratado de Niza.

2) La Conferencia conviene en que la conclusión de la Conferencia de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros abre paso a la ampliación de la Unión Europea y subraya que, con la ratificación del Tratado de Niza, la Unión Europea habrá completado los cambios institucionales necesarios para la adhesión de nuevos Estados miembros.

3) Una vez abierto el camino a la ampliación, la Conferencia apela a un debate más amplio y profundo sobre el futuro de la Unión Europea. En 2001, las Presidencias sueca y belga, en colaboración con la Comisión y con la participación del Parlamento Europeo, favorecerán un amplio debate con todas las partes interesadas: los representantes de los Parlamentos nacionales y del conjunto de la opinión pública, tales como los círculos políticos, económicos y universitarios, los representantes de la sociedad civil, etc. Se asociará a este proceso a los Estados candidatos según modalidades por definir.

4) Tras un informe que se presentará en Gotemburgo en junio de 2001, el Consejo Europeo aprobará, en su reunión de Laeken/Bruselas en diciembre de 2001, una declaración que incluya iniciativas adecuadas para la continuación de este proceso.

5) Este proceso deberá abordar, en particular, las siguientes cuestiones:

- la forma de establecer y supervisar una delimitación más precisa de las competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros, que respete el principio de subsidiariedad;
- el estatuto de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada en Niza, de conformidad con las conclusiones del Consejo Europeo de Colonia;
- la simplificación de los Tratados con el fin de clarificarlos y facilitar su comprensión, sin cambiar su significado;
- la función de los Parlamentos nacionales en la arquitectura europea.

6) La Conferencia, al seleccionar estos temas de reflexión, reconoce la necesidad de mejorar y supervisar permanentemente la legitimidad democrática y la transparencia de la Unión y de sus instituciones, con el fin de aproximar éstas a los ciudadanos de los Estados miembros.

7) La Conferencia acuerda que, una vez terminado este trabajo preparatorio, se convoque una nueva Conferencia de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros en 2004, para tratar las cuestiones antes mencionadas con miras a introducir las correspondientes modificaciones en los Tratados.

8) La Conferencia de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros no constituirá en ningún caso un obstáculo o una condición previa al proceso de ampliación. Por otra parte, se invitará a participar en la Conferencia a aquellos Estados candidatos que hayan concluido las negociaciones de adhesión con la Unión y se invitará en calidad de observadores a aquellos candidatos que no las hayan concluido.



## **5. DECLARACIÓN DE LAEKEN SOBRE EL FUTURO DE LA UNIÓN EUROPEA, CONSEJO EUROPEO, 14 Y 15 DE DICIEMBRE DE 2001.**

### **I. EUROPA EN UNA ENCRUCIJADA**

Pueblos y Estados han intentado durante siglos asegurarse el dominio del continente europeo mediante la guerra y las armas. En este continente maltrecho por dos sangrientas guerras y por el declive de su posición en el mundo, se abrió paso la idea de que el sueño de una Europa fuerte y unida sólo podría realizarse en la paz y mediante la concertación. Para derrotar definitivamente a los demonios del pasado, se comenzó por instaurar una comunidad del carbón y del acero, a la que se añadieron más adelante otras actividades económicas, como la agricultura. Finalmente, se puso en marcha un auténtico mercado único de mercancías, personas, servicios y capitales al que se añadió en 1999 una moneda única. El 1 de enero de 2002, el euro se convertirá en una realidad cotidiana para 300 millones de ciudadanos europeos.

Así pues, la Unión Europea se ha realizado de forma progresiva. Al principio se trataba ante todo de una cooperación económica y técnica. Hace veinte años se reforzó considerablemente la legitimidad democrática, que hasta la fecha había residido exclusivamente en el Consejo, mediante la primera elección directa del Parlamento Europeo. Durante los últimos diez años se ha comenzado a construir una unión política y se ha establecido una cooperación en los ámbitos de la política social, el empleo, el asilo, la inmigración, la policía, la justicia y la política exterior, así como una política común de seguridad y defensa.

La Unión Europea es un éxito. Europa vive en paz desde hace más de medio siglo. Junto con América del Norte y el Japón, la Unión es una de las tres regiones más prósperas de nuestro planeta. Y gracias a la solidaridad entre sus miembros y a un justo reparto de los frutos del desarrollo económico, ha aumentado enormemente el nivel de vida en las regiones más débiles de la Unión, que han superado gran parte de su atraso.

Cincuenta años después de su nacimiento, la Unión se encuentra en una encrucijada, en un punto de inflexión de su existencia. Es inminente la unificación de Europa. La Unión está a punto de ampliarse con más de diez nuevos Estados miembros, principalmente de Europa central y oriental, cerrando así definitivamente uno de los capítulos más negros de la historia europea: la Segunda Guerra Mundial y la posterior división artificial de Europa. Por fin, Europa está en camino de convertirse, sin derramamiento de sangre, en una gran familia. Una auténtica mutación que por supuesto exige un enfoque diferente del que hace cincuenta años, cuando seis Estados iniciaron el proceso.

#### **El reto democrático europeo**

La Unión debe afrontar simultáneamente un doble reto, uno dentro y otro fuera de sus fronteras.

Dentro de la Unión, es preciso aproximar las Instituciones europeas al ciudadano. Sin duda alguna, los ciudadanos siguen respaldando los grandes objetivos de la Unión, pero no siempre perciben la relación entre dichos objetivos y la actuación cotidiana de la Unión. Desean unas Instituciones europeas menos lentas y rígidas y, sobre todo, más eficientes y transparentes. Muchos piensan también que la Unión debería prestar mayor atención a sus preocupaciones concretas en lugar de intervenir en los más mínimos detalles en asuntos que, por su propia naturaleza, sería mejor poner en manos de los representantes electos de los Estados miembros y de las regiones. Algunos sienten incluso esta situación como una amenaza a su identidad. Pero, lo que es quizás aún más importante: los ciudadanos consideran que las cosas se hacen demasiado a menudo a sus espaldas y desean un mayor control democrático.

#### **El nuevo papel de Europa en un entorno mundializado**

Fuera de sus fronteras, la Unión Europea se enfrenta asimismo a un entorno mundializado en rápida mutación. Tras la caída del Muro de Berlín, por un momento pareció que podríamos vivir por largo tiempo en un orden mundial estable, sin conflictos, basada en los derechos humanos. Pero apenas unos años más tarde desapareció esa seguridad. El 11 de septiembre nos ha abierto brutalmente los ojos. Las fuerzas contrarias no han desaparecido. El fanatismo religioso, el nacionalismo étnico, el racismo y el terrorismo se intensifican y siguen siendo alimentados por los conflictos regionales, la pobreza y el subdesarrollo.

¿Cuál es el papel de Europa en este mundo transformado? ¿No debería Europa, ahora por fin unificada, desempeñar un papel de liderazgo en un nuevo orden planetario, el de una potencia a la vez capaz de desempeñar una función estabilizadora a nivel mundial y de ser punto de referencia para numerosos

países y pueblos? Europa como el continente de los valores humanistas, la Carta Magna, el Bill of Rights, la Revolución francesa, la caída del Muro de Berlín. El continente de la libertad, de la solidaridad y, sobre todo, de la diversidad, lo que implica el respeto de las lenguas, culturas y tradiciones de los demás. La única frontera que establece la Unión Europea es la de la democracia y los derechos humanos. La Unión sólo está abierta a países que respetan valores fundamentales tales como las elecciones libres, el respeto de las minorías y el Estado de Derecho.

Ahora que ha terminado la guerra fría y que vivimos en un mundo a la vez mundializado y atomizado, Europa debe asumir su responsabilidad en la gobernanza de la globalización. El papel que debe desempeñar es el de una potencia que lucha decididamente contra cualquier violencia, terror y fanatismo, pero que tampoco cierra los ojos ante las injusticias flagrantes que existen en el mundo. En resumen, una potencia que quiere hacer evolucionar las relaciones en el mundo de manera que no sólo beneficien a los países ricos sino también a los más pobres. Una potencia que quiere enmarcar éticamente la mundialización, es decir, ligarla a la solidaridad y al desarrollo sostenible.

### **Las expectativas del ciudadano europeo**

La imagen de una Europa democrática y comprometida en el mundo concuerda perfectamente con lo que desea el ciudadano, que muchas veces ha dado a entender que desea un papel más importante de la Unión en asuntos de justicia y seguridad, de lucha contra la delincuencia transfronteriza, control de los flujos migratorios, de acogida a los solicitantes de asilo y a los refugiados provenientes de zonas de conflicto periféricas. También pide resultados en el ámbito del empleo y la lucha contra la pobreza y la exclusión social, así como en el ámbito de la cohesión económica y social. Exige un enfoque común con respecto a la contaminación, el cambio climático y la seguridad alimentaria. En resumen, todos los asuntos transfronterizos que, de modo instintivo, el ciudadano siente que sólo pueden abordarse mediante la cooperación. Del mismo modo, también desea más Europa en los asuntos exteriores, de seguridad y de defensa; con otras palabras, pide más acción y mejor coordinada para luchar contra los focos de conflicto en Europa, a su alrededor y en el resto del mundo.

Simultáneamente, ese mismo ciudadano considera que la Unión va demasiado lejos y actúa de modo demasiado burocrático en otros muchos ámbitos. A la hora de coordinar el entorno económico, financiero o fiscal, la piedra angular habrá de ser siempre el correcto funcionamiento del mercado interior y de la moneda única, sin poner en peligro las especificidades de los Estados miembros. Las diferencias nacionales y regionales a menudo son fruto de la historia o de la tradición, y pueden resultar enriquecedoras. Con otras palabras, lo que el ciudadano entiende por la "buena gestión de los asuntos públicos" es la creación de nuevas oportunidades, no de nuevas rigideces. Lo que espera es más resultados, mejores respuestas a preguntas concretas y no un superestado europeo o unas instituciones europeas que se inmiscuyan en todo.

En resumen, el ciudadano pide un enfoque comunitario claro, transparente, eficaz y conducido democráticamente un enfoque que haga de Europa un faro para el futuro del mundo, un enfoque que consiga resultados concretos en términos de más empleo, mayor calidad de vida, menos delincuencia, una educación de calidad y mejores servicios sanitarios. Para ello, Europa debe indudablemente buscar renovadas fuentes de inspiración y reformarse.

## **II. LOS RETOS Y REFORMAS EN UNA UNIÓN RENOVADA**

La Unión debe llegar a ser más democrática, transparente y eficaz. Debe también encontrar respuesta a tres desafíos fundamentales: ¿cómo acercar a los ciudadanos y, en primer lugar, a los jóvenes al proyecto europeo y a las Instituciones europeas? ¿Cómo estructurar la vida política y el espacio político europeo en una Unión ampliada? ¿Cómo hacer que la Unión se convierta en un factor de estabilidad y en un modelo en el nuevo mundo multipolar? Para poder dar una respuesta hay que formular una serie de preguntas específicas.

### **Un mejor reparto y definición de las competencias en la Unión Europea**

El ciudadano alberga a menudo esperanzas con respecto a la Unión Europea a las que ésta no siempre da respuesta; y, en sentido inverso, el ciudadano tiene a veces la impresión de que la Unión hace demasiado en ámbitos en los que su intervención no es siempre indispensable. Por consiguiente, conviene aclarar el reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros, simplificarlo y ajustarlo a la luz de los nuevos desafíos ante los que se encuentra la Unión. Ello puede suponer tanto la devolución de cometidos a los Estados miembros, como la asignación de nuevas funciones a la Unión o la ampliación de competencias existentes, sin perder nunca de vista la igualdad de los Estados miembros y su solidaridad mutua.

Una primera serie de preguntas que deben plantearse se refiere al modo de hacer más transparente el reparto de competencias. ¿Podríamos a tal fin hacer una distinción más clara entre tres tipos de

competencias: las competencias exclusivas de la Unión, las competencias de los Estados miembros y las competencias compartidas de la Unión y los Estados miembros? ¿A qué nivel se ejercitan las competencias de la manera más eficaz? ¿Cómo aplicar aquí el principio de subsidiariedad? ¿No debería precisarse que toda competencia que no esté atribuida por los Tratados a la Unión corresponde a la competencia exclusiva de los Estados miembros? ¿Cuáles serían las consecuencias?

La siguiente serie de preguntas tiene por objeto, dentro de este marco renovado y respetando el acervo comunitario, determinar si hay que proceder a un reajuste en el reparto de competencias. ¿De qué manera pueden tomarse como guía las esperanzas del ciudadano? ¿Qué misiones podrían derivarse de ello para la Unión? y, a la inversa, ¿qué tareas sería preferible confiar a los Estados miembros? ¿Qué modificaciones a las distintas políticas es necesario introducir en el Tratado? Por ejemplo, ¿cómo formular una política exterior común y una política de defensa más coherentes? ¿Hay que reactualizar las tareas de Petersberg? ¿Deseamos adoptar un enfoque más integrado en lo que se refiere a la cooperación policial y en materia penal? ¿Cómo reforzar la coordinación de las políticas económicas? ¿Cómo podemos intensificar la cooperación en los ámbitos de la inserción social, el medio ambiente, la salud y la seguridad alimentaria? Por el contrario, ¿no debe confiarse la gestión cotidiana y la aplicación de la política de la Unión de modo más explícito a los Estados miembros y, allí donde su Constitución lo prevea, a las regiones? ¿No deben obtener garantías de que no se atentará contra sus competencias?

Por último, surge la pregunta de cómo garantizar que el reparto renovado de competencias no lleve a una ampliación furtiva de las competencias de la Unión o a un asalto a las competencias exclusivas de los Estados miembros y, en su caso, de las regiones. ¿Cómo garantizar al mismo tiempo que no se debilite la dinámica europea? En efecto, también en el futuro la Unión deberá poder reaccionar ante nuevos desafíos y desarrollos y deberá poder abordar nuevos ámbitos de actuación. ¿Deben revisarse a tal fin los artículos 95 y 308 del Tratado a la luz del acervo de la jurisprudencia?

### **La simplificación de los instrumentos de la Unión**

No sólo es importante la cuestión de qué hace cada uno; importa igualmente determinar cómo actúa la Unión y cuáles son los instrumentos que utiliza. Las modificaciones sucesivas de los Tratados han conllevado en todas las ocasiones una proliferación de instrumentos y las directivas han ido evolucionando progresivamente para convertirse en actos legislativos cada vez más detallados. Resulta, pues, esencial preguntarse si no deben definirse mejor los distintos instrumentos de la Unión y si no hay que reducir su número.

Con otras palabras, ¿debe introducirse una distinción entre medidas legislativas y medidas de aplicación? ¿Debe reducirse el número de instrumentos legislativos: normas directas, legislación marco e instrumentos no vinculantes (dictámenes, recomendaciones, coordinación abierta)? ¿Es o no deseable recurrir más a menudo a la legislación marco, que deja más margen a los Estados miembros para realizar los objetivos políticos? ¿Para qué competencias son la coordinación abierta y el reconocimiento mutuo los instrumentos más adecuados? ¿Sigue siendo el principio de proporcionalidad la base de partida?

### **Más democracia, transparencia y eficiencia en la Unión Europea**

La Unión Europea extrae su legitimidad de los valores democráticos que proyecta, de los objetivos que persigue y de las competencias e instrumentos de que dispone. Pero el proyecto europeo extrae también su legitimidad de instituciones democráticas, transparentes y eficaces. Los parlamentos nacionales también contribuyen a legitimar el proyecto europeo. La declaración sobre el futuro de la Unión, aneja al Tratado de Niza, subrayó la necesidad de estudiar el papel de los parlamentos nacionales en la construcción europea. Más en general, cabe preguntarse por las iniciativas que podemos tomar para crear un espacio público europeo.

La primera pregunta que hay que plantearse es la de cómo podemos aumentar la legitimidad democrática y la transparencia de las instituciones actuales, una pregunta que se aplica a las tres Instituciones.

¿Cómo pueden reforzarse la autoridad y la eficacia de la Comisión Europea? ¿Cómo debe ser designado el Presidente de la Comisión: por el Consejo Europeo, por el Parlamento Europeo o mediante elección directa por los ciudadanos? ¿Debe reforzarse el papel del Parlamento Europeo? ¿Debemos o no ampliar el derecho de codecisión? ¿Debe replantearse el modo en que se eligen los diputados del Parlamento Europeo? ¿Conviene crear una circunscripción electoral europea, o mantener unas circunscripciones electorales establecidas a nivel nacional? ¿Pueden combinarse ambos sistemas? ¿Es preciso reforzar el papel del Consejo? ¿Debe el Consejo intervenir del mismo modo en el marco de sus competencias legislativas y de ejecución? Para conseguir una mayor transparencia ¿deben ser públicas las sesiones del Consejo, al menos cuando el Consejo actúa en su calidad de legislador? ¿Debe el ciudadano tener mayor acceso a los documentos del Consejo? Por último, ¿cómo garantizar el equilibrio y el control mutuo entre las Instituciones?

Una segunda pregunta, relacionada también con la legitimidad democrática, se refiere al papel de los parlamentos nacionales. ¿Deben estar representados en una nueva institución, junto al Consejo y el Parlamento Europeo? ¿Deben desempeñar una función en los ámbitos de acción europea en los que no es competente el Parlamento Europeo? ¿Deben centrarse en el reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros, por ejemplo, mediante un control previo del respeto del principio de subsidiariedad?

La tercera pregunta se refiere a los medios de mejorar la eficacia del proceso de toma de decisiones y el funcionamiento de las Instituciones en una Unión de unos treinta Estados miembros. ¿Cómo podría fijar mejor la Unión sus objetivos y sus prioridades y garantizar que se ejecuten más adecuadamente? ¿Es preciso que se adopten más decisiones por mayoría cualificada? ¿Cómo simplificar y acelerar el procedimiento de codecisión entre el Consejo y el Parlamento Europeo? ¿Se puede mantener la rotación semestral de la Presidencia de la Unión? ¿Cuál será la función futura del Parlamento Europeo? ¿Qué ocurrirá en el futuro con la función y la estructura de las distintas formaciones del Consejo? ¿Cómo aumentar, por otra parte, la coherencia de la política exterior europea? ¿Cómo reforzar la sinergia entre el Alto Representante y el Comisario competente en estas cuestiones? ¿Debemos seguir reforzando la representación de la Unión en los foros internacionales?

### **El camino hacia una Constitución para los ciudadanos europeos**

En el momento actual, la Unión Europea funciona con cuatro tratados. Los objetivos, competencias e instrumentos políticos de la Unión se encuentran diseminados en el conjunto de esos tratados. Para conseguir mayor transparencia es indispensable una simplificación.

Cabe formular a este respecto cuatro series de preguntas. La primera serie se refiere a la simplificación de los actuales tratados sin cambiar su contenido. ¿Hay que revisar la distinción entre la Unión y las Comunidades? ¿Qué hacer con la división en tres pilares?

Es preciso reflexionar a continuación sobre una posible reorganización de los tratados. ¿Debe hacerse una distinción entre un tratado básico y las demás disposiciones de los tratados? ¿Debe concretarse esta distinción mediante una separación de los textos? ¿Puede esto conducir a hacer una distinción entre los procedimientos de modificación y de ratificación del tratado básico y de las demás disposiciones de los tratados? Hay que preguntarse además si la Carta de Derechos Fundamentales debe integrarse en el tratado básico y plantearse la cuestión de la adhesión de la Comunidad Europea al Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos.

Por último, se plantea la cuestión de si esta simplificación y reorganización no deberían conducir a plazo a la adopción de un texto constitucional. ¿Cuáles deberían ser los elementos básicos de esa Constitución, los valores que la Unión profesa, los derechos fundamentales y los deberes de los ciudadanos, o las relaciones de los Estados miembros dentro de la Unión?

### **III. LA CONVOCATORIA DE UNA CONVENCION SOBRE EL FUTURO DE EUROPA**

Para garantizar una preparación lo más amplia y transparente posible de la próxima Conferencia Intergubernamental, el Consejo Europeo ha decidido convocar una Convención que reúna a los principales participantes en el debate sobre el futuro de la Unión. A la vista de lo anterior, dicha Convención tendrá el cometido de examinar las cuestiones esenciales que plantea el futuro desarrollo de la Unión e investigar las distintas respuestas posibles.

El Consejo Europeo ha nombrado al Sr. V. Giscard d'Estaing Presidente de la Convención, y a los Sres. G. Amato y J.L. Dehaene Vicepresidentes.

#### **Composición**

Además de su Presidente y de sus dos Vicepresidentes, la Convención constará de 15 representantes de los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros (uno por cada Estado miembro), de 30 miembros de los Parlamentos nacionales (dos por Estado miembro), de 16 miembros del Parlamento Europeo y de dos representantes de la Comisión. Los países candidatos a la adhesión participarán plenamente en los trabajos de la Convención. Estarán representados en las mismas condiciones que los Estados miembros actuales (un representante del Gobierno y dos miembros del Parlamento Nacional) y participarán en las deliberaciones, si bien no podrán impedir el consenso que pueda alcanzarse entre los Estados miembros.

Los miembros de la Convención sólo podrán ser sustituidos por sus suplentes en caso de ausencia. Los suplentes serán nombrados de la misma forma que los miembros titulares.



El Praesidium de la Convención estará integrado por el Presidente de la Convención, los dos Vicepresidentes de la Convención y nueve miembros de la misma (los representantes de todos los gobiernos que durante la Convención ostenten la Presidencia del Consejo, dos representantes de los Parlamentos nacionales, dos representantes de los diputados del Parlamento Europeo y dos representantes de la Comisión).

Se invitará en calidad de observadores a tres representantes del Comité Económico y Social y a tres representantes de los interlocutores sociales europeos, a los que se añadirán, en nombre del Comité de las Regiones, seis representantes (que el Comité de las Regiones designará de entre las regiones, las ciudades y las regiones con competencia legislativa), así como el Defensor del Pueblo Europeo. A invitación del Praesidium podrán tomar la palabra ante la Convención el Presidente del Tribunal de Justicia y el Presidente del Tribunal de Cuentas.

### **Duración de los trabajos**

La Convención celebrará su sesión inaugural el 1 de marzo de 2002. En dicha ocasión nombrará a su Praesidium y definirá sus métodos de trabajo. Los trabajos concluirán un año después, con antelación suficiente para que el Presidente de la Convención pueda presentar sus resultados al Consejo Europeo.

### **Métodos de trabajo**

El Presidente preparará el inicio de los trabajos de la Convención sacando las conclusiones del debate público. El Praesidium desempeñará un papel impulsor y aportará una primera base de trabajo para la Convención.

El Praesidium podrá consultar a los servicios de la Comisión y a los expertos de su elección sobre cualquier cuestión técnica en la que considere útil profundizar, y podrá crear grupos de trabajo ad hoc.

El Consejo se mantendrá al corriente de la marcha de los trabajos de la Convención. El Presidente de la Convención presentará un informe oral en cada Consejo Europeo sobre la marcha de los trabajos, lo que permitirá al mismo tiempo recabar la opinión de los Jefes de Estado o de Gobierno.

La Convención se reunirá en Bruselas. Los debates de la Convención y todos los documentos oficiales serán públicos. La Convención desarrollará su actividad en las once lenguas de trabajo de la Unión.

### **Documento final**

La Convención estudiará las diferentes cuestiones y establecerá un documento final que podrá comprender bien diferentes opciones, precisando el apoyo que hubieren recibido, bien recomendaciones en caso de consenso.

Junto con el resultado de los debates nacionales sobre el futuro de la Unión, el documento final servirá de punto de partida para los debates de la Conferencia Intergubernamental, que adoptará las decisiones definitivas.

### **Foro**

Para ampliar el debate y asociar al mismo a todos los ciudadanos, se abrirá un foro a las organizaciones que representen a la sociedad civil (interlocutores sociales, medios económicos, organizaciones no gubernamentales, círculos académicos, etc.). Se tratará de una red estructurada de organizaciones que serán informadas con regularidad de los trabajos de la Convención. Sus aportaciones se incluirán en el debate. Estas organizaciones podrán ser oídas o consultadas sobre cuestiones específicas, según las modalidades que deberá definir el Praesidium.

### **Secretaría**

El Praesidium contará con la asistencia de una secretaría de la Convención, que será asumida por la Secretaría General del Consejo. Podrán incluirse en ella expertos de la Comisión y del Parlamento Europeo.



**6. DISCURSO DE VALÉRY GISCARD D'ESTAING EN LA SESIÓN INAUGURAL DE LA CONVENCION  
SOBRE EL FUTURO DE EUROPA, BRUSELAS, 28 DE FEBRERO DE 2002.**

Agradecimientos al Presidente del Consejo (por habernos creado)

al Presidente del Parlamento Europeo (por acogernos y garantizar el contacto con los electores de la única institución europea elegida)

al Presidente de la Comisión (por inspirarnos y compartir con nosotros la experiencia de su institución).

Mesdames, Messieurs,  
Ladies and Gentlemen,  
Meine Damen und Herren,  
Signore e Signori (IT)  
Señoras y Señores (ES)  
Dames en heren (NL)  
Mine damer og herrer (DK)  
????.e ?a?? .????(GR)  
Minhas Senhoras e Meus Senhores (PT)  
Hyvät naiset ja herrat (FI)  
Mina damer och herrar (SV)  
Szanowni Państwo (PL)

Ustedes son los miembros de la Convención sobre el futuro de Europa.

Son ustedes los miembros de la Convención de Europa.

En cuanto tales, tienen ustedes el poder con que está dotado todo órgano político: el de triunfar o el de fracasar.

De un lado, ancha se abre la sima del fracaso. Del otro, la estrecha puerta del éxito.

Si fracasamos, contribuiremos a la actual confusión del proyecto europeo, que sabemos que no estará en condiciones de aportar, tras la ampliación en curso, un sistema de gestión de nuestro continente eficaz y accesible a la opinión pública. Lo que se ha venido construyendo desde hace cincuenta años daría así con su límite y se vería ante la amenaza de su desmembramiento.

Si nos sonrío el éxito, es decir, si llegamos al acuerdo de proponer una idea de la Unión Europea que se adapte a la vez a la dimensión continental y a las exigencias del siglo XXI, una idea portadora de unidad para nuestro continente y de respeto de su diversidad, podrán ustedes, al separarnos, regresar a sus países, ya sean ustedes italoeuropeos, angloeuropeos o polaco-europeos –o cualquiera de las otras posibilidades- con el sentimiento de haber contribuido, modesta pero eficazmente, a la escritura de un nuevo capítulo de la historia de Europa.

\*

\*\*

Como prefacio de esta Convención, quisiera decirles cuán esencial es nuestro trabajo para Europa, incluso para el mundo; decirles también que nuestra misión será difícil, pues deberá conjugar la dinámica de un movimiento que asocia a Estados y hombres con un gran rigor de pensamiento y método; quiero concluir con un llamamiento al entusiasmo dirigido a todos ustedes, miembros de la Convención, a los dirigentes de los Estados miembros y de los Estados candidatos y a todos los ciudadanos y ciudadanas de Europa, desde los de más edad, que sufrieron los crueles enfrentamientos del pasado, hasta los más jóvenes, que sueñan con ver cómo se abre en Europa un amplio espacio de libertad y oportunidades.

\*

\*\*

El Consejo Europeo no podía señalar de mejor manera la importancia de nuestros trabajos que creando este poderoso equipo de la Convención, del que ustedes son miembros.

Este equipo de 105 miembros da la talla del reto que se nos presenta:

- la Convención se apoyará en dos Vicepresidentes de envergadura, los señores Giuliano Amato y Jean-Luc Dehaene, que han desempeñado las más altas responsabilidades en dos países fundadores;

## ANEXOS

- la presencia, entre los representantes del Parlamento Europeo, de los Parlamentos nacionales y de los Gobiernos, de personalidades de gran nivel, que han reflexionado sobre los elementos del debate europeo, garantizará la calidad del diálogo que habrán de mantener con sus autoridades nacionales, respecto a las que desempeñarán un indispensable papel de enlace;
- a todo esto, quiero dar mis más efusivas gracias a aquellas instancias que, en respuesta a mi llamamiento, han designado mujeres para representarlos;
- los dos representantes de la Comisión, por su parte, nos aportarán su gran experiencia y sus conocimientos prácticos sobre la Europa comunitaria;
- la importante representación de los países candidatos a la adhesión, con 39 miembros, garantizará que la Convención tenga conocimiento preciso de sus aspiraciones y del papel que desean desempeñar en Europa;
- la Secretaría General de la Convención estará bajo la dirección de un diplomático de alto nivel, con experiencia en las instituciones europeas. Agradezco al Gobierno del Reino Unido el que haya posibilitado su designación.

Por último, el pequeño equipo de la Secretaría General, joven y con talento, elegido exclusivamente en función de sus méritos, será sin duda el "think tank" más brillante de la gran aventura europea, así como un instrumento en favor de la coherencia y el método de nuestros trabajos.

\*

\*\*

La Convención sigue la senda de una historia europea rica y fecunda.

El camino recorrido desde Jean Monnet, Konrad Adenauer, Paul-Henri Spaak y Alcide de Gasperi es gigantesco, difícil de creer.

La simple presencia de todos ustedes en esta sala les hubiera parecido inimaginable, y hubiera hecho soñar, hace menos de sesenta años, a británicos, alemanes, franceses y neerlandeses, y hace menos de quince, a checos, húngaros y rumanos.

Europa ha ido avanzando paso a paso, de Tratado en Tratado. El camino está jalonado por acuerdos parciales, por crisis rápidamente superadas. El rasgo más llamativo es que, si bien en algunos momentos Europa puede haber dado la impresión de estar bloqueada, en ningún caso ha retrocedido.

El cambio de moneda ha puesto de manifiesto la destacada capacidad de adaptación, con muestras de alegría popular, de 302 millones de europeos, que han desechado olímpicamente el reproche de euroesclerosis y han demostrado que son capaces de aprobar lo que se les propone cuando lo consideran sencillo y útil.

A lo largo de este recorrido, las instituciones europeas, el Consejo, el Parlamento Europeo, la Comisión y el Tribunal de Justicia han prestado destacados servicios, a los que hay que rendir homenaje.

Pero a la vez, preciso es constatar que estas acciones están alcanzando su límite. El proceso de unión de Europa da señales de agotamiento, como lo subraya la declaración de Laeken.

Los mecanismos de decisión se han hecho muy complejos, hasta el punto de que la opinión pública no los comprende. Desde Maastricht, los últimos Tratados han sido difíciles de negociar y no han se han ajustado a sus objetivos iniciales: los debates en las instituciones han hecho prevalecer los intereses nacionales sobre la consideración del bien común europeo. Por último, el índice de abstención en las elecciones europeas alcanza niveles inquietantes, superando por primera vez, en 1999, el umbral tan simbólico del 50%.

Con su configuración actual, Europa está al borde de la inadaptación. Más crítica aún será la situación con una Europa ampliada.

En interés de Europa, pero también en interés del mundo, tenemos que ponerle remedio.

Al mundo de hoy le hace falta una Europa fuerte, unida y pacífica. El mundo se sentiría mejor si pudiera contar con Europa, una Europa que se exprese con una voz única, desde luego para afirmar el respeto de sus alianzas, pero también para hacer oír, cada vez que sea necesario, un mensaje de tolerancia y moderación, de apertura a las diferencias y de respeto de los derechos humanos.

No olvidemos que nuestro continente ha brindado a la humanidad, desde la antigüedad grecolatina hasta el siglo de las luces, las tres aportaciones fundamentales de la razón, el humanismo y la libertad.

Así es: todos se sentirían mejor en nuestro planeta si se pudiera oír la firme voz de Europa. Si lo logramos, al cabo de 25 o de 50 años -la distancia que nos separa del Tratado de Roma- Europa habrá cambiado su papel en el mundo.

Será respetada y escuchada, no sólo como la potencia económica que ya es, sino también como potencia política que hable de igual a igual con las mayores potencias del planeta, actuales o futuras, y que disponga de los medios de actuación para afirmar sus valores, garantizar su seguridad y desempeñar un papel activo en el mantenimiento de la paz internacional.

Nuestros trabajos, señoras y señores miembros de la Convención, no son más que una etapa de la nueva Europa, pero son un paso obligado para iniciar de nuevo nuestra aventura multinacional.

\*

\*\*

El estancamiento actual de Europa se debe a varios factores, en particular, la maraña de competencias, la complejidad de procedimientos y, quizás también, el debilitamiento de la voluntad política, pero sobre todo se debe, a mi entender, a una causa central: la dificultad de conjugar un fuerte sentimiento de pertenencia a la Unión Europea y el mantenimiento de una identidad nacional.

Esta dificultad existe ya hoy día, pero se acentuará con el número y la diversidad de los Estados que mañana habrán de participar en la vida de la Unión Europea.

Se trata de una exigencia relativamente nueva. Durante los primeros decenios de la unión de Europa, cuando las identidades nacionales seguían siendo fuertes, hasta el punto de haber alimentado sangrientos enfrentamientos para protegerlas o extenderlas, y cuando el proyecto afectaba sólo a una pequeña parte de Europa, relativamente homogénea, la única cuestión que se planteaba era la de hacer avanzar la integración europea.

Desde los años 90, hemos visto crecer otra exigencia: la de intentar hacer compatibles el deseo de pertenencia a una Unión Europea fuerte y el mantenimiento de un sólido anclaje en la vida política, social y cultural nacional.

Hemos de actuar de manera que los gobiernos y los ciudadanos desarrollen una "affectio societatis" europea, fuerte y reconocida, a la vez que conservan su natural apego a la identidad nacional.

A la vista de todos estos datos, el Consejo Europeo, reunido en Laeken, decidió crear la Convención sobre el futuro de Europa, de la que ustedes son miembros, atribuyéndole la misión de preparar la reforma de sus estructuras y de comprometernos, si es que somos capaces de ello, en la vía de una Constitución para Europa.

\*

\*\*

¿Cuál será, pues, nuestro programa?

¿Y cómo vamos a llevar a cabo nuestros trabajos?

La situación europea actual nos invita a remontarnos al pasado, para hallar las fuentes y preguntarnos por la finalidad del proyecto europeo.

La primera fase de nuestros trabajos será, pues, una fase de escucha, abierta y atenta.

Tendremos que preguntarnos entre nosotros, miembros de la Convención, y preguntarles a todos nuestros interlocutores, para hallar la respuesta a la cuestión siguiente: "¿qué esperan los europeos de Europa al principio del siglo XXI?".

Debemos iniciar nuestra andadura sin ideas preconcebidas y formar nuestra visión de la nueva Europa mediante la escucha constante y atenta de todos nuestros interlocutores, gobernantes y gobernados, agentes económicos y sociales, representantes de colectividades territoriales -y presentes aquí-, miembros de asociaciones y de la sociedad civil representadas en el foro, pero también de todos aquellos y aquellas que no tienen otra identidad que la de su pertenencia a Europa.

En esta escucha, hemos de dar especial realce a dos objetivos: los jóvenes, para quienes desearía que pudiésemos organizar una "Convención de los jóvenes de Europa", que celebraría sesiones siguiendo nuestro modelo, y los ciudadanos de los países candidatos, que habrán de simultanear su descubrimiento y su aprendizaje de la Unión Europea.

Recurriremos a los medios contemporáneos e interactivos de escucha, en particular a Internet.

Todos tienen que poder hacer oír su voz, lo que supone, claro está, una organización eficaz y descentralizada, que permita un diálogo sin fronteras ideológicas ni partidistas.

Asimismo, existe el deseo de una interrogación interactiva que permita a la sociedad civil reaccionar ante algunas de nuestras propuestas.

El Vicepresidente Jean-Luc Dehaene ha aceptado hacerse cargo de coordinar la actividad de la Convención en este ámbito.

Nuestras primeras reuniones se dedicarán a esta escucha de las exigencias de Europa.

Nos preguntaremos, en particular, ¿cómo se imaginan los europeos a Europa dentro de 50 años? ¿Desean una Europa que tienda hacia la homogeneidad -una Europa más uniforme- en el contexto de una dinámica de armonización?

¿Prefieren una Europa que conserve su diversidad, respetando las identidades históricas y culturales? Estos dos objetivos nos llevan, evidentemente, a planteamientos diferentes.

Al mismo tiempo tendremos que intensificar nuestra labor de escucha sobre una cuestión que la Declaración de Niza colocó entre las primeras prioridades de nuestra Convención y cuya importancia ha sido subrayada por la declaración de Laeken: la cuestión de la definición de las competencias respectivas de la Unión Europea y de los Estados miembros: la respuesta a la famosa pregunta: ¿quién hace qué en Europa? ¿Cuáles deben ser esas competencias de la Unión y de los Estados? ¿Debe darse prioridad a las competencias exclusivas o hay que adaptarse a un amplio sector de competencias compartidas? ¿Cómo deben ejercerse esas competencias para que sean visibles y comprensibles para la opinión pública?

En esta labor de escucha, podremos recurrir a los enriquecedores trabajos que se han llevado a cabo en el marco del Parlamento Europeo.

Quizás, para facilitar la tarea de nuestros interlocutores de la sociedad civil, tendríamos que elaborar una especie de cuestionario sobre Europa, como ya se ha hecho en algunos Estados miembros.

\*  
\* \*

Después de esta fase de escucha, tendremos que poner en marcha dos enfoques paralelos.

En primer lugar, tendremos que tratar de ofrecer respuestas a las preguntas planteadas en la Declaración de Laeken, que pueden dividirse en seis grandes grupos: cuestiones fundamentales sobre el papel de Europa, división de competencias en la Unión Europea, simplificación de los instrumentos de la Unión, funcionamiento de las Instituciones y su legitimidad democrática, una voz única para Europa en asuntos internacionales y, por último, el camino hacia una Constitución para los ciudadanos europeos.

Simultáneamente, tendremos que examinar cuidadosamente las diferentes fórmulas para el futuro de Europa que han presentado otros y que circulan actualmente.

En esta fase, nuestro papel no consistirá en hacer juicios de valor sobre esas fórmulas, sino simplemente en examinarlas, tener en cuenta sus repercusiones y comprobar su coherencia, especialmente por lo que se refiere a las cuestiones planteadas en Laeken, de forma que se valore su impacto en el futuro de Europa de aquí a 25 ó 50 años.

Examinaremos, en particular, las siguientes fórmulas:

- la organización de las Instituciones Europeas a tenor del Tratado de Niza;
- el plan para una Europa organizada siguiendo el modelo federal, como la han propuesto, en particular, altos responsables políticos alemanes;
- el documento elaborado por la Comisión Europea sobre la modernización del método comunitario;
- las soluciones presentadas bajo el epígrafe de una "federación de estados nacionales", impliquen o no la creación de una segunda cámara.

Una vez que hayamos concluido este examen, la Convención podrá iniciar la tercera fase de sus trabajos: sus recomendaciones y su verdadera propuesta.

## ANEXOS

Tendremos que responder a la demanda de simplificación de los Tratados, con el objetivo de lograr un único Tratado, legible y comprensible para todos.

La Declaración de Laeken deja a la libre discreción de la Convención la conveniencia de presentar opciones o de formular una única recomendación.

A la vista de nuestro planteamiento, no sería lógico tomar una decisión ahora.

No cabe duda, sin embargo, de que para la opinión pública nuestra recomendación tendría considerable peso y autoridad si pudiéramos lograr un amplio consenso sobre una propuesta única que pudiéramos presentar todos.

Si lográramos un consenso sobre este punto, abriríamos la puerta hacia una Constitución para Europa.

Para evitar problemas semánticos, pongámonos de acuerdo ya en hablar de "un tratado constitucional para Europa".

\*

\*\*

Quisiera hablar ahora de la realización de nuestros trabajos. La tarea que tenemos por delante es inmensa, cualquiera lo puede comprobar, si queremos llevar hasta el final nuestras reflexiones y redactar los textos en los que se plasmen nuestras propuestas.

El plazo de un año que se nos ha dado resulta relativamente corto. Trataremos de respetarlo.

Pero afirmo enseguida que no estoy dispuesto a sacrificar la autenticidad de la labor de escucha de los ciudadanos europeos, ni la calidad de los trabajos y de las propuestas elaboradas por nuestra Convención.

No abordaremos las modalidades prácticas de funcionamiento de nuestra Convención en esta sesión inaugural, sino que lo haremos en nuestra primera sesión de trabajo.

Sin embargo, quisiera presentar tres observaciones que considero importantes para la orientación de nuestros trabajos:

### 1. No somos ni una Conferencia Intergubernamental ni un Parlamento.

Somos una Convención.

No somos una Conferencia Intergubernamental, pues no hemos recibido un mandato de los Gobiernos para negociar, en su nombre, las soluciones que propondremos.

Tampoco somos un Parlamento, pues no somos una institución elegida por los ciudadanos para elaborar textos legislativos. Esa función corresponde al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales.

Somos una Convención.

¿Qué quiere decir eso?

Una Convención es un grupo de mujeres y de hombres reunidos con el único fin de elaborar un proyecto común.

El principio de nuestra existencia es nuestra unidad.

Los miembros de los cuatro componentes que conforman nuestra Convención no deberán considerarse como si fueran únicamente portavoces de las instancias que los han nombrado: Gobiernos, Parlamento Europeo, Parlamentos nacionales y Comisión. De la misma forma que Giuliano Amato no hablará en nombre de Italia, Jean-Luc Dehaene en nombre de Bélgica ni yo mismo, en nombre de Francia.

Cada uno respetará lealmente el mandato que se le ha confiado, pero deberá aportar su contribución personal a los trabajos de la Convención.

Hablemos claramente. Esta Convención no podrá lograr su objetivo si se limita a ser un lugar de expresión de opiniones divergentes. Tiene que convertirse en un crisol en el que cada mes se vaya fraguando un enfoque común.

Para escuchar, la Convención deberá dirigirse al exterior.

Pero para reflexionar acerca de lo que podemos proponer, los miembros de la Convención deberemos dirigirnos unos a otros y tratar de configurar, poco a poco, un "espíritu de la Convención".

Mirar al exterior, para escuchar. Mirar al interior, para proponer.

\*

\*\*

2. Mi segunda observación se refiere a lo que se habrá de producir en el marco de la Convención.

La Declaración de Laeken ha dotado a la Convención de dos estructuras: un Presidente y dos Vicepresidentes permanentes, así como un Praesidium de doce miembros. Algunos de ustedes tienen ya formada una opinión sobre cuáles serán los cometidos del Praesidium y el Pleno. Albergan el temor de que, en la práctica, se atribuyan al Praesidium las tareas principales.

Al respecto he de decirles que, para mí, ¡la Convención es la Convención!

Es normal que los trabajos de la Convención los prepare y organice un Praesidium, como es el caso en toda asamblea o agrupación.

Sin embargo, los debates se llevarán a cabo aquí y serán públicos.

El resto dependerá, en gran medida, de ustedes y del contenido de sus contribuciones.

Si sus contribuciones aspiran de manera efectiva a lograr un consenso, si tienen en cuenta las propuestas y observaciones de los demás miembros de la Convención, entonces será posible aquí, en el marco de la Convención, ir elaborando paso a paso el contenido del consenso definitivo.

3. Mi tercera observación es una simple reflexión:

Nuestra Convención constituye la primera ocasión, desde la Conferencia de Messina en 1955, en la que los responsables europeos se dotan de medios y de plazos para llevar a cabo una reflexión profunda sobre el futuro de la Unión Europea.

Es cierto que, a lo largo de todo este tiempo, ha habido varias conferencias intergubernamentales, pero las conferencias intergubernamentales son foros en los que se llevan a cabo negociaciones diplomáticas entre los Estados miembros y en los que cada Estado trata legítimamente de obtener el mayor beneficio posible, sin tener en cuenta la visión de conjunto.

Por su parte, el Consejo Europeo ha decidido en varias ocasiones celebrar reuniones sobre el futuro de las Instituciones europeas, pero, ya sea debido a la presión de los acontecimientos internacionales o a exigencias de calendario, muy raramente estas deliberaciones han durado más de un día.

Por este motivo, los trabajos de esta Convención presentan el carácter de nueva fundación intelectual del futuro de la Unión Europea.

Como conclusión, señoras y señores, quisiera terminar haciendo una invitación al entusiasmo.

Una palabra que nos viene del griego, "en-thusia", y que significa "inspirado por un dios". En nuestro caso, la inspiración nos vendría de una diosa: ¡Europa!

Se nos reprocha muchas veces que no hacemos que la gente sueñe con Europa, que nos contentamos con construir una estructura complicada, opaca, reservada para los iniciados de la economía y de las finanzas.

Pues bien, ¡soñemos con Europa!

Imaginémonos un continente en paz, liberado de sus casillas y de sus obstáculos, y en el que se reconciliarán al fin la historia y la geografía, de forma que todos los Estados de Europa puedan construir juntos su futuro, después de haber seguido caminos distintos al Oeste y al Este.

Un espacio de libertad y de oportunidades, en el que cada persona se pueda desplazar en función de sus preferencias para estudiar, trabajar, emprender o completar su cultura.

Un espacio bien identificado por la manera de lograr la síntesis entre el dinamismo de la creación, la necesidad de solidaridad y la protección de los más débiles y de los más desfavorecidos.



## ANEXOS

Pero también un espacio en el que subsistan y se desarrollen identidades culturales fuertes, que, al tiempo que sean conscientes de sus orígenes, tengan curiosidad por los intercambios, y que puedan fomentarlos.

Imaginémonos también la voz de Europa en el mundo. Su unidad garantizará su influencia y su autoridad. Todos conocemos la riqueza de nuestra cultura y el vigor eternamente renovado de su creatividad.

Europa ha aportado al mundo la razón, el humanismo y la libertad. Europa tiene dotes para hacer escuchar su mensaje de moderación, de búsqueda de soluciones mutuamente aceptables y de pasión por la paz.

Su diversidad cultural garantiza su tolerancia.

También debe ser capaz de garantizar su propia seguridad, sea cual sea el peligro.

¡Podemos soñar y hacer soñar con Europa!

Si fracasáramos, cada país volvería a la lógica del libre comercio. Ninguno de nosotros, ni siquiera los más grandes, tendría peso suficiente frente a los gigantes mundiales. Nos quedaríamos entonces frente a nosotros mismos, preguntándonos amargamente cuáles han sido las causas de nuestro ocaso y de nuestra situación de dominados.

Nuestra invitación al entusiasmo se dirige a los demás europeos, pero también a nosotros mismos.

Para convencer a los demás y lograr que nos sigan, hemos de sentir un interés apasionado por el éxito de nuestra tarea, una tarea modesta en cuanto a la forma, pero inmensa en el contenido, porque si la llevamos a cabo con éxito, según el mandato que se nos ha confiado, iluminará el futuro de Europa.

¡Viva Europa!

Muchas gracias.



**7. NOTA SOBRE LOS MÉTODOS DE TRABAJO DE LA CONVENCION EUROPEA, 14 DE MARZO DE 2002. (CONV 9/02).**

*Artículo 1*

**Convocatoria de reuniones**

La Convención se reunirá por convocatoria de su Presidente, con la aprobación del Praesidium o a petición por escrito de un número significativo de miembros de la Convención.

*Artículo 2*

**Calendario y orden del día**

El Praesidium fijará el calendario provisional de reuniones y el orden del día provisional de cada reunión de la Convención y lo presentará a la Convención para su aprobación. Cualquier miembro de la Convención podrá pedir por escrito al Praesidium que añada puntos al orden del día provisional de una sesión de la Convención. En todo caso, el Praesidium incluirá un punto en el orden del día provisional si la petición es formulada por escrito por un número significativo de miembros una semana antes de la sesión prevista de la Convención. Al comienzo de cada reunión, la Convención podrá resolver, por consenso, acerca de toda propuesta de su Praesidium de añadir otros puntos al orden del día.

*Artículo 3*

**Transmisión de documentos a los miembros de la Convención**

La Secretaría, en nombre del Presidente, remitirá a los miembros, suplentes y observadores de la Convención al menos cuatro días hábiles antes de la fecha de la reunión, la convocatoria y el orden del día provisional de la reunión, así como cualquier otro documento en relación con la reunión. Para facilitar la preparación de las sesiones, la Secretaría enviará los documentos por correo electrónico, siempre que sea posible.

*Artículo 4*

**Contribuciones escritas**

1. Cualquier miembro (titular o suplente) y cualquier observador de la Convención podrá presentar contribuciones escritas al Praesidium. Las contribuciones podrán ser individuales o colectivas.
2. La Secretaría transmitirá dichas contribuciones escritas a los miembros (titulares o suplentes) y observadores de la Convención; dichas contribuciones estarán disponibles en el sitio internet de la Convención.

*Artículo 5*

**Suplentes**

1. Los miembros de la Convención que no puedan asistir a una reunión, o a parte de una reunión, podrán estar representados por sus suplentes, de acuerdo con las disposiciones que se establecen en el apartado 2.
2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 3, un suplente podrá tomar la palabra en una reunión de la Convención cuando el miembro titular al que sustituye esté ausente un día completo y el titular lo haya notificado previamente a la Secretaría (antes de las 9 de la mañana de ese día). El suplente, al tomar la palabra, anunciará que sustituye al titular.
3. Los suplentes podrán asistir a cualquiera de las reuniones de la Convención.

*Artículo 6*

**Reuniones**

1. Las reuniones de la Convención estarán presididas por el Presidente de la Convención o, en su ausencia, por uno de los dos Vicepresidentes.
2. Las reuniones de la Convención se llevarán a cabo en las once lenguas de la Unión Europea, con interpretación simultánea.
3. Los representantes de los Estados candidatos participarán plenamente en los trabajos y deliberaciones de la Convención.

## ANEXOS

4. Las recomendaciones de la Convención se adoptarán por consenso, si bien los representantes de los Estados candidatos no podrán impedir el consenso. Cuando tras las deliberaciones de la Convención se presenten varias opciones diferentes, se podrá indicar el apoyo obtenido por cada opción.

5. Se podrán presentar al Praesidium cuestiones de procedimiento en relación con el desarrollo de las reuniones; el Praesidium adoptará una decisión con arreglo a las condiciones que haya determinado de acuerdo con el apartado 8.

6. La Secretaría elaborará la lista de los miembros (titulares y suplentes) y de los observadores que asistan a cada reunión de la Convención.

7. Habida cuenta de los puntos de vista expresados por los miembros de la Convención, el Presidente se encargará de dirigir el debate de forma adecuada, incluso procurando en la medida de lo posible que la diversidad de opiniones de la Convención se refleje en los debates. Podrá proponer que se limiten los tiempos de intervención para que los debates transcurran con fluidez. Estará asistido por los Vicepresidentes y por la Secretaría.

8. Las reuniones del Praesidium estarán presididas por el Presidente o, en su ausencia, por uno de los dos Vicepresidentes. El Praesidium decidirá sus métodos de trabajo, a propuesta del Presidente.

### *Artículo 7*

#### **Audiencia de los Presidentes de las Instituciones y órganos de la UE**

El Praesidium podrá invitar a los Presidentes del Tribunal de Justicia, del Tribunal de Cuentas y del Banco Central Europeo a intervenir ante la Convención.

### *Artículo 8*

#### **Consultas de expertos**

Cualquier miembro (titular o suplente) podrá proponer que la Convención consulte a funcionarios de las Instituciones u otros expertos. El Praesidium decidirá a qué personas se invitará.

### *Artículo 9*

#### **Foro**

1. Bajo la autoridad del Praesidium, y en las condiciones que establezca el Praesidium, la Secretaría:  
- creará el sitio internet del Foro; la Comisión será responsable de la asistencia técnica;  
- será responsable de la organización y funcionamiento de las demás actividades del Foro, en particular de las audiciones, en cooperación, si fuera necesario, con la Comisión y demás Instituciones y órganos de la Unión, y garantizando que la sociedad civil quede ampliamente representada.

2. El Praesidium determinará las condiciones en que se transmitirán a la Convención las contribuciones del Foro, así como las condiciones en las que podrán comparecer los participantes en el Foro.

3. El sitio internet del Foro incluirá una lista de todos los miembros de la Convención junto con sus señas de contacto, incluidas las direcciones de correo electrónico y los enlaces a sus sitios internet, para que el público tenga ocasión de ponerse en contacto con la Convención en su totalidad.

### *Artículo 10*

#### **Lugar de reunión**

La Convención se reunirá en el edificio del Parlamento Europeo en Bruselas.

### *Artículo 11*

#### **Secretaría**

La Secretaría de la Convención estará dirigida por un Secretario General, que adoptará las medidas oportunas para garantizar el funcionamiento adecuado de la Convención.

### *Artículo 12*

#### **Notas resumidas y actas literales de las reuniones**

Después de cada reunión, la Secretaría distribuirá a los miembros (titulares y suplentes) y a los observadores de la Convención una nota resumida. También pondrá a su disposición un acta literal de las intervenciones hechas durante la sesión, en su idioma original.

## ANEXOS

### *Artículo 13*

#### **Traducción de documentos**

1. La Secretaría facilitará a los miembros (titulares y suplentes) y observadores de la Convención, en las once lenguas de la Unión, los documentos siguientes:

- i) los documentos elaborados por el Presidente o el Praesidium
- ii) las propuestas de modificación de los textos definitivos de los miembros titulares y suplentes
- iii) las notas resumidas de las reuniones de la Convención.

2. La Secretaría transmitirá a los miembros (titulares y suplentes) y observadores de la Convención, y publicará en el sitio Internet, en las lenguas en las que se presenten al Praesidium, los documentos procedentes de:

- i) los miembros (titulares y suplentes) de la Convención
- ii) las Instituciones y órganos de la Unión y
- iii) los observadores.

3. Con carácter excepcional, el Presidente podrá pedir la traducción para la Convención de otros documentos que no estén contemplados en el apartado 1.

### *Artículo 14*

#### **Publicidad de los trabajos**

Las deliberaciones de la Convención y todos los documentos contemplados en el artículo 13 serán públicos. A través del sitio internet de la Convención se podrá acceder gratuitamente a todas las actas y contribuciones escritas; éstas podrán reproducirse libremente.

### *Artículo 15*

#### **Grupos de trabajo**

Habida cuenta de los puntos de vista expresados en la Convención, el Presidente o un número significativo de los miembros de la Convención podrá recomendar que el Praesidium establezca grupos de trabajo de la Convención; el Praesidium determinará su mandato, métodos de trabajo y composición, teniendo en cuenta los conocimientos específicos de los miembros titulares y suplentes y de los observadores con respecto al tema de debate. Cualquier miembro de la Convención podrá asistir a todas las reuniones de estos grupos. La Secretaría elaborará una nota resumida tras cada reunión de los grupos de trabajo.

### *Artículo 16*

#### **Revisiones**

La Convención podrá modificar o ampliar las disposiciones de la presente Nota a propuesta del Praesidium presentada por escrito o previa petición escrita de un número significativo de miembros.

### *Artículo 17*

#### **Correspondencia**

La correspondencia dirigida a la Convención se remitirá al Consejo, a la atención de la Secretaría de la Convención:

- por correo: 175, rue de la Loi, B-1048 Bruselas,
- por fax: n.º 32 2 285 81 55, o
- por correo electrónico: [anne.walter@consilium.eu.int](mailto:anne.walter@consilium.eu.int).



## **8. INFORME DE LA PRESIDENCIA DE LA CONVENCION AL PRESIDENTE DEL CONSEJO EUROPEO, 18 DE JULIO DE 2003, (CONV 851/03).**

1. En respuesta al mandato del Consejo Europeo, reunido en Laeken los días 14 y 15 de diciembre de 2001, la Convención sobre el futuro de Europa ha llevado a término su misión y presenta el resultado de su trabajo al Presidente del Consejo Europeo: un proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa.

2. Tal y como se contemplaba en la Declaración de Laeken, el Presidente de la Convención informó al Consejo Europeo sobre la marcha de los trabajos en sus reuniones de junio de 2002 (Sevilla), octubre de 2002 (Bruselas), diciembre de 2002 (Copenhague) y abril de 2003 (Atenas). En el Consejo Europeo de Salónica del 20 de junio de 2003 presentó las Partes I y II del proyecto de Tratado, que no han sido modificadas con posterioridad. Las Partes III y IV, cuyos textos provisionales se dieron a conocer en Salónica, se han ultimado entretanto y se adjuntan ahora.

3. Se acaban así diecisiete meses de trabajo de la Convención. Sus miembros, que se enumeran junto con sus suplentes en el Anexo I, se reunieron en sesión plenaria en veintiséis ocasiones (cincuenta y dos días) oyendo más de 1.800 intervenciones. Por otra parte, la Convención constituyó once grupos de trabajo y tres círculos de debate, cada uno de ellos con su propio y específico mandato, los cuales se reunieron para tratar cuestiones concretas (enumeradas en el Anexo II) y realizar recomendaciones al conjunto de la Convención. Los miembros de ésta presentaron 386 contribuciones escritas, a la Convención en su conjunto y 773 contribuciones a los grupos de trabajo y círculos de debate.

4. El Praesidium, cuya lista de miembros figura en el Anexo I, se reunió en cincuenta ocasiones y presentó cincuenta y dos documentos a la Convención. Los miembros del Praesidium presidieron los grupos de trabajo y los círculos de debate enumerados en el Anexo II y presentaron sus informes a la Convención.

5. La Convención ha actuado con total transparencia: sus reuniones han estado abiertas al público y todos sus documentos oficiales se han hecho públicos en su página web, que tuvo una media de 47 000 visitantes al mes, cifra que alcanzó los 100 000 visitantes en junio de 2003. Además, ha tomado una serie de iniciativas a fin de garantizar una mayor participación en su labor. El Foro creado con arreglo a la Declaración de Laeken recibió 1 264 contribuciones de ONG, del mundo empresarial, universitario y de otros sectores. Se organizaron reuniones con una amplia serie de grupos interesados en la Convención, entre los que figuraban confesiones y asociaciones religiosas, grupos de reflexión, representantes de organizaciones locales y regionales, y ONG. Por último, en junio de 2002 se celebró una sesión plenaria especial, consagrada a la sociedad civil. En julio de 2002 se organizó una Convención de los Jóvenes; su presidente pasó a ser un observador más del trabajo ininterrumpido de la Convención.

6. Un elemento clave del éxito de la Convención ha sido el papel desempeñado por sus miembros provenientes de los países candidatos. De conformidad con la Declaración de Laeken, participaron plenamente en los trabajos de la Convención; ésta fue más allá al invitar a un representante elegido entre ellos a participar en todos los debates del Praesidium. Se tomaron medidas en materia de interpretación para que los miembros de los países candidatos se dirigieran a la Convención en sus propias lenguas. La decisión sobre la ampliación adoptada por el Consejo Europeo en diciembre de 2002 y el proceso posterior de ratificación en los países candidatos subrayan la importancia de estas decisiones aplicadas desde los comienzos de la Convención.

7. La misión encomendada a la Convención estaba fundada en los cuatro puntos abordados en la Declaración de Niza sobre el futuro de la Unión y posteriormente desarrollados en el mandato elaborado por el Consejo Europeo en Laeken. Durante sus primeras reuniones, la Convención abordó temas como la delimitación de competencias y la simplificación de los instrumentos y procedimientos de la Unión. Estos debates plenarios, junto con los resultados de la primera ronda de grupos de trabajo, permitieron a la Convención definir en octubre de 2002, la estructura del futuro tratado más apropiada para dar respuesta a las exigencias de claridad y simplificación. El resultado de la Convención queda reflejado en la fusión y la reorganización de los tratados existentes en forma de un proyecto de Constitución y dotando a la Unión Europea de una única personalidad jurídica. Este enfoque obtuvo el respaldo de un gran número de miembros de la Convención y permitió a ésta alcanzar un amplio consenso sobre el texto consolidado y completo de un proyecto de Tratado, compuesto de cuatro partes, que presenta al Consejo Europeo.

8. La Convención ha acordado una importante mejora de la naturaleza democrática de la Unión. La Constitución la incorpora y reclama una considerable expansión del papel del Parlamento Europeo, al duplicar el ámbito de la legislación por codecisión, que pasa a ser el procedimiento legislativo normal de la Unión, y una sustancial simplificación de los procedimientos legislativos. Se han concebido nuevos mecanismos con el fin de garantizar un mejor flujo de información hacia los parlamentos nacionales y su participación en los trabajos de la Unión, en particular por lo que atañe a la legislación. Las competencias

## ANEXOS

de la Unión se han aclarado, clasificado y afianzado, y su repertorio de instrumentos jurídicos se ha reducido en favor de una mejor comprensión por parte del público, de una mayor eficiencia de la acción y de una clara distinción entre el papel de la Unión y el de los Estados miembros.

9. A fin de que las tres instituciones centrales de la Unión puedan adaptarse a las nuevas dimensiones de la ampliación, se han incorporado medios que las refuercen a todas ellas, al mismo tiempo que se mantiene el equilibrio entre las mismas. La Convención cree que estas reformas mejorarán de manera sustancial la eficacia de la Unión.

10. La Constitución incorpora, como su Parte II, la Carta de los Derechos Fundamentales proclamada en el Consejo Europeo de Niza. La Convención observa que las "explicaciones" elaboradas a instancias del Praesidium de la Convención de la Carta, y actualizadas bajo la autoridad del Praesidium de dicha Convención, son un importante instrumento de interpretación de la Carta.

11. La Convención elaboró un texto de nuevos Protocolos relativos al papel de los parlamentos nacionales en la Unión Europea y a la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, así como Protocolos precisos sobre el Eurogrupo y Euratom. No se dedicó a revisar los protocolos existentes de los actuales tratados, ni, por ello, a redactar el texto de los Protocolos mencionados en los artículos IV-1 y IV-2; le corresponderá a la Conferencia Intergubernamental llevar a cabo esta tarea. Del mismo modo, es dicha Conferencia quien establecerá las listas, previstas en los artículos III-213 y III-214, de los Estados miembros que participen en la cooperación estructurada y en la cooperación más estrecha en materia de defensa mutua y quien garantice que se realice la petición, recogida en la correspondiente declaración de la Convención, en favor de la creación, con la mayor brevedad, de un servicio europeo para la acción exterior.

12. Se llama la atención del Consejo Europeo sobre otros dos temas específicos a los que quizás desee dar seguimiento. En primer lugar, un gran número de miembros de la Convención abogó por un enfoque más ambicioso del tema de la transparencia, con la inclusión de la presunción automática del derecho de acceso a todos los documentos. La Constitución propuesta impone a las instituciones la obligación de adoptar normas sobre transparencia. Por consiguiente, el grado de ambición de estas normas y la medida en que se pueda dar respuesta a las peticiones de acceso han de abordarse en el marco de la legislación posterior.

13. Además, si bien algunos miembros deseaban volver a estudiar, y quizás actualizar, las disposiciones del Tratado Euratom, la Convención no ha estimado que tuviera mandato ni tampoco tiempo y competencia para ello. El futuro de Euratom es otro tema que quizás el Consejo Europeo desee abordar en otra fase.

14. Algunos miembros de la Convención, si bien no deseaban impedir un consenso, no pudieron dar su respaldo al proyecto de Constitución. Un grupo de cuatro miembros consideró que la Convención no había dado una respuesta apropiada al apartado del mandato de Laeken sobre el aumento de la legitimidad democrática; su informe alternativo en minoría, en el que propone una "Europa de las democracias", se adjunta en el Anexo III.

15. Otros miembros de la Convención, aunque se sumaron al amplio consenso sobre el texto del proyecto de Constitución, hubiesen preferido un planteamiento que supusiera mayores cambios, en particular con respecto a la ampliación de la votación por mayoría cualificada y a los procedimientos para futuras reformas de la Constitución.

16. Gracias al elevado grado de entrega y compromiso de todos sus miembros, la Convención ha sido capaz de finalizar su trabajo de manera satisfactoria y de presentar lo que el Consejo Europeo de Salónica consideró "una buena base para iniciar" la Conferencia Intergubernamental. La Convención espera que a lo largo de ésta se conserven el impulso que se ha dado y el equilibrio de la síntesis sobre la que se alcanzó un consenso tras un largo y detenido estudio.

17. La Convención, ejecutado el mandato que le confiriera el Consejo Europeo de Laeken, ha concluido. Con la presentación del proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa y del presente informe, su Presidencia da por cumplida su misión y termina pues su labor.

18. El archivo de la Convención quedará depositado en la Secretaría del Consejo.

Valéry Giscard d'Estaing  
Presidente de la Convención

Giuliano Amato  
Vicepresidente

Jean-Luc Dehaene  
Vicepresidente



## ANEXOS

John Kerr  
Secretario General

### ANEXO III<sup>1</sup> Informe Alternativo

#### LA EUROPA DE LAS DEMOCRACIAS Los criterios incumplidos de Laeken

Como miembros de la Convención, no podemos respaldar el proyecto de Constitución Europea, que no cumple las exigencias de la Declaración de Laeken de Diciembre de 2001.

En la Declaración de Laeken se dice que **la Unión debe acercarse más a sus ciudadanos.**

La mayor transferencia de toma de decisiones de los Estados miembros a la Unión, en relación con asuntos de justicia penal y nuevos ámbitos de política nacional alejarán más a la Unión.

En Laeken se añade que **la división de competencias será más transparente.**

Pero las nuevas categorías de "competencias compartidas" no garantiza la forma en que se repartirá el poder, especialmente porque los Estados miembros no estarán autorizados a legislar en esos ámbitos si la Unión decide actuar.

El Tribunal de Luxemburgo decidirá en caso de duda.

En Laeken se dice que la Unión tiene **un funcionamiento demasiado burocrático.**

El proyecto de Constitución no aborda las 97.000 páginas acumuladas del acervo comunitario y propone un nuevo instrumento legal, el "acto no legislativo", mediante el cual la Comisión no electa podrá aprobar leyes vinculantes.

En Laeken se hace un llamamiento para que **las instituciones europeas sean menos voluminosas y rígidas.**

Pero la Constitución da más poder a todas las instituciones comunitarias existentes y crea una Europa de presidentes, con más empleos para los políticos y menos influencia para los pueblos.

Laeken destaca la importancia de los parlamentos nacionales y el Tratado de Niza "**subrayó la necesidad de estudiar el papel de los parlamentos nacionales en la construcción europea**".

Los parlamentos nacionales pierden influencia en relación con la Comisión, el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo. Su nuevo papel que se propone de "garantizar" el cumplimiento del principio de subsidiariedad no es en realidad más que una exigencia que la Comisión puede ignorar. No se devolverá a los Estados miembros ninguna competencia.

En Laeken se hace un llamamiento para **más transparencia y eficacia** en la Unión.

La Constitución concentra mayor poder ejecutivo y presupuestario en las auténticas instituciones de la Unión que han dado lugar a escándalos repetidos y continuos relativos a su mala gestión, al despilfarro y al fraude.

Laeken sugiere la posibilidad de una constitución: **Se plantea, por último, la cuestión de si esta simplificación y redistribución no deberían conducir a largo plazo a la adopción de un texto constitucional.**

Pronto se recurrió la sugerencia de que los Tratados intergubernamentales existentes se transformen en una nueva Constitución Europea, pero sin estudio alguno ni de las alternativas ni de las consecuencias a largo plazo de semejante acto.

Finalmente, el objetivo principal de Laeken era una **Europa democrática.**

---

<sup>1</sup> El Anexo I y el Anexo II correspondientes a la composición de la Convención y a los Grupos de Trabajo no se reproduce por incluirse en el Anexo III relativo a la Composición de las Convenciones, tratándose del documento 2 del citado Anexo.

El proyecto de Constitución crea un nuevo estado europeo centralizado con más poder, más alejado, con más políticos, más burocracia y con un gran vacío entre los gobernantes y los gobernados.

El Tratado EURATOM se incluyó en la Constitución en el último momento, sin que ningún grupo de trabajo hubiera tenido tiempo de revisarlo.

**El proyecto de Constitución de la UE no se ha elaborado en ningún momento por los métodos normales democráticos**

- Los países adherentes fueron tratados como observadores en el Praesidium y no tuvieron derecho a opinar.

- En el poderoso Praesidium sólo estuvieron representadas tres familias políticas que redactaron un texto sin amplitud de miras.

- Se negó a los miembros el derecho de hacer traducir, distribuir, debatir y votar sus respectivas enmiendas.

- La Convención no tiene miembros de esa parte de la población que rechazó el Tratado de Maastricht en Francia o el Tratado de Niza en Irlanda.

- No se permitió a ninguna persona "euroescéptica" o "eurorealista" observar o participar en el trabajo del Praesidium, ni tampoco en ninguna de las secretarías que le asistían.

Giscard no ha permitido una votación democrática y normal en la Convención. El proyecto de Constitución va en contra de todos los principios democráticos. Deseamos un nuevo proyecto de una Convención mucho más representativa, democrática en su contenido y democrática en sus procedimientos.

**Presentamos a la consideración de nuestros Primeros Ministros y de los demás ciudadanos, los quince puntos siguientes:**

1. EUROPA DE LAS DEMOCRACIAS. La Unión Europea (UE) no tendrá una Constitución. Sin embargo, Europa deberá estar organizada sobre una base interparlamentaria mediante un tratado de cooperación europea, lo que dará lugar a una Europa de las Democracias (ED) que sustituirá a la UE existente.

2. UN TRATADO SIMPLIFICADO. Las actuales 85 000 páginas de acervo comunitario que se ocupan de la UE y del EEE deben simplificarse de forma radical. No obstante, es necesario dar prioridad a las cuestiones transfronterizas sobre las que los Parlamentos nacionales no pueden actuar, de forma eficaz, por sí solos. Los Parlamentos nacionales tomarán las decisiones pertinentes en materia de subsidiaridad.

3. APERTURA A TODAS LAS DEMOCRACIAS. La adhesión a la ED estará abierta a todo Estado europeo democrático que sea signatario del Convenio Europeo sobre Derechos Humanos y lo respete plenamente.

4. TOMA DE DECISIONES SIMPLIFICADA. Los 30 procedimientos diferentes de toma de decisiones actualmente existentes en la UE deberán reducirse a dos: normas y recomendaciones. En aquellos casos en que se exija la mayoría cualificada, la propuesta en cuestión deberá obtener el 75 % de los votos a favor, siempre que no se disponga lo contrario.

5. DERECHO DE VETO SOBRE CUESTIONES DE CRUCIAL IMPORTANCIA. Los reglamentos serán válidos tan sólo en caso de haber sido aprobados por los Parlamentos nacionales. Dichos Parlamentos tendrán derecho de veto sobre cuestiones que consideren importantes.

6. CUESTIONES FUNDAMENTALES COMUNES. Las normas deberán abordar el ámbito del mercado común y determinadas normas mínimas comunes destinadas a proteger a los trabajadores, a los consumidores, la salud, la seguridad y el medio ambiente. En los otros ámbitos, la ED tendrá la facultad de dirigir recomendaciones a los Estados miembros que, a su vez, serán libres de adoptar, en todo momento, normas más rigurosas.

7. COOPERACIÓN FLEXIBLE. La ED podrá aprobar por unanimidad una cooperación flexible entre aquellos países que deseen cooperar más estrechamente. Asimismo, la ED reconocerá y ofrecerá su apoyo a otras organizaciones paneuropeas, tales como el Consejo de Europa.

8. APERTURA Y TRANSPARENCIA. El proceso de toma de decisiones y los documentos relevantes serán libremente accesibles, a menos que se confirme una causa razonable de excepción por mayoría cualificada.

## ANEXOS

9. SIMPLIFICACIÓN DEL SISTEMA DE VOTACIÓN EN EL CONSEJO. Se pondrá en práctica un sistema de voto simplificado en el Consejo, que podría consistir en que cada Estado miembro disponga de un voto en el Consejo de la ED. Las decisiones por mayoría cualificada requerirán el apoyo de aquellos países que representan más de la mitad de la población total de la ED.

10. LOS PARLAMENTOS NACIONALES ELIGEN A LA COMISIÓN. Cada Parlamento nacional deberá elegir a su Comisario. Dicho Comisario participará en la comisión de asuntos europeos del Parlamento nacional en cuestión. Los Parlamentos nacionales podrán destituir a su Comisario. El Presidente de la Comisión será elegido de forma unánime por el Consejo Europeo. Asimismo, los Parlamentos nacionales decidirán sobre el programa legislativo anual y la Comisión actuará, en consecuencia, como secretaría del Consejo y de los Parlamentos nacionales.

11. NO A LA LEGISLACIÓN POR PARTE DEL TRIBUNAL. Deberá moderarse el activismo jurídico del Tribunal de Justicia Europeo de Luxemburgo y dicho Tribunal deberá respetar el Convenio Europeo sobre Derechos Humanos.

12. ACUERDOS DE COOPERACIÓN. Los Estados miembros y la ED podrán firmar acuerdos de cooperación de interés mutuo con Estados o grupos de Estados. La ED deberá respetar la democracia parlamentaria de sus socios y podrá ofrecer ayuda financiera a los más pobres, fomentando, al mismo tiempo, acuerdos de libre comercio.

13. MEJOR FISCALIZACIÓN. El Defensor del Pueblo Europeo, el Tribunal de Cuentas y las Comisiones de Control Presupuestario del Parlamento Europeo y de los Parlamentos nacionales, tendrán acceso a todos los documentos y a la contabilidad financiera.

14. IGUALDAD LINGÜÍSTICA. A la hora de legislar, todas las lenguas oficiales de la ED recibirán el mismo trato.

15. NACIONES UNIDAS. La ED no dispondrá de un ejército propio. El mantenimiento y restablecimiento de la paz serán responsabilidad de las Naciones Unidas y de la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE). Los propios Estados miembros podrán optar por una defensa común en el marco de la OTAN, o bien por mantener una postura política neutral.

Contribución de los miembros de la Convención:

Abitbol, William - (Miembro suplente) Parlamento Europeo  
Bonde, Jens-Peter - (Miembro) Parlamento Europeo  
Dalgaard, Per - (Miembro suplente) Dinamarca - Parlamento  
Gormley, John - (Miembro suplente) Irlanda - Parlamento  
Heathcoat-Amory, David - (Miembro) Reino Unido - Parlamento  
Seppanen, Esko - (Miembro suplente) Parlamento Europeo  
Skaarup, Peter - (Miembro) Dinamarca- Parlamento  
Zahradil, Jan - (Miembro) República Checa – Parlamento



## ANEXO II: COMPOSICIÓN DE LAS CONVENCIONES

### 1. LA CONVENCIÓN DE LA CARTA: COMPOSICIÓN<sup>1</sup>

#### 1) REPRESENTANTES NACIONALES

JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO	TITULARES	SUPLENTES
ALEMANIA	Roman HERZOG (PRESIDENTE)	..... <sup>2</sup>
AUSTRIA	Franz VRANITZKY - Heinrich NEISSER <sup>3</sup>	Harald DOSSI
BELGICA	Jean-Luc DEHAENE	Erik DERICKE
DINAMARCA	Erling OLSEN	Tyge LEHMANN
ESPAÑA	Alvaro RODRIGUEZ BEREJO	Francisco SANZ GANDASEGUI
FINLANDIA	Paavo NIKULA (VICEPRESIDENTE HASTA ENERO DE 2000)	Holger ROTKIRCH
FRANCIA	Guy BRAIBANT (VICEPRESIDENTE)	Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHERE
GRECIA	George PAPANITRIOU	.....
IRLANDA	Michael O'KENNEDY	Mahon HAYES
ITALIA	Stéfano RODOTA	.....
LUXEMBURGO	Paul-Henri MEYERS	.....
PAISES BAJOS	Frits KORTHALS ALTES	Bernard BOT
PORTUGAL	Pedro BACELAR DE VASCONCELLOS (VICEPRESIDENTE)	Miguel DE SERPA SOARES
REINO UNIDO	Lord GOLDSMITH	Martin EATON
SUECIA	Daniel TARSCHYS	Lars MAGNUSON

PARLAMENTOS NACIONALES	TITULARES	SUPLENTES
ALEMANIA	Jürgen GNAUCK / Jürgen MEYER	Peter ALTMAIER / Wolf WEBER
AUSTRIA	Heinrich NEISSER - Caspar EINEM <sup>4</sup> / Harald OFNER	Willi BRAUDENER / Michael HOLOUBEK
BELGICA	Karel DE GUCHT / Roger LALLEMAND	Fred ERDMAN / Jacky MORAEL
DINAMARCA	Claus Larsen JENSEN / Ulla TØRNAES	Pia CHRISTMAS-MØLLER / Knud Erik HANSEN
ESPAÑA	Gabriel CISNEROS / Jordi SOLE TURA	Alicia DE CASTRO MASAVEU / -----
FINLANDIA	Tuija BRAX / Gunnar JANSSON (VICEPRESIDENTE)	Johannes LEPPANEN / Riita PRUSTI
FRANCIA	Hubert HAENEL / François LONCLE	Nicole AMELINE / Marie-Madeleine DIEULANGARD
GRECIA	Loukas APOSTOLIDIS / Anna BENAKI-PSAROUDA	..... / .....
IRLANDA	Bernard DÜRKAN / Desmond O'MALLEY	Paschal MOONEY / Madeleine TAYLOR QUINN
ITALIA	Andrea MANZELLA / Piero MELOGRANI	Furio BOSELLO / Maria Pia VALETTO BITELLI
LUXEMBURGO	Simone BEISSEL / Ben FAYOT	..... / .....
PAISES BAJOS	Ernst HIRSCH BALLIN / Michiel PATIJN	Erik JURGENS / Gerritjan van OVEN
PORTUGAL	Maria Eduarda AZEVEDO / José BARROS MOURA	..... / .....
REINO UNIDO	Lord BOWNESS / Wyn GRIFFITHS	David CHIDGEY / Baroness HOWELLS OF ST. DAVIDS
SUECIA	Göran MAGNUSSON / Lars F. TORBISSON	Kenneth KVIST / Ingvar SVENSSON

<sup>1</sup> Tablas de elaboración propia a partir de los datos que constan en la página web del Parlamento Europeo sobre la composición de la Convención que redactó la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. ([http://www.europarl.eu.int/charter/composition\\_en.htm](http://www.europarl.eu.int/charter/composition_en.htm))

<sup>2</sup> En algunos casos no se consideró necesario el nombramiento de suplentes.

<sup>3</sup> En el mes de marzo de 2000, Neisser representante austriaco del Parlamento nacional sustituyó a Vranitzky como representante personal del Canciller austriaco.

<sup>4</sup> En el mes de marzo de 2000 Neisser fue nombrado representante personal del Canciller austriaco, sería sustituido en la representación de su Parlamento Nacional por Caspar Einem.

**2) REPRESENTANTES EUROPEOS**

PRESIDENTE DE LA COMISIÓN	TITULAR	SUPLENTE
	Antonio VITORINO (Comisario)	Carlo TROJAN David O'SULLIVAN (Secretario general) <sup>5</sup>

PARLAMENTO EUROPEO	TITULAR	SUPLENTE
PPE/DE	Charlotte CEDERSCHIOLD	Teresa ALMEIDA GARRET
	Thierry CORNILLET	Rocco BUTTIGLIONE
	Ingo FRIEDRICH	Konstantinos HATZIDAKIS
	Timothy KIRKHOPE	Marie-Therese HERMANGE
	Hanja MAIJ-WEGGEN	Peter Michael MOMBAUR
	Iñigo MENDEZ DE VIGO (VICEPRESIDENTE)	Reinhard RACK
PSE	Pervenche BÉRÉS	Ieke van den BURG
	Jo LEINEN	Jean-Maurice DEHOUSSE
	David W. MARTIN	Ulpu IIVARI
	Hans Peter MARTIN	Catherine LALUMIERE
	Elena Ormella PACIOTTI	Phillip WHITEHEAD
ELDR	Andrew Nicholas DUFF	Graham R. WATSON
VERDES/ALE	Johannes VOGGENHUBER	Alima BOUMEDIENNE-THIERY
IUE/IVN	Sylvia-Yvonne KAUFMANN	Pemille FRAHM
UEN	Georges BERTHU	Mauro NOBILIA
EDD	Jens-Peter BONDE	Rijk van DAM

**3) OBSERVADORES**

	TITULAR	SUPLENTE
TRIBUNAL DE JUSTICIA EUROPEO	Siegbert ALBER (Abogado general)	-----
	Vassilios SKOURIS (Juez)	-----
CONSEJO EUROPA	Hans Christian KRUGER (Secretario general adjunto)	Alexander BARTLING
CONSEJO EUROPA (TEDH)	Marc FISCHBACH (Juez)	Johan CALLEWAERT

**4) ORGANOS DE LA UE ESCUCHADOS**

COMITÉ ECONOMICO Y SOCIAL	Anne Marie SIGMUND Roger BRIESCH Renate HORNUNG-DRAUS
COMITÉ DE LAS REGIONES	Albert BORE Claude du GRANRUT
DEFENSOR DEL PUEBLO	Jakob SODERMANN

**5) ORGANOS DE LA CONVENCION****COMITÉ DE REDACCION - PRAESIDIUM**

<b>Presidente</b>	Roman HERZOG (Alemania)
<b>Vicepresidente – Parlamento Europeo</b>	Iñigo MENDEZ DE VIGO (PPE)
<b>Vicepresidente – Parlamentos Nacionales</b>	Gunnar JANSSON (Fin)
<b>Vicepresidente – Representantes personales</b>	Paavo NIKULA (Fin) Sustituido por: Pedro BACELAR DE VASCONCELOS (Por) y Guy BRAIBANT (Francia)
<b>Comisión</b>	Antonio VITORINO (Comisario de Libertad, Seguridad y Justicia)

<sup>5</sup> Coincidiendo con los trabajos de la Convención, el Secretario General de la Comisión, Carlo Trojan, dejó su puesto en esta institución, siendo sustituido por David O'Sullivan, quien también le reemplazó como suplente del Comisario Vitorino en la Convención.

**SECRETARÍA DE LA CONVENCION (De la Secretaría General del Consejo)<sup>6</sup>**

Task Force "Projet de Charte": Jean-Paul JACQUÉ (Director) Margit HUY (Su asistente)

Miembros: Gilles de KERKOVE, Luis Manuel TEIXEIRA DA COSTA, Marta ARPIO, Mauritz ENQVIST, Nathalie CRESTE.

Investigador temporal: Profesor Meinhard HILF

Task Force Parlamento Europeo: organizada en torno a Jean-Guy GIRAUD y Danièle RECHARD.

Task Force Comisión Europea: Gustaaf BORCHARDT.

---

<sup>6</sup> La composición de la Secretaría de la Convención de la Carta se cita en: Florence DELOCHE-GAUDEZ, "La Convention pour l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux: une methode d'avenir?", *Groupement d'études et de recherches Notre Europe*, novembre 2001, p. 14, en: <http://www.notre-europe.asso.fr>





**2. LA CONVENCIÓN EUROPEA: COMPOSICIÓN Y ÓRGANOS<sup>1</sup>****1) PRESIDENCIA**

<b>PRESIDENTE</b>	Valéry GISCARD D'ESTAING (Francia PPE)
<b>VICEPRESIDENTE</b>	Giuliano AMATO (Italia PSE)
<b>VICEPRESIDENTE</b>	Jean-Luc DEHAENE (Bélgica PPE)

**2) REPRESENTANTES NACIONALES**

JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO	TITULARES	SUPLENTES
<b>ALEMANIA</b>	Peter GLOTZ - Joschka FISCHER <sup>2</sup>	Gunter PLEUGER - Hans Martin BURY <sup>3</sup>
<b>AUSTRIA</b>	Hannes FARNLEITNER	Gerhard TUSEK
<b>BÉLGICA</b>	Louis MICHEL	Pierre CHEVALIER
<b>DINAMARCA</b>	Henning CHRISTOPHERSEN	Poul SCHLÜTER
<b>ESPAÑA</b>	Ana PALACIO / Alfonso DASTIS <sup>4</sup>	Carlos BASTARRECHE / Alfonso DASTIS / Ana PALACIO <sup>5</sup>
<b>FINLANDIA</b>	Teija TIILIKAINEN	Antti PELTOMAKI
<b>FRANCIA</b>	Pierre MOSCOVICI - Dominique de VILLEPIN <sup>6</sup>	Pierre VIMONT - Pascale ANDREANI <sup>7</sup>
<b>GRECIA</b>	Giorgos KATIFORIS - Giorgos PAPANDREOU <sup>8</sup>	Panayotis IOAKIMIDIS - Giorgos KATIFORIS <sup>9</sup>
<b>IRLANDA</b>	Ray MACSHARRY - Dick ROCHE <sup>10</sup>	Bobby MCDONAGH
<b>ITALIA</b>	Gianfranco FINI	Francesco E. SPERONI
<b>LUXEMBURGO</b>	Jacques SANTER	Nicolas SCHMIT
<b>PAISES BAJOS</b>	Hans VAN MIERLO - Gijs de VRIES <sup>11</sup>	Thom de BRUIJN
<b>PORTUGAL</b>	João de VALLERA - Ernâni LOPES <sup>12</sup>	Manuel LOBO ANTUNES
<b>REINO UNIDO</b>	Peter HAIN	Baronesa SCOTLAND OF ASTHAL
<b>SUECIA</b>	Lena HJELM-WALLÉN	Lena HALLENGREN - Sven-Olof PETERSSON <sup>13</sup>

<sup>1</sup> Tablas de elaboración propia a partir de los datos que constan en la página web de la Convención Europea (<http://www.european-convention.eu.int>).

<sup>2</sup> Fischer sustituye a Glotz en noviembre de 2002, en la misma fecha se producirá, además, el relevo de los suplentes.

<sup>3</sup> Bury sustituyó a Pleuger en noviembre de 2002.

<sup>4</sup> Alfonso Dastis sustituye a Ana Palacio como representante titular del Presidente de Gobierno español en marzo de 2003.

<sup>5</sup> Inicialmente el representante suplente del Presidente de Gobierno de España es Bastarache, que es sustituido por Dastis en septiembre de 2002. Posteriormente los representantes titular y suplente, Palacio y Dastis, invertirán sus papeles en marzo de 2003.

<sup>6</sup> El Ministro de Exteriores Villepin reemplazó a Moscovici en noviembre de 2002.

<sup>7</sup> Andreani sustituyó como suplente a Vimont en agosto de 2002.

<sup>8</sup> El Ministro de Exteriores Papanandreou sustituirá a Katiforis como representante del Gobierno griego y miembro del Praesidium en febrero de 2003.

<sup>9</sup> Al ser sustituido por Papanandreou como titular, Katiforis se convertirá en suplente.

<sup>10</sup> Roche sustituyó a MacSharry en julio de 2002.

<sup>11</sup> De Vries reemplazó a Van Mierlo en octubre de 2002.

<sup>12</sup> De Vallera fue reemplazado por Lopes en mayo de 2002.

<sup>13</sup> Petersson sustituyó a Hallengren en diciembre de 2002.

## ANEXOS

PARLAMENTOS NACIONALES	TITULARES	SUPLENTES
<b>ALEMANIA</b>	Jürgen MEYER / Erwin TEUFEL	Peter ALTMAIER / Wolfgang SENFF – Wolfgang GERHARDS <sup>14</sup>
<b>AUSTRIA</b>	Caspar EINEM / Reinhard Eugen BÖSCH	Evelin LICHTENBERGER / Gerhard KURZMANN - Eduard MAINONI <sup>15</sup>
<b>BELGICA</b>	Karel DE GUCHT / Elio DI RUPO	Danny PIETERS / Marie NAGY
<b>DINAMARCA</b>	Peter SKAARUP / Henrik DAM KRISTENSEN	Per DALGAARD / Niels HELVEG PETERSEN
<b>ESPAÑA</b>	Josep BORRELL FONTELLES/ Gabriel CISNEROS LABORDA	Diego LÓPEZ GARRIDO / Alejandro MUÑOZ ALONSO
<b>FINLANDIA</b>	Kimmo KILJUNEN / Matti VANHANEN – Jari VILÉN <sup>16</sup>	Riita KORHONEN – Hannu TAKKULA <sup>17</sup> / Esko HELLE
<b>FRANCIA</b>	Alain BARRAU – Pierre LEQUILLER <sup>18</sup> / Hubert HAENEL	Anne-Marie IDRAC – Jacques FLOCH <sup>19</sup> / Robert BADINTER
<b>GRECIA</b>	Paraskevas AVGERINOS / Marietta GIANNAKOU	Nikolaos CONSTANTOPOULOS / Eviropidis STILIANIDIS
<b>IRLANDA</b>	John BRUTON / Proinsias DE ROSSA	Martin CULLEN – Pat CAREY <sup>20</sup> / John GORMLEY
<b>ITALIA</b>	Marco FOLLINI / Lamberto DINI	Valdo SPINI/ Filadelfio Guido BASILE
<b>LUXEMBURGO</b>	Paul HELMINGER / Ben FAYOT	Gaston GIBERYEN / Renée WAGENER
<b>PAISES BAJOS</b>	René VAN DER LINDEN / Frans TIMMERMANS	Wim VAN EEKELEN / Hans VAN BAALEN – Jan Jacob VAN DIJK <sup>21</sup>
<b>PORTUGAL</b>	Alberto COSTA /Eduarda AZEVEDO	M. Osvaldo de CASTRO – Guilherme D'OLIVEIRA MARTINS <sup>22</sup> / M. António NAZARÉ PEREIRA
<b>REINO UNIDO</b>	Gisela STUART / David HEATHCOAT-AMORY	Lord TOMLINSON / Lord MACLENNAN OF ROGART
<b>SUECIA</b>	Sören LEKBERG / Göran LENNMARKER	Kenneth KVIST / Ingvar SVENSSON

## 2) REPRESENTANTES EUROPEOS

COMISIÓN EUROPEA	TITULARES	SUPLENTES
	Michel BARNIER	David O'SULLIVAN
	Antonio VITORINO	Paolo PONZANO

<sup>14</sup> Gerhards reemplazó a Senff en marzo de 2003.

<sup>15</sup> Mainoni sustituye a Kurzmann en marzo de 2003.

<sup>16</sup> Vilén sustituyó en su puesto a Vanhanen en mayo de 2003, que se convertiría en Ministro de Defensa de su país y posteriormente en Primer Ministro.

<sup>17</sup> Takkula reemplazó a Korhonen en mayo de 2003.

<sup>18</sup> Lequiller sustituye a Barrau en julio de 2002.

<sup>19</sup> Floch reemplazó a Idrac en julio de 2002.

<sup>20</sup> Carey sustituye a Cullen en julio de 2002.

<sup>21</sup> Van Dijk sustituye a Van Baalen en octubre de 2002.

<sup>22</sup> De Castro fue sustituido por D'Oliveira Martins en junio de 2002.

## ANEXOS

PARLAMENTO EUROPEO	TITULARES	SUPLENTES
PPE/DE	Elmar BROK	Teresa ALMEIDA-GARRETT
	Timothy KIRKHOPE	John CUSHNAHAN
	Alain LAMASSOURE	Piia-Noora KAUPPI
	Hanja MAIJ-WEGGEN	Reinhard RACK
	Iñigo MENDEZ DE VIGO	Lord Alexander STOCKTON
	Antonio TAJANI	Joachim WURMERLING
PSE	Olivier DUHAMEL	Pervenche BERES
	Klaus HANSCH	Maria BERGER
	Linda MCAWAN	Carlos CARNERO GONZALEZ
	Luis MARINHO	Elena Ornella PACIOTTI
	Anne VAN LANCKER	Helle THORNING-SCHMIDT
ELDR	Andrew Nicholas DUFF	Lone DYBKJAER
VERDES/ALE	Johannes VOGGENHUBER	Neil MCCORMICK <sup>23</sup>
IUE/IVN	Sylvia-Yvonne KAUFMANN	Esko SEPPANEN
UEN	Cristiana MUSCARDINI	Luis QUEIRO
EDD	Jens-Peter BONDE	William ABITBOL

## 3) REPRESENTANTES DE LOS ESTADOS CANDIDATOS

JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO	TITULARES	SUPLENTES
BULGARIA	Meglana KUNEVA	Neli KUTSKOVA
CHIPRE	Michael ATTALIDES	Theophilos V. THEOPHILOU
ESLOVAQUIA	Ján FIGEL – Ivan KORCOK <sup>24</sup>	Juraj MIGAS
ESLOVENIA	Matjaz NAHTIGAL – Dimitrij RUPEL <sup>25</sup>	Janez LENARCIC
ESTONIA	Lennart MERI	Henrik HOLOLEI
HUNGRIA	Janos MARTONYI – Peter BALÁZS <sup>26</sup>	Péter GOTTFRIED
LETONIA	Roberts ZILE – Sandra KALNIETE <sup>27</sup>	Guntars KRASTS – Roberts ZILE <sup>28</sup>
LITUANIA	Rytis MARTIKONIS	Oskaras JUSYS
MALTA	Peter SERRACINO-INGLOTT	John INGUANEZ
POLONIA	Danuta HÜBNER	Janusz TRZCINSKI
REPUBLICA CHECA	Jan KAVAN – Jan KOHOUT <sup>29</sup>	Jan KOHOUT – Lenka Anna ROVNA <sup>30</sup>
RUMANIA	Hildegard Carola PUWAK	Ion JINGA – Constantin ENE <sup>31</sup>
TURQUIA	Mesut YILMAZ – Yasar YAKIS – Abdullah GÜL <sup>32</sup>	Nihat AKYOL – Ögüz DEMIRALP <sup>33</sup>

<sup>23</sup> McCormick es el suplente de Voggenhuber, aunque no pertenece a los Verdes sino al Partido Nacionalista Escocés.

<sup>24</sup> Korcok sustituye a Figel en noviembre de 2002.

<sup>25</sup> Rupel sustituye a Nahtigal en enero de 2003.

<sup>26</sup> Balázs sustituyó a Martonyi en junio de 2002.

<sup>27</sup> Kalniete reemplazó a Zile en enero de 2003.

<sup>28</sup> Zile sustituyó a Krasts como suplente en enero de 2003.

<sup>29</sup> Kohout sustituyó como representante gubernamental a Kavan en septiembre de 2002.

<sup>30</sup> Rovna reemplazó a Kohout como suplente, ya que éste fue nombrado representante gubernamental en septiembre de 2002.

<sup>31</sup> Ene sustituyó a Jinga como representante gubernamental en diciembre de 2002.

<sup>32</sup> El primer representante del Gobierno turco fue Yilmaz, que fue reemplazado por Yakis en diciembre de 2002, quien a su vez, sería sustituido por Gül, el Ministro de Asuntos Exteriores, en marzo de 2003.

<sup>33</sup> Akyol sería sustituido por Demiralp en agosto de 2002.

## ANEXOS

PARLAMENTOS NACIONALES	TITULARES	SUPLENTES
<b>BULGARIA</b>	Daniel VALTCHEV / Nikolai MLADENOV	Alexander ARABADJIEV / Nesrin UZUN
<b>CHIPRE</b>	Eleni MAVROU / Panayiotis DEMETRIOU	Marios MATSAKIS / Androula VASSILIOU
<b>ESLOVAQUIA</b>	Pavol HAMZIK – Ján FIGEL <sup>34</sup> / Irena BELOHORSKÁ	Frantisek SEBEJ – Zuzana MARTINAKOVA <sup>35</sup> / Olga KELTOSOVA – Boris ZALA <sup>36</sup>
<b>ESLOVENIA</b>	Slavko GABER – Jelko KACIN <sup>37</sup> / Alojz PETERLE	Danica SIMSIC – Franc HORVAT <sup>38</sup> / Mihael BREJC
<b>ESTONIA</b>	Tunne KELAM / Peeter KREITZBERG – Rein LANG <sup>39</sup>	Liia HANNI – Liina TONISSON <sup>40</sup> / Ulo TARNO – Urmas REINSALU <sup>41</sup>
<b>HUNGRÍA</b>	József SZAJER / Pál VASTAGH	András KELEMEN / István SZENT-IVÁNYI
<b>LETONIA</b>	Rihards PIKS / Edvins INKENS – Liene LIEPINA <sup>42</sup>	Maris SPRINDZUKS – Gundars KRASTS <sup>43</sup> / Inese BIRZNIECE – Arturs KRISJANIS KARINS <sup>44</sup>
<b>LITUANIA</b>	Vytenis ANDRIUKAITIS / Alvydas MEDALINSKAS – Algirdas GRICIUS <sup>45</sup>	Rolandas PAVILIONIS – Gediminas DALINKEVICIUS – Gintautas SIVICKAS <sup>46</sup> / Dalia KUTRAITE- GIEDRAITIENE – Alvydas MEDALINSKAS – Eugenijus MALDEIKIS <sup>47</sup>
<b>MALTA</b>	Michael FRENDU / Alfred SANT	Dolores CRISTINA / George VELLA
<b>POLONIA</b>	József OLEKSY / Edmund WITTBRODT	Marta FOGLER / Genowefa GRABOWSKA
<b>REPUBLICA CHECA</b>	Jan ZAHRADIL / Josef ZIELENIEC	Petr NECAS / Frantisek KROUPA
<b>RUMANIA</b>	Liviu MAIOR – Alexandru ATHANASIU <sup>48</sup> / Puiu HASOTTI	Péter ECKSTEIN-KOVACS / Adrian SEVERIN
<b>TURQUIA</b>	Ali TEKIN – Zekeriya AKCAM <sup>49</sup> / Ayfer YILMAZ – Kemal DERVIS <sup>50</sup>	Kürsat ESER – Ibrahim ÖZAL <sup>51</sup> / Emre KOCAOĞLU – Necdet BUDAK <sup>52</sup>

<sup>34</sup> Figel sustituyó a Hamzik en octubre de 2002, al ser reemplazado como representante gubernamental.

<sup>35</sup> Martinakova reemplazó a Sebej en noviembre de 2002.

<sup>36</sup> Zala sustituyó a Keltosova en noviembre de 2002.

<sup>37</sup> Kacin sustituye a Gaber en enero de 2003.

<sup>38</sup> Horvat reemplaza a Simsic en enero de 2003.

<sup>39</sup> Lang reemplazó a Reitzberg en abril de 2003.

<sup>40</sup> Tõnisson sustituyó a Hanni en abril de 2003.

<sup>41</sup> Reinsalu sustituyó a Tarno en abril de 2003.

<sup>42</sup> Liepina reemplazó a Inkens en enero de 2003.

<sup>43</sup> Krasts que había sido suplente del Gobierno letón se convierte en representante suplente del Parlamento nacional en enero de 2003, sustituyendo a Sprindzuks.

<sup>44</sup> Krisjanis Karins sustituye a Birzniece en enero de 2003.

<sup>45</sup> Gricius sustituye a Medalinskas como miembro titular en diciembre de 2002.

<sup>46</sup> Pavilionis es sustituido por Dalinkevicius en diciembre de 2002, quien, a su vez, será posteriormente reemplazado por Sivickas en febrero de 2003.

<sup>47</sup> La Sra. Kutraite-Giedraitiene es sustituida como suplente por Medalinskas en diciembre de 2002, Medalinskas, a su vez, será sustituido como suplente por Maldeikis en febrero de 2003.

<sup>48</sup> Maior fue sustituido por Athanasiu en febrero de 2003.

<sup>49</sup> Ackam sustituye a Tekin en diciembre de 2002.

<sup>50</sup> Dervis reemplazó a Yilmaz en diciembre de 2002.

<sup>51</sup> Özal sustituyó a Eser en diciembre de 2002.

<sup>52</sup> Budak reemplazó a Kocaoglu en diciembre de 2002.

## 4) OBSERVADORES

<b>COMITÉ DE LAS REGIONES</b>	Josef CHABERT
	Manfred DAMMEYER
	Patrick DEWAELE
	Claude DU GRANRUT
	Claudio MARTINI
	Eduardo ZAPLANA – Eva-Riita SIITONEN – Ramón Luis VALCÁRCEL SISO <sup>53</sup>
<b>COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL</b>	Roger BRIESCH
	Göke Daniel FRERICHS
	Anne-Marie SIGMUND
<b>INTERLOCUTORES SOCIALES</b>	João CRAVINHO
	Emilio GABAGLIO
	Georges JACOBS
<b>DEFENSOR DEL PUEBLO</b>	Jacob SÖDERMAN – Nikiforos DIAMANDOUROS <sup>54</sup>

## 5) ÓRGANOS DE LA CONVENCIÓN

## PRAESIDIUM

<b>PRESIDENTE</b>	Valéry GISCARD D'ESTAING
<b>VICEPRESIDENTES</b>	Giuliano AMATO
	Jean-Luc DEHAENE
<b>PARLAMENTO EUROPEO</b>	Iñigo MÉNDEZ DE VIGO (PPE)
	Klaus HANSCH (PSE)
<b>COMISIÓN EUROPEA</b>	Michel BARNIER (PPE)
	Antonio VITORINO (PSE)
<b>GOBIERNOS/PRESIDENCIAS</b>	Ana PALACIO - Alfonso DASTIS (España) <sup>55</sup>
	Henning CHRISTOPHERSEN (Dinamarca)
	Giorgos KATIFORIS - Giorgos PAPANDEOU (Grecia) <sup>56</sup>
<b>PARLAMENTOS NACIONALES</b>	John BRUTON (Irlanda)
	Gisela STUART (Reino Unido)
<b>"INVITADO" CANDIDATO</b>	Alojz PETERLE (Eslovenia)

<sup>53</sup> Zaplana es sustituido por la Sra. Siitonen en octubre de 2002, quien, a su vez, es reemplazada por Valcárcel Siso en febrero de 2003.

<sup>54</sup> Diamandouros reemplaza a Söderman como Defensor del Pueblo Europeo en marzo de 2003.

<sup>55</sup> Alfonso Dastis sustituye a Ana Palacio como representante titular en marzo de 2003.

<sup>56</sup> Katiforis fue sustituido por el Ministro de Asuntos Exteriores en febrero de 2003.

## ANEXOS

## GRUPOS DE TRABAJO

GRUPO	PRESIDENTE	DEBATE RESULTADOS
I Subsidiariedad	Iñigo MENDEZ DE VIGO	3-4 octubre 2002
II Carta de Derechos	Antonio VITORINO	28-29 octubre 2002
III Personalidad jurídica	Giuliano AMATO	3-4 octubre 2002
IV Parlamentos nacionales	Gisela STUART	28-29 octubre 2002
V Competencias complementarias	Henning CHRISTOPHERSEN	7-8 noviembre 2002
VI Gobernanza Económica	Klaus HANSCH	7-8 noviembre 2002
VII Acción Exterior	Jean-Luc DEHAENE	20 diciembre 2002
VIII Defensa	Michel BARNIER	20 diciembre 2002
IX Simplificación	Giuliano AMATO	5-6 diciembre 2002
X Libertad, seguridad y justicia	John BRUTON	5-6 diciembre 2002
XI Europa Social	Giorgos KATIFORIS	6-7 febrero 2002

## CÍRCULOS DE DEBATE

CIRCULO	PRESIDENTE	INFORME FINAL
I. Tribunal de Justicia	Antonio VITORINO	25 marzo 2003 y entrega de un Informe complementario el 16 abril 2003
II. Procedimiento presupuestario	Henning CHRISTOPHERSEN	14 abril 2003
III. Recursos propios	Iñigo MENDEZ DE VIGO	8 mayo 2003

## SECRETARÍA DE LA CONVENCION

<b>SECRETARIO GENERAL</b>	Sir John KERR (Reino Unido – Estado miembro)
<b>SECRETARIA GENERAL ADJUNTA</b>	Annalisa GIANNELLA (Italia – Consejo)
<b>PORTAVOZ</b>	Nikolaus MEYER-LANDRUT (Alemania – Estado miembro)
<b>GABINETE DEL PRESIDENTE</b>	Walpurga SPECKBAKER (Austria – Consejo)
	Alessandra SCHIAVO (Italia – Estado miembro)
<b>REDACTORES</b>	Marta ARPIO SANTACRUZ (España – Consejo)
	Agnieszka BARTOL (Polonia – Estado miembro)
	Hervé BRIBOSIA (Bélgica – Comisión)
	Clemens LADENBURGER (Alemania – Comisión) <sup>57</sup>
	M <sup>a</sup> José MARTINEZ IGLESIAS (España – Parlamento Eur)
	Guy MILTON (Reino Unido – Consejo)
	Ricardo PASSOS (Portugal – Parlamento Eur)
	Kristin de PEYRON (Suecia – Comisión)
	Alain PILETTE (Bélgica – Consejo)
	Etienne de PONCINS (Francia – Estado miembro)
Maryem VAN DER HEUVEL (Países Bajos – Consejo)	
<b>ASESORES</b>	Nicole BUCHET
	Elisabeth GATEAU
<b>LABORES DE SECRETARÍA Y LOGÍSTICA</b>	Alan PIOTROWSKI
	Anne WALTER

<sup>57</sup> Participa en la redacción de la Carta en la anterior Convención.

**ANEXO III: CRONOLOGÍA DE LAS CONVENCIONES Y LA CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL 2003-2004****1. CRONOLOGÍA DE LA CONVENCION DE LA CARTA**

FECHA	REUNION	FACTORES EXTERNOS
3 y 4 junio 1999		Consejo Europeo de Colonia: decisión de redactar una Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.
15 y 16 octubre 1999		Consejo Europeo de Tampere: composición y métodos de trabajo del órgano de redacción de la Carta.
10 y 11 diciembre 1999		Consejo Europeo de Helsinki: aprobación del comienzo de las negociaciones de adhesión con los seis candidatos restantes; admisión de Turquía como Estado candidato a la Unión Europea.
19 diciembre 1999	Sesión constitutiva del órgano de redacción de la Carta (Primera reunión plenaria de la Convención)	
15 enero 2000		Comienzo de las conversaciones de adhesión con Malta, Rumanía, Eslovaquia, Letonia, Lituania y Bulgaria.
17 enero 2000	Primera reunión del Praesidium	
31 enero 2000		Declaración de la Presidencia portuguesa en nombre de los 14 condenando la participación del partido FPÖ en el gobierno de coalición austríaco
1 y 2 febrero 2000	Segunda reunión plenaria de la Convención	
14 febrero 2000		Comienzo de la Conferencia Intergubernamental de 2000
24 y 25 febrero 2000	Primera reunión en grupo de trabajo de la Convención	
2 marzo 2000	Tercera reunión del Praesidium: pedir opinión a 4 ONGs	
2 y 3 marzo 2000	Segunda reunión en grupo de trabajo de la Convención	
7 marzo 2000	Cuarta reunión del Praesidium	
20 marzo 2000	Quinta reunión del Praesidium	
20 y 21 marzo 2000	Tercera reunión plenaria de la Convención	
23 y 24 de marzo de 2000		Consejo Europeo de Lisboa: Adopción de la Estrategia de Lisboa
27 marzo 2000	Sexta reunión del Praesidium	
27 y 28 marzo 2000	Tercera reunión en grupo de trabajo de la Convención	
3 y 4 abril 2000	Cuarta reunión en grupo de trabajo de la Convención	
17 abril 2000	Séptima reunión del Praesidium	
27 y 28 abril 2000	Quinta reunión en formación de grupo de trabajo	
3 y 4 mayo 2000	Octava reunión del Praesidium	
3 y 4 mayo 2000	Reunión de la Convención	
9 mayo 2000		Cincuenta aniversario de la Declaración Schuman
10 mayo 2000		Discurso de Joschka Fischer en la Universidad Humboldt de Berlín sobre la necesidad de debatir el futuro y la finalidad de Europa

ANEXOS

19 y 20 de junio de 2000	Consejo Europeo de Santa Maria da Feira:	El Vicepresidente Méndez de Vigo presenta un informe al Consejo Europeo sobre los trabajos de la Carta. El Consejo Europeo le pide que la Convención pueda remitir un proyecto de Carta antes del Consejo Europeo de octubre de 2000.
28 julio 2000	Presentación del proyecto completo del Praesidium	
8 septiembre 2000		Presentación del hforme de los Tres Sabios (Ahtisaari, Frowein y Oreja) sobre la situación de los Derechos Fundamentales en Austria
11 y 13 septiembre 2000	Reuniones de los estamentos sobre el proyecto completo	
14 septiembre 2000	Presentación del proyecto de Carta revisado a la luz de los resultados de las reuniones de los estamentos	
21 septiembre 2000	Misma versión tras su revisión por los juristas-lingüistas	
25-26 septiembre 2000	Sexta reunión plenaria de la Convención: Aprobación por la Convención del Proyecto de Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea 25: reuniones por estamentos, más reunión del Praesidium donde incluyen las últimas peticiones de modificación 26: tras debate sobre proyecto modificado, estimó un acuerdo muy amplio respecto al mismo	
28 septiembre 2000		Referéndum negativo en Dinamarca sobre la adhesión al euro.
2 octubre 2000	Ultima reunión de la Convención.	Constatación por el Presidente de la Convención del consenso requerido sobre el Proyecto de Carta
13-14 octubre 2000		Consejo Europeo informal de Biarritz: aprobación de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.
7 diciembre 2000		Proclamación solemne por parte de la Presidenta del Parlamento Europeo, el Presidente del Consejo y el Presidente de la Comisión



## 2. CRONOLOGÍA DE LA CONVENCION EUROPEA

FECHA	LA CONVENCION EUROPEA	FACTORES EXTERNOS QUE INCIDEN EN LOS TRABAJOS	LA CONVENCION FUERA DE LA CONVENCION
15 diciembre 2001			Consejo Europeo de Laeken: convocatoria de la Convención
1 enero 2002		Inicio de la Presidencia española Comienzo de la circulación de la moneda única: el euro.	
11 enero 2002	En una entrevista a <i>Le Monde</i> VGE hace público el método de trabajo de la Convención en tres etapas		
24 enero 2002			Socialistas franceses y alemanes publican un texto conjunto "Construir el futuro de Europa juntos", en el que apoyan que UE sea una unión política de naturaleza federal
29 enero 2002	Constitución de la Delegación del Parlamento Europeo a la Convención. Méndez de Vigo es nombrado su Presidente, Hänsch Vicepresidente I y Duff, Vicepresidente II.		
31 enero 2002	VGE hace públicos sus nombramientos de la Secretaría, el plan de trabajo de la Convención y los viajes previos a su comienzo		
6 febrero 2002			Resolución del PE sobre las relaciones entre el PE y los parlamentos nacionales
			Creación por parte de diversas ONGs del Grupo de Contacto de la Sociedad Civil, para reforzar la participación de la sociedad civil en los trabajos
18 febrero 2002			Hain afirma que el Reino Unido apoya la inclusión de la Carta en el Tratado constitucional, si bien previamente hay que introducir algunas limitaciones
22 febrero 2002	Primera reunión informal del Praesidium La Presidencia española organiza una reunión de los parlamentarios nacionales para que elijan sus representantes en el Praesidium		
27 febrero 2002	Segunda reunión informal del Praesidium		
28 febrero 2002	Sesión inaugural de la Convención: Giscard propone la redacción de un Tratado constitucional		
6 marzo 2002			Chirac en un mitin en Estrasburgo lanza por primera vez la idea de crear un Presidente estable para el Consejo Europeo
13 marzo 2002		El Vicepresidente estadounidense Dick Cheney realiza un viaje por las principales capitales europeas tratando de lograr apoyos a los planteamientos estadounidenses contra Irak	
14 marzo 2002	Reunión del Praesidium		Resolución del PE sobre la personalidad jurídica de la Unión
15-16 marzo		Consejo Europeo de Barcelona: los Jefes de Estado y de	

ANEXOS

2002		Gobierno se congratulan del inicio de los trabajos.	
20 marzo 2002	Reunión del Praesidium		
21-22 marzo 2002	Sesión plenaria: Debate general "¿qué se espera de la Unión Europea?"		
27 marzo 2002	Reunión del Praesidium		
15 abril 2002	Reunión del Praesidium		La Comisión presenta a la Convención Europea los resultados del Eurobarómetro, según el cual el 67% de los europeos estarían a favor de una Constitución
25 abril 2002	Reunión del Praesidium		
12 abril 2002			Primera vuelta de las elecciones presidenciales francesas. Encabezan los resultados y pasan a la segunda vuelta Chirac y el ultranacionalista Le Pen.
15-16 abril 2002	Sesión plenaria: Debate general sobre los cometidos de la Unión Europea		
5 mayo 2002			Reelección de Jacques Chirac como Presidente de la República francesa, tras obtener el 81,9% de los votos frente al extremista Le Pen. Tras la dimisión de Jospin, Chirac nombra provisionalmente a Raffarin primer Ministro
8 mayo 2002	Reunión del Praesidium		
15 mayo 2002			Blair y Chirac proponen la creación de un Presidente permanente del Consejo Europeo. Elecciones legislativas en los Países Bajos: la coalición púrpura (laboristas, demócratas y liberales) es derrotada por los cristianodemócratas de Balkenende; el gran ganador es la lista de Pim Fortuyn
16 mayo 2002			Resolución del PE sobre la delimitación de competencias
17 mayo 2002			Elecciones legislativas en Irlanda: el Fianna Fail de Bertie Ahern vuelve a ganar pero no logra la mayoría absoluta
20 mayo 2002			Aznar se une a la propuesta francobritánica de creación de un Presidente permanente del Consejo Europeo, de BC se convierte en la propuesta ABC
22 mayo 2002	Reunión del Praesidium		Comunicación de la Comisión "Un proyecto para Europa"
23-24 mayo 2002	Sesión plenaria: Debate general "Cumplir las misiones de la UE: eficacia y legitimidad"		
5 junio 2002	Reunión del Praesidium		
6-7 junio 2002	Sesión plenaria: debate general sobre el espacio de libertad, seguridad y justicia; debate general sobre el papel de los parlamentos nacionales en la arquitectura europea.		
9 junio 2002			Primera vuelta de las elecciones legislativas francesas: victoria de la coalición de centro derecha

## ANEXOS

			de Chirac
13 junio 2002	Reunión del Praesidium		Contribución conjunta de los Gobiernos de Alemania, Francia, Reino Unido, Irlanda y Polonia en el que piden un ejercicio más flexible y eficaz de las competencias y un órgano para que lo supervise.
	Conocimiento público del "non-paper" de la Secretaría que podría servir de base para un Tratado básico. Fuerte polémica, se habla de filtración de un documento secreto.		
16 junio 2002			Segunda vuelta de las elecciones legislativas francesas: victoria definitiva de la RPR; Raffarin es confirmado como Primer Ministro, fin de la cohabitación
21-22 junio 2002			Consejo Europeo de Sevilla: primer informe de Giscard. Adopción del Informe Solana sobre la reforma del Consejo; fuerte crítica a la Presidencia rotatoria del Consejo.
24-25 junio 2002	Sesión plenaria: escuchas a la sociedad civil		
25 junio 2002	Reunión del Praesidium		
1 julio 2002		Comienzo de la Presidencia danesa	
10 julio 2002	Reunión del Praesidium		
	Ana de Palacio, representante del Presidente del gobierno español, miembro del Praesidium y eurodiputada, es nombrada Ministra de Asuntos Exteriores.		
11-12 julio 2002	Sesión plenaria: debate general sobre la acción exterior de la UE. Reunión paralela de la Convención de los Jóvenes.		
18 julio 2002	Reunión del Praesidium		
27 agosto 2002			El Ministro de Asuntos Exteriores británico Jack Straw se pronuncia públicamente a favor de que la UE tenga una Constitución.
5 septiembre 2002	Reunión del Praesidium		
10 septiembre de 2002			El Grupo del PPE-DE del Parlamento Europeo aprueba su propuesta de Constitución Europea
11 septiembre 2002	Reunión del Praesidium		
12-13 septiembre 2002	Sesión plenaria: debate general sobre la simplificación de instrumentos y procedimientos		
15 septiembre 2002			Elecciones legislativas en Suecia: reelegido el partido socialdemócrata dirigido por Goran Persson, si bien gobierna en minoría
22 septiembre 2002			Elecciones legislativas en Alemania: nueva victoria de la coalición SPD-Partido Verde
26 septiembre 2002	Reunión del Praesidium		
2 octubre 2002	Reunión del Praesidium		
3-4 octubre	Sesión plenaria: debate sobre el informe del Grupo III		

## ANEXOS

2002	"Personalidad jurídica"; debate sobre el informe del Grupo I "subsidiariedad".		
4 octubre 2002			Resolución del PE sobre la inclusión de la Carta en el futuro Tratado
17 octubre 2002	Reunión del Praesidium: discusión de la propuesta de Anteproyecto de Tratado Constitucional de VGE		
18 octubre 2002	Joschka Fischer es nombrado representante del Presidente de Gobierno alemán, en la Convención. Sustituye a Peter Glotz		
17-18 octubre 2002			Aprobación por parte del Partido Popular Europeo de su "Constitución para una Europa fuerte".
19 octubre 2002		Segundo referéndum irlandés sobre el Tratado de Niza: gana el sí por 62,89% de votos	
24-25 octubre 2002			Consejo Europeo de Bruselas: segundo informe de Giscard. Presenta al Consejo Europeo el Anteproyecto de Tratado Constitucional.
28 octubre 2002	Reunión del Praesidium		
28 octubre 2002	Sesión plenaria: Presentación del Anteproyecto de Tratado Constitucional; debate sobre el informe del Grupo IV "parlamentos nacionales"; debate sobre el informe del Grupo II "Carta de los Derechos Fundamentales".		
6 noviembre 2002	Reunión del Praesidium		
7-8 noviembre 2002	Sesión plenaria: Debate sobre el informe del Grupo VI "Gobernanza económica"; Debate general sobre la Europa Social; Debate sobre el informe del Grupo V "Competencias complementarias".		
21 noviembre 2002	Reunión del Praesidium		
23 noviembre 2002	El Ministro de Asuntos Exteriores francés, Dominique de Villepin se une a la Convención como representante del Gobierno francés. Sustituye a Moscovici, antiguo Ministro de Asuntos Europeos.		
26 noviembre 2002			La alianza francoalemana comienza a dar sus frutos. Presentación a la Convención de una contribución común sobre defensa.
4 diciembre 2002	Reunión del Praesidium		Memorándum del Benelux sobre la arquitectura institucional de la UE
4 diciembre 2002			Siete pequeños países a convocatoria de Grecia se unen para discutir un entendimiento común en relación al futuro de Europa.
5 diciembre 2002			Presentación a la prensa por parte del Presidente Prodi del Estudio de Factibilidad de la Comisión Europea (Penélope)
5 (o 6?)			Comunicación de la Comisión sobre la arquitectura

## ANEXOS

diciembre 2002			institucional
5-6 diciembre 2002	Sesión plenaria: Debate sobre el informe del Grupo IX "Simplificación de los instrumentos y procedimientos"; Constitución del Grupo de Trabajo XI "La Europa Social"; Debate sobre el Informe del Grupo X "Seguridad y justicia".		
12-13 diciembre 2002		Consejo Europeo de Copenhague: fin de las negociaciones de adhesión con diez Estados del Sur y Centro de Europa. Decisión del Consejo Europeo de que participen en la CIG como miembros de pleno derecho.	Consejo Europeo de Copenhague: Informe de Giscard al Consejo Europeo. Decisión de que la Convención habrá de terminar sus trabajos a tiempo para el Consejo Europeo de junio de 2003.
17 diciembre 2002			Resolución del PE sobre tipología de los actos y jerarquía de las normas de la Unión Europea
19 diciembre 2002	Reunión del Praesidium		
20 diciembre 2002	Sesión plenaria: Debate sobre el informe del Grupo VI "acción exterior"; debate sobre el informe del Grupo VII "defensa".		
1 enero 2003		Comienzo de la Presidencia griega.	
1 enero 2003		El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas cuenta con cuatro Estados miembros: Francia, Reino Unido, Alemania y España.	
7 enero 2003		Recrudimiento de las presiones sobre UE de Estados Unidos para que se posiciones frente a Irak. Grecia trata de lograr una posición común.	Acuerdo bajo llave: Schröder y Chirac apoyan el modelo institucional británico de Presidencia del Consejo de la UE. Fischer en contra.
9 enero 2003	Reunión del Praesidium		
10 enero 2003			Carta del Secretario General de la Comisión O'Sullivan (suplente de Barnier) pidiendo que tengan más en cuenta el estudio de factibilidad (Penélope)
13 enero 2003	Ministro griego de Asuntos Exteriores, Giorgios Papandreou a la Convención, sustituyendo a Katiforis en el Presidium.		
14 enero 2003			Resolución del PE sobre el papel de las autoridades regionales y locales en la Unión Europea
15 enero 2003	Nikiforos Diamandorous elegido por el Parlamento Europeo nuevo defensor del pueblo europeo; es observador de la Convención.		
16 enero 2003	Reunión del Praesidium		Contribución francoalemana sobre la arquitectura institucional
17 enero 2003	El Ministro de Exteriores esloveno, Dimitrij Rupel, a la Convención Europea.		
20-21 enero 2003	Sesión plenaria: Debate sobre el funcionamiento de las instituciones.		
21 enero 2003	Reunión del Praesidium		

ANEXOS

22 enero 2003			<p>Conmemoración del cuarenta aniversario del Tratado del Eliseo, tratado de cooperación entre Francia y Alemania. Declaración conjunta en la que se proponen como el motor de la integración.</p> <p>Elecciones legislativas en Países Bajos tras una crisis del Gobierno de coalición de Balkenende. Vuelven a ganar los cristianodemócratas de Balkenende con los laboristas en segundo lugar.</p>
27 enero 2003		Posición común del Consejo de Relaciones Exteriores sobre la necesidad de aplicar frente a Irak la legalidad internacional y someterla a la decisión de la ONU	
29 enero 2003	Reunión del Praesidium: El Praesidium pide a los Servicios Legales del Parlamento, el Consejo y la Comisión que nombren expertos para ayudar al Praesidium en las cuestiones técnicas para adaptar los actuales Tratados a la segunda parte del Tratado Constitucional. Ver CONV 529/03.		La Comisión forma sus propios Grupos de Trabajo (dos) para debatir la continuación del proyecto europeo: modelo social y la dimensión cultural y espiritual de Europa.
30 enero 2003		"Carta de los ocho", publicada en el Wall Street Journal a instancias de Aznar, "Europa y América deben permanecer unidas". Manifiesto de adhesión de ocho miembros y un candidato a las tesis estadounidenses frente a Irak	Almuerzo entre Giscard y Blair en el que se dice que pactan cesiones de soberanía británica a la UE a cambio de que la Convención tenga en cuenta las preocupaciones británicas
31 enero 2003		Resolución del PE en la que se opone a un ataque preventivo de Estados Unidos contra Irak	
1 febrero 2003		Entrada en vigor del Tratado de Niza	
4 febrero 2003			Cumbre francobritánica: se va a tratar el relanzamiento de la PESD: capacidades militares, flexibilidad, cláusula de solidaridad, misiones de Petersberg.
5 febrero 2003	Reunión del Praesidium	El Grupo de los 10 de Vilnius publica una declaración de apoyo a Estados Unidos	
6-7 febrero 2003	<p>Sesión plenaria: Presentación del proyecto de artículos 1 a 16; presentación del Informe del Grupo XI "La Europa Social"; Debate sobre la dimensión regional y local.</p> <p>Creación del Círculo de Debate I "Tribunal de Justicia"</p> <p>La cuestión de Iraq entra de pleno en los debates de la sesión plenaria de la Convención: Giscard dice que como Laeken les ha encomendado dar pasos hacia una PESD, en cierta manera es competencia de la Convención. Anuncia que escribirá una Carta a Prodi para que consulte a la opinión pública europea si está de acuerdo en una posición común europea.</p>		
14 febrero 2003	Reunión del Praesidium		
17 febrero 2003		Consejo Europeo extraordinario en relación a la crisis de Irak. Declaración de mínimos en que acuerdan mantener la crisis	

ANEXOS

		en el ámbito de la legalidad internacional, tratando de agotar todas las vías pacíficas	
18 febrero 2003	Reunión del Praesidium		
21 febrero 2003		Croacia solicita oficialmente su ingreso en la UE, convirtiéndose en el decimocuarto candidato a la adhesión.	
24 febrero 2003		Nueva división de los Estados miembros en relación a la crisis de Iraq. Estados Unidos, España y el Reino Unido han presentado una segunda resolución al Consejo de Seguridad que diga que Iraq ha agotado su última oportunidad y que autorice el uso de la fuerza. Rusia, Francia y Alemania, por el contrario, han presentado una propuesta para incrementar las inspecciones y los recursos destinados a ellas.	Reunión del Consejo de Asuntos Generales: Dehaene presenta el informe del desarrollo de los trabajos de la Convención desde diciembre. Se discuten los plazos: los holandeses se quejan de que hay poco tiempo entre la presentación de la propuesta del Praesidium y el plazo para presentar enmiendas y debatirlas. El MAE holandés y representante en la Convención Grijs de Vries pide que se alarguen los plazos o que se convoquen más sesiones excepcionales. Italianos y griegos quieren mantener el calendario previsto para que los dos hitos sean durante sus Presidencias.
26 febrero 2003	Reunión del Praesidium		
27-28 febrero 2003	Sesión plenaria: Presentación del proyecto de artículos 24 y ss. sobre instrumentos; debate sobre el proyecto de artículos 1 a 16.		
28 febrero 2003		Cumbre hispanobritánica: Blair y Aznar se ratifican en su apoyo a Bush	Cumbre hispanobritánica: contribución firmada por Blair y Aznar relativa a la arquitectura institucional de la UE
5 marzo 2003	Sesión adicional: Debate sobre el proyecto de artículos 8 a 16.		
6 marzo 2003			Giscard dará cuenta a los responsables de los grupos parlamentarios del Parlamento Europeo del estado de los trabajos de la Convención.
6-7 marzo 2003	Reunión del Praesidium		
8 marzo 2003		Referéndum positivo en Malta en relación a la adhesión a la UE	
10 marzo 2003		Fin del plazo dado para la negociación de un acuerdo de reunificación entre las dos comunidades chipriotas	
12 marzo 2003			Comunicación de la Comisión sobre las nuevas fronteras de la UE y las relaciones de vecindad
13 marzo 2003	Reunión del Praesidium: creación del Círculo de Debate II "Procedimiento presupuestario"		
16 marzo 2003		Cumbre de las Azores: Bush, Blair y Aznar lanzan un ultimátum a Sadam Hussein y deciden actuar al margen de la ONU	Elecciones legislativas en Finlandia: en el resultado obtendrá la victoria el Partido de Centro por una ligera mayoría sobre el gobernante Partido Socialdemócrata. Se logrará un gobierno de coalición de estos dos partidos junto al Partido Popular sueco presidido por Anneli Jäättenmäki, el 24 de junio será relevada por Matti Vanhanen.

ANEXOS

17-18 marzo 2003	Sesión plenaria: presentación de los proyectos de artículos sobre las finanzas de la Unión y libertad, seguridad y justicia; debate sobre el proyecto artículos 24 y ss. Debate sobre los Protocolos sobre subsidiariedad y parlamentos nacionales. Presentación del informe de los expertos jurídicos sobre la adaptación de los artículos de los actuales Tratados.		
20 marzo 2003		Comienzo de los ataques sobre Irak	
20-21 marzo 2003			Consejo Europeo: Giscard tenía previsto interrogarles sobre la reforma institucional y la de la política exterior. A causa de la guerra ha de esperar hasta la Cumbre extraordinaria de Atenas.
23 marzo 2003		Referéndum positivo de Eslovenia sobre la adhesión	
26 marzo 2003	Sesión adicional: finalización de la discusión de las enmiendas a los artículos 1 a 7 que aún quedaban pendientes.	Presentación de la Comisión de sus informes sobre la adhesión: se propone una preadhesión reforzada para Turquía y las perspectivas sobre la asociación para la adhesión de Rumanía y Bulgaria, los calendarios de negociación y las reformas que han de ser abordadas, así como las correspondientes ayudas para la adhesión.	
27 marzo 2003	Reunión del Praesidium: Entrega al Praesidium de los resultados del Círculo de Debate I "Tribunal de Justicia"		
31 marzo 2003	Creación del Círculo de Debate III "Recursos Propios"	Comienzo de la primera misión militar de la UE en Macedonia en sustitución de la OTAN. Acuerdo franco-británico sobre el papel de la ONU en la reconstrucción de Irak; Bush, por el contrario, quiere ir por libre. Empiezan a restañarse las heridas de la división.	
1 abril 2003			Cumbre de los "siete enanitos": Siete Estados pequeños y medianos (Benelux, Portugal, Austria, Finlandia e Irlanda) se oponen a los grandes en materia institucional, se alinean en torno al Memorándum del Benelux
2 abril 2003	Reunión del Praesidium		
3-4 abril 2003	Sesión plenaria: debate sobre los proyectos de artículos relativos al espacio de libertad, seguridad y justicia; presentación de los proyectos de artículos relativos a la vida democrática de la Unión; la Unión y su entorno próximo y la pertenencia a la Unión y la Parte III de disposiciones generales y finales; debate sobre los proyectos de artículos relativos a las finanzas.		
4 abril 2003	Los convencionales Lamassoure y Jürgen Meyer presentan a la Convención la propuesta de un referendun a escala europea, propuesta que ya cuenta con el apoyo de cuarenta convencionales.		Dieciséis Estados pequeños y medianos firman una propuesta re reforma institucional en que se oponen a la propuesta ABC (todos menos los seis grandes y Grecia, Dinamarca y Suecia)



ANEXOS

10-11 abril 2003	Reunión del Praesidium		
12 abril 2003		Referéndum positivo en Hungría sobre la adhesión	
14 abril 2003	Entrega de los resultados del Círculo de Debate II "Procedimiento presupuestario"	El Presidente Bush declara terminada la Guerra de Irak tras la toma de la última de las ciudades, Tikrit	
16 abril 2003		Cumbre extraordinaria de Atenas: Firma de los Tratados y Actas de adhesión con los diez países	Cumbre extraordinaria de Atenas: Giscard presenta el informe de los trabajos de la Convención e interroga a los Jefes de Estado y de Gobierno sobre sus preferencias en materia institucional y en política exterior. Previamente a la Cumbre, dieciocho Estados pequeños y medianos celebran una reunión para fijar su posición institucional frente a los grandes. Son los del 4 de abril más Bulgaria y Rumanía.
17 abril 2003		Se celebra en Atenas una Conferencia de 39 países interesados en la política europea de vecindad: 15 miembros, más los 13 candidatos, más los EEE y los nuevos vecinos para debatir las consecuencias de la ampliación y el nuevo marco de vecindad.	
22-23 abril 2003	Reunión del Praesidium		
24-25 abril 2003	Sesión plenaria: presentación de nuevos proyectos de artículos relativos a las instituciones y la acción exterior y defensa; debate sobre proyectos de artículos relativos a la vida democrática de la UE y al entorno próximo; presentación de proyectos de artículos relativos a la pertenencia a la Unión y a la Parte III (disposiciones generales y finales ¿?)		
29 abril 2003			Minicumbre de Bruselas: Alemania, Bélgica, Francia y Luxemburgo se plantean la constitución de una Unión Europea de Seguridad y Defensa.
7-8 mayo 2003	Reunión del Praesidium: entrega de los resultados del Círculo de Debate III "Recursos propios"		
10-11 mayo 2003		Referéndum positivo en Lituania sobre la adhesión	
14 mayo 2003	Reunión del Praesidium		
15-16 mayo 2003	Sesión plenaria: discusión sobre el método de trabajo en su fase final y la forma de buscar el consenso. Debate sobre el proyecto de artículos relativos a las instituciones; debate sobre el proyecto de artículos relativos a la acción exterior y la defensa.		
16-17 mayo 2003		Referéndum positivo en Eslovaquia sobre la adhesión	
18 mayo 2003			Elecciones en Bélgica: victoria en minoría de los liberales de Verhofstadt; gobierno de coalición entre liberales y socialistas: "coalición violeta"

## ANEXOS

21-23 mayo 2003	Reunión del Praesidium		
28 mayo 2003	Reunión del Praesidium		
30-31 mayo 2003	Sesión plenaria: debate sobre proyectos de textos sobre cooperación reforzada, sobre proyectos de textos sobre gobernanza económica y sobre recursos propios y procedimiento presupuestario; debate sobre los proyectos de las Partes I y II.		
31 mayo 2003	Reunión del Praesidium		
5-6 junio 2003	Sesión plenaria: debate sobre Parte I (Títulos I a III y V a IX); Protocolos sobre parlamentos nacionales y subsidiariedad y Parte IV		
6 junio 2003	Reunión del Praesidium		
10-11 junio 2003	Reunión del Praesidium		
12 junio 2003			
11-13 junio 2003	Sesión plenaria: Aprobación del texto revisado de la Parte I, acompañado del Preámbulo y de los Protocolos sobre los parlamentos nacionales y la subsidiariedad		
15-16 junio 2003		Referéndum positivo en la República Checa sobre la adhesión	
20-21 junio 2003			Consejo Europeo de Tesalónica: Giscard entrega al Consejo Europeo las dos primeras partes del Proyecto de Tratado Constitucional de la UE, consigue unas semanas de prórroga para "ajustes técnicos".
26 junio 2003	Reunión del Praesidium		
1 julio 2003		Comienzo de la Presidencia italiana del Consejo	
4 julio 2003	Sesión plenaria: se debate el proyecto de Constitución, algunos aspectos de la parte IV y el Presidente presenta un informe oral sobre la sesión del Consejo Europeo		
8-9 julio 2003	Reunión del Praesidium		
9-10 julio 2003	Sesión de clausura de los trabajos de la Convención.		
18 julio 2003			VGE hace entrega en Roma al Presidente en ejercicio del Consejo Europeo, Silvio Berlusconi, del Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa elaborado por la Convención Europea.
14 septiembre 2003		Referéndum positivo en Estonia sobre la adhesión	
20 septiembre 2003		Referéndum positivo en Letonia sobre la adhesión	

**3. CRONOLOGÍA DE LA CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL 2003-2004.**

FECHA	REUNIÓN DE LA CIG	FACTORES EXTERNOS
5-6 septiembre 2003	Reunión informal de los Ministros de Exteriores en Riva di Garda para preparar la CIG	
4 de octubre 2003	Inauguración de los trabajos de la CIG: Declaración de Roma	
13 octubre 2003	Reunión de los Ministros de Exteriores en Luxemburgo	
16 octubre 2003	Consejo Europeo de Bruselas	
27 octubre 2003	Reunión de los Ministros de Exteriores en Bruselas	
18 noviembre 2003	Reunión de los Ministros de Exteriores en Bruselas	
28-29 noviembre de 2003	Cónclave de Ministros de Asuntos Exteriores en Nápoles	
8 diciembre 2003	Reunión de los Ministros de Exteriores en Bruselas	
12-13 diciembre de 2003	Consejo Europeo de Bruselas que ha de ser el fin de la CIG: fracaso en el acuerdo	
11 marzo 2004		Atentados de Madrid: 192 personas mueren en los trenes
14 marzo 2004		Victoria socialista en las elecciones legislativas españolas. El nuevo Presidente Rodríguez Zapatero anuncia una inmediata flexibilización de las posiciones del Gobierno español en relación a la ponderación de la mayoría cualificada en el Consejo.
24 marzo 2004	Presentación del Informe del Presidente Aherm sobre las perspectivas para la reapertura de la CIG	
1 mayo 2004		Adhesión de Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y República Checa.
4 mayo 2004	Reunión de Ministros de Exteriores sobre "puntos focales" en Dublín	
17-18 mayo 2004	Reunión de los Ministros de Exteriores en Bruselas	
24 mayo 2004	Reunión de los Ministros de Exteriores en Bruselas	
7-10 junio 2004		Elecciones al Parlamento Europeo
14 junio 2004	Reunión de los Ministros de Exteriores en Luxemburgo	
17-18 junio 2004	Consejo Europeo de Bruselas: acuerdo de los Jefes de Estado y de Gobierno sobre el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa	
29 octubre 2004	Firma en Roma por los Jefes de Estado y de Gobierno y los Ministros de Asuntos Exteriores de los veinticinco del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa	



**ANEXO IV: TABLAS Y CUADROS****1. APORTACIONES DE LAS CONFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES AL MODELO DE LA UNIÓN EUROPEA**

	<b>CIG 85 AUE</b>	<b>CIG 91 UEM-TM</b>	<b>CIG 91 UP-TM</b>	<b>CIG 96 TA</b>	<b>CIG 2000 TN</b>
<b>Elementos característicos que añade al modelo europeo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Entrada en el TCEE del doble modelo político: modo comunitario y coordinación intergubernamental.</li> <li>· Mayoría cualificada</li> <li>· Participación del Parlamento en la legislación europea (cooperación)</li> <li>· Cohesión económica y social</li> <li>· Cooperación monetaria</li> <li>· Políticas de sociedad: medio ambiente, investigación y desarrollo, germen de política social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Irreversibilidad de la UEM a más tardar en 1999.</li> <li>· Banco Central Europeo, primera institución federal</li> <li>· Flexibilidad en base a la capacidad: criterios de convergencia</li> <li>· Flexibilidad en base a la voluntad: "opt-outs" para el Reino Unido y Dinamarca</li> <li>· Cooperación intergubernamental en materia económica en el pilar comunitario</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Creación de la Unión Europea</li> <li>· Sistema de cooperación intergubernamental para la PESC y la JAI</li> <li>· Principio de subsidiariedad</li> <li>· Flexibilidad</li> <li>· Ciudadanía</li> <li>· Incremento de los papeles del PE: codecisión; derecho de investigación, nombramiento del defensor del Pueblo; participación en el nombramiento del Presidente Comisión</li> <li>· Creación del Comité de las Regiones</li> <li>· Nuevas competencias: educación, salud pública, industria, cultura, redes transeuropeas, protección de los consumidores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Mecanismo de cooperación reforzada</li> <li>· Transparencia y acceso a los documentos</li> <li>· Participación embrionaria de los Parlamentos nacionales.</li> <li>· Procedimiento de sanción a un Estado miembro por violación de los principios de la Unión.</li> </ul>	
<b>Elementos introducidos anteriormente que completa sustancialmente</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Mercado Interior</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>· PESC mejora sustancialmente la CPE, marco institucional único, todos los asuntos incluso seguridad.</li> <li>· Política Social; protocolo a 11</li> <li>· Cohesión económica y social</li> <li>· Cooperación al desarrollo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Un área de libertad, seguridad y justicia</li> <li>· Introducción de las tareas de Petersberg en la PESD</li> <li>· Nuevos instrumentos institucionales para la PESC</li> <li>· Aminoración de la unanimidad en la PESC</li> <li>· Mejora de la salud pública y la protección de los consumidores</li> <li>· La política de empleo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Procedimiento preventivo en caso de riesgo de violación por un Estado miembro de los principios de la Unión</li> <li>· Organos para la ejecución de la PESD</li> </ul>

ANEXOS

	<b>CIG 85 AUE</b>	<b>CIG 91 UEM-TM</b>	<b>CIG 91 UP-TM</b>	<b>CIG 96 TA</b>	<b>CIG 2000 TN</b>
<b>Elementos que mejora pero sin alterar sustancialmente</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Cooperación Política Europea</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>· Extensión a algunos ámbitos de la mayoría cualificada</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Extensión de la mayoría cualificada</li> <li>· Extensión de la codecisión</li> <li>· Protocolo Social integrado en el Tratado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Adaptación de las instituciones para permitir la ampliación.</li> <li>· Extensión de la mayoría cualificada</li> <li>· Cambios en la composición de la Comisión.</li> <li>· Cambios en la elección de la Comisión</li> <li>· Nueva ponderación de votos</li> <li>· Nuevo sistema de cálculo de la mayoría cualificada</li> <li>· Nueva asignación de escaños del Parlamento Europeo</li> <li>· Simplificación de los requisitos para establecer cooperaciones reforzadas</li> <li>· Nuevo sistema jurisdiccional</li> <li>· Reforma del artículo 133 relativo a las negociaciones comerciales</li> </ul>

## 2. EL MÉTODO DE CONVENCION: EL “ACQUIS CONVENTIONNEL”, LAEKEN Y GISCARD D’ESTAING

	APORTACIONES DE LA EXPERIENCIA DE LA CONVENCION CARTA	CONSEJO EUROPEO: LAEKEN	PRESIDENTE/PRAESIDIUM
<b>DENOMINACION</b>	Convención	Convención sobre el Futuro de Europa	Convención Europea
<b>NATURALEZA</b>	Organo constitucional al reinterpretar su mandato y por su legitimidad conseguir que el Consejo Europeo no modificara su proyecto. Proyecto aprobado por las tres instituciones UE: Consejo, Parlamento Europeo y Comisión Europea	Organo preparatorio de la CIG: “para garantizar una preparación tan amplia y transparente como sea posible” “Junto con el resultado de los debates nacionales sobre el futuro de la Unión, el documento final servirá de punto de partida para los debates de la Conferencia Intergubernamental, que adoptará <i>decisiones definitivas</i> ”	La intervención de VGE estableciendo en la sesión primera el objetivo de redactar una Constitución o Tratado Constitucional incide en su naturaleza, más órgano constitucional que mero preparador
<b>AUTONOMIA</b>	Institución cuasiautónoma: obligación de rendir cuentas al Consejo Europeo	Obligación de presentar informes orales al Consejo Europeo en sus reuniones; el Consejo será informado del desarrollo de los trabajos	VGE celebra consultas abiertas al Consejo Europeo (reunión de Atenas) así como consultas secretas con determinados Jefes de Estado y de Gobierno “La Convención fuera de la Convención”
<b>MANDATO</b>	Interpretación amplia posibilitada por la ambigüedad	“Examinar las cuestiones esenciales que plantea el futuro desarrollo de la Unión e investigar las distintas respuestas posibles”	Reinterpretación por parte de VGE del objetivo de la Convención redactar una Constitución o Tratado Constitucional
<b>DOCUMENTO FINAL</b>	Redactar un texto “como si” fuera a entrar en vigor Proyecto de Carta de Derechos Fundamentales de la UE	“Podrá comprender bien diferentes opciones, precisando el apoyo recibido, bien recomendaciones en caso de consenso”	Ya en discurso inaugural VGE propone la redacción de un “Tratado Constitucional”. Adopta la iniciativa “como si”
<b>DURACION</b>	Nueve meses	Sesión inaugural el 1/3/2002; trabajos concluyen un año después, con antelación suficiente para que el Presidente pueda presentar sus resultados al Consejo Europeo	Por motivos mediáticos, VGE lo adelanta al 28/2/2002. Pide sucesivas prórrogas; se culmina el 18/7/2003, tras dieciséis meses
<b>COMPOSICION</b>	15 representantes Jefes Estado y de Gobierno 30 de los Parlamentos Nacionales 16 del Parlamento Europeo 1 del Presidente de la Comisión	1 Presidente 2 Vicepresidentes 28 representantes de los Jefes de Estado y de Gobierno Estados miembros y candidatos 56 de los Parlamentos Nacionales 16 del Parlamento Europeo 2 de la Comisión	
<b>NUMERO DE MIEMBROS</b>	62	105	207 – Se consigue los mismos derechos de participación para representantes y suplentes
<b>OBSERVADORES</b>	2 representantes del Tribunal de Justicia + 2 del Consejo de Europa (1 del Tribunal Europeo de Derechos del Hombre)	3 representantes Comité Económico y Social + 3 de los interlocutores sociales europeos + 6 del Comité de las Regiones (2 regiones + 2 ciudades + 2 regiones con competencia legislativa) + Defensor del Pueblo Europeo	
<b>PRESIDENCIA</b>	Nombramiento por la propia Convención	Nombramiento de un Presidente y dos Vicepresidentes: Giscard d’Estaing, Amato y Dehaene; tras comprobarse en la Convención precedente la importancia de los órganos directores. Funciones del Presidente: “preparará el inicio de los trabajos de la Convención sacando las conclusiones del	

ANEXOS

		debate público". El Presidente presentará informes orales en cada Consejo Europeo, lo que le permitirá recabar la opinión de los Jefes de Estado o de Gobierno.	
<b>PRAESIDIUM</b>	"Comité de redacción": Presidente + 1 (o 2) Vicepresidente de los Gobiernos + Vicepresidente de los Parlamentos Nacionales + Vicepresidente del Parlamento Europeo + representante de la Comisión Funciones: prepara los trabajos del pleno, síntesis de los debates y redacción de textos susceptibles de alcanzar el consenso	Presidente + 2 Vicepresidentes + representantes de los 3 Gobiernos que ostenten la Presidencia del Consejo + 2 representantes de los Parlamentos Nacionales + 2 del Parlamento Europeo + 2 Comisión. Funciones: "desempeñará la función de impulsor y aportará una primera base de trabajo para la Convención". "Podrá consultar a los servicios de la Comisión y a los expertos que designe sobre cualquier cuestión técnica que desee profundizar..." "... y podrá crear grupos de trabajo <i>ad hoc</i> ".	+ 1 representante de los candidatos en calidad de "invitado", con voz pero sin voto
<b>ORGANIZACION DEL PLENO</b>	Asiento por orden alfabético		Asiento por orden alfabético? "química de la Convención"
<b>SECRETARIA</b>	Secretaría, que sale del Consejo	Secretaría procedente del Consejo + expertos de la Comisión y del Parlamento Europeo	VGE incluye también a expertos de algunos Estados miembros. VGE nombra directamente a Sir John Kerr para ponerse al frente de la Secretaría.
<b>PARTICIPACION DE LOS CANDIDATOS</b>	Consulta decidida por el Praesidium	Representados en las mismas condiciones que los Estados miembros; participarán en las deliberaciones pero no podrán impedir el consenso que pueda alcanzarse entre los Estados miembros.	Sólo un ejemplo de distinta participación a los miembros de pleno derecho: voto producido en el Praesidium
<b>APERTURA</b>	Praesidium decide un sistema de consultas de la Convención y de los convencionales con la sociedad civil	Creación del Foro de la Sociedad Civil	Creación de los Grupos de Contacto para servir de cauce entre Convención y Foro
<b>CONSULTAS CON EXPERTOS (Papel del conocimiento técnico)</b>	Papel de los expertos (ante los Grupos de Trabajo o sesiones informales). Muchos de los convencionales son "expertos en DDF"	"A invitación del Praesidium pueden tomar la palabra el Presidente del Tribunal de Justicia y el Presidente del Tribunal de Cuentas". Praesidium podrá consultar a los servicios de la Comisión y a los expertos de su elección	Los grupos de trabajo consultan expertos; no sé si además presencia ante el pleno; rastrear.
<b>SUPLENTES</b>	Pueden asistir a todas las reuniones formales e informales. En las formales, la única restricción que tienen es que no pueden intervenir más que en ausencia de su titular. Sólo los titulares podrían interponer enmiendas.	Suplentes: miembros sólo podrán ser sustituidos en caso de ausencia. Los suplentes se nombran igual que los miembros efectivos.	Creo que práctica igualdad de titulares y suplentes, por la ausencia de voto, suplentes pueden presentar enmiendas, presentar contribuciones y hablar en las sesiones plenarias aunque esté presente el titular, también pueden ser parte de los grupos de trabajo y círculos de debate
<b>ORGANIZACION DE LOS TRABAJOS</b>	Reunión de la Conv en sesiones formales y en "informales" en las cuales funcionará como grupo de trabajo, por cada uno de los grupos de derecho. Decide no constituir los grupos de trabajo	El 1/3/2002, nombrará a su Praesidium y definirá sus "métodos de trabajo".	La iniciativa política de organización de los trabajos la toma VGE: en el discurso de inauguración de los trabajos de la Conv ya propone el método en tres etapas: escucha, reflexión y redacción.
<b>FUNCIONAMIENTO</b>	Reunión en Bruselas; lenguas de trabajo las de la Unión	La Conv se reunirá en Bruselas Desarrollará su actividad en las 11 lenguas de trabajo de la Unión.	Se decide la posibilidad de que los candidatos provean interpretación simultánea a sus lenguas
<b>METODO DE</b>		La Conv definirá sus métodos de trabajo.	1ª fase: escucha hacia dentro y hacia fuera, a los



ANEXOS

<b>TRABAJO</b>			jóvenes y a la sociedad civil 2ª fase: grupos de trabajo 3ª fase: redacción.
<b>MODO DE DECISION</b>	Consenso; no votos. Aprobación del proyecto de Carta, cuando se logró el consenso de las tres componentes	Nada directamente. Indirectamente dice que en el documento final puede precisarse el apoyo recibido por las opciones o presentarse recomendaciones en caso de consenso.	Consenso; no votos.
<b>TRANSPARENCIA</b>	Publicación de todos sus documentos en internet, incluidas los resultados de las reuniones del Praesidium	Los debates de la Conv y todos los documentos oficiales serán públicos	Apertura del sitio web en internet, todos los documentos públicos salvo las actas del Praesidium, prácticamente en tiempo real
<b>PRODUCTO FINAL</b>	Legitimidad del resultado: "tomarlo o dejarlo"	CIG adoptará las decisiones definitivas, sobre la base de la propuesta de la Conv y los resultados de los debates nacionales	Esperanza de que la CIG adopte la propuesta de la Convención; finalmente la modificará parcialmente



### 3. LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS ENTRE 2001 Y 2003: LAS ELECCIONES NACIONALES

ESTADO MIEMBRO	GOBIERNO EN DICIEMBRE 2001	CITAS ELECTORALES 2002-2003	GOBIERNO EN JUNIO 2003
Alemania	Coalición SPD-Verdes Jefe de Gobierno: Gerhard Schröder	Elecciones legislativas: 22 septiembre 2002. Victoria de la coalición roji-verde, gracias al tirón de los verdes.	Coalición SPD-Verdes Jefe de Gobierno: Gerhard Schröder
Austria	Coalición Demócrata-cristianos-FPO Jefe de Gobierno: Wolfgang Schüssel	Elecciones legislativas: 24 noviembre 2002 Partido demócrata-cristiano, estará al frente de diversas coaliciones en un periodo caracterizado por la inestabilidad. Tras las elecciones legislativas de 24 de noviembre de 2002, Schüssel gana seguido de los socialdemócratas. Schüssel formó gobierno en coalición con los verdes, que sólo duró hasta febrero de 2003, fecha en la cual vuelve a entablar negociaciones con el populista FPÖ de Haider; alcanzará un acuerdo de Gobierno el 3 de marzo.	Coalición Demócrata-cristianos-FPÖ Jefe de Gobierno: Wolfgang Schüssel
Bélgica	Partido Liberal Flamenco Jefe de Gobierno: Guy Verhōfstadt	Elecciones legislativas: mayo de 2003 ¿? Se constituye una coalición "violeta" liderada por el Partido Liberal Flamenco, y que reúne a tres partidos más: el Socialista de Habla Francesa, y los dos Liberales de Hablas Francesa y Holandesa	Coalición violeta (Partido Liberal Flamenco+ Socialista de Habla Francesa + Partido Liberal de Habla Francesa + Partido Liberal de Habla Holandesa) Jefe de Gobierno: Guy Verhōfstadt
Dinamarca	Partido Liberal Jefe de Gobierno: Anders Fogh Rasmussen	No hay elecciones legislativas	Partido Liberal Jefe de Gobierno: Anders Fogh Rasmussen
España	Partido Popular Jefe de Gobierno: José María Aznar	No hay elecciones legislativas	Partido Popular Jefe de Gobierno: José María Aznar
Finlandia	Partido Socialdemócrata Paavo Lipponen	Elecciones legislativas: 16 marzo 2003. Gana el partido centrista de Anneli Jäättenmäki. Se forma un gobierno de coalición liderado por ese partido y en el que están el Partido Socialdemócrata y el Partido Popular Sueco, presidido por Anneli Jäättenmäki. Sin embargo, ésta tiene que dimitir meses después y pasa a ser presidido por Matti Vanhanen justo al acabarse la Convención, en julio de 2003.	Coalición Partido Centrista – Partido Socialdemócrata-Partido Popular Sueco. Jefa de Gobierno: Anneli Jäättenmäki.
Francia	Cohabitación: Partido UDF en la Presidencia y Partido Socialista mayoritario en la Asamblea Nacional y por tanto al frente del Gobierno. Jefe de Estado: Jacques Chirac Jefe de Gobierno: Lionel Jospin	Hasta mayo de 2002 cohabitación; el RPR de centro derecha en la Presidencia y el Partido Socialista en el Parlamento y el Gobierno. Fin de la cohabitación: victoria del RPR de Chirac de centro derecha en las elecciones presidenciales de mayo y junio de 2002	Partido RPR de Chirac (centro-derecha) Jefe de Estado: Jacques Chirac Jefe de Gobierno: Jean-Pierre Raffarin.
Grecia	PASOK (socialistas) Jefe de Gobierno: Costas Simitis	No hay elecciones legislativas	PASOK (socialistas) Jefe de Gobierno: Costas Simitis
Irlanda	Fianna Fail (Centro derecha) Jefe de Gobierno: Bertie Ahern	No hay elecciones legislativas	Fianna Fail (Centro derecha) Jefe de Gobierno: Bertie Ahern
Italia	Coalición "Casa de la Libertad"	No hay elecciones legislativas	Coalición "Casa de la Libertad"

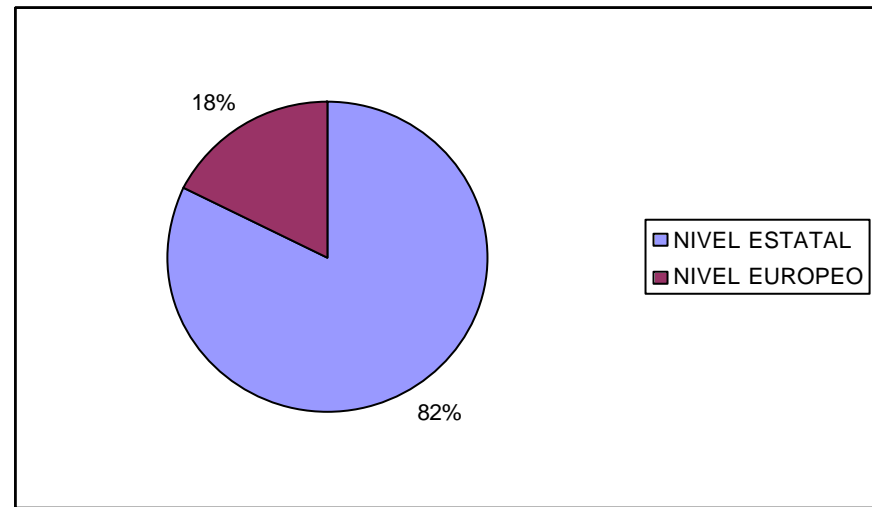
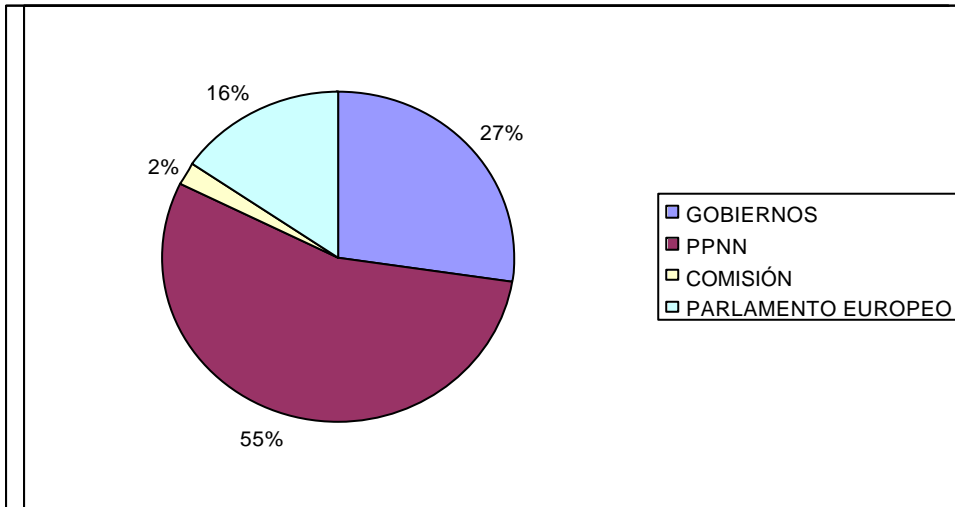
ANEXOS

	(derecha) Jefe de Gobierno: Silvio Berlusconi		(derecha) Jefe de Gobierno: Silvio Berlusconi
Luxemburgo	Coalición Partido Popular Social Cristiano-Partido Demócrata-Liberal (Centro Derecha) Jefe de Gobierno: Jean-Claude Juncker	No hay elecciones legislativas	Coalición Partido Popular Social Cristiano-Partido Demócrata-Liberal (Centro Derecha) Jefe de Gobierno: Jean-Claude Juncker
Países Bajos	Partido social-demócrata Jefe de Gobierno: Wim Kok	Elecciones legislativas: 16 marzo 2002 y 23 enero de 2003. Dan lugar a distintos gobiernos de coalición liderados por la Democracia cristiana de Balkenende. Inicialmente el 1 de julio de 2002 se firmará un acuerdo de Gobierno entre los Demócrata-cristianos, la Lista de Pim Fortuyn y el Partido Liberal, que sólo duraría hasta noviembre, en que se convocaron nuevas elecciones. El 27 mayo 2003 toma posesión un segundo gobierno de Balkenende respaldado por una Coalición liderada por la Democracia Cristiana y a la que se suman los liberales del VVD y el pequeño partido centrista D66.	Coalición: Democracia-Cristiana + Liberales del VVD + Partido Centrista D66 Jefe de Gobierno: Jan Peter Balkenende
Portugal	Partido socialista Jefe de Gobierno: Antonio Guterres	Elecciones legislativas : 17 de marzo de 2002, tras la dimisión de los socialistas en diciembre de 2001. Sale victoriosa una coalición del Partido Socialdemócrata y el Partido Popular, ambos de ideología conservadora.	Coalición de Socialdemócratas + Partido Popular Jefe de Gobierno: Jose Manuel Durão Barroso
Reino Unido	Partido Laborista Jefe de Gobierno: Tony Blair	No hay elecciones legislativas	Partido Laborista Jefe de Gobierno: Tony Blair
Suecia	Partido Social-demócrata Jefe de Gobierno: Goran Persson	Elecciones legislativas: septiembre de 2002. Reelegido el partido en el Gobierno	Partido Social-demócrata Jefe de Gobierno: Goran Persson

#### 4. LA COMPOSICIÓN DE LA CONVENCION EUROPEA POR ESTAMENTOS, NIVELES TERRITORIALES, NACIONALIDADES, GRUPOS POLITICOS Y GÉNEROS

LA COMPOSICIÓN DE LA CONVENCION POR ESTAMENTOS Y POR NIVELES TERRITORIALES

NIVEL ESTATAL		NIVEL EUROPEO		TOTAL
GOBIERNOS	PPNN	COMISION	PARLAMENTO EUROPEO	
56	112	4	32	204
168		36		204



ANEXOS

GOBIERNOS		PPNN		TOTAL
ESTADOS MIEMBROS	ESTADOS CANDIDATOS	ESTADOS MIEMBROS	ESTADOS CANDIDATOS	
30	26	60	52	168
56		112		168

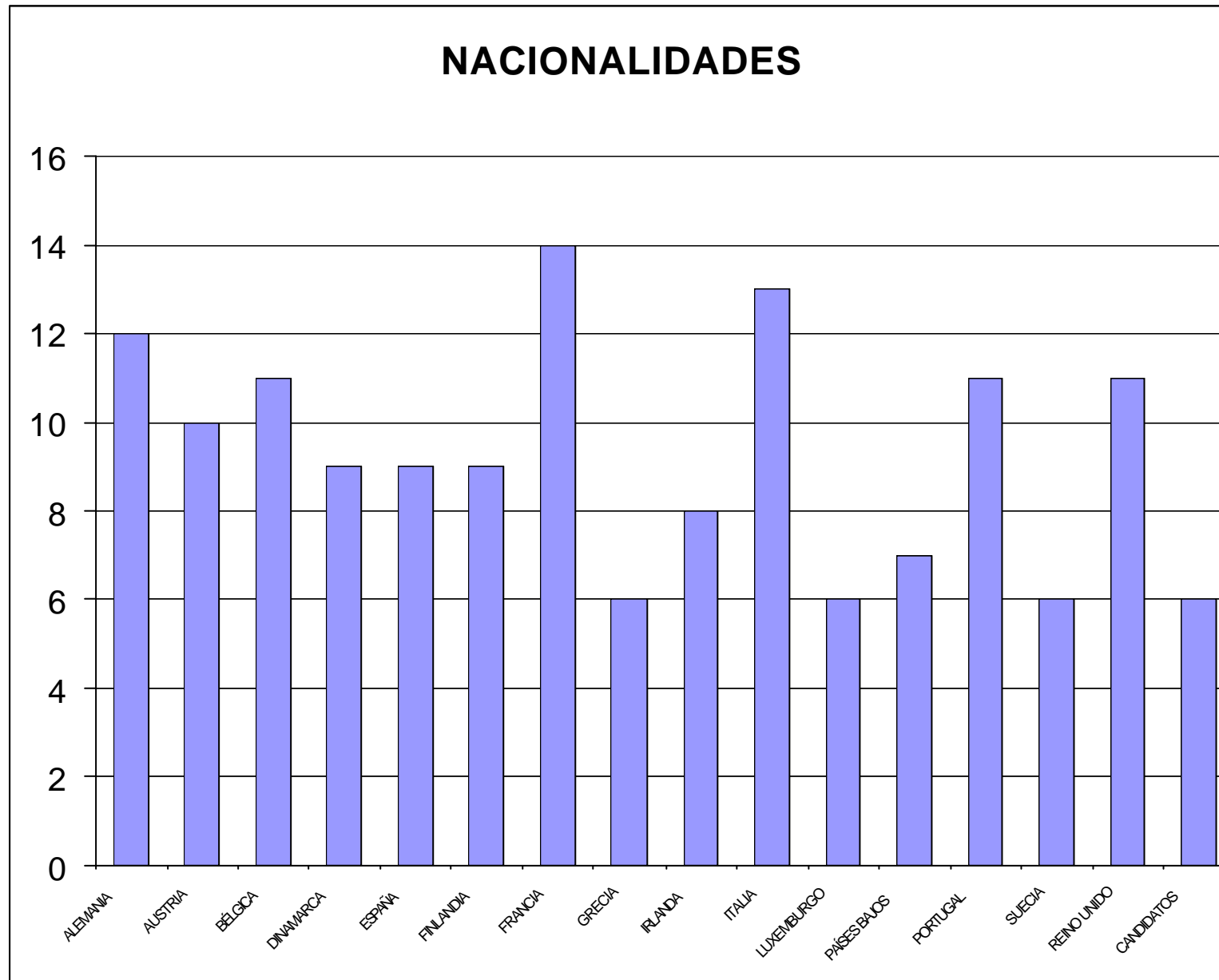


## ANEXOS

**LA COMPOSICIÓN DE LA CONVENCION POR NACIONALIDADES<sup>1</sup>**

ESTADOS	PRESIDENCIA	GOBIERNOS	PP NN	COMISION	PARLAMENTO EUROPEO	OBSERVADORES	TOTAL
ALEMANIA	-	2	4	-	4	2	12
AUSTRIA	-	2	4	-	3	1	10
BÉLGICA	1	2	4	-	1	3	11
DINAMARCA	-	2	4	-	3	-	9
ESPAÑA	-	2	4	-	2	1	9
FINLANDIA	-	2	4	-	2	1	9
FRANCIA	1	2	4	1	4	2	14
GRECIA	-	2	4	-	-	-	6
IRLANDA	-	2	4	1	1	-	8
ITALIA	1	2	4	1	3	2	13
LUXEMBURGO	-	2	4	-	-	-	6
PAISES BAJOS	-	2	4	-	1	-	7
PORTUGAL	-	2	4	1	3	1	11
SUECIA	-	2	4	-	-	-	6
REINO UNIDO	-	2	4	-	5	-	11
BULGARIA	-	2	4	-	-	-	6
CHIPRE	-	2	4	-	-	-	6
ESLOVAQUIA	-	2	4	-	-	-	6
ESLOVENIA	-	2	4	-	-	-	6
ESTONIA	-	2	4	-	-	-	6
HUNGRIA	-	2	4	-	-	-	6
LETONIA	-	2	4	-	-	-	6
LITUANIA	-	2	4	-	-	-	6
MALTA	-	2	4	-	-	-	6
POLONIA	-	2	4	-	-	-	6
REPUBLICA CHECA	-	2	4	-	-	-	6
RUMANIA	-	2	4	-	-	-	6
TURQUIA	-	2	4	-	-	-	6

<sup>1</sup> Se cuentan por igual a titulares y suplentes. Se excluyen a los observadores.





## ANEXOS

**LA COMPOSICIÓN DE LA CONVENCION POR GRUPOS POLÍTICOS<sup>2</sup>**

GRUPOS POLÍTICOS	PRESIDENCIA	GOBIERNOS	PP NN	COMISION	PARLAMENTO EUROPEO	TOTAL
PPE-DE	2	14	39	1	12	68
PSE	1	11	33	1	10	56
ELDR	-	5	17	-	2	24
UEN	-	2	4	-	2	8
V/ALE	-	1	5	-	2	9
IUE/IVN	-	-	4	-	2	6
EDD	-	-	-	-	2	2
NO INSCRITOS	-	1	2	2	-	5
NO DISPONIBLES	-	22 (candid y suplentes Gobs)	8	-	-	30

PPE-DE: Partido Popular Europeo (Demócrata-Cristianos) y Demócratas Europeos

PSE: Partido Socialista Europeo

ELDR: Partido Europeo de los Liberales, Demócratas y Reformistas

UEN: Unión por la Europa de las Naciones

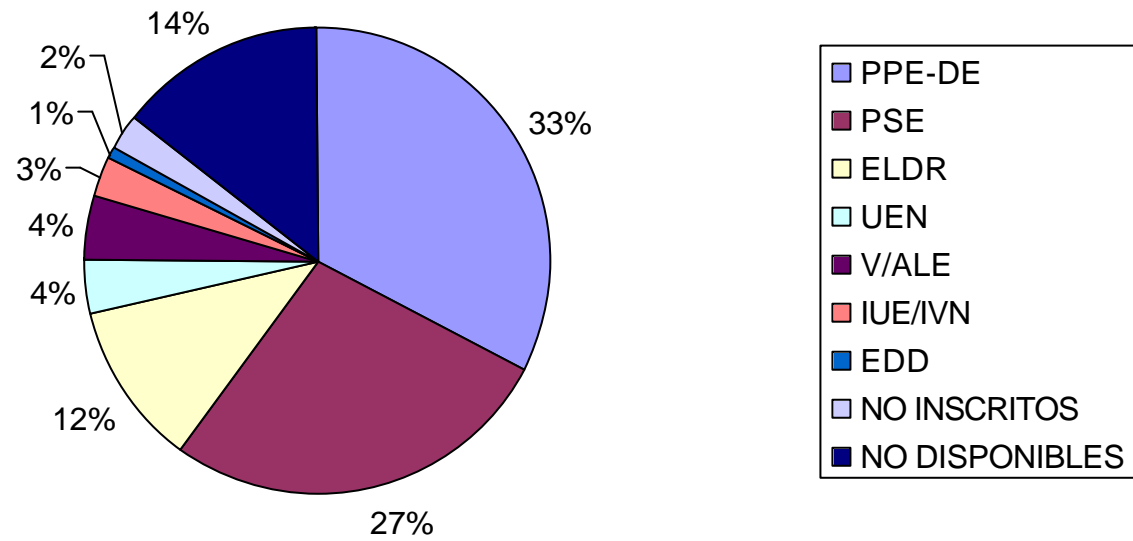
V/ALE: Verdes / Alianza Libre Europea

IUE/IVN: Grupo Confederal de la Izquierda Unitaria Europea / Izquierda Verde Nórdica

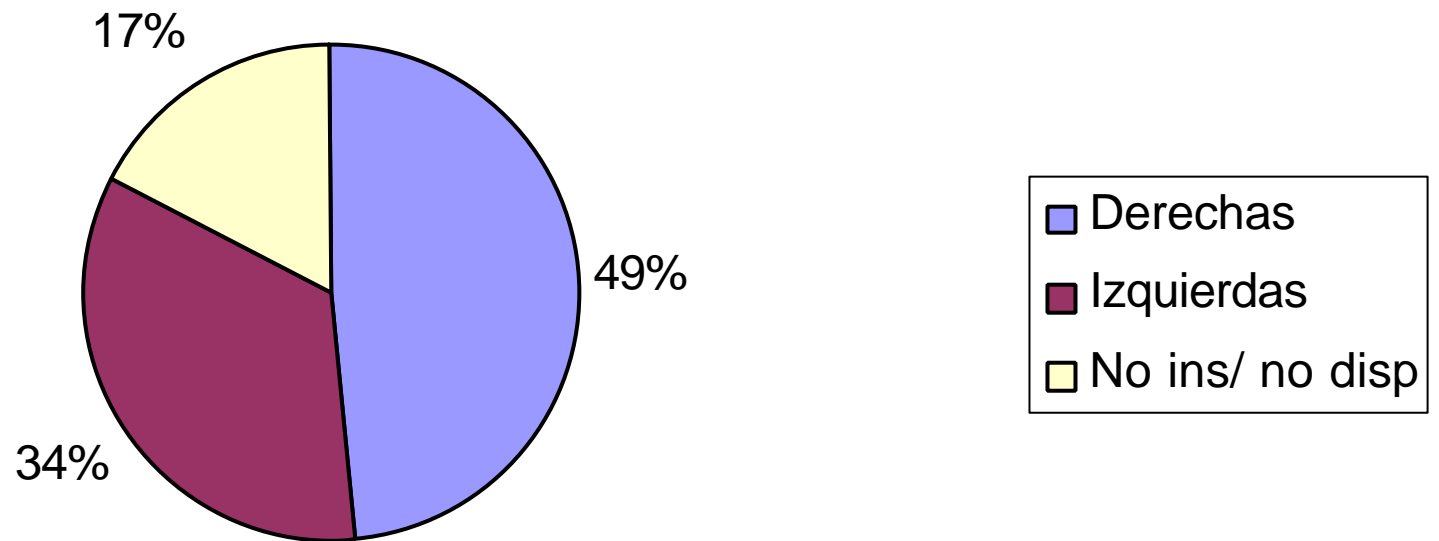
EDD: Grupo por la Europa de las Democracias y las Diferencias.

<sup>2</sup> En los Gobiernos y Parlamentos Nacionales se tienen en cuenta tanto a los convencionales procedentes de los Estados miembros como de los candidatos. Se excluye a los observadores.

### Composición por grupos políticos

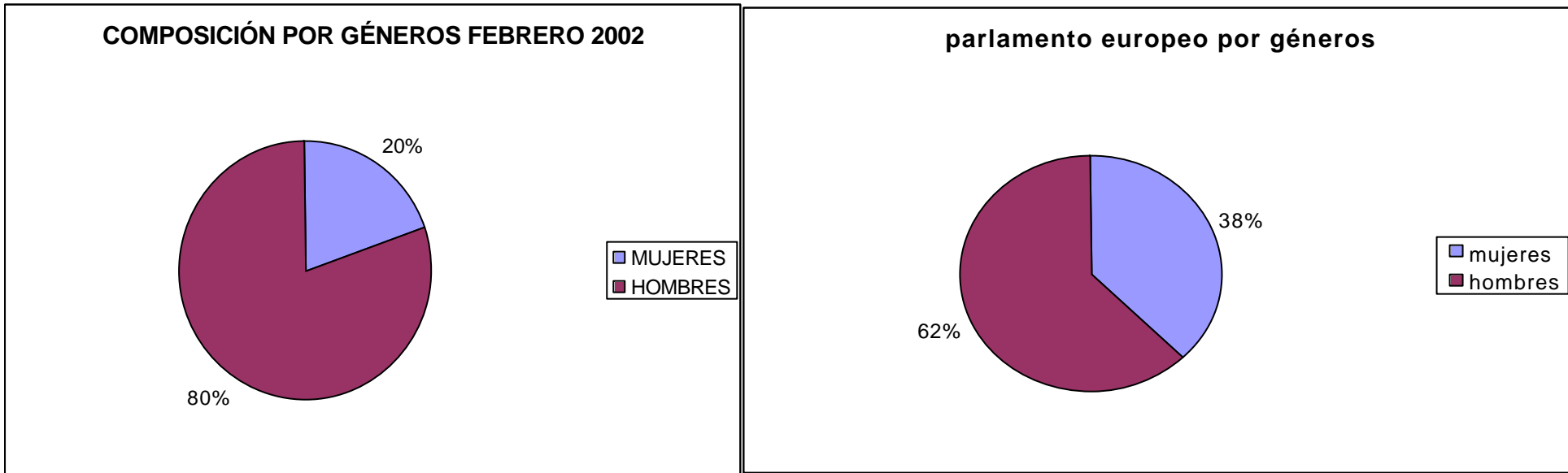


## La convención entre izquierda y derecha



**LA COMPOSICIÓN DE LA CONVENCION POR GÉNEROS<sup>3</sup>**

	PRESIDENCIA	GOBIERNOS	PP NN	COMISION	PARLAMENTO EUROPEO	TOTAL
MUJERES	0	10	19	0	12	41
HOMBRES	3	46	93	4	20	166



<sup>3</sup> Se incluyen a los titulares y suplentes; en los estamentos Gobiernos y Parlamentos Nacionales se incluyen a los representantes de los Estados candidatos. Se toman como datos de partida los del momento inicial de la Convención

## 5. LA CONVENCIÓN EUROPEA Y LA OPINIÓN PÚBLICA: LOS EUROBARÓMETROS.

### EUROBARÓMETROS STANDARD

Eurobarómetro nº	Actitud positiva respecto a la pertenencia a la UE	A favor de una Constitución Europea	Conocimiento respecto a la Convención Europea
56 (otoño 2001)	54%	67%	-
57 (primavera 2002)	53%	63%	28%
58 (otoño 2002)	55%	65%	28%
59 (primavera 2003)	54%	63%	-
60 (otoño 2003)	48%	62%	-

### EUROBARÓMETROS ESPECIALES SOBRE LA CONVENCIÓN EUROPEA

Eurobarómetro Flash nº	Conocimiento de la Convención Europea		Conocimiento sobre el texto elaborado por la Convención (un Tcnal)		Conocimiento sobre el texto elaborado por la Convención (no sabe, no contesta)		Disposición a aprender sobre el texto		Satisfacción con el texto elaborado por la Convención	
	UE 15	UE 25	UE 15	UE 25	UE 15	UE 25	UE 15	UE 25	UE 15	UE 25
142 (junio 2003)	45%	45%	33%	32%	52%	51%	38%	39%	30%	30%
142/2 (oct2003)	39%	38%	29%	29%	-	-	48%	47%	29%	29%

<sup>7</sup> En este Eurobarómetro se hacen una serie de preguntas concretas en relación a la Convención Europea, desde cuáles son sus componentes hasta el destino de su resultado, mostrando un gran desconocimiento de la ciudadanía hacia la Convención Europea, ya que entre un 53 y un 74% estaban indecisos respecto a todas las preguntas planteadas. Véase al respecto: EUROPEAN COMMISSION, *Eurobarometer standard no. 59*, Spring 2003, en: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion](http://ec.europa.eu/public_opinion).



## 6. COMPOSICIÓN DEL PRAESIDIUM

NOMBRE	ESTATUTO/COMPONENTE	AFILIACIÓN POLÍTICA	NACIONALIDAD	CARGOS ANTERIORES	FUNCIONES EN LA CONVENCIÓN
Valéry Giscard d'Estaing	Presidente	Centro-derecha	Francesa	ExPresidente de la República Nombrado por Jefes Estado y Gob	Organizar los trabajos Informar a los Jefes de Estado y de Gobierno
Jean-Luc Dehaene	Vicepresidente	Centro-derecha	Belga	Exprimer Ministro Nombrado por Jefes Estado y Gob	Contacto con la sociedad civil Presidencia Grupo Acción Exterior
Giuliano Amato	Vicepresidente	Centro-izquierda	Italiana	Exprimer Ministro Nombrado por Jefes Estado y Gob	Contacto con los medios universitarios europeos Presidencia Grupo Personalidad Jurídica y Grupo Simplificación
Klaus Hänsch	Representante del Parlamento Europeo	PSE	Alemana	ExPresidente del Parlamento Europeo	Presidencia Grupo Gobernanza Económica
Iñigo Méndez de Vigo	Representante del Parlamento Europeo	PPE	Española	Eurodiputado Miembro del Presidium y de la Convención de la Carta	Presidencia Grupo Subsidiariedad
Gisela Stuart	Representante de los Parlamentos Nacionales	Laborista	Británica	Miembro de la Cámara de los Comunes	Presidencia Grupo Parlamentos Nacionales
John Bruton	Representante de los Parlamentos Nacionales	Centro-derecha	Irlandesa	ExPrimer Ministro	Presidencia Grupo Libertad, Seguridad y Justicia
Michel Barnier	Representante de la Comisión	Centro-derecha	Francesa	ExMinistro francés de Asuntos Europeos; Comisario de política regional y de reforma institucional	Presidencia Grupo Defensa
Antonio Vitorino	Representante de la Comisión	Centro-izquierda	Portuguesa	Exviceprimer ministro; Exeurodiputado; Miembro del Presidium y de la Convención de la Carta	Presidencia Grupo Carta de los Derechos Fundamentales
Ana de Palacio	Representante de la Presidencia española	Centro-derecha	Española	Exeurodiputada; Siendo convencional, nombrada Ministra de Asuntos Exteriores, fue sustituida por Alfonso Dastis	-----
Henning Christophersen	Representante de la Presidencia danesa	Liberal	Danesa	Antiguo comisario europeo	Presidencia Grupo Competencias Complementarias
Giorgios Katiforis	Representante de la Presidencia griega	Socialista	Griega	Eurodiputado; Sustituido por Papandreou Ministro de Asuntos Exteriores	Presidencia Grupo Europa Social
Aloizs Peterle	Miembro invitado, representante de los candidatos	Centro-derecha	Eslovena	Exprimer Ministro	Representación de los candidatos





**7. LA COMPOSICIÓN DE LOS ÓRGANOS “AD HOC”****COMPOSICIÓN DE LOS GRUPOS DE TRABAJO<sup>1</sup>**

Grupo	P. E.	Comisión	PP.NN.	Gobiernos	Observadores	Presidencia	Total
<b><u>I. Subsidiariedad</u></b>	5	1	10+9 candidatos	4+2 candidatos	4 (3 del CDR y 1 del CES)	-	35
<b>II. Carta</b>	3	1	10+11 candidatos	3+3 candidatos	2 (1 CDR y 1 interlocutor social)	-	33
<b>III. Personalidad jurídica</b>	6	1	5+4 candidatos	6+6 candidatos	1 (CDR)	1	30
<b>IV. Parlamentos Nacionales</b>	5	1	13+13 candidatos	1+1 candidato	1 (CES)	-	35
<b>V. Competencias complementarias</b>	5	1	10+9 candidatos	5+3 candidatos	-	-	33
<b>VI. Gobernanza económica</b>	7	1	9+1 candidato	8+7 candidatos	3 (CES e interlocutores)	-	36
<b>VII. Acción exterior</b>	7	1	10+8 candidatos	13+8 candidatos	2 (CES +CDR)	1	50
<b>VIII. Defensa</b>	4	1	14+11 candidatos	7+2 candidatos	-	1	40
<b>IX. Simplificación</b>	14	1	9+5 candidatos	1+3 candidatos	5 (CDR, CES e interlocut)	1	39
<b>X. Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia</b>	6	1	14+9 candidatos	5+5 candidatos	1 (CDR)	-	41
<b>XI. Europa social</b>	16	1	21+12 candidatos	9+3 candidatos	6 (CES, interloc y CDR)	-	68

<sup>1</sup> La composición de los Grupos de Trabajo se recoge en los respectivos documentos elaborados por el Praesidium. Se ha elaborado esta tabla a partir de los mismos. En relación a los seis primeros Grupos de Trabajo, llamados de la “primera hornada”, véase: PRAESIDIUM, *Composición de los Grupos de Trabajo*, 14 de junio de 2002, (CONV 77/1/02 REV1). La composición de los Grupos de Trabajo VII al X, los de “segunda hornada”, puede encontrarse en: PRAESIDIUM, *Composición de los Grupos de Trabajo “segunda hornada”*, 11 de septiembre de 2002, (CONV 243/02). Por último, la composición del último de ellos, el de la “Europa Social”, puede verse en: PRAESIDIUM, *Composición del Grupo de Trabajo “Europa Social”*, 13 de diciembre de 2002, (CONV 445/1/02 REV1).

**COMPOSICIÓN DE LOS CÍRCULOS DE DEBATE<sup>2</sup>**

<b>Círculo</b>	<b>P. E.</b>	<b>Comisión</b>	<b>PP.NN.</b>	<b>Gobiernos</b>	<b>Presidencia</b>	<b>Total</b>
<b>I. Tribunal de Justicia</b>	5	1	8 + 2 candidatos (Pol y Rum)	4	-	20
<b>II. Procedimiento presupuestario</b>	6	1	5 + 1 candidato (Let)	5 + 1 candid (Pol) <sup>3</sup>	-	19
<b>III. Recursos Propios</b>	4	1	7	7 + 1 candid (Pol)	1	21

<sup>2</sup> Los documentos en los que puede encontrarse la composición de los Círculos de Debate, y a partir de los cuales se ha elaborado esta tabla, son: PRAESIDIUM, *Composición del Círculo de Debate sobre el Tribunal de Justicia*, 14 de febrero de 2003, (CONV 559/03); : PRAESIDIUM, *Composición del Círculo de Debate sobre el procedimiento presupuestario*, 18 de marzo de 2003, (CONV 629/03); : PRAESIDIUM, *Composición del Círculo de Debate sobre recursos propios*, 11 de abril de 2003, (CONV 655/03).

<sup>3</sup> En los grupos II y III, están los grandes: Francia, Alemania, España...

## **8. LA APORTACIÓN DEL TRATADO-CONSTITUCIÓN A LA EXPLICITACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA**

CUESTION	ARTÍCULO	APORTACIÓN	EXPLICITACIÓN/INNOVACIÓN/MEJORA
<p>NATURALEZA POLÍTICA DE LA UNIÓN EUROPEA</p>	Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (Tratado-Constitución)	Naturaleza jurídica dual de Tratado y Constitución, que refleja la naturaleza política dual de la Unión (organización internacional-sistema político)	Innovación
	Art. I-1.1 - Definición de la Unión	Doble legitimidad: ciudadana/estatal Definición del modelo: federalismo intergubernamental	Explicitación Explicitación
	Art. I.2 – Valores de la Unión y sus Estados miembros.	El “DNI” de la Unión. Añade nuevos valores a los del TUE: respeto de la dignidad humana, igualdad, derechos de las personas pertenecientes a minorías y una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres.	Completa mejorando considerablemente la anterior redacción del TUE.
	Art. I.3 – Objetivos de la Unión	Objetivos políticos: la Unión existe para hacer qué: contrato social entre ciudadanos, Estados y Unión	Explicitación
	Art. I-8 – Símbolos de la Unión	Visibilidad para la Unión: bandera, himno, divisa, moneda y Día de Europa.	Innovación en el caso de la divisa. Constitucionalización de los demás.
	Art. I-7 – Personalidad jurídica	Reconocimiento de la personalidad jurídica implícita que gozaba; aporta claridad y seguridad jurídica, visibilidad y facilita la conclusión de acuerdos internacionales	Explicitación
	Carácter abierto de la Unión: Art. I-1.2 – a nuevos Estados. Preámbulo – a más integración	A nuevos Estados: vocación de seguir ampliándose se constitucionaliza. A más integración: “cada vez más estrechamente unidos, a forjar un destino común”.	Explicitación Cambio de expresión: “una unión cada vez más estrecha”. Sin efectos políticos.
Art. I-44: Integración diferenciada: cooperaciones reforzadas	Simplificación del procedimiento y la decisión en las cooperaciones reforzadas.	Mejora.	

ANEXOS

<p>SISTEMA POLÍTICO:</p> <p>LA UNIÓN Y</p> <p>LOS ESTADOS MIEMBROS</p>	<p>Art. I.5.1 y I.5.2 – Obligaciones de la Unión para con los Estados miembros</p>	<p>Reconocimiento de la obligación de la Unión de garantizar la igualdad de todos los Estados miembros (una de las legitimidades).                      Respeto de la identidad nacional relativa a las estructuras políticas y constitucionales.                      Respeto a las funciones esenciales del Estado, sobre todo las relativas al mantenimiento de su integridad territorial, orden público y seguridad nacional.                      Conforme al principio de cooperación leal, respetar y asistir a los Estados en el cumplimiento de las misiones de la Constitución</p>	<p>Innovación</p> <p>Completa mejorando la anterior afirmación de respeto de la identidad nacional.                      Innovación: clarificación de los límites a la injerencia de la Unión.                      Los tres casos responde a la función garantista de la Constitución.                      Innovación</p>
	<p>Art. I.5.2 – Obligaciones de los Estados para con la Unión</p>	<p>Conforme al principio de cooperación leal, respetar y asistir a la Unión en el cumplimiento de las misiones de la Constitución                      Adoptar todas las medidas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Unión o resultantes de los actos de las instituciones                      Ayudar a la Unión en el cumplimiento de su misión y abstención de medidas que puedan poner en peligro los objetivos de la Unión.</p>	<p>Explicitación del deber de lealtad y cooperación mutua</p>
	<p>Art. I-6. Derecho de la Unión</p>	<p>Reconocimiento de la primacía del Derecho de la Unión sobre el de los Estados miembros</p>	<p>Explicitación del “constitucionalismo multinivel”</p>
	<p>Parlamentos Nacionales</p>	<p>Incremento notorio del papel de los Parlamentos Nacionales: mayor número de casos en que la Constitución exige que se les informe. Control político del principio de subsidiariedad; solicitud de un Estado de adherirse a la Unión; presentación de una propuesta de la Comisión con arreglo a la cláusula de flexibilidad, pasarelas...</p>	<p>Mejora importante que puede ser calificada de innovación: aporta democracia: mayor control político.</p>



ANEXOS

	Arts. I-12 a I-18: Competencias	Definición de las distintas competencias (exclusivas, compartidas y acciones de apoyo, coordinación o complemento) y ámbitos de coordinación de las políticas nacionales. Elaboración de un catálogo de competencias. Adaptación de la cláusula de flexibilidad: ámbito la parte III y previa aprobación del Parlamento Europeo.	Explicitación: clarificación y democracia.  Explicitación: clarificación y democracia Explicitación de la doble legitimidad y del cambio de la naturaleza de la Unión, que sobrepasa el mercado interior.
SISTEMA POLÍTICO:	Parte II: Vigencia de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea	Límites al ejercicio del poder por parte de las instituciones. Clarificación y seguridad jurídica respecto a la protección de los derechos Nuevos derechos sociales y tecnológicos de nueva generación Ligero incremento en relación a las posibilidades de entablar un recurso por parte de un particular	Explicitación: función garantista de la Constitución. Innovación.  Innovación  Mejora
	Art. 49: Adhesión al Convenio Europeo de Derechos del Hombre	Sometimiento a un control externo	Innovación
LA UNIÓN Y	Art. I-45: Igualdad de los ciudadanos	Obligación de respeto del principio de igualdad de todos los ciudadanos en relación al funcionamiento de la Unión. Misma disposición que en relación a los Estados: doble legitimidad.	Innovación-explicitación; no se decía en ninguna parte pero podía entenderse como principios comunes a todas las Constituciones.
	Art. I-46: Principio de democracia representativa en el funcionamiento de la Unión	Declaración y definición de este principio: recoge la doble vía de representación ciudadana en la Unión: directamente en el Parlamento Europeo; indirectamente en el Consejo y Consejo Europeo, cuyos miembros son responsables ante Parlamentos Nacionales o ante ciudadanos. Afirmación de que apertura y transparencia es un prerrequisito para la democracia representativa	Explicitación del modelo político europeo de la doble legitimidad en el funcionamiento de la Unión.
SUS CIUDADANOS	Art. I-47: Principio de democracia participativa	Dar la oportunidad a los ciudadanos y asociaciones representativas de que se expresen en relación a la actuación de la Unión Obligación de las instituciones de mantener diálogo con sociedad civil Obligación de la Comisión de mantener amplias consultas. Iniciativa directa en manos de un millón de ciudadanos que pertenezcan a varios Estados miembros	Explicitación: constitucionalización de una práctica habitual de algunas instituciones y órganos de la Unión que ahora se convierte en una obligación.  Interesante introducción de un mecanismo de democracia directa.

ANEXOS

	Art. I-48: Interlocutores sociales y diálogo social autónomo	La Unión debe reconocer y promover el papel de los interlocutores sociales y facilitará el diálogo entre ellos Constitucionalización de la cumbre social tripartita.	Mejora, en la medida en que antes sólo consultas en el ámbito de la política social.  Explicitación: constitucionalización de una práctica de la Comisión.
	Art. I-50.3: Transparencia de los trabajos de las instituciones, órganos y organismos	Instituciones, órganos y organismos han de actuar en conformidad con el principio de apertura. Sesiones de Parlamento y Consejo cuando deliberen o voten un acto legislativo serán públicas.	Innovación; antes sólo acceso a documentos.  Innovación en relación al Consejo.
LA	Art. I-20: Parlamento Europeo	Ejerce junto al Consejo la función legislativa y la función presupuestaria.  Elige al Presidente de la Comisión. Límite de 750 miembros; mínimo de 6-máximo de 96. Composición exacta se adopta por decisión del Consejo Europeo, por unanimidad, a iniciativa del Parlamento	Mejora, en la medida en que se convierte en la situación normal y no la excepción; no es autoridad copresupuestaria realmente. Reconocimiento de la doble legitimidad. Mejora Corrección que favorece a los pequeños. Mejora: permite la mejor adaptación del sistema a las ampliaciones.
REFORMA	Art. I-21 y I-22: Consejo Europeo	Es institución de la Unión Prohibición de que adopte legislación. Creación de un Presidente permanente, por dos años y medio que impulsa trabajos y les da continuación Participa en sus trabajos el Ministro de Asuntos Exteriores. Cuando Consejo Europeo vota, su Presidente y Presidente Comisión no votan.	Mejora Mejora: mejor regulación Parece que dará visibilidad y continuidad pero sus efectos están por ver.  Mejora: coherencia con la acción externa.
INSTITUCIONAL	Art. I-23 y I-24: Consejo de Ministros	Ejerce función legislativa y presupuestaria con Parlamento Europeo. Regla general de decisión: mayoría cualificada  Obligación de publicidad cuando actúe como legislador Presidencia de las formaciones del Consejo se ejercerá conforme a sistema de rotación igual (proyecto de decisión: sistema de equipos) Excepción: Consejo de Asuntos Exteriores presidido por Ministro de Asuntos Exteriores.	Explicitación de la doble legitimidad.  Mejora: aunque insuficiente extensión de la unanimidad Mejora: incremento de la transparencia y democracia. Innovación: equipos dará continuidad y coherencia  Mejora: más eficacia

ANEXOS

	<p>Art. I-25: La mayoría cualificada en el Consejo y en el Consejo Europeo</p>	<p>Regla general: 55% de los Estados miembros que incluyan al menos a 15 y que reúnan a un 65% de la población. Minoría de bloqueo: cuatro Estados miembros. Reforzada (sin propuesta de la Comisión o del Ministro): 72% de los Estados miembros que reúnan el 65% de la población</p>	<p>Mejora: aporta más democracia, en la línea de la doble legitimidad; y evita nuevas negociaciones tras cada ampliación.</p>
	<p>Art. I- 26 y I-27: Comisión Europea</p>	<p>Adopta las iniciativas de programación anual y plurianual con el fin de lograr acuerdos interinstitucionales. Para ser miembro de la Comisión una cualidad más: compromiso europeo. Regla general composición: un número de miembros correspondiente a dos tercios del número de Estados miembros conforme a un sistema de rotación igual entre todos que tendrá en cuenta la diversidad geográfica y demográfica. Ministro de Asuntos Exteriores es miembro de la Comisión, con cargo de Vicepresidente. Excepción: primera Comisión tras entrada en vigor del T-C un nacional por Estado miembro. Nombramiento: conforme al resultado de las elecciones Consejo Europeo propone el candidato a Presidente al PE, que lo nombra. Presidente nombra Vicepresidentes; ahora sin la aprobación del Colegio. Puede pedir la dimisión individual al Ministro</p>	<p>Explicitación: recoge una función que ya ejerce.  Interesante innovación.  Explicita la reducción del número de comisarios ya anunciada en Niza.  Innovación.  Viene a ser el mismo procedimiento; cambio en la terminología "nombran" y conforme al resultado de las elecciones europeas. Pequeño reforzamiento de sus poderes.  Concreta el carácter de comisario del Ministro</p>
	<p>Art. I-28: Ministro de Asuntos Exteriores</p>	<p>Nombramiento: Consejo Europeo por mayoría cualificada con aprobación del Presidente Comisión Funciones: dirige la PESC, preside el Consejo de Asuntos Exteriores y dirige las relaciones exteriores en el seno de la Comisión. Como miembro de la Comisión sujeto a control político por parte del Parlamento Europeo</p>	<p>Innovación.</p>
	<p>Art. I-29: Tribunal de Justicia de la Unión Europea</p>	<p>Cambio de denominación de sus componentes: Tribunal de Justicia, Tribunal General, Tribunales especializados. Se crea un Comité de expertos para dictaminar la idoneidad de los candidatos al TJ</p>	<p>Pequeña adaptación que simplifica la denominación</p>



ANEXOS

<p><b>SIMPLIFICACIÓN</b></p> <p><b>Y TOMA DE DECISIONES</b></p>	<p>Arts. I-33 a I-37: Actos jurídicos de la Unión</p>	<p>Reducción del número y cambio de denominación de los actos jurídicos de la Unión: Ley europea, Ley-Marco europea, Reglamento, Decisión, recomendaciones y dictámenes.</p> <p>Establecimiento de una jerarquía de normas a través de distinción de tipos de actos.</p> <p>Separación y delimitación de actos legislativos y ejecutivos.</p> <p>El procedimiento legislativo ordinario (codecisión simplificada) se convierte en la norma general.</p>	<p>Simplificación: más claridad y democracia. La nueva denominación explicita la naturaleza política de la Unión.</p> <p>Simplificación.</p> <p>Simplificación.</p> <p>Democracia: aplicación de hecho de la doble legitimidad como norma general de decisión.</p>
<p>AMPLIACIÓN DE COMPETENCIAS: LAS POLÍTICAS EUROPEAS</p>	<p>Nuevas bases jurídicas: Art. I-14: Competencias compartidas Art. I-17: Acciones de apoyo, coordinación o complemento.</p>	<p>Energía, espacio. Turismo, deporte, protección civil y cooperación administrativa.</p>	<p>Bases jurídicas para actividades llevadas a cabo antes: aporta clarificación, democracia y eficacia.</p>
<p><b>PROFUNDIZACIÓN</b></p> <p><b>EN LA</b></p> <p><b>ACCIÓN EXTERIOR</b></p>	<p>Art. 43; III-292: Objetivos y principios de la acción exterior.</p> <p>Título V, Parte III: "Acción Exterior" Art. I-16: Especialidad de la PESC</p> <p>Art. 428: Ministro de Asuntos Exteriores y Servicio Europeo de Acción Exterior</p>	<p>Objetivos en materia de política exterior ambiciosos: "política de responsabilidad".</p> <p>Unidad de toda la acción exterior; desaparición de pilares; mismo marco jurídico e institucional. Eliminación de los pilares pero se mantienen los diferentes procedimientos de toma de decisiones y de control político y judicial.</p> <p>Creación que aporta coherencia y dirección a la formulación y ejecución de la acción exterior y visibilidad externa de la Unión.</p> <p>Creación de un Servicio Europeo de Acción Exterior que reúne a los funcionarios del Consejo, de la Comisión y de los Estados miembros en comisión de servicios; tanto los servicios RELEX en Bruselas como las Delegaciones de la Unión.</p> <p>¿Concurrencia con el Presidente del Consejo Europeo?</p>	<p>Explicitación de una ética de la Unión ya aplicada</p> <p>Incremento de la coherencia y eficacia.</p> <p>Dos innovaciones revolucionarias; Incrementan la eficacia, visibilidad y coherencia.</p> <p>Incrementan las posibilidades de actuación de la Unión en la escena internacional.</p>

ANEXOS

	<p>Art. I-40: Disposiciones particulares relativas a la PESC</p>	<p>Regla de decisión es la unanimidad; por mayoría c la decisión europea que establezca una acción o posición de la Unión a propuesta del Ministro, en respuesta a una petición específica del Consejo Europeo por propia iniciativa o a iniciativa del Ministro. Pasarela por la que Consejo Europeo por unanimidad puede decidir qué decisiones a futuro se adoptarán por mayoría c. III-376: Control de TJ para ver si se inmiscuye en otras políticas y sobre las medidas restrictivas dirigidas a personas físicas y jurídicas.</p>	<p>Ampliación de la mayoría cualificada; más eficacia  Innovación importante: permite la flexibilidad.</p>
	<p>Art. I-41: Disposiciones particulares relativas a la PESD</p>	<p>Fuerzas multinacionales creadas por los miembros de la Unión pueden ponerse a su servicio. Ampliación de las tareas de Petersberg Creación de una Agencia Europea de Defensa Posibilidad de encargar el desarrollo de una misión a un grupo de Estados miembros. Posibilidad de establecer una cooperación estructurada permanente entre Estados que cumplan determinados requisitos en materia de capacidades. Establecimiento de una alianza de defensa mutua</p>	<p>Innovación fundamental: la política de defensa ya no es sólo para la gestión de crisis ajenas sino también para la defensa de los propios Estados miembros de la Unión.</p>
	<p>Art. I-42: la Cláusula de solidaridad</p>	<p>Obligación de ayuda con todos los medios civiles y militares si un Estado miembros sufre una catástrofe humanitaria o un ataque terrorista, incluso para prevenir ataques terroristas.</p>	
	<p>Otras mejoras de la PESC</p>	<p>Disposiciones financieras para permitir la eficacia de la actuación de la Unión</p>	
	<p>Arts. III-323-326: Acuerdos internacionales</p>	<p>Un único procedimiento de conclusión de acuerdos internacionales; más simplificado, mayor incremento del protagonismo del Parlamento Europeo.</p>	<p>Incrementa la coherencia y la participación del Parlamento Europeo en acuerdos internacionales.</p>
	<p>Cooperación al desarrollo, ayuda humanitaria y cooperación científica y técnica y ayuda a países con problemas financieros</p>	<p>Nuevas bases jurídicas que clarifican.</p>	
	<p>Medidas restrictivas</p>	<p>Posibilidad de los particulares afectados por sanciones decididas en el marco de la PESC de presentar un recurso.</p>	<p>Innovación importante: vamos blanqueando algunas de las zonas grises de protección de los derechos fundamentales</p>

ANEXOS

<p>COMUNITARIZACIÓN DEL ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA</p>	<p>Art. I-42: Comunitarización del espacio de libertad, seguridad y justicia</p>	<p>Verdadero fin de los pilares: instrumentos legislativos ordinarios, participación del PE y sometimiento de todo el pilar al control del TJ. Excepciones a la comunitarización por especial sensibilidad de estas materias: iniciativa compartida de Comisión con Estados miembros en cooperación judicial penal y cooperación policial y limitación a la jurisdicción del Tribunal. Participación de los Parlamentos Nacionales en el control de esta área.</p>	<p>Innovación fundamental que incluye atribución de competencias en estas materias.</p>
	<p>Innovaciones institucionales para más eficacia</p>	<p>III-261: Creación de un comité permanente en el seno del Consejo para reforzar la cooperación operativa III-274: Creación de una Fiscalía Europea, para delitos contra los intereses financieros de la Unión, que podrá extenderse a otros delitos. Reforzamiento de las funciones de Europol y Eurojust y de su capacidad operativa</p>	
	<p>Nuevas áreas de actuación para más eficacia</p>	<p>Establecimiento de normas mínimas que definan los delitos y sanciones para delincuencia transnacional más grave. Establecimiento del reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales y extrajudiciales en la cooperación judicial penal siempre que cumplan unos requisitos mutuos.</p>	
	<p>Toma de decisiones</p>	<p>Norma general: mayoría cualificada y procedimiento legislativo ordinario. Se prevé unanimidad y procedimientos especiales para casos tasados. Creación del freno de emergencia para dos casos de la cooperación judicial penal: es un freno-acelerador.</p>	







## 9. LA RATIFICACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN EUROPEA<sup>1</sup>

**HAN RATIFICADO: 236.2 MILLONES DE HABITANTES Y 16 ESTADOS MIEMBROS**

	ESTADO	HABITANTES (MILL)	RATIFICACIÓN	FECHA	RESULTADO
1	Lituania	3.5	Parlamentaria (Seimas)	11/11/2004	84 a favor, 4 en contra, 3 abstenciones
2	Hungría	10.1	Parlamentaria (Necesarios dos tercios)	20/12/2004	322 a favor, 12 en contra, 8 abstenciones
	<b>PARLAMENTO EUROPEO</b>	-----	Parlamentaria	12/1/2005	500 a favor, 137 en contra, 40 abstenciones
3	Eslovenia	2	Parlamentaria (se requería mayoría de 2/3)	1/2/2005	79 a favor, 4 en contra, 7 abstenciones
4	Italia	57.3	Parlamentaria	6/4/2005	Aprobación por Cámara Baja el 25/1/2005 (436 a favor; 28 en contra; 5 abstenciones) Aprobación por Cámara alta el 6/4/2005 (217 votos a favor y 16 en contra)
5	Grecia	11	Parlamentaria	19/04/2005	268 diputados a favor, 17 en contra y 15 ausentes.
6	Eslovaquia	5.4	Parlamentaria	11/5/2005	116 votos a favor, 27 en contra y 4 abstenciones <sup>2</sup>
7	Bélgica	10.4	Parlamentaria (Parlamento Central + las Asambleas de las Comunidades y regiones)	19/5/2005	28/4/2005 Senado (54 a favor, 9 en contra y 1 abstención) 19/5/2005 Cámara Baja (118 a favor, 18 en contra y 1 abstención) 17/6/2005 Parlamento regional Bruselas. 20/6/2005 Parlamento de la comunidad germana 29/6/2005 Parlamento regional valón 19/7/2005 Parlamento de la comunidad francesa. 8/2/2006 Parlamento regional flamenco
8	España	40.7	Referéndum + Parlamentaria	(20/02/2005) 19/05/2005	76.73% a favor 17.24% En contra Participación del 42.32%. Aprobado por el Congreso de los diputados el 28 de abril (311 votos a favor y 19 en contra) y por el Senado 19 de mayo (225 votos a favor y 9 en contra)
9	Austria	8.1	Parlamentaria	25/05/2005	Cámara baja vota el 11 y 12 de mayo (181 votos a favor, 1 en contra) y la alta el 25 de mayo (59 votos a favor, 3 en contra)
10	Alemania	82.5	Parlamentaria	27/5/2005	12/5/2005 Bundestag (568 votos a favor, 23 en contra y 2 abstenciones) 27/5/2005 Bundesrat (66 a favor y 3 abstenciones)
11	Letonia	2.3	Parlamentaria	2/06/2005	71 a favor, 5 en contra, 6 abstenciones
12	Chipre	0.7	Parlamentaria	30/6/2005	30 votos a favor, 19 en contra, 1 abstención
13	Malta	0.4	Parlamentaria	6/7/2005	Aprobado por unanimidad (65 votos a favor)
14	Luxemburgo	0.4	Referéndum + parlamentaria	10/7/2005	Favorable a la ratificación 56,52%, en contra 43,48%. Voto obligatorio
15	Estonia	1.4	Parlamentaria	9/5/2006	73 a favor; 1 en contra; 0 abstenciones

<sup>1</sup> Estado de las ratificaciones en septiembre de 2006.

UE-25: 453,7 MILLONES DE HABITANTES

UE-27: 483,3 MILLONES DE HABITANTES

ESTADO PREVISIBLE DE LA RATIFICACIÓN EN ENERO: 271 MILLONES DE HABITANTES Y 18 ESTADOS MIEMBROS.

<sup>2</sup> El 15 de julio el Tribunal Constitucional eslovaco aprobó una diligencia por la cual prohíbe al Presidente que firme el Tratado Constitucional, ya aprobado por su Parlamento. El Tribunal aceptó un recurso interpuesto por un instituto que sostiene que es necesaria la celebración de un referéndum conforme a la Constitución eslovaca. Se espera el fallo definitivo a finales de año.

ANEXOS

**REFERENDOS NEGATIVOS: 75.8 MILLONES DE HABITANTES Y DOS ESTADOS MIEMBROS**

ESTADO	HABITANTES (MILL)	FECHA DEL REFERÉNDUM	PARTICIPACION	RESULTADO
Francia (referéndum vinculante+ ratificación parlamentaria)	59.6	29/5/2005	69,34%	No: 54,68% Sí: 45,32%
Países Bajos (referéndum consultivo+ratificación parlamentaria)	16.2	1/6/2005	62,8%	No: 61,6% Sí: 38,4%

**CONTINÚAN CON LOS PROCESOS DE RATIFICACIÓN: 5.2. MILLONES UN ESTADO MIEMBRO**

ESTADO	HABITANTES (MILL)	RATIFICACION	ESTADO DE LA RATIFICACION
Finlandia	5.2	Parlamentaria	Se ha pronunciado el 16 de mayo afirmativamente sobre proceder a la ratificación; el procedimiento completo se terminará en septiembre bajo Presidencia finlandesa

**HAN "PAUSADO" SUS PROCEDIMIENTOS DE RATIFICACIÓN: 136.4 MILLONES, 7 ESTADOS MIEMBROS**

ESTADO	HABITANTES (MILL)	RATIFICACION	ESTADO DE LA RATIFICACION
Polonia	38.2	Referéndum previsto para 9 octubre 2005, coincidiendo con elecciones presidenciales	Suspendido referendum. El 5 de julio de 2005 la Cámara Baja rechazó pronunciarse sobre el procedimiento de ratificación a seguir, tomará la decisión el próximo Parlamento
República Checa	10.2	Referéndum previsto para junio de 2006 junto a las elecciones generales	Referéndum suspendido indefinidamente. Se baraja como una posibilidad que se celebre a fines de 2006 o principios de 2007 tras un periodo de debate previo
Portugal	10.4	Referéndum a celebrarse el 9 de octubre de 2005, junto a las elecciones locales	Referéndum aplazado, sin nueva fecha. El Gobierno quiere celebrar un periodo de reflexión previo.
Irlanda	4	Referéndum programado para octubre de 2005	Referéndum aplazado indefinidamente, se presentará un Libro Blanco en Septiembre de 2005, para ver como continuar con la ratificación.
Suecia	8.9	Junto a la ratificación parlamentaria, previsto un referéndum	6 de junio de 2005 se anuncia la suspensión de toda la tramitación y de la aprobación de la ley de ratificación. Se ha decidido transferir la ratificación al Parlamento en exclusiva, aunque aún sin fecha.
Dinamarca	5.4	Referéndum previsto para el 27/9/2005	Referéndum suspendido tras los noes de primavera, no hay nueva fecha
Reino Unido	59.3	Referéndum previsto para junio de 2006	Tras los noes francés y holandés suspensión de todo el proceso de ratificación, lo que significa que el referéndum queda en suspenso

**ESTADOS PENDIENTES DE ADHESIÓN: 29.6 MILLONES DE HABITANTES, 2 ESTADOS MIEMBROS**

Bulgaria	7.8	Adhesión previsible el 1/1/2007	
Rumania	21.8	Adhesión previsible el 1/1/2007	



**10. LAS VIGENCIAS ANTICIPADAS**

PROPUESTA DE LA CONVENCION	FECHA DE LA VIGENCIA	ACTO POR EL CUAL SE PRODUCE LA VIGENCIA	TIPO DE VIGENCIA
Relaciones con el entorno próximo – política de vecindad	19-20 junio de 2003	Consejo Europeo de Tesalónica aprueba Comunicación de la Comisión COM (2003) 104 final	Jurídica
Política europea de responsabilidad	12 de diciembre de 2003	Aprobación por el Consejo Europeo de la Estrategia Europea de Seguridad “Una Europa Segura en un mundo mejor”	Política
Agencia Europea de Defensa	12 de julio de 2004	Acción común 2004/551/PESC del Consejo	Jurídica
Presidente de la Comisión Europea pertenece al partido más votado en las elecciones europeas	Junio de 2004	Proceso de elección del Presidente de la Comisión: el Parlamento Europeo declaró que rechazaría un candidato que no perteneciera al PPE como partido mayoritario en la Cámara	Política
Presidente estable del Eurogrupo	1 de enero de 2005	Decisión de nombramiento del Eurogrupo	Jurídica
Cláusula de solidaridad (sólo terrorismo)	25-26 de marzo de 2004	Declaración del Consejo Europeo sobre la lucha contra el terrorismo	Jurídica
Transparencia en las reuniones del Consejo cuando actúe como legislador	15-16 de junio de 2006	Decisión del Consejo Europeo de Bruselas	Política
Política energética común	25-26 de marzo de 2006	Aprobación por el Consejo Europeo de Bruselas	Jurídica
Adhesión al Convenio Europeo de Derechos del Hombre	Previsión a futuro	Propuesta en el Informe Juncker a través de la anexión de un Protocolo a los actuales Tratados	Jurídica
Puesta en marcha del procedimiento de control de la subsidiariedad por parte de los Parlamentos Nacionales	Previsión a futuro	Propuesta de Barroso el 9 de mayo de 2006 de transmitir documentos a Parlamentos Nacionales y escucharles en las condiciones del Protocolo de Subsidiariedad. Consejo Europeo de junio de 2006 ha dado su aprobación.	Política
Presentación de iniciativas conjuntas en materia de política exterior por la Comisión y el Ministro de Asuntos Exteriores y Servicio Europeo de Acción Exterior	Previsión a futuro	Comunicación de la Comisión COM (2006) 278 final. Propuestas para mayor colaboración e iniciativas conjuntas de la Comisión y el Alto Representante para la PESC. Propuestas para la incorporación de funcionarios del Consejo y de diplomáticos de los Estados miembros a las Delegaciones de la Comisión en terceros países	Política

