

**PANORÁMICA SOBRE OTROS SISTEMAS
CONSTITUCIONALES**

LA CONVENCION SOBRE EL FUTURO DE EUROPA

JORGE ALGUACIL GONZÁLEZ-AURIOLES

Profesor Asociado

Departamento de Derecho Político. UNED

SUMARIO

1. Unión Europea y tiempos constituyentes
2. El principio democrático y la Convención sobre el Futuro de Europa
3. Desarrollo de los trabajos de la Convención
4. La formación de un foro público europeo más allá de la Convención
5. ¿Del método Monnet a un proceso constituyente en Europa?

1. UNIÓN EUROPEA Y TIEMPOS CONSTITUYENTES

El proceso de integración europea, tradicionalmente estudiado por otras disciplinas jurídicas, adquiere una importancia creciente para la doctrina constitucional¹. Se comprende al tomar conciencia de cómo las transformaciones del Estado contemporáneo afectan al vigente constitucionalismo; si se quiere mantener el sentido y la fuerza normativa de la Constitución, las nuevas relaciones de poder imponen su evolución². Estas transformaciones adquieren especial relevancia con el proceso de integración europea, que interpela al constitucionalismo clásico asentado en la categoría *Estado-nación* y coloca en la actualidad a la Unión Europea ante un proceso sin precedentes, que puede dar lugar a una nueva forma política en el viejo continente. Nos podemos

1. Díez-PICAZO, L.M., *Constitucionalismo en la Unión Europea*, Madrid: Cívitas, 2002, LÓPEZ PINA, A; GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, I, *Elementos de Derecho Público*, Madrid: Marcial Pons, 2002.

2. HESSE, K., *Escritos de Derecho Constitucional*, Selección, traducción e introducción de Pedro Cruz Villalón, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992, p. 26.

encontrar ante un proceso constituyente en Europa; la convocatoria de la actual Convención sería el germen de tal proceso. Si la historia constitucional nos enseña cómo los procesos constituyentes surgen en momentos de convulsión de los órdenes políticos vigentes (1776, 1789, 1812, 1871, 1919, 1948, 1949, 1978), habría que valorar si existen conflictos de tal envergadura³.

La construcción jurídica de Europa trae causa del proyecto visionario de juristas, economistas y políticos que, tras la Segunda Guerra Mundial, tomaron conciencia de la conveniencia de crear entre los pueblos europeos las condiciones necesarias para una paz estable⁴. Los anhelos de paz y entendimiento expresados por Robert Schumann en 1950 pueden considerarse el certificado de nacimiento de la Europa comunitaria⁵. Desde entonces, su desarrollo ha sobrepasado las previsiones iniciales, y el grado de integración alcanzado ha transformado el carácter de las originarias Comunidades Europeas. Al principio se configuraron como una alianza de conveniencia para unos objetivos económicos muy concretos, pero la actual Unión Europea aparece como una organización con objetivos propios y con capacidad para garantizar el orden dentro de la misma. Los Estados miembros han ido cediendo durante todo este proceso competencias hasta el extremo que, como señala Grimm, aunque hoy en día la Unión Europea no es un Estado, «sí ejerce poderes soberanos como los que tradicionalmente solo ostentaban los Estados»⁶. Las tareas del Estado constitucional se reducen cada vez más «a la emisión de regulaciones de transformación, ejecución y desarrollo, mientras que las directrices son prefijadas y determinadas por el Derecho Comunitario»⁷. La Unión Europea adquiere cada vez más poder, y se ha abierto en la actualidad un proceso de ampliación a los países del este de Europa que carece de precedentes.

Europa está pasando por un momento de profunda transformación; ello afecta a la identidad de los Estados miembros, al tiempo que ofrece nuevas

3. Sobre la importancia del conflicto para el cambio histórico y para el desarrollo constitucional, Cfr. HESSE, K., *Escritos de Derecho Constitucional*, Selección, traducción e introducción de Pedro Cruz Villalón, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992, 2.ª ed, pp. 9, 23.

4. Sobre los antecedentes de la idea de Europa y los precursores de su formación, Cfr. TRUYOL Y SERRA, A., *La integración europea. Idea y realidad. Discurso de recepción del Académico de número Excmo Sr. D. Antonio Truyol y Serra y contestación del Excmo Sr. D. José de Yanguas Messía. Sesión del día 16 de mayo de 1972*, Madrid: Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 1972, pp. 10 y ss.

5. LE MOND 11 de mayo de 1950, citado en TRUYOL Y SERRA, A., *La integración europea. Análisis histórico-constitucional con textos y documentos I*, p. 177.

6. GRIMM, D., «¿Necesita Europa una Constitución?», *Debats* n.º 55, marzo 1996, p. 8. El «exceso (*Das Zuviel*) que diferencia a Europa de una organización internacional son las competencias soberanas que ejerce con eficacia directa sobre los Estados miembros. El defecto (*Das Zuwenig*) que le separa del Estado es la carencia de autodeterminación sobre la forma y el contenido de su realidad política», «Europäischer Gerichtshof und nationale Arbeitsgerichte aus verfassungsrechtlicher Sicht», *Recht der Arbeit*, 1996, pp. 66, 67.

7. HESSE, K., «Estadios en la jurisdicción constitucional alemana», *Teoría y Realidad Constitucional* n.º 1, 1998, p. 117.

perspectivas para el vigente constitucionalismo⁸. Porque si parece irreversible el proceso de integración comunitaria, que lleva consigo un paralelo constreñimiento de los Estados, la clásica teoría de la Constitución es portadora de un legado que bien pudiera determinar la forja del nuevo orden.⁹ Son conocidas las deficiencias de la actual construcción europea y su incidencia en el constitucionalismo de los Estados miembros¹⁰; mas la Convención surge precisamente para salvar tales deficiencias y puede constituir el impulso necesario para formar un nuevo orden político conforme a los clásicos principios del constitucionalismo. Si la Unión Europea se funda en el Estado constitucional, puede a su vez contribuir decisivamente a superar las limitaciones de esta forma jurídico-política¹¹. El Estado constitucional, hasta la fecha, se asienta en la categoría Estado nacional y restringe con ello el alcance de la imagen del hombre sobre la que fundamenta su legitimidad; el orden europeo, a través del principio básico de la prohibición de discriminación por razón de nacionalidad, contribuye a superar, al menos de forma parcial, tal limitación¹².

2. EL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO Y LA CONVENCION SOBRE EL FUTURO DE EUROPA

El concepto jurídico de *lo público* y el principio democrático como una de sus manifestaciones forma parte del acervo cultural europeo desde 1789¹³.

8. La posibilidad de desvincular constitucionalismo y Estado la analiza LÓPEZ PINA, A., «Sobre la idealización del Estado», *Saber Leer* n.º 36, pp. 4, 5. Para Díez-Picazo el término constitucionalismo se refiere a la doctrina que sostiene la necesidad de estructurar y limitar el poder político a través del Derecho, lo que admite ser realizado de formas distintas; lo único irrenunciable es el poder político, y la Unión Europea es un centro de poder político, *Constitucionalismo en la Unión Europea*, Madrid: Cívitas, 2002, p. 17. Cfr. también la recensión que de este libro realiza GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, I. en este mismo número de la Revista.

9. Se trata de asegurar en las nuevas condiciones los valores constitucionales; si el Estado se encuentra con dificultades para realizar tal tarea se habrá de acudir a estructuras políticas superiores como la que representa el orden europeo. Ahora bien, su formación no puede estar más que inspirada por los valores constitucionales que han dotado a nuestros Estados de un soporte de legitimación. Esta concepción metodológica es desarrollada por LÓPEZ PINA, A.; GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, I., *Elementos de Derecho público*, Madrid: Marcial Pons Ediciones Jurídicas, 2002.

10. Cfr. a modo de ejemplo, RUIPÉREZ ALAMILLO, J., *La Constitución europea y la teoría del poder constituyente. Algunas reflexiones críticas desde el Derecho Político*, Madrid: Derecho. Biblioteca nueva, 2000.

11. Los actuales procesos de globalización económica afectan directamente al Estado constitucional, cfr. MAESTRO, «Globalización y Constitución débil», *Teoría y Realidad Constitucional* n.º 7, 1 semestre 2001, pp. 137-173.

12. AZPITARTE SÁNCHEZ, M., *El Tribunal Constitucional ante el control del Derecho Comunitario derivado*, Madrid: Cívitas, 2002, pp. 59 y ss., espec. 66 y ss., Cfr GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, I., «Constitución española, derechos de los extranjeros», *Jueces para la democracia* n.º 41, 2001.

13. Cualquier avance en el proceso europeo no puede dejar de fundamentarse en la historia y en la tradición constitucional. HÄBERLE analiza la importancia de procesos constituyentes como los de Francia en 1789 para la teoría de la Constitución en *Libertad, igualdad, fraternidad. 1789 como historia, actualidad y futuro del Estado constitucional*. Prólogo de Antonio López Pina e introducción de Ignacio Gutiérrez Gutiérrez, Madrid: Trotta, 1998, pp. 36 y 88.

Se trata de un postulado nuevo, como observa Smend: «Para la Revolución Francesa el nuevo orden constituye algo inmerso en la publicidad (...) un orden que descansa sobre la base de la soberanía popular»¹⁴. Desde entonces, el Estado constitucional cimienta uno de sus pilares en el principio democrático de la soberanía popular, y el ciudadano deviene sujeto al insertarse en el proceso público de formación y desarrollo del nuevo orden.

Si la construcción del orden europeo quiere ajustarse a los requisitos que impone este principio, su evolución no puede seguir realizándose través de Conferencias Intergubernamentales caracterizadas por el trabajo secreto y las negociaciones diplomáticas; para las sucesivas reformas de las normas fundamentales debe constituirse un foro público europeo mediado por la participación democrática y la publicidad en sus actuaciones. Aunque sea cierto que la legitimidad de un orden depende más de qué poder la sostiene y la desarrolla que de cuál fue el que la elaboró, tampoco es indiferente su forma de constitución. No extraña así que Pernice, en el contexto del análisis de la nueva realidad a modo de *liga constitucional europea (Verfassungsverbund)*¹⁵, otorgue la máxima importancia a esta materia. En su opinión, «el primer y más importante avance en el camino para democratizar la Unión Europea es insertar principios democráticos en el procedimiento elegido para la revisión de los Tratados»¹⁶. Los gobiernos de los Estados, si bien han ido aprobando sucesivamente los Tratados, ya no son jurídicamente *señores* de los mismos, pues «éstos ya apelan a un poder mixto»¹⁷.

La conciencia de ello ha llevado precisamente a impulsar nuevas vías de reforma: el original procedimiento con que se elaboró la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea se ha convertido en modelo para una nueva forma de construir el edificio comunitario. A los representantes de los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros¹⁸ se sumaron 30

14. SMEND, R., «Sobre el problema de lo público y la cosa pública», *Constitución y Derecho Constitucional*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985, p. 282.

15. Frente a la concepción del *Bundesverfassungsgericht* en su resolución sobre el Tratado de Maastricht en que califica el nuevo orden como *liga de Estados (Staatenverbund)*, Pernice concibe el orden europeo adoptando como referencia no los Estados sino sus respectivas Constituciones y, así, lo califica a modo de *liga constitucional (Verfassungsverbund)*. El Estado puede ser superado y lo central es el constitucionalismo como técnica de convivencia. Esta estela metodológica se contrapone a aquella que se fundamenta exclusivamente en el Estado (Isensee, Kirchhof), es asumida por una parte de la doctrina alemana (Hesse, Häberle, Pernice) y se evidencia en BENDA, E.; MAIHOFFER, W.; VOGEL, J.J.; HESSE, K.; HEYDE, W., *Manual de Derecho Constitucional*, 2.ª edición. Traducción, edición y prolegómena de Antonio López Pina, Madrid: Marcial Pons, 2000. El estudio antes referido de López Pina y Gutiérrez se encuadra en esta perspectiva metodológica.

16. PERNICE, I., «Der europäische Verfassungsverbund auf dem Wege der Konsolidierung», HÄBERLE, P (ed), *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart*, Mohr Siebek, 2000, p. 230.

17. LÓPEZ PINA, A; GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, I., *Elementos de Derecho público*, op. cit, pp. 44, 45.

18. Puede observarse un cierto desequilibrio entre representantes del interés nacional (representantes de jefes de Estado y de Gobierno y de los parlamentos nacionales) y representantes del interés europeo (representantes del Parlamento Europeo y de la Comisión). Este desequilibrio no se corrige en la Convención sobre el Futuro de Europa.

miembros de los parlamentos nacionales (dos por cada Estado miembro), 16 miembros del Parlamento Europeo, 1 representante de la Comisión y 2 representantes del Tribunal de Justicia. El órgano diseñado convino en denominarse Convención, denominación que trae consigo una evidente connotación jurídico-constitucional¹⁹; las decisiones se habían de adoptar por consenso, tras un proceso público de debate en el que podían participar, amén de los miembros de la Convención, las asociaciones, organizaciones no gubernamentales y ciudadanos que así lo desearan a través de la red²⁰. Un *Praesidium*, encabezado por Roman Herzog, era el encargado de fijar el orden del día de las sesiones y de precisar las propuestas que habían de debatirse en la sesión plenaria²¹; además, se convino en trabajar en grupos separados.

El éxito del proceso explica que en la Declaración de Laeken de Diciembre de 2001 se convoque un proceso de reforma de los Tratados que supera el conocido procedimiento intergubernamental. Esta declaración convoca una nueva *Convención* sobre el Futuro de Europa en términos paralelos a los de la anterior. Está formada por 105 miembros: 2 representantes de la Comisión (uno más que en la anterior Convención), 15 en nombre de los jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, 30 en representación de los parlamentos nacionales, 16 por el Parlamento Europeo y 39 representantes de los Gobiernos y parlamentos de los Estados candidatos, como significativa novedad frente a la anterior Convención. Que solo haya dos representantes por cada parlamento nacional, hace que coincidan, por lo común, con los representantes de los dos partidos políticos mayoritarios. Si bien obedece básicamente a razones funcionales, no deja por ello de afectar a la pluralidad ideológica.

Por lo demás, los países candidatos a la adhesión están representados en las mismas condiciones que los Estados 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. Como novedad, se incluyen en calidad de observadores al Comité de las Regiones, representado por seis miembros; se invita también en calidad de observadores a tres representantes del Comité Eco-

19. Alude, claro está, a la Convención Americana que permitió la redacción del texto de la Constitución hoy vigente todavía. Convención es también el nombre de un régimen político durante la Revolución Francesa, Cfr. CONSTANTINESCO, V., «La construcción jurídica de Europa. Una perspectiva francesa», *Anuario de Derechos Humanos*, Nueva Época, Volumen 2, p. 184.

20. El sitio de Internet al que podían acceder los ciudadanos para hacerse con los documentos escritos de la Convención fue <http://dh.consilium.en.int/df>. La dirección de correo a la que podían enviarse sus observaciones era fundamental.rights@consilium.en.int.

21. Representante de los parlamentos nacionales en el Praesidium fue Gunnar Jansson, representante del Parlamento Europeo, Íñigo Méndez de Vigo, y representante de la Comisión, Antonio Vitorino. Fueron elegidos entre miembros de la Convención por la propia Convención.

nómico y Social y a tres representantes de los interlocutores sociales europeos; no está paradójicamente representado el Tribunal de Justicia²². Los trabajos de la Convención los dirige un *Praesidium* formado por 12 miembros; el presidente es Valery Giscard d'Estaing y los dos Vicepresidentes Jean Luc Dehaue y Giuliano Amato; son designados directamente por el Consejo y no por la Convención como en la que dio lugar a la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Los nueve miembros restantes los forman representantes de 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 Comisión²³.

El Reglamento que prevé el funcionamiento interno de la *Convención* establece su forma de adopción de decisiones, como en la anterior *Convención*, por consenso. Los representantes de los Estados candidatos, como señalamos anteriormente, no podrán impedir tal consenso; en cualquier caso, cuando tras las deliberaciones de la *Convención* se presenten varias opciones diferentes, se podrá indicar el apoyo obtenido por cada opción. Las reuniones de la *Convención*, presididas por el Presidente o, en su caso, por uno de los Vicepresidentes, se celebrarán en la sede del Parlamento Europeo y se llevarán a cabo en las once lenguas de la Unión Europea. Las deliberaciones de la *Convención*, por supuesto, serán públicas, a través de Internet se accede gratuitamente a todas las actas y contribuciones escritas (<http://www.european-convention.es>). Además, como previó la declaración de Laeken, se crea un foro abierto a las organizaciones que representen a la sociedad civil. A través del Foro no sólo pueden seguir los trabajos de la Convención; también pueden aportar sus propias contribuciones al debate²⁴. El Pleno de la *Convención* se reunirá una vez al mes; el Presidium lo hará al menos el doble y será el encargado de elaborar las propuestas sobre las que ya haya consenso.

22. En cualquier caso, tanto el Presidente del Tribunal de Justicia como el del Tribunal de Cuentas podrán tomar la palabra ante la Convención por invitación del *Praesidium*.

23. Los representantes de los Gobiernos que ejercerán la Presidencia del Consejo durante la Convención son D.^a Ana Palacio, D. Henning Christophersen y D. Georges Katiforis; los representantes de los parlamentos nacionales son D. John Bruton y D.^a Gisela Stuart; por el Parlamento Europeo acuden D. Klaus Hänsch y D. Íñigo Méndez de Vigo; los representantes de la Comisión Europea son D. Michel Barnier y D. Antonio Vitorino; el invitado en representación de los países candidatos es D. Alojz Peterle.

24. El sitio del Foro, http://europa.eu.int/futurum/forum-convention/index_es.htm. Los participantes en el Foro son organizaciones y está dividida en cuatro grupos según categorías: política o colectividad pública, socioeconómica, del mundo académico y círculos de reflexión; otras organizaciones, sociedad civil, ONG y corrientes de pensamiento. Se recomienda a los particulares que deseen acceder y contribuir al debate que lo hagan a través de las numerosas organizaciones de la sociedad civil que participan en él. El sitio adecuado para presentar contribuciones individuales es en los numerosos foros de debate dedicados al futuro de Europa en los sitios de los debates nacionales y en el espacio de debate creado por las instituciones europeas en el sitio Futurum (<http://europa.eu.int/futurum/>).

3. DESARROLLO DE LOS TRABAJOS DE LA CONVENCION

3.1. LA FORMACION DE LA CONVENCION

Si la reforma de los Tratados llevada a cabo en Niza el 26 de febrero de 2001 tuvo como objetivo principal preparar a la Unión Europea para futuras ampliaciones, el auténtico debate de fondo sobre su posible evolución política se pospone a la Conferencia Intergubernamental prevista para el año 2004. La Declaración n.º 23 de este Tratado sobre el Futuro de la Unión propone un «amplio debate con todas las partes interesadas: los representantes de los Parlamentos nacionales y el 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 las modalidades por definir». En este debate deben abordarse cuatro cuestiones: la forma de establecer y supervisar una delimitación más precisa de las competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros, con respeto hacia 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, finalmente, la función de los parlamentos nacionales en la arquitectura europea. Este Protocolo prevé que, tras la presentación de un Informe en Gotemburgo en junio de 2001, el Consejo Europeo apruebe en Laeken, en Diciembre de ese mismo año, la puesta en marcha de este proceso; una vez concluido, se convocará una Conferencia Intergubernamental en 2004 para tratar las cuestiones antes mencionadas, con miras a introducir las correspondientes modificaciones en los Tratados.

En la Declaración de Laeken de 15 de diciembre de 2001²⁵ se aprueba convocar una *Convención* sobre el Futuro de Europa a fin de garantizar lo más amplia y transparentemente posible la próxima Conferencia Intergubernamental. Para el Consejo, la Unión Europea debe hacer frente a un doble reto, dentro y fuera de sus fronteras. Dentro de la Unión se precisa de un mayor control democrático. Por otra parte, Europa debe asumir un nuevo papel en el ámbito internacional: el continente de la libertad, solidaridad y diversidad debería asumir sus responsabilidades en el actual proceso de globalización económica, situándola en un entorno de solidaridad y desarrollo sostenible. La Unión debe encontrar respuesta a tres desafíos fundamentales: ¿Cómo volver a acercar a los ciudadanos 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 un mundo multipolar? Para poder contestar a estas cuestiones el Consejo se plantea una serie de preguntas específicas a las que ha de dar respuesta la *Convención*,

25. Anexo primero a las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Laeken celebrado los días 14 y 15 de Diciembre de 2001.

estructuradas en cuatro apartados: el primero se refiere a un mejor reparto y definición de competencias en la Unión Europea; el segundo a la necesaria simplificación de los instrumentos de la Unión; el tercero se dedica a los problemas de democracia y eficacia en Europa; por último, se plantea el camino hacia una Constitución para los ciudadanos europeos.

a) De entre los muchos retos que la *Convención* debe abordar el más importante es, en opinión del Consejo, el relativo a la distribución de competencias: conviene aclarar este reparto, simplificarlo y ajustarlo a la vista de los nuevos desafíos ante los que se encuentra la Unión. Ello puede suponer la devolución de cometidos a los Estados miembros, la asignación de más 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.

b) No sólo es importante la cuestión de qué hace cada uno; también importa determinar cómo actúa la Unión y cuáles son los instrumentos que utiliza. Las modificaciones sucesivas de los Tratados han conducido a una proliferación de instrumentos. Resulta esencial preguntarse si no deben delimitarse mejor, y si no hay que reducir su número; en concreto, habría de introducirse una distinción entre medidas legislativas y medidas de aplicación.

c) Si la Unión Europea debe extraer su legitimidad de instituciones democráticas, transparentes y eficaces, cabe preguntarse por las iniciativas que se pueden tomar para crear un *espacio público europeo*. La primera pregunta que habría que plantearse es cómo aumentar la legitimidad democrática y la transparencia de las instituciones actuales: cómo designar al Presidente de la Comisión, si debe o no debe reforzarse la función del Parlamento Europeo, o si conviene o no crear una circunscripción electoral europea; se plantea igualmente la función de los parlamentos nacionales; el tercer asunto hace alusión a los medios para mejorar la eficacia del proceso de toma de decisiones y el funcionamiento de las Instituciones de la Unión de unos treinta Estados miembros.

d) Los objetivos, competencias e instrumentos políticos de la Unión se encuentran diseminados en un conjunto de cuatro Tratados. Para conseguir mayor transparencia es indispensable una simplificación. Cabe plantearse si es preciso revisar la distinción entre la Unión y las Comunidades y qué hacer en ese supuesto con los tres pilares. Es preciso reflexionar a continuación sobre una posible reorganización de los Tratados; en concreto, podría distinguirse entre un tratado básico y las demás disposiciones de los tratados (concretando tal distinción mediante una separación de textos), lo que podría conducir a realizar una distinción entre los procedimientos de modificación y de rectificación de ambos tipos de tratados. Debe plantearse si la Carta de Derechos Fundamentales debe integrarse en el tratado básico y la cuestión de la adhesión de la Comunidad Europea al Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y las Libertades Públicas. Por último, esta simplificación podría conducir a la adopción de un texto constitucional; en este sentido, la Convención habría de plantearse cuáles serían los elementos básicos de esa Constitución, cuáles los valores que la

Unión profesa, cuáles los derechos fundamentales y los deberes de los ciudadanos, cuáles las relaciones de los Estados miembros dentro de la Unión.

3.2. LOS TRABAJOS DE LA CONVENCION

El 28 de febrero de 2002 se abrió la *Convención*²⁶. El Presidente, Valéry Giscard d'Estaing, en su discurso de apertura subrayó que la *Convención* no es ni una Conferencia Intergubernamental ni un Parlamento: no es una Conferencia Intergubernamental, pues no ha recibido un mandato de los Gobiernos para negociar, en su nombre, las soluciones que habrá de proponer. No es un parlamento, pues no es una institución elegida por los ciudadanos para elaborar textos legislativos. Una convención, en su opinión, es un grupo de mujeres y de hombres reunidos con el único fin de elaborar un proyecto común. Observó cómo esta 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.

El primer debate general acerca de qué cabe esperar de la Unión Europea se desarrolló los días 21 y 22 de marzo de 2002. Las expectativas sobre Europa parecían centrarse en dos ámbitos: un espacio de seguridad y justicia, y la actuación de la Unión en el escenario internacional; algunos destacaron la necesidad de que se construyese un polo económico y social creíble y de que se reforzase la coordinación de las políticas fiscales y presupuestarias. Todos los miembros de la *Convención* insistieron en la comunidad de valores que une a nuestro continente; algunos se refirieron a la *Carta de Derechos Fundamentales* y pidieron que se la integrara en los Tratados. Otros hicieron votos por que la Unión se adhiera al Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales. La mayor parte abogó por un reparto de poderes o de competencias más sencillo, y un gran número manifestó su adhesión al principio de subsidiariedad. Varios miembros de la Convención pidieron que la Unión se dote de un tratado de carácter constitucional y abogaron por la instauración de una jerarquía de normas²⁷.

El Presidente indicó que, después de esta sesión, la *Convención* debería pasar a tratar cuestiones más concretas: los cometidos de Europa (la distribución de competencias) y el ejercicio de dichos cometidos (tanto desde el

26. El Miércoles 27 por la tarde se reunió de forma informal el Praesidium. Se recogen en este trabajo los documentos que la Convención ha ido haciendo públicos hasta diciembre de 2002.

27. De los documentos de las conclusiones de la Convención es difícil orientarse en las tensiones políticas o ideológicas concretas que causa el proceso de construcción europeo. En cualquier caso, como veremos, uno de los efectos de la Convención son los debates que se producen fuera, donde sí se reflejan las tensiones, y que no parecen plantearse directamente en la Convención, al menos hasta la sesión del 3 y 4 de octubre de 2002.

punto de vista de la legitimidad democrática como desde el de la eficacia). Fruto de estas dos reuniones han surgido dos documentos de trabajo: *La delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros: sistema actual, problemas y vías de reflexión*²⁸, y *Los instrumentos jurídicos: sistema actual*²⁹. La Convención ha desarrollado nuevas sesiones en junio, dedicadas a la participación de los parlamentos nacionales en el entramado comunitario y a la participación de la sociedad civil; en julio se celebró la denominada Convención de los jóvenes.

Además, el Praesidium acordó, en su reunión de 8 de mayo, que a finales de mes los 105 miembros de la Convención se dividieran en grupos de trabajo de unas 20 personas; al frente de cada grupo debía haber un miembro del Praesidium. Destacaban los grupos que habrían de analizar la aplicación del principio de subsidiariedad, dirigido por el eurodiputado español Méndez de Vigo, el que debía tratar el futuro encaje de la *Carta de Derechos Fundamentales* de la Unión Europea, bajo la dirección del comisario Antonio Vitorino; el que habría de tratar la cuestión de la personalidad jurídica de la Unión Europea, dirigido por Giuliano Amato, y el que se debía referir a la participación de los parlamentos nacionales en el orden europeo, dirigido por Gisela Stuart³⁰. A partir de septiembre se crearon cuatro nuevos grupos, entre los que destaca el referido a las competencias complementarias, dirigido por el Sr D. Henning Christophersen y el dedicado a la simplificación de los instrumentos y los procedimientos³¹.

También en septiembre la Convención abordó la cuestión de los procedimientos legislativos, y el *Praesidium* comenzó sus debates sobre la simplificación de los Tratados y la redacción de un texto constitutivo. Para ello, y a lo largo del mes de octubre, la Convención debía recibir el informe de los Grupos creados antes del verano; en las sesiones de 3 y 4 y de 28 y 29 de octubre de 2002 se debaten las propuestas de estos grupos, si bien a este debate se anticipa el esquema-proyecto de Constitución elaborado por Valéry Giscard d'Estaing.

A) *Las primeras reuniones plenarias de la Convención: la distribución de competencias, los instrumentos jurídicos, los procedimientos legislativos y la Convención de los Jóvenes*

Anticipó Giscard d'Estaing que la *Convención* procuraría responder a las preguntas formuladas por el Consejo en la medida de sus posibilidades. Mas,

28. CONV 47/02.

29. CONV 162/02.

30. También se crean los grupos sobre Asuntos de Justicia e Interior, dirigidos por la representante del Gobierno español D.^a Ana Palacio; y el Grupo sobre el Gobierno Económico, dirigido por D. Klaus Hänsch.

31. Dirigido de nuevo por Giuliano Amato; los otros dos grupos creados fueron el de acción exterior, el de defensa, y el relativo a cuestiones de seguridad y justicia.

desde las reuniones iniciales, puede deducirse su voluntad de adquirir una cierta autonomía frente al mandato originario del Consejo. Al formular el *Praesidium* su propio cuestionario, que ha de responder el Pleno, se atribuye la orientación de las tareas de la Convención³². Si bien las cuestiones formuladas están inspiradas, en buena lógica, en las propuestas por el Consejo, la mediación introducida no deja de ser significativa desde una perspectiva constitucional.

La reunión que mantuvo la Convención los días 15 y 16 de abril se centró en la distribución de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros; el *Praesidium* había elaborado un documento de trabajo³³, y la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo elaboró también un proyecto de informe sobre la delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros que se presentó en esta reunión³⁴. Fruto de los debates el *Praesidium* elaboró un nuevo documento relativo a tal materia³⁵.

Tras realizar una introducción sobre el sistema actual de delimitación de competencias³⁶, plantea a la *Convención* una serie de cuestiones: la falta de claridad del sistema, la falta de precisión de determinadas disposiciones del Tratado, el incumplimiento de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, el que las competencias de la Unión no parezcan responder a las expectativas de los ciudadanos y la carencia de controles para garantizar el respeto de la delimitación de competencias. En concreto, sugiere a la *Convención*, por ejemplo, que examine la posible precisión del ámbito de aplicación de los artículos 94, 95 y, en especial, el 308 TCE, los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. También cuestiona si hay ámbitos en los cuales la Unión no tiene competencias y, en cambio, sería deseable que actuara, o si hay ámbitos en los que debería actuar más. Debería examinarse si es preciso, y de qué manera, reforzar el control político o jurisdiccional del respeto de la delimita-

32. Desarrolla el cuestionario a modo de *vías de reflexión* en los documentos más importantes que elabora. A modo de ejemplo, *Delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros - Sistema actual, problemas y vías de reflexión* (CONV 47/02), *Los instrumentos jurídicos: sistema actual* (CONV 162/02), *Procedimientos legislativos (incluido el procedimiento presupuestario): -situación actual* (CONV 216/02).

33. CONV 17/02.

34. Proyecto de Informe sobre la delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros (2001/2004 (INI) de 6 de febrero de 2002. Ponente: Alain Lamassoure.

35. CONV 47/02 Nota del *Praesidium* a la Convención. Asunto: Delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros - Sistema actual, problemas y vías de reflexión.

36. La Unión Europea y la Comunidad Europea sólo tiene competencias por atribución. Las competencias legislativas que tienen la Comunidad y la Unión son de tres tipos: exclusivas, compartidas (ámbitos en los que los Estados miembros pueden legislar siempre que la Comunidad o la Unión no hayan ejercido sus competencias; la competencia de la Comunidad se convierte en exclusiva en virtud de su ejercicio) y competencias de los Estados miembros. Las competencias de ejecución y aplicación corresponden por lo general a los Estados miembros con arreglo a las respectivas normas constitucionales. Existen dos tipos de control del cumplimiento de la delimitación de competencias. Un control político; cada Institución tiene que actuar respetando las competencias por atribución, y los Estados miembros pueden ejercer ese control cuando fiscalizan las posiciones adoptadas por los representantes de sus Gobiernos en el Consejo. Un control judicial por medio de recursos ante el Tribunal de Justicia.

ción de competencias y del principio de subsidiariedad; en lo que se refiere a los controles políticos, cabría examinar la posibilidad de dar a los parlamentos nacionales un papel mayor en ese control.

La Convención vuelve a reunirse los días 23 y 24 de mayo para tratar el tema de los instrumentos jurídicos. El *Praesidium* remite el 13 de junio a la atención de los miembros de la *Convención* una nota de reflexión sobre esta materia³⁷.

Tras ofrecer una visión general de la evolución del catálogo de instrumentos a disposición de la Unión y de la Comunidad³⁸, se plantea si la multiplicación de instrumentos jurídicos es un factor de inseguridad y una de las razones de la opacidad de la que se acusa a la Unión. Por otra parte, los Tratados confieren poderes a las instituciones para alcanzar los objetivos y ejercer las competencias de la Unión y de las Comunidades; pero el sistema institucional de la Unión no se basa en el principio de separación de poderes. La carencia de un sistema coherente de procedimientos para adoptar decisiones y la variedad de éstos puede ser un factor adicional de complejidad y opacidad. Por último, en la nota se abarca la problemática de la calidad de la legislación comunitaria y la capacidad de ésta para adaptarse a la complejidad y rapidez de los cambios, sobre todo en el sector económico; podría ser conveniente llevar a cabo una simplificación y racionalización del entorno normativo.

Las reuniones que celebró la *Convención* los días 6 y 7 de junio se dedicaron a analizar el papel de los parlamentos nacionales en el entramado comunitario; podría ser oportuno reforzar los mecanismos de cooperación existentes entre los parlamentos nacionales y entre éstos y el Parlamento Europeo; incluso se planteó que los parlamentos nacionales estuvieran representados colectivamente en una nueva institución. Las sesiones del 24 y 25 de mayo se dedicaron a analizar la participación de la Sociedad Civil en el proceso europeo; para preparar esta sesión, el *Praesidium* elaboró una nota introductoria en la que se resumen las contribuciones remitidas al Foro³⁹. Por último, en

37. CONV 162/02 Nota del Praesidium a la Convención. Los instrumentos jurídicos: sistema actual. Bruselas, 13 de junio de 2002.

38. El artículo 249 TCE contiene la enumeración clásica de los actos jurídicos comunitarios; la directiva es un instrumento jurídico que concuerda mejor con el espíritu del principio de subsidiariedad. Ciertos artículos del Tratado imponen instrumentos jurídicos específicos de diverso alcance y naturaleza cuyos efectos jurídicos resultan a veces difíciles de apreciar, el artículo 12 TUE contiene un catálogo de instrumentos en materia de política exterior, el artículo 34 TUE, referido a la cooperación judicial y policial, dispone cuatro tipos de actos; por último, existen los denominados *actos atípicos*.

39. CONV 112/02 La Declaración de Laeken por la que se estableció la Convención sobre el futuro de Europa también instituyó un Foro que permitía a las organizaciones que representan a la sociedad civil ofrecer aportaciones al debate en su conjunto. En el documento se plantean ciertos temas generales que aparecen en numerosas contribuciones de estos grupos: el deseo de que la Unión funcione más cerca de aquéllos a quienes pretende servir, el interés en mejorar el grado de participación de la sociedad civil, la necesidad de respetar los derechos fundamentales tal como están en la actualidad o ampliarlos y el paso a la adopción de decisiones por mayoría cualificada combinada con la codecisión.

julio se celebró la Convención de los Jóvenes, en la que, siguiendo los mismos esquemas de desarrollo de los trabajos que la Convención, se debatieron tres temas básicos: qué objetivos debería proponerse la Unión Europea, qué marco institucional y qué competencias debe tener una Unión Europea cercana a los ciudadanos y cuáles deben ser las funciones y las relaciones de la Unión con otras regiones del mundo⁴⁰.

La sesión plenaria de la *Convención* celebrada los días 12 y 13 de septiembre de 2002 se dedicó a analizar la necesidad de simplificación de los instrumentos y los procedimientos⁴¹, a partir del documento de trabajo *Procedimientos legislativos (incluido el procedimiento presupuestario: -situación actual* elaborado por el *Praesidium*⁴². Se describe cómo está estructurado el diálogo entre instituciones, poniendo de relieve el papel del Parlamento, del Consejo y de la Comisión. Las líneas de reflexión sugeridas son, en relación con el procedimiento legislativo, la necesidad de reducir el número de procedimientos y simplificarlos. En la apertura de la sesión se destacó que debían desarrollarse dos operaciones de simplificación en paralelo: la de los instrumentos y procedimientos, de un lado, y la de los propios textos y tratados, de otro. El debate se estructuró en torno a tres preguntas. Hubo consenso, en primer lugar, en cuanto a la necesidad de reducir el número de instrumentos, una mayoría de oradores abogaron por un cambio de denominación de los instrumentos jurídicos comunitarios y algunos defendieron reducir el número de instrumentos vinculantes. Una segunda cuestión abordada fue la de la jerarquía de las normas; podrían existir tres niveles de normas: constituyentes, leyes y reglamentos, y las normas del segundo nivel podrían asumir la forma de leyes marco; a juicio de algunos oradores, la jerarquía podría contribuir a una mejor definición de la responsabilidad frente a los ciudadanos. También se plantean cómo racionalizar el conjunto de procedimientos legislativos existentes; gran número de oradores pidieron la generalización del procedimiento de codecisión con votación por mayoría cualificada en el Consejo y, a su vez, la supresión del procedimiento de cooperación; el procedimiento de *dictamen conforme* debería quedar reservado a la ratificación de acuerdos internacionales; lo importante, en cualquier caso, es garantizar el principio democrático, si bien se podrían formalizar los mecanismos de diálogo interinstitucional que ha impuesto la práctica.

B) Los grupos de trabajo

a) El primer grupo atiende a la aplicación del principio de subsidiariedad, y debe responder a la cuestión de cómo garantizar de la manera más efi-

40. CONV 205/02 Texto definitivo adoptado por la Convención de los Jóvenes.

41. CONV 284/02.

42. CONV 216/02.

caz el control del respeto de este principio⁴³; el control político podría ser ejercido por los parlamentos nacionales. El control judicial, sin embargo, es muy difícil de realizar, y el Tribunal de Justicia no se muestra a favor de ese control. Tras la reunión del 22 de julio se presenta a los miembros del Grupo un primer proyecto de informe a la Comisión sobre el principio de subsidiariedad, que se debate en la reunión del 9 de septiembre.

El Presidente Méndez de Vigo presentó a la Convención, en su sesión de los días 12 y 13 de septiembre, los resultados a que había llegado hasta ese momento su Grupo⁴⁴. Se adoptan como punto de partida dos ideas: no es necesario crear nuevas instituciones u órganos y no deben bloquearse, interferirse ni hacer aun más complejos los procedimientos legislativos; plantea la posibilidad de un control de la subsidiariedad a través del procedimiento denominado *alerta precoz*, cuyos protagonistas serían los parlamentos nacionales: en caso de que un número significativo de parlamentos activara este mecanismo, el legislador debería motivar el acto, se trata en definitiva de un control político. Ahora bien, los parlamentos nacionales podrían presentar un recurso ante el Tribunal de Justicia si previamente han planteado la alerta precoz.

Este mecanismo aparece como la principal propuesta en sus conclusiones formuladas en la sesión de 23 de septiembre de 2002⁴⁵. Se articulan en torno a tres tesis: debe descartarse la creación de un órgano *ad hoc* encargado de la aplicación de la subsidiariedad; dado que el principio de subsidiariedad es un principio de carácter político, el control debería ser de naturaleza esencialmente política y realizarse antes de la entrada en vigor del acto en cuestión; el control político debería implicar la participación de los parlamentos nacionales y se debería reforzar el control del Gobierno por estas cámaras. Como propuestas plantea el aludido mecanismo de *alerta precoz*: la Comisión debe enviar a cada parlamento, al mismo tiempo que al legislador comunitario, las propuestas de carácter legislativo. En un plazo de seis semanas los parlamentos nacionales deben elaborar un dictamen motivado sobre la procedencia de promulgar el acto en cuestión tomando en cuenta el principio de subsidiariedad, por mayoría y que vincule a la cámara. Si en el plazo de seis semanas se ha recibido una cantidad de dictámenes negativos a la promulgación del acto pues no respeta, en su opinión, el principio de subsidiariedad, deberá motivar con más detalle; si recibe dictámenes en este sentido por un tercio de los parlamentos nacionales deberá revisar su propuesta. Este procedimiento pone a todos los parlamentos en pie de igualdad. Se postula la ampliación del derecho de recurrir al Tribunal de Justicia; los parlamentos nacionales solo pueden acudir al Tribunal de Luxemburgo si han puesto en marcha el mecanismo de *alerta precoz*. En cualquier caso, el Grupo de Subsidiariedad entiende que un

43. Sesiones los días 15 y 16 de abril.

44. CONV 284/02.

45. CONV 286/02.

mejor reparto de las competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros favorecería la aplicación de este principio. Simplificar los actos legislativos de la Unión favorece su control. Por último, sería preferible que el Tratado diferenciara entre los actos legislativos y ejecutivos.

b) El segundo grupo estudia las consecuencias de la inserción de la *Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea* en los Tratados. Cabe destacar la del destino futuro de la *Carta*, en caso de optarse por la incorporación de su texto en el Tratado de la UE o en nuevo tratado fundamental; la de la procedencia de efectuar ciertas adaptaciones meramente técnicas de las disposiciones de la Carta para garantizar su coherencia con los actuales Tratados, y la magnitud de tales adaptaciones. Existen diversas opciones en cuanto a la técnica de la integración de la *Carta* en los tratados: la carta podría adjuntarse a los Tratados en forma de *declaración solemne*, podría incluirse una referencia a la *Carta* en el Tratado UE o en un nuevo tratado fundamental de modo similar al apartado 2 del artículo 6 del actual Tratado UE, o solo en el Preámbulo de un nuevo tratado fundamental; la Carta podría convertirse en un nuevo protocolo anejo a los Tratados o a un nuevo tratado fundamental; la totalidad de los 54 artículos de la Carta podrían incluirse en un título o capítulo del Tratado UE, o en un nuevo tratado fundamental del que constituiría, por ejemplo, el título primero o el capítulo primero. El Capítulo VIII de la Carta, donde se trata su ámbito de aplicación y el alcance de los derechos garantizados, necesita de aclaración a juicio de los Sres. Schoo (Director del Servicio Jurídico del Parlamento Europeo), Piris (Jurisconsulto, Director del Servicio Jurídico del Consejo) y Petite (Director General del Servicio Jurídico de la Comisión)⁴⁶.

La eventual adhesión de la Comunidad o de la Unión al CEDH plantea la duda de si redundará en un refuerzo de la autoridad y la credibilidad del Derecho de la Unión y de su Tribunal, o más bien las debilita; la adhesión al CEDH podría atentar contra el principio de autonomía del ordenamiento jurídico comunitario, y no queda claro el papel del Tribunal de Justicia como supremo árbitro del mismo.

En sus conclusiones, formuladas en la reunión de 22 de octubre de 2002, el Grupo distingue la *Carta* y la adhesión al Convenio⁴⁷. La decisión política sobre la incorporación de la Carta se reserva al Pleno de la Convención; sin perjuicio de esa decisión política, los miembros del Grupo bien apoyan la incorporación de la Carta, bien no descartan una consideración favorable a su incorporación. Se formulan igualmente una serie de recomendaciones sobre aspectos jurídicos y técnicos de la *Carta* para su eventual incorporación. Se destaca que el contenido de la Carta es fruto del consenso logrado en la anterior Convención; no se deben cambiar los principios y derechos, aunque sí se

46. Reunión celebrada el 23.7.2002.

47. CONV 354/02.

deben realizar ajustes técnicos de redacción en las «Disposiciones generales de la Carta»⁴⁸.

Se quiere dejar claro con estas incorporaciones que la *Carta* no modifica el reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros. El Grupo destaca a su vez la total compatibilidad, a su juicio, entre los derechos fundamentales del Tratado y los articulados en la Carta, así como la correspondencia entre los derechos de la Carta y los derechos del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Descarta, por último, propugnar la elaboración de un procedimiento especial ante el Tribunal de Justicia para la protección de los derechos fundamentales.

La decisión política sobre la adhesión al Convenio Europeo de Derechos Humanos corresponde, una vez más, a la sesión plenaria. No obstante, el Grupo se manifiesta favorable a la adhesión a este instrumento jurídico de protección de derechos por razones de coherencia política. El principio de autonomía del Derecho de la Unión no se opone, en su opinión, a esta adhesión; el Convenio y la Carta no son alternativas excluyentes, sino complementarias, y la Unión Europea se encontraría así ante una situación parecida a la de los Estados.

c) El grupo sobre personalidad jurídica debe clarificar las consecuencias de un reconocimiento explícito de la personalidad jurídica de la UE, así como las de la fusión de la personalidad jurídica de la Unión y de la Comunidad Europea. Se ha de plantear si hay que revisar la distinción entre la Unión y las Comunidades, qué hacer con los *tres pilares*, cómo aumentar la coherencia de la política exterior europea y si se debe seguir reforzando la representación de la Unión en los foros internacionales. De la reunión del 26 de junio⁴⁹ se desprende que la situación actual es ambigua y puede perjudicar la eficacia de la acción de la Unión en el ámbito internacional, muestra a su vez que la atribución de personalidad jurídica a la Unión no afecta, en principio, al sistema actual de delimitación de competencias.

48. Al apartado primero del artículo 51 debe incorporársele un apartado final que indique que los Estados respetarán *los límites de las competencias conferidas a la Unión por otras partes del (presente Tratado/Tratado Constitucional)*. El apartado segundo de este mismo artículo debe subrayar que la Carta *no amplía el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión*. Al artículo 52 deberían añadirse tres apartados. El apartado cuatro dispondría que *en la medida en que la presente Carta reconozca derechos fundamentales que tal y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, esos derechos se interpretarán en consonancia con dichas tradiciones*; el apartado quinto debe explicitar que *las disposiciones de la presente Carta que contengan principios podrán aplicarse mediante actos legislativos y ejecutivos de las instituciones y órganos de la Unión, así como mediante actos de los Estados miembros que apliquen el Derecho de la Unión, en ejercicio de sus competencias respectivas. Sólo serán convocables ante los tribunales respecto de la interpretación y el control de la legalidad de dichos actos*. El apartado sexto, por último, debe señalar que *se tendrán plenamente en cuenta las legislaciones y prácticas nacionales conforme a lo especificado en la presente Carta*.

49. Intervinieron Jean-Claude Peris, Jurisconsulto del Consejo, Pieter-Jan Kuijper, director del Servicio Jurídico de la Comisión y Gregorio Grazón Clariana, Jurisconsulto del Parlamento Europeo.

En el informe final de este Grupo⁵⁰ se destaca el amplio consenso alcanzado en la propuesta de que la Unión disponga de personalidad jurídica; esa personalidad debe ser única y debe sustituir las personalidades existentes. La Unión debe disponer de un texto constitucional único que podría constar de dos partes: en la primera se incluirían las disposiciones de carácter constitucional, en la segunda las diferentes políticas. Si bien la fusión de ambos tratados no afecta a la estructura de los tres pilares, sería anacrónico mantenerla. Las consecuencias de la personalidad jurídica única son evidentes: la Unión Europea será sujeto de Derecho Internacional y sería conveniente que la Unión se pudiera expresar en los foros internacionales con una única voz. Debe existir, a su vez, un artículo único que disponga el procedimiento de negociación de acuerdos, y éstos deben poder ser controlados por el Tribunal de Justicia, tanto antes de promulgarse el tratado como posteriormente.

d) El grupo presidido por Gisela Stuart debe responder a las cuestiones de cómo desempeñan su papel los parlamentos nacionales en la actual arquitectura europea, cuáles son los sistemas nacionales que funcionan mejor y si es necesario plantear nuevos mecanismos o procedimientos a escala nacional o europea. La cuestión de la legitimidad democrática está directamente ligada al papel y a las competencias tanto del Parlamento Europeo como de los parlamentos nacionales, sea mediante el control que ejercen sobre sus gobiernos nacionales, sea mediante su participación directa en la toma de decisiones a escala europea. Podrían estudiarse los sistemas institucionales que permiten a los parlamentos nacionales controlar a sus respectivos gobiernos, la mejora de la cooperación y del intercambio de información entre diputados nacionales y diputados del Parlamento Europeo, la participación en las actividades legislativas del Consejo, la mejora del papel de la Conferencia de órganos especializados en asuntos comunitarios (COSAC) y la posibilidad de crear una segunda cámara que se centraría en la verificación del principio de subsidiariedad⁵¹.

En el informe final de este Grupo⁵² se destaca el papel diferenciado de los parlamentos nacionales en el entramado europeo. Si bien su participación contribuye a reforzar la legitimidad democrática de la Unión, los diversos sistemas de control parlamentario nacional obedecen a distintas formas de concebir las relaciones entre gobiernos y parlamentos de acuerdo con los requisitos constitucionales de cada Estado miembro. En cualquier caso, podrían determinarse las mejores prácticas y las normas mínimas. En este sentido, la COSAC podría elaborar directrices o un código de conducta para los parla-

50. CONV 305/02.

51. Sobre estos temas resulta particularmente revelador a la lectura de MATÍA PORTILLA, J, *Parlamentos nacionales y Derecho comunitario derivado*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999.

52. CONV 353/02.

mentos nacionales en este tema; podría configurarse a modo de foro público en el que pudieran comunicarse las comisiones de los parlamentos nacionales y del Parlamento Europeo como complemento de los contactos entre las comisiones de asuntos europeos. En cualquier caso, se deberían reforzar las disposiciones del Protocolo de Amsterdam referentes al acceso de los parlamentos nacionales a la información. Por lo que se refiere al control del principio de subsidiariedad y la participación de los parlamentos nacionales, rechazó la idea de crear nuevos órganos o instituciones, y se acogió las recomendaciones que había formulado el Grupo sobre la Subsidiariedad. También se señaló la posibilidad de celebrar conferencias interparlamentarias sobre cuestiones sectoriales, probablemente bajo los auspicios de la COSAC; se recomendó organizar una vez al año una semana europea coincidiendo con la presentación de la estrategia política anual de la Comisión.

e) El Grupo sobre competencias complementarias expuso sus conclusiones el 4 de noviembre de 2002. Interesan especialmente las consideraciones que realiza en torno al artículo 308 TCE, precepto que, como es conocido, atrajo las críticas de la *Maastricht-Beschluss* del *Bundesverfassungsgericht*⁵³. Tras indicar que la futura norma fundamental debería dedicar un título a las competencias en su conjunto, expone que el reparto de competencias no ha de ser óbice para una cierta flexibilidad. Se muestra partidario de mantener el artículo 308 TCE. No obstante, este precepto no puede constituir la base para ampliar el ámbito de competencias de la Unión más allá del marco general del Tratado ni para adoptar medidas de armonización en ámbitos en que la Unión las excluye expresamente; se debe mantener, en su opinión, la unanimidad del Consejo en el marco de este artículo y podría darse un control jurídico previo inspirado en el apartado 6 del artículo 300 TCE. Se hicieron varias propuestas a fin de que en virtud de este precepto se pudieran recuperar competencias transferidas a la Unión. La mayoría de los miembros del Grupo abogaron por una disposición específica que permitiera derogar por mayoría cualificada los actos adoptados en virtud de este precepto. Este artículo debería colocarse en el título general relativo a las competencias, pues se trata de una importante disposición que alcanza un significado constitucional⁵⁴.

f) Han expuesto también su informe final los grupos de trabajo sobre simplificación⁵⁵, sobre Libertad, Seguridad y Justicia⁵⁶, sobre Acción Exterior⁵⁷

53. BverfG 2134 y 2159/92.

54. CONV 375/1/02. También se han presentado las Conclusiones del Grupo VI sobre el Gobierno Económico (CONV 357/02). Distingue la política monetaria de la política económica. La primera es competencia exclusiva de la Comunidad; la segunda lo es de los Estados miembros. En opinión de la mayoría, las orientaciones generales de las políticas económicas deben ser adoptadas por el Consejo de la Unión Europea: el Parlamento Europeo debería ser consultado sobre los proyectos.

55. CONV 424/02.

56. CONV 462/02.

57. CONV 459/02.

y sobre Defensa⁵⁸. Destaca el dedicado a la simplificación. Porque la simplificación, como se reconoce en el informe final, es una operación con repercusiones considerables que tiene relación directa con el nivel de democracia de las instituciones. Propone una simplificación de los instrumentos legislativos de la Unión: el reglamento debe pasar a denominarse ley y las directivas leyes marco; se mantiene la decisión. Estas figuras jurídicas deben aplicarse también a la cooperación policial y judicial. Debe introducirse la jerarquía en el orden europeo: los actos legislativos (leyes y leyes marco) priman sobre los actos delegados (reglamentos delegados) y éstos a su vez sobre los actos de ejecución (reglamentos de ejecución o decisión de ejecución), que ejecutan actos legislativos o delegados. Plantea, por otra parte, una simplificación de los procedimientos, la generalización del procedimiento de codecisión y la sustitución del procedimiento de cooperación por el dictamen conforme. Las sesiones de las instituciones cuando están desarrollando actividades legislativas deben ser públicas.

C) Reuniones de la Convención sobre las conclusiones de los Grupos de Trabajo y sobre el Anteproyecto de Tratado Constitucional

En la sesión plenaria celebrada los días 3 y 4 de octubre de 2002⁵⁹ se presentaron las conclusiones de los Grupos sobre personalidad jurídica y sobre subsidiariedad. Hubo un amplio consenso en el debate que siguió a la presentación del informe sobre personalidad jurídica sobre la necesidad de otorgar una personalidad jurídica única a la Unión. Un amplio grupo de miembros se mostraron también favorables a crear un único texto y, en la opinión de la gran mayoría, mantener el sistema de pilares sería anacrónico. Esta amplia unanimidad provocó que el Presidente de la Convención elaborara un Anteproyecto de Tratado Constitucional⁶⁰ que habría de ser debatido en sesiones posteriores.

La mayoría de los miembros de la Convención se mostró favorable a la incorporación del mecanismo político propuesto por el Grupo de Subsidiariedad, si bien algunos expresaron la preocupación de que mine el derecho de iniciativa de la Comisión. En el desarrollo de esta sesión destacan las mociones que plantean la conveniencia de crear una Europa social, incluyendo objetivos sociales en el tratado constitucional; tales mociones se habrían de discutir en noviembre.

En la sesión plenaria de los días 28 y 29 de octubre de 2002⁶¹ la *Convención* debatió las conclusiones de los Grupos sobre Parlamentos Naciona-

58. CONV 461/02.

59. CONV 331/02.

60. CONV 369/02.

61. CONV 378/02.

les y la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, y sobre el Anteproyecto de Tratado Constitucional presentado por Valéry Giscard d'Estaing. Las conclusiones del Grupo sobre parlamentos nacionales recibieron un amplio apoyo de la Convención. Por otra parte, una amplia parte de oradores expresó su apoyo a la incorporación de la Carta en el Tratado constitutivo, como texto jurídicamente vinculante con estatuto constitucional; la mayor parte de oradores expresaron su respaldo a los ajustes de redacción de las disposiciones horizontales. También obtuvo un amplio consenso la iniciativa de insertar en el tratado constitucional una autorización para adherirse al Convenio Europeo de Derechos Humanos. Varios miembros de la Convención subrayaron la importancia de la tutela judicial efectiva y abogaron por incorporar un recurso a los particulares ante el Tribunal de Justicia.

El Anteproyecto de Tratado Constitucional⁶² tiene por objetivo ilustrar la articulación de la próxima norma fundamental del orden europeo. Consta de tres partes y un preámbulo. Interesa especialmente la primera parte⁶³ referida a la arquitectura constitucional: se han de regular los objetivos de la Unión, la ciudadanía y los derechos fundamentales, las competencias, las instituciones, el ejercicio de las competencias, la vida democrática de la Unión, las finanzas, la acción de la Unión en el mundo, la Unión y su entorno próximo y la pertenencia a la Unión. En el debate sobre este Anteproyecto celebrado los días 28 y 29 de octubre la mayor parte de los oradores manifestaron una buena acogida a la arquitectura del futuro tratado y a su carácter constitucional, como un tratado único que otorga una personalidad jurídica única a la Unión y contribuye a su claridad y sencillez. Algunos oradores mencionaron la importancia de destacar el carácter multicultural de la Unión. El Presidente subrayó que se trata de un guión cuyo contenido dependerá de los debates de la Convención. A partir de comienzos de 2003, el Praesidium, basándose en los elementos de fondo que deriven del debate sobre las conclusiones de los grupos de trabajo, procederá a formular propuestas más elaboradas.

Interesa destacar cómo el desenvolvimiento de los trabajos de la Convención ha hecho que importantes miembros de los Gobiernos de los Estados miembros hayan decidido incorporarse a la Convención. Destaca el ministro de asuntos exteriores alemán, Joschka Fischer; junto con su homólogo francés, dominique de Villepin, ha expresado las propuestas franco alemanas en el ámbito de política europea de seguridad y justicia⁶⁴ y sobre el espacio de libertad, seguridad y justicia⁶⁵.

62. CONV 369/02.

63. En la segunda parte se reflejan las políticas y la realización de acciones de la Unión; la tercera está formada por las disposiciones generales.

64. CONV 422/02.

65. CONV 435/02.

También está previsto que presenten la propuesta franco-alemana relativa a la reforma institucional de la Unión el 22 de enero de 2003⁶⁶.

4. LA FORMACION DE UN FORO PÚBLICO EUROPEO MÁS ALLÁ DE LA CONVENCION

Los trabajos de la Convención han forzado a las propias instituciones europeas, en particular a la Comisión, partidos políticos, asociaciones e incluso a organizaciones no gubernamentales a pronunciarse sobre el proceso de integración europea. Si en los debates desarrollados en la Convención no se manifiestan explícitamente las tensiones ideológicas o políticas que causa el nuevo proceso⁶⁷, el nuevo foro se articula en torno a tales conflictos. Así se contribuye decisivamente a reforzar el espacio público europeo de participación ciudadana, y a extenderlo más allá de la propia Convención. De las propuestas de la Comisión relativas al futuro de la Unión destaca el proyecto de Constitución presentado por su presidente de conformidad con los dos representantes de la Comisión en la Convención, los comisarios Barnier y Antonio Vitorino⁶⁸. Es particularmente interesante su propuesta de incorporar la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea a la Constitución y la arquitectura institucional que propone: el Consejo y el Parlamento europeo como legislativos; el Consejo goza de competencia exclusiva en asuntos económicos, asuntos exteriores y cooperación policial. El legislativo produce leyes y el ejecutivo reglamentos; distingue entre leyes relativas a la función de los órganos y leyes ordinarias. También se encuentra entre sus propuestas la extensión de las mayorías cualificadas y la suspensión de la unanimidad incluso para reformas constitucionales; sólo permanece en el supuesto de la extensión de la Unión a nuevos miembros.

Los partidos políticos son considerados por el Tratado de la Comunidad Europea como un factor esencial de integración, contribuyen a la formación de la conciencia europea y a expresar la voluntad política de los ciudadanos de la Unión⁶⁹; son elementos esenciales en la formación del espacio público europeo⁷⁰; adquiere una particular importancia el que los principales partidos políticos europeos se hayan manifestado sobre los trabajos de la Convención y hayan hecho públicas sus propuestas.

66. Esta declaración se hará coincidir con el 40º aniversario de la firma del Tratado de amistad entre ambos países, firmado el 22 de enero de 1963 entre el canciller alemán Konrad Adenauer y el presidente Charles de Gaulle.

67. Como hemos analizado, no se expresan al menos formalmente hasta la sesión de la Convención de 2 y 3 de octubre en la que se presenta una moción sobre la Europa social.

68. <http://europa.eu.int/futurum/documents>.

69. Artículo 191 TCE.

70. La importancia de los partidos en el proceso de integración es analizada por Tsatsos, D., *Verfassung, Parteien, Europa. Abhandlungen aus den Jahren 1962 bis 1998*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

El Partido Popular Europeo celebró su XV Congreso en Estoril, en el que aprobó un documento *Una Constitución para una Europa fuerte*. Este documento fue a su vez fruto de tensiones internas, pues frente a las posiciones más federalizantes de la CDU alemana, los conservadores españoles, franceses, portugueses, luxemburgueses y holandeses impusieron tesis parcialmente diversas. El documento inicial, encargado por el Comité político del PP europeo, había sido redactado hacía meses por el alemán Wolfgang Schäuble, antiguo líder de la CDU, y Wilfried Martens, presidente del PPE y ex-primer ministro belga. En él se apostaba por una Constitución federal para la Unión y unas instituciones europeas al estilo alemán, con una Comisión Europea convertida en el verdadero ejecutivo de la UE, mientras que el Consejo se transformaba en una segunda Cámara legislativa o Cámara de los Estados. El documento otorgaba poderes amplísimos al Parlamento Europeo a la hora de elegir al Presidente de la Comisión Europea o al aprobar todos los capítulos presupuestarios de la Unión. En la Eurocámara, Alemania tendría un peso muy superior al resto de los países. En la propuesta final se rebaja el tono federalista: no se describe un modelo cerrado, federal o no, el Consejo retoma su papel como institución central de la Unión y no se convertirá en una segunda Cámara legislativa; el documento apuesta, si bien implícitamente, por crear la figura del Presidente del Consejo. El Presidente de la Comisión ya no será elegido directamente por el Parlamento Europeo, sino que será designado por los jefes de Estado y de Gobierno⁷¹.

El Partido Socialista Europeo, si bien todavía no ha hecho público su Proyecto global sobre Europa, trabaja sobre un documento, ya redactado, que dibuja una Europa federal, aunque sin citar la palabra para no herir a los británicos, promueven una Constitución en la que los gobiernos de los Estados pierdan peso a favor de la Eurocámara o de la Comisión. En cualquier caso, la principal divergencia con el Partido Popular es la apuesta por una Europa más social, que se evidenció en la Sesión de octubre de la Convención. Aboga por la elaboración de una Constitución a través de un procedimiento democrático; sin solidaridad no hay comunidad y ha de prestarse especial atención a las políticas de cohesión en la Unión*. El presidente del Partido Socialista Europeo, Enrique Barón, se ha mostrado partidario de que el presidente de la Comisión sea elegido por el Parlamento Europeo y de extender la codecisión⁷². El Partido socialista español ya presentó una propuesta a la Comisión sobre el futuro de Europa el 6 de junio de 2001; en ella abogaba por la generalización de la adopción de decisiones por mayoría, la superación del límite presupuestario de la UE, fijado en el 1,27 %, la elección del Presidente de la Comisión Europea por el Parlamento del partido que haya alcan-

71. El programa de acción del Partido Popular Europeo se puede consultar en www.pp.es/fee/proppe.html. La propuesta de Constitución del Partido Popular Europeo, The Constitution of the European Union-Discussion Paper-10 noviembre 2002.

72. <http://www.socialistgroup.org>.

*. Priorities for Europe. The party of the European Socialists in the Convention of the Future of Europe, 3 octubre 2002.

zando la mayoría en las elecciones al Parlamento Europeo; por último, aboga por la elaboración de una Constitución europea por una Convención.

Izquierda Unitaria/Izquierda Verde Nórdica no se ha pronunciado como grupo sobre la Convención. D.^a Sylvia-Yvonne Kaufmann, miembro de la Convención por el Parlamento Europeo y miembro del PDS alemán, presentó la contribución a la Convención sobre un «Tratado Constitucional para una Europa social⁷³». Plantea la necesidad de profundizar en los derechos sociales, en particular, en el derecho a un trabajo de calidad y a la solidaridad. Junto con otros miembros de la Convención presentó una moción al *Praesidium* solicitando que se incluyese en el orden del día de la Convención un debate sobre la cuestión de una Europa social⁷⁴. Izquierda Unida en España ha manifestado sus reservas y desconfianza ante los trabajos de la Convención⁷⁵.

El grupo de los verdes propuso ya para el Consejo de Niza otorgar a la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea valor vinculante; los retos que debía afrontar la Unión requerían, en su opinión, la elaboración de una Constitución que pusiera fin al déficit democrático y a la falta de participación pública y control en el Parlamento Europeo⁷⁶. Joschka Fischer, del grupo verde alemán, y ministro de Asuntos Exteriores alemán, se ha incorporado a la Convención y ha realizado importantes propuestas⁷⁷. Apuesta por una reforma de la cabeza institucional de la Unión⁷⁸, las propuestas concretas no las expondrá hasta la declaración conjunta franco-alemana del 22 de enero de 2003.

El Grupo de los liberales europeos también se ha pronunciado sobre la Convención⁷⁹ y ha mostrado una cautelosa acogida al Anteproyecto de Tratado constitucional presentado por Valéry Giscard d'Estaing⁸⁰.

5. ¿DEL MÉTODO MONNET A UN PROCESO CONSTITUYENTE EN EUROPA?

La *Convención* puede haber desbordado los cauces del denominado *método funcionalista* en el proceso de construcción europea. Como es conocido, Europa se ha ido configurando no de un solo golpe o mediante una construcción global, sino a través de pasos concretos, de *solidaridades de*

73. CONV 190/1/02.

74. CONV 300/02.

75. <http://www.izquierda-unida.es/informes/barcelona2002/futuro>.

76. <http://www.greens-efa.org/en/documents/detail>.

77. Cfr. Notas 55 y 56.

78. En una entrevista en *Der Spiegel* apuesta por un presidente común tanto al Consejo como a la Comisión. Sólo antiguos jefes de Estado y de Gobierno, ministros de Asuntos Exteriores y ministros de Hacienda pueden ser candidatos. El presidente de la Unión debe pertenecer al grupo parlamentario mayoritario en el Parlamento Europeo, si bien será propuesto por los gobiernos nacionales. La representación diplomática europea será ejercida por el ministro de Asuntos Exteriores del gobierno de la Unión. <http://www.spiegel.de/spiegel/vorad/0.1518.226151.00.html>.

79. <http://edd.europarl.eu.int/whatsnew/duff-convention.html>.

80. <http://edd.europarl.eu.int/doors/2002-STAFF-os96-EN.htm>.

becho. Es innegable el valor de esta técnica en la formación del orden europeo que, a través del postulado de continuidad, ha ido adquiriendo más competencias; la labor del Tribunal de Justicia ha sido especialmente significativa. Si bien es cierto que los últimos tratados (Mastrique, Amsterdam, Niza) han proporcionado un impulso decisivo, en términos políticos, a la construcción europea, tampoco han abandonado por ello el inicial método ideado por Jean Monnet. También ha servido el método funcionalista para integrar en Europa principios constitucionales: a través de la denominada *ductilidad* del Derecho, el Tribunal de Justicia y ciertos Tribunales Constitucionales han podido alcanzar en algún supuesto una *interpretación recíprocamente conforme*⁸¹. El propio Häberle califica Europa como una *comunidad constitucional en desarrollo*, y entiende que más que propugnar un gran proyecto constitucional para Europa puede ser conveniente ir creando e introduciendo paulatinamente elementos constitucionales en el nuevo orden⁸².

Sin embargo, lo cierto es que desde el actual estadio de la integración resulta difícil progresar con una estrategia exclusivamente técnico-pragmática; la *comunidad constitucional en desarrollo* podría haberse transformado cualitativamente con la elaboración de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea⁸³. Es necesario en adelante avanzar visiones de conjunto, plantear cuáles son las decisiones políticas fundamentales que deben guiar la formación de la Unión Europea. El método funcionalista ya ha dado sus frutos y puede haber llegado el momento de planear racionalmente, de *constituir*.

El Consejo de Laeken previó un proceso de alcance limitado que, si bien se diferenciaba de los anteriores procedimientos de reforma de los Tratados, distaba de los clásicos procesos constituyentes. Más bien se pretendía simplificar, aclarar y profundizar un orden previo. Pero la Convención adquiere desde sus primeros trabajos una cierta autonomía respecto del Consejo de Laeken; la elaboración de un cuestionario y de una vías de reflexión propias lo evidencia. Los trabajos de la Convención y sus ecos en los partidos políticos

81. HESSE, K., «Estadios en la historia de la jurisdicción constitucional alemana», *Teoría y Realidad Constitucional* n.º 1, pp. 116 y ss. Las dudas iniciales de los Tribunales Constitucionales italiano y alemán sobre la protección de los derechos fueron tenidas en cuenta por el Tribunal de Justicia para proteger ciertos derechos con base en las tradiciones constitucionales comunes; el cuestionamiento que realizó el *Bundesverfassungsgericht* en su resolución sobre el Tratado de Mastrique incidió en el dictamen del Tribunal de Justicia 2/94 y tal vez ello permitió que en el contencioso de los plátanos entre el Tribunal de Justicia y el órgano constitucional alemán se pudiera alcanzar una interpretación recíprocamente conforme, Cfr. RODRÍGUEZ, A., *Integración europea y derechos fundamentales*, Madrid: Cívitas, 2001, pp. 178 y ss.

82. HÄBERLE, P., «Introducción», RODRÍGUEZ, A., *Integración europea y derechos fundamentales*, Madrid: Cívitas, 2001, p. 15.

83. Así lo hace ver DÍEZ-PICAZO, para quien la Carta de Derechos Fundamentales es «ya un paso muy significativo para la construcción de una auténtica democracia constitucional a escala continental», *Constitucionalismo de la Unión Europea*, Madrid: Cívitas, 2002, pp. 24, 25, Cfr. la reseña que sobre este libro realiza Ignacio Gutiérrez en este mismo número de la Revista.

y en los Estados han robustecido el incipiente foro público europeo, y generan un proceso autónomo referido a un reto constituyente que debería dar lugar a una nueva forma política en el viejo continente. El resultado, en cualquier caso, no puede aún anticiparse. La pretensión de elaborar un Tratado constitucional para Europa tampoco es novedosa en el proceso de construcción europea; se han dado dos proyectos de Constitución, el Proyecto de Unión Europea o proyecto Spinelli⁸⁴ y el Proyecto aprobado por el Parlamento Europeo el 10 de febrero de 1994 bajo la dirección de Marcelino Oreja Aguirre⁸⁵. El alcance jurídico-político del actual proceso dependerá de factores que están por cristalizar.

84. Journal officiel des Communautés européennes N.º C 77/33. Martes, 14 de febrero de 1984.

85. OREJA AGUIRRE, M.; MÉNDEZ DE VIGO Y MONTOJO, I., *La Constitución Europea*, Madrid: Universidad Complutense de Madrid. Actas, 1994.