

Construyendo la Constitución Europea

Crónica Política de la Convención

JOSEP BORRELL, CARLOS CARNERO Y DIEGO LÓPEZ GARRIDO

EDICIÓN COORDINADA POR RAMÓN SUÁREZ VÁZQUEZ

Real Instituto Elcano
de Estudios Internacionales y Estratégicos

Noviembre 2003



Editor: Real Instituto Elcano
Coordinador: Pilar Tena
Depósito Legal: M-52492-2003



PRESENTACIÓN

Para el Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos supone una gran satisfacción presentar este libro, *Construyendo la Constitución Europea. Crónica política de la Convención*, obra colectiva firmada por Josep Borrell, Carlos Carnero y Diego López Garrido. Desde una perspectiva institucional, cumplimos así nuestro mandato fundacional de contribuir al conocimiento, análisis y difusión de los grandes asuntos que conciernen al papel de España en Europa y el mundo, con el ánimo de alimentar y enriquecer en la medida de nuestras posibilidades el debate público que deseáramos se produjera en torno a estas cuestiones y que, a pesar de nuestros esfuerzos, no acaba de madurar.

Con ello, además, damos continuidad a la colaboración iniciada en julio de 2002 con el Congreso de los Diputados con la firma de un Convenio mediante el cual nos comprometimos a ofrecer a los diputados que participaron en las tareas de la Convención Europea en representación de nuestra Cámara Baja (Josep Borrell por el PSOE y Gabriel Cisneros por el PP) el apoyo logístico y técnico que pudieran precisar, acuerdo que se desarrolló a plena satisfacción de ambas partes durante el pasado año. Para una institución que se define y trata de ser apartidista,



este acuerdo y su exitosa realización, es casi la prueba de fuego de que, a pesar de una cultura política poco proclive a la colaboración entre partidos, ésta es posible.

Más allá de la satisfacción que nos produce el cumplimiento de nuestros objetivos institucionales, deseamos subrayar la originalidad e importancia de esta obra, que sin duda suscitará el interés de los lectores. Como indica el subtítulo, se trata del primer libro publicado en España por los propios protagonistas de la Convención Europea, en este caso los representantes socialistas, que desplegaron en ella una notable actividad, como se desprende de las 14 contribuciones, 11 mociones, 284 enmiendas y 84 intervenciones realizadas. No estamos, por tanto, ante un estudio académico frío y aséptico, sino ante una apasionada -y apasionante- crónica política de una fase decisiva del proceso de construcción europea.

No pretendo en estas breves líneas adelantar el contenido de las páginas que siguen a continuación. En ellas encontrará el lector un examen pormenorizado de todos los grandes debates que se produjeron en la Convención Europea entre el inicio de sus trabajos en febrero de 2002, todavía bajo presidencia española, y la presentación del proyecto de Tratado Constitucional al Consejo Europeo celebrado en Salónica en junio de 2003. No obstante, sí cabe subrayar, en primer lugar, el entusiasmo de los autores por el método convencional, sistema que se había experimentado con éxito para la elaboración de la Carta de Derechos Fundamentales que ahora se incorpora al texto del proyecto de Tratado Constitucional, pero sobre el cual existían grandes dudas y no pocos temores cuando inició sus trabajos. No sé si compartir su entusiasmo y, en todo caso, sospecho que el método convencional (que no deja de ser elitista y discutible en lógica democrática pura) no es generalizable, pero no cabe duda de que, al menos en este caso, ha sido oportuno. La Convención ha representado una innovación política de primer orden, al institucionalizar un proceso público de deliberaciones que complementa el procedimiento tradicional de negociación de los tratados internacionales. En éste sentido, sería difícil no compartir la opinión de los autores cuando concluyen que,



a pesar de las posibles limitaciones del texto final, una conferencia intergubernamental de formato clásico habría alumbrado sin duda un producto muy inferior. Cuando escribo estas líneas estamos aún pendientes del resultado de la Conferencia Intergubernamental que, ella sí, puede modificar sustancialmente los resultados "convencionales". Pero no cabe sino felicitarse de que esto haya sido posible a pesar de una coyuntura internacional francamente desfavorable, la crisis de Irak y la ruptura del consenso occidental en la ONU, la OTAN e incluso la UE, coyuntura de la que la Convención supo blindarse.

Por último, el lector comprobará también que nuestros autores, partidarios entusiastas de una mayor integración de Europa en sentido federal, consideran insuficiente el texto del proyecto de Tratado Constitucional finalmente adoptado, por entender que, en algunos ámbitos importantes, solo fue posible alcanzar un consenso de mínimos. Es difícil no compartir esa opinión, aunque "más Europa" es una idea que puede conjugarse de muchos modos. Y en todo caso, no por ello dejan de felicitarse por el hecho, revolucionario en sí mismo, de que Europa pueda contar finalmente con un Constitución, algo impensable hace apenas unos años, aunque esta sea, a fin de cuentas, otro tratado más. Y si la Conferencia Intergubernamental, en contra de sus deseos, modificara sustancialmente el proyecto recibido de manos de la Convención, sin duda sabrán consolarse con las sabias palabras de quien fue embajador de Francia en España, Jules Cambon: *A certaines heures / le vent n'est pas favorable / et il faut louvoyer / pour entrer dans le port.*

Emilio Lamo de Espinosa
Director
Real Instituto Elcano



INTRODUCCIÓN

Los autores de este libro hemos tenido la gran suerte de formar parte de la representación de las Cortes Españolas y del Parlamento Europeo en la Convención que ha redactado el proyecto de Constitución Europea.

Hemos participado en una experiencia política extraordinariamente interesante que nació en Niza, cuando los miembros del Consejo Europeo, irritados y soñolientos, tomaron conciencia de que el método intergubernamental había llegado a su límite.

Habían aprobado, *in extremis*, un Tratado que hacía formalmente posible la ampliación al Este.

Pero el "así no podemos seguir" que se atribuye a algunos de los Jefes de Estado y de gobierno, era el reconocimiento de que las reuniones a puerta cerrada -limitadas en el tiempo y en el temario y protagonizadas por los aparatos gubernamentales- ya no podían dar un nuevo impulso a un proyecto europeo renqueante.



Con la ampliación en el horizonte, la construcción europea se enfrentaba a un triple problema de dimensión, legitimidad y eficacia. Para resolverlo, era necesario clarificar sus objetivos y movilizar a las opiniones públicas hacia un nuevo horizonte de ambición colectiva.

Para ello decidieron lanzar un amplio debate mediante una Convención, "para el Futuro de Europa", constituida por representantes de la Comisión, el Parlamento Europeo, los Parlamentos y Gobiernos de los 15 Estados miembros y de los 13 países candidatos a la adhesión por aquel entonces, incluyendo a Turquía.

La innovadora originalidad de esa Convención consistía en entrecruzar y dejar macerar las opiniones de países, instituciones y partidos políticos, para ir mas allá de los intereses de los Estados y de las instituciones comunitarias.

La Convención nació gracias al entusiasmo de algunos y pese al escepticismo de muchos. ¿Qué se podía esperar, decían, de una asamblea de 105 miembros que hablan 24 idiomas diferentes y que no tiene otra regla de decisión que el consenso?

Pensaban que la Convención fracasaría precisamente porque su método, cuasi trotskista, era inadecuado para la misión que se le encomendaba: explorar el futuro de Europa.

¿Lo hubieran hecho mejor los sherpas, representantes personales de los Jefes de Estado y de Gobierno que, a fin de cuentas, tienen la última palabra?

Si lo que se quería era superar un cierto "despotismo ilustrado europeo" y promover el debate ciudadano, ese procedimiento opaco no era desde luego el correcto.

Sus defensores olvidaban que, en realidad, no son los gobiernos quienes tienen la última palabra, sino los pueblos, directamente o a través de sus



Parlamentos. Ha pasado ya el tiempo de los que defienden que la construcción europea avanza más cuanto menos explícitos son sus objetivos y menos conscientes de ellos son sus pueblos.

Pero para poder apreciar los resultados de la Convención, habría que tener claro cuales eran sus objetivos.

¿Qué debía hacer la Convención Europea?

Oficialmente, responder a las 65 preguntas formuladas por el Consejo Europeo de Laeken que la creó en Diciembre del 2001.

En plan minimalista, tal mandato podía haberse cumplido contestando a las cuestiones planteadas sin visión de conjunto o de proyecto.

Pero esa vía fue rápidamente desechada y la Convención se dio a sí misma el audaz objetivo de elaborar un proyecto de Constitución que fuese la carta fundacional de la Europa política y ampliada.

Por ello tienen razón los que dicen que la Convención ha ido mas allá de su mandato. Pero la experiencia histórica enseña que las Convenciones solo tienen éxito cuando desbordan sus objetivos iniciales.

A los miembros de la Convención de Filadelfia solo les pidieron que revisaran los Tratados que habían creado la Confederación de las ex colonias británicas y acabaron creando los Estados Unidos de América. Nadie anticipó tampoco que los de Versalles marcarían la frontera entre el Antiguo y el Nuevo Régimen político.

La Convención de Bruselas no ha tenido la misma trascendencia histórica que sus dos ilustres precedentes. Pero si hubiese fracasado, todo lo conseguido en medio



siglo de construcción europea hubiera estado en peligro, como advirtió el Presidente de la Convención, Giscard d'Estaing, en la sesión inaugural del 28 de febrero de 2002.

Su éxito consiste en haber propuesto un texto único de Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa: Tratado Constitucional, para abreviar. Un proyecto apoyado por un amplio consenso y sin opciones que reabrieran automáticamente el debate en la Conferencia Intergubernamental.

No fue fácil conseguirlo, ni los resultados nos dejan plenamente satisfechos.

Los socialistas españoles llevamos a la Convención propuestas estructuradas en torno al concepto de la Europa de los ciudadanos, de una democracia supranacional basada en la doble legitimidad de los Estados y los pueblos y las gentes de Europa.

Esta idea de Europa está fundada en los valores definidos en la Carta de los Derechos Fundamentales, substanciados en un modelo social europeo que equilibre competencia y solidaridad, y erigidos sobre los principios de libertad, igualdad, solidaridad y respeto a las minorías.

El texto propuesto por la Convención incluye bastantes de nuestros planteamientos.

Su proyecto constitucional es un hito en el progreso hacia la simplificación del funcionamiento de la Unión y su acercamiento a los ciudadanos.

Dota a la Unión Europea de personalidad jurídica propia, define con mayor claridad sus competencias, acaba con la estructura de los tres "pilares" y reduce el número de sus instrumentos y procedimientos jurídicos.



Integra la Carta de Derechos Fundamentales, que consagra nuestros valores comunes como el pilar básico de la Unión. Se recoge por primera vez en un Tratado europeo el concepto de pleno empleo y de economía social de mercado.

Abre el camino a importantes avances democráticos. El Parlamento Europeo acrecienta considerablemente sus poderes con la extensión del voto por mayoría cualificada y de la codecisión a 40 nuevos ámbitos, aunque no incluyen los trascendentales temas de la fiscalidad, la política social y la política exterior.

Se habría podido soñar con un compromiso constitucional más ambicioso, más claro, que definiera mejor la esencia federal de la Europa unida. Pero el texto de la Convención se inscribe bien en la seno del "método comunitario" diseñado por los "padres fundadores" de Europa.

Se refuerzan todos y cada uno de los elementos del "triángulo institucional". Con el fin de la Presidencia rotatoria, el Consejo Europeo y el Consejo de Ministros ganarán en eficacia. La Comisión refuerza su dimensión política y con la elección de su Presidente por el Parlamento Europeo ganará en legitimidad. El Parlamento Europeo incrementa su poder legislativo y presupuestario y se convertirá en la primera institución de la Unión.

Nada de esto es perfecto, pero permite que la UE escape de su deriva intergubernamental y, aumentando su dimensión democrática, puede avanzar en la original construcción que le ha dado fuerza.

Somos conscientes de las carencias del proyecto constitucional en el ámbito de las políticas comunes.



Saludamos el primer paso hacia la creación de un Ministro de Asuntos Exteriores de Europa, al servicio de una verdadera política exterior común, pero le hará falta disponer de la mayoría cualificada para poder actuar.

Nos felicitamos de los logros conseguidos en materia de seguridad y defensa, aunque deberían haber sido considerablemente ampliados.

Pero estamos preocupados por las lagunas del proyecto en materia económica y social.

El reconocimiento "informal" del Eurogrupo y su Presidencia estable, la representación exterior común de la zona euro y la base jurídica para los servicios públicos son progresos insuficientes. El Banco Central Europeo sigue sin comprometerse con el crecimiento y el empleo. La coordinación de las políticas económicas entre sí y con las políticas sociales sigue siendo demasiado débil.

Para que Europa pueda dotarse de una política ambiciosa a favor del crecimiento y del empleo, necesitará de una verdadera coordinación de las políticas económicas, de decisiones por mayoría cualificada en materia social y fiscal, y de la capacidad de invertir en el futuro a través de infraestructuras y conocimiento. Habrá que seguir luchando por ello.

Pero aún no ha llegado el momento de la decisión final. Cuando acaben los trabajos de la Conferencia Intergubernamental habrá que abordar la ratificación, en España por referéndum, de la Constitución Europea. Ojalá que la CIG no represente ningún retroceso con relación al texto de la Convención y haya permitido nuevos progresos en el gobierno económico y social y nuevos avances hacia una democracia supranacional europea, capaz de aportar paz y justicia a un mundo globalizado.



En este mundo desordenado en que vivimos -en el que las fuerzas del mercado actúan como si fueran su único arquitecto, desestabilizado por el unilateralismo americano y el resurgimiento de los nacionalismos- una Europa unida es la forma más eficiente de regulación de la que podemos disponer.

Los europeos saben, a veces mejor que sus gobiernos, que la construcción de una Europa fuerte es indispensable para conservar el control de su futuro y contribuir a definir las futuras reglas de un mundo equilibrado.

Y eso es lo que ha dado a la Convención Europea toda su apasionante trascendencia.

Pero ahora la Convención ha terminado y la Conferencia Intergubernamental debiera estar llegando a su fin.

Detrás queda una iniciativa que ha sido un progreso democrático en la forma de construir Europa, que ha innovado el procedimiento de negociación de los Tratados internacionales, superando los hábitos diplomáticos heredados de los dos siglos pasados, a través de un proceso público de deliberaciones que ha puesto al alcance de los ciudadanos tanto lo discutido en las sesiones de trabajo como la totalidad de los documentos producidos (<http://european-convention.eu.int>).

Por delante empieza un año decisivo en la historia de Europa y de los europeos.

A finales de 2004, la Unión Europea tendrá 10 nuevos miembros, habrá elegido un nuevo Parlamento Europeo -dotado de mayores poderes- y tendrá una nueva Comisión -más numerosa- que pondrá a prueba su eficacia ante las importantes reformas que deberá acometer en las políticas comunes de la Unión.



Pero, sobre todo, los europeos habrán, quizá, adoptado su primera Constitución, que será clave para dar sentido político a la gran Europa, para acercarla al corazón de los europeos y para hacer oír su voz en el mundo.

Nada está escrito, salvo la historia del éxito que hasta ahora ha sido el proyecto europeo. Un proyecto que ha pacificado el continente, integrado su economía y ayudado a recuperar el retraso de los que, como nosotros, cogimos el tren en marcha.

Con este libro hemos querido explicar en que consistió la experiencia de la Convención, vivida por dentro.

Algunas de las cosas que contamos son como la espuma de unos días intensos y no sobrevivirán al paso del tiempo. Otras tienen la importancia de los acontecimientos que inflexionan el rumbo de la historia y bueno es conocer como se gestaron o no se pudieron, todavía, conseguir.

Con él también queremos expresar nuestra gratitud a mucha gente.

Primero, a los que nos dieron su confianza para haber podido estar ahí.

A los responsables gubernamentales, europarlamentarios, diputados y senadores del Partido Popular -Gabriel Cisneros Laborda, Alfonso Dastis, Íñigo Méndez de Vigo y Montojo, Alejandro Muñoz Alonso y Ana Palacio- con los que hemos compartido, a veces desde la discrepancia, una enriquecedora experiencia personal.

Y a todos los que nos han ayudado en nuestro trabajo.

A las compañeras y los compañeros del grupo de trabajo sobre Europa -y de la secretaría- del Comité Federal del PSOE, del Grupo Parlamentario Socialista y de



la Delegación Socialista española en el Parlamento Europeo, cuyos conocimientos y reflexiones nos fueron imprescindibles.

Por supuesto, a los servicios técnicos y administrativos del Parlamento Europeo, del Grupo Parlamentario y del Partido Socialista en Madrid y en Bruselas.

A todos los funcionarios de las Cortes, desde los que nos han organizado los viajes por media Europa hasta los letrados y letradas que han peregrinado con nosotros por aeropuertos, por pasillos y por autopistas de la información digital.

Al Real Instituto Elcano, que puso a nuestra disposición los medios materiales y humanos que nos salvaron de perecer desbordados por la avalancha de información que la Convención producía.

A las universidades y centros de interés europeo que nos han ayudado con sus aportaciones, especialmente al grupo de apoyo organizado por el CEU San Pablo.

A los periodistas y los medios de comunicación que han informado sobre el desarrollo de la Convención Europea.

A la profesora de Derecho Comunitario de la Universidad Autónoma de Madrid, Carmen Martínez Capdevilla, que ha preparado centenares de enmiendas en tiempos récord.

Y finalmente, pero no en último lugar, a dos colaboradores inapreciables sin los cuales nada hubiera sido posible.

A Ramón Suárez -asistente que el Real Instituto Elcano puso a nuestra disposición durante toda la Convención y que actualmente sigue el nacimiento de esta Constitución como asistente en el Parlamento Europeo- cuyos conocimientos de



política europea, informática e idiomas fueron imprescindibles durante la Convención y para la edición de este libro.

Y a María Paz Gómez, la asistente parlamentaria de Josep Borrell como Presidente de la Comisión Mixta Congreso-Senado para la Unión Europea, por su infinita paciencia y habilidad con el teléfono, el ordenador, los documentos, los horarios y... las personas.



I. ¿LA CONVENCIÓN PARA QUÉ?

En la Declaración número 23 del Tratado de Niza, relativa al futuro de la Unión, los Jefes de Estado y de Gobierno reafirmaban que sus decisiones eran correctas y, a la vez, reconocían sus limitaciones. En otras palabras, reivindicaban el aprobado pero hacían un limitado propósito de enmienda para el futuro.

Intentemos explicar esta esquizofrénica actitud.

1. LA RESACA DE NIZA

En el primer punto de dicha Declaración, la Conferencia Intergubernamental (CIG) consideraba que en Niza se habían llevado a cabo "importantes reformas" y que lo acordado podía ser calificado de "éxito", a efectos de los arreglos institucionales que posibilitaban *formalmente* la ampliación.

De esa forma, los Gobiernos europeos creían haber satisfecho los deberes que se impusieron en Amsterdam, resolviendo los flecos que quedaron pendientes en ese Tratado.



Pero ellos, mejor que nadie, sabían que las decisiones adoptadas eran muy de mínimos, incluso en el nivel institucional básico requerido por la ampliación.

Tanto lo eran que el Parlamento Europeo, en su Resolución del 31 de mayo de 2001, tuvo que "lamentar profundamente que el Tratado de Niza sólo haya dado una respuesta tímida y en algunos casos insuficiente a los asuntos de la agenda, ya de por sí reducida, de la CIG".

A lo que añadió, sin andarse con paños calientes, "que siempre ha citado dos criterios como medida del éxito de la Conferencia Intergubernamental sobre las reformas institucionales: la plena garantía de la capacidad de actuación de una Unión ampliada y una reducción significativa del déficit democrático; y ninguno de estos objetivos se alcanzó en Niza".

También sabían que el fracaso de la CIG con la que se cerró la Presidencia francesa tendría consecuencias inmediatas.

¿Cuáles fueron esas consecuencias?

Primera, la necesidad de volver a convocar un proceso de reformas en profundidad, que permitiera a la Unión responder a los retos de su futuro, agudizados por un proceso de globalización acelerado, una situación internacional cada vez más inestable y una crisis económica creciente.

Segunda, la demostración de que la agenda de ese proceso no podría limitarse a seguir introduciendo retoques, más o menos importantes, en los Tratados, sino que tendría que ser sensiblemente más ambiciosa.

Y, tercera, evidenciar las limitaciones de la CIG como único procedimiento para las reformas de la Unión porque, de nuevo en palabras del Parlamento Europeo,



"la preparación y las negociaciones del Tratado de Niza, como ya ocurrió anteriormente con el Tratado de Amsterdam, 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 aneja al Acta final del Tratado".

Sin embargo, los Gobiernos trataron de diseñar en esa Declaración un proceso pos-Niza controlado en las formas y limitado en el contenido.

Así quedó reflejado al señalar que "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 el conjunto de la opinión pública, tales como los círculos políticos, económicos y universitarios, los representantes de la sociedad civil, etc. Se asociará a los Estados candidatos según modalidades por definir".

A lo que se añadía: "La Conferencia acuerda que, una vez terminado ese 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".

En otras palabras, los responsables políticos del fracaso de Niza hacían oídos sordos al canto del cisne de la CIG como único procedimiento de revisión de los Tratados y solo planteaban una discusión política no estructurada y sin consecuencias vinculantes, en la que los representantes parlamentarios y las instituciones centrales de la UE, como la Comisión, jugaran un papel igual al de otras entidades muy respetables, pero no representativas del conjunto de la sociedad.



Además, restringían la agenda del debate a, "en particular", cuatro puntos:

- una delimitación más precisa de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros, que respetase el principio de subsidiariedad;
- el estatuto de la Carta de Derechos Fundamentales 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; y
- la función de los Parlamentos nacionales en la arquitectura europea.

Es decir, si antes la cuestión eran los flecos (*left-overs*) de Amsterdam, ahora se trataba de ocuparse de las resacas (*hangovers*) de Niza.

Ese temario era a todas luces insuficiente, parcial y entrañaba riesgos.

Insuficiente porque dejaba explícitamente fuera del orden del día los asuntos institucionales en su sentido más profundamente político, cuando dichos temas solo habían sido contemplados en Niza a efectos de redistribuir los votos en el Consejo, los escaños en el Parlamento Europeo y los asientos en la Comisión.

Se evitaba plantear con carácter global la auténtica división de poderes en la Unión, a partir de la doble legitimidad proveniente de los ciudadanos y de los Estados, o rediseñar las instituciones para hacerlas más representativas, transparentes y eficaces. Ni tampoco se cuestionaban los procedimientos de decisión con los que corregir el déficit democrático de la Unión.



Insuficiente también porque se limitaba a citar la Carta de Derechos sin pronunciarse explícitamente por sacarla del limbo de su proclamación, efectuada en Niza, eso sí, solemnemente, y darle carácter jurídicamente vinculante.

Parcial, porque se centraba en la gestión del principio de subsidiariedad, pero no en un contexto general de extensión y fortalecimiento de las políticas comunitarias.

Y, en fin, entrañaba riesgos porque abordar la delimitación de las competencias comunitarias y el papel de los Parlamentos nacionales, sin entrar globalmente en las consideraciones que acabamos de exponer, podría provocar un cortocircuito re-nacionalizador en el proceso de construcción europea. Y no faltaba quien estaba dispuesto a juntar esos dos cables eléctricos para producirlo.

2. LA EMERGENCIA DE LA IDEA DE UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA

Con todo, lo más decepcionante de las resacas de Niza, lo que daba un sentido esencialmente negativo a su Declaración, era que se hablara de simplificar los Tratados sin cambiar su significado.

Con ello, los Gobiernos rechazaban abrir un verdadero proceso constitucional y pretendían trabajar a Derecho constante, es decir, "cambiar todo para que nada cambie" o, dicho de otra manera, simplificar todo para que nada avance.

Es particularmente significativo que en la Declaración de Niza no se hiciera ninguna mención a dos términos que en esos momentos eran verdaderos tabúes en los pasillos del Consejo: Convención y Constitución.



De haberse cumplido esas previsiones, tras un debate ni estructurado ni institucional, se hubiera llegado a una nueva y clásica CIG que, quizá y sin más, hubiera parido un ratón.

Y ese ratón no habría estado a la altura de la ampliación a doce nuevos países miembros, del euro como instrumento de política económica, de una situación internacional marcada por la guerra en Irak y de la inestabilidad -valga la redundancia- del Pacto de Estabilidad.

Evidentemente, los gobiernos, las instituciones, los sectores políticos y la opinión pública más europeístas no iban a permanecer pasivos ante esa perspectiva.

El reto era claro y, a la vez, complejo. Se trataba de conseguir, utilizando el sólido argumento del fracaso de la Cumbre y el Tratado de Niza, el certificado formal de que varias cosas habían terminado su ciclo vital:

- el protagonismo exclusivo de los gobiernos a la hora de definir el futuro de la Unión;
- el llamado método funcionalista;
- el procedimiento encarnado por la Conferencia Intergubernamental; y
- las agendas de discusión y decisión minimalistas.

A partir de ahí, se podía dar paso a una nueva perspectiva europea en la que el protagonismo fuera compartido por los gobiernos nacionales, los representantes políticos elegidos directamente en las urnas (parlamentarios europeos y nacionales), la Comisión y, por supuesto, la sociedad civil.



En resumen: el objetivo consistía en que la de Niza fuera la última CIG a palo seco y que lo allí acordado representara el último Tratado de la Unión, entendido, en términos políticos, como un mero acuerdo intergubernamental.

En ese sentido, la pregunta "¿después de Niza, qué?" encontraba una respuesta nítida: convertir el proceso de reflexión contemplado en su Declaración 23 en un verdadero proceso constituyente para la UE.

Obviamente, los dos pivotes de ese proceso eran una Convención -inspirada en la que había elaborado la Carta de Derechos Fundamentales- encargada de redactar una Constitución Europea, a la que la siguiente CIG daría efectividad jurídica.

Ello implicaba sobrepasar los límites de la Declaración 23 del Tratado de Niza, tanto en el método como en el contenido, dando un salto cualitativo y cuantitativo hacia adelante en el proceso de construcción europea. Pero la experiencia histórica, desde Versalles y Filadelfia, enseña que las Convenciones solo tienen éxito cuando van más allá del mandato que les asignan quienes las crean.

De esta forma, el año 2001 se convirtió en un año para el debate, tal y como pidió la Cumbre de Niza, pero principalmente para la reivindicación, para la movilización, para la presión sobre los gobiernos y las dos Presidencias semestrales consecutivas: la sueca y la belga.

3. LAS RETICENCIAS Y LOS ENTUSIASMOS

Al Parlamento Europeo le corresponde la primera y principal responsabilidad en demandar una Convención y una Constitución. En su resolución de mayo de 2001, citada anteriormente, reclamaba:

- que "se convoque una Convención constituida por miembros de los Parlamentos nacionales, del Parlamento Europeo, de la Comisión y de los



gobiernos, con el encargo de presentar a la Conferencia Intergubernamental una propuesta constitucional que deberá servir de base para los trabajos de la Conferencia Intergubernamental";

- que "las cuatro cuestiones citadas en la Declaración 23 no son exclusivas y un debate sobre el futuro de Europa no puede ser limitado";
- que "se manifiesta favorable a la convocatoria de la CIG para el segundo semestre de 2003, de manera que el nuevo tratado pueda aprobarse en diciembre del mismo año, para que en 2004 las elecciones europeas puedan constituir un impulso democrático al proceso de integración europea".

Con el paso del tiempo, los objetivos esenciales de la Eurocámara han sido satisfechos. Pero es bueno señalar que entonces hubo que superar las reticencias de algunos sectores, procedentes tanto de la derecha como de la izquierda y de partidos en el gobierno y en la oposición.

En ello jugaron un papel crucial la Comisión de Asuntos Constitucionales y el Intergrupo Constitución Europea, compuesto transversalmente por federalistas de todos los países y de todas las principales familias políticas.

Todavía en otoño de 2001, cuando la Cumbre de Laeken estaba cercana, el Parlamento Europeo aprobó una nueva resolución entrando de lleno en su propuesta de Convención y de temario constitucional.

Leer ese texto permite constatar que la Cámara lideró realmente la puesta en marcha del proceso constituyente. Así, entre otras cuestiones, se demandaba:

- en cuanto al método: que la Convención reflejara en su composición el pluralismo político e institucional en similares términos a los establecidos para la



Convención que abordó la Carta de Derechos, que los Estados candidatos participaran como observadores, que en igual calidad se invitara al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, que sus trabajos estuvieran dirigidos por una Presidencia interinstitucional y que mantuviera un diálogo estructurado con la sociedad civil;

- en cuanto al mandato y al calendario: que adoptase por consenso de sus cuatro componentes una propuesta global a entregar a la Presidencia griega en el primer semestre de 2003 y en la que se basaran los trabajos de la CIG, que debería comenzar al inicio del segundo semestre de 2003;
- en cuanto al orden del día: que los cuatro temas de la Declaración 23 se superaran, englobándolos en una consolidación y profundización de las instituciones y las políticas de la Unión.

El Parlamento Europeo consiguió prácticamente todos sus objetivos centrales, excepto uno: que el Presidente de la Convención fuera elegido por ella misma.

La presión contó también con el concurso activo, aunque más moderado, de la Comisión Europea y de algunos gobiernos nacionales, conscientes de que seguir el camino de Niza conduciría a un retroceso relativo en el proceso de construcción europea y de que era el momento oportuno para hacer coincidir moneda única, ampliación y proceso constituyente.

Todo ello sin olvidar el papel jugado por la sociedad civil en la misma dirección, incluyendo en ese concepto a la Confederación Europea de Sindicatos, las organizaciones no gubernamentales, el movimiento federalista, las cátedras de temas europeos de las universidades y destacados medios de comunicación escrita de los grandes países de la Unión.



Además, el prestigio alcanzado por la Convención de la Carta de Derechos Fundamentales fue decisivo para reforzar la demanda de que se aplicara igual método a la elaboración de una Constitución Europea.

4. EN LAEKEN SE SUPERA A NIZA

La Presidencia sueca terminó sin un pronunciamiento claro sobre las demandas del Parlamento Europeo, lo que ya era positivo, teniendo en cuenta las reticencias de ese país a los avances federalizantes. Pero la situación dio un giro de 180 grados con la Presidencia semestral belga.

El Gobierno de Bruselas, de fuertes convicciones europeístas, con el consenso de las fuerzas políticas nacionales y el apoyo de la opinión pública, apostó por superar la Declaración del Tratado de Niza y promover la convocatoria de la Convención para elaborar una propuesta constitucional.

Como consecuencia, la Cumbre de Laeken, celebrada en diciembre de 2001, aprobó una Declaración sobre el Futuro de la Unión Europea que figuró como Anexo I a las Conclusiones de la Presidencia.

Ese texto evidenciaba que la atmósfera política en el proceso de construcción europea había cambiado sensiblemente, pasando de constatar el fracaso de Niza a afrontar una reforma en profundidad de la Unión.

De hecho, en Laeken -a pesar de algunos, que luego han demostrado sobradamente que se vieron arrastrados contra su voluntad por la dinámica general- se abrió una perspectiva constitucional. O un proceso constituyente si se quiere, pues el término Constitución dejó de ser oficialmente un tabú, cuando hacía poco despertaba todo tipo de reacciones alérgicas, entre las que la más benévola era la sonrisa irónica frente a proyectos utópicos o infantiles.



Laeken superó a Niza en dos elementos positivos fundamentales:

- las preguntas sobre el futuro de Europa que contenía (alrededor de 65) abordaban en conjunto un temario mucho más amplio que los cuatro asuntos incluidos en la Declaración de Niza; y
- el método establecido para preparar la futura reforma daba a la Convención un papel fundamental.

Pero la Declaración de Laeken tenía también sus sombras, entre las que pueden destacarse las siguientes:

- el índice de preguntas era sobre todo de índole institucional, dejando en segundo plano las políticas y los medios para llevarlas a cabo;
- se imponía el "dedazo" del Consejo para designar al Presidente y los Vicepresidentes de la Convención, en la que, además, la presencia del Parlamento Europeo se reducía al 14%, desde el 26% de la Convención que elaboró la Carta de Derechos; y
- el documento final de la Convención no recibía la calificación de propuesta única y coherente como base de trabajo para la CIG.

5. EL MANDATO DE LAEKEN

En todo caso, las tornas habían cambiado y el pistoletazo de salida estaba dado.

Los argumentos y las cuestiones que se planteaban en los capítulos y los apartados de la Declaración de Laeken -titulados "Europa en una encrucijada", "El reto



democrático europeo", "El nuevo papel de Europa en un entorno mundializado", "Las expectativas del ciudadano europeo", "Los retos y reformas en una Unión renovada", "Un mejor reparto y definición de las competencias de la Unión Europea", "La simplificación de los instrumentos de la Unión", "Más democracia, transparencia y eficacia en la Unión Europea" y "El camino hacia una Constitución para los ciudadanos europeos"- constituían la base suficiente para poner en marcha la elaboración de una Carta Magna comunitaria.

Quizás todas las preguntas de Laeken se resumían en este párrafo de la Declaración: "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?"

Conviene detenerse a analizar ese texto. En él no se afirma que todo el proceso deba conducir necesariamente a la elaboración de una Constitución Europea, asunto que se plantea solo en condicional y para un futuro indeterminado. Obviamente, era el resultado de un tira y afloja entre aquellos gobiernos que no querían ni oír hablar del tema y los que apoyaban tal perspectiva.

En consecuencia, la Declaración de Laeken no abre formalmente un proceso constituyente ni convoca una Convención constitucional. De hecho, señala que ésta deberá examinar las cuestiones esenciales que plantea el futuro desarrollo de la Unión e investigar las distintas respuestas posibles para garantizar una preparación lo más amplia y transparente de la próxima CIG.

Añadiendo, por si cabía alguna duda, que la Convención debía elaborar un documento final que podría comprender bien diferentes opciones, precisando el apoyo que hubieren recibido, bien recomendaciones en caso de consenso.



Por contraposición -toma y daca obliga-, señala 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 CIG, que adoptará las soluciones definitivas".

Obviamente, tales decisiones, resultado de equilibrios políticos y nacionales, limitaban la autonomía de la Convención y con ellas los gobiernos buscaban controlar sus trabajos, lo que con el tiempo se iría matizando.

6. EL CONSEJO NOMBRA AL PRESIDENTE

Asimismo, la Cumbre de Laeken nombró Presidente de la Convención a Valery Giscard d'Estaing y Vicepresidentes a Giuliano Amato y Jean-Luc Dehaene, ex Presidentes de los Gobiernos italiano y belga respectivamente, y fijó la composición de la Convención y de su *Presidium*.

Giscard d'Estaing había hecho en los meses precedentes una abierta campaña pública para su nombramiento. Los diputados europeos recuerdan su irrupción, un tanto extemporánea, como experto ante la Comisión de Asuntos Constitucionales. A su favor jugaron su trayectoria europeísta, su calidad de antiguo Presidente de la República Francesa y que no se le conocieran aspiraciones futuras de carácter políticamente competitivo.

Jacques Chirac, en vísperas de unas elecciones presidenciales en las que su presencia podía resultarle incómoda, apostó fuerte por él. Y otros posibles nombres barajados, entre ellos Jacques Delors, no mostraron un especial interés, quizá convencidos de que la Convención terminaría en agua de borrajas.

Giscard debió pensar lo contrario y, en parte gracias a su figura, acertó.



En cuanto a los Vicepresidentes, Dehaene y Amato reunían dos características: haber sido primeros ministros y pertenecer, respectivamente, a las dos grandes familias políticas de la Unión, la popular y la socialista.

Así se escribieron en Laeken las primeras líneas de una historia que terminó yendo más allá de lo previsto por sus propios derroteros, bastante distintos de los que los Jefes de Estado y de Gobierno habían querido o imaginado.

Pero, afortunadamente, en el punto de partida ya empezaba a estar claro que se ponía en marcha un proceso que terminaría concluyendo en una Constitución Europea.



II. EL MÉTODO DE LA CONVENCION

1. COMPOSICIÓN

En Laeken se define a quienes compondrán la Convención como "las principales partes participantes en el debate sobre el futuro de la Unión". Evidentemente, el Consejo Europeo no estaba dando inicio a un proceso formalmente constituyente y, en consecuencia, no invitó a gestionarlo a las instituciones representativas en sentido estricto.

Sin embargo, dejó establecidas con todo detalle algunas cuestiones que consideraba clave para el desarrollo de la Convención. Tanto, que la lectura de la Declaración de Laeken deja entrever el temor de muchos gobiernos a que las cosas terminaran yéndoseles de las manos. Y, a la vista de los resultados finales, no les faltaba razón.

Como decíamos en el capítulo anterior, el Consejo Europeo nombró a Giscard Presidente de la Convención y Vicepresidentes a Amato y Dehaene, hurtando a la misma la capacidad de elegir a quienes debían asumir tales responsabilidades. Ni



siquiera se abrió la posibilidad de que la Convención ratificara, aunque fuera formalmente, tal terna como propuesta.

Igualmente, sustrae a la Convención la capacidad de designar quién va a dirigirla colectivamente y, así, estipula que su *Presidium* -término tan ajeno al español como a casi todas las lenguas oficiales de la Unión- estará compuesto por aquellos tres más otros nueve miembros: los representantes de los gobiernos que asuman la Presidencia semestral del Consejo (España, Dinamarca y Grecia, sucesivamente), dos representantes de los Parlamentos nacionales, dos del Parlamento Europeo y dos de la Comisión.

Es significativo que, en un órgano de doce miembros, solo cuatro sean representantes parlamentarios, mientras que tres provienen de los gobiernos y dos de la Comisión, en este último caso, el 100% de sus representantes en la Convención.

En cuanto a su composición global, la Cumbre de Laeken reduce la presencia del Parlamento Europeo de forma contundente: además del Presidente y de los Vicepresidentes, la formarán quince representantes de los Jefes de Estado y de Gobierno (uno por país), treinta parlamentarios nacionales (dos por Estado), dos representantes de la Comisión y dieciséis de la Eurocámara. Si se añaden los representantes de los países candidatos, en las mismas condiciones que los socios comunitarios, su composición global fue:

- Presidente y vicepresidentes: 3;
- representantes gubernamentales: 28;
- parlamentarios nacionales: 56;
- parlamentarios europeos: 16;
- comisarios: 2.



Lo que hace un total de 105 miembros titulares, de los que solo un 17% serán eurodiputados, cuando el Parlamento Europeo había reclamado contar al menos con una cantidad de representantes igual al número de parlamentarios nacionales de los estados miembros.

El Consejo Europeo señala que los miembros de la Convención solo podrán ser reemplazados por sus suplentes en caso de ausencia, lo que desatará una de las primeras y más duras polémicas reglamentarias y políticas, sobre la que volveremos más tarde.

En todo caso, agregando titulares y suplentes de Estados miembros y países candidatos, la Convención suma 207 miembros.

Únicamente el 17% de los miembros de la Convención fueron mujeres, algo completamente lamentable desde el punto de vista del equilibrio de género. A lo que vino a añadirse, en igual sentido, que solo una mujer fuera miembro del *Presidium*.

La responsabilidad por estos hechos no puede compartirse a partes iguales. Valga decir, por ejemplo, que la Delegación del Grupo Socialista del Parlamento Europeo en la Convención estuvo compuesta por 6 mujeres y 4 hombres.

A esos convencionados hay que añadir los observadores: tres representantes del Comité Económico y Social, tres de los interlocutores sociales europeos (entre ellos, la Confederación Europea de Sindicatos y la UNICE), seis del Comité de las Regiones y, finalmente, el Defensor del Pueblo Europeo.

2. LOS CONVENCIONADOS ESPAÑOLES

Habida cuenta de que la Historia de España no registra una Convención ni nada parecido, ¿cómo llamar en castellano a sus miembros? ¿Convencionados, convencionales o convencionistas? ¿Cuál es la palabra correcta? Nos hemos inclinado



por convencionales, que guarda una relación más directa con el término diputados y que ha sido la acepción más utilizada. Pero, políticamente, en nuestra opinión, la solución sería mucho más sencilla. Basta preguntarse qué hicieron/hicimos los miembros de la Convención: redactar un proyecto de Constitución. Por lo tanto, su denominación debería ser la de constituyentes.

Sin embargo, no habiendo cuajado esa forma de llamarnos, citemos quienes fuimos los ocho convencionales españoles:

- dos por el gobierno: Ana Palacio y Alfonso Dastis, Secretario general de Asuntos Europeos, que se alternaron como miembros del *Presidium* después del nombramiento de aquella como Ministra de Asuntos Exteriores;
- cuatro por las Cortes Generales: los diputados Josep Borrell (PSC-PSOE), Presidente de la Comisión Mixta Congreso-Senado para la Unión Europea, Gabriel Cisneros (PP), uno de los *padres* de la Constitución española, y sus suplentes, el diputado Diego López Garrido (PSOE) y el senador Alejandro Muñoz Alonso (PP);
- dos por el Parlamento Europeo: Íñigo Méndez de Vigo (PP), miembro del *Presidium*, y Carlos Carnero (PSOE).

Además, Eduardo Zaplana y, tras su marcha, Ramón Valcárcel fueron observadores del Comité de las Regiones.

3. NORMAS DE FUNCIONAMIENTO

En Laeken también se estableció que la Convención se reuniría en Bruselas, a partir del 1 de marzo de 2002 y durante un año, momento en el que su Presidente presentaría sus trabajos al Consejo Europeo -que recibiría sucesivos



informes de etapa-, y que sus trabajos serían públicos y se realizarían en las once lenguas oficiales de la Unión.

Más importantes son otros dos aspectos del mandato de Laeken. El primero, que las conclusiones de los debates de la Convención se recogerían en un documento final que podría incluir diferentes opciones sobre cada punto abordado, señalándose en ese caso el nivel de apoyo de cada una de ellas, o recomendaciones, en caso de consenso. Segundo, que tal texto serviría de punto de partida para la CIG, que tomaría las decisiones definitivas.

También se indica que se crearía un Foro de la Sociedad Civil.

Hemos señalado que la Convención superó ampliamente su mandato político, al no limitarse a presentar un documento de reflexión de peso ligero y adoptar, por el contrario, un proyecto de Constitución Europea. Pero también porque, desde el primer momento, estuvo claro que iba a ensanchar los límites organizativos establecidos en Laeken.

Ello se vio claramente, nada más empezar, en la adopción de su reglamento interno (llamado eufemísticamente "Nota sobre los métodos de trabajo"), que supuso la primera batalla política en su seno, ganada claramente en favor de mayor democracia, transparencia y flexibilidad, como puede comprobarse cuando se compara el proyecto presentado por el *Presidium*, muy restrictivo, y la versión que entró en vigor.

Pueden señalarse varias cuestiones que, conseguidas a través de la presión y el debate de ese Reglamento, resultarían a la postre fundamentales para el buen desarrollo de la Convención:

- a) Que se considerara a los titulares y a los suplentes miembros de la Convención en práctica igualdad de condiciones a efectos de intervenir en el



plenario, participar en los grupos de trabajo y cualquier otro tipo de reunión, presentar contribuciones escritas y mociones y recibir toda la documentación existente. De lo contrario se hubiera perdido la contribución de un centenar de personas expertas en los asuntos a debatir y, sobre todo, no se hubiera tenido en cuenta que, en realidad, los suplentes eran parte representativa de la pluralidad política de cada institución.

Así, por ejemplo, el Parlamento Europeo utilizó esa vía no en términos de suplencia personal, sino de representación política, en número suficiente, de sus grupos y nacionalidades, cuya práctica totalidad estuvo así asociada al trabajo de la Convención; lo mismo ocurrió en las delegaciones de algunos Parlamentos nacionales e, incluso, de los gobiernos sustentados en una coalición.

La inflexibilidad de Giscard fue vencida en este punto, aunque consiguiera mantener que los suplentes se sentaran separados de los titulares por una fila de asientos vacía -trinchera que, por cierto, no resistió ni el primer asalto- o la ficción de no ver, al conceder la palabra en plenario a un suplente, que su titular estaba presente en el mismo en ese momento; al final, todos firmaron la Constitución en pie de igualdad porque así la habían elaborado.

b) La posibilidad de que cualquier convencionado presentara contribuciones escritas sobre temas generales o concretos, lo que posibilitó crear una base de propuesta amplísima, con más de 4.200 textos, algo únicamente entorpecido por el hecho de que fuera materialmente imposible traducir a las once lenguas oficiales todos los documentos presentados; el conjunto de esos escritos constituye, probablemente, el fondo más amplio de pensamiento europeo que puede manejarse en estos momentos.

c) Contemplar la creación de Grupos de Trabajo de manera flexible a la luz de los debates efectuados de la Convención; dichos Grupos constituyeron



un auténtico motor de las discusiones y su listado terminó respondiendo, excepto en el caso del papel de las regiones, a las necesidades reales del debate.

d) Que las recomendaciones de la Convención se adoptarían por consenso, quedando inédito el mecanismo de señalar diversas opciones en cada asunto con el grado de apoyo obtenido; de hecho, al proyecto de Constitución solo se le añadió un voto particular redactado por los componentes euroescépticos que, en honor a la verdad, mantuvieron también un talante constructivo.

4. LOS DEBATES EN EL PLENARIO

Durante las sesiones plenarias, los convencionados hacen uso de la palabra 2 ó 3 minutos como máximo, intercalándose titulares y suplentes y buscándose una cadencia equilibrada entre países e instituciones. Esa cadencia incluye también, pero no tan claramente, el criterio de las familias políticas. Se registran entre 50 y 60 intervenciones en cada ocasión, observadores incluidos. En total, los plenarios registrarán 1.812 intervenciones, que suman 5.436 minutos.

Al principio, muchos de los discursos tuvieron un cierto carácter negativo: se leen textos escritos que bien representan declaraciones de intenciones, bien buscan fijarlas ante las respectivas opiniones públicas, pero que no se responden entre sí, no tienen en cuenta quién ha tomado la palabra antes para mantener un diálogo vivo de respuesta o cuestionamiento.

Sin embargo, el tono general empieza a cambiar pronto, cuando se entra en los temas monográficos y gracias también al mecanismo de la llamada "tarjeta azul": cada 5 ó 10 intervenciones, según la lista de oradores fijada previamente a partir de las peticiones de palabra efectuadas los días previos a la sesión plenaria, la Presidencia concede un turno de 1 minuto a aquellos convencionados que levantan un cartón azul para responder a un orador, preguntar o introducir matices en la discusión.



De esa forma, los plenarios de la Convención adquieren un verdadero formato parlamentario de tipo anglosajón, desde luego mucho más vivo que los debates monocordes y poco creativos de Parlamentos como el europeo o el español. Ello tiene una utilidad política evidente: el consenso de partida se va perfilando a lo largo de la discusión y sirve de guía para hacerse una idea cabal de cuál es la viabilidad de tal o cual propuesta.

¿Cómo se refleja el "balance de mayorías" tras un debate en pleno? No a través de votaciones, obviamente, puesto que sería imposible contraponer la capacidad representativa de, por ejemplo, un Comisario con la de un representante del Parlamento del más pequeño de los Estados miembros, sino a través del "consenso".

Pero, ¿quién y cómo aprecia el consenso después de escuchar multitud de intervenciones en varios idiomas? Esa difícil función, inevitablemente teñida de subjetividad, la ejercería el Presidente en los resúmenes orales que cerraban la sesión. Ello hizo acuñar el latiguillo irónico de "*le consensus c'est moi*", en referencia a las actitudes un tanto monárquicas que se atribuían a Giscard cuando era... Presidente de la Republica Francesa.

Posteriormente, el consenso se recogía por escrito, a través de las notas de síntesis que llegaban días más tarde, que no se limitan a tomar acta de lo sucedido, sino a interpretarlo políticamente, correspondiendo su confección de base a la Secretaría, lo que a veces generó críticas a interpretaciones cuyo sesgo se atribuía al Secretario General, el británico John Kerr.

5. LOS GRUPOS DE TRABAJO

En un primer momento, el *Presidium* mantuvo una actitud restrictiva en cuanto al número y temario de los Grupos de Trabajo. De hecho, en la sesión plenaria de



mayo de 2002 propone establecer únicamente seis grupos. Es en el plenario de julio cuando alarga la lista a otros cuatro.

Y sólo bajo una fuerte presión de los convencionados socialistas, la CES y las ONGs -que llegaron incluso a promover conjuntamente una recogida de firmas universal-, al constatar la falta de avances en el Grupo de Gobierno Económico, el *Presidium* admitió, tras un debate en pleno, crear el Grupo de Trabajo sobre la Europa Social, con una escasa vida de dos meses de trabajo. Ni que decir tiene que el Gobierno español no estuvo entre los entusiastas de esa decisión, aunque terminara asumiendo una postura favorable.

Sin embargo, hubo dos grupos de trabajo que fue imposible crear:

- El dedicado al papel de las regiones, porque una heterogénea coalición del "NO" se puso en marcha, incluyendo al Gobierno español; ese tema se abordó directamente en pleno, con la ayuda de un documento de ruta preparado por la Secretaría de la Convención.
- El relativo a las instituciones, que también se abordó directamente en plenario, demasiado tarde al parecer de muchos, aunque al menos inmediatamente antes de comenzar la discusión del texto articulado del proyecto de Constitución Europea. Por cierto que Giscard no se privó de dar un golpe teatral al filtrar en junio su propuesta de instituciones a la prensa antes de presentarla al propio *Presidium*, provocando una tormenta de arena que, esta vez sí, ayudó a avanzar más que a retroceder.

Los Grupos de Trabajo estuvieron encabezados por un miembro del *Presidium* y constituidos por aquellos convencionados que manifestaron al mismo su interés en participar, tras una criba que trató de equilibrar componentes y nacionalidades.



Sus procedimientos fueron similares: una vez aprobado el documento de conclusiones, este se expuso ante el plenario, que lo debatía, sin aprobarlo o rechazarlo, por lo que el grado de acuerdo o desacuerdo en torno al mismo quedó reflejado en la interpretación de resumen que efectuaba al final de cada sesión el Presidente de la Convención.

Las conclusiones de los Grupos sirvieron, en buena medida, para que el *Presidium* formulase en su momento las propuestas de articulado del proyecto de Constitución. Y decimos en buena medida porque en diversas ocasiones relevantes dicho órgano no las tuvo ni remotamente en cuenta a tal efecto.

Los Grupos recibieron un mandato de principio del *Presidium*, para centrar sus debates, pero, como era de esperar, quedó ampliamente superado en la práctica de muchos de ellos.

Los Grupos de Trabajo fueron los siguientes:

- I. Subsidiariedad,
- II. Carta de Derechos Fundamentales,
- III. Personalidad Jurídica,
- IV. Parlamentos Nacionales,
- V. Competencias Complementarias,
- VI. Gobierno Económico,
- VII. Acción Exterior,
- VIII. Defensa,
- IX. Simplificación,
- X. Seguridad y Justicia, y
- XI. Europa Social.



Obsérvese que en los cinco primeros Grupos se encuentran incluidos los temas que figuraban en la Declaración 23 del Tratado de Niza, mientras que el conjunto cubre el abanico de cuestiones planteadas por la Declaración de Laeken.

A estos Grupos de Trabajo se añadieron los llamados Círculos de Debate, más reducidos en su número de componentes y encargados de estudiar cuestiones especializadas, aunque de una gran importancia. Se formaron tres: sobre el Tribunal de Justicia, sobre el procedimiento presupuestario y sobre los recursos propios de la Unión. Las conclusiones obtenidas por cada uno de ellos tuvieron, ciertamente, influencia en el proyecto de articulado finalmente debatido por la Convención en sus ámbitos respectivos.

En total, los Grupos de Trabajo produjeron 6.600 documentos, y los Círculos de Reflexión 900.

6. LA TRANSPARENCIA

Si algo diferencia específicamente a la Convención de una Conferencia Intergubernamental es la transparencia, al menos en un triple sentido.

En primer lugar, la CIG reúne formalmente a Jefes de Estado y de Gobierno o a Ministros de Asuntos Exteriores, pero de hecho se trata de una negociación internacional protagonizada por diplomáticos, que actúan a través de una capacidad delegada y, por lo tanto, rinden cuentas indirecta y únicamente a través de sus responsables políticos.

Por el contrario, la Convención está formada por representantes de gobiernos e instituciones como la Comisión, pero la mayoría de sus integrantes son parlamentarios, que representan directamente al ciudadano; por lo tanto, mientras en la Conferencia Intergubernamental el diplomático trata de negociar



discretamente, en la Convención el parlamentario expresa sus propuestas de forma abierta y en nombre de sus electores, dando cuenta a los mismos y a la Cámara que le ha designado.

Ello tiene diversas consecuencias: en la CIG prima el argumento de fuerza para conseguir tal o cual objetivo, mientras que la Convención, al menos en principio, se busca el acuerdo vía el contraste de propuestas y de argumentos políticos; en la CIG el contacto con la opinión pública es considerado un peligro o una molestia, y en la Convención una necesidad; la CIG no atrae la atención de la ciudadanía, sino que disminuye el interés de la gente respecto a los asuntos europeos, al contrario de lo que se pretende con la Convención.

Los escépticos sobre el proceso constituyente europeo se aferran al hecho de que "sólo" un 30% o un 40% de la ciudadanía, según países, conoce o ha seguido el trabajo de la Convención. Pero esa cifra es muy alta -y muy mejorable, desde luego- si se la compara con el bajísimo porcentaje que representaba el número de ciudadanos que conocen o siguen las CIG.

Pero la más importante de las consecuencias es que la representación parlamentaria que prima en la Convención, su procedimiento de debate político, su apertura total a la opinión pública, son factores que han garantizado más democracia y también más eficacia que la CIG. ¿O alguien piensa seriamente que una Conferencia Intergubernamental hubiera sido capaz de elaborar un proyecto de Constitución como este, revisando todos los Tratados?

En segundo lugar, todas las sesiones plenarias de la Convención y de sus Grupos de Trabajo han sido públicos y todos los textos manejados han estado y están a disposición de la opinión pública, como es normal en cualquier sistema parlamentario.



En ese sentido, uno de los mayores aciertos de la Convención ha sido -y todavía lo es, porque seguirá disponible durante cinco años más- su página en Internet, que ha recibido más de un millón de consultas.

7. LA SOCIEDAD CIVIL

La relación con la sociedad civil ha sido una de las prioridades de la Convención, superándose incluso las previsiones establecidas en la Declaración de Laeken.

Se puso en marcha un foro de contribución en Internet (en el que se recibieron cerca de 1.200 contribuciones), se establecieron grupos de contacto con las organizaciones de la sociedad civil y se celebró una sesión plenaria con las mismas. Se convocó una Convención de Jóvenes, cuyas conclusiones representan uno de los mejores documentos producidos en el marco de este proceso constituyente europeo. En ambos casos, se echó de menos la celebración de sesiones adicionales, algo en lo que el *Presidium* jugó a la contra.

Además, muchos miembros de la Convención prestaron especial atención a la relación con la sociedad civil de sus respectivos países, como fue el caso de los convencionados socialistas españoles.

En España, en claro contraste con el escaso entusiasmo del Gobierno a la hora de informar a la opinión pública y la parálisis que sufrió el oficial Consejo para el Debate sobre el Futuro de Europa, las centrales sindicales, las organizaciones juveniles (especialmente el Consejo de la Juventud y las Juventudes Socialistas) y las ONGs del ámbito social, organizadas en una plataforma de ámbito nacional, jugaron un encomiable papel de propuesta, impulso y seguimiento. También hay que reconocer el papel jugado por foros de ámbito autonómico como los puestos en marcha en Cataluña.



Lo mismo cabe decir de las Universidades, cuyos departamentos de asuntos europeos han hecho un esfuerzo impresionante de organización de jornadas, seminarios y debates plurales, aportando un enorme caudal de reflexión y propuesta.

8. LOS ACTORES: INSTITUCIONES, PAÍSES E IDEOLOGÍAS

¿Pero quiénes fueron y cómo se agruparon colectivamente los actores de la Convención?

La cuestión es relevante porque el proyecto de Constitución Europea elaborado por la Convención es, en realidad, el resultado de la correlación de fuerzas expresada en su seno y determinada por la dialéctica establecida por tres colectivos entrecruzados: las instituciones, los países y las ideologías.

Las instituciones incluyen a gobiernos, a Parlamentos y a la Comisión Europea; por lo tanto, ejecutivos y legislativos, de ámbito nacional o comunitario, de elección directa o indirecta, de Estados miembros y de países candidatos.

En un primer momento hubo dos tipos de Gobiernos: los que habían promovido la Convención y apostaban por que culminara adoptando un proyecto constitucional (como Alemania, Francia o Bélgica) y los que venían a regañadientes y desconfiando de la Convención (Reino Unido, España, países nórdicos y buena parte de los países candidatos).

A lo largo de sus trabajos, esa división global se mantuvo: el primer grupo pisaba el acelerador y el segundo el freno, lo que no provocó que el vehículo derrapara porque quedó claro para todos que el proceso ganaba fuerza y era, sencillamente, imparable.



De ahí que fuera creciendo el número de ministros de Exteriores que iban aterrizando en la Convención, lo que daba más interés a sus debates y más fuerza a sus consensos frente a la Conferencia Intergubernamental. Los titulares de Exteriores o similares de Alemania, Francia, Bélgica, Italia, Reino Unido, España o Grecia, por ejemplo, se convirtieron en habituales asistentes.

A la hora de las conclusiones, y con todos los matices que se desee, los gobiernos se movieron en la Convención formando dos coaliciones: una de propuesta y otra de reticencia, la primera encabezada por Alemania y Francia y la segunda por el Reino Unido y España, coincidentes en el tiempo, además, con la división establecida en torno a la guerra en Irak.

En el segundo caso, los mensajes se centraban en, por un lado, reducir al máximo los avances en algunos temas (Carta de Derechos Fundamentales, la Europa Social, armonización fiscal, instituciones) y, por otro, relativizar la importancia de la Convención y amenazar con la última palabra en la Conferencia Intergubernamental.

Cabe reconocer, sin embargo, una diferencia entre Londres y Madrid a la hora de aplicar esa estrategia: la persistencia del Reino Unido en tratar de convencer en el debate y arrastrar todo consenso a la baja, frente a la inflexibilidad declarativa de España, que tuvo su punto culminante en el discurso de doña Ana Palacio en la sesión que adoptó el proyecto de Constitución.

Durante una sesión solemne en la que el grado de satisfacción era casi unánime, la frase de Ana Palacio cayó como una losa: "Porque Europa es una unión de Estados y porque yo soy ministra de Asuntos Exteriores de España, no puedo excluir de estas palabras la constatación de que el Gobierno de España tiene una *reserva fundamental* respecto a la propuesta institucional del texto que Usted, señor Presidente, presentará a la Cumbre de Salónica".



Por su parte, los parlamentarios miembros de la Convención funcionaron en dos colegios separados durante casi todo su desarrollo, excepto en la etapa final, algo que resultaría decisivo, como vamos a explicar.

En primer lugar, los representantes de los Parlamentos nacionales formaban un conjunto no homogéneo que se reunía como tal únicamente durante un par de horas antes de que comenzara cada sesión plenaria a fin de intercambiar puntos de vista. Ni adoptaban estrategias compartidas ni presentaban propuestas comunes.

Por el contrario, los eurodiputados conformaban una Delegación única, que contaba con pronunciamientos de la Cámara sobre todos los temas a abordar en la Convención, se reunía con carácter semanal, estaba representada homogéneamente en el *Presidium*, se distribuía de manera coherente en los Grupos de Trabajo, los Círculos de Debate y la lista de oradores para el pleno y, por si fuera poco, contaban, en términos de recursos humanos y técnicos, con todo el apoyo del Parlamento Europeo (donde residía la Convención), los correspondientes Grupos Parlamentarios y sus propios despachos individuales.

La Delegación del Parlamento Europeo representó el componente colectivo más activo y europeísta (salvando excepciones particulares) de la Convención, sin duda alguna.

El hecho de que los parlamentarios nacionales y europeos fueran capaces de formar un frente común en los últimos momentos de la Convención, cuando esta derivaba hacia una CIG *avant-la-lettre*, formulando propuestas avanzadas sobre los asuntos clave, significó un factor fundamental para la buena conclusión de la misma, en el que se apoyó Giscard, aunque quizá demasiado tarde.

En ese sentido, el texto conjunto de los parlamentarios presentado en la última sesión antes de la Cumbre de Salónica, señalando los puntos esenciales sobre los



que no se podía dar marcha atrás, significó un elemento fundamental para garantizar el éxito de los trabajos finales de la Convención.

Finalmente, los representantes de la Comisión Europea -los comisarios Michel Barnier y Antonio Vitorino- jugaron durante toda la Convención un relevante papel *propositivo* y de apoyo a las tesis más europeístas, que alcanzó su punto culminante con la presentación del llamado "Proyecto Penélope", una aproximación global a una posible Constitución Europea, lo cual provocó un ácido encontronazo entre Romano Prodi y Giscard. Este documento fue una contribución "personal" de ambos comisarios y no reflejaba la opinión de la Comisión.

Las ideologías, en forma de familias políticas, han recorrido transversalmente la representación por países e instituciones en la Convención.

En términos numéricos, los convencionados pertenecían a dos familias mayoritarias: popular y socialista, seguidas a gran distancia por la liberal y, mucho más lejos aún, por la verde y la comunista.

Tanto el Partido Popular Europeo (PPE) como el Partido Socialista Europeo (PSE) llevaron a cabo una importante labor de coordinación de sus miembros -por otra parte inédita en su amplitud, en sus componentes y en su articulación- que con toda seguridad ha reforzado las estructuras de las fuerzas políticas europeas.

Hay que tener en cuenta que cuando uno se sentaba a discutir con sus correligionarios políticos lo hacía con representantes de Gobiernos, de los Parlamentos nacionales y Europeo, de la Comisión, con observadores del CES y del Comité de las Regiones, en un ejercicio de reflexión en profundidad desconocido hasta la fecha para tratar de elaborar propuestas concretas a cada uno de los interrogantes que serían abordados al día siguiente, o en un par de meses, pero siempre destinados a terminar imprimiéndose negro sobre blanco.



Por eso, el PPE y el PSE han existido por primera vez como formaciones reales, obligadas a buscar consensos internos sobre asuntos terrenales. Y han salido bastante airosos del envite.

Pero también es cierto que en la Convención se echó en falta que el *Presidium* reconociera la realidad de las familias políticas, que éstas se hicieran valer como tales y que entre ellas hubiera un diálogo encaminado a presentar alternativas a los temas debatidos. Este proceso no se produjo con la intensidad suficiente y solo existió a última hora.

Conviene asimismo enfatizar que, probablemente para mal, el factor nacional pesó más en los convencionados procedentes de los gobiernos que el factor ideológico, como seguramente ocurriera también en el caso de algunos parlamentarios nacionales, pero no así en cuanto a los eurodiputados, que actuaron sobre la base de su orientación política como factor primordial.

9. EL PRESIDENTE Y EL *PRESIDIUM*

El nombramiento de Giscard como Presidente de la Convención no recibió aplausos atronadores. Su trayectoria europea y europeísta era innegable, pero su talante personal creaba cierta desconfianza. Sin embargo, puede afirmarse que Giscard fue un buen Presidente de la Convención y que probablemente el pecado conllevó la penitencia: al poner en juego su autoridad para garantizar su independencia respecto a los gobiernos, actuó excesivamente de manera presidencialista y se parapetó en exceso en el *Presidium*, manejando los tiempos de forma un tanto incomprensible.

Hizo perder demasiado tiempo en discusiones generales al comienzo, se resistió a flexibilizar el funcionamiento de la asamblea, se opuso a poner en marcha algunos Grupos de Trabajo, troceó y retrasó en exceso el debate sobre



el articulado y estuvo a punto de provocar que a la Convención le cogiera el toro del calendario.

El *Presidium* actuó a la vez como mesa de la Convención y como lugar de síntesis y búsqueda de acuerdos. En su seno se produjo una importante discusión política, reflejo de los debates plenarios, por supuesto. De hecho, actuó como *potencia constitucional*, asumiendo colectivamente el papel de lanzar la red, recolectar propuestas, hacer síntesis y evaluar consensos y disensos.

Un papel que llevó a cabo gracias a la existencia de un Secretariado interinstitucional de gran calidad, que elaboró 2.700 documentos y consiguió ordenar política y jurídicamente las propuestas efectuadas durante la Convención por sus miembros.

Así, cuando se entró en el estudio del articulado del proyecto de Constitución Europea el método funcionó, en general, de esta forma:

- el *Presidium* presentaba una propuesta de articulado;
- se llevaba a cabo un debate en pleno;
- se abría un plazo de enmiendas (fueron 6.000 las presentadas);
- el *Presidium* las evaluaba e incorporaba, si lo consideraba oportuno; y
- una nueva discusión marcaba la aprobación del texto en todos los casos.

En las últimas semanas de la Convención, el *Presidium* (o, mejor dicho, su mayoría), que había evitado reunirse por separado con las componentes y las familias políticas, trató de enmendar el error. De esa forma, Giscard y sus vicepresidentes



protagonizaron a última hora encuentros de trabajo por separado con los parlamentarios nacionales, los eurodiputados y los Gobiernos. Así, consiguió el apoyo político de los dos primeros estamentos, que resultó imprescindible para evitar el bloqueo y constatar el consenso en torno al Proyecto de Constitución Europea.

Nota: Las cifras sobre el número de intervenciones, contribuciones, documentos y enmiendas han sido tomadas en parte del libro “Pour l'Europe”, de Olivier Duhamel, publicado por Seuil.



III. CRONOLOGÍA Y ETAPAS DE LA CONVENCIÓN

1. LAS ETAPAS

La Convención dividió su trabajo en cuatro etapas, que el propio Giscard denominó de escucha, de estudio, de reflexión y de propuesta.

Durante la primera (que abarcó aproximadamente los primeros cuatro meses) se abordaron en plenario debates de carácter general, introducidos brevemente por la Presidencia de forma oral y mínimamente estructurada. En ella, los convencionados expresaban, fundamentalmente, sus modelos de Europa, sus ambiciones para el desarrollo global de la Convención y sus posiciones sobre asuntos monográficos, sobre los que luego se constituirían Grupos de Trabajo.

En la segunda, se constituyeron los Grupos de Trabajo, cuyas deliberaciones se prolongaron, aproximadamente, de julio de 2002 a febrero de 2003.

Esta segunda fase se solapa con la tercera, de forma que, sucesivamente, los plenarios de la Convención abordan temáticamente los asuntos de los Grupos de



Trabajo sobre la base de las conclusiones de éstos o incluso previamente a su creación, como motivo de proceder a la misma, tal y como fue el caso del que se dedicó a los temas sociales.

Finalmente, la Convención encara su recta final en los meses de febrero a julio de 2003 con el debate en plenario sobre el proyecto de Constitución propiamente dicho. Proyecto, por otra parte, que se recibió por partes y consecutivamente en el tiempo.

Es fundamental reseñar que el *Presidium* guardó celosamente para su control el debate sobre el articulado del proyecto de Constitución, dosificándolo en términos incluso arriesgados.

De esa forma, entregó al plenario de la Convención en octubre el "esqueleto" de un denominado Anteproyecto de Tratado Constitucional y sólo a partir de febrero nuevos artículos por tandas, casi con periodicidad mensual. Únicamente en el mes de junio llegó a contarse con un proyecto global.

¿Cuáles fueron las consecuencias de este desarrollo temporal. Seguro que las hubo buenas, como la de ir avanzando poco a poco sin provocar posiciones frontales en contra. Pero también malas: perder la perspectiva de conjunto, reducir el debate dentro y fuera de la Convención, situar a los participantes entre la espada y la pared y agotar el calendario previsto (que el Consejo Europeo de Salónica se negó en redondo a alargar), sin poder discutir más que a uña de caballo las Partes III y IV del proyecto de Constitución.

Hay quien alaba el control del tiempo por parte de Giscard y hay quien lo critica. A la vista del resultado, existen argumentos válidos en los dos sentidos. Pero a los que participamos en la Convención nos quedará una tremenda sensación de aceleración en sus últimas semanas difícil de olvidar...



En total, la Convención celebra 26 sesiones plenarias (en 52 días), que suelen ocupar un jueves por la tarde y un viernes por la mañana.

2. CRONOLOGÍA DE LOS PLENARIOS

El calendario de los plenarios, su cadencia y temarios son importantes para entender la dinámica política de la Convención. Así es cuando se celebraron y sobre que versaron:

2002

- 28 de febrero: sesión inaugural.
- 21/22 marzo: ¿qué se espera de la UE?
- 15/16 abril: los cometidos de la Unión.
- 23/24 mayo: cumplir las misiones de la UE: eficacia y legitimidad.
- 6/7 junio: espacio de libertad, seguridad y justicia; el papel de la Unión y de los Estados miembros; el papel de los Parlamentos nacionales en la arquitectura europea.
- 24/25 de junio: escucha de la sociedad civil.
- 11/12 de julio: acción exterior de la UE; informe de la Convención de Jóvenes.
- 12/13 de septiembre: simplificación de instrumentos y procedimientos.
- 3/4 de octubre: a partir de esta sesión los plenarios de la Convención reciben las conclusiones de los Grupos de Trabajo para su debate, entregándose en esta fecha los de Personalidad Jurídica de la Unión (ponencia del Grupo III) y Subsidiariedad (ponencia del Grupo I).
- 28 de octubre: anteproyecto de Tratado Constitucional; Papel de los Parlamentos Nacionales (ponencia del Grupo IV) y Carta de Derechos Fundamentales (ponencia del Grupo II).
- 7/8 noviembre: Coordinación de Políticas Económicas (ponencia del Grupo VI); debate sobre la Europa Social; Competencias Complementarias (ponencia del Grupo V).



- 5/6 de diciembre: Simplificación de Instrumentos y Procedimientos (ponencia del Grupo IX); constitución del Grupo de Trabajo XI sobre Europa Social; Seguridad y Justicia (ponencia del Grupo X).
- 20 de diciembre: Acción Exterior (ponencia del Grupo VII); Defensa (ponencia del Grupo VIII).

2003

- 20/21 de enero: el funcionamiento de las instituciones.
- 6/7 de febrero: presentación de los primeros 16 artículos del Proyecto Constitucional; informe del Grupo XI; debate sobre la dimensión regional y local.
- 27/28 de febrero: presentación de los artículos 24 y siguientes sobre instrumentos; debate sobre el proyecto de artículos 1 a 16.
- 5 de marzo: debate sobre el proyecto de artículos 8 a 16.
- 17/18 de marzo: presentación del proyecto de artículos sobre finanzas y sobre libertad, seguridad y justicia; debate sobre los artículos 24 y siguientes; debate sobre los protocolos de subsidiariedad y de Parlamentos nacionales.
- 3/4 de abril: debate sobre los artículos relativos al espacio de libertad, seguridad y justicia; presentación de los artículos relativos al Título VI (Vida Democrática), Título IX (Entorno Próximo), Título X (Pertenencia a la Unión) y Parte III (Disposiciones Generales y Finales); debate sobre los artículos referentes a las finanzas.
- 24/25 de abril: presentación de nuevos proyectos de artículos; debate sobre los Títulos VI y IX; presentación de artículos del Título X y de la Parte III.
- 15/16 de mayo: método de trabajo de la Convención durante su fase final y proceso de forja de consensos; debate sobre los artículos relativos a las instituciones y a la política exterior y la defensa.
- 30/31 de mayo: debate de textos sobre la cooperación reforzada; debate sobre los artículos relativos a gobernanza económica y recursos propios y procedimiento presupuestario; debate sobre los Proyectos de la parte II y III de la Constitución.



- 5/6 de junio: debate sobre la Parte I, sobre los Protocolos de Subsidiariedad y Parlamentos nacionales y sobre la Parte IV (Disposiciones Generales y Finales).
- 11/13 de junio: presentación del texto revisado de la totalidad de la Parte I del proyecto de Constitución.
- 4 de julio: información oral del Presidente sobre la sesión del Consejo Europeo de Salónica; debate sobre las reacciones al proyecto de la Parte III de la Constitución.
- 9/10 de julio: sesión de clausura.

Es importante subrayar que las dos últimas sesiones tuvieron carácter suplementario, pues quedaban fuera del calendario autorizado por el Consejo Europeo. En Salónica se dio por finalizado el trabajo de la Convención y se consideró que tales citas solo están destinadas a abordar ajustes técnicos de la Parte III del proyecto de Constitución.

3. LA SESIÓN INAUGURAL

Cuando el 28 de febrero de 2002 la Convención se puso en marcha, muchas de las cuestiones que ya hemos analizado todavía no estaban ni mucho menos claras. Se entraba en el reino de lo desconocido. Y eran muchos los que manifestaban escepticismo o augurios de fracaso.

En la sesión inaugural ya se contrapusieron las que iban a ser las principales actitudes frente a la Convención Europea: por una parte, la de aquellos que acudían arrastrados a ella, no habiendo podido evitar su convocatoria pero deseando reducir al mínimo posible su mandato y, por otra, la de quienes habían trabajado para conseguirla y querían desarrollar al máximo sus potencialidades.

Releer el discurso pronunciado en esa ocasión por el Sr. Aznar, como Presidente en ejercicio del Consejo Europeo, permite hacerse una idea del primero de los



planteamientos. Llama la atención, por ejemplo, que Aznar, en su corta intervención, solo se refiriera en una ocasión al término Constitución y eso de forma indirecta al citar la Declaración de Laeken.

La cara opuesta la representó la intervención de Giscard, larga, política, abierta, representativa del pensamiento de la mayoría de la Convención, especialmente cuando afirmó que el objetivo era lograr un amplio consenso sobre una propuesta única que abriese la puerta hacia una Constitución para Europa.

No cabe duda que la visión reductora del Presidente Aznar no fue seguida mayoritariamente por la Convención y de que gran parte de sus miembros optó, finalmente, por elaborar una Constitución para seguir el llamamiento contenido en el discurso de Giscard: "¡soñemos con Europa!".

Y haciendo caso a su advertencia: "si fracasamos, todo lo conseguido hasta ahora puede perderse".



IV. EL DEBATE COMPETENCIAL

1. ¿QUÉ QUEREMOS LOS EUROPEOS QUE HAGA EUROPA?

Lo que ahora llamamos Unión Europea fue creada en circunstancias históricas inapelables para pacificar el continente europeo e integrar su economía. Esta tarea está cumplida, más rápido y más lejos de lo que pudieron imaginar los "padres fundadores".

Por eso podemos decir que la UE es la historia de un éxito. Ha conseguido lo que se propuso y con ello ha justificado su existencia ante los ciudadanos.

El problema ahora es saber qué más quieren los europeos que haga Europa. ¿Qué esperan de su unión, qué desean hacer juntos a través de su Unión?

Esta pregunta no se la formulan cotidianamente los ciudadanos en estructuras políticas consolidadas. Hay razones que justifican la existencia del Estado-nación en la que viven, saben que el devenir histórico ha



conformado su país como es y, sin necesidad de determinarlas, todo el mundo sabe aproximadamente cuáles son las funciones de ese Estado, es decir, sus competencias.

En el caso de países federales o autonómicos la cosa se complica porque las competencias y los recursos se reparten entre distintos niveles de gobierno. Esa redistribución, constitucionalmente establecida en sus aspectos fundamentales, nunca es lo suficientemente clara y precisa como para que no genere frecuentes "conflictos competenciales". Y, además, se suele cuestionar por unos y por otros pidiendo su modificación. La España de las autonomías es un buen ejemplo de ello.

Lo que en España ha sido un proceso de transferencia de competencias del centro a la periferia, del Estado central unitario a las Comunidades Autónomas, en Europa ha sido al revés, de la periferia al centro, es decir, de los Estados-nación a la Unión. Y a lo largo de este proceso se ha creado no poca confusión sobre quien debe hacer qué cosas, hasta dónde debe llegar la acción de la Unión y cuáles siguen siendo ámbitos exclusivos de los Estados.

Si los españoles no nos hemos puesto todavía plenamente de acuerdo sobre lo que queremos hacer juntos y hay una permanente demanda de más autogobierno, o sea, de más competencias autonómicas y menos políticas comunes, no es extraño que los europeos, más numerosos y diversos, no sepan tampoco con exactitud para qué quieren unirse.

Por ello, clarificar el actual reparto de competencias entre la Unión y sus Estados y proponer un nuevo reparto, más ambicioso o más restrictivo, para el futuro fue una de las grandes tareas de la Convención. Y en sus debates quedó de manifiesto que no todos tienen la misma idea de Europa, ni la misma voluntad de abordar juntos sus problemas.



2. LA AMPLIACIÓN Y LA INSUFICIENCIA DE LAS COMPETENCIAS DE LA UNIÓN

Hasta la fecha, la construcción europea ha ido expandiendo continuamente sus campos de actuación, y la UE ha recibido siempre trasposos de competencias desde los Estados miembros. Nunca se ha producido un proceso inverso.

Los cambios en el orden internacional, la globalización, la aparición de nuevos retos y necesidades, han estado en la base de dicha evolución. La opinión pública también ha percibido que hacer más Europa era útil para la vida cotidiana de la gente.

Dos obstáculos se han interpuesto para conseguirlo.

El primero: la cesión de competencias desde el Estado a la Unión no ha ido acompañada simétricamente de una extensión de soberanía en el nivel comunitario; es decir, que el control de las decisiones políticas que pasaban de lo nacional a lo europeo terminaba escapando a la decisión ciudadana más o menos directa.

Cuando un gobierno nacional, regional o local toma una decisión, cuando ejerce sus competencias, tiene que responder ante el Parlamento, de forma inmediata, y ante las urnas, de manera definitiva. Pero, en buena medida, el "déficit democrático" de la Unión ha impedido que eso sea así en el terreno comunitario. Y la gente piensa, con razón, que lo que se decide en Bruselas está fuera de su alcance, aunque le beneficie.

El segundo obstáculo: un conglomerado de verdades a medias que responsabiliza a la Unión de los problemas que no son capaces de solucionar los gobiernos de los Estados. Esa es la razón de que la ciudadanía tienda en ocasiones a responsabilizar a los "burócratas de Bruselas" de las dificultades y no de



las soluciones. A ello han contribuido la opacidad en la toma de decisiones, una jerga incomprensible, un cierto grado de altivez y una fuerte dosis de arbitraje por parte de Bruselas.

En ese contexto, los últimos años han conocido una ampliación de los actores del debate entre aquellos que consideran imprescindible expandir las competencias de la Unión Europea y los que estiman que deben ser reducidas.

Esta discusión había estado protagonizada por federalistas y funcionalistas, por un lado (más radicales o más moderados, respectivamente), y los euroescépticos (críticos o contrarios a la propia existencia de la Unión), por otro. Pero en los últimos tiempos entró en escena un nuevo sector: el de los que, siendo netamente europeístas, querían fijar de forma estricta las competencias de la Unión, en dos sentidos y por dos razones:

- los sentidos: conseguir la renacionalización o "achatarramiento" de algunas políticas (con las consecuencias financieras correspondientes para los países contribuyentes netos) e impedir que la Unión se ocupara de cuestiones excesivamente detalladas; y
- las razones: transmitir a la opinión pública de sus países el mensaje de que "los burócratas de la Unión que despilfarran nuestro dinero están bajo control" y, en algunos casos, defender las prerrogativas de los Estados federados o las regiones.

A la luz de lo dicho, es sencillo imaginar las nacionalidades de los actores a los que hacemos referencia: británica, alemana y nórdica, principalmente, sometidos a la presión de fuertes medios de comunicación y creadores de opinión reticentes a la Unión Europea, contrarios al ingreso en el euro, hartos de pagar políticas como las estructurales y más interesados en capítulos como la ampliación.



Esa posición se parece poco a la realidad, porque el aumento de competencias de la Unión ha sido progresivo, muy asentado y en ningún caso producto del hurto a los Estados miembros. Ellos son los únicos que pueden atribuir competencias a Bruselas, en ciertas ocasiones sin los medios humanos, materiales o institucionales suficientes para llevarlas a cabo.

Así se ha terminado provocando un espejismo que perjudica la imagen del proceso comunitario: la gente cree que la Unión puede llevar a cabo tareas para las que no se le ha dotado más que nominalmente. Es lo que ocurre, por ejemplo, en las políticas de empleo.

La Unión nace con unas funciones originales limitadas, que al cumplirse permiten o requieren pasar a otros ámbitos de competencia fuertemente ligados entre sí, como al sacar cerezas de un cesto. Unión aduanera, mercado único y unión monetaria constituyen un caso paradigmático de la ampliación de competencias atribuidas y, al mismo tiempo, de su insuficiencia: la inexistencia de una política económica común, de la armonización fiscal, de un presupuesto suficiente o de una Europa social y del empleo lo prueban.

3. LAS PREGUNTAS DE NIZA Y LAEKEN

A la vista de lo expuesto anteriormente, podríamos concluir que a la Unión no le sobran competencias, más bien le faltan.

Pero se impone organizarlas y sistematizarlas porque su listado procede de un sumatorio difícilmente comprensible, derivado de los Tratados constitutivos, el Acta Única, Maastricht, Amsterdam y Niza.

Por eso, la Declaración 23 del Tratado de Niza establece que el primer punto a abordar en el debate sobre el futuro de la Unión será "delimitar de forma más



precisa las competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros, respetando el principio de subsidiariedad".

Sobre esa base, la Declaración de Laeken afirma que "el ciudadano alberga a menudo esperanzas con respecto a la UE 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".

Aclarar el reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros, 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..." (el subrayado es nuestro).

En Laeken se plantean a la Convención tres grupos de interrogantes.

El primero: cómo 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?".

El segundo: 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?, ¿qué tareas sería preferible confiar a los Estados miembros?, ¿qué modificaciones a las distintas políticas es necesario introducir en el Tratado?, ¿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?, ¿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 atentarán contra sus competencias?".

El tercero: 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?, ¿deben revisarse a tal fin los artículos 95 y 308 del Tratado a la luz del acervo de la jurisprudencia?".

La Convención quedó así emplazada a librar al tiempo cuatro batallas políticas entrelazadas y en muchas ocasiones transversales para los contendientes: devolución o no de competencias a los Estados miembros, catálogo de competencias o clasificación de las mismas, reducción o ampliación de las existentes y gestión del principio de subsidiariedad.



4. LAS RESPUESTAS DE LA CONVENCIÓN

Creemos que en el proyecto de Constitución la Convención consiguió resolver esos cuatro interrogantes de manera positiva:

- apuesta por la no devolución de competencias, clarificando en todo caso su ejercicio;
- rechaza el catálogo rígido de competencias y se inclina por la continuidad de los mecanismos de flexibilidad que permiten adecuarlas al propio desarrollo de la Unión;
- no reduce las competencias existentes, aunque en algunas de ellas se registre un cierto estancamiento; y
- adopta una interpretación del principio de subsidiariedad que evita una lectura regresiva del mismo.

La Convención alcanzó un extraordinario grado de consenso, poco previsible al comienzo de los trabajos en un asunto tan controvertido. Y la lectura del Proyecto de Constitución Europea en lo referido a las competencias proporciona una medida de su utilidad.

Ahora, cualquier ciudadano/a de la Unión puede leer en media hora su Título III y entender lo que antes era imposible de comprender para los especialistas en días de estudio. Tan claro, por lo menos, como puede serlo en la Constitución Española.

Y no solo de entender se trata. Porque esa posibilidad permite a la ciudadanía saber qué puede exigir a la Unión, disipando los espejismos de los que hablábamos anteriormente.



Como en otras cuestiones, el Parlamento Europeo jugó en la Convención un cierto papel de vanguardia sobre la organización de las competencias, a través principalmente de la Resolución en torno a las mismas que aprobó el 16 de mayo de 2002, de la que fue ponente el diputado y convencionado francés Alain Lamassoure, cuyas propuestas fundamentales encontraron en el Proyecto de Constitución un amplio reflejo.

5. ¿CÓMO QUEDAN ORGANIZADAS LAS COMPETENCIAS DE LA UNIÓN?

¿Qué establece el Título III "De las competencias de la Unión"? ¿Cuál es el contenido del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad? Vayamos por partes.

Según ese Título, la Unión cuenta con las competencias que le atribuyen en la Constitución los Estados miembros (principio de atribución). En las que no sean suyas exclusivas, actuará únicamente cuando los objetivos no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros a nivel central, regional o local (principio de subsidiariedad). Y, en ningún caso, el contenido o la forma de la acción de la Unión excederán los objetivos fijados en la Constitución (principio de proporcionalidad).

Igual importancia reviste que se especifique que el Derecho comunitario primará sobre el nacional cuando la Unión ejerce sus competencias, que se clasifican en tres tipos generales:

- exclusivas (solo la Unión puede legislar y los Estados miembros deberán ser autorizados por ella para hacerlo);
- compartidas (la Unión y los estados pueden legislar, actuando los estados cuando la Unión no ejerza); y
- de apoyo (la Unión no legisla).



Las competencias exclusivas incluyen las normas del mercado interior, política monetaria para la zona euro, política comercial común, unión aduanera, conservación de los recursos del mar y los acuerdos internacionales cuya celebración esté prevista en un acto legislativo comunitario, sea necesaria para permitir a la Unión ejercer su competencia interna o afecte a un acto interno de la misma. El listado es corto, aunque de una envergadura sustancial.

Sin embargo, algunos sectores de la Convención, incluyendo a los socialistas españoles, trataron de modificar, sin conseguirlo, la denominación, cambiando exclusivas por propias, en la línea del citado Informe Lamassoure.

También tratamos de alargar el listado a varias cuestiones esenciales: las políticas estructurales y de cohesión, la definición de la política exterior y de seguridad común, el fundamento del espacio de libertad, seguridad y justicia y el presupuesto de la Unión. Nuestros objetivos eran claros: reforzar la competencia comunitaria y blindar la primera de ellas frente a cualquier intento renacionalizador.

Como competencias compartidas, el proyecto de Constitución señala: mercado interior; espacio de libertad, seguridad y justicia; agricultura y pesca; transporte y redes transeuropeas; energía; política social; cohesión económica, social y territorial; medio ambiente; protección de los consumidores; y salud pública. No conseguimos, junto con otros muchos convencionados, incluir la igualdad entre el hombre y la mujer y la no discriminación. Al tiempo, se indica que en investigación, desarrollo tecnológico, cooperación al desarrollo y ayuda humanitaria podrá llevar a cabo acciones y tener una política común, sin que ello impida a los estados ejercer su propia competencia.

En cuanto a las acciones de apoyo, coordinación o complemento, un sector de la Convención, en el que nos incluimos, intentó denominarlas competencias complementarias, frente a la oposición de Hening Christophersen -que había presidido



el Grupo de Trabajo ocupado del tema-, empeñado en transmitir un mensaje de reducción de competencias comunitarias.

En ellas se incluyen la industria, la protección y mejora de la salud humana, la educación y la formación profesional, la juventud y el deporte, la cultura y la protección civil. Todos los españoles, junto con los convencionados portugueses y otros, tratamos sin éxito de incluir el turismo en este epígrafe, algo que no se consiguió por razones inexplicadas.

A veces, en realidad, los convencionados teníamos la sensación de que factores desconocidos, como en ese caso, impedían que cuestiones llenas de razón salieran adelante; no sabemos si detrás estarían, a veces, los duendes de la Secretaría General y de la Presidencia...

El proyecto de Constitución prefiere, por su especificidad (tanto de naturaleza como de procedimiento), situar a la coordinación de las políticas económicas y de empleo y a la política exterior y de seguridad común como competencias no asimilables a ninguna de las tres categorías antes citadas.

6. LA CLÁUSULA DE FLEXIBILIDAD

Finalmente, tras grandes debates, el Título III introdujo un elemento muy importante para evitar que la clasificación de competencias se convirtiera en un catálogo rígido de las mismas, ajeno a la evolución de la realidad.

Este elemento era la continuidad del artículo 308 del Tratado, a través de una cláusula de flexibilidad en virtud de la cual "cuando resulte necesaria una acción de la Unión en el ámbito de las políticas definidas en la Parte III para alcanzar uno de los objetivos fijados en la Constitución, sin que ésta haya previsto los poderes de actuación necesarios al efecto, el Consejo de Ministros, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa aprobación del PE, adoptará



las disposiciones pertinentes", que "no podrán conllevar una armonización de las disposiciones legislativas y reglamentarias de los Estados miembros en los que la Constitución la excluya".

7. EL ARTÍCULO 5 Y LAS FUNCIONES ESENCIALES DEL ESTADO

El proyecto de Constitución, al aplicar el principio de atribución y desechar el catálogo de competencias, elude especificar las funciones de los estados miembros.

Excepto en un caso: cuando el Artículo 5 especifica que la Unión "respetará las funciones esenciales del Estado, en particular las que tienen por objeto garantizar la integridad territorial del Estado, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad interior", que se interpreta generalmente como una cláusula de garantía en el sentido de que Bruselas nunca admitirá intentos de independentismo o secesión en uno de sus socios.

8. LA GESTIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

La distribución de competencias tiene, obviamente, una clave de bóveda para que funcione: la aplicación y, sobre todo, la interpretación del principio de subsidiariedad. La Convención propone una solución especialmente inteligente en este tema, centrándola en lo político y no en lo judicial.

El Grupo de Trabajo encargado del tema presentó unas conclusiones que, con correcciones, terminaron siendo asumidas por la Convención al adoptar el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, que forma parte del proyecto de Constitución Europea.

¿Qué mecanismo propone?:



- cada institución está encargada de garantizar el cumplimiento de tales principios;
- la Comisión, antes de proponer un acto legislativo, debe efectuar consultas que tengan en cuenta la dimensión regional y local;
- la Comisión ha de remitir sus propuestas legislativas tanto al Parlamento Europeo como a los Parlamentos nacionales, junto con una ficha de subsidiariedad, con indicadores cualitativos y cuantitativos, incluyendo su aspecto financiero y las consecuencias en la normativa que, de ser una ley marco, deberán desarrollar los Estados miembro a diferentes niveles;
- los Parlamentos nacionales pueden presentar, frente a una propuesta legislativa de la Comisión, un dictamen si consideran que tal propuesta vulnera el principio de subsidiariedad; y
- cada Parlamento nacional tiene dos votos (uno para cada cámara si es bicameral); cuando los dictámenes motivados que se presenten sumen al menos un tercio del total de votos atribuidos (un cuarto en el espacio de seguridad, libertad y justicia), la Comisión debe reestudiar su propuesta, manteniéndola, modificándola o retirándola.

Estamos hablando, por lo tanto, de una "tarjeta amarilla" en manos de los Parlamentos nacionales, no de una "tarjeta roja", lo que significa garantizar una participación directa de los legislativos de los Estados miembros en términos políticos, sin romper ni el método comunitario ni la división de poderes en el ámbito de la Unión.

Prevalece, por lo tanto, una gestión política del principio de subsidiariedad y se evita la paralización del procedimiento legislativo de la Unión.



Finalmente, el Protocolo contempla también la actuación judicial sobre el principio de subsidiariedad, de forma que el Tribunal de Luxemburgo sea competente para pronunciarse sobre los recursos interpuestos por los Estados miembros y, lo que constituye una importante novedad, por el Comité de las Regiones en aquellos ámbitos en los que la adopción de un acto legislativo requiera su consulta.

El Protocolo especifica que los Parlamentos nacionales o una cámara de los mismos podrán recurrir igualmente a través del Estado miembro correspondiente, que transmitirá su actuación de acuerdo con su ordenamiento jurídico.

Todo lo dicho tiene una relación directa con el Protocolo sobre el papel de los Parlamentos nacionales en la construcción europea y sobre el papel de las regiones, especialmente importante en países federales o autonómicos como España. A ambos asuntos les dedicamos posteriores capítulos.

En resumen, el proyecto de Constitución Europea afronta en términos muy avanzados el asunto competencial y significa un triple triunfo: del europeísmo, de la democracia y de la transparencia, precisamente en un terreno donde, al comienzo de los trabajos de la Convención, los nubarrones eran bastante densos.



V. LA DEMOCRACIA EN LA UNIÓN EUROPEA

1. LA SITUACIÓN ACTUAL

Hace cinco décadas, un grupo de países decidió poner en marcha el proceso de construcción europea y crear, con unos objetivos concretos, una Comunidad que se fue desarrollando progresivamente en el tiempo.

La Unión Europea es, pues, una creación de los Estados miembros y su legitimidad deriva, en primer lugar, de un acto soberano de los mismos.

Ayer como hoy, la Unión Europea no ha sido ni es un Estado nación, ni una federación de Estados, ni tampoco una organización internacional al uso. Consecuentemente, sus estructuras políticas no responden en términos análogos a la organización democrática clásica de un Estado de Derecho.

Por el contrario, el proceso de construcción europea ha sido una continua innovación en las formas de gobierno, para ir respondiendo a sus necesidades de gestión y representación, al tiempo que aumentaba su capacidad económica, sus objetivos y, desde luego, su número de miembros.



En su evolución han influido factores objetivos: el paso de la unión aduanera a una zona de libre cambio, de un mercado único a una moneda única, de ser primero 6, luego 15, ahora ya 25 y pronto 27 socios. Y también subjetivos: la actuación de las instituciones comunitarias, la evolución de la composición y actitudes de los gobiernos nacionales, la presión de los legislativos y las fuerzas políticas, las demandas de la opinión pública y la influencia de los medios de comunicación y los intelectuales.

2. ¿EXISTE EL DÉFICIT DEMOCRÁTICO?

Sea como fuere, hoy la Unión Europea es una construcción política *sui generis*, un edificio inacabado de origen y funcionamiento democrático, por descontado, pero en ambos casos claramente imperfecto.

La Unión es una estructura de gestión de la cosa pública en la que se mezcla lo intergubernamental y lo comunitario; en la que la división de poderes descrita por Montesquieu no existe; en la que una misma instancia tiene a un tiempo capacidades ejecutivas y legislativas y hasta judiciales; en la que el "gobierno" *de facto* no es ejercido por la institución creada para serlo; en la que el legislativo tiene vetado legislar en ciertos asuntos; en la que el Tribunal no puede ejercer su control jurisdiccional en todos los casos; en la que no existe más legitimidad de derecho que la que otorgan los Estados miembros; en la que la constitución, con minúsculas, está recogida en una jungla de Tratados sucesivos y simultáneos difícilmente comprensible incluso para los expertos; en la que la ciudadanía ha ido ganando parcelas de representación pero a la que todavía se considera, en cierta forma, menor de edad.

En la que, en fin, no se ha instaurado al cien por cien un sistema republicano de gobierno digno de tal nombre, lo que tiene al menos dos consecuencias negativas: una menor eficacia en las acciones que se llevan a cabo y una creciente separación entre la ciudadanía y la construcción europea.



Es decir, Montesquieu no ha pasado por Bruselas, muchos no le esperan, pero otros ya le empiezan a echar de menos.

¿Es lógico seguir arrastrando esta situación, que se ha venido en llamar "déficit democrático", tras cincuenta años de construcción europea, cuando todos los sondeos indican que la mayoría de la gente apuesta por más y mejor Europa, cuando la realidad interna y también la circundante demandan más competencias para la Unión ejercidas de manera más eficaz?

Evidentemente, no. Por eso se impone que la Unión sea capaz de adecuar su estructura política a su desarrollo, para que este no se vea ahogado por aquella. Y hacerlo de forma sólida, compartida, consensuada, con el claro objetivo de democratizar la Unión para conseguir que sea más eficaz.

Ello exigiría establecer un sistema de gobierno basado en la división de poderes y claramente asentado en la doble legitimidad que dan los Estados y los ciudadanos.

3. CUESTIÓN INSTITUCIONAL, CUESTIÓN DEMOCRÁTICA

En realidad, la necesidad de una nueva arquitectura constitucional deriva de cuatro cuestiones centrales:

- a) Con el actual sistema, la ciudadanía -soberana directa o indirectamente- no puede decidir plenamente sobre la evolución del proceso de construcción europea, no puede marcar cuáles deben ser las grandes orientaciones del mismo, ni establecer mayorías, ni designar a quienes van a aplicarlas.
- b) Por ello, una gran parte de los europeos consideran que les es imposible influir sobre los asuntos que se deciden en Bruselas, pero, sin embargo, saben



que le afectan directamente en su vida cotidiana. Ello provoca una fuerte abstención en las elecciones al Parlamento Europeo (en realidad no mucho mayor que la que se produce en otro tipo de comicios en muchos países) y lo que se ha dado en llamar europesimismo.

c) La ausencia de una democracia plena en la Unión disminuye la eficacia en muchas de sus acciones, porque la división de poderes no actúa como contrapeso, debido en parte a la confusión de competencias entre las instituciones y en parte a la forma burocrática y opaca de tomar decisiones.

d) La transferencia de competencias de un país a la Unión implica que, en algunos de los campos objeto de la misma, el Parlamento nacional vea debilitados sus poderes, que son recuperados por el gobierno correspondiente en Bruselas, donde se convierte en un legislativo delegado que actúa sin el control del legislativo originario, con lo que se debilita la división interna de poderes en el Estado miembro.

Por todo ello, el proceso constitucional abierto en la Convención tenía que perseguir poner fin al "despotismo democrático ilustrado europeo", que con intensidad decreciente ha dominado toda la historia comunitaria. Y decimos decreciente porque es verdad que en cada etapa, con cada Tratado, ha ido introduciéndose en la Unión una cierta dosis de división de poderes y de participación ciudadana.

4. LAS SUCESIVAS REFORMAS DE LOS TRATADOS

Maastricht, Amsterdam y Niza fueron recortando los poderes del Consejo, aumentando los del Parlamento, definiendo mejor las funciones de la Comisión y otorgando mayores competencias al Tribunal. En resumen, haciendo a la Unión cada vez más democrática, aunque en algunos casos los avances fueran



tan imperceptibles que hicieran recordar la paradoja del corredor de Zenón, que nunca llega a la meta.

En Niza, la Conferencia Intergubernamental se limitó, básicamente, a redistribuir el poder de los Estados en las instituciones, pero no a reequilibrar el poder entre ellas o a acercarlas a la decisión ciudadana. En otras palabras, ese Tratado se estancó, creando -como señaló el Parlamento Europeo- las condiciones formales para la ampliación, pero nada más.

De ahí que se le pueda calificar de fracaso, *impasse* u oportunidad perdida. Pero sus resultados fueron tan evidentemente insatisfactorios que abrieron la puerta a la Convención y a una propuesta constitucional.

5. LA SOBERANÍA EUROPEA

Sin hacer concesiones a la más mínima demagogia, podemos afirmar que en la Convención hemos trabajado para que la Constitución fuera la de los ciudadanos, algo muy difícil de decir de los sucesivos Tratados que han ido organizando la vida de la Unión. ¿Por qué?

Porque establece la doble legitimidad de la Unión: son los Estados y los ciudadanos quienes deciden crearla y, por consiguiente, la soberanía de origen corresponde a ambos, lo que trastoca positivamente la situación actual; especifica para qué objetivos y con qué valores existe la UE; concreta los derechos que se propone defender, promover y garantizar (dando carácter jurídicamente vinculante a la Carta que fue meramente proclamada en la Cumbre de Niza); y, sobre todo, avanza en su dimensión democrática.

El importante paso adelante que da la Convención en el ámbito de las instituciones tiene el valor añadido de responder a las necesidades de fondo del proceso de construcción europea y no a exigencias del guión a corto plazo.



Esa es una de sus grandes diferencias con el Tratado de Niza. En esa ocasión, el acuerdo había que tomarlo imperativamente dentro de un calendario preciso. La Conferencia Intergubernamental redistribuyó el peso de cada país en las instituciones, variando la atribución de votos en el Consejo, cambiando el número de escaños en el Parlamento y modificando el número de comisarios. Se trataba de tomar una decisión inaplazable a fin de encarar la última etapa de negociaciones de los Tratados de adhesión con los países candidatos.

Pero no se modificaron sustancialmente los procesos de toma de decisiones, ni las funciones de cada institución, dejando sin respuesta las grandes cuestiones de fondo.

En el caso del proyecto constitucional elaborado por la Convención, las reformas no son cosméticas, sino estructurales, y no vienen determinadas por la presión de problemas a corto plazo. Pero ello introduce un gran interrogante: si los gobiernos saben que no hay prisas ni fechas límite, ¿no se sentirán algunos de ellos, si no consiguen sus objetivos, tentados de amenazar con el bloqueo del proceso a sabiendas de que con el traje de Niza puede irse capeando el temporal, aunque las consecuencias estructurales para la Unión sean graves a medio y largo plazo?

6. LA ADOPCIÓN DE LA CONSTITUCIÓN: EL REFERÉNDUM

La adopción de la primera Constitución Europea necesita el respaldo de la ciudadanía. En pura lógica con el reconocimiento de la doble legitimidad de la UE que contiene, han de ser los electores de cada país los que aprueben o rechacen la propuesta de Carta Magna.

La inexistencia de la figura de referéndum europeo lleva a que sea cada Estado el que decida organizar o no una consulta a tal efecto. En algunos casos, el ordenamiento constitucional lo impide; en la mayoría de los países miembros, lo permite pero no lo exige.



En España, el referéndum fue propuesto formal y públicamente en primer lugar por el PSOE (en septiembre de 2002), para ser posteriormente asumido por el Gobierno y el PP. Será la primera vez en que la ciudadanía española se pronunciará en las urnas sobre una pregunta relativa a temas de la Unión, pues ni siquiera el ingreso en la Comunidad se sometió a consulta popular.

La celebración de un referéndum suscita inquietud entre amplios sectores políticos europeístas. La razón es simple: en algunos países el resultado es incierto, pues los electores terminan votando, en alguna medida, sobre asuntos que poco o nada tienen que ver con el tema que se somete a decisión, porque los asuntos europeos son solo relativamente conocidos. Son precisamente las corrientes euroescépticas o antieuropeas las que obtienen mayores réditos de esta lamentable situación.

Pero, ¿cuál es la alternativa más acertada? ¿No convocar referéndum, restándole legitimidad a la Carta Magna de la Unión y aumentando la distancia entre Bruselas y los europeos, o informar y debatir, reflexionar colectivamente, hacer frente a los discursos negativos o distorsionadores con un mensaje favorable al desarrollo de la Unión, demostrando que conviene a los intereses nacionales y a los ciudadanos?

Sinceramente, creemos que esta segunda alternativa es la acertada.

7. POSIBLES CONTRATIEMPOS EN LA RATIFICACIÓN

Entonces aparece un problema adicional y no pequeño: ¿y si algún país -o más de uno- rechaza el proyecto de Constitución? Como su entrada en vigor requiere la unanimidad, solo cabría entonces la posibilidad de aplicar la receta que se utilizó en Dinamarca con Maastricht y en Irlanda con Niza: negociación específica seguida de nueva convocatoria a las urnas.



Pero este asunto -que es verdaderamente clave en una Europa de 25 o más miembros- pone de manifiesto una de las más graves insuficiencias de la propuesta de la Convención, contenida en su Parte IV: su entrada en vigor y el proceso de reforma.

La entrada en vigor, de su totalidad o de una reforma parcial, se efectuará a propuesta de una Conferencia Intergubernamental y cuando la ratifiquen la totalidad de los Estados miembros. Este proceso consolida diversos problemas: se mantiene la unanimidad, se introduce la Convención antes del mecanismo de la CIG pero no como procedimiento único o principal y, ¡de nuevo!, no se contempla la ratificación por el Parlamento Europeo.

El Vicepresidente Amato señaló en numerosas ocasiones que el mantenimiento de la unanimidad para cualquier modificación de la futura Constitución es lo que más le acerca a un Tratado y más le aleja de una verdadera naturaleza constitucional. Pero no fue posible el consenso necesario para que los representantes de algunos gobiernos aceptaran la pérdida de soberanía implícita en las modificaciones por mayoría cualificada.

Los británicos argumentaron que para reformar la Constitución de Canadá hace falta la unanimidad de los miembros de la federación. No obstante, olvidaban señalar que allí sólo son dos, lo que reduce la unanimidad al común acuerdo, mientras que en el caso de la Unión la unanimidad debe ser de 25 Estados y eso es más difícil de conseguir y le da otra naturaleza que en Canadá.

En nuestra opinión, la prioridad del futuro desarrollo de la Constitución Europea debe ser facilitar la introducción de algunas de sus reformas.

8. LA SIMPLIFICACIÓN

La simplificación pasa, como condición necesaria, por otorgar a la Unión su propia personalidad jurídica, eliminando la dicotomía Unión Europea-Comunidad



Europea en los diferentes Tratados que la hacían posible y acabando con la llamada estructura de "pilares".

Las implicaciones de este paso -recogido lacónicamente en el artículo 6 de la Parte I: "La Unión tendrá personalidad jurídica"- son extraordinarias tanto hacia el exterior (en las relaciones con terceros, sean éstos países u organizaciones internacionales) como hacia el interior (la ciudadanía podrá percibir más directamente la existencia de la UE, visualizar mejor la arquitectura comunitaria y controlar más eficazmente las decisiones que le afectan).

Así lo habían entendido tanto el Parlamento Europeo (a través del Informe Carnero, aprobado en pleno en febrero de 2002) como la Comisión. Ambas instituciones reclamaron desde un primer momento una personalidad jurídica propia y única para la Unión.

De ahí que en la Convención la propuesta efectuada en tal sentido por el Grupo de Trabajo encabezado por el Sr. Amato alcanzara un rápido consenso, facilitando más tarde las conclusiones del Grupo de simplificación.

Por otra parte, para superar la jungla de instrumentos jurídicos y procedimientos existentes en los Tratados, el proyecto de Constitución lleva a cabo un radical ejercicio de clarificación y democratización.

Estos fueron sus elementos esenciales:

- Se establecen cuatro clases de actos jurídicamente obligatorios (leyes, leyes-marco, reglamentos y decisiones) y dos no obligatorios (opiniones y recomendaciones).
- Dentro de los jurídicamente obligatorios se distingue entre actos legislativos (leyes y leyes-marco, asimilables respectivamente a los actuales reglamentos



y directivas) y no legislativos (reglamentos y decisiones, que en este caso incluirían tanto las de contenido político como las que tienen un sentido administrativo).

- Se establece que el procedimiento general para la elaboración y la adopción de las leyes y leyes-marco de la Unión es el legislativo -una redundancia lingüística políticamente muy significativa-, hoy llamado de codecisión, es decir, de común acuerdo entre el Parlamento Europeo y el Consejo, actuando este por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión, teniendo esta la capacidad de iniciativa legislativa, compartida en algunos ámbitos del espacio de seguridad, libertad y justicia con, como mínimo, un cuarto de los Estados miembros.
- Como consecuencia de todo ello se multiplica el número de ámbitos en los que la Eurocámara pasa a ejercer plenamente como legislador, incluyendo cuestiones tan claves como la Política Agrícola Común, las políticas estructurales y de cohesión y los asuntos relacionados con el espacio de libertad, seguridad y justicia.

Ello permite concluir que el Parlamento Europeo, la única institución europea elegida directamente por los ciudadanos en las urnas, es la gran ganadora institucional en este proceso constituyente.

Sin embargo, como toda regla tiene su excepción, la Constitución contempla que las leyes o las leyes-marco puedan ser adoptadas en ciertos asuntos por el Consejo (recursos propios, marco financiero plurianual, elecciones al PE, etc.) o por el Parlamento Europeo (solo en tres casos posibles: estatuto de sus miembros, estatuto del defensor del pueblo europeo y modalidades de las comisiones de investigación), pero garantizándose siempre la participación de una u otra institución, que puede ir desde la simple consulta hasta la aprobación (el actual dictamen conforme).



Finalmente, señalemos que la cerrazón de diversos representantes gubernamentales redujo al mero derecho de consulta e información la participación de la Eurocámara en las Grandes Orientaciones de Política Económica, la política exterior y la política de defensa.

9. LA VIDA DEMOCRÁTICA EN LA UNIÓN

Quizá uno de los factores más innovadores de la Constitución Europea se encuentra en el capítulo dedicado a la vida democrática de la Unión.

En él se establecen los principios de democracia representativa y democracia participativa; que las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima posible a los ciudadanos; el papel de los partidos políticos europeos; que las instituciones de la Unión mantendrán un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil; el reconocimiento del papel de los interlocutores sociales; la obligación de transparencia y acceso a los documentos; la protección de datos personales; la ratificación de la figura del Defensor del Pueblo Europeo (nombrado por el Parlamento Europeo); y, sobre todo, la iniciativa legislativa popular, en virtud de la cual un millón de ciudadanos de la UE procedentes de un número significativo de estados podrá pedir a la Comisión que presente una propuesta de acto jurídico. Esta disposición fue impulsada desde el primer momento, entre otros, por los convencionales socialistas españoles.



VI. LAS REFORMAS INSTITUCIONALES

1. LA EXTENSIÓN DE LAS DECISIONES POR MAYORÍA CUALIFICADA

Todo el afán democratizador descrito en el anterior capítulo sería inútil si la Constitución no contemplara al mismo tiempo incrementar la eficacia en el proceso de toma de decisiones en el Consejo a través de la extensión del uso de la mayoría cualificada.

En buena medida, la historia de la Unión es la de la progresiva extensión de la mayoría substituyendo a la unanimidad como método de decisión. Actualmente, el Consejo ya decide por mayoría en un centenar de temas y la Convención añade 27 nuevas bases jurídicas para ello.

Pero no debemos dejar que las cifras nos deslumbren. Aunque se suelen citar unas 40 nuevas políticas a las que se aplicará la mayoría en el ámbito del primer pilar, se trata en buena medida de cuestiones técnicas sin demasiada trascendencia. Por el contrario, se mantiene la unanimidad, por clara imposición británica, en la política social, la armonización fiscal y las medidas relativas a la no discriminación, algo particularmente preocupante desde el punto de vista de la izquierda.



Los mayores avances se consiguen en el tercer pilar, especialmente en los temas de asilo, inmigración y control en las fronteras, pero no en el derecho de familia. Y el fracaso más manifiesto se produce en la política exterior, a la que nos referiremos en otro capítulo.

Para compensar este relativo bloqueo, se establecen lo que se vino en llamar "cláusulas pasarela", que permiten pasar, por unanimidad, de la unanimidad a la mayoría cualificada. En el fondo, se trata de evitar el proceso formal de modificación de los Tratados si alguna vez los que se oponen a la unanimidad cambian de opinión y deciden aceptar la mayoría.

El art. I-24 (4) establece una cláusula pasarela general. Otras cláusulas específicas se establecen para las cuestiones sociales, el derecho de familia, el medio ambiente y la cooperación administrativa en la lucha contra el fraude fiscal.

2. LA NUEVA DEFINICIÓN DE MAYORÍA CUALIFICADA

La propuesta de la Convención incluye una nueva definición de la mayoría cualificada, la llamada "doble mayoría", que se alcanzaría cuando se reúna la mitad más uno de los Estados miembros que representen al menos las tres quintas partes de la población de la Unión. O cuando el Consejo Europeo o el Consejo no decidan a propuesta de la Comisión o del Ministro de Asuntos Exteriores, al reunirse los dos tercios de los Estados miembros que representen 3/5 de la población de la Unión.

El cambio operado respecto al Tratado de Niza es radical. En Niza (que hereda el sistema establecido en los Tratados precedentes), cada país tiene atribuido en el Consejo un número determinado de votos, no directamente proporcional a su población.

Así, por ejemplo, Alemania cuenta con 29 votos, lo mismo que Francia, el Reino Unido e Italia, aunque tengan distinto número de habitantes. España, con



cuarenta millones de ciudadanos, cuenta con 27 votos, solo dos menos que Alemania, a pesar de que esta le dobla en población.

El sistema adoptado en la Convención parece, en principio, más sencillo, más claro y hasta más democrático, porque iguala a todos los miembros en una de las partes de la toma de decisiones por mayoría (cada Estado es la unidad) y pondera de forma objetiva el peso de cada país en la otra: tantos habitantes tienes, tanto vales a la hora de votar.

Pero, siendo eso innegable, el cambio acarrea consecuencias no tan positivas: prima a los países grandes excepto a dos (España y Polonia), reduce el peso de los medianos, trastoca las posibilidades de conformar mayorías y minorías de bloqueo y reduce, en cierto sentido, el concepto de igualdad existente hasta la fecha.

Aunque es cierto que en una Europa a 25 o a 27 las combinaciones de países que pueden apoyar o rechazar una decisión en el Consejo aumentan considerablemente, es comprensible que países como España y Polonia hayan visto con preocupación las transformaciones introducidas en el Proyecto de Constitución a la hora de definir la mayoría cualificada, máxime cuando su aplicación se extiende a campos especialmente relevantes.

De ahí que la Constitución indique que la nueva definición de mayoría cualificada solo surtirá efecto el 1 de noviembre de 2009, tras la celebración de las elecciones al Parlamento Europeo, de acuerdo con la atribución de escaños a la que nos referiremos más adelante, ligándose así ambas cuestiones en un mismo equilibrio institucional.

Lo fundamental en este tema es encontrar en la Conferencia Intergubernamental una solución equilibrada y global en la definición de la mayoría cualificada, de forma que se facilite la toma de decisiones y, al tiempo, se garantice el peso institucional reconocido a los Estados miembros hasta la fecha.



Esa solución debe tener en cuenta dos factores: el primero, la atribución de votos en el Consejo establecida en el Tratado de Niza, que a su vez proviene de Tratados anteriores; el segundo, que la presencia institucional de cada país no se mide únicamente en el Consejo, sino también en el Parlamento Europeo y en la Comisión.

El Gobierno español ha planteado en la CIG la estricta permanencia del Tratado de Niza en cuanto a los votos de cada socio comunitario en el Consejo, asunto en el que nuestro país partía de una buena situación histórica. Sin embargo, el Ejecutivo ha "olvidado" que, a cambio, se cedieron en la Cumbre de Niza 14 escaños en el Parlamento Europeo, es decir, un 22% de los escaños, con lo que España se convirtió en el Estado con mayor pérdida de miembros -en términos absolutos y relativos- en una Eurocámara que saldrá muy reforzada con la Constitución Europea.

Por eso, los socialistas hemos dado al Gobierno un apoyo exigente para conseguir, a través de una negociación inteligente, una solución equilibrada y global que permitiera mantener el peso de España en el Consejo y recuperar un número sustancial de escaños en el Parlamento, sin olvidar nunca este segundo elemento, que nos parece muy importante.

En este sentido, Gabriel Cisneros, convencionado del PP, presentó a la Convención una contribución en la que ligaba el peso en el Consejo y los escaños en el PE (*El reparto de escaños en el Parlamento Europeo y la ponderación de votos en el consejo*, CONV 757/03).

Pero la definición de la mayoría cualificada en el Consejo es una condición necesaria que no puede hacer olvidar dos cosas: primera, que las fórmulas matemáticas necesitan de alianzas políticas para ser aplicadas, de las que el Gobierno español carece en gran medida, en detrimento de nuestros intereses nacionales, tras la aventura de las Azores y el deterioro progresivo de las relaciones con algunos países de gran importancia en la Unión; segunda, que es esencial



también la extensión del campo de aplicación de la mayoría cualificada en aras a la eficacia de la Unión, asunto en el que el Ejecutivo ha jugado, en sentido contrario a los intereses de nuestro país, a la contra.

Lo que nos lleva a una conclusión: el Gobierno del PP se sitúa siempre en la peor de las hipótesis, en la del aislamiento y el bloqueo, cuando España ha estado casi siempre -al menos con los gobiernos socialistas desde 1986 hasta 1996- en la tesitura contraria, es decir, en la de conformar mayorías, impulsando el avance de la Unión.

3. LAS DISPOSICIONES LEGISLATIVAS DE ORDEN PRESUPUESTARIO Y FINANCIERO

Por su parte, las disposiciones legislativas de índole presupuestaria y financiera experimentan un sensible avance en el proyecto de Constitución Europea.

Primer avance: una ley europea adoptada unánimemente por el Consejo y ratificada por los Estados miembros fijará el límite de recursos propios, estableciendo las categorías de los mismos, pero las modalidades concretas de determinación de tales recursos serán objeto de una ley del Consejo adoptada por mayoría cualificada y aprobada por el Parlamento.

Segundo avance: el marco financiero plurianual (las actuales Perspectivas Financieras) será establecido por una ley del Consejo aprobada por mayoría cualificada tras la aprobación del PE. Sin embargo, el Consejo de Ministros decidirá por unanimidad cuando adopte el primer marco financiero tras la entrada en vigor de la Constitución (petición formulada, entre otros países, por España, como cláusula de seguridad).

Tercer avance: la ley que fija el presupuesto anual será adoptada conjuntamente por el Parlamento Europeo y el Consejo, teniendo aquél la última palabra en



caso de desacuerdo sobre el conjunto de los gastos y desapareciendo la distinción entre los gastos obligatorios y los no obligatorios.

4. LA DIVISIÓN Y EL EQUILIBRIO DE PODERES

En coherencia con la democratización del proceso de toma de decisiones, el proyecto constitucional clarifica la división y el equilibrio de poderes en la Unión. ¿Cómo?:

- a) Creando en la práctica un legislativo bicameral integrado por el Parlamento Europeo y el Consejo. Poder leer en el proyecto de Constitución que "el Parlamento Europeo ejercerá conjuntamente con el Consejo de Ministros la función legislativa y la función presupuestaria" será dentro de algunos años una obviedad, pero hoy es tan revolucionario como que los Tratados en vigor no definen explícitamente el poder legislativo.
- b) Diferenciando las funciones del Consejo cuando actúe como legislativo y como ejecutivo, garantizándose la plena transparencia en el primer caso.
- c) Aproximando más a la Comisión Europea al "Gobierno" de la Unión, carácter compartido con el Consejo en cuestiones fundamentales, y poseedora de la capacidad de iniciativa legislativa, con la que también cuentan los Estados en el espacio de libertad, seguridad y justicia.
- d) Otorgando carácter de institución al Consejo Europeo (formado por los Jefes de Estado y de Gobierno), lo que debería facilitar su control democrático.
- e) Fortaleciendo la legitimidad política del Presidente de la Comisión, que será propuesto por el Consejo Europeo para su elección por la Eurocámara teniendo en cuenta el resultado de los comicios al Parlamento Europeo y tras las oportunas consultas.



- f) Estableciendo un ministro de Asuntos Exteriores de la Unión respaldado por el Consejo Europeo, la Comisión y el Parlamento.
- g) Convirtiendo al Tribunal de Justicia Europeo en una auténtica corte constitucional.
- h) Reconociendo un significativo papel a los Parlamentos nacionales.

Tales pasos hacia adelante no resuelven todos los déficits. Por ejemplo, que el Parlamento Europeo no intervenga de ninguna manera en la elección del Presidente del Consejo Europeo; que no elija en un sentido estricto al Presidente de la Comisión; que no nombre a los órganos rectores del Banco Central Europeo; que no designe a los miembros de los Tribunales de Justicia y de Cuentas. Asuntos, todos ellos, de gran importancia y que deberán abordarse en el propio desarrollo constitucional futuro.

5. MODIFICACIONES EN LA COMPOSICIÓN Y ESTRUCTURA DE LAS INSTITUCIONES

Como hemos señalado, el Parlamento Europeo sufre una doble modificación: por un lado, se convierte en una de las dos cámaras de un poder legislativo específico, pues el Consejo continúa siendo a la vez poder legislativo -a veces, monocameral- y ejecutivo.

Por otro lado, estará compuesto por 736 miembros, distribuidos de forma decrecientemente proporcional a los habitantes de cada país, garantizándose un mínimo de cuatro escaños a cada uno de ellos. En base a esta segunda modificación se afirma que, con suficiente antelación a las elecciones del 2009, el Consejo Europeo adoptará por unanimidad, a propuesta del propio Parlamento Europeo y con su aprobación, una decisión que fije la nueva composición del Parlamento Europeo.

En cuanto al Consejo de la Unión y el Consejo Europeo, la gran novedad reside en sus presidencias.



En las distintas formaciones del Consejo de la Unión, es decir, el Consejo de ministros, las presidencias serán desempeñadas por representantes de los Estados miembros por rotación, en condiciones de igualdad, durante períodos de al menos un año y de acuerdo con las reglas establecidas por el Consejo Europeo. Ello facilita su continuidad, visibilidad y eficacia.

En ese mismo sentido, es especialmente acertado que la Constitución especifique que, por excepción, el Consejo de Asuntos Exteriores estará encabezado por el ministro de Asuntos Exteriores.

Se crea la figura del Presidente estable del Consejo Europeo, con funciones de coordinación y representación. Su existencia, por cierto, nos habría ahorrado el bochornoso espectáculo del Sr. Berlusconi al comienzo del semestre italiano y en su posterior desenlace.

Pero esta innovación institucional fue objeto de intensos debates puesto que algunos países veían en ella una forma de establecer un directorio de los grandes, debilitando al Presidente de la Comisión y estableciendo una peligrosa "bicefalia" en la cúspide institucional de la Unión.

Por su parte, la Comisión Europea estaría formada por su Presidente, el ministro de Asuntos Exteriores como Vicepresidente y trece Comisarios con cartera seleccionados por un sistema de rotación entre los Estados miembros que establecerá el Consejo Europeo. Junto a ellos, el Presidente de la Comisión nombraría a un Comisario sin derecho a voto por cada Estado miembro que no contase con un comisario con cartera.

Como era imaginable, esta última propuesta ha resultado ser una de las más polémicas de la Convención. Muchos Estados temen ser las víctimas de este sistema, particularmente los pequeños, los medianos y los candidatos.



En realidad, o se acepta esa vía o se adoptan otras dos posibles:

- a) una Comisión reducida, por ejemplo, de quince miembros, que parecería más eficaz, independientemente de la nacionalidad de sus integrantes; o
- b) una Comisión que cuente con un nacional de cada Estado miembro, en todos los casos con voto, lo que muchos interpretan como su conversión en una institución intergubernamental, una especie de Consejo, o peor aún, de Comité de Representantes Permanentes (embajadores) de los estados miembros ante la Unión bis.

La lógica comunitaria, más europeísta, nos llevaría a la solución "a". La del realismo político, con Gobiernos pendientes de la reacción de su respectiva opinión pública, nos conduciría a la solución "b". El pragmatismo nos mantendría en la solución contenida en la Constitución, porque aseguraría tanto la eficacia de la Comisión como su legitimidad nacional a la hora de adoptar decisiones que afectan a los Estados miembros de forma general o particular.

Pero las cuestiones que plantea una igual presencia de Comisarios por país son de hondo calado. ¿Puede realmente funcionar una Comisión en la que Alemania tiene un solo Comisario frente a los 10 de los nuevos Estados miembros a pesar de tener mas población que todos ellos y el triple de riqueza? Esta reflexión ha conducido a la CIG a replantear el modelo de dos Comisarios para los países grandes, lo que aumentaría todavía más el tamaño de la Comisión y el riesgo de su inoperancia.

En la Convención no fue posible conseguir que se reforzara ni al Comité de las Regiones ni al Comité Económico Social, a pesar de su gran representatividad, dándoles la categoría de instituciones consultivas de la Unión.

Otro de los aspectos más interesantes de la propuesta institucional contenida en el proyecto de Constitución es el que se refiere al papel de los Parlamentos nacionales,



más allá de que la Convención evitara aceptar la propuesta presentada con tozudez por su Presidente: la creación de un Congreso de los Pueblos, formado por parlamentarios nacionales y europeos, que hubiera podido ser una simple regulación al alza de la actual COSAC (Conferencia de Órganos Parlamentarios Especializados en Cuestiones Europeas) o haber derivado en una "tercera cámara", algo negativo para la división de poderes en el seno de la Unión.

A este tema dedicamos de forma específica otro de los capítulos de este libro (véase Capítulo IX). Baste aquí señalar que los Parlamentos nacionales adquieren a través del protocolo sobre el principio de subsidiariedad, también abordado en el Capítulo sobre las competencias, un importante papel de control político e intervención en términos jurídicos, lo que aumentará la legitimidad de las decisiones comunitarias y restará fuerza al discurso euroescéptico.

6. OTRAS MODIFICACIONES INSTITUCIONALES

Otros cuatro conjuntos de decisiones especialmente significativas experimentan cambios positivos en el Proyecto de Constitución Europea:

- a) Los Tratados internacionales (leyes, al fin y al cabo) deberán contar en todos los casos con la aprobación del Parlamento Europeo, que además será informado convenientemente durante su negociación.
- b) Las cooperaciones reforzadas necesitarán mayoría cualificada en el Consejo y la aprobación de la Eurocámara -excepto en la PESC, caso en el que el Parlamento Europeo será únicamente informado-, y la Comisión deberá proponer su puesta en marcha.
- c) Las reglas y principios generales de la "comitología" (las medidas de control por los Estados miembros de los actos obligatorios no legislativos) serán



regulados por una ley europea, lo que otorga al Parlamento Europeo un papel decisivo en este campo.

d) La creación de la figura de los reglamentos delegados, adoptados por la Comisión (nunca por el Consejo) por delegación del poder legislativo, es decir, del Parlamento Europeo y del Consejo, y destinados a modificar o completar ciertos aspectos de las leyes y las leyes marco sin afectar a sus elementos esenciales; para ello, se establecerá una habilitación específica que podrá ser revocada, quedando claro que un reglamento delegado no podrá entrar en vigor más que cuando la autoridad legislativa no emita objeciones.

7. LA SITUACIÓN DE ESPAÑA

En este marco institucional preparado por la Convención, ¿cómo queda situada España?

En la cumbre de Niza, el Gobierno consiguió un número de votos en el Consejo que nos acercaba todavía más que antes a los cuatro grandes países de la Unión, pero a cambio cedió un número escandaloso de escaños en el Parlamento Europeo: España se convirtió en el país que más eurodiputados perdió en términos relativos (22%) y absolutos (14 escaños).

¿Cuál de los dos factores es más determinante? En principio, los votos en el Consejo, pero no conviene olvidar que el uso de la mayoría cualificada se aplica únicamente cuando no es posible encontrar un acuerdo previo al voto, convirtiéndose de hecho en un acicate para conseguir el consenso, una suerte de "unanimitad activa".

El proyecto de Constitución introduce la utilización de la mayoría cualificada en el Consejo en campos extraordinariamente importantes, vía procedimiento



legislativo ordinario, o en el marco financiero plurianual, pero también es cierto que el Parlamento Europeo gana mucho poder en la propuesta de la Convención, tal y como venimos señalando.

Con la desaparición de la ponderación de votos en el Consejo desaparece la ventaja conseguida en Niza, pero permanece la desventaja por pérdida de escaños en el Parlamento Europeo.

De ahí que la reacción del Gobierno fuera la de plantear una "reserva fundamental" al Proyecto de Constitución y exigir el retorno a lo acordado en Niza, amenazando con bloquear la CIG, a lo que no es ajeno su aislamiento respecto a países como Alemania y Francia tras la guerra de Irak.

Evidentemente, España debe pugnar por mantener su peso institucional en la Unión, pero participando activamente en la mejora de los procedimientos y no enrocándose en Tratados como el de Niza. ¿Cómo? Negociando formulas que le garanticen un manejo adecuado de la mayoría cualificada para sus intereses y recuperando los escaños perdidos indebidamente a través de la cláusula de revisión de la composición del Parlamento Europeo.

Porque lo verdaderamente inimaginable sería que España, ante la incapacidad de su Gobierno para crear alianzas que le permitan gestionar este tipo de situaciones, terminara vetando la primera Constitución Europea. Si así fuera, ello iría contra nuestros intereses y contra la opinión de los ciudadanos españoles.



VII. EL GOBIERNO ECONÓMICO DE EUROPA

1. EN VÍSPERAS DEL EURO

La Declaración de Laeken, por la que se convoca la Convención, fue aprobada el 15 de diciembre de 2001, quince días antes de que las monedas y los billetes del euro formaran parte de la realidad cotidiana de 300 millones de europeos.

El euro ya existía, virtualmente desde que, el 1 de enero de 1999, se fijaron de forma irreversible las paridades entre las monedas de los países que habían decidido adoptarlo como moneda única. Pero su concreción física dio a lo que se ha venido en llamar "gobierno económico de Europa" una relevancia mayor que en los tiempos de la creación de la Unión Económica y Monetaria (UEM).

Los principios de la UEM no se habían modificado desde que fueron aprobados en Maastricht y un elemento tan importante como el Pacto de Estabilidad y Crecimiento -creado por una resolución del Consejo Europeo, del 17 de junio de 1997, y dos reglamentos del Consejo, de 7 de julio de 1997- no se había incorporado formalmente a los Tratados.



Por ello, el Consejo Europeo encargó expresamente a la Convención que propusiera medidas para "mejorar la coordinación de las políticas económicas" y responder así a las demandas de los europeos en materia de empleo, progreso y cohesión social.

La Convención dedicó a tan complejo problema uno de los seis Grupos de Trabajo inicialmente creados en mayo de 2002 -el Grupo de Trabajo VI sobre la Gobernanza Económica- y, de forma complementaria, el que creó posteriormente para la Europa Social.

2. EL IMPOSIBLE CONSENSO EN EL GRUPO DE TRABAJO

Según el mandato del *Presidium*, la entrada en vigor de la moneda única implicaba una mayor cooperación económica y financiera.

Pero el Grupo de Trabajo sobre Gobierno Económico, presidido por Klaus Hansch -socialdemócrata alemán y ex Presidente del Parlamento europeo- no llegó a ningún consenso innovador sobre la forma de conseguirlo.

Los trabajos del Grupo se desarrollaron desde el 7 de junio al 10 de octubre de 2002. En él comparecieron el Presidente del Banco Central Europeo (BCE), W. Duisenberg; los Comisarios Solbes y Diamantopoulos; el Presidente del Comité Económico y Financiero, Akerholm; y la profesora Rodrigues, asesora del Gobierno portugués y de la Comisión.

Los temas tratados se agruparon en tres grandes áreas: política monetaria; coordinación presupuestaria y fiscal y cuestiones institucionales.

En todos ellos los debates fueron de una gran intensidad, casi encarnizados, pero al final subsistió una insuperable división sobre las eventuales modificaciones



de los Tratados para reforzar la coordinación de las políticas económicas; para modificar las funciones y objetivos del Banco Central y de la Comisión; para crear la figura de un "Mister euro", a caballo entre la Comisión y el Consejo, análoga a la del ministro de Asuntos Exteriores; y para institucionalizar un Consejo Ecofin para la zona euro.

Este relativo fracaso del Grupo sobre Gobierno Económico fue paralelo al debate que se desarrolló en el Parlamento Europeo, en junio de 2002, sobre las perspectivas de la UEM.

El proyecto de informe del Parlamento Europeo pretendía equilibrar las dimensiones económicas y sociales de la Unión introduciendo referencias al pleno empleo, a las inversiones necesarias para promover un crecimiento equilibrado y sostenible, a los servicios de interés general, etc.

Pero ante las enmiendas planteadas, en particular por los eurodiputados del PPE, la ponente (*rapporteur*), Christa Randzio del PSE, prefirió retirar su iniciativa.

Al mismo tiempo, el Grupo sobre Gobierno Económico decidió no profundizar en la dimensión social, a pesar de las demandas de muchos de sus miembros. Ello acabó conduciendo a la creación de un grupo de trabajo específico sobre la Europa social.

3. IZQUIERDA Y DERECHA

Europa se ha ido construyendo desde el mercado. La economía había sido el motor de su integración, desde el mercado común a la moneda única. Pero para avanzar en su integración política es necesario definir valores y objetivos que reequilibren su inicial dimensión económica.



Desde esta perspectiva, en el Grupo sobre Gobierno Económico se manifestaron, más que en ninguna otra instancia de la Convención, posiciones asimilables a las de la izquierda y la derecha. Pero, en algunos temas, la agrupación por países predominó sobre las coordenadas ideológicas de los convencionados.

La izquierda de la Convención tuvo que insistir mucho para conseguir que entre los valores y objetivos de la Unión se incluyeran los de la igualdad y solidaridad, la economía social de mercado, el pleno empleo (y no sólo un alto nivel de empleo, cómo en la actualidad) y la cohesión territorial. Esto último fue defendido por todos los convencionados españoles, con la inestimable ayuda del Comisario Barnier. Pero ni la presión de todos los franceses consiguió incluir el acceso a los servicios de interés general. En ambos casos tuvimos enfrente la resistencia de todos los británicos.

También hubiese sido positivo asumir claramente la coherencia entre las políticas económicas y sociales. Para ello defendimos incluir la coordinación de las políticas económicas entre las competencias compartidas de la Unión (art. 13) y que las Grandes Orientaciones de Política Económica (GOPE) se extendieran a las cuestiones sociales.

Lo segundo no fue aceptado y lo primero a medias. La coordinación de las políticas económicas se ha situado en un artículo específico (art. 14) a medio camino entre las competencias compartidas y las de apoyo.

En él se añade, aunque no de forma integrada como pedíamos los socialistas, la coordinación de las políticas de empleo y la posibilidad de coordinar también las sociales.

En sus debates, el grupo se dividía entre los que consideraban a la competitividad, el rigor presupuestario y la estabilidad monetaria como garantías del



crecimiento, y los que defendíamos una economía social de mercado, el equilibrio entre competencia y servicios públicos, el compromiso del Banco Central Europeo con el crecimiento y el pleno empleo, la cohesión social como objetivo explícito y la armonización como forma de evitar el *dumping* fiscal y social.

Pero, dentro de este esquema, las posiciones de los representantes de los Gobiernos no se alineaban con la división conceptual derecha/izquierda.

Los representantes de los gobiernos sueco, finlandés, británico y español coincidían, aunque por razones diferentes, en su rechazo a una mayor coordinación de las políticas macroeconómicas y a los avances en la armonización fiscal.

En cambio, los gobiernos de centro-derecha francés y socialdemócrata alemán presentaron una posición común. Defendían la creación de un Ecofin específico para la zona euro y la convergencia efectiva de los sistemas fiscales, pero no modificaban las responsabilidades de la Comisión en lo que se refiere a las GOPE ni los procedimientos a seguir ante déficits excesivos.

En realidad, las únicas mayorías claras, que no llegaban a ser amplios consensos, se referían al mantenimiento del *statu quo* en los objetivos del BCE y al reparto de competencias entre la política monetaria para el BCE y las políticas presupuestarias, fiscales y sociales para los Estados miembros.

4. UNA PROPUESTA FINAL CONTINUISTA

El grupo presentó sus conclusiones a la sesión plenaria del 7 de noviembre. El debate en el plenario reprodujo la discusión del Grupo de Trabajo y las espadas quedaron en alto, dejando al *Presidium* que presentara una propuesta sobre la base de los consensos que hubiera estimado.



La propuesta final elaborada por el *Presidium* es muy continuista. Demasiado, como lamentaba el Comisario Barnier en las últimas sesiones plenarias de la Convención. Muchos creemos que no está a la altura de los retos futuros que tendrá que afrontar el gobierno económico de la UE.

Las únicas modificaciones que se recogen en materia de gobierno económico son:

- a) La Comisión podrá dirigir una advertencia directamente a un Estado miembro, si estima que su política económica se desvía de las GOPE, o sobre su política presupuestaria, si estima que ésta puede conducirle a un déficit excesivo.
- b) Se añade un Protocolo relativo al Eurogrupo como anexo. En él, se mantiene su carácter "informal" pero se le dota de una Presidencia estable por dos años y medio. No deja de ser curioso que un tratado constitucional haga referencias a una institución que formalmente no existe.
- c) El Consejo podrá tomar las medidas "apropiadas" para asegurar una representación "unificada" de la zona euro en las instituciones financieras internacionales. No se sabe en que consistirían esas "apropiadas" medidas.
- d) Se prevén reuniones del Consejo en las que sólo podrán votar los Ministros de la zona euro. Pero este Ecofin del euro no será presidido por el Presidente estable del Eurogrupo sino por el Presidente rotatorio del Ecofin general, que puede ser un país que no haya adoptado la moneda única.
- e) En materia fiscal, el Consejo sólo podrá decidir, por mayoría cualificada, sobre la cooperación administrativa, el fraude y la evasión fiscal relativos a los impuestos sobre cifra de negocios, accisas y otros impuestos indirectos y el impuesto de sociedades. Para todos los demás temas sigue rigiendo la unanimidad.



- f) En el procedimiento para tomar decisiones sobre déficits excesivos el Estado afectado no tendrá voto en el Consejo. Éste tomará sus acuerdos por mayoría de dos tercios de los restantes Estados miembros.

- g) En cuanto a los servicios de interés general, la base jurídica introducida sólo da capacidad a la Unión para definir las condiciones de funcionamiento de los servicios públicos nacionales en el marco de la libre competencia, pero no establece el principio de servicios públicos europeos.

- h) El límite de los recursos de la Unión, así como el establecimiento o supresión de alguna de sus categorías, sigue correspondiendo por unanimidad al Consejo, con ratificación de los Estados. Es tanto como decir que el límite del 1,27% del PIB comunitario está lejos de ser modificado.

La Convención no pudo ponerse de acuerdo para citar un impuesto europeo entre las fuentes de financiación de la Unión. En realidad, esa idea causaba verdadero pavor entre muchos convencionales de la derecha y de la izquierda europeas.

Pero se ha abierto una rendija al establecer (art. 53.4) que las "modalidades" de los recursos propios de la Unión serán fijadas por el Consejo por mayoría cualificada, previa aprobación por el Parlamento europeo y sin necesidad de ratificaciones nacionales.

- i) Desaparece la diferencia entre gastos obligatorios (entre ellos el gasto agrícola) y no obligatorios. En consecuencia, el Parlamento y el Consejo aprobarán conjuntamente el Presupuesto y la última palabra corresponde al Parlamento.

Este resultado es consecuencia de que los partidarios de un verdadero gobierno económico de la Unión éramos muy minoritarios en el seno de la Convención.



Pero puesto que sobre ello, sin duda, se seguirá discutiendo en el futuro, tiene interés analizar en qué consiste el gobierno económico de Europa y cuáles podrían ser los progresos necesarios para situarla en la senda del pleno empleo.

5. ¿EN QUÉ CONSISTE EL GOBIERNO ECONÓMICO DE EUROPA?

1. Los órganos del gobierno económico

Desde el punto de vista de los órganos que lo componen, el actual gobierno económico de la Unión Europea estaría compuesto por tres ministros: el de la Competencia Económica, el de la Estabilidad Monetaria y el de la Vigilancia Presupuestaria.

Sus estatus y capacidades son bien diferentes y esa mínima estructura gubernamental no tiene un Jefe de Gobierno que la coordine.

El ministro de la Competencia -es decir, el actual Comisario Monti- es muy poderoso puesto que en él concurren aspectos del poder legislativo, ejecutivo y judicial. Pero sus funciones no se consideran parte de la regulación macroeconómica y por eso no fueron objeto de debate en la Convención.

El ministro de Vigilancia Presupuestaria -el Comisario Solbes- lo es menos y por eso el profesor Fitoussi, en su ilustrativo trabajo *Europe, la regle et le choix*, le rebaja a la categoría de Secretario de Estado.

Ni él ni la Comisión de la que forma parte tienen poder de decisión. Su papel es el de un juez de instrucción que vigila el cumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y eleva sus denuncias a un Consejo constituido por el conjunto de los posibles infractores.



Frente a éstos, solo tiene la capacidad de influir que le da el carácter público de sus recomendaciones al Consejo. Pero los gobiernos pueden coligarse para evitar que sus denuncias tengan efecto.

La independencia de ambos ministros-comisarios es considerable. Como comisarios no deben obedecer a las presiones ni siquiera del país del que son nacionales. Y, aunque el Parlamento Europeo podría, en circunstancias muy especiales, obligarles a dimitir, la responsabilidad colegiada de la Comisión les protege.

Pero el que es verdaderamente poderoso e independiente es el ministro de la Estabilidad Monetaria, es decir el Presidente del BCE.

Los Tratados le han dado una sola misión, mantener la estabilidad de los precios. No es responsable políticamente ante ninguna institución y, una vez nombrado por el Consejo Europeo, nadie puede cesarle hasta el final de su mandato.

Mientras que la política monetaria única tiene el objetivo de controlar la inflación que le han asignado los Tratados, los objetivos de las políticas presupuestarias y fiscales de los Estados miembros de la Unión no han sido definidos por ningún Tratado y sólo se coordinan entre sí a través de unas recomendaciones no vinculantes decididas en común, las llamadas GOPES.

Finalmente, no existe ningún mecanismo de coordinación entre la política monetaria común y las políticas presupuestarias de cada país. Por ello no es de extrañar que la definición del *policy mix* europeo de lugar a constantes apelaciones, desplantes e invectivas entre el BCE, la Comisión y los gobiernos nacionales.



2. El sistema de gobierno económico de Europa

Esta original composición orgánica responde a un sistema basado en tres elementos:

- a) Una política monetaria de la zona euro centralizada en un institución de tipo federal, el Banco Central Europeo.
- b) Políticas económicas nacionales descentralizadas en los Estados miembros, dentro del cumplimiento de ciertas normas comunitarias, especialmente el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y las normas del mercado interior.
- c) El reconocimiento de que las políticas económicas nacionales son una "preocupación común", por lo que requieren cierta coordinación por parte del Consejo.

Además, hay una serie de ámbitos como las políticas ambientales, el empleo, las cuestiones sociales y la educación, que están parcialmente sujetos a una coordinación abierta y se encuadran en el marco general del "proceso de Lisboa", cuyo objetivo es mantener un crecimiento económico sostenible con más y mejores puestos de trabajo y una mayor cohesión social.

En el debate sobre este sistema de gobierno, las siguientes cuestiones aparecieron como las más relevantes:

- la política monetaria y los objetivos del BCE;
- la funcionalidad del Pacto de Estabilidad y Crecimiento;
- la armonización fiscal;
- la reglamentación de los mercados financieros;
- la representación de Europa en los foros económicos internacionales;
- la relación entre las políticas económicas y las ambientales.



En lo que sigue, analizaremos el debate sobre tres de estas cuestiones, las más directamente relacionadas con la regulación macroeconómica.

6. LA POLÍTICA MONETARIA Y EL BCE

El euro y una política monetaria común implicaron un salto cualitativo en la construcción europea. Por su trascendencia política y simbólica, por supuesto, pero también por la profundidad del compromiso común que implican las decisiones discrecionales que afectan directamente a los agentes económicos y a las grandes variables de la inflación, crecimiento y empleo.

Pero, sin quitarle un ápice de su importancia, el euro no tiene por qué ser necesariamente un instrumento de integración política. En realidad Europa llegó a la Convención, y así lo expresan sus debates, dudando entre dos concepciones distintas de la integración monetaria, como bien explica el Comisario P. Lamy.

La primera se inspira en el patrón-oro del siglo XIX y pretende despolitizar la moneda, gestionarla en función de reglas fijas y hacer de ella un pilar básico del orden económico. Esta concepción traslada a la sociedad el coste de los ajustes que impone la estabilidad monetaria.

La segunda concibe la gestión de la moneda como uno de los instrumentos básicos de una política macroeconómica activa que reacciona frente a circunstancias cambiantes tratando de minimizar el coste social de los ajustes necesarios.

Ambas concepciones son igualmente compatibles con la defensa de la estabilidad de los precios y del respeto a la independencia de un Banco Central. Pero sólo con la segunda haríamos del euro un instrumento de integración política.



En Maastricht se trató de conciliar ambas concepciones sin decantarse explícitamente por ninguna de ellas. Pero éstas seguían en la base de los debates sobre el papel del euro y las políticas económicas en la UE. En momentos en los que de nuevo se abre la puerta de las decisiones, el euro sería un instrumento de integración política si hubiese predominado la concepción "federadora" de la política monetaria.

Pero no fue así en la Convención y no es seguro que lo llegue a ser en el futuro.

Por ello, sin llegar a poner en cuestión la extrema independencia del BCE, resultante de los compromisos constitutivos de la Unión Monetaria, el debate se centró en sus objetivos, su estrategia monetaria, su forma de gobierno interno y sus relaciones con su entorno político e institucional.

El Tratado de Maastricht asignó al BCE un objetivo prioritario, la estabilidad monetaria, sin precisar su alcance. Los estatutos del BCE precisan que, en la medida que ello no amenace la estabilidad monetaria, el BCE puede apoyar el crecimiento con su política monetaria. La jerarquía de sus objetivos está, pues, claramente definida.

Además, los que concibieron el proceso de Unión Monetaria dieron al BCE un considerable poder de decisión para precisar su objetivo prioritario. Así, sus actuales responsables han escogido un objetivo de inflación inferior al 2% anual en el medio plazo, pero podrían adoptar otro cualquiera mañana.

Tomando como ejemplo el modelo de la Reserva Federal de EEUU, varios miembros del grupo de trabajo planteamos que el objetivo de estabilidad de precios debía ser ampliado para tomar en cuenta sus efectos sobre el crecimiento y el empleo.

También se hizo referencia a una concepción menos extrema de la independencia del BCE, cual es el caso del Banco de Inglaterra. En ese modelo, es el



gobierno, democráticamente elegido y responsable frente a los ciudadanos, el que fija el objetivo de inflación y el Banco Central tiene independencia para adoptar las medidas necesarias para conseguir ese objetivo.

Se señaló que la Reserva Federal no explicita un objetivo cifrado de inflación, pero tiene la credibilidad necesaria para que todo el mundo piense que hará lo necesario tanto para luchar contra un brote inflacionista como contra una recesión.

Por el contrario, al fijar un objetivo de inflación inferior al 2% anual, la política monetaria del BCE aparece como asimétrica, o al menos así parecen percibirla los operadores financieros, que no esperan que el BCE actúe ante una ralentización de la inflación y el crecimiento.

Así, en el debate de la Convención se propusieron medidas para clarificar la estrategia del BCE y reformar su propia gobernanza. Entre ellas podemos citar:

- una mayor preocupación por el crecimiento y el empleo;
- abandono de la estrategia del "doble pilar" (indicador de masa monetaria e indicadores de precios) y fijación de un objetivo de inflación simétrico, expresado en forma de horquilla;
- reformar los sistemas de decisión monetaria del BCE para preservar su operatividad ante la ampliación y evitar que la UE se convierta en una especie de ONU monetaria. Esta reforma, pedida por el Tratado de Niza, debiera reforzar el directorio del BCE como instancia decisonal y de diálogo con el poder político de la Unión.

En defecto de una fórmula de independencia operativa como la británica, se propuso que:



- la fijación del objetivo de inflación fuese el resultado de una concertación previa con las demás instituciones de la Unión y objeto de evaluaciones contradictorias periódicas; y
- se precisen los procedimientos a través de los cuales el BCE debe dar cuenta de su actuación ante el Eurogrupo, el Parlamento Europeo y la opinión pública.

Pero, en su comparecencia, el Sr. Duisenberg, Presidente del BCE, explicó que todo estaba muy bien como estaba, que ningún cambio era necesario y que lo único deseable era que los Estados miembros fueran más cooperativos a través de sus políticas fiscales para alcanzar la estabilidad de precios, condición necesaria y suficiente del pleno empleo.

Las comparaciones con la situación de su colega de la Reserva Federal, Sr. Greenspan, no le hicieron ninguna mella. En su opinión, lo que Greenspan deseaba era ser tan independiente como él y no tener que preocuparse más que de un solo objetivo, el de la estabilidad monetaria.

Tampoco pareció importarle demasiado que durante los años 2001 y 2002 la orientación de las políticas macroeconómicas haya sido subóptima, con políticas presupuestarias demasiado expansionistas y una política monetaria que ha tardado demasiado en relajarse, fruto de la desconfianza mutua entre dos autoridades que no se coordinan.

Al final, la mayoría de los convencionales optó por dejar las cosas como estaban. En parte por el santo temor a las reacciones de los mercados financieros y en parte porque sabían que nunca se encontraría la unanimidad necesaria para modificar el *statu quo*.



Conceptualmente, aunque no sabemos hasta qué punto eran conscientes de ello, esta actitud se basa en la creencia de que la política monetaria no puede afectar al ciclo económico, es decir en un monetarismo radical que niega a la moneda capacidad de influir sobre los niveles de actividad económica ni siquiera en el corto plazo.

Y, sin embargo, es difícil asumir que una política monetaria que se propone conseguir un objetivo de inflación del 2% para el conjunto de la zona euro, no tenga nada que ver con la parálisis económica de Alemania y sus 4 millones de parados.

7. EL PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO (PEC)

La opinión mayoritaria expresada en el grupo de trabajo fue que el PEC debía mantenerse fuera del Tratado.

Además, muchos consideramos que el PEC era demasiado rígido y que no tomaba adecuadamente en consideración las necesidades del crecimiento económico en la actual coyuntura económica mundial.

Los elementos de flexibilidad debían incorporarse tomando en cuenta en mayor medida las circunstancias de cada país, la diferencia entre déficits estructural y coyuntural, como acabó aceptando la Comisión, el reconocimiento de la regla de oro (*golden rule*) en lo que respecta a la inversión pública, y el peso de la deuda pública acumulada.

Asimismo, el coste potencial del envejecimiento de la población y su impacto sobre la financiación pública de los sistemas de pensiones debía tomarse en consideración para determinar los equilibrios presupuestarios.



Sin embargo, la opinión expresada por el Presidente del Consejo Económico y Financiero, Sr. Akerholm, fue absolutamente conformista e inmovilista. De nuevo, todo estaba bien y nada había que cambiar salvo las tentaciones laxistas de los gobiernos, siempre dispuestos a recurrir a la fácil solución del déficit público. Según él, "sólo la prensa amarilla critica a un Pacto de Estabilidad bien concebido y que se debe seguir aplicando al pie de la letra".

No sabemos si ese ilustre fundamentalista también incluía entre la "prensa amarilla" a la del color salmón en el que se edita casi toda la prensa económica que, como el *Financial Times*, señala las deficiencias del Pacto.

Tampoco sabemos que pensaría cuando pocos días después el propio Presidente de la Comisión calificaba de "estúpido" a un PEC crecientemente descalificado por su incumplimiento. Pero dio la impresión de que hay personajes que desempeñan sus funciones con un dogmatismo disfrazado de rigor científico que les hace inasequibles al razonamiento.

Lo ocurrido durante la Convención y después de ella, hace cada vez más evidente que la política económica de la zona euro no puede basarse únicamente en el funcionamiento de dos únicos semáforos descoordinados entre sí: la tasa objetivo de inflación, fijada unilateralmente por el BCE y en función de la cual determina su política monetaria, y un límite en el déficit, con tendencia al "déficit cero", que vincula por igual a todos los países cualquiera que sea su situación coyuntural, su nivel de deuda acumulada o la composición de su gasto.

Con un objetivo presupuestario tan simple y mecánico, es difícil que el Pacto de Estabilidad pueda ser, además, un instrumento para el crecimiento. La coordinación de las políticas económicas de los distintos países debería versar, al menos, sobre tres aspectos: el déficit, la deuda y la estructura del gasto.



Es lo que subyace bajo los planteamientos de británicos e italianos, que son económicamente pertinentes. ¿Por qué debe converger al déficit cero en la misma fecha -2004 u otra- un país como el Reino Unido, con un endeudamiento muy bajo -menos del 40% del PIB- como otros muy endeudados -60% del PIB- como Francia o Alemania?

El endeudamiento fue uno de los famosos criterios de convergencia de Maastricht que pilotaron la marcha hacia el euro. Su aplicación fue muy laxa, aceptando que muchos países hiciesen gala de una extraordinaria creatividad contable para no tener que excluir a ninguno. Pero ahora la relación déficit-deuda debería plantearse como el elemento estructural relevante de la estabilidad presupuestaria, relacionándola con nuevos factores que gravitan sobre ella en una visión a medio plazo de las políticas fiscales.

En este contexto se propuso considerar algunas propuestas tentativas:

- definir principios de política económica que vayan más allá del déficit presupuestario, considerando el uso coordinado de éste y otros instrumentos ante choques exógenos imprevistos;
- definir la disciplina presupuestaria en una perspectiva a medio y largo plazo. Ello debiera hacerse teniendo en cuenta la situación patrimonial del sector público, es decir, su endeudamiento y los procesos de inversión en capital fijo y humano;
- asociar a los Parlamentos nacionales al debate sobre las GOPE, de las que ahora están completamente ausentes;
- establecer compromisos recíprocos y vinculantes entre los Estados de la zona euro de no proceder a modificaciones sustanciales de sus políticas económicas, especialmente en materia impositiva, sin consultas previas entre ellos; y



- reforzar el Eurogrupo y el voto por mayoría calificada de las GOPE propuestas por la Comisión para la zona euro.

Finalmente, deberá tenerse bien presente que actualmente, y parece que por mucho tiempo, el Presupuesto de la UE no tiene una dimensión macroeconómicamente significativa como la del de EEUU. En consecuencia, cualquier actuación presupuestaria común sólo puede basarse en la coordinación de las políticas nacionales, que no pueden seguir consistiendo en declaraciones de intenciones no vinculantes en torno a objetivos vagos e inatacables pero que no resisten el choque con la realidad.

Esta necesidad de coordinación se manifiesta también en aspectos en los que los Estados siguen teniendo todas las competencias pero en los que una estrategia cooperativa hubiera sido mejor que las iniciativas individuales. Tal fue el caso reciente de las subastas de las licencias UMTS que generó una captación de renta para algunos Estados, transferencias cruzadas entre los distintos consumidores europeos y muy graves dificultades para el sector.

Puesto que finalmente optamos por dejar al PEC fuera del Tratado, el proyecto de Constitución nada dice sobre él, pero pareció asumirse su filosofía basada en la convicción de que la política fiscal no debía utilizarse como instrumento de estabilización anti-cíclica.

Ello obligaría a los grandes países europeos -Francia y Alemania- a aplicar políticas restrictivas que dificultarían todavía más la recuperación de sus economías, o a incumplir de forma más o menos expresa el PEC, que es lo que está ocurriendo.

Sin embargo, el contraste con las políticas presupuestarias aplicadas por EEUU y el Reino Unido, todavía fuera del euro y sin demasiado entusiasmo por



entrar en él, debieran ser ilustrativas de los problemas de diseño del sistema de gobierno económico de Europa.

8. LA ARMONIZACIÓN FISCAL

El problema de la armonización de los sistemas fiscales fue uno de los más debatidos en la Convención.

Para muchos de los convencionales de la izquierda, el desarrollo del mercado único es incompleto porque la supresión de las barreras a los intercambios ha sido más rápida que la construcción de regulaciones públicas para el conjunto del mercado europeo.

Ello afecta al concepto y extensión del servicio público en sectores con estructura de red, al sector financiero pero, sobre todo, a la fiscalidad.

La fiscalidad no es un fin en sí mismo, sino que refleja las distintas preferencias que tienen los Estados de la Unión sobre el papel relativo de lo público y lo privado, la prestación de servicios públicos y la redistribución. Por ello, es lógico que los Estados deseen preservar los elementos esenciales de su autonomía fiscal.

Pero ello no debe impedir que se evite la competencia fiscal cuando ésta no resulta del intento deliberado de atraer la inversión a un territorio a costa de poner en peligro las bases fiscales del sistema de protección social.

Este tema no ha sido nunca abordado con claridad en el ámbito comunitario. A falta de una doctrina se ha producido una respuesta pragmática basada en un "código de conducta sobre la fiscalidad de las empresas" que se empezó a discutir en 1995 y se ha aprobado en junio de 2003. Queda mucho por avanzar en esta espionosa cuestión, en la que Irlanda y Francia -por citar dos extremos- mantienen posiciones muy diferentes.



El problema de la armonización fiscal afecta, sobre todo, a la fiscalidad de las rentas de capital, mal llamada, para aparecer políticamente correcto, fiscalidad del ahorro y al impuesto sobre el beneficio de las sociedades. A través de ellos se desarrolla la competencia para atraer al factor móvil (el capital) en detrimento del fijo (el trabajo).

Así, los resultados del Consejo de Feira sobre la fiscalidad "del ahorro", después de años de discusión reflejan la impotencia europea en esta materia. Los plazos fijados son tan largos, las precauciones tan numerosas y las falsas salidas tan fáciles que esos acuerdos no resolvían el problema, aunque los dirigentes europeos aparenten creérselo.

Por ello, en los debates de la Convención se propusieron medidas tales como:

- la adopción por mayoría cualificada de todas las decisiones fiscales que afecten al mercado único;
- la creación de un impuesto de sociedades europeo que financie el presupuesto comunitario y, para empezar, armonizar las bases de ese impuesto y fijar un tipo mínimo obligatorio para todos los Estados;
- crear un impuesto europeo sobre las rentas del capital; y
- establecer las bases de una fiscalidad ecológica europea que financie las políticas de desarrollo sostenible de la Unión.

Desgraciadamente, nada de esto prosperó. Al final se mantuvo la unanimidad como regla de decisión en materia fiscal con las excepciones antes señaladas.

Sin embargo, todos somos conscientes de que la unanimidad ha dificultado enormemente las decisiones fiscales. Se han necesitado 14 años de discusiones para



llegar a un acuerdo sobre la fiscalidad de las rentas del capital. Y a última hora hubo que vencer la resistencia italiana que exigió la condonación de las multas impuestas a sus agricultores por exceso de producción láctea para no usar su derecho de veto.

En el futuro, en una Unión de 25 o 30 miembros, la mayoría cualificada será vital para el buen funcionamiento del mercado único. Pero el gobierno británico ha hecho del mantenimiento de la unanimidad en materia fiscal una de las pruebas, ante su opinión pública, de que el proyecto de Constitución no concede ningún poder suplementario a las instituciones europeas. Y la Convención, en aras al consenso, lo ha aceptado.

Esta actitud deberá ser superada si no queremos que los euroescépticos condicionen el proyecto europeo hasta hacerlo inviable. Y, además, se basa en algunos malentendidos que convendría aclarar.

El primero proviene del diferente significado del término "fiscal" en los distintos idiomas comunitarios. Como la palabra "federal", no significa lo mismo para un británico que para un francés o un alemán. En inglés "política fiscal" es sinónimo de "política presupuestaria", que va mucho más allá de las cuestiones impositivas. Y aunque los servicios de la Comisión, conscientes de ello, usan ya *taxation* cuando quieren hablar de fiscalidad, el malentendido perdura porque hay quien se encarga de mantenerlo.

La segunda confusión se refiere a los límites de la acción comunitaria en materia fiscal. Como ya hemos indicado, a través del sistema impositivo se manifiestan y se construyen distintos modelos de sociedad y el sueco, por ejemplo, con una presión fiscal del 54%, es bien diferente del de los conservadores británicos o españoles.

Y puesto que no existe un teórico "modelo europeo" hacia el que converger, debería quedar claro que las decisiones sobre fiscalidad (*on taxation*) que se desean



adoptar por mayoría cualificada no son susceptibles de modificar los modelos de sociedad que cada país decida a través de sus propias decisiones políticas.

¿Cuántas veces tuvimos que repetir que no se trataba, ni la Comisión había pretendido, fijar los tipos impositivos aplicables a las empresas y menos aún a los particulares? En cambio, es evidente que las concesiones mutuas que se han hecho los Estados, unos a otros, para conseguir la unanimidad, han generado una proliferación de excepciones y derogaciones muy difíciles de eliminar en la fiscalidad indirecta. Y también son evidentes las dificultades de los Estados para combatir el fraude y la evasión transfronterizas sin adecuados sistemas de cooperación administrativa.

Para que esta situación no afecte al empleo y a la competitividad global de la economía europea, haría falta aplicar la mayoría cualificada al menos en tres casos relacionados con el mercado interior:

- modernizar la fiscalidad indirecta, cuyas legislaciones datan en gran medida de los años 70;
- homogeneizar las bases imponibles del impuesto de sociedades que ofrecen a las grandes multinacionales una posibilidad de evasión que se ha ampliado con la desaparición del riesgo de cambio; y
- desarrollar la cooperación administrativa contra el fraude fiscal.

Si al menos en las tres cuestiones antes citadas no se acaba pasando de la unanimidad a la mayoría, Europa corre un serio riesgo de ineficiencia del que no le librá a haber llamado Constitución a los textos que la rigen.



VIII. LA EUROPA SOCIAL

1. LO SOCIAL, A LA ZAGA

La dimensión social ha sido el pariente pobre de la integración europea. Desde 1957, ésta ha dado prioridad al mercado, a lo económico y después a lo monetario.

El Tratado de Roma partía de la convicción de que el progreso social resultaría de forma automática del desarrollo económico engendrado por el mercado común y de la voluntad de dejar a los Estados miembros sus competencias en política social.

Pero, lejos de hacerlas converger, la integración económica entró en conflicto con las diferentes regulaciones sociales. La famosa frase de John Major, primer ministro británico, "quédense con la protección social que yo me quedaré con los empleos" -pronunciada con ocasión de la deslocalización de la empresa Hoover desde Holanda a Escocia, buscando sindicatos más débiles y costes laborales más bajos- ilustra bien las consecuencias de esa realidad.



El tratado de Maastricht (1992) extendió considerablemente las competencias comunitarias en materia social y el de Amsterdam (1997) situó al empleo como parte de la políticas de la Unión. Pero tanto las políticas de empleo como las de protección social y el sistema de relaciones laborales siguen estando muy compartimentadas en sus ámbitos nacionales respectivos.

El mantenimiento de la unanimidad para decidir sobre muchos aspectos de la política social explica la lentitud y escasez de las directivas de carácter social. Algunas situaciones se han desbloqueado, como por ejemplo la directiva denominada "Renault-Vilvorde", sobre la información y consulta de los trabajadores en empresas multinacionales, que se aprobó prácticamente al mismo tiempo que la Convención iniciaba sus trabajos.

Pero esa directiva solo se aplicará efectivamente a partir del 2005, es decir ¡9 años después del cierre de la planta de Renault en la ciudad belga de Vilvorde que desencadenó su elaboración!

2. EL PAPEL DE LOS INTERLOCUTORES SOCIALES

El Tratado de Maastricht también dio un papel relevante a los interlocutores sociales para construir el derecho social europeo. Así, la Comisión no puede usar su derecho de iniciativa en materias sociales sin antes haber dejado que sindicatos y patronal negocien sobre ellas. Si llegan a acuerdos, éstos se convierten de forma casi automática en leyes europeas.

Pero la realidad es que el diálogo social sólo ha producido cuatro acuerdos-marco en diez años: sobre el descanso por maternidad, el trabajo a tiempo parcial, el de duración determinada y el teletrabajo.



Los primeros responsables de ello son desde luego las organizaciones patronales, que prefieren mantener compartimentadas las reglas laborales y sólo concluyen un acuerdo bajo la amenaza de que las autoridades europeas les impongan una directiva.

Además, estos acuerdos-marco -que tan frecuentemente se citan como exponentes de la Europa social- suelen definir prescripciones mínimas y el nivel de garantía que aportan es inferior al que ya existe en muchos Estados miembros. Por ejemplo, el acuerdo sobre el trabajo a tiempo parcial sólo mejoró el derecho social en Irlanda y el Reino Unido, donde no existía ninguna regulación en esta materia.

Ello explica que la resistencia en avanzar en una negociación sindical, o en norma europea, no haya provenido solo de los defensores de tesis liberales o de gobiernos de derechas, sino de países con un Estado del bienestar desarrollado y larga tradición socialdemócrata, que temen un nivelación a la baja de las diferentes situaciones.

3. ¿EXISTE EL MODELO SOCIAL EUROPEO?

En realidad los sistemas sociales son fruto de una larga historia que ha producido situaciones muy diferentes en cada país europeo. Todos tienen en común una protección social desarrollada, la consideración del factor trabajo como algo más que una mercancía y un sistema estructurado de relaciones laborales. La historia común de Europa ha sido también forjada por la intervención del Estado para garantizar los derechos de los trabajadores y la solidaridad frente las desigualdades engendradas por el mercado. En eso se distingue de otros países industrializados como EEUU y Japón.

Pero las diferencias entre los distintos países europeos son muy importantes y por eso el famoso "modelo social" europeo es en realidad una labor de retales (*patchwork*) de modelos sociales muy diferentes.



Los modelos sindicales y los ámbitos de negociación laboral, centralizada, por ramas, por empresas, por oficios, son diferentes. ¿Y cómo no iban a ser diferentes los modelos sociales de países cuya tasa de actividad varía entre el 50% y el 70% de su población?

Según Eurostat, las transferencias sociales disminuyen el riesgo de pobreza de los europeos, desde el 24% al 15% de media, es decir, en un 37,5%. Pero la reducción porcentual de ese riesgo es del 68% en Suecia y del 17% en España y el Reino Unido. Y esto tiene mucho que ver, claro está, con los sistemas fiscales y laborales de cada país.

4. LA EUROPA SOCIAL, COMPETITIVIDAD Y SUBSIDIARIEDAD

Estas diferencias están ancladas en la historia y la tradición de cada sociedad europea y sus sistemas sociales son un elemento esencial de su identidad. Por ello, el principio de subsidiariedad, también acuñado en Maastricht, se ha utilizado a veces para frenar el desarrollo de una política social comunitaria homogeneizadora de esa diversidad.

Pero a la Convención se llega con una amplia conciencia de que:

- a) la integración económica no puede coexistir con políticas sociales muy divergentes;
- b) los problemas sociales son muy parecidos entre los distintos países y requieren una acción coordinada; y
- c) el grado de control que los Estados han perdido de sus políticas sociales como consecuencia de la presión ejercida por la integración de los mercados es mayor que el que, *de iure* o *de facto*, ha ganado la UE. Es lo que se llama transferencia de la soberanía nacional "al vacío".



Esta situación exigía antes de la Convención, y lo sigue exigiendo ahora, buscar una nueva articulación entre las competencias nacionales y comunitarias en política social y de empleo. Y la búsqueda de ese equilibrio entre la diversidad nacional, que no puede ni debe suprimirse, y las exigencias de un espacio económico unificado debería ser la ocasión para que los europeos aclaren qué es lo que quieren de su unión. Y en la Convención ha quedado claro que no todos quieren lo mismo.

5. LAS BASES DEL MODELO SOCIAL

En la práctica, las normas sociales de cada país son el resultado de la voluntad política de regular la competencia económica, es decir, de la renuncia a no utilizar determinadas formas de ser competitivos. Para ello se crearon un conjunto de normas sociales sobre la duración, salud y seguridad del trabajo, la igualdad profesional entre hombre y mujer, etc.

Pero hemos aceptado competir a través de los salarios y de los costes salariales y por ello, por ejemplo, no existe un salario mínimo europeo ni una forma parecida de financiar el coste de los sistemas de seguridad social.

Ciertamente las diferencias de niveles de productividad son demasiado grandes -y lo serán todavía más con la ampliación- como para fijar normas cuantitativamente idénticas; pero no para inscribir en el conjunto de nuestras normas comunes el principio de un salario mínimo cuya cuantía sea función del nivel de desarrollo de cada país.

De la misma manera no tiene sentido proclamar la libertad de circulación de los trabajadores sin preocuparse de los derechos de los trabajadores móviles y garantizar su igualdad con los de los residentes.



Tantos y tantos problemas por resolver que afectan a las características básicas del modelo social europeo, que a nuestro entender son: cohesión, solidaridad y calidad de las relaciones laborales.

La UE actúa sobre la cohesión de la sociedad europea desde sus políticas estructurales y desde el papel que tengan los servicios públicos de interés general versus la competencia.

La solidaridad en la construcción europea se manifiesta en el conjunto de derechos sociales comunes que evitan el *dumping* social, la forma de preservar los sistemas de protección social basados en la solidaridad y en la proyección de esos mismos principios en el establecimiento de normas sociales y medioambientales en el comercio mundial.

Pero la Convención tuvo dificultades incluso para abordar estos delicados temas y para avanzar en ellos, como describimos a continuación.

6. EL GRUPO DE TRABAJO

Desde las primeras reuniones de la Convención los socialistas pedimos que el proyecto constitucional desarrollase la dimensión social del proyecto europeo. Pero no conseguimos que la Europa social fuese el objetivo de ninguno de los 10 Grupos de Trabajo inicialmente creados.

El propio Presidente de la Convención, Valery Giscard d'Estaing, en un artículo publicado a finales de Julio de 2002, consideraba que no se había planteado la demanda de nuevas competencias para la Unión en materia social. Pero después de que el Grupo sobre "gobierno económico" renunció a abordar los temas sociales, un grupo de convencionados pidió formalmente al *Presidium*, al amparo de lo dispuesto en el reglamento de la Convención, la creación de un Grupo de Trabajo al respecto.



Manifiestamente, Giscard d'Estaing temía meter la mano en ese avispero. Las reticencias fueron muchas, argumentando que nuestro objetivo era redactar una Constitución y no definir políticas concretas que podían cambiar según la orientación del momento.

¿Pero, como pretender acercar la Unión a los ciudadanos sin preocuparse por el contenido del tantas veces mencionado modelo social europeo al que la Comisión y el Parlamento reconocen como parte integrante de la identidad europea?

Por otra parte, la Declaración de Laeken hacía referencia expresa a las expectativas de los europeos en materia de empleo y lucha contra la pobreza y la exclusión social. Finalmente, y gracias también al cambio de actitud del PPE, en la sesión plenaria del 5 de diciembre se creó el Grupo de Trabajo sobre la Europa Social.

Ese Grupo, presidido por el representante del Gobierno griego, G. Katiforis, fue el más concurrido de todos los que se crearon. En él participaron no menos de 70 convencionales y, lo que es más significativo, 9 representantes de los gobiernos, entre ellos los de Francia, Alemania, el Reino Unido y España.

En él comparecieron la comisaria de Empleo y Asuntos Sociales, A. Diamantopoulou, el ministro belga de Asuntos Sociales y Pensiones, F. Vandenbroucke, -que planteó de forma extraordinaria la dinámica social de Europa desde la perspectiva de la solidaridad intergeneracional-, el profesor de la Universidad de Oxford, T. Atkinson, y el Consejero de Estado francés, O. Dutheillet. El Presidente de la Confederación Europea de los Sindicatos, E. Gabaglio, y los representantes de la patronal y el de la Comisión, D. O'Sullivan, tuvieron una destacada participación en los trabajos del grupo.

El retraso en su creación obligó al Grupo a trabajar muy rápidamente, celebró cinco reuniones y emitió su informe el 4 de febrero de 2002, proponiendo modificar algunos aspectos del Tratado de Niza que había entrado en vigor pocos días antes.



7. DE LA TRANSVERSALIDAD A LOS TEMAS CONCRETOS

En los debates del grupo se puso de manifiesto el carácter transversal de la Europa Social, que no podía reducirse a un apartado concreto de su Constitución sino que debía afectar al conjunto de sus políticas. Pero para concretar sus propuestas sobre un texto articulado el Grupo dio respuesta a varias cuestiones acordes con su mandato. A ellas nos referimos a continuación.

8. REFORMULAR LOS VALORES Y OBJETIVOS SOCIALES DE LA UNIÓN

La primera cuestión se refería a los valores y objetivos sociales a incluir en los arts. 2 y 3 del proyecto Constitucional, teniendo en cuenta lo ya establecido en la Carta de los Derechos Fundamentales. El debate reprodujo las discusiones del plenario y del Grupo sobre gobierno económico en torno a la inclusión de los valores de igualdad, solidaridad, no discriminación y pluralismo.

Los socialistas conseguimos al fin que se adoptara la expresión economía social de mercado que, aun atemperada por la expresión "altamente competitiva", debía orientarse hacia el pleno empleo y el progreso social, combatiendo la exclusión y promoviendo la justicia y la protección social, la igualdad entre hombres y mujeres y la solidaridad intergeneracional.

La inclusión más o menos extensa de términos como los mencionados puede parecer retórica y sin efectos prácticos. Desde luego que su efectividad dependerá de las competencias de la Unión, del sistema de decisión y de las políticas que aplique para ejercerlas. Pero no es menos cierto que estos nuevos objetivos dan sentido político al proyecto europeo y condicionan la orientación general de sus políticas.

Si el debate no hubiese sido importante no hubiese sido tan intenso. Algunos conceptos -como el aparentemente inocente "paz social", propuesto por los británicos-



fueron rechazados porque su interpretación abusiva podía conducir a limitar los derechos de los trabajadores en caso de graves conflictos sociales.

9. LOS SERVICIOS DE INTERÉS GENERAL

No se consiguió incluir entre los objetivos del art. 3 el acceso a los servicios de interés general, aunque el Grupo se mostró favorable a que la Constitución contuviese una base jurídica para garantizarlos. El proyecto finalmente aprobado, después de un intenso forcejeo entre los representantes franceses y británicos, no satisface a unos ni a otros, aunque mejora el contenido esencialmente declarativo del art. 16 del Tratado de Amsterdam.

Hay dos diferencias entre el art. 16 del Tratado de Maastricht y el art. III-6 del Proyecto de Constitución:

- a) La Constitución especifica -algo que no hacía el Tratado de Maastricht- que los principios y condiciones por la que la Unión y sus Estados miembros han de velar para que los servicios públicos puedan cumplir su cometido son, en particular, de carácter económico y financiero.
- b) La más importante: la Constitución establece que dichos principios y condiciones se definirán mediante leyes europeas, algo que no contemplaba Maastricht; además, la categoría leyes europeas sin mayor comentario implica que hablamos de aplicar el procedimiento legislativo ordinario para la adopción de las mismas.

10. LAS COMPETENCIAS SOCIALES DE LA UNIÓN

El Grupo adoptó rápidamente la conclusión de que no había que extender las competencias de la Unión en materia social más allá de lo ya previsto en los



arts. 136 y 137 del Tratado en vigor y de la coordinación técnica de los sistemas de seguridad social.

Algunos socialistas planteamos la ampliación de las competencias en materia de retribuciones proponiendo la inclusión del principio de un salario mínimo europeo, la coordinación de las políticas salariales, reglas mínimas en materia de derecho de huelga y de cierre patronal (*lock-out*) y prescripciones mínimas en materia de salud pública.

Solamente se propuso ampliar las competencias de la Unión en materia de salud pública para extenderlas a riesgos transfronterizos graves, al bioterrorismo y los acuerdos de la OMS.

Así, sigue subsistiendo la "competencia negativa", disposición por la cual se excluye la posibilidad de que la Unión pueda tener competencias en materia de retribuciones, con la dificultad que ello implica para la fijación de mínimos sociales europeos.

11. EL SISTEMA DE DECISIÓN

Pero el Grupo consideró, con razón, que más importante que nuevas competencias era garantizar la eficacia en el ejercicio de las que la Unión tiene ya atribuidas de forma compartida o en apoyo de la acción de los Estados.

A la vista de la experiencia, muchos pensamos que más vale que la Unión no tenga competencia y por lo tanto no se le puedan exigir responsabilidades en una materia determinada, que no que lo sea pero que en la práctica no pueda ejercer su acción, frustrando así las expectativas de los ciudadanos.

Por ello el debate se centró en la extensión del voto por mayoría cualificada en los temas sociales. Este fue uno de los más encarnizados campos de batalla de la



Convención, con sucesivas modificaciones del proyecto hasta que, a última hora, se volvió al compromiso del Tratado de Niza que prevé el paso a la mayoría cualificada solo cuando así lo decida por unanimidad el Consejo.

Los representantes de muchos gobiernos, encabezados por el británico y algunos de los países del Este, rechazaban cualquier evolución en este sentido, lo que nos hizo recordar la advertencia de P. Hain cada vez que debía acabar aceptando la inclusión de un valor, o un objetivo, que reforzaba la dimensión social de la Unión: "ustedes pongan aquí lo que quieran que ya hablaremos cuando discutamos las condiciones de aplicación de las políticas concretas".

Otros convencionados manifestamos que, en este como en otros temas, el mantenimiento de la unanimidad equivale al bloqueo, como ha ocurrido con las normas de coordinación técnica de los sistemas de protección social, cuya actualización lleva cinco años bloqueada.

En las discusiones plenarias el Presidente constató que no había consenso suficiente para asumir una u otra posición, pero uno de los últimos anteproyectos extendía la mayoría cualificada al conjunto del capítulo social con la única excepción de la financiación de los organismos de la Seguridad Social.

La alegría duró poco, porque a última hora el *Presidium* rectificó y el proyecto final volvió a dejar las cosas como estaban. Pensamos que era debido a las presiones del Gobierno laborista británico, pero en esto el funcionamiento final de la Convención fue poco transparente y parece que la ofensiva final fue de los *länder* alemanes. Estos habrían rechazado, en nombre de la subsidiariedad, que las condiciones de empleo de los trabajadores de países terceros fuesen un tema comunitario y que las normas europeas pudiesen afectar a sus sistemas de cogestión.



12. LA COORDINACIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES CON LAS ECONÓMICAS Y LAS DE EMPLEO

El grupo dedicó especial consideración a la coordinación de las políticas económicas y sociales. La forma más adecuada, pero también la más ambiciosa, de hacerlo era extender el alcance de las Grandes Orientaciones de Política Económica (GOPE) y convertirlas en Grandes Orientaciones de Políticas Económicas y Sociales (GOPES), pero no fue aceptada. Tampoco lo fue la creación de un vicepresidente de la Comisión encargado conjuntamente de los temas económicos y sociales.

Se planteó que, al menos, no se subordinasen unas políticas a otras en la jerarquía comunitaria, como ocurría con las de empleo, cuyas líneas directrices debían ser "compatibles" con las GOPE y que el Consejo Europeo de primavera asegurase la coherencia entre ellas.

13. EL MÉTODO ABIERTO DE COORDINACIÓN

En el Consejo Europeo de Lisboa (marzo de 2000), la UE se propuso alcanzar el pleno empleo y reforzar la cohesión económica y social. Como parte de la "estrategia de Lisboa" se estableció un nuevo método de trabajo, el "método abierto de coordinación", de especial aplicación en los temas del empleo y las políticas sociales.

Este método consiste en que la Comisión y los Estados miembros comparen las situaciones económicas y sociales de los distintos países, mediante indicadores concebidos para medir los progresos conseguidos por cada uno de ellos. Se espera que este procedimiento, más flexible e informal que los legislativos, permita aproximar las políticas nacionales hacia las que han dado mejor resultado.



Sobre este método pesaba una cierta ambigüedad y no poco escepticismo. Podía no servir sino como excusa para reducir el alcance de la armonización vía legislativa. Pero una comparación de sus experiencias y una reflexión conjunta sobre los problemas sociales, básicamente los mismos en todos los países, podía también alumbrar soluciones convergentes.

Este tipo de colaboración intergubernamental también podía acabar dependiendo de la situación política del momento y, desde luego, se complicaría mucho más con la ampliación. Además, como el Pacto de Estabilidad, este método de elaboración de políticas no formaba parte de los Tratados.

Pero, a falta de mejor solución, el método abierto de coordinación podía ser importante para la emergencia de una verdadera gobernanza social europea. ¿Debíamos constitucionalizarlo, inscribiéndolo en el nuevo Tratado, o era mejor, para garantizar su flexibilidad, dejarlo fuera de él?

Este problema había sido tratado en por lo menos otros 3 Grupos de Trabajo sin llegar a conclusiones operativas. En el de la Europa Social se repitió la discrepancia entre los firmes partidarios -como el Ministro belga de Exteriores, L. Michel- de incluirlo como parte del núcleo duro del proyecto constitucional y la oposición de los representantes alemanes y británicos.

Los que defendíamos su incorporación al Tratado proponíamos que ello se efectuase de forma genérica en un artículo que describiese todos los instrumentos de la Unión y de forma específica en las políticas (Parte III) a las que debía aplicarse.

Con ello se pretendía que la aplicación del método abierto de coordinación a determinadas materias no dependiese de la buena voluntad política del momento, sino que sería una obligación del Tratado. La Comisión debería tener un papel activo, el papel del Parlamento y los interlocutores sociales quedar bien



definido y los resultados del método deberían incorporarse a las GOPE, ya que no se podía hablar de *GOPES*.

El informe redactado por el presidente del Grupo se decantó por la inserción del método abierto de coordinación en el Tratado, incluyéndolo entre los instrumentos de la Unión de naturaleza no legislativa pero sin precisar los temas a los que se podría aplicar.

Después de un debate plenario en el que, como casi siempre, se repitieron las discusiones del Grupo, el *Presidium* decidió no incluirlo en el proyecto final para evitar que ese método se utilizase en detrimento de los métodos comunitarios clásicos.

Algunos convencionados, entre ellos la representante del gobierno sueco, reaccionaron proponiendo precauciones para evitarlo. Quizá eso inflexionó algo la redacción final puesto que en el apartado dedicado a las políticas sociales (art. 107 de la Parte III) se recoge una nueva forma de coordinar las políticas que sigan siendo nacionales basada en "iniciativas para establecer orientaciones e indicadores; intercambiar las mejores prácticas; y efectuar una evaluación y seguimiento periódicos".

Algunos ven en ello dimensión suficiente para considerar constitucionalizado el método abierto de coordinación en los temas de las políticas sociales, citados en dicho artículo, que, entre otros, son: "empleo, formación profesional, seguridad social, derecho sindical y negociaciones colectivas, seguridad, higiene y salud laboral".

14. EL PAPEL DE LOS INTERLOCUTORES SOCIALES

Finalmente, el papel de los interlocutores sociales, ampliamente debatido en el Grupo, no sufre ningún retroceso, como algunos pretendían, manteniéndose su capacidad para alcanzar acuerdos de forma autónoma que luego pueden ser



convertidos en Ley. Su papel y el de las organizaciones que representan a la sociedad civil queda recogido en el proyecto constitucional, pero de forma más reducida de lo que se proponía en las conclusiones del Grupo de Trabajo.

15. LA CONTRIBUCIÓN DE LOS GOBIERNOS ESPAÑOL, BRITÁNICO Y ESTONIO

Mención especial merece la contribución que hizo el Gobierno de Aznar, conjuntamente con su amigo Blair y el de Estonia sobre algunos aspectos de la Europa Social.

El 7 de enero, los representantes en la Convención de los Gobiernos británico, español y estonio entregaron una contribución al Grupo de Trabajo sobre la Europa Social. Se trató del primer texto escrito avalado por el Ejecutivo de José María Aznar en la Convención, presentado con compañías poco recomendables tratándose precisamente del tema social: la británica, con planteamientos de sobra conocidos en ese ámbito, y la de Estonia, que pasa por ser el país con más clara orientación neoliberal de todos los candidatos.

Con esos ingredientes, el resultado caía por su propio peso.

Veamos algunos ejemplos: el documento apostaba por negar la conveniencia de un único modelo social europeo y, por lo tanto, se posicionaba contra la armonización de los niveles sociales; subrayaba la importancia, en todo caso, de la flexibilidad del mercado laboral en tanto que factor esencial para alcanzar el pleno empleo; consideraba, en ese sentido, que la legislación laboral podía convertirse en una barrera para la creación de puestos de trabajo al generar costes anticompetitivos, de tal guisa que incluso afirmaba la necesidad de minimizar las regulaciones a las empresas en campos con alto nivel de paro; estimaba preciso abolir el proteccionismo sobre los servicios públicos, no encontrando razones para excluirlos de las normas europeas sobre las prácticas restrictivas; abogaba por



incluir los asuntos sociales en el ámbito de las medidas de apoyo y no en el de las competencias complementarias; y no estaba a favor de la aplicación de la mayoría cualificada en la Europa Social.

Así, Aznar daba continuidad en Europa a sus planteamientos a nivel nacional, que habían provocado pocos meses antes en España una huelga general y se situaba, una vez más, a la contra en el proceso constituyente europeo.

16. EL VERDADERO AVANCE Y EL GRAN RIESGO

En realidad, el gran avance en materia social no proviene de las cuestiones antes descritas, sino de la inclusión en la Constitución de la Carta de los Derechos Fundamentales con carácter jurídicamente vinculante, dado el carácter social de una parte muy importante de los derechos que enumera en su capítulo "Solidaridad".

Pero la satisfacción por esta inclusión, que no fue posible en Niza y que costó no poco trabajo en la Convención, no debe ocultar que la efectividad práctica de esos derechos depende de que la Unión sea capaz, sobre todo ante la ampliación al Este, de una armonización "por arriba" que evite el *dumping* social de unos Estados contra otros, que puede ser más peligroso para la sociedad europea que la competencia con los países en vías de desarrollo.

Habrà que seguir trabajando para establecer un mejor marco de acción comunitario para las políticas sociales. Sin ello se acabará imponiendo un modelo social diferente por la puerta de atrás, gracias al progresivo desmantelamiento de los sistemas sociales en un contexto de competencia social y fiscal.

La competencia interna basada en la degradación de los sistemas sociales no promueve el crecimiento económico: solo deprime el crecimiento de Europa en su

conjunto. Si la cohesión económica, social y territorial no es tomada en cuenta en todas las políticas comunitarias se estará mutilando la dimensión democrática de la Unión, Justo lo contrario de lo que demandan los ciudadanos europeos.





IX. EL PAPEL DE LOS PARLAMENTOS NACIONALES

1. INADAPTADOS E INSATISFECHOS

Los Parlamentos de los Estados miembros de la UE tienen la última palabra sobre los Tratados que la han creado. Pero en la práctica, salvo escasas y sonadas excepciones, han jugado el papel pasivo de espectadores de un proceso protagonizado fundamentalmente por los Gobiernos.

Su función legislatora se ha visto afectada por la supremacía de la norma comunitaria sobre el Derecho interno. Los reglamentos comunitarios se aplican directamente y las directivas hay que transponerlas, muchas veces a paso de carga y cuando los gobiernos se han comprometido ya en las decisiones del Consejo.

En Bruselas se suele decir, con razón, que los ministros salen de sus países vestidos de poder ejecutivo y que por el camino se transmutan y llegan vestidos de poder legislativo.



En efecto, así es: el método comunitario ha transferido parte del poder legislativo de los Parlamentos al Consejo de Ministros, cuyos miembros elaboran leyes a través de un proceso opaco de negociación intergubernamental. Por no hablar del papel menos transparente todavía de la llamada "comitología" en la preparación de las normas comunitarias.

Por otra parte, los Parlamentos nacionales (PN) perdieron su vinculación orgánica con el Parlamento Europeo (PE) en 1979, cuando dejó de estar constituido por delegaciones de parlamentarios nacionales. Y, desde entonces, éste ha ido ampliando sus funciones en todos los Tratados hasta el de Niza.

Ello ha generado un creciente recelo institucional acerca de quién tiene cuál capacidad de representación de los europeos, y de su incipiente *demos*, en una estructura política que no tiene la claridad conceptual de un sistema federal.

El problema se ha vivido de forma diferente en los países con gobiernos de coalición que en otros con sólidas mayorías parlamentarias. La percepción de este proceso ha sido también diferente en los primeros Estados miembros, para los cuales la Unión tenía una legitimidad cuasi automática, con respecto a los países nórdicos y ahora los del Este, más susceptibles ante la pérdida de soberanía.

Así, los PN, en confrontación competencial con el Consejo y frente a la afirmación creciente del PE, han acumulado un déficit de adaptación a la realidad de la UE que les provoca una considerable insatisfacción.

Esta insatisfacción no puede resolverse, como algunos pretenden, reduciendo el papel de cada PN al control interno de la política europea de su gobierno, como le corresponde hacer con cualquier otra política.

Esta es sin duda su función primordial -por cierto, nada fácil de ejecutar- y corresponde a cada país organizarla de acuerdo con su ordenamiento interno.



Pero no se trata sólo de eso.

Primero porque cada PN trabajando aisladamente tiene un *handicap* frente a su gobierno, que trabaja concertadamente con los demás en el seno del Consejo. Es lógico que los PN busquen también concertarse, conocer sus respectivas prácticas e intercambiar información.

Y, en segundo lugar, porque con el desarrollo de las competencias compartidas, las políticas europeas están cada vez más imbricadas con las nacionales y los PN pueden jugar un papel de intermediación entre Europa y los ciudadanos de cada país.

Estas consideraciones conducen a plantearse la cuestión de fondo: ¿pueden o deben ser los PN, de alguna manera, un sujeto colectivo de la construcción europea? Y si deben serlo, ¿qué costes implicaría, en términos de complejidad adicional, cuánta eficacia democrática se ganaría y qué relaciones de complementariedad se deberían establecer con el PE?

No cabe duda de que la capacidad de control de sus gobiernos dependerá de ese papel colectivo de los PN en la representación del *demos* europeo y en el entramado institucional de la Unión.

2. LOS PARLAMENTOS EN LOS TRATADOS

Hay que esperar a Maastricht para que los PN se mencionen por primera vez en el Derecho primario comunitario.

En declaraciones anexas a ese Tratado se empieza a hablar de la necesidad de que los PN reciban las propuestas de la Comisión con antelación suficiente. Los remedios aplicados a un problema en principio simplemente organizativo



no debieron ser muy eficientes porque en la Convención, 10 años después, seguimos hablando de ello.

En Maastricht también se habló de otro tema muy debatido en la Convención bajo la denominación de Congreso de los Pueblos. Franceses y belgas pidieron en Maastricht que se celebrara, tres veces al año, una Conferencia de Parlamentos, que reuniría a los PN y al PE para tratar temas en los que ambos compartían legitimidad.

Sólo se aprobó una versión edulcorada de esa propuesta, que quedó en letra muerta debido al fracaso de las Assises de Roma en noviembre de 1990.

En Amsterdam se incorporó un Protocolo al Tratado que constitucionaliza la Conferencia de Órganos Parlamentarios Especializados en Cuestiones Europeas, conocida como la COSAC, que venía reuniéndose informalmente dos veces al año desde 1989.

Este órgano, de carácter estrictamente deliberativo, puede presentar propuestas a los presidentes de las instituciones comunitarias. Pero, aun siendo tomadas por unanimidad, sus contribuciones son tan poco relevantes que ni siquiera se considera que vinculen a los Parlamentos cuyos representantes las aprueban.

En mayo de 2001, con la Convención ya lanzada, L. Jospin, entonces primer ministro francés, propone la creación de una Conferencia permanente de Parlamentos que velaría por el cumplimiento de la subsidiariedad, celebraría un debate anual sobre el Estado de la Unión y aprobaría modificaciones de menor cuantía de los Tratados.

Tanto Fischer como Blair demostraron su simpatía por esta idea, después defendida con vigor por Giscard d'Estaing, pero finalmente rechazada por la Convención.



Así, el proceso desarrollado a lo largo de los años 90 refleja en parte la emergencia de un nuevo modelo, o una nueva fase de la construcción europea, con más Estados miembros, nuevos "pilares" y una creciente deriva hacia lo intergubernamental.

Este esquema no favoreció la emergencia de los PN como sujetos activos de un proceso que ha adquirido nuevas y complejas dimensiones. Y el tantas veces citado "déficit democrático" o el argumento de que el ciudadano se siente alejado de las instituciones europeas, se han utilizado para reclamar un mayor papel para las instituciones parlamentarias nacionales y regionales.

De forma significativa, el Tratado de Niza es el primero que no se ocupa demasiado del PE y, en cambio, sí incluye el papel de los PN como una de las cuatro, solo cuatro, grandes cuestiones que encarga a la Convención.

3. LAS PREGUNTAS DE LAEKEN

Bajando de las musas al teatro, la Declaración de Laeken especificó una serie de preguntas concretas sobre cuál podía ser ese papel de los PN que con tanto afán andábamos buscando.

De forma pertinente planteaba:

- a) ¿Deben los PN estar representados en una nueva institución, junto con el Consejo y el Parlamento Europeo?
- b) ¿Deben desempeñar su función en los ámbitos de la construcción europea en los que no es competente el Parlamento Europeo?
- c) ¿Deben ocuparse del reparto de competencias entre la Unión y los Estados, mediante el control de la aplicación del principio de subsidiariedad?



Pero la Convención no quería limitarse a contestar un cuestionario, por muy completo y pertinente que fuese.

Por ello lanzó un debate amplio sobre la forma en la que los PN participan en la toma de decisiones europeas en los distintos países, tratando de identificar las mejores prácticas y los nuevos mecanismos que pudieran subsanar sus carencias.

Esta actitud se vio favorecida por la coincidencia de la Convención con la Presidencia danesa de la Unión en el segundo semestre de 2002, siendo Dinamarca uno de los países cuyo Parlamento, el *Folketing*, es más activo en el control de la política europea del gobierno.

La cuestión de fondo era la de la legitimidad democrática ligada a las competencias de los PN y el PE. Este había terciado ya en el debate antes de que la Convención iniciara sus trabajos, con el "Informe Napolitano" (Presidente de la Comisión de asuntos constitucionales), sobre las relaciones entre ambos Parlamentos.

La resolución que finalmente aprueba el PE (pleno del 7 de febrero de 2002) propone que cada zapatero se ocupe de sus zapatos y los parlamentarios nacionales de sus gobiernos. Demanda la incompatibilidad entre las condiciones de diputado nacional y europeo, rechaza una tercera cámara de composición mixta, propone convenios para regular los contactos que se consideren de común interés y consagra el método de la Convención como forma de trabajo en común, cuando las circunstancias lo requieran.

El *Presidium* presentó un extenso informe que sirvió de base al debate plenario del 6 de junio de 2002. En él se avanzaba ya una de las ideas más queridas de Giscard, la tercera Cámara, que bajo distintas formulaciones y denominaciones planeó sin éxito a lo largo de toda la Convención.



Aparte de las querencias de su Presidente por una idea bien francesa, el *Presidium* no podía dejar de plantear esa opción, puesto que distintos gobiernos, como antes hemos indicado, se habían referido a ella.

Los socialistas españoles, en el documento "Nuestra idea de la Europa de los ciudadanos", proponíamos una Cámara de los Estados, a no confundir con una nueva modalidad de tercera Cámara como las que se debatían.

Esa Cámara de los Estados absorbería las funciones legislativas del Consejo, que conservaría las ejecutivas y funcionaria, desde una perspectiva federal, como un Senado europeo formado por miembros designados por los gobiernos en base a su población.

La idea que subyacía en esta propuesta era la misma que, sin denominaciones altisonantes, condujo a proponer una formación legislativa del Consejo que parece haber sido liquidada desde el primer momento por la CIG.

4. LAS RESPUESTAS DE LA CONVENCION

La Convención intentó dar respuesta a esas cuestiones a través de su VI Grupo de Trabajo, presidido por la parlamentaria laborista británica Gisela Stuart. Dicha parlamentaria era de origen alemán, lo cual le dio una buena ventaja a la hora de tejer consensos con los representantes de este país y con los nórdicos y centroeuropeos en general, en posiciones bien alejadas de las francesas.

El Grupo mantuvo 9 reuniones, una de ellas en conjunto con el grupo de subsidiariedad, y recibió numerosas contribuciones escritas, entre ellas la del Proyecto Penélope de la Comisión.

Celebró audiciones con el profesor A. Maurer, de la Universidad de Berlín, y el Comisario Barnier, que intervino especialmente sobre la aplicación del protocolo



de Amsterdam y el uso que se había hecho en la práctica de la temida cláusula de flexibilidad, (art. 308) que muchos parlamentarios identificaban con la vis expansiva de los burócratas de Bruselas y la forma de burlar sus funciones de representación y control.

Las experiencias de los distintos países fueron analizadas en detalle, especialmente las danesas y finlandesas, y G. Stuart compareció ante la COSAC en su reunión de Copenhague.

Las conclusiones del grupo no fueron muy innovadoras y, como en otras muchas ocasiones, la línea del frente no definía posiciones de la derecha versus la izquierda, sino que respondía a las particularidades nacionales y a su distinta aproximación a la Unión.

Las dos más operativas fueron:

- a) La Comisión quedaría obligada a enviar a cada PN directamente, sin pasar por el gobierno de cada Estado, y en un plazo perentorio de 10 días, todo texto consultivo o propuesta legislativa, así como sus programas legislativos y estratégicos anuales. La remisión a los Parlamentos regionales con capacidad legislativa se efectuaría desde el Parlamento de cada Estado miembro.
- b) La asunción de las propuestas sobre el control de la subsidiariedad -la denominada alerta precoz o *early warning*- hechas por el grupo al respecto, que presidía Méndez de Vigo, y ampliándolas al control de la proporcionalidad.

Además, se pedía que se reforzaran la concertación y los intercambios entre los PN, entendiendo que la COSAC era el órgano adecuado para ello, y una mayor participación de los PN en las grandes orientaciones de las políticas europeas.



Pero sin duda la participación de los PN en el control de la subsidiariedad es el aspecto más relevante de todo lo tratado y decidido.

En la jerga de la Convención se hablaba de la posibilidad de que los PN sacaran "tarjeta amarilla" a la Comisión y algunos pedían que pudieran mostrar también "tarjeta roja", es decir, pasar de la advertencia a la Comisión para que reconsiderara sus propuestas -aunque pueda seguir manteniéndolas- a la prohibición de seguir adelante con ellas.

Ello hubiera añadido más rigideces, bloqueos e incertidumbres a un proceso ya bastante complejo y dilatado y no fue aceptado.

Los gobiernos no vieron con buenos ojos que la Comisión se relacionara directamente con los PN, rompiendo la sacrosanta unidad de acción de la política exterior, como si todavía pudieran considerarse así los temas de la UE.

La mayoría de los miembros de la Convención pedimos, como buenos parlamentarios, que el Consejo celebrase sus reuniones a puertas abiertas cuando actuaba como una cámara legislativa.

Aceptamos la "posibilidad" de fijar normas mínimas, como un código de conducta interparlamentario del eficaz control de la política europea de los gobiernos. En realidad, ya lo estaba elaborando la COSAC danesa, que consiguió aprobarlo gracias al extraordinario empeño de los países nórdicos en potenciar esa función de los PN.

Como viene siendo también costumbre, se pidió que se potenciase el papel de la COSAC, dotándole de un carácter más permanente y extendiendo sus actividades no sólo a las Comisiones de asuntos europeos de los PN sino también a las comisiones sectoriales afectadas.



5. RECHAZO A LA TERCERA CÁMARA

El grupo rechazó por amplio consenso la creación de una tercera Cámara y la Convención lo asumió, a pesar de la resistencia de Giscard en abandonar su idea de un Congreso de los Pueblos que reuniese, para las grandes ocasiones, a delegaciones del PE y los PN.

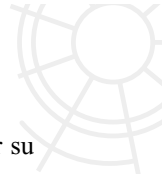
El Comisario Barnier intentó salvar los muebles de la propuesta Giscard, reduciéndola a un Congreso que votara la investidura del Presidente de la Comisión o revisara parcialmente los Tratados.

Pero las reticencias de los parlamentarios europeos a compartir sus funciones fueron muy grandes y los países nórdicos y del Este no querían mezclar churras con merinas ni crear más instituciones. Al final, el debate al respecto pareció convertirse en un pulso entre los convencionados de base y su Presidente, que éste último acabó por perder.

Pero en los últimos y turbulentos días de la Convención, fue una acción conjunta de sus miembros que eran parlamentarios nacionales o europeos lo que permitió desbloquear posiciones y vencer la resistencia coligada de los representantes de los gobiernos.

Ambos colectivos nos reunimos por separado y después conjuntamente -a propuesta, por cierto, de los socialistas españoles- para evitar que la Convención acabase convirtiéndose en una CIG *avant la lettre*, una CIG oficiosa antes de la CIG oficial. Y Giscard sacó buen provecho de la aproximación de posiciones entre los dos bloques de parlamentarios que le dieron fuerza frente a los gobiernos.

A título de anécdota, es interesante recordar como, en una de las últimas sesiones plenarias, el portavoz conjunto de los "estamentos" parlamentarios, nacionales



y europeos -el luxemburgués Ben Fayot- recibió la felicitación de Giscard por su intervención, señalándole que a fin de cuentas habíamos estado actuando como si fuéramos el Congreso de los pueblos que no habíamos querido instituir. *Je vous en remerci a titre postume* (se lo agradezco a título póstumo), concluyó irónico Giscard entre las risas de la Convención.

6. VALORACIÓN Y PERSPECTIVAS

Visto en perspectiva, en el debate sobre el papel de los PN se entremezclaron cuestiones referentes al control, en el ámbito nacional respectivo, de cada Parlamento sobre su gobierno y al conjunto de los PN como sujeto colectivo de la construcción europea.

El segundo aspecto fue el más complejo, puesto que afecta a las relaciones entre los PN y el PE, que pueden ser complementarias, redundantes o conflictivas, y a su competencia con el Consejo, que no es sino la representación colectiva de los Estados con funciones, entre otras, legislativas.

Los resultados conseguidos son relativamente escasos pero probablemente es difícil ir mucho más allá de lo acordado. En efecto, si en una arquitectura política implícitamente federal el Consejo juega el papel de un Senado europeo y el Parlamento es el Congreso de los ciudadanos, ¿qué otra función les queda a los PN?

Pero antes de resignarse a reducir a los PN al control interno de sus gobiernos, y a la aprobación de los Tratados, de los que deriva toda legitimidad a las instituciones comunitarias, es importante considerar la especial naturaleza del PE. En él no existen partidos políticos verdaderamente europeos, los eurodiputados son elegidos muchas veces en clave nacional, el Presidente de la Comisión no se presenta a las elecciones europeas y no hay relación entre la composición de la Comisión, a quien debe controlar, y las mayorías parlamentarias.



Por otra parte, mientras el PE controla políticamente a la Comisión, es relevante preguntarse quién controla al Consejo, que no es sino los gobiernos actuando conjuntamente.

Todo ello evolucionará en el futuro en función de las crecientes capacidades que se vayan concediendo al PE, que el proyecto constitucional ya aumenta considerablemente estableciendo la codecisión con el Consejo como norma general.

La propuesta final de la Convención se concentra en el control de la subsidiariedad y una mayor implicación de los PN en la política económica, vía el debate sobre las GOPE y en los ex pilares intergubernamentales.

En el control de la subsidiariedad es donde los PN aparecen de forma más clara, aunque limitada, como un sujeto colectivo. En efecto, en función del número de PN que consideren que una iniciativa de la Comisión vulnera el principio de subsidiariedad, su posición tiene diferentes poderes.

Si son menos de un tercio, contando como dos los países con una estructura bicameral, la Comisión solo estaría obligada a motivar mejor los aspectos afectados por los dictámenes motivados de los PN. Pero si son más de un tercio, la Comisión debe revisar el conjunto de su propuesta, aunque pueda optar por mantenerla con o sin modificaciones.

Nada hay, pues, de imperativo en las consecuencias de la opinión de los PN. Sus posiciones no se ponderan por la población que representan, siguiendo así un esquema más internacionalista que comunitario. Tampoco se establece que la propuesta revisada de la Comisión se envíe de nuevo a los PN. Pero se abre la importante posibilidad de que estos puedan recurrir directamente al Tribunal de Justicia cuando, después de haber presentado un dictamen motivado, consideren que se sigue vulnerando el principio de subsidiariedad.



Esta novedad, que rompe también el sacrosanto principio de la unidad de representación exterior de los Estados a través de los gobiernos, tuvo una fuerte oposición especialmente en el memorándum presentado por los países del Benelux.

Pero tiene bastante lógica que sean los PN los encargados de velar por la subsidiariedad a través de los procedimientos jurídico-políticos posibles. El control de la subsidiariedad es, en el fondo, un problema de reparto de competencias. Si éste estuviese claramente definido entre la Unión y los Estados miembros, no se plantearía la cuestión de la subsidiariedad ni la de la proporcionalidad. Pero en la medida que sigue habiendo, y no puede ser de otra manera, zonas de intersección en las competencias compartidas y de apoyo, los PN son los primeros que pueden verse afectados en sus funciones si las instituciones comunitarias, cualquiera de ellas, se extralimitan en la extensión o intensidad de su actuación.

Piénsese además, que una violación del principio de subsidiariedad se puede producir, cada vez más, por mayoría cualificada del Consejo, con intervención, eficaz o no, del PE, por lo que el control bilateral de cada PN a su gobierno no sería suficiente para impedirlo.

En una perspectiva de futuro, este sistema de "alerta rápida" puede, a pesar de sus limitaciones, aumentar el interés de los PN por los asuntos europeos. También impulsará los contactos entre ellos, puesto que a cada uno le interesará saber la posición de los demás en vistas a superar el porcentaje del 30%. Pero el sistema propuesto se guarda bien de convertir a los PN en colegisladores, con lo que se evita cualquier riesgo de conflicto con el PE.

Para encauzar esta comunicación interparlamentaria, todos coincidimos en la necesidad de fortalecer la COSAC, porque sería raro que en una organización supranacional como la UE no existiera un foro de comunicación organizada y permanente entre los PN.



Pero la COSAC, a la que habría que cambiar urgentemente su denominación, es un órgano consultivo tan atípico como ineficiente. Atípico desde el punto de vista de la democracia parlamentaria puesto que se vota por delegación y no por los miembros que las componen, que suelen tener opiniones diferentes. Ineficaz porque todas las decisiones se toman por unanimidad, lo que ya no ocurre ni en el Consejo.

La experiencia demuestra la imposibilidad de aprobar ninguna contribución relevante. La búsqueda de la unanimidad conduce a textos vacíos de contenido. Para decidir crear una secretaría permanente, hemos consumido prácticamente todas las reuniones de al menos tres presidencias. Los países que ostentan la Presidencia del Consejo suelen convertir a la COSAC en el escenario donde lucir la actividad de sus gobiernos.

Para que la COSAC tuviera alguna eficacia como órgano de propuesta conjunta de los PN sería, como mínimo, necesario cambiar la regla de la unanimidad por el de una mayoría cualificada posible de alcanzar. Pero por el momento no vemos en ese órgano, tal como está concebido, un potencial mayor que en el pasado, a pesar de las buenas intenciones de la Convención.

Finalmente, poco podía decir de sustantivo la Convención sobre el control interno que cada PN ejerce sobre su gobierno, puesto que esto depende de las decisiones que cada país adopte. Y, actualmente, éstas son muy diferentes.

En un extremo está la práctica del *Folketing* danés de convocar cada viernes en su Comisión de Asuntos Europeos a los ministros que van a legislar a Bruselas para darles un mandato imperativo en la negociación. O el control permanente que ejercen suecos y finlandeses o la eficacia del sistema británico, aunque se limite a un número concreto de temas. En el otro figura el muy débil control que ejercen Parlamentos como el español.



Las prácticas parlamentarias dependen mucho de la existencia o no de gobiernos mayoritarios. Esta influencia es clara en el caso español y, por razones contrarias, en el danés, donde tienen una experiencia casi ininterrumpida de gobiernos de coalición. Pero el método danés no podría ser utilizado por todos los PN sin bloquear el proceso de negociación en el Consejo al estar sometidas a reserva parlamentaria las posiciones de todos los gobiernos.

Para mejorar este control -al que en los debates se refería como el segundo déficit democrático de la Unión- la Convención ha propuesto agilizar la información que deben recibir los PN, obviando su paso por los gobiernos a la vista del escaso entusiasmo con el que estos han cumplido las obligaciones del protocolo de Amsterdam.

Pero, aunque formalmente positiva, esta decisión tiene un valor relativo en la sociedad de la información en la que vivimos, tan puesta de relieve en el proceso de Lisboa. Lo de "enviar" la información en un plazo que se mide en días no tiene mucho sentido cuando se puede colocar en una Intranet al minuto siguiente de producirse, para que puedan tener acceso instantáneo los que deban tenerlo.

Para concluir esta perspectiva, hay que reconocer que el verdadero conflicto funcional no se produce entre PN y PE sino entre los PN y el Consejo, donde están representados los gobiernos, es decir, solo la mayoría parlamentaria que los sustenta. Lo que está aceptado para elaborar tratados internacionales es más difícil de asumir cuando se trata de producir una legislación que tiene efectos directos sobre los ciudadanos.

Por ello, es importante que los PN puedan jugar un papel de contrapeso del Consejo, sobre todo en los ámbitos de decisión donde no puede intervenir el PE. Y por eso también -como apunta el profesor Alberto Gil Ibáñez, en el excelente trabajo que presentó al grupo de apoyo a los convencionados españoles organizado por el CEU San Pablo-, cualquier solución institucional que conduzca al enfrentamiento entre PN y PE está condenada al fracaso.



X. LA EUROPA DE LAS REGIONES

1. LOS DIVERSOS MODELOS NACIONALES

La aceleración del proceso de globalización tiene diversas implicaciones sobre el Estado-nación. Para afrontar con éxito las consecuencias de las transformaciones políticas, económicas, sociales, medioambientales y culturales experimentadas en los últimos tiempos debe avanzar en dos direcciones complementarias: acrecentar su capacidad para incidir en la esfera internacional y descentralizar sus decisiones.

La propia existencia de la Unión Europea es ejemplo de lo primero. La regionalización de sus Estados miembros, originada por causas diversas y en diferentes grados, de lo segundo.

En la Unión coexisten diferentes tipos de Estado-nación: centralizados (Francia), federales (Alemania, Austria o Bélgica), autonómicos (España), regionalizados (Italia) y en proceso de regionalización (el Reino Unido). Un abanico que se agrandará con la ampliación.



En cada país la estructura del Estado proviene de su propio proceso histórico. En los estados federados son entidades de administración de la cosa pública, creadas después de su derrota en la II Guerra Mundial con la intención de evitar un poder central fuerte. En España, las Comunidades Autónomas (CCAA) son la expresión constitucional de una realidad histórica, cultural y lingüística y de la voluntad expresa de sus ciudadanos.

Por lo tanto, en la Unión Europea se produce una diversidad de organización estatal que impide afrontar el papel de las regiones de forma homogénea.

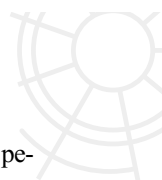
Pero también es cierto que, en muchos de sus miembros, las decisiones comunitarias terminan siendo traspuestas o aplicadas en buena medida por las entidades federales, autonómicas o regionales, que a su vez deberían garantizar una mayor cercanía del proceso de construcción europea a la ciudadanía.

Además, el debate sobre el papel de las regiones en la Unión no tiene un carácter aséptico, centrado exclusivamente en los instrumentos necesarios para contemplar el hecho regional. Al contrario, adquiere connotaciones políticas fuertes y problemáticas que derivan directamente de la coyuntura de cada país, lo que impide en buena medida llevarlo a cabo con la objetividad imprescindible.

Asimismo, los Estados nacionales, incluso los más descentralizados, recelan de los intentos de sus entidades territoriales para ganar poder e influencia en la Unión, tratando de mantener el máximo control posible sobre la traducción nacional de las decisiones europeas.

2. EL DEBATE EUROPEO

La Convención ha sido un claro ejemplo de cuán difícil es afrontar una discusión serena sobre el papel de las regiones en la construcción europea.



El único Grupo de Trabajo que no pudo ser creado, a pesar de existir numerosas peticiones en tal sentido, fue el que tendría que haberse encargado de estudiar esa cuestión. Solo se realizó un debate plenario en febrero de 2003, sobre la base de un documento preparado por la Secretaría, y eso después de fuertes presiones para conseguirlo.

Previamente, el Parlamento Europeo había vivido uno de sus momentos más complicados sobre el mismo tema. Al elaborar un informe sobre el papel de las regiones en la UE dirigido a la Convención, las divergencias políticas se hicieron patentes con mucha fuerza en la Cámara y dentro incluso de los propios grupos parlamentarios.

Hay dos premisas fundamentales para encarar de manera eficaz la reflexión sobre las regiones en la construcción europea. La primera, partir de que nunca será posible la homogeneidad de los Estados miembros en este terreno; la segunda, que los Estados y las regiones no pueden trasladar sus disputas por el reparto nacional de poderes a Bruselas.

Lo esencial es desdramatizar el debate y encarrilarlo en beneficio de la ciudadanía, fuera de propósitos puramente ideológicos: encontrar los niveles y los actores adecuados para que las decisiones comunitarias se elaboren y apliquen de la manera más eficaz posible.

Ciertamente, España no es el mejor ejemplo de ello. Lamentablemente, algunas fuerzas nacionalistas están empeñadas en convertir la UE en campo de confrontación con el Estado central y la construcción europea les interesa sobre todo como forma de reforzar su identidad. Y alguna fuerza política, como el PP, responde a ello con el cerrojazo en Bruselas.

¿Quién pierde? La ciudadanía de un país como el nuestro que podría, con la herramienta de su Estado autonómico, utilizar todas las posibilidades que otorgan los mecanismos y las políticas de la Unión.



El superar esta situación guió desde el comienzo la actuación de los convencionales socialistas españoles, que se posicionaron siempre a favor del incremento del papel constitucional de las regiones y de que la Convención estudiara el tema en profundidad.

3. LAS REFERENCIAS CONSTITUCIONALES

La Constitución Europea aborda el hecho regional en diferentes partes de su articulado y, especialmente, en el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

Así, el art. I-5, apartado 1, de la Constitución afirma que "la Unión respetará la identidad nacional de los Estados miembros, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo que respecta a la autonomía local y regional".

Se trata de una referencia en voz pasiva, porque en ningún otro lugar se afirma, por ejemplo, que la Unión promoverá la participación de las regiones en la conformación de sus políticas y la aplicación de sus decisiones, cuando esa realidad existe desde hace mucho tiempo.

El art. 3 afirma que "la Unión promoverá la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros". Para ello la Unión cuenta con una política regional importantísima que se lleva un buen pedazo del presupuesto y en la que las entidades subestatales juegan un papel primordial.

Quede dicho, en todo caso, que la inclusión del término territorial representa un logro importante -luego repetido en el art. 13 (competencias compartidas)- de un sector de la Convención que incluyó a los socialistas españoles.



El mismo art. 3 estipula que "la Unión respetará la riqueza de su diversidad cultural y lingüística y velará por la preservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo". Algo que tiene relevancia en dos sentidos: evitar la uniformización de las lenguas oficiales y reconocer la pluralidad en el ámbito de regiones y nacionalidades.

Particular importancia reviste el art. 9.3 de la Constitución, que abre el capítulo de competencias, al afirmar que "en virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva la Unión intervendrá sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros bien a nivel central o bien a nivel regional y local...", lo que enlaza directamente con lo que decíamos respecto a la voz pasiva en el art. 5.

Finalmente, el art. 22.2 del proyecto de Constitución es de gran importancia en lo que a las regiones se refiere, al establecer que: "el Consejo de Ministros estará compuesto, en cada una de sus formaciones, por un representante de rango ministerial nombrado por cada Estado miembro...".

Es decir, ratifica el contenido del art. 203 del Tratado de la Comunidad Europea, que se modificó en Maastricht a efectos de permitir que los Estados miembros pudieran estar representados en el Consejo por ministros regionales.

En esa dirección, Alemania, Austria y Bélgica han instaurado ya instrumentos que permiten a las entidades federadas participar en el Consejo. Tal posibilidad se vería facilitada en virtud del art. 23.1, que estipula que cuando el Consejo actúe en su función legislativa "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".



4. LAS CCAA EN EL CONSEJO Y LA CENA CON PUJOL

Cuando en España se debate sobre la presencia de las CCAA en el Consejo de Ministros de la UE, muchas veces sin demasiado conocimiento de causa, se suele poner como ejemplo que Alemania y Bélgica son representadas en algunos Consejos por un ministro regional. Pero se olvida citar que en los gobiernos federales de esos países no existe un Ministerio competente en el tema que se debate. Tal es el caso del Medio Ambiente o la Educación en Bélgica o de la Cultura en Alemania.

Ciertamente, si no existe mal puede asistir, y es natural que acuda un ministro regional en representación de sus colegas. El caso belga es más fácil, puesto que solo hay tres gobiernos regionales. A veces hemos visto a los de Flandes y Valonia sentados juntos, compartiendo representación y uno de ellos actuando de portavoz, después de haber consensuado en casa sus posiciones.

Esta no es la situación española. El debate se traslada entonces a una cuestión de orden interno, sobre si en el Gobierno español debe haber o no un ministro, por ejemplo, de Cultura. Si no lo hubiera, como por supuesto defienden los nacionalistas y también algún destacado dirigente territorial socialista, no podría asistir, pero no sería sencillo escoger qué Comunidad Autónoma podría ejercer con eficacia la representación de las demás.

Tendría que aplicarse un sistema rotatorio, pero la que asistiese al Consejo lo haría como portavoz de una posición común previamente establecida, lo que desde luego no satisface a los nacionalistas que quieren estar presentes *per se* y *ante se* y no como portavoces del resto.

Así lo entendió Jordi Pujol en una interesante cena a la que invitó en Bruselas a algunos Comisarios, eurodiputados y destacados convencionales, cuidadosamente



elegidos y entre los que estábamos algunos españoles. Cuando comprendió que la hipotética presencia de un *Conseller* en el Consejo representando a España sería de forma rotatoria entre 17 CCAA, y no para representar la posición de la *Generalitat* sino para hacer de portavoz de la posición consensuada por todas ellas, exclamó, con sus características gesticulaciones, que eso ciertamente no le interesaba ni le satisfacía.

También hay algún caso en el que un país ha sido representado en el Consejo por un ministro regional, habiendo un ministro del Gobierno central competente. Se suele citar el caso del ministro de Pesca de Escocia representando al Reino Unido, y no sabemos si hay muchos más, pero Escocia es la gran y casi única región británica con intereses pesqueros. En el caso español, ¿quién sería más representativo: Galicia, Andalucía, Canarias o las CCAA de la cornisa cantábrica, con problemáticas diferentes e intereses no siempre coincidentes?

Estos ejemplos ponen de relieve la necesidad de conocer bien la realidad comunitaria antes de pontificar sobre ella. Por supuesto que sería deseable, y la Constitución lo hace posible, que las CCAA formen parte de la delegación española. Pero esto no satisface a los nacionalistas, que buscan sobre todo una forma de afirmar su identidad y requiere en todo caso un diálogo interno mucho más profundo y continuado para fijar la posición común española, que es lo que realmente importa, salvo que se pretenda resolver las discrepancias internas en la escena europea.

Y eso sería absurdo. Como lo sería que el Comisario Lamy, responsable de las negociaciones comerciales internacionales de la Unión no acudiera a Doha o Seattle sin una posición previamente concertada entre los Estados miembros que represente el interés general europeo, o que fuera substituido en la mesa de negociaciones por dos o tres de ellos.



5. EL COMITÉ DE LAS REGIONES

Finalmente, el art. 31 define como órgano consultivo de la Unión al Comité de las Regiones. Muchos intentamos durante la Convención, sin éxito, convertir al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social en instituciones de la Unión, elevando de esa forma sus poderes y capacidades.

6. EL PROTOCOLO SOBRE LA SUBSIDIARIEDAD

Sin embargo, las referencias más importantes y novedosas para las regiones, a nuestro entender, se incluyen en el Protocolo sobre la subsidiariedad, principio que constituye el auténtico caballo de batalla de las mismas en la Unión.

Conviene leerlo más de una vez y hacerlo muy detenidamente, porque abre importantes posibilidades para las regiones, muchas más, desde luego, que los artículos propiamente dichos del proyecto constitucional.

En su punto 2 especifica que las consultas a las que debe proceder la Comisión antes de proponer un acto legislativo deberán tener en cuenta, cuando proceda, la dimensión regional y local de las acciones consideradas.

En su punto 4 afirma que la ficha de subsidiariedad que la Comisión debe elaborar para cada propuesta legislativa de una ley-marco (la actual Directiva), incluirá una evaluación de sus efectos en la normativa que han de desarrollar los Estados miembros para aplicarla, incluida, cuando proceda, la legislación regional. Lo que recuerda que en la Unión hay dos tipos de regiones: las que cuentan con capacidad legislativa (todas en los Estados federados o autonómicos) y las que no.

Y también dice que la Comisión "tendrá debidamente en cuenta la necesidad de que cualquier carga, tanto financiera como administrativa, que recaiga sobre la



Unión, los gobiernos nacionales, las autoridades regionales o locales, los agentes económicos o los ciudadanos sea lo más reducida posible y proporcional al objetivo que se desea alcanzar". Ello responde a que buena parte de la legislación comunitaria es aplicada por las regiones y los entes locales, con porcentajes altísimos en países como Alemania y España.

Todavía más, el Protocolo, en su punto 5, afirma que cada Parlamento nacional o cada Cámara del mismo podrá consultar, al presentar un dictamen ante la Comisión argumentando que se ha vulnerado el principio de subsidiariedad, a los Parlamentos regionales que posean competencias legislativas.

Y, terminando, establece que la presentación de recursos sobre la base del principio de subsidiariedad ante el Tribunal de Justicia corresponde a los Estados, a sus Parlamentos nacionales a través de ellos y al Comité de las Regiones. Un sector de la Convención -incluidos los socialistas españoles, en línea con lo aprobado por el Parlamento Europeo en el "Informe Napolitano"- propuso sin conseguirlo que las regiones con competencia legislativa tuvieran también legitimación activa para presentar esos recursos, de acuerdo con el ordenamiento constitucional del Estado respectivo.

7. UN BALANCE

El proyecto de Constitución Europea, y particularmente el Protocolo sobre la subsidiariedad, permite un importante desarrollo del papel de las regiones en la UE. Desarrollo que, lógicamente, dependerá de cada ordenamiento constitucional y de la correlación de fuerzas existente en cada país.

En ese sentido, merece la pena detenerse en cómo podría interpretarse el texto constitucional en España, un Estado autonómico que se acerca bastante al modelo federal.



Cabrán diversas aproximaciones, pero básicamente tres:

- a) centralista radical, cerrada en banda a aprovechar la sinergia entre la Constitución Española y la Europea para hacer más eficaces las políticas comunitarias y más participativos los procedimientos para decidir las y aplicarlas;
- b) nacionalista radical, que pretenda lo contrario, en sentido simétrico e inverso a la anterior, impidiendo las posibles soluciones con asuntos y planteamientos que no vienen al caso; y
- c) ni centralista ni nacionalista, diferente a las anteriores, profundamente europeísta y dispuesta a desarrollar el marco constitucional español a la luz del europeo, aprovechando las enormes posibilidades del Estado autonómico para maximizar los beneficios reales de las leyes y las actuaciones comunitarias.

Nosotros apostamos por esa última vía, diciendo con claridad a quienes defienden las dos primeras que la Unión Europea no es el campo donde jugar el ser o no ser de España, ni el de sus nacionalidades y regiones; creerlo es engañar y engañarse.

Es más, estamos convencidos de que la entrada en vigor de la Constitución Europea terminará provocando en nuestro país la adopción de decisiones a diferentes niveles del ordenamiento jurídico nacional en lo que se refiere a las regiones, desarrollando posibilidades constructivas y útiles.

8. LAS IMPLICACIONES PARA ESPAÑA

Vayamos, en una primera reflexión, a algunos casos concretos, entre otros posibles:

- a) El art. 22.2 de la Constitución Europea permite que el representante del Estado en el Consejo sea un ministro regional y que, cuando esta institución



actúe en función legislativa, el país miembro cuente con varios asientos; queda así constitucionalmente posibilitada la propuesta de que las Comunidades Autónomas participen en las Delegaciones de España en el Consejo; a tal efecto, pueden adoptarse diversas fórmulas: bien un consejero representa directamente al país, bien un consejero acompaña al ministro del Gobierno central, en ambos casos cuando los puntos a abordar tengan una vertiente regional relevante o particular; pero en ambas situaciones la posición de España debe ser única y la representación de las CCAA también.

b) Un Senado convertido en Cámara territorial podría ser un instrumento muy útil para abordar la gestión política de las importantes posibilidades de actuación en asuntos europeos que para las regiones abre el Protocolo sobre subsidiariedad - como señalábamos anteriormente con carácter general-, en un estado autonómico como España y desde una interpretación ambiciosa del citado texto.

c) Además, debería abordarse con profundidad la creación de mecanismos específicos, institucionalizados y eficaces que posibilitaran el diálogo, la concertación y la cooperación entre el Gobierno central y los ejecutivos autonómicos sobre temas europeos, superando las importantes y evidentes deficiencias de la actual CARCE.

En definitiva, la Constitución Europea elaborada por la Convención nos debe incitar a repensar la función del Senado y a la creación de nuevos mecanismos para posibilitar la participación de las regiones en el proceso de construcción europea, lo que tendrá dos consecuencias: reforzar a España en la Unión, comprometiendo a las CCAA en el papel del Estado de forma leal y constructiva, y responder de forma más eficaz a las demandas de la ciudadanía.



XI. LA POLÍTICA EXTERIOR

1. LAS BUENAS INTENCIONES DE LAEKEN

En la Declaración de Laeken -aprobada el 15 de diciembre de 2001- el Consejo Europeo se preguntaba explícitamente cual debía ser el papel de Europa en un mundo en rápida transformación, al que los acontecimientos del 11 de septiembre habían despertado bruscamente del sueño de un orden estable y sin conflictos.

El Consejo se contestaba a sí mismo afirmando que había llegado el momento de que Europa "asumiese sus responsabilidades en el gobierno de la globalización", declarándose literalmente "en guerra" contra la violencia, el terror y los fanatismos, pero siendo consciente de las insostenibles injusticias del mundo que los alimentaban. Para ello Europa debía "ser una potencia que enmarcase la mundialización según los principios de la ética, anclándola en la solidaridad y el desarrollo sostenible".

Si esta declaración no fuese meramente retórica, representaría un cambio de enfoque en la trayectoria seguida por la Unión a lo largo de los siete principales



Tratados que la han construido. Estos sólo se han planteado dos objetivos fundamentales y ambos de orden interno:

- asegurar la paz entre los Estados miembros; e
- impulsar la competitividad de sus empresas, empezando por la dimensión de su mercado.

En realidad, en Maastricht, Amsterdam y Niza el viejo debate entre la *Europa-espacio* y la *Europa-potencia* se había saldado de forma no demasiado favorable a esos ambiciosos y loables propósitos declarados en Laeken.

Para contribuir a conseguirlos, se encomendaba a la Convención "formular una política exterior, y de defensa, más coherente"... "reforzando la sinergia entre el Alto Representante del Consejo" (Mister PESC) "y el Comisario de Relaciones Exteriores" (Com. Relex).

Y, para animarnos en el trabajo, los gobernantes europeos señalaban también que los ciudadanos querían que la Europa democrática se comprometiera con los problemas del mundo y por ello pedían "más Europa" en política exterior, de seguridad y defensa.

Así se reflejaba en las encuestas a las que tuvo que recurrir Giscard d'Estaing en el curso de los debates. Es de especial interés el Eurobarómetro 56, realizado a finales de 2001, en el que se planteaban preguntas directamente relacionadas con el futuro de la Unión (http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb56/eb56_en.pdf).

En él se observa que la política exterior ocupa el tercer lugar, después de la información y la ayuda humanitaria, entre los temas sobre los que se desean decisiones conjuntas en el seno de la Unión. En el conjunto de ésta, el 46% de los



encuestados apoyaban la mayoría cualificada, y el 39% la unanimidad como método de toma de decisiones. Pero con grandes disparidades entre los distintos países.

2. EL PUNTO DE PARTIDA: ENTRE LO COMUNITARIO Y LO INTER-GUBERNAMENTAL

Llegamos a la Convención plenamente conscientes de que las ambiciones que Europa proclamó en Maastricht para su política exterior se habían traducido en resultados más bien escasos, a pesar de los esfuerzos, por todos reconocidos, del Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común (Mister PESC), J. Solana.

Junto a algunos éxitos, como el de Macedonia, pesaban las dificultades de intervención en los Balcanes y la impotencia en Oriente Medio, aunque haya que reconocer que la Autoridad Palestina no existiría sin la intervención europea.

El *partenariado euro-mediterráneo*, establecido en noviembre de 1995 en la cumbre de Barcelona para hacer frente a la inestabilidad entre una orilla Norte próspera y envejecida y una orilla Sur joven y pobre, avanzaba lentamente. Y hasta para resolver el problema del islote Perejil habíamos tenido que recurrir a Powell.

La carrera de todos los líderes europeos a la Casa Blanca después del 11 de Septiembre y las dos minicumbres sobre Afganistán, de las que fue excluida la Comisión, tampoco ayudaron a dar una imagen de unidad europea en política exterior. Pero lo peor llegaría con la guerra de Irak.

La definición de estrategias comunes sobre un problema concreto, a partir de las cuales poder tomar decisiones por mayoría cualificada, no había dado resultados prácticos. El responsable de las de Relaciones Exteriores de la Comisión, el Comisario C. Patten, señalaba los límites de una política exterior intergubernamental



meramente declarativa, por una parte, y, por otra, la gestión comunitarizada de los recursos necesarios para hacerla operativa. Para resolver esta dicotomía, tanto el Parlamento Europeo como el Presidente de la Comisión pedían que "Mister PESC" se integrase en la Comisión.

Por todo ello, la política exterior de la UE, atenazada entre lo comunitario y lo intergubernamental, aparecía desprovista de un proyecto global en sus prioridades, en sus instrumentos y en su organización. Cuando la Convención se va de vacaciones en el verano de 2002, el periódico *The Wall Street Journal* nos recuerda que la UE no tiene una política exterior sino sólo el deseo, no por todos compartido, de tenerla.

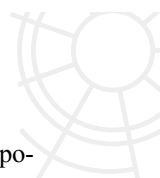
3. IDENTIDAD Y SOBERANÍAS NACIONALES

En realidad no hay que extrañarse de la visión de *The Wall Street Journal*.

La política exterior, más que ninguna otra, afecta a la identidad de los Estados, a su visión del mundo, a sus intereses y a los valores que encarnan y proyectan. Los Estados miembros de la UE no han desarrollado todavía una visión compartida del papel de Europa en el mundo, como los debates en la Convención y la desunión manifestada en torno a la guerra de Irak pusieron de manifiesto.

Y, sin embargo, en las raíces históricas de la integración económica europea estaba la convicción de los países fundadores de que, si realmente querían pesar en el mundo, sería necesario compartir una política exterior que fuese algo más que su menor común denominador.

Esta convicción la comparten hoy plenamente los ciudadanos europeos. Saben que ninguno de sus países puede pesar hoy de forma decisiva en los destinos del mundo, ni siquiera garantizar su propia seguridad. Y saben también que una Europa



políticamente unida podría hacerlo. Por ello piden en los Eurobarómetros que la política exterior y de seguridad común sea tarea prioritaria de la Europa del futuro.

Pero, a pesar de ello y de la retórica ambición de su Declaración de Laeken, los Gobiernos se resisten a las cesiones de soberanía que esa política implicaría, como tuvimos ocasión de comprobar en los debates del Grupo de Trabajo que la Convención creó al respecto. Aunque el conflicto de Irak haya servido para comprobar que sin la cesión de soberanía que el euro representa, algunos países europeos no hubiesen podido desarrollar una política exterior independiente.

4. EL GRUPO DE TRABAJO

Después de un primer debate en el plenario -los días 11 y 12 de julio de 2002- la Convención creó un grupo de trabajo sobre la política exterior presidido por Jean-Luc Dehaene, vicepresidente del *Presidium* y ex primer ministro de Bélgica.

El grupo se reunió a lo largo del otoño e invierno de 2002 y sometió sus conclusiones a los debates plenarios del 20 de diciembre, junto con las del Grupo de Trabajo sobre política de defensa.

Ese grupo debía dar respuesta a las siguientes preguntas:

- ¿Cómo definir los intereses de la Unión y asegurar la coherencia de su acción, coordinando todos los instrumentos de los que dispone?
- ¿Cómo hacer para que la Unión decida de forma rápida y eficaz?
- ¿Qué capacidad de iniciativa y qué recursos debe tener el Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común, a la luz de la experiencia obtenida desde su creación?



Se trataba, en suma, de ver hasta que punto era posible asociar todas las dimensiones de la acción exterior propias de un Estado: la comercial, la diplomática, la de ayuda al desarrollo y la de seguridad y defensa, para hacer de la Unión un actor global más fuerte y efectivo.

En el Grupo de Trabajo comparecieron, entre otros, Mister PESC, Javier Solana, y los Comisarios de Relaciones Exteriores, Chris Patten, Política Comercial, Pascal Lamy, y Cooperación al Desarrollo, Poul Nielsen. Sus exposiciones y los debates con y entre los miembros del Grupo fueron de un extraordinario interés y pusieron descarnadamente de manifiesto las diferentes concepciones sobre la naturaleza, contenido y operatividad de una política exterior para la Unión.

Los comparecientes nunca coincidieron y por lo tanto no hubo debate entre ellos. Este Grupo, junto con el de Gobierno Económico y el de Política de Defensa, fueron los únicos que celebraron sus reuniones a puerta cerrada.

Los representantes de los distintos Gobiernos manifestaron también expectativas diferentes sobre esa política exterior. Quedó claro que algunos, simplemente, no participan de la ambición de construir una *Europa-potencia*. Unos son de tradición de neutralidad y desconfían del concepto mismo de potencia. Otros se sienten muy cómodos en su relación de dependencia estratégica o alianza privilegiada con EEUU y no quieren ir más allá de una política exterior de carácter económico-comercial. Mientras unos ven en la UE la forma de recuperar una potencia perdida otros no quieren perder nuevas partes de su soberanía, muy especialmente los países del Este que acaban de recuperarla.

5. TANGIBLES E INTANGIBLES

Con estas diferencias como telón de fondo, en el debate subyacía la siguiente cuestión: ¿es posible hacer con la política exterior, frontera de la de seguridad y



defensa, lo que se ha hecho con la comercial? Y si así fuera, ¿es también posible y conveniente trasladarla desde el ámbito intergubernamental al comunitario, es decir desde el Consejo a la Comisión?

Las exposiciones secuenciales de Solana, Patten, Lamy y Nielsen -que, como hemos dicho, no debatieron directamente entre ellos- fueron enormemente ilustrativas de los diferentes enfoques con los que se puede abordar tan complejo problema.

Visto desde la perspectiva intergubernamental -es decir, del Consejo- la política comercial versa sobre elementos tangibles, que se pueden pesar y medir y entre los que se pueden hacer transacciones concretas, mientras que la política exterior es una *política-política*, que tiene que ver con la paz y la guerra, con el poder, la vida y la muerte. Es decir, elementos intangibles que los Estados no querrán nunca trasladar, al menos no quieren todavía, al ámbito de responsabilidades de la Comisión.

Visto desde la óptica comunitaria, no es aceptable poner de un lado a los que mercadean como si fueran tenderos (*petits epiciers*) -discutiendo sobre plátanos y tomates, considerados cuestiones menores- y del otro los que hacen la gran política.

Por el contrario, si la Unión debe tener un proyecto para el mundo, que es lo que se declaraba en Laeken, todos los instrumentos de la política exterior deben ponerse al servicio de una Europa capaz de regular la mundialización, empezando por las relaciones Norte-Sur. Ello exigiría reforzar la componente comunitaria de políticas que han permanecido en el ámbito intergubernamental y la mejor forma de hacerlo sería ubicar las funciones de Mister PESC en la Vicepresidencia de la Comisión.

6. PRINCIPIOS, OBJETIVOS Y CUESTIONES CONCRETAS

Al final de un rico e intenso debate, el Grupo alcanzó un acuerdo sobre los principios y los objetivos de la acción exterior de la UE.



Los primeros eran la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad de los derechos humanos y las libertades fundamentales, la igualdad, la solidaridad y el respeto al Derecho internacional.

Ciertamente, la crisis de Kosovo y los más recientes acontecimientos de política interior en Austria demostraban que la Unión no era sólo una entidad de naturaleza económica sino que también se basaba en consideraciones éticas.

Nadie discutía que la política de los derechos humanos era parte integrante de la identidad europea. Pero se señalaron dos problemas o carencias.

El primero era que la Unión sólo dedicaba a su defensa un centenar de millones de euros.

El segundo era el desequilibrio entre esa pretendida universalidad y las exigencias de la *realpolitik*. La firmeza con la que la Unión había sancionado, acertadamente, la dictadura birmana y a varios Estados del área ACP contrastaba con la prudencia manifestada con respecto a China en la cuestión del Tíbet o con Rusia en la de Chechenia.

Entre los objetivos señalamos la independencia y la integridad de la Unión (la integridad territorial de los Estados miembros se incorporó más tarde a propuesta del Gobierno español), preservar la paz, prevenir los conflictos, reforzar la seguridad internacional, proteger los derechos humanos y promover el desarrollo económico y social de los países pobres.

Realmente se trataba de un inventario completo de todo lo deseable, posteriormente recogido de forma más resumida en el art. 3.4, *Los objetivos de la Unión*. Pero, como señaló en varias ocasiones el representante del gobierno británico, Peter Hain, en los valores y los principios podíamos poner todo lo que quisiéramos,



que la verdadera discusión se produciría cuando llegásemos a las cuestiones concretas, como así fue.

Entre las cuestiones concretas destacaban dos:

- el mantenimiento de la unanimidad en la toma de decisiones; y
- la unificación de las funciones ejercidas desde la Comisión por el Comisario Relex y desde el Consejo por Mister PESC.

7. SE MANTIENE LA UNANIMIDAD

El compromiso alcanzado en Amsterdam entre la unanimidad y la mayoría cualificada era demasiado difícil de modificar. Y por eso no se avanzó mucho sobre el paso a la mayoría cualificada de las decisiones que se toman por unanimidad, que sigue siendo la regla básica (art. 39.7).

Sin embargo, para muchos era evidente que en una Unión ampliada a 25, y pronto a 27 miembros, la unanimidad hace pesar todos los riesgos de una parálisis mayor de la actual. Pero una clara mayoría de países defienden la unanimidad como regla de decisión en política exterior, y no sólo aquellos -como el Reino Unido- para los que política exterior, lo que se dice una verdadera política exterior, sólo la tienen ellos. Consideran que los demás sólo tienen capacidad de hacer política regional y algunos ni eso. Y no desean hipotecarse con procesos de decisión condicionados por los que poco, o nada, pueden aportar a una política más fuerte y más acorde con sus intereses.

Desde esta perspectiva, el debate se refirió con frecuencia a la similitud entre la construcción de una política exterior común y el proceso de Unión monetaria que comportaba el abandono del marco por parte de la República Federal de



Alemania, pero acompañado de garantías de que el euro sería tan sólido como lo había sido su moneda nacional.

Pero la diferencia entre ambas es obvia, aunque hubiese que repetirlo con frecuencia: la política exterior es común y no única, como la moneda. No pretende sustituir al conjunto de las políticas exteriores de todos los Estados miembros, sino concentrarse en algunos aspectos esenciales para la Unión en los cuales una acción concertada es más eficiente que las nacionales.

8. INTENTOS FALLIDOS DE ESQUIVAR LA UNANIMIDAD

Señalemos, finalmente, que algunos intentos de contornear la unanimidad, aceptados en un principio en el Grupo de Trabajo y por el *Presidium*, decayeron en las sucesivas cribas antes de llegar al texto definitivo. Así ocurrió con la propuesta de que las decisiones se tomaran por mayoría cualificada cuando trataran sobre una propuesta conjunta del ministro de Asuntos Exteriores y la Comisión.

Al final, los únicos resquicios aceptados sobre la regla de la unanimidad fueron dos:

- la abstención constructiva, es decir, que las abstenciones no impidan la toma de decisiones; y
- la adopción por mayoría cualificada de decisiones que desarrollan o aplican acciones o posiciones de la Unión adoptadas por el Consejo sobre un asunto particular de naturaleza temática o geográfica, salvo que un Estado miembro se oponga por motivos vitales y explícitos de su política nacional.



9. SE FACILITAN LAS COOPERACIONES REFORZADAS

Así constatamos que, guste o no, hasta aquí llegaba por el momento, la voluntad de avanzar conjuntamente en la política exterior europea. El problema es si la velocidad con la que se producen las transformaciones en nuestro mundo es compatible con la lentitud con la que la UE toma sus decisiones y se modifican las actitudes en su seno. Sobre todo ahora que aumenta de forma extraordinaria su heterogeneidad interna.

Por ello es tan importante que se haya avanzado en la posibilidad de establecer cooperaciones reforzadas que permitan a algunos avanzar más deprisa o llegar más lejos que los demás. Sobre todo cuando no se sabe a que posiciones beneficiaría pasar de la unanimidad a la mayoría cualificada, a la vista de la actitud que los nuevos Estados miembros tomaron con respecto a la guerra de Irak haciendo causa común con el Reino Unido y provocando las iras de Francia.

10. MAYORÍAS Y PONDERACIÓN DEL VOTO

En cualquier caso, hay que señalar que el paso de la unanimidad a la mayoría cualificada no puede concebirse sin una revisión de la forma en la que ésta se define, es decir de la ponderación del voto de los distintos países, lo que conduce a modificar el sistema de decisión adoptado en Niza, que tanta importancia está teniendo en los debates de la CIG y tantas resistencias encuentra.

Cualquiera puede entender que no habrá política exterior por mayoría cualificada mientras -según las reglas de Niza- el conjunto formado por Francia, el Reino Unido y Alemania tenga menos votos que los 10 países más pequeños de entre los nuevos miembros, a pesar del gran desequilibrio demográfico, sin olvidar el desequilibrio entre su influencia política.



11. EL DOBLE SOMBRERO

En cambio, sí hubo consenso suficiente, a pesar de las reticencias del gobierno británico, para colocar bajo "un mismo sombrero" y en una misma persona las funciones que en materia de política exterior se vienen desarrollando desde el Consejo y la Comisión.

Esta persona -ministro, secretario o representante, según los gustos- estaría a caballo entre el Consejo y la Comisión, de la que sería vicepresidente. Tendría capacidad de iniciativa y presidiría el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores.

Si este planteamiento subsiste a los debates de la Conferencia Intergubernamental, empezaremos a resolver los problemas referidos a que número de teléfono llamar para hablar con Europa.

El titular del "doble sombrero", ministro de un inexistente Gobierno, sería nombrado por acuerdo entre el Presidente de la Comisión y el Consejo -decidiendo éste por mayoría cualificada- y estaría sujeto a una doble responsabilidad política: ante el Parlamento como el resto de la Comisión y ante el Consejo Europeo al igual que su Presidente.

Así propusimos resolver la pugna entre Consejo y Comisión. Esta alambicada solución -típica de la forma con la que en Europa se resuelven los problemas que parecen insolubles- pretende ser la forma de acabar con una "bicefalía" que, como otras, se había demostrado poco operativa, sustituyéndola por una "bifunción" para desarrollar la representación exterior de la UE.

Pero parece ahora que los Gobiernos rechazan, en el seno de la Conferencia Intergubernamental, que ese ministro de Asuntos Exteriores tenga el rango de



Vicepresidente de la Comisión, porque temen que eso le vincule demasiado a ella y tratan de que sea sólo un Comisario con un estatus especial.

Es evidente que Patten y Solana, fundidos en una sola persona, se pondrán más fácilmente de acuerdo consigo mismos. Pero el problema de la política exterior europea no es tanto las disfunciones derivadas de la existencia de dos puestos o de los desencuentros entre dos personalidades, sino la falta de voluntad política de los Gobiernos para decidir en común o coordinar mejor sus políticas exteriores.

En la Convención éramos bien conscientes de que ninguna reforma institucional hubiera podido, ni podrá por ella misma, obligar a Francia y a Alemania a apoyar una guerra en Irak, si no quieren, mientras dispongan del derecho al veto en política exterior; ni al Reino Unido o a España a rechazarla. Y a la vista del empeño con el que cada cual defendía sus posiciones -haciendo caso omiso de los procedimientos que la Unión ya tenía establecidos- era evidente, como reconoció en el debate plenario Giscard d'Estaing, que estábamos muy lejos de poder pasar a tomar decisiones por mayoría.

Pero la Convención no podía exigir por decreto a los países miembros de la UE la voluntad política de actuar en común. Sólo podía crear los instrumentos apropiados para que se manifieste de forma eficiente... si existe.

Cuando la Convención estuvo a punto de naufragar, en los momentos en que se puso dramáticamente de manifiesto la desunión europea en torno a la guerra de Irak, muchos nos preguntamos qué hubiera ocurrido si hubiese existido entonces ese ministro de Asuntos Exteriores, o más aún, un Presidente permanente del Consejo Europeo.

¿Hubiese podido aproximar más las posiciones? ¿Con su mayor dedicación y mayor autoridad, hubiera podido hacer emerger una posición común de los



Europeos? En esas circunstancias, no lo creemos. Pero quizá sí en otras. Quizá pueda hacerlo cada vez más, con el paso del tiempo, en situaciones parecidas. A veces, el órgano crea la función, o contribuye a su desarrollo...

Para ello podrá contar con la ayuda de un servicio diplomático europeo, denominado públicamente "servicio para la acción exterior de Europa". Algo tan simbólico como necesario, porque la realidad es que los países miembros de la UE movilizan 40.000 diplomáticos nacionales mientras que Mister PESC sólo cuenta con unas pocas decenas de asesores.

12. EL IMPACTO DE LA GUERRA DE IRAK

Si hubiese hecho falta un acontecimiento que explicitase plásticamente la desunión europea en circunstancias difíciles y la inexistencia de una política exterior y de seguridad común, sobre la que tanto nos estábamos gargarizando en la Convención, sería difícil imaginar uno tan adecuado como la guerra de Irak.

Recordemos que tres días después de que el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores de la Unión hubiesen adoptado una posición común sobre Irak, varios Estados miembros, entre ellos España, hacían pública una "Carta a Washington" apoyando la posición de Bush. La Presidencia griega sólo la conoció la víspera y poco después su posición era secundada por los 10 países del grupo de Vilna, de los cuales 7 eran candidatos a la adhesión.

En la sesión plenaria del 7 de febrero, algunos señalamos que la Convención, aunque no fuese una asamblea parlamentaria, no podía aislarse de la realidad hasta el punto de ignorar esa estridente ruptura de la unidad europea.

Hubo quien pidió que la Convención interrumpiese sus trabajos durante la guerra. Otros no querían ni hablar del tema alegando que estaba fuera de nuestras



competencias. Para unos la crisis hacía más urgentes unas reformas que debían ser más audaces. Otros las relativizaban porque los Estados preferirían siempre afirmar su soberanía frente a una política exterior comunitarizada. Los socialistas españoles tomamos la iniciativa de redactar un proyecto de manifiesto de la Convención. Nuestro texto recogió numerosas firmas de apoyo, aun sabiendo de sobra que, por el propio método de trabajo de la Convención, no podía prosperar.

El propio Giscard d'Estaing consideró que lo que estaba sucediendo colocaba a la Unión por debajo, no de lo que pudiéramos proponer para el futuro, sino de las propias previsiones del Tratado de Maastricht (art. 2.3.: "los Estados miembros apoyan la política exterior de la Unión con lealtad y solidaridad mutua absteniéndose de cualquier acción que afecte a su eficacia").

La Convención aparecía así como más necesaria que nunca, o como intrínsecamente inútil.

El Presidente de la Convención pidió entonces, el 26 de abril de 2003, que la Comisión aportase cuantos elementos permitiesen conocer la opinión de los europeos, puesto que, a fin de cuentas, uno de los objetivos de la Convención era acercarlos a las instituciones y al proyecto de la Unión.

La respuesta al sondeo de opinión celebrado en febrero de 2003 (Eurobarómetro 59.0) en un contexto de crisis internacional, cuando ya existía la perspectiva de una resolución de la Naciones Unidas autorizando explícitamente el recurso a la fuerza contra Irak era concluyente:

- el 63% de los ciudadanos de la Unión a 15, apoyaban una política exterior común y el 25 % se oponían; y
- para la política de defensa y seguridad común los porcentajes a favor, 71%, y en contra, 17%, eran todavía más claros.



Sin embargo, ese apoyo había disminuido desde finales de 2002 en 4 y 2 puntos porcentuales respectivamente, especialmente en los países de tradición neutralista como Austria e Irlanda. En el Reino Unido, y sólo en él, la oposición a una política exterior común era mayoritaria.

13. DESUNIÓN EUROPEA, CONFLICTO TRANSATLÁNTICO

Aun aceptando que Francia y Alemania tenían también parte de responsabilidad, por adoptar públicamente una posición firme sin haberla consultado con sus socios, lo que ocurrió en la Convención era como si las distintas concepciones de la Europa del futuro se estuviesen plasmando más rápidamente y de forma más traumática de lo previsto. A la vista de ello, la Convención no retomó sus debates sobre política exterior y de defensa hasta que la guerra hubo terminado y los espíritus ya apaciguados permitieron consensuar el texto que hoy discute la CIG.

Esa desunión europea estuvo acompañada de un creciente desacuerdo transatlántico. La posición de Francia y Alemania enfureció a la administración Bush, que no deseaba un aliado europeo independiente. Rumsfeld lo expresó más diplomáticamente, oficio obliga, pero lo hizo con toda la rudeza del *Midwest*, tachando a Alemania y Francia de una "vieja Europa" de la que EEUU puede prescindir.

Lo malo es que Rumsfeld puede tener razón. Puede que el modelo de Europa que en la Convención han defendido esos países, cuyo papel ha sido determinante en el pasado, no sea ya mayoritario en la UE ampliada. Los países ex comunistas no tienen demasiadas ganas de prescindir de la seguridad del gran aliado americano y su objetivo óptimo es conjugar el gran mercado europeo con la OTAN. Polonia es el país más proamericano del mundo, quizá con la excepción de Israel, y todos están demasiado escarmentados de sus experiencias históricas como para que den prioridad a la independencia geoestratégica de la UE con respecto a EEUU.



Así, el conflicto de Irak apareció durante la Convención no sólo como el escenario de la hegemonía americana sino como examen de la viabilidad del proyecto político europeo frente a las ambiciones de unos y las reticencias de otros. La insistencia norteamericana para que Turquía sea cuanto antes miembro de la UE hay que situarla en el cambio de naturaleza del proyecto europeo que han ido produciendo las sucesivas ampliaciones.

14. POLÍTICA EXTERIOR E IDENTIDAD EUROPEA

Pero, probablemente, más allá de lo que la Convención haya podido analizar y resolver, la política exterior común de la UE crecerá al ritmo de la identidad política que la sustente.

La experiencia de la Convención nos enseña que, casi medio siglo después del Tratado de Roma, la UE es, aún, una identidad política en formación y que hará falta todavía bastante tiempo para que su maduración le permita definir una posición compartida por todos sus Estados frente a los problemas del mundo. Y esta dificultad será obviamente mayor cuantos más Estados englobe y mayores sean sus diferencias.

La cuestión de la identidad va unida al sentimiento de pertenencia a una colectividad. ¿A qué colectividad creen pertenecer los británicos hoy, o los polacos mañana? ¿La UE es para ellos algo más que una gran organización económica internacional? Y si debe ser algo más, ¿qué objetivos debe perseguir?

Por eso es tan importante, a pesar del pragmatismo de P. Hain, la definición de los valores y los objetivos. Por ejemplo: ¿la UE es una forma de preservar colectivamente los Estados del bienestar creados en la posguerra europea, o una forma de superarlos para entrar en el paradigma de la mundialización neoliberal? Esta es una cuestión de política interior, pero de su desarrollo dependerá poder llegar a tener una política exterior.



Desde esta perspectiva, los debates en la Convención muestran que las dificultades para construir una política exterior europea son consecuencia del insuficiente desarrollo de las políticas interiores, que son las que contribuyen en primer lugar a la creación de una identidad.

La superposición en el tiempo de la Convención, de la ampliación y de la guerra de Irak muestra también que casi nada es posible sin el entendimiento entre Francia, Alemania y el Reino Unido.

Ese entendimiento brilló entonces por su ausencia y desde entonces sólo ha emitido breves y esporádicos destellos. Pero tampoco la política exterior de la UE puede ser el resultado de un directorio de los grandes que los demás no aceptarían. Ni habrá una PESC mientras algunos pequeños países sigan concibiéndola como una forma de intentar controlar la política exterior que desarrollan los grandes sin elevar el nivel de sus propias ambiciones.

Por eso es necesario avanzar hacia decisiones discutidas y adoptadas por mayorías suficientes. Tanto como evitar que la política exterior de la UE se limite a votar resoluciones que no tengan en la práctica ninguna consecuencia sobre la realidad.

Los europeos deberíamos tomar conciencia de que la actual situación del mundo necesita de una mayor capacidad de acción de Europa. No sólo los europeos necesitamos "más Europa", hay una fuerte demanda de Europa en el mundo.

Para construirla hará falta que el espíritu de la Convención, un tanto utópico, no naufrague en el escepticismo pragmático de la Conferencia Intergubernamental.

Pero quizá en el momento de que estas reflexiones se publiquen, los gobiernos hayan decidido eliminar la figura del ministro europeo de Asuntos Exteriores, o

recortar y diluir sus funciones y capacidades hasta hacerlo inoperante, como parece que ya han hecho con el Consejo Legislativo que era otra de las innovaciones propuestas por la Convención.





XII. LA EUROPA DE LA DEFENSA

1. LA POLÍTICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA (PESD)

¿Cuál es la actual situación de la política europea de seguridad y defensa (PESD)?

La idea que emerge inmediatamente, cuando examinamos la evolución, en la última década, de la política de defensa europea, es que cada vez que hay un acontecimiento que convulsiona el mundo y que afecta directamente a Europa hay algo que se mueve en las estructuras institucionales de la defensa europea. Es decir, su evolución ha sido mas reactiva que *propositiva*.

Por ejemplo, lo que da lugar al Tratado de Maastricht -que permite ya hablar de una futura "posible" política de defensa, o incluso una posible "defensa común"- es sin duda la caída del muro de Berlín y acontecimientos como la Guerra del Golfo o la crisis en los Balcanes.

La Cooperación Política Europea se transforma en Maastricht -cuyo tratado entra en vigor en 1993- en la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), es



decir, en el segundo pilar de los tres en que se fundamenta la Unión Europea, manteniendo todavía una connotación de guerra fría en sus contenidos, muy cautelosos en cuanto a la política exterior y la seguridad común.

Esto va a desembocar en el Tratado de Amsterdam (1997), donde ya se habla de Política Exterior de Seguridad y Defensa (PESD). La aparición de la palabra "defensa" corresponde al avance que se produce en la reforma de Amsterdam, precedido un año antes por el reconocimiento en el Consejo Atlántico de una identidad europea dentro de la OTAN.

Esto, sin duda, también está presente como elemento impulsor de lo que será la PESD, es decir, la previsible existencia de fuerzas operativas combinadas conjuntas europeas, que pueden recurrir a medios de la OTAN, aunque EEUU no quiera participar en las misiones, lo cual aparece en 1996 y, en 1997, se refleja en el Tratado de Amsterdam.

El art. 17 del Tratado de Amsterdam -o sea, el Tratado de la Unión Europea reformado en Amsterdam- le da a la PESD unas misiones que, básicamente, son las conocidas como misiones Petersberg o de mantenimiento de la paz y que son las que fundamentalmente desarrolla en estos momentos la Unión Europea.

Así que tenemos ya un primer avance. El segundo salto se produce a partir de los acontecimientos de Kosovo. La crisis de Kosovo da lugar a otro cambio en la política europea de defensa. Ahí el protagonismo no lo tendrán los Tratados, como pasa en Amsterdam, sino el desarrollo que hacen de ellos los sucesivos Consejos Europeos -de Colonia, Helsinki y Feira- precedidos también de la famosa reunión de Saint-Malo entre Francia y el Reino Unido -el 4 de diciembre de 1998- en donde se habla de la posibilidad de que Europa tenga una política de defensa común.



Es la primera vez en la que ambos países apuntan a que Europa debiera tener una política de defensa común. Y ese es un momento políticamente crucial, porque es el que va a permitir que los sucesivos Consejos Europeos de Colonia -4 y 5 de junio de 1999-, de Helsinki -10 y 11 de diciembre del mismo año- y de Feira -19 y 20 de junio de 2000- vayan avanzando y proponiendo, aún sin definirlos claramente, unos intereses estratégicos y unos determinados hitos institucionales.

En Colonia ya se habla de que hacen falta medios y recursos para asumir responsabilidades en política europea de seguridad y defensa, fundamentalmente sobre misiones Petersberg, ya que la defensa colectiva es para la OTAN. En los conocidos objetivos globales (*Headline Goals*) de Helsinki, aparece la creación de una fuerza militar de reacción rápida para 2003. Esta fuerza supondría la capacidad de despliegue en 60 días de un contingente anual de 60.000 soldados. También aparecen un embrión de aparato político militar y un embrión de mecanismos de gestión no militar.

Es en el Consejo Europeo de Feira donde se profundiza claramente en el tratamiento civil de la gestión de la crisis por parte de la UE, siempre manteniendo un respeto reverencial a la OTAN e intentando que no se entienda como una confrontación entre ambas instituciones.

Y esto es lo que desemboca en el Consejo Europeo de Niza, en el que se toman decisiones sobre el aparato político militar, que se sitúa dentro de la Secretaría General del Consejo, creándose también el Comité Militar y el Estado Mayor. Definitivamente desaparece toda referencia a la UEO, la cual se absorbe prácticamente como un residuo en la Unión Europea, y aparece la idea en política exterior de las cooperaciones reforzadas, excluida en política de defensa.

En estos momentos, en la política exterior y de la política europea de seguridad y defensa existe un acercamiento entre la idea de seguridad y la idea de defensa,



que va más allá de lo territorial, produciéndose al tiempo una confraternización, convivencia o cohabitación con la OTAN y el crecimiento de una capacidad de Europa para crear su propia política de defensa, fundamentada en el respeto al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Así, los contenidos actuales de la política europea de defensa se concretan en el avance de una política europea de armamento, la absorción de la UEO por parte de la Unión Europea y la aparición de la identidad europea de seguridad y defensa en el seno de la OTAN.

Junto a ellos aparece ya una administración militar visible; un Comité Militar; un Estado Mayor; unas agencias adosadas -vamos a decirlo así- y unos medios específicos para esa política; unos medios policiales, civiles y militares, como la fuerza de reacción rápida, ese futurible del que siempre se habla, no concretado del todo pero ya claramente en ciernes.

Por tanto, diríamos que todavía la política europea de seguridad y defensa descansa más en la seguridad que en la defensa; más en la seguridad en el sentido de misiones Petersberg que en la defensa militar, en donde sigue habiendo una importante presencia o predominio de la OTAN. Esta era la situación, conforme a los Tratados vigentes, cuando la Convención inicio sus trabajos.

2. LA CONVENCIÓN Y EL GRUPO DE TRABAJO SOBRE DEFENSA.

Cuando estamos empezando a trabajar en Bruselas sobrevuelan sobre la Convención los terribles atentados del 11 de septiembre. Este acontecimiento tiene una influencia extraordinaria sobre la Convención y, sobre todo, sobre el Grupo de Trabajo de Defensa.

¿Qué pasa a partir de ese momento? El Grupo de Trabajo se da cuenta de que existen nítidas insuficiencias en la embrionaria política de defensa europea, como



por ejemplo el sistema de mando, de control y de comunicación; la información estratégica; la vigilancia y protección de las tropas que participen fundamentalmente en misiones Petersberg; el transporte estratégico aéreo y marítimo; y la capacidad de compromiso efectivo. Esto es lo que se respira en la Convención conviviendo con acontecimientos tan importantes como la misión de policía en Bosnia-Herzegovina.

Los que participamos en este Grupo nos dimos cuenta de que, en lo referido a la política de defensa europea, las posiciones eran muy diversas.

Hay países que tienen un estatuto distinto en relación con la neutralidad y su pertenencia o no a la OTAN. Respecto a la industria de defensa, hay países que tienen una industria muy desarrollada y otros que ni siquiera la tienen. En temas presupuestarios, hay países que gastan mucho más que otros. Hay distintas capacidades de despliegue de fuerza, hay países que tienen Ejército profesional y otros que no. También hay países que han establecido relaciones específicas de cooperación con otros.

Esta situación dificulta confrontar los desafíos de las amenazas globales, como la del 11 de septiembre, y la demanda de la opinión pública europea. Los resultados de los eurobarómetros son espectaculares: en lo que los ciudadanos quieren más Europa es, sobre todo, en defensa.

Si a la gente le preguntan "¿usted quiere un Ejército europeo?", el 80% dice que sí. Esto demuestra que una de las cosas que más claras tienen los europeos es que su defensa tiene que ser una defensa europea. Los europeos están en una actitud más avanzada que sus propios Gobiernos, mucho más cautelosos en este aspecto.

Por eso, el grupo de trabajo hizo una serie de recomendaciones a la Convención sobre la necesidad de fortalecer las gestiones de crisis (misiones



Petersberg, se entiende), de garantizar su eficacia, de hacerlas más flexibles, de posibilitar las cooperaciones reforzadas y de afrontar las amenazas a través de lo que se llama la tríada de cláusulas: la de solidaridad, la de seguridad común y la de defensa colectiva.

Incluso algunos de los Gobiernos presentes en la Convención defendieron tener una cláusula de defensa colectiva paralela a la OTAN, que pudiera actuar como la OTAN y llegar a sustituirla.

3. LA POLÍTICA DE DEFENSA EN EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN

¿Cómo asume estas demandas la Constitución europea?

El proyecto de Constitución empieza con una importante afirmación en su art. 40: la política europea de seguridad y defensa es parte de la política exterior, no es un asteroide que está fuera de su órbita.

En ese sentido, el futuro ministro de Asuntos Exteriores de la Unión Europea será a su vez realmente el ministro de Defensa de la Unión Europea. La defensa se considera como una parte condicionada claramente por la política exterior, que será la que conducirá a una política de defensa común, la cual conducirá a su vez a una defensa común, acordada en el futuro por unanimidad en el Consejo de Ministros.

A su vez, el proyecto de Constitución europea fortalece el sistema de gestión de crisis, actualizando las misiones Petersberg. En el art. 210 se habla de la necesidad de que los Estados pongan fuerzas propias a disposición de la Unión Europea, una modificación introducida ya en el apartado 1 del citado art. 40, gracias a una insólita enmienda que firmaron los ministros de Asuntos Exteriores de Francia, de Alemania y del Reino Unido.



La enmienda que firmaron Peter Hain y Joschka Fischer dice que los países miembros de la Unión Europea tienen que poner sus fuerzas militares a disposición de la Unión Europea. Estamos hablando sobre todo de misiones Petersberg y aparece aquí lo más importante, a nuestro juicio: la creación de una Agencia Europea de Armamento, de Investigación y de Capacidades Militares. La expresión "capacidades militares" también es obra de esos ministros de Asuntos Exteriores.

La Unión Europea apuesta por una cláusula de solidaridad y por la posibilidad de establecer cooperaciones más estrechas por parte de los países que quieran ir más allá en lo relativo a la defensa, las conocidas como cooperaciones reforzadas o estructuradas. Esta es una de las novedades más interesantes en la futura política de defensa de la Unión.

Esta apuesta se define en base a tres aspectos. Uno es la cláusula de solidaridad. En el art. 42 se dice que cuando haya un ataque terrorista o una catástrofe natural o de origen humano, la respuesta de la Unión y de sus miembros será una respuesta solidaria y conjunta. Por tanto, ahí no necesariamente tiene que funcionar la OTAN, sino que -ante un ataque terrorista internacional o una catástrofe como la del Prestige- la Unión y los Estados miembros actuarán conjuntamente en un espíritu de solidaridad.

El objetivo de esta cláusula es prevenir el terrorismo, proteger las instituciones democráticas y a la población civil y aportar asistencia al Estado miembro en su propio territorio. Con estos objetivos habrá una acción conjunta y autónoma de la Unión. Esta cláusula de solidaridad sin duda se deriva de los acontecimientos del 11 de septiembre.

El segundo elemento es la llamada cooperación más estrecha para una política de defensa común, recogida en el art. 40.7. El art. 40 dice que Europa podrá tener una defensa común en el futuro, pero el apartado 7 dice que "hasta tanto el



Consejo decida que tengamos una política de defensa común..." (que pueden ser varios años) "se establecerá una cooperación más estrecha en el marco de la Unión para la defensa mutua".

Esta cooperación más estrecha es voluntaria, por lo que cada Estado podrá decidir si quiere o no participar. ¿De qué defiende a ese Estado la cooperación más estrecha? Le defenderá de un ataque armado en su territorio. Ya no dice de un ataque terrorista o de una catástrofe natural, sino de un ataque armado, de un ataque militar: "Quienes formen parte de esa cooperación más estrecha van a tener la ayuda y asistencia de todos los demás Estados que compongan esa cooperación más estrecha y siempre de conformidad con el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas", es decir, con el principio de legítima defensa cuando hay un ataque exterior.

Nada que ver por cierto con la guerra de Irak, pero sí con la intervención de Estados Unidos y otros países en Afganistán, que se entendió que era legítima porque de ahí provenían los ataques del 11 de septiembre. La solidaridad de los Estados que formen parte de esta cooperación más estrecha ante un ataque armado, va en la línea de la idea de la Europa de círculos concéntricos o de la Europa a distintas velocidades.

El tercer y último elemento importante es lo que se llaman las cooperaciones estructuradas. En política de defensa no se admiten ya "cooperaciones reforzadas"; se le cambia el nombre por el de "cooperaciones estructuradas". En estas cooperaciones estructuradas podrán participar aquellos Estados miembros que cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que suscriban un compromiso más vinculante para realizar misiones más exigentes, según se desarrolla en el art. 213 del proyecto, sin que quede claro si en la toma de decisiones primará la unanimidad o la mayoría cualificada.



4. VALORACIÓN GLOBAL

Así, el proyecto de Constitución Europea crea unas instituciones de política exterior y de defensa más propias, profundiza en las capacidades de gestión de crisis a través de la actualización de las misiones Petersberg, hace hincapié en la necesidad de ir hacia una industria europea de armamento y establece elementos novedosos, no existentes en la actualidad, de una mayor autonomía europea en la política de defensa, como son las tres cláusulas de solidaridad, de cooperación más estrecha y cooperación estructurada.

Sin duda existen insuficiencias en el proyecto, pero no podemos tener más que una valoración positiva de las propuestas de la Convención para la defensa europea.



XIII. EL ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA EUROPEO

1. SITUACIÓN ACTUAL

El espacio de libertad, seguridad y justicia es, sin duda, una de las grandes aportaciones de la Convención. Sobre todo si lo comparamos con el punto de partida.

Como es sabido, el actual Tratado de la Unión Europea, después de las reformas de Amsterdam y Niza, mantiene como uno de los "pilares" del edificio de la Unión Europea el llamado de asuntos de justicia e interior (JAI).

Se trata de una dimensión de la Unión Europea con características específicas. En ella no se toman las decisiones por mayoría cualificada, sino por unanimidad. No hay intervención del Parlamento Europeo ni, prácticamente de la Comisión. Es un pilar intergubernamental, sometido más bien a las técnicas de las relaciones diplomáticas que a las de la integración Europea, en las que los Gobiernos actúan sin excesiva publicidad y las reuniones se celebran a puerta cerrada. Se trata de una acción comunitaria que adolece de la naturaleza



abierta, democrática y con control público que debe tener toda política de un área constitucional y democrática como es Europa.

El tercer pilar de la Unión Europea actúa básicamente a través de las llamadas Decisiones o Decisiones Marco y con la técnica del reconocimiento mutuo entre los Estados. Un ejemplo de ello es la Decisión Marco sobre la Euro Orden de detención y entrega de 13 de Junio de 2002.

En los Asuntos de Justicia e Interior la Unión Europea actúa por unanimidad y en este ámbito suelen impulsarse convenios internacionales, con eficacia ciertamente limitada o nula, ya que pueden transcurrir muchos años hasta que se produzca la ratificación por todos los Estados miembros.

Los asuntos de justicia e interior funcionan, en lo relativo a la cooperación judicial o policial, a través de Eurojust y Europol. Se trata de una cooperación de carácter un tanto abstracto, con una eficacia inevitablemente limitada, ya que se refiere a una coordinación entre autoridades judiciales y policiales sin que exista un poder decisorio ejecutivo en dichos organismos.

Es cierto que el tratado de la Unión Europea, en su art. 40, permite cooperaciones reforzadas también en el campo de justicia y asuntos de interior. Es decir, que los países que lo desean puedan avanzar en esta cooperación judicial o policial. Pero hasta el momento no ha habido ninguna iniciativa reseñable de cooperación reforzada.

Hay que decir que, como consecuencia de los tratados de Amsterdam y de Niza, algunos asuntos de interés común que antes estaban situados en el tercer pilar han pasado al primer pilar. Estamos hablando de lo relativo a visados, asilos y cooperación civil (art. 67 del Tratado de la Comunidad Europea).



2. LOS DEBATES EN LA CONVENCION

Los trabajos de la Convención Europea en el campo de lo que se llamara "Libertad, Seguridad y Justicia" parten de la situación descrita y con una demanda de mayor integración y acción europea en esas cuestiones.

En el Grupo de Trabajo X -que se creó para tratar los temas de Libertad, Seguridad y Justicia- enseguida se vio que, frente a la amenaza del terrorismo (con la fuerte influencia de los dramáticos acontecimientos del 11 de septiembre) y la delincuencia grave, no hay resortes ni instrumentos suficientes para combatirlos a un nivel supranacional. El fenómeno de la globalización convierte en interés europeo el poder combatir tales fenómenos delictivos. El informe del Grupo afirma que hay una serie de campos -como la delincuencia transfronteriza, la política de asilo y el control de las fronteras exteriores de la Unión- que los Estados por sí solos no pueden abordar de manera eficaz.

Por ello, el Grupo de Trabajo apuesta desde el primer momento por profundizar en lo que se llamo "orden público europeo", algo que los ciudadanos europeos sienten en su vida diaria y cuya estructuración sería un elemento de legitimación de la Unión Europea. En este sentido, el Grupo de Trabajo -que celebró nueve reuniones y escuchó a muchos expertos- llevo enseguida a acuerdos, insólitos hasta el momento, incluso sobre la extensión a campos muy significativos del sistema de voto por mayoría cualificada.

El Grupo de Trabajo entendió que había que llegar a mayorías cualificadas para la toma de decisiones en temas legislativos tan importantes como el asilo, los refugiados y las personas desplazadas, lo que significaba una ruptura nítida con el tratado de Niza.

Lo mismo sucedió en cuanto a políticas de inmigración, visado, sistema integrado de gestión de fronteras y cooperación en el ámbito del derecho



civil. Se alcanzó el acuerdo de que las decisiones deberían tomarse por mayoría cualificada.

El consenso fue más difícil en lo relativo a cooperación policial y judicial en materia penal. No obstante, se llegó a la conclusión de que los instrumentos políticos que tenemos en estos momentos no valen. El Grupo de Trabajo recomendó que la técnica de las decisiones marco se sustituyera por normas vinculantes de carácter legal y que, de paso, se suprimiera el inútil instrumento de los convenios.

Incluso en el campo del derecho penal, material y procedimental se produjo una auténtica posición revolucionaria, porque ahí también se entendió que debería apostarse por un sistema de aproximación de la legislación penal compatible con el principio del reconocimiento mutuo.

Así mismo, se consideró conveniente el ir a normas de organización de cooperación policial y judicial como un campo de intervención de la Unión (por ejemplo, asistencia judicial y orden de detención).

La aproximación en los ámbitos de derecho penal material se refiere tanto a los elementos constitutivos como a las nociones. El Grupo de Trabajo entendió que la Unión podía adoptar normas mínimas comunes respecto a los elementos constitutivos de los actos delictivos y a las sanciones aplicadas a determinados actos delictivos cuando se cumpliera alguno de los dos criterios siguientes: cuando el delito tenga un carácter especialmente grave en cuanto a una dimensión transfronteriza o cuando el delito vaya dirigido contra un interés europeo común.

En todos estos casos, así como en lo relativo a normas mínimas sobre la protección de los derechos de las personas en el procedimiento penal, normas comunes sobre elementos específicos del procedimiento, normas de cooperación policial y judicial entre autoridades de los Estados miembros y medidas de la



prevención de la delincuencia, el Grupo de Trabajo entendió que habría que recurrir a la votación por mayoría cualificada para la adopción de normas europeas.

Sin embargo, se mantuvo la unanimidad en casos de competencia operativa, normas de actuación de las autoridades policiales nacionales, equipos conjuntos de investigación y lo relativo a fuerzas de seguridad que cooperen en el territorio de otro Estado miembro.

Junto a todo lo anterior, relativo a los movimientos legislativos, el Grupo de Trabajo entendió que había que reforzar la colaboración operativa a través de Europol, Eurojust y OLAF (oficina encargada de los procedimientos de investigación administrativa en el ámbito específico de la protección de los intereses financieros de la Comunidad).

Como dice el informe, la mayor parte de los miembros del Grupo de Trabajo se planteó como tema de estudio, a más largo plazo, la posible creación de un cuerpo común de policías de fronteras europeas. Así mismo, se avanzó en la posible creación de un fiscal europeo o de una fiscalía europea, una propuesta muy importante que ha recogido el proyecto de la Constitución Europea.

Por último, el Grupo de Trabajo se refirió a otras cuestiones de carácter más horizontal, reflexionando sobre la ineficacia de los convenios propuestos (se han celebrado una docena de convenios pero sólo se han ratificado dos y sobre la participación de los Parlamentos nacionales en la definición, por parte del Consejo Europeo, de las directrices y prioridades estratégicas de la política de justicia penal europea).

3. EL CONTENIDO DEL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN

La materia de libertad, seguridad y justicia esta ordenada y regulada en el Proyecto de Constitución según una lógica constitucional.



Para empezar, hay una Carta de Derechos Fundamentales, con carácter jurídicamente vinculante, que es la segunda parte del Proyecto de Constitución, en cuyo interior, concretamente en los arts. 47 a 50, se encuentra la referencia a la tutela judicial.

Conviene destacar este aspecto porque en tales preceptos el Proyecto de Constitución garantiza principios tan arraigados en la cultura jurídica europea como el derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial, la presunción de inocencia y otros derechos de la defensa, el principio de legalidad y de proporcionalidad en los delitos y en las penas y el derecho a no ser acusado o condenado penalmente dos veces por el mismo delito.

Además de eso, la lógica constitucional aparece cuando los asuntos de libertad, seguridad y justicia se integran en un único pilar y ya no están apartados, como si no se le aplicase una forma de funcionamiento estructurada en los conocidos poderes legislativo, ejecutivo y judicial.

Por el contrario, los tres poderes -el ejecutivo representado por el Consejo Europeo y Consejo de Ministros, más la Comisión Europea; el legislativo, representado por el Parlamento Europeo; y el judicial, representado por el Tribunal de Justicia de Luxemburgo- intervienen en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia. Así se deduce, entre otros, del art. 41 de la primera parte del Proyecto de Ley Constitucional, que en su apartado 1 dice que la Unión constituirá un espacio de libertad, seguridad y justicia:

- a) Mediante la adopción de leyes y leyes-marco europeas tendentes, en caso necesario, a aproximar las legislaciones nacionales en los ámbitos enumerados en la Parte III.
- b) Fomentando la confianza mutua entre las autoridades competentes de los Estados miembros, cimentada, en particular, en el reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales y extrajudiciales.



c) Mediante la cooperación operativa de las autoridades competentes de los Estados miembros, incluidos los servicios de policía, de aduanas y otros especializados en la prevención y localización de hechos delictivos.

Como vemos, primero aparece el poder legislativo, después el ejecutivo y luego el judicial. Las tres funciones están representadas en la realización del espacio de libertad, seguridad y justicia. Así mismo, a la construcción de ese espacio contribuirán los Parlamentos nacionales, en cuanto que estarán asociados al control político de Europol y de Eurojust; y también los Estados miembros, directamente, en cuanto que tendrán derecho de iniciativa.

Todo ello, coronado por la intervención del Consejo Europeo, que según el art. III-159 definiría las orientaciones estratégicas de la programación legislativa y operativa en el espacio de libertad, seguridad y justicia.

Así, el espacio de libertad, seguridad y justicia es concebido como una competencia compartida entre la Unión y los Estados miembros, según señala el art. 13 de la Parte I del Proyecto de Constitución Europea.

Los asuntos que son objeto del llamado espacio de libertad, seguridad y justicia, tienen también una naturaleza constitucional desde la perspectiva sustancial.

Si recordamos los elementos que la doctrina clásica constitucional le otorga al Estado -es decir, el territorio, las personas o pueblo y el poder- podemos ver que son precisamente aquellos afectados por el espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea. La construcción de este espacio significa un nítido traslado de fragmentos de soberanía de los Estados a la Unión Europea.

Si empezamos por el territorio, veremos que la materia de asilo o inmigración y, en última instancia, la gestión de las fronteras exteriores (arts. 166 y siguientes de la



Parte III del proyecto de Constitución), se refieren o afectan claramente a las fronteras exteriores de la Unión. El asilo y la inmigración son materias que, progresivamente, van a insertarse en el núcleo central de las competencias de la Unión.

El art. 166 señala que la Unión desarrollará una política encaminada a garantizar la ausencia de controles de las personas cuando crucen las fronteras interiores y también en el cruce de las fronteras exteriores, instaurando progresivamente "un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores".

Con este fin se establecerán -sigue diciendo el art. 166- mediante leyes o leyes-marco europeas, medidas relativas a la política común de visados y otros permisos de residencia de corta duración, los controles de las personas que cruzan las fronteras, la circulación por el territorio de la Unión entre nacionales de terceros países durante períodos breves y demás temas relacionados con los controles de las personas en las fronteras. Esas leyes o leyes-marco serán aprobadas por mayoría cualificada, lo que supone una cesión de soberanía real, como señalábamos anteriormente.

Si nos referimos a las personas, especialmente en su vida cotidiana, que es lo que está afectado por las decisiones judiciales en materia civil, los arts. 170 y siguientes de la Parte III del proyecto regulan con carácter ambicioso la cooperación judicial en asuntos civiles, con repercusión transfronteriza basada en el principio del reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales y extrajudiciales. Incluso esta cooperación podría incluir la adopción de medidas de aproximación de las disposiciones legislativas de los Estados miembros.

De ahí que, también en este caso por mayoría cualificada, la Unión Europea puede adoptar leyes sobre temas relativos al reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales entre Estados miembros, sobre la cooperación en la obtención de pruebas y sobre el buen funcionamiento de los procedimientos civiles. Solo se reserva la unanimidad para medidas relativas al derecho de familia.



Por último, si nos referimos al poder como elemento del Estado, no cabe duda que su mayor expresión en el ámbito interno es la capacidad de castigar penalmente, lo que tradicionalmente se ha llamado el *ius puniendi*. Aquí, el proyecto de Constitución impulsa probablemente el avance más significativo (arts. 171 y siguientes de la Parte III).

La cooperación judicial en materia penal se basará no sólo en el reconocimiento mutuo de las sentencias y resoluciones judiciales sino también en la aproximación de las disposiciones legislativas.

Seguramente lo más destacado, el triunfo más inesperado de los más europeístas de la convención está en el art. 172. Según este artículo, por mayoría cualificada, podrán adoptarse leyes europeas sobre normas mínimas relativas a la definición de infracciones penales y sanciones en ámbitos delictivos de carácter particularmente grave y con una dimensión transfronteriza derivada del carácter o de las repercusiones de dichas infracciones o de una necesidad particular de combatirlas según criterios comunes.

Estos ámbitos delictivos son los siguientes: el terrorismo; la trata de seres humanos y la explotación sexual de mujeres y niños; el tráfico ilícito de drogas y de armas; el blanqueo de capitales; la corrupción; la falsificación de medios de pago; la delincuencia informática; y la delincuencia organizada.

No sólo eso. El Consejo de Ministros podrá adoptar una decisión europea que determine otros ámbitos delictivos que respondan a los criterios antes señalados. En ese caso se pronunciará por unanimidad previa aprobación del Parlamento Europeo.

Además, cuando la aproximación de normas de derecho penal resulte imprescindible para garantizar la ejecución eficaz de una política de la Unión en un ámbito que haya sido ya objeto de medidas de armonización, podrán aprobarse leyes-marco europeas



con normas mínimas relativas a la definición de las infracciones penales y de las sanciones en el ámbito de que se trate. También se hará por mayoría cualificada.

Se trata de una muy ambiciosa normativa, que permite vislumbrar la apertura de un horizonte de europeización del Derecho penal europeo, precisamente en el ámbito de la delincuencia más grave, y que trasciende más allá de las fronteras, lo que requiere esa acción normativa a nivel europeo.

Ello se complementa con la cooperación policial a que se refieren los arts. 176 y siguientes de la Parte III del Proyecto de Constitución.

La opción del constituyente europeo es la de ir a normas legales para regular el espacio de seguridad, libertad y justicia. Es decir, se inicia una orientación que superaría la mera técnica del reconocimiento mutuo, para ir a una regulación directa en un campo tan ligado a la soberanía del Estado como es el penal. Coherentemente con lo anterior, se abandona claramente la vía del convenio internacional, como forma de aproximación de legislaciones europeas.

La mayoría cualificada se convierte en la regla a la hora de tomar decisiones en el seno del Consejo de Ministros cuando actúe con poder legislativo, poder que comparte con el Parlamento Europeo.

Hay excepciones, que ya hemos señalado en algún caso, pero el cambio es realmente espectacular. En las materias de libertad, seguridad y justicia la regla general será la mayoría cualificada, con la consiguiente pérdida del dogma de la soberanía del Estado, y sólo la unanimidad para aquellos casos que tengan una gran relevancia en cuanto a dicha soberanía estatal.

Precisamente porque estamos tratando de aspectos muy sensibles para la soberanía de los Estados, en estos ámbitos el proyecto de Constitución Europea



entiende que debe permitirse que los Estados miembros compartan la capacidad de iniciativa legislativa con la Comisión Europea.

Es lo que señala el art. III-165. Como se sabe, la Comisión Europea mantiene el monopolio de la iniciativa legislativa en el proyecto de Constitución. Sin embargo, en el caso del espacio de libertad, seguridad y justicia esta iniciativa también pueden realizarla los Estados miembros. Lo que no obsta, en todo caso, para que los procedimientos posteriores sean plenamente europeos. Nos referimos a la intervención del Parlamento Europeo, a la publicidad y al control del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

También hay que significar que los Estados miembros se reservan el ámbito de la prevención del delito como algo en donde no puede entrar la ley europea. Lo que sí es posible es que esa ley europea tome medidas que "impulsen y apoyen" la actuación de los Estados miembros, pero se para ahí. No puede llegar hasta aproximar disposiciones legales de los Estados miembros.

El Proyecto de Constitución Europea desarrolla fuertemente la cooperación judicial en materia civil, en materia penal y en la cooperación policial. En ese sentido se potencian Eurojust y Europol. Eurojust deberá concentrarse en la iniciación y coordinación de acciones penales llevadas a cabo por las autoridades nacionales competentes, especialmente en cuanto a infracciones que lesionen los intereses financieros de la Unión; y también la intensificación de la cooperación judicial, incluso mediante la resolución de conflictos de jurisdicción y una estrecha cooperación con la red judicial europea.

En cuanto a Europol, su misión es apoyar e intensificar 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 y la lucha contra la delincuencia grave que afecte a dos o más Estados miembros,



el terrorismo y las formas de la delincuencia que lesionen un interés común que sea objeto de una política de la Unión.

A este efecto, Europol podrá recoger, almacenar, tratar, analizar o intercambiar información, en especial la transmitida por las autoridades de los Estados miembros o de terceros países. También, Europol deberá coordinar, organizar y realizar investigaciones y actividades operativas, llevadas a cabo juntamente con las autoridades competentes de los Estados miembros.

En todo caso, queda claro en el Proyecto de Constitución que las condiciones con arreglo a las cuales las autoridades de los Estados miembros pueden actuar en el territorio de otro Estado miembro se establecerán mediante una ley o ley-marco europea del Consejo de Ministros, que se pronunciará por unanimidad, previa consulta al Parlamento, que en este supuesto pueden condicionar la decisión del Consejo de Ministros.

4. LA FISCALÍA EUROPEA

Por último, hay que destacar la previsión, tan revolucionaria, que hay en el Proyecto de Constitución Europea sobre la posibilidad de la creación de una fiscalía europea.

Esto es lo que dice el art. III-175. Esa fiscalía europea tendría el objetivo de combatir la delincuencia grave que tenga dimensión transfronteriza así como las infracciones que lesionen los intereses de la Unión. La fiscalía, por tanto, no se limita a esto último gracias a que el debate en la Convención consiguió que pudiera ocuparse también de delincuencia grave, en general, con dimensión transfronteriza.

La concesión que se hizo a los sectores más preocupados por lo gubernamental fue que la futura creación de una fiscalía europea tendrá que hacerse por una ley



del Consejo de Ministros. En este caso el Consejo de Ministros se pronunciará por unanimidad previa aprobación del Parlamento Europeo.

5. VALORACIÓN GLOBAL

En suma, estamos ante una parte del Proyecto de Constitución Europea que significa un profundo avance en la integración continental, en cuanto que aspectos fundamentales de la libertad, de la seguridad y de la justicia serán normativizados desde Bruselas.

Los Estados miembros tendrán que buscar alianzas importantes, ya que los pasos dados en un sentido de aprobación por mayoría cualificada son de una extraordinaria trascendencia. La incógnita es, ahora, saber si la Conferencia Intergubernamental respetará lo que la Convención, en una labor realmente constituyente, hizo en relación con una materia tan vinculada a los intereses y las preocupaciones de los ciudadanos y ciudadanas de Europa.

Consecuentemente con lo anterior, y como colofón de la fuerte dinámica integracionista que la Convención ha impreso al espacio de libertad, seguridad y justicia, el art. III-283 lo lleva a sus últimas consecuencias y permite que el Tribunal de Justicia pueda intervenir plenamente en los recursos que tengan que ver con dicho espacio.

El único límite son las operaciones efectuadas por la policía u otros servicios con funciones coercitivas de los Estados miembros y sobre el mantenimiento del orden público y la salvaguarda de la seguridad interior por dichos Estados. En estos casos, el Tribunal de Justicia no es competente, pero sí lo es en todo lo que se refiere a la interpretación y aplicación de las normas europeas y de las leyes y leyes-marco que se dicten por las instituciones de la Unión, en el ejercicio de las competencias que le son atribuidas por el Proyecto de Constitución Europea en el espacio de libertad, seguridad y justicia.



XIV. LA CARTA DE DERECHOS FUNDAMENTALES

1. LAS FUENTES DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN LA UNIÓN EUROPEA

Hasta la reforma de los Tratados Fundacionales de la Unión Europea, realizada por la llamada Acta Única, firmada en Luxemburgo en febrero de 1986, no hubo en el Derecho Comunitario una mención de la voluntad de los Estados de definir y proteger conjuntamente los derechos fundamentales de los europeos.

Esa voluntad emerge cuando en dicha Acta Única se comprometen a: "promover conjuntamente la democracia, basándose en los derechos fundamentales reconocidos en las Constituciones y Leyes de los Estados Miembros en el Convenio para la protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales y en la Carta Social Europea, en particular, la libertad, la igualdad y la justicia social".

El Tratado de Maastricht, en su artículo F, hizo una mención mas explícita, haciéndose eco de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia: "La Unión respetará los derechos fundamentales, tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la pro-



tección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, y tal y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados Miembros como principios generales del Derecho Comunitario".

El Tratado de Amsterdam, firmado en octubre de 1997, amplió las competencias del Tribunal de Justicia. La integración de una parte del tercer pilar del Tratado de Maastricht -la cooperación en los ámbitos de la justicia y los asuntos de interior- en el primer pilar -el pilar comunitario- llevaba aparejada una extensión de las competencias del Tribunal de Justicia, hasta fiscalizar la adecuación de directivas o reglamentos a los Tratados comunitarios.

Es de señalar que, al recaer sobre asuntos de justicia y de interior ese nuevo sistema de competencias del Tribunal de Justicia, hasta hoy vigente, aumenta el riesgo de divergencias interpretativas con el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

El Tratado de Amsterdam añadió un párrafo en el preámbulo del Tratado de la Unión Europea en el que se confirmaba "la adhesión a los derechos sociales fundamentales tal y como se definen en la Carta Social Europea firmada en Turín el 18 de octubre de 1961 y en la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores de 1989".

Especial significación reviste el tratamiento dado al principio de igualdad y no discriminación. El Tratado de Amsterdam, elevó la igualdad entre hombre y mujer a la categoría de "misión que ha de promover la comunidad". Además, dentro del art. 3, se incluyó un nuevo apartado que establecía que: "en todas las actividades contempladas en el presente artículo, la Comunidad se fijará el objetivo de eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer y promover su igualdad".

El nuevo art. 13 del Tratado de la Comunidad Europea dispone que: "el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento



Europeo, podrá adoptar acciones adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual".

Finalmente, el nuevo art. 286 del Tratado de la Comunidad Europea prevé la adopción de medidas para la protección de las personas respecto al tratamiento de datos personales y la libre circulación de dichos datos.

Hasta aquí, el repaso de las fuentes de los derechos fundamentales en la Unión Europea. El Tratado de Niza no produjo modificaciones significativas a lo expuesto anteriormente.

De ello se deduce que en la Unión Europea no hay una Carta de Derechos Fundamentales que proteja al ciudadano europeo frente a las decisiones de las instituciones de la Unión.

Sólo cabe aplicar el Convenio de Derechos Humanos de 1950 o las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales del Derecho Comunitario.

Eso es lo que ha puesto en práctica el Tribunal de Justicia de Luxemburgo, que ha construido una doctrina de los derechos fundamentales en el ámbito comunitario, creando toda una serie de principios generales que ha ido introduciendo en su copiosa jurisprudencia.

Así, por ejemplo, el principio de proporcionalidad, que tiende a evitar que las cargas impuestas a los administrados rebasen la medida necesaria para satisfacer el interés público que se encuentra en juego. O el principio de la buena fe, conectado con la obligación general de la autoridad comunitaria de motivar las decisiones que lesionen derechos fundamentales. O el principio *non bis in idem*



(sentencia Gutmann, de 15 de marzo de 1967) y el de la seguridad jurídica. O el principio general del derecho a la defensa, que es el que más rápidamente se ha afirmado en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y el que tiene un mayor peso específico.

Sin embargo, la creación laboriosa por el Tribunal de Luxemburgo de principios generales de derecho comunitario no puede colmar el vacío de una Carta de Derechos Fundamentales. A medida que la Unión Europea recibe más y más transferencias y tiene más atribuciones, esa ausencia resulta más clamorosa y así ha sido resaltada por algunos Tribunales Constitucionales europeos como el italiano o el alemán.

La inexistencia de una Carta de Derechos Fundamentales del Ciudadano Europeo es la manifestación de que el Derecho de la Unión no se rige con una lógica constitucional. Un intento de colmar este vacío lo fue precisamente la Carta de Derechos Fundamentales aprobada durante el Consejo Europeo de Niza, después de que se aprobara a través de un método convencional. Pero cuando el Consejo Europeo de Niza aprobó la Carta de Derechos Fundamentales lo hizo en un sentido simbólico. No imprimió a esa carta ningún tipo de naturaleza jurídicamente vinculante o invocable ante los Tribunales.

2. LOS ENCARGOS DE LAEKEN

La declaración de Laeken ya incluyó entre las preguntas dirigidas a la Convención la relativa a los Derechos Fundamentales.

Concretamente, la Declaración de Laeken decía: "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 tanto, en Laeken, el Consejo Europeo asignó a la Convención una doble tarea: plantearse si debiera integrar, con carácter jurídico, una Carta de Derechos Fundamentales en la reforma de los Tratados, y decidir la vieja cuestión, muy debatida en la Unión, de si ésta debería firmar el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos de 1950.

3. LOS DEBATES EN EL GRUPO DE TRABAJO

Estos dos objetivos planearon insistentemente sobre las reuniones del grupo de trabajo sobre la Carta de Derechos Fundamentales.

El Grupo de Trabajo (Grupo II) tuvo 7 reuniones y escuchó la opinión de varios juristas. Los debates fueron muy vivos y en ocasiones tensos. Pero gracias a la labor de consenso realizada, sus propuestas fueron respaldadas por el plenario y la integración de la Carta de Derechos en la Constitución Europea con carácter vinculante se convirtió en el primero de los resultados de la Convención.

La cuestión central sobre la que se debatió en el Grupo de Trabajo fue precisamente el carácter vinculante o no de la Carta. Las posiciones fueron, en las primeras sesiones, claramente antagónicas entre la representante británica, apoyada ocasionalmente por el representante irlandés, y el resto de los países, más bien partidarios de esa inclusión.

La dirección del Grupo de Trabajo por el Comisario Victorino fue especialmente útil para conseguir un buen resultado y lograr que la Constitución Europea tenga en un futuro una parte dogmática con una amplia Carta de Derechos Fundamentales.

El primer acuerdo que allanó el camino fue considerar que el texto de la Carta que se proclamó en Niza no debía ser modificado. En lo relativo a su contenido no



hubo controversia. Nos referimos a su contenido sustantivo, es decir, al elenco de derechos que se desarrollan en sus 50 primeros artículos. Así fueron incluidos en el texto final del proyecto de Constitución.

La Carta de los Derechos Fundamentales está dividida en 7 Títulos, que se denominan: Dignidad, Libertades, Igualdad, Solidaridad, Ciudadanía, Justicia y Disposiciones Generales Aplicables a la Interpretación y la Aplicación de la Carta. Este último Título, el VII (arts. 51 al 54 de la Parte II del proyecto de Constitución), fue el que monopolizó las discusiones en el interior del Grupo de Trabajo sobre la Carta de Derechos Fundamentales.

Había ya un consenso logrado por la Convención que elaboró la Carta de Derechos Fundamentales y aprobó unánimemente su contenido. No tenía sentido reabrir esa discusión. El problema estaba en la naturaleza jurídica de la Carta, es decir en su ámbito de aplicación y en su alcance. Es lo que se llamó, en la jerga del debate de la Convención, las "cláusulas horizontales".

La posición británica, defendida tenazmente por la Baronesa Scotland, fue en un principio la de negar el carácter jurídicamente vinculante de la Carta e incluso relegarla a un protocolo y a un lugar no muy visible del proyecto que estaba discutiendo la Convención.

Los británicos tenían el temor de que el carácter vinculante del conjunto de la Carta podría suponer que los tribunales ordinarios nacionales tuviesen que proteger derechos de carácter social que, en la práctica serían muy difíciles de garantizar. Por ejemplo, el derecho al trabajo, o los derechos laborales del Título IV, llamado Solidaridad.

La cuestión de fondo era saber si los Derechos que están formulados en la Carta con un carácter genérico -con un aspecto mas bien de Principio que de Norma



Jurídica- tenían que ser revestidos igualmente de una fuerza vinculante invocable ante los Tribunales.

Al final del debate, se llegó a un acuerdo que, básicamente, se resumía así: los más reticentes a incluir la Carta aceptaron que se integrara en el proyecto y que se situara en un lugar principal de la Constitución (la Parte II) y también aceptaron que tuviera, como toda la Constitución, carácter jurídicamente vinculante. Los partidarios de la inclusión de la Carta en la Constitución (la mayoría) aceptaron una redacción matizada de las cláusulas horizontales, de forma que quedase claro que esa carta no implica aumentar las competencias de la Unión y que los Derechos formulados en un sentido más genérico no tendrían la misma fuerza vinculante que las normas que tienen un contenido precisamente normativo, valga la redundancia.

De ahí que la redacción de los arts. 51 y siguientes de la Parte II del proyecto de Constitución fuera objeto de una minuciosa discusión, que culminó en que el Grupo propusiera la redacción concreta y exacta de esos artículos, llamados horizontales de la Carta, en especial los arts. 51 y 52.

De modo que, aunque el Grupo de Trabajo no acordó que se iba a incorporar la Carta al Tratado Constitucional, sí "preparó" el texto para que fuera posible. Al final de sus debates, todos los miembros del Grupo de Trabajo o bien apoyaban firmemente la incorporación de la Carta a la Constitución de modo jurídicamente vinculante, o no descartaron situarse en una consideración favorable a dicha incorporación.

Así pues, las conclusiones y recomendaciones del Grupo de Trabajo al plenario de la Convención que fueron aceptadas por éste, se estructuraban en torno a los siguientes aspectos:

- a) Respetar el contenido de la Carta, salvo las modificaciones en las cláusulas horizontales -a lo que luego haremos referencia.



- b) Que la incorporación de la Carta a la Constitución Europea no modificara el reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros.
- c) Una correspondencia entre los Derechos de la Carta y los Derechos garantizados por el Convenio Europeo de los Derechos Humanos.
- d) Una interpretación de los Derechos acorde con las tradiciones Constitucionales comunes.
- e) Una distinción entre "los Derechos" y "los principios de la carta".

Estas conclusiones se proyectaron especialmente en los arts. 51 y 52 de la Parte II del Tratado Constitucional y a ellos vamos a referirnos a continuación.

4. LA ESPECIAL IMPORTANCIA DE LOS ARTS. 51 Y 52

El art. 51 deja claro el ámbito de aplicación de la Carta cuando dice que las disposiciones de la misma están dirigidas a las Instituciones de la Unión, así como a los Estados miembros, únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión.

Esto significa que la Carta no pretende constituirse en Derecho interno que defienda a los ciudadanos respecto de normas emanadas de las autoridades nacionales. No obstante, hay que ser conscientes de que esta Carta, de una u otra forma, se va a constituir en el estándar común de protección de Derechos en el conjunto de la Unión y es inevitable que "contamine" a todos los ordenamientos jurídicos de los veinticinco países de la Unión.

En todo caso, el art. 51, en la redacción consensuada en el Grupo de Trabajo, es la garantía de que las disposiciones de la Carta no implican más competencias



para la Unión, ni pueden ampliar el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión más allá que las mismas.

En cuanto al art. 52, es, sin duda, el más discutido y discutible del conjunto de los preceptos que integran la Carta de los Derechos Fundamentales de los ciudadanos europeos.

En él se centró la discusión, porque todo el empeño de los representantes de la cultura anglosajona, si se nos permite hablar en estos términos, era que sus tradiciones constitucionales no pudieran ser traicionadas a la hora de aplicar la Carta. Por eso, el art. 52 en su apartado 4 dice que en cuanto que la Carta reconozca Derechos fundamentales que resultan de las tradiciones Constitucionales comunes, deben lógicamente interpretarse en armonía con las citadas tradiciones.

Este fue el punto de acuerdo que entendemos no afecta a la sustancia de la Carta, ya que si un Derecho fundamental está en la Carta porque constituye una expresión de tradiciones Constitucionales comunes, debe interpretarse en armonía con esas tradiciones en cada país.

La segunda gran cuestión de debate en torno al art. 52 se refiere a la distinción entre Principios y Derechos.

Efectivamente, a lo largo de la Carta hay algunas disposiciones que tienen una redacción "principal" y que no son exactamente equiparables a otras que están reconociendo nítidamente Derechos. Especialmente, en el ámbito de la legislación de carácter social cuando, por ejemplo, el art. II-32 dice que "los jóvenes admitidos a trabajar deben disponer de condiciones de trabajo adaptadas a su edad", o cuando el art. 33 garantiza "la protección de la familia", o cuando el art. 36 dice que "la Unión reconoce y respeta el acceso a los servicios de interés económico



general". Se trata más bien de principios, y, en muchos de estos casos, además, la Carta se remite a las legislaciones y prácticas nacionales. No cabe duda que esta regulación puede dar lugar a aplicaciones no idénticas de los derechos según el país en que se realicen.

Por otra parte, el art. 52 en su apartado 5, además de admitir que las disposiciones de la Carta que contengan principios podrán aplicarse mediante actos legislativos y ejecutivos adoptados por las instituciones y organismos de la Unión y por actos de los Estados miembros (interposición de una autoridad), deja claro que "solo podrán alegarse ante un órgano jurisdiccional en lo que se refiere a la interpretación y control de la legalidad de dichos actos".

Así se limita el carácter directamente aplicable de aquello que en la Carta adopta la fisonomía de principio, porque solo puede ser invocado judicialmente para la interpretación y control de legalidad de los actos adoptados por las instituciones de la Unión o de los Estados que desarrollen los citados principios.

Es una técnica parecida a la de la Constitución Española, cuando dice en su art. 53.3 que los "principios rectores de la política social y económica", arts. 39 a 52, "solo podrán ser alegados ante la Jurisdicción Ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las Leyes que los desarrollen".

De hecho, esta técnica de la Constitución Española fue reiteradamente invocada por aquellos representantes de países menos favorables a darle una naturaleza jurídicamente vinculante a la Carta de Derechos Fundamentales.

5. ESTRASBURGO VERSUS LUXEMBURGO

La posible adhesión de la Unión al Convenio Europeo de los Derechos Humanos ha sido, desde hace muchos años, un debate recurrente, ya que se llegó a



considerar que la firma del Convenio de Roma de 1950 solucionaría el vacío de la Unión en cuanto a la protección de los Derechos Fundamentales.

El Grupo de Trabajo llegó a una conclusión muy abierta en cuanto a la adhesión a dicho Convenio, facilitada por la conclusión de que ello no tenía por que modificar el reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros, ni que la posición de cada uno de ellos respecto al Convenio se vería afectada por la adhesión de la Unión.

Además, el Grupo de Trabajo llegó a la conclusión de que, si la Unión llegara a adherirse al convenio de 1950, la jurisdicción última del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos -el Tribunal de Estrasburgo-, no significaría ningún menoscabo de la posición y autoridad del Tribunal de Justicia Europeo de Luxemburgo.

Los debates en el Grupo de Trabajo y las intervenciones de los expertos que comparecieron dejaron claro que el principio de autonomía del Tribunal de Justicia Europeo no se oponía en modo alguno a la firma por la Unión del Convenio de Roma.

Como se señala en el informe del Grupo de Trabajo II, tras la adhesión, el Tribunal de Justicia de Luxemburgo seguiría siendo el único árbitro supremo de las cuestiones de derecho de la Unión y de la validez de los actos de la Unión.

No podría considerarse, por tanto, al Tribunal de Estrasburgo como un Tribunal Supremo, sino como un tribunal especializado que ejercería un control externo sobre las obligaciones de Derecho internacional de la Unión derivadas de su adhesión al Convenio de Roma. La posición del Tribunal de Justicia sería parecida a la que tienen los Tribunales Constitucionales nacionales respecto del Tribunal de Estrasburgo.



Por ello, el Grupo de Trabajo propuso al plenario incluir en el proyecto de Constitución una base jurídica que permitiera la adhesión futura de la Unión al Convenio. En el caso de que se considerara la conveniencia de esa adhesión, el Consejo deberá aprobarla por unanimidad.

El plenario de la Convención siguió esas recomendaciones e incluyó el art. 7.2 en la Parte I del proyecto de Constitución que dice así: "La Unión procurará adherirse al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Dicha adhesión no afectará a la competencias de la Unión que se definen en la Constitución".

6. CONCLUSIÓN FINAL

Con las propuestas de la Convención se cierra el círculo de la aportación a la construcción Europea de una sólida base de protección de los derechos humanos y de las libertades públicas, como garantía frente a la acción normativa o ejecutiva de las instituciones de la Unión.

Ese avance es de gran importancia. El trabajo de la Convención adquirió con ello una indudable dimensión constituyente. Supone, además, un importante progreso en la cultura Constitucional de países miembros a los que les resulta difícil concebir una superlegalidad Constitucional que no puede transgredir ni siquiera su Parlamento.



XV. DIOS, EUROPA Y LAS IGLESIAS

1. UN DEBATE TAN INTENSO COMO INESPERADO

De forma un tanto inesperada, tuvo lugar un apasionado debate sobre el papel que la idea de Dios y los valores de la religión cristiana habían jugado en la conformación de la identidad europea.

Muchos convencionales -y no solo los de partidos demócratacristianos- defendían que ese papel era tan importante que debía ser reconocido expresamente en el texto Constitucional. Las confesiones religiosas y especialmente la Comisión de las Conferencias Episcopales Católicas de los Estados Miembros de la Unión Europea, COMECE, hicieron una extraordinaria labor de *lobbying* para obtener esa mención explícita de Dios que, en su opinión, era la "garantía de la libertad y de la dignidad del ser humano", y de la "herencia cristiana de Europa".

Para otros, entre los que nos contábamos, la construcción europea era un proyecto laico desde sus orígenes y debía seguir siéndolo. La Constitución no era un



libro de Historia donde se explicitaran todas las raíces de la realidad europea, entre las que sin duda estaban las de la religión cristiana, pero también las judaicas, las musulmanas, las de la Ilustración liberadora del oscurantismo religioso y, sin duda, las del movimiento obrero.

También conviene señalar que numerosos exponentes del mundo católico o cristiano progresista, ligados a la Iglesia de base y a las corrientes de cristianos por el socialismo, discreparon en este debate de la propuesta oficial del Vaticano y coincidieron con los convencionales contrarios a la misma en no considerar necesaria la inclusión de una referencia explícita a su propia religión en el Proyecto de Constitución Europea.

El debate no está todavía cerrado, puesto que, en la CIG, España y Polonia al menos y, por supuesto, el Vaticano, siguen insistiendo en introducir esa mención. Para ello habría que modificar el texto consensuado, que ya reconoce las "herencias culturales, religiosas y humanistas de Europa". La Convención consideró que más valía no entrar en más concreciones porque si hubiera que citar todos los elementos que han influido en la identidad europea la relación sería demasiado larga.

Numerosas tomas de posición públicas de relevantes personalidades, manifiestos, artículos y contribuciones escritas de los convencionales alimentaron un largo debate que se centró en dos aspectos: la introducción de dichas referencias en el preámbulo y en el texto articulado de la Constitución, el reconocimiento a las Iglesias de una función institucional en la Unión y de los estatus obtenidos en ciertos países por acuerdos con los gobiernos.

Al primero de ellos dedicamos, en vísperas de la Navidad de 2002, una contribución titulada "Dejemos a Dios en paz" que alcanzó una cierta relevancia y que sirve de base al siguiente apartado.



2. DEJEMOS A DIOS EN PAZ

Se suele decir que Europa es el encuentro de unos valores con un espacio geográfico. ¿Pero qué valores y qué espacio?

Ante la inminente ampliación al Este, después del auge de las políticas neoliberales sin el necesario contrapeso social, y con la cuestión turca en el horizonte, se hacía imprescindible precisar los valores y la geografía del proyecto europeo.

Sobre el debate acerca del ser y la razón de ser de Europa incidieron dos acontecimientos diferentes pero relacionados: la demanda del Papa de que la futura Constitución Europea contuviera una referencia a Dios y a la herencia cristiana y las declaraciones del Presidente de la Convención, V. Giscard d'Estaing, afirmando que la adhesión de Turquía sería el fin de la Unión Europea.

La amalgama de estas dos posiciones, tendentes a concebir a Europa como un club cristiano y, en consecuencia, excluyente de un gran país como Turquía, laico pero con una mayoría musulmana, era tan inevitable como peligrosa.

La demanda del Papa, asumida por el Partido Popular Europeo y por algunos representantes socialdemócratas hubiera significado, en nuestra opinión, un importante cambio en un proyecto político que fue intrínsecamente laico desde sus inicios y debe seguir siéndolo, con aún más fuertes razones, en el futuro.

Una Constitución debe regular las relaciones entre la sociedad civil y el poder político que de ella emana. Ciertamente es que la Constitución polaca proclama a Dios "fuente de verdad y de justicia", los países escandinavos son oficialmente luteranos, los británicos confían que Dios salve a su Reina y los americanos imprimen en sus billetes de banco un *in God we trust* (confiamos en Dios) que no hemos considerado necesario para el euro.



Pero los Tratados que han ido conformando la Unión no habían incluido hasta ahora mención expresa a valores religiosos ni a herencias de ningún origen, quizá porque todas contenían elementos que más valía olvidar y porque la historia de Europa está demasiado llena de conflictos religiosos.

Por el contrario, la UE es un conjunto de Estados que se han vinculado entre sí a través de acuerdos y de instituciones perfectamente laicas. Esa era y es la única forma de construir un futuro compartido para comunidades de dominante católica, ortodoxa o protestante en una población que cuenta ya con 10 millones de musulmanes y donde sólo el 15% de los que profesan alguna religión es regularmente practicante.

Es obvio que el espacio europeo tiene profundas raíces judeo-cristianas y que entre los valores y las pautas culturales comunes de los europeos muchos se deben al cristianismo. Las fiestas y las ceremonias de la religión cristiana, sus músicas, la lengua latina y el olor del incienso han ritmado la vida de muchas partes de Europa a lo largo de dos milenios.

Todos celebramos la Navidad, aunque sea en el día del solsticio de invierno -el *dies natalis* de los emperadores romanos- y la forma en la que lo hacemos sea más bien un retorno al paganismo que le dio fecha. Pero en Amsterdam y en el Este de Europa las sinagogas han jugado un papel tan importante como las iglesias; y en España y Sicilia, por mencionar dos ejemplos cercanos, el Islam ha dejado también una profunda huella cultural.

El concepto de herencia religiosa es cuando menos complejo y ambiguo y no debiera ser objeto de una memoria selectiva. Puestos a recordar herencias históricas, habría que recordarlas enteras, con sus guerras de religión, las matanzas de las Cruzadas, las noches de San Bartolomé, las quemaduras de libros y las hogueras de la Inquisición, Galileo y las evangelizaciones forzadas, los pogromos y la vista gorda con el fascismo.



En la más reciente herencia cristiana de Europa están también el *Quod Aliquantum* de Pío VI y el *Syllabus* de Pío IX, que no fueron precisamente impulsos a los derechos humanos, la democracia y la libre práctica religiosa. Sin olvidar las reiteradas posiciones de Juan Pablo II en contra de una sexualidad libre y responsable.

En realidad, todos los valores que caracterizan la identidad europea son el resultado de combates, luchas y sufrimientos. Muchos de esos valores se han construido contra la Iglesia o las Iglesias. Se han constituido desde el mundo greco-romano, la aportación judeo-cristiana, intensos contactos con la civilización árabe, los ideales de la Ilustración y de las luchas sociales que engendró la revolución industrial. Esos valores son los de la libertad; la democracia; la tolerancia; el respeto a los derechos humanos; la igualdad y la no discriminación -especialmente entre géneros-; la separación del poder espiritual y el temporal; la solidaridad; la justicia; la cohesión social; etc.

Pero en materia de democracia, derechos humanos e igualdad, Dios es un converso reciente. Se acomodó durante siglos con la esclavitud, en su nombre ayer todavía se bendecía a Franco y no ha sido ajeno a la tragedia de los Balcanes. Las prácticas de la Iglesia católica son un buen ejemplo de la discriminación hombre-mujer que se quiere combatir.

Lo que, obviamente, no puede hacernos olvidar el importante papel en pro de la democracia, los derechos humanos y el progreso social jugado por amplios sectores del mundo católico o cristiano de base, generalmente alejados o incluso confrontados con la jerarquía católica y los planteamientos conservadores por ella defendidos.

Por otra parte, la cuestión de Dios y la herencia cristiana ya se había debatido por la Convención que elaboró la Carta de los Derechos Fundamentales de la



Unión Europea, que la actual Convención ha propuesto que se incluya en la futura Constitución con la fuerza jurídica vinculante que le faltó en Niza.

En ella se establecen la libertad de pensamiento y religión; el derecho a la educación según las convicciones religiosas de los padres; el respeto a la diversidad religiosa; y se prohíbe toda discriminación por razones de convicción.

¿Por qué entonces querer relanzar el debate?

Quizá porque en algunos países -Irlanda y Polonia por poner un ejemplo- se siguen mezclando argumentos religiosos y políticos y se trata de asimilar la UE con la destrucción de su identidad católica y con la imposición del aborto, el divorcio y la eutanasia. Quizá porque la democracia cristiana, gran ganadora política de la posguerra, concibió Europa como una simbiosis del cristianismo y el Derecho romano y esa concepción, que era más fácil de mantener durante la guerra fría, se usa todavía como una defensa, real o mental, contra el incremento de la diversidad cultural y de los movimientos migratorios que son la consecuencia del éxito de la Europa unida.

Pero lo peor sería que la pretensión de constitucionalizar las raíces cristianas de Europa fuese un intento de marcar distancias con el mundo musulmán. Si finalmente Europa dijese no a la adhesión de Turquía, cualesquiera que fuesen las razones reales, todo el mundo, y sobre todo el mundo musulmán, vería en ello las consecuencias de la concepción de Europa como un club cristiano.

Y como no lo es, no debemos exponernos a definir sus límites a través de la dimensión religiosa, que sería la peor de las posibles para el papel de Europa en el mundo.

Dejemos, pues, a Dios en paz y asumamos la responsabilidad de Europa en un mundo tan sobrado de referencias religiosas como falto de respeto a los derechos humanos.



Al final, el debate se cerró con una conclusión consensuada, aunque más aplaudida por la componente laicista de la Convención, que se limitaba a citar de refilón las herencias religiosas en el preámbulo de la Constitución según el texto antes citado.

3. EL ESTATUS DE LAS IGLESIAS

Pero si el debate anterior, ampliamente mediatizado, residía en el terreno de las declaraciones de principios, la segunda reivindicación de las Iglesias fue plenamente asumida a pesar de la oposición de los gobiernos de Bélgica, Francia, Luxemburgo y Suecia.

Así, el art. 51 de la Parte I del proyecto constitucional -relativo al estatuto de las Iglesias y de las organizaciones no confesionales- preserva el estatus que éstas hayan conseguido a escala nacional y, en su tercer párrafo, las convierte en interlocutores privilegiados de la Unión.

Hay que señalar que la redacción de ese párrafo coincide casi exactamente con la que la COMECE propuso a la Convención.

Entre los que se opusieron a este derecho de citación que abre la puerta a posteriores tratos de favor y mantiene los ya existentes -impuesto eclesiástico en Alemania, financiación estatal y exenciones fiscales en España, etc.- figuraron especialmente los ministros de Exteriores de Francia y Bélgica y el ex Presidente de la Comisión, el luxemburgués Santer. Éste pedía su supresión por considerarlo inapropiado en un texto Constitucional y susceptible de crear futuros litigios jurídicos. Los dos primeros consideraban que todo lo que se quisiera decir sin ocultas intenciones ya estaba dicho en la Carta de Derechos Fundamentales.

Sus defensores argumentaban que una convicción, que es lo que caracteriza a las comunidades de creyentes, no es igual que una opinión, que es lo que transmiten



las asociaciones representativas de los ciudadanos. Esta diferencia es lo que justificaría el trato que el art. 51 da a las Iglesias, que no sería nada más que un espacio específico de diálogo.

Se trata sin duda de algo más que eso, algo más político y material que el filosófico debate sobre la idea de Dios. Los movimientos laicos se han movilizado contra ese artículo; 257 parlamentarios europeos y 320 parlamentarios nacionales firmamos un manifiesto en contra; y algunos gobiernos se comprometieron a rechazarlo en la fase de la CIG.

Probablemente no será así, porque tendrán intereses más directos y acuciantes que defender. Y quizá, al final, resulte que el apasionado y mediatizado debate sobre Dios y las herencias religiosas haya servido como cortina de humo para que se aprueben sin ruido cuestiones de consecuencias más operativas sobre el futuro de la influencia religiosa en el devenir de Europa.



ANEXO:

ARTÍCULOS SOBRE LA CONVENCIÓN PUBLICADOS POR LOS AUTORES DEL LIBRO EN EL PERIÓDICO EL PAÍS

ELOGIO CRÍTICO DE LA CONVENCIÓN EUROPEA

Josep Borrell, Carlos Carnero y Diego López Garrido
EL PAIS, Opinión, 21/06/2002

En la Cumbre de Niza, los dirigentes de los países de la UE aprobaron *in extremis* un tratado que posibilitaba formalmente la ampliación, pero salieron convencidos de que el proyecto europeo necesitaba una reforma en profundidad, al menos por dos razones: la inadaptación de sus instituciones a una Unión con 27 o más miembros y su creciente distanciamiento con el sentir de los ciudadanos, confirmado por el posterior referéndum irlandés.

Para diseñar el futuro de una Europa que se enfrenta a un triple problema de dimensión, legitimidad y eficacia, terminaron asumiendo la idea de que una Convención



formada por representantes de los Gobiernos y Parlamentos nacionales y de la Comisión y del Parlamento Europeo preparase la Conferencia Intergubernamental de 2004.

¿Qué debe hacer la Convención Europea? Oficialmente, responder a las 65 preguntas formuladas por el Consejo Europeo de Laeken, que la creó en diciembre de 2001. En plan minimalista, tal mandato podría cumplirse compilando el conjunto de las respuestas posibles a las cuestiones planteadas sin visión de conjunto o de proyecto. Pero esa vía ha sido rápidamente desechada y la Convención se ha dado a sí misma el audaz objetivo de elaborar un proyecto de Constitución que sea la carta fundacional de la Europa política y ampliada.

El término Constitución era considerado tabú en Bruselas hasta hace poco porque algunos ven en él a un super-Estado que rechazan. Pero es el que se proclamó de forma unánime -aunque con el burladero de algún eufemismo como el de "tratado constitucional"- en su sesión inaugural. En ella, el presidente del Consejo, señor Aznar, rechazó que la UE viviese una crisis existencial, pero era difícil interpretar de otra manera las palabras del presidente de la Convención, Valéry Giscard d'Estaing, advirtiendo que lo construido en 50 años podía dislocarse si ahora se fracasaba.

Los primeros meses de trabajo de la Convención (<http://european-convention.eu.int>) no han sido fáciles. Hemos definido el método de trabajo de una Asamblea de más de 200 personas que hablan 30 lenguas y que no podrá utilizar el voto, sino el consenso (¿apreciado cómo y por quién?) para llegar a conclusiones que ha celebrado hasta ahora reuniones maratónicas con discursos de tres minutos sobre Europa en general y las misiones, políticas y competencias que deben encomendarse a la UE. Un método poco operativo, que ha puesto en manos del *Presidium* de la Convención y en las ruedas de prensa de su presidente lo fundamental de lo que allí ocurre. Sólo recientemente se ha conseguido, por fin, crear algunos grupos de trabajo sobre cuestiones tan decisivas como la subsidiariedad y el gobierno económico.



En Sevilla, Giscard informará al Consejo Europeo, por primera vez, de la marcha de los trabajos de la Convención. Pero cualquiera que sea su interpretación personal de los debates habidos, sabe que se estará dirigiendo a unos representantes de diversos países e ideologías que no conforman precisamente un *liderazgo político colectivo*, sino más bien a un conjunto de responsables políticos temerosos del desarrollo de los últimos acontecimientos y dispuestos a responder con el freno o la marcha atrás en el proceso de construcción europea.

En efecto, las declaraciones y propuestas de presidentes y primeros ministros registradas en los últimos meses no van precisamente en la buena dirección: o se considera que la construcción europea es un problema que figura como causa de otros o se cree que la vuelta a las fronteras nacionales permitiría salir de algunos atolladeros o se estima conveniente confrontarse a la realidad social con un discurso reaccionario más o menos evidente o se bloquea la ampliación.

Hay quien afirma, tras los resultados electorales de las presidenciales francesas, que la construcción europea debería moderar su velocidad o reorientar su dirección; hay quien considera que si el crecimiento de la inmigración ayuda a las opciones extremistas, la Unión tendrá que convertirse en una fortaleza, olvidando conceptos claves como apertura, solidaridad, integración, ciudadanía y derechos humanos; tampoco faltan quienes, al rebufo del 11 de septiembre, proponen reforzar las capacidades de la OTAN en la lucha contra el terrorismo, olvidando que una de las principales tareas pendientes de la UE es poner en marcha su propia política de seguridad. Y la guinda la pone quien sugiere que el problema de la Unión no es su déficit político, sino la falta de una autoridad (presidente) que *meta en cintura* a instituciones tan poco representativas como la Comisión y el Parlamento Europeo, que encima tienen ideas propias y las exponen.

Por el contrario, nosotros creemos que la reacción adecuada frente al resurgir de los partidos fascistas y xenófobos, el terrorismo globalizado o los



flujos migratorios pasa por profundizar la integración política de Europa para poder hacer fuera de sus fronteras lo que ha hecho con ella misma a lo largo del último medio siglo, convirtiéndose en un poder global radicalmente democrático para contribuir a la paz y la prosperidad mundiales desde una posición activa y representando un espacio compartido por sus pueblos basado en los valores comunes de la democracia, los derechos humanos, la economía social de mercado, una sociedad cohesionada y la preservación del ecosistema.

A pesar de su peso económico -reforzado por el euro-, Europa no cuenta todavía con una política económica y social capaz de hacer frente a las consecuencias de la globalización y a la disminución del crecimiento. Tampoco, cuando el 11 de septiembre refleja un mundo nuevo en el que Europa necesita pensar por sí misma su seguridad y su defensa, la Unión tiene una verdadera política exterior con la que contribuir eficazmente a la desaparición de la pobreza en el planeta ni la capacidad militar suficiente para prevenir conflictos y gestionar crisis.

Para construir esa Europa imprescindible, es difícil confiar en un Consejo cercano ya a una mayoría de derechas que gobierna en algunos países con el apoyo de partidos políticamente indeseables. Por ello, aun con sus insuficiencias, la Convención -conseguida, que no otorgada, gracias a la presión de muchos, empezando por los socialistas europeos- puede ser hoy el marco político del que surjan propuestas en las que los ciudadanos reconozcan un proyecto común imposible de soslayar por los gobiernos temerosos de la propia fuerza de la construcción europea.

La Convención es una gran oportunidad para que los pueblos de Europa decidan qué más quieren hacer juntos a través de la Unión. Pero su éxito, por supuesto, no está garantizado.



De hecho, algunos anticipan su fracaso, consideran su método equivocado y creen que el futuro de Europa lo definirían mejor representantes personales de los jefes de Gobierno que, a fin de cuentas, son los que tienen la última palabra. Pero si se quiere promover el debate ciudadano, ese procedimiento opaco no es el correcto. Y, además, se olvida que no son los Gobiernos quienes tienen la última palabra, sino los pueblos y/o sus parlamentos. ¡Ya ha pasado el tiempo de los que defienden que la construcción europea avanza más cuanto menos explícitos son sus objetivos y menos conscientes de ellos son sus pueblos!

También hay quien considera que el debate sobre Constitución *sí o no* es irrelevante. Pero los nombres importan, porque si la Convención quiere dirigirse a la ciudadanía y presionar sobre los Gobiernos debe ser ambiciosa y proponer una reforma fuerte que sea base a una democracia multinacional europea.

La historia de la construcción europea es la historia de un éxito. Ahora, para asumir nuevas misiones como las señaladas, es preciso superar el déficit político, las lagunas competenciales y la insuficiencia de recursos de la actual Unión. Porque ¿es sostenible que el funcionamiento de la UE no se base en la división de poderes propia de cualquier democracia?, ¿contar con el euro y carecer de *gobierno económico*?, ¿no tener una política exterior y de defensa común como Bosnia ayer y el Próximo Oriente hoy ponen de manifiesto?, ¿seguir "trampeando" con temas tan esenciales como los de justicia e interior?, ¿pretender intervenir en el ciclo económico, hacer la ampliación y desarrollar políticas como la de cohesión con un presupuesto que no supera el 1,27% del PIB y proviene de un sistema de recursos propios obsoleto?, ¿mantener un Banco Central Europeo que no ha de preocuparse por el crecimiento y el empleo?

¡Claro que no! Corresponde a la Convención responder a esos interrogantes, ligados directamente a la política española. Tanto su discurso en Oxford como el *decretazo* que ha provocado la huelga general, nos muestran que Aznar sí tiene un



proyecto para la Unión: *una Europa dura en lo social y autoritaria en lo institucional*, que va desde la pura represión como política frente a los flujos migratorios hasta la perla en la historia de las ideas que supone proponer un presidente del Consejo que pueda disolver un Parlamento Europeo que no habría tenido el poder de elegirle, pasando por una cesión de trastos a la OTAN en los grandes asuntos con la UE en plan de subalterno.

Frente a una concepción tan de derechas, el reto de los socialistas es hacer propuestas ilusionantes para los europeos, creando un nuevo liderazgo colectivo entre sus dirigentes y contribuyendo al éxito de la Convención. Para eso queremos contar con la colaboración de todas y de todos.

UNA CONSTITUCIÓN PARA LA EUROPA SOCIAL Y DEL EMPLEO



Josep Borrell, Carlos Carnero, Diego López Garrido, José María Fidalgo y Cándido Méndez.

EL PAÍS, Opinión, 01/11/2002

Casi coincidiendo en el tiempo con el debate abierto sobre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, cincuenta miembros de la Convención Europea han presentado varias mociones proponiendo que ésta aborde sin dilación el debate sobre un capítulo imprescindible para el presente y el futuro de la UE: el de la Europa Social.

Es significativo que los mismos sectores que discrepan con esa iniciativa sean precisamente aquellos que persiguen que en el terreno del gobierno económico de la Unión las propuestas de la Convención tengan la mínima profundidad posible, limitándose a dar por bueno lo existente.

A nuestro entender, sería ilógico que la propuesta constitucional que comenzará a debatir en enero la Convención no incluyera los elementos básicos de la Europa Social, que ya cuenta con una moneda única que funciona, debe enfrentarse a la globalización y se ha embarcado en la más ambiciosa de las ampliaciones proyectadas hasta la fecha: de 15 a 25 miembros en dos años.

Cuando la Convención alcanza velocidad de crucero y algunos gobiernos empiezan a temer que sus resultados serán difícilmente eludibles, es preciso reivindicar con fuerza que la Europa Social forme parte plenamente de la agenda sobre el futuro de la UE.

Empezando por Emilio Gabaglio, secretario general de la Confederación Europea de Sindicatos, y terminando por los convencionados que suscriben este artículo, muchos de los que presentamos esas iniciativas sobre la Europa Social



creemos que hace falta una Constitución Europea para que la UE esté en condiciones de responder a todos los desafíos colectivos que tenemos por delante. Pero a *todos*, empezando por los que más preocupan a los ciudadanos. Una Constitución, también la europea, no es sólo una declaración de grandes principios acompañados de mecanismos institucionales de gestión, sino un instrumento que define derechos, objetivos y políticas para alcanzarlos.

Puede que a quienes siguen día a día la política europea les importe sobremedida, por poner un caso, que el Consejo Europeo tenga en el futuro un presidente elegido por más de un semestre. Se trata de un punto relevante, que de ninguna forma puede menospreciarse.

Pero lo que dice claramente el Eurobarómetro es que la gran mayoría de los europeos esperan algo más que reformas institucionales de la Unión. Desean sobre todo una contribución eficaz para solucionar los principales problemas sociales: así, el 90% de los encuestados se refieren en ese caso al paro y el 89% a la pobreza como cuestiones prioritarias a abordar.

Si la Convención no es sensible a las demandas ciudadanas, si no elabora una propuesta constitucional que responda a las preocupaciones de la opinión pública, si no consigue que la Unión sea más útil en el futuro para resolver los problemas de la gente, de los trabajadores, de la sociedad en su conjunto, en alguna medida habrá fracasado.

Por el contrario, contribuir a su éxito es una prioridad de la izquierda política y social europea. Y por ello mismo, desde dentro y desde fuera de la Convención, queremos construir una mayoría que amplíe sus objetivos, empezando por la plena inclusión de la Europa social en sus debates y en sus propuestas finales.

Ese compromiso cobra especial relevancia en un país como España, cuyo Gobierno, lamentablemente, está a la cabeza de aquellos que creen que en el debate



constitucional europeo el capítulo social ni está ni se le espera, o que la moneda única puede continuar existiendo sin estar enmarcada en un auténtico gobierno económico de la Unión.

Nosotros pensamos exactamente lo opuesto: que la Constitución Europea debe permitir superar la situación actual, en la que los objetivos sociales de la UE están subordinados a la realización del mercado común y la unión económica y monetaria, la política social comunitaria se reduce a garantizar cierta corrección, en su caso, del mercado interior y muchas de sus medidas, en terrenos como el empleo, la formación, los sistemas de seguridad social y los servicios de interés general, terminan siendo tributarias de la pura lógica del mercado.

Al igual que consideramos que, con la existencia del euro y la ampliación -que apoyamos sin reservas-, la futura Constitución de la UE ha de establecer mecanismos de política económica común que eviten, entre otras cosas, el avance del *dumping* social. También en el campo económico y social, y quizá mucho más que en otros, teniendo en cuenta el muy bajo nivel del que partimos, hace falta *más Europa* como única forma de hacer frente con fuerza al proceso de mundialización, no para negarlo, pero sí para intervenir en él con el ánimo de democratizarlo, socializarlo y, en primera instancia, impedir que el modelo social europeo termine siendo una de sus víctimas.

¿Cuáles son nuestras propuestas de Europa Social para la Convención y la futura Constitución Europea? ¿Qué demandamos que promueva el Gobierno español en ese marco? Avanzamos algunas propuestas:

1. La integración de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, proclamada en Niza, en la Constitución, otorgándole, por esa vía, un carácter jurídicamente vinculante.



Los derechos en ella contenidos -individuales, sociales, de nueva generación- deben ser considerados como programáticos y, por consiguiente, informadores de las políticas y las decisiones comunitarias. La dimensión transnacional de los derechos sindicales fundamentales -asociación, huelga, negociación colectiva, etc.- tiene que ser expresamente reconocida.

Al mismo tiempo, la Unión debería adherirse a la Convención Europea de Derechos Humanos y a otros instrumentos jurídicos internacionales relevantes.

2. Situar los principios y los objetivos sociales en el centro de la Constitución Europea.

En la norma constitucional, la definición de la UE como una economía social de mercado, la defensa y promoción del modelo social europeo, la consecución del pleno empleo, la creación de puestos de trabajo de calidad, alcanzar una alta protección social universal, el desarrollo de los servicios de interés general y público eficaces y de calidad gestionados al margen de las estrictas normas de la competencia en el mercado único y la consecución de la igualdad -empezando por la de género- tienen que ser principios constitucionales básicos y objetivos transversales propios de todas las políticas, las instituciones y los miembros de la Unión.

A alcanzarlos deben orientarse, en primer lugar, el mercado común y la unión económica y monetaria. Asimismo, a fin de evitar el *dumping* social, las competencias de la Unión deben extenderse a campos como el fiscal, la política salarial y el derecho de asociación transnacional. Es particularmente importante avanzar hacia la armonización de los impuestos de sociedades, sobre el capital y medioambientales.

3. Constitucionalizar un verdadero gobierno económico y social de la UE.



Los pasos dados en el marco de la Estrategia de Lisboa son positivos, pero insuficientes. Por ello, es imprescindible poner fin a la actual asimetría entre lo monetario, lo económico y lo social en la actuación comunitaria.

El objetivo consiste en coordinar de manera eficaz y democrática las políticas económicas, presupuestarias, sociales y de empleo de los Estados miembros, situando la moneda única como instrumento al servicio de una auténtica estrategia de desarrollo sostenible y profundización del modelo social europeo.

Para ello, la política social y la política de empleo deben situarse en la Unión al mismo nivel que la política económica, es decir, como de interés común, siendo gestionadas como un conjunto integrado. El euro tropezará si sólo se apoya en un pilar monetario.

Así, el Parlamento Europeo y el Consejo, a propuesta de la Comisión y teniendo en cuenta el parecer de los Parlamentos nacionales, adoptarían, con carácter vinculante para los Estados miembros, al comienzo de la legislatura, un programa de política económica, social y de empleo y, en ese marco, cada año, unas grandes orientaciones que lo ajustaran a la coyuntura.

En esa dirección, convendría modificar el Estatuto del Banco Central Europeo, entre cuyas misiones debería incluirse contribuir al crecimiento y el empleo, como ocurre con la Reserva Federal americana. Su directorio debería ser elegido por el Parlamento Europeo a propuesta del Consejo. Particularmente importante sería plantear la posibilidad de que fueran esas instituciones, junto con el BCE, las encargadas, a propuesta de la Comisión, de fijar el objetivo central de inflación.

Por cierto que los debates más recientes muestran que debería reorientarse el Pacto de Estabilidad y Crecimiento -recordamos este término, demasiadas veces olvidado-, diferenciando entre déficit estructural y cíclico e introduciendo la



flexibilidad necesaria para hacer frente a la coyuntura económica, empezando por la variable del empleo.

4. Estructurar el diálogo y la concertación social a nivel europeo.

Sería preciso desarrollar un papel constitucional para los agentes sociales europeos, implicándoles en la toma de decisiones económicas, sociales y de empleo a nivel comunitario. En esa dirección, podría renovarse y reforzarse el Comité Económico y Social y establecerse un Comité Tripartito sobre el crecimiento, el empleo y la cohesión.

Los agentes sociales también deberían ser consultados en las negociaciones internacionales (como las relativas a la Organización Mundial de Comercio) y sobre cuestiones más amplias, como la inmigración, la educación y la formación profesional y la lucha contra la discriminación.

Finalmente, se impone regular la firma de acuerdos colectivos europeos de forma útil y supervisada por parte de las instancias de la UE.

En resumen, más allá de estas propuestas concretas -seguro que podrían plantearse bastantes más-, proponemos que el futuro pacto constitucional europeo esté basado no sólo en una unión política de orientación federal, sino también, y como parte fundamental de la misma, en una unión social.

Estamos planteando un "contrato social" que pueda ser compartido por los europeos y las europeas, por los trabajadores y los empresarios, por los Estados miembros, por las fuerzas políticas y sociales, que fomente, desde la profundización del modelo social europeo, el desarrollo sostenible en una UE comprometida con el fin de la pobreza en el mundo y la gestión progresista de sus consecuencias, como los flujos migratorios.



Nuestro reto se dirige a la Convención Europea, que formulará en 2003 una propuesta constitucional y, en su día, a la Conferencia Intergubernamental, que deberá pronunciarse sobre ella.

Lo hacemos desde el convencimiento de que será la presión social sostenida - que los sindicatos hemos puesto en marcha con motivo de las últimas cumbres europeas, como las de Barcelona y Sevilla durante el semestre español-, junto con la actuación política en el marco de la Convención, las que consigan una Constitución Europea política y social digna de tal nombre.



TURQUÍA: DE GISCARD A LEYLA ZANA

Carlos Carnero González

El PAÍS, Internacional, 18/11/2002

Turquía es un país candidato al ingreso en la Unión Europea (UE) que, sin embargo, está todavía muy lejos de poder cumplir satisfactoriamente los criterios (llamados de Copenhague) exigibles para su adhesión. Ésa es la única distancia que separa a Turquía de la Unión y que puede medirse en cada momento por la misma vara que se ha utilizado para los 10 Estados que están a punto de finalizar sus negociaciones. Y en esa distancia no cabe añadir metros escandalosamente subjetivos como los utilizados por Giscard d'Estaing o por el Partido Popular Europeo.

¿Que Ankara está en Anatolia y que esa Península no forma parte del territorio "geográficamente europeo"? ¿Que la cultura de sus habitantes no es idéntica a la alemana o la francesa? Produce hasta rubor tener que recordar que en esas tierras encuentran los turistas -bastantes con sorpresa, es verdad- muchos de los restos arqueológicos de la Grecia clásica, la primera piedra de Europa, esa "palabra antigua"...

¿Que el ingreso de Turquía, por su dimensión humana y económica, sería el fin de la UE porque disolvería sus estructuras? Hagamos la ampliación al mismo tiempo que dotamos a la Unión de una Constitución que culmine la unión política y social, a partir de la Convención, sin perder más tiempo, que ese será el mejor remedio para tal enfermedad.

¿Que la mayoría de sus habitantes son musulmanes e islamista el partido ganador de las elecciones? Convivimos en Estados laicos que han puesto en marcha un proceso de construcción europea laico también -por mucho que se empeñen algunos en cambiarlo- donde la religión es cuestión privada y no motivo de discriminación.



A mí lo que me importa del próximo Gobierno de Ankara es que ponga en marcha reformas constitucionales y legales que conviertan a Turquía en un auténtico Estado de Derecho, más allá de las medidas adoptadas el pasado verano; que consiga que se respeten los derechos humanos y no se registren más torturas y detenciones arbitrarias; que reconozca y ampare los derechos del pueblo kurdo; que respete la legalidad internacional en Chipre; que mantenga relaciones de buena vecindad con Grecia. Y que ponga en marcha medidas de desarrollo económico y social para sacar al país de un atraso secular.

Ése es el mensaje que la Unión debe enviar a Turquía tras las elecciones, y no el de Giscard o el del PPE, que sobre todo hacen un daño terrible a las fuerzas políticas (como los socialdemócratas, el segundo partido en las elecciones), económicas y sociales comprometidas con modernizar el país en un sentido inequívocamente democrático.

Cuando en diciembre de 1995, como ponente de la Unión Aduanera UE-Turquía propuse al Parlamento Europeo no dar su dictamen conforme a la misma (lo que me aleja, creo, de cualquier sospecha "proturca"), no utilicé en ningún momento la subjetividad de la que hoy hacen gala algunos, sino un argumento más sencillo: acuerdo a cambio de reformas democráticas. Entonces no las hubo, hoy empieza a haberlas y el reto es empujarlas hacia adelante.

Juzguemos al próximo Gobierno por sus hechos y al país por sus verdaderas posibilidades. Porque para Europa debe pesar más en la balanza, por ejemplo, que la antigua diputada Leyla Zana, premio Sajarov a los Derechos Humanos del Parlamento Europeo 1995 -la recuerdo con emoción apretándome la mano cuando la visité en la misma prisión en la que todavía sigue por delitos de opinión-, esté en libertad que saber si a Giscard las penínsulas siguen cayéndole gordas.



DEJEMOS A DIOS EN PAZ

Josep Borrell Fontelles

EL PAÍS, Opinión, 29/12/2002

Se suele decir que Europa es el encuentro de unos valores con un espacio geográfico. Pero después del auge de las políticas neoliberales sin un contrapeso social, ante la inminente ampliación al Este y con la cuestión turca en el horizonte, es necesario precisar tanto los valores como la geografía del proyecto europeo.

Sobre este debate acerca del ser y la razón de ser de Europa han incidido recientemente dos acontecimientos diferentes pero relacionados: la demanda del Papa de que la futura Constitución europea contenga una referencia a Dios y a la herencia de la fe cristiana y las declaraciones del presidente de la Convención, Valéry Giscard d'Estaing, afirmando que la adhesión de Turquía sería el fin de la Unión Europea. La amalgama de estas dos posiciones, tendentes a concebir a Europa como un "club cristiano" y, en consecuencia, excluyente de un gran país musulmán como Turquía, era tan inevitable como peligrosa.

La demanda del Papa, asumida por el Partido Popular Europeo y por algunos representantes socialdemócratas, significaría, en mi opinión, un importante cambio en un proyecto político que es intrínsecamente laico desde sus inicios y debe seguir siéndolo, con aún más fuertes razones, en el futuro.

Una Constitución debe regular las relaciones entre la sociedad civil y el poder político que de ella emana. Ciertamente es que la Constitución polaca proclama a Dios "fuente de verdad y de justicia", los países escandinavos son oficialmente luteranos, los británicos confían que Dios salve a la Reina y los americanos imprimen en sus billetes de banco un *in God we trust* que no hemos considerado necesario para nuestro euro.



Pero los tratados que han ido conformando la Unión no han incluido hasta ahora mención expresa a valores religiosos ni a herencias de ningún origen, quizá porque todas contenían elementos que más valía olvidar y porque la historia de Europa está demasiado llena de conflictos religiosos. Por el contrario, la UE es un conjunto de Estados que se han vinculado entre sí a través de acuerdos y de instituciones perfectamente laicas. Era la única forma de construir un futuro compartido para comunidades de dominante católica, ortodoxa o protestante en una población que cuenta ya con 10 millones de musulmanes y donde sólo el 15% es regularmente practicante.

Es obvio que el espacio europeo tiene profundas raíces judeo-cristianas y que entre los valores y las pautas culturales comunes de los europeos muchos se deben al cristianismo. Todos celebramos la Navidad, aunque sea en el día del solsticio de invierno, el *dies natalis* de los emperadores romanos, y la forma en la que lo hacemos sea más bien un retorno al paganismo que le dio fecha.

Pero otros muchos de esos valores se han construido contra la Iglesia o las Iglesias. Y, puestos a recordar herencias históricas, habría que recordarlas enteras, con sus guerras de religión, las matanzas de las Cruzadas, las noches de San Bartolomé y las hogueras de la Inquisición, Galileo y las evangelizaciones forzadas, los pogromos y la vista gorda con el fascismo.

En realidad, todos los valores que caracterizan la identidad europea son el resultado de combates, luchas y sufrimientos. Se han constituido desde el mundo grecorromano, la aportación judeocristiana, intensos contactos con la civilización árabe, los ideales de la Ilustración y de las luchas sociales que engendró la revolución industrial. Esos valores son los de la libertad, democracia, tolerancia, respeto a los derechos humanos, igualdad, especialmente entre géneros, separación del poder espiritual y el temporal, solidaridad, justicia y cohesión social. Y en materia de democracia, derechos humanos e igualdad, Dios es un converso



reciente. Se acomodó durante siglos con la esclavitud, ayer todavía bendecía a Franco y no ha sido ajeno a la tragedia de los Balcanes.

Por otra parte, la cuestión de Dios y la herencia cristiana ya fue debatida por la Convención que elaboró la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea que la actual Convención ha propuesto que se incluya en la futura Constitución con la fuerza jurídica vinculante que le faltó en Niza.

En ella se establecen la libertad de pensamiento y religión, el derecho a la educación según las convicciones religiosas de los padres, el respeto a la diversidad religiosa y se prohíbe toda discriminación por razones de convicción.

¿Por qué entonces querer relanzar el debate?

Quizá porque en algunos países, Irlanda y Polonia por ejemplo, se siguen mezclando argumentos religiosos y políticos y se trata de asimilar la UE con la destrucción de su identidad católica o la imposición del aborto, divorcio o eutanasia. Quizá porque la democracia cristiana, gran ganadora política de la posguerra, concibió Europa como una simbiosis del cristianismo y el Derecho romano y esa concepción, que era más fácil de mantener durante la guerra fría, se usa todavía como una defensa, real o mental, contra el incremento de la diversidad cultural y de los movimientos migratorios que son la consecuencia del éxito de la Europa unida.

Pero lo peor sería que la pretensión de constitucionalizar las raíces cristianas de Europa fuese un intento de marcar distancias con el mundo musulmán. Si finalmente Europa dijese *no* a la adhesión de Turquía, cualesquiera que fuesen las razones reales, todo el mundo, y sobre todo el mundo musulmán, vería en ello las consecuencias de la concepción de Europa como un club cristiano.



Y como no lo es, no debemos exponernos a definir sus límites a través de la dimensión religiosa que sería la peor de las posibles para el papel de Europa en el mundo. Dejemos, pues, a Dios en paz y asumamos la responsabilidad de Europa en un mundo tan sobrado de referencias religiosas como falto de respeto a los derechos humanos.



DE IRAK A LA CONSTITUCIÓN EUROPEA

Carlos Carnero

EL PAÍS, Internacional, 19/02/2003

"La Unión Europea renuncia a la guerra como medio de resolución de conflictos y únicamente ejercerá la fuerza de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y el derecho internacional". Así reza la enmienda que los diputados del PSOE en la Convención Europea hemos presentado al tercero de los 16 primeros artículos de una futura Carta Magna de la Unión elaborados por su *Presidium*, encabezado por Valery Giscard d'Estaing. Porque, por nuestra parte, si algo tenemos todavía más claro que hace un año, cuando la Convención echó a andar, es que a la construcción europea le hace falta como el agua una Constitución digna de tal nombre que le permita actuar con eficacia en un mundo que gira a una velocidad de vértigo, para poder democratizar la globalización (como pide el Foro de Porto Alegre) o impedir la guerra en Irak (como exigen millones de europeas y europeos). Así, imaginemos por un momento que contásemos con esa Constitución, en cuyo texto los objetivos, las competencias, los procedimientos y los medios de la UE estuvieran fijados con nitidez. ¿Qué cambiaría respecto a la parálisis y la división que hoy nos atenazan?

Primero: la Unión contaría con un precepto de naturaleza constitucional por el que guiarse a la hora de actuar como el que refleja nuestra enmienda, muy lejos de la simple literatura. Difícil sería en ese caso tener dudas sobre si se debería apoyar la doctrina del ataque preventivo de la Administración de Bush: la respuesta sería sencillamente no. Pero, por el contrario, si hubiera sido sencillo decidir -sin pérdidas de tiempo que cuestan vidas humanas- si cabía una intervención europea para impedir el genocidio en Ruanda, por ejemplo.

Segundo: con una auténtica política exterior, de seguridad y de defensa común eficaz, en la que las decisiones se adoptasen por mayoría, la presidencia semestral



griega hubiera podido convocar un Consejo Europeo a tiempo -no en medio, sino al principio de la crisis, para no ir a remolque de los acontecimientos e influir verdaderamente en su desarrollo- y en cuantas ocasiones fuese necesario para establecer una posición común que todos los Estados deberían aplicar y respetar en todos los ámbitos (ONU, OTAN) una vez debatida y acordada. Nos hubiéramos ahorrado el espectáculo actual -desde la carta Aznar/Blair hasta las conclusiones de mínimos para salir del paso de la última cumbre- y el correspondiente desgaste para la credibilidad de la Unión en asuntos internacionales, tanto hacia adentro como hacia afuera.

Tercero: si con aquel precepto y con ese procedimiento se contase con una postura europea compartida y activada, una Unión con personalidad jurídica propia y, sobre esa base, con su asiento en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, estaría en condiciones de poner encima de la mesa una propuesta de desarme de Irak basada en la presión política, la labor de los inspectores y el despliegue de cascos azules.

Cuarto: si tal plan llegara a aprobarse en el Consejo de Seguridad, la Unión participaría activamente en esa misión de implementación de la paz con un contingente de su Fuerza de Reacción Rápida, bajo bandera de la ONU, tras la aprobación de tal medida por mayoría del Consejo y una vez obtenido el visto bueno del Parlamento Europeo como representante directo, elegido en las urnas, de la ciudadanía.

Quinto: la Unión, además, activaría todos sus medios diplomáticos para promover la democracia y el pleno respeto de los derechos humanos en Irak, apostando por colaborar con el Estado de Derecho que sustituyera a la dictadura de Sadam Husein a través de su política de cooperación al desarrollo.

Es decir, la unidad europea se habría mantenido, el sentimiento profunda y mayoritariamente pacifista de la ciudadanía se habría escuchado y respetado, se



habrían parado -o al menos intentado seriamente- los pies a las tendencias más belicistas de Estados Unidos, se habrían conseguido el desarme y la libertad en Irak y, en fin, se habría contribuido a construir un nuevo orden internacional más justo y democrático. De ahí la extraordinaria importancia -que se subraya en la actual coyuntura- de que la Convención sea un éxito y de que en 2004 contemos con una Constitución Europea fuerte, que suponga un avance sustancial respecto a la situación de hoy en día. Para conseguirlo, hace falta voluntad política -los socialistas la tenemos- y movilización ciudadana para impedir que Gobiernos como el del PP nos terminen aguando la fiesta también en ese terreno.



UNA CONSTITUCIÓN PARA LA EUROPA DE LOS 25

Josep Borrell, Carlos Carnero y Diego López Garrido
EL PAÍS, Opinión, 19/07/2003

La Convención ha conseguido redactar un proyecto de Constitución para Europa. Para ello hemos trabajado, a la luz pública y durante 16 meses, parlamentarios y representantes de los Gobiernos de 27 Estados, actuales miembros de la Unión y candidatos a serlo, eurodiputados y de la Comisión Europea. Éste ha sido, por ahora, el Poder Constituyente europeo.

Seguramente no se habría llegado a tal resultado sin la ampliación a los nuevos países de la Europa del Este, la otra Europa, separada durante casi medio siglo de la occidental. Una Europa a 25, y pronto a 27, sin una identidad constitucional sería inviable. Es lo primero que entendimos en la Convención, cuya experiencia ha sido para nosotros extraordinaria.

La Convención para el futuro de Europa, nacida gracias a la insistencia de algunos frente al escepticismo de muchos, ha sido una lección de tolerancia, de respeto a la diversidad, de capacidad de cesión, de negociación y de presencia -por fin- del interés general de los pueblos europeos por encima del nacionalismo estrecho. Nunca una conferencia intergubernamental lo hubiese conseguido, y menos aún en el momento crítico de la guerra de Irak y en una coyuntura económica muy difícil. Creímos desde el principio -allá por febrero de 2002- en la necesidad de una Constitución, cuando esa palabra era tabú. Así se expuso en el documento que fijaba la posición de la dirección del PSOE en septiembre del año pasado. Era una propuesta completa de Constitución, que por cierto se ha cumplido en un alto porcentaje, y que ningún otro partido hizo con tal detalle y riesgo. Ya entonces lanzamos la idea de un referéndum, que el Gobierno ha terminado por aceptar hace algunas semanas.



Considerar Constitución al texto aprobado por el consenso de la Convención no es poca cosa ni una cuestión sólo terminológica. El artículo 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 dice que "si en una Nación no hay declaración de derechos, ni separación de poderes, no hay Constitución". El proyecto de la Convención ha logrado que la haya. Ha incluido una Carta de Derechos de los Ciudadanos Europeos, con carácter jurídicamente vinculante. Y ha establecido una arquitectura de poderes que, salvo en la figura original pero absolutamente necesaria de la Comisión -que tiene funciones que toma de lo ejecutivo y de lo legislativo-, se asemeja a la división de Montesquieu. El Parlamento Europeo se ha convertido en un verdadero poder legislativo porque prácticamente todas las leyes europeas requerirán su acuerdo. Este poder legislativo se compartirá con el Consejo Legislativo, formado por representantes de los Gobiernos. El Consejo Europeo y el Consejo de Ministros son el ejecutivo, compartido con la Comisión, que mantiene su monopolio de iniciativa. El Tribunal de Luxemburgo es el poder judicial, compartido con los tribunales nacionales.

Hay dos innovaciones relevantes: el presidente estable del Consejo Europeo y el ministro de Asuntos Exteriores de la UE. Ambos darán visibilidad a la UE en el mundo. Otorgarán identidad a los 25, unidos en la diversidad, como dice el lema de la UE propuesto por la Convención. Otra cuestión de capital importancia es el sistema de decisión. Nosotros, convencionados socialistas, hemos defendido la mayoría cualificada como forma de adoptar decisiones en el Consejo Europeo y en el Consejo de Ministros. La mayoría cualificada es capital, porque es el símbolo y la realidad de la cesión de soberanía que exige la construcción europea, y que algunos gobiernos, desgraciadamente, no entienden aún. Una decisión por unanimidad es un cierto fraude a Europa. Casi nunca permite adoptar nada realmente transformador y audaz. Por el contrario, la mayoría cualificada es la posibilidad de que la UE tome decisiones contra la opinión de un Gobierno, y que éste lo acate. Es revolucionario. Pero no hay otro modo de avanzar en las políticas



de la Unión (agrícola, de mercado interior, de transportes, de cohesión, etc.) La mayoría es la democracia. La unanimidad no lo es y conduce a la parálisis. En esta materia, la Convención ha dado un salto muy importante aunque no suficiente. Ha doblado el número de cuestiones que se adoptarán por mayoría cualificada. Aun así, hay tres campos en que ha sido imposible conseguirlo: la fiscalidad, la política exterior y algunos aspectos de la política social. Afortunadamente, las cooperaciones reforzadas permitirán avanzar a los países que quieran ir más allá, unidos, por ejemplo, en acciones de política exterior y de defensa.

La exigencia de la unanimidad en temas fiscales y económicos la terminaremos pagando en términos de progreso y de solidaridad. Esto, junto a la insuficiente coordinación de las políticas económicas, la falta de compromiso de la política monetaria con el crecimiento y la todavía débil perspectiva de una política social de dimensión europea, son nuestras mayores frustraciones. A pesar de todo, reconocemos que la Convención ha facilitado la toma de decisiones y la eficacia de la Unión. La mayoría cualificada que prevé el proyecto de Constitución (mayoría de países, que representen el 60% de la población) va a cambiar la lógica gubernamental: habrá que luchar por estar en las mayorías y no en las minorías de bloqueo, que serán más difíciles de conseguir en el futuro. Esa definición de mayoría cualificada implica una pérdida relativa de poder de voto para España en el Consejo respecto del que obtuvo en el Tratado de Niza, hoy vigente. Por ello, pensamos que la Conferencia Intergubernamental que se iniciará en otoño debe encontrar una fórmula correcta y aceptable para compensar a España, por ejemplo, aumentando considerablemente el número de diputados españoles en el Parlamento Europeo, una presencia que Aznar despreció en Niza por razones difíciles de compartir y que se hace todavía más imprescindible a la vista del claro reforzamiento de los poderes de la Eurocámara con esta Constitución. O aumentando del 60% al 66% el porcentaje de la población, lo que aumentaría la relevancia de la participación de España en la formación de una mayoría.



Los argumentos para apoyar el proyecto de la Convención son mucho más poderosos que para rechazarlo, a pesar de los puntos en los que todos los que estuvimos en Bruselas -por distintas causas- podríamos disentir. La Constitución redactada por la Convención es la consolidación de la Europa que tan positiva ha sido para todo el continente, y en especial para España y sus nacionalidades y regiones. Positiva para el crecimiento económico y para la estabilidad y la paz en un espacio que vivió dos guerras pavorosas en el siglo pasado, con su trágico resultado de muertes, pobreza y división. Pero quizá la nueva identidad constitucional de Europa haya sido posible porque no estamos ante una Constitución de la derecha o de la izquierda. Lo cierto es que esta dialéctica tan conocida no ha jugado -salvo en lo relativo a la socioeconomía- un papel relevante en los debates que hemos vivido durante casi año y medio. La lucha principal ha estado entre europeístas y euroescépticos. Y en muchos aspectos hemos ganado los primeros, aunque los segundos han conseguido atrincherarse en posiciones que habrá que superar en el futuro, y para ello la propia Constitución propone mecanismos.

Los socialistas españoles nos hemos sorprendido coincidiendo más, por ejemplo, con algunos democristianos alemanes que con los laboristas británicos, cuando se trataba de dar más competencias a Europa. También nos ha sorprendido que el Gobierno español haya coincidido y se haya aliado, en algunas cuestiones relevantes (la social, por ejemplo), con el Gobierno del Reino Unido para ejercicios inútiles de nacionalismo. Todo ello, dentro del perfil de poco protagonismo en las propuestas por el que optó Aznar en la Convención, sin que con ello queramos disminuir la labor de los diputados del PP con los que hemos compartido una positiva experiencia de trabajo. En realidad, la Convención no ha pretendido hacer políticas concretas, que a una Constitución no le corresponden. Ha hecho posible que esas políticas puedan adoptarse en el futuro desde las instituciones europeas. Le ha dado a la Unión los poderes y los instrumentos jurídicos y presupuestarios para hacerlo.



Ahora, todo dependerá de los gobiernos primero y de los ciudadanos y ciudadanas de Europa después. Con su voto aceptarán o rechazarán la Constitución que salga de la Conferencia Intergubernamental. También, con su voto en las elecciones al Parlamento Europeo y a los parlamentos nacionales, los hombres y mujeres que viven en Europa decidirán sus políticas. Y, asimismo, podrán impulsarlas directamente a través de iniciativas legislativas populares -con al menos un millón de firmas multinacionales-, algo que fuimos los socialistas españoles los primeros en proponer a la Convención, que está entre los últimos logros de ésta y que constituye una de nuestras mayores satisfacciones.

La Convención para el futuro de Europa ha configurado a ésta con mejores perspectivas que las últimas conferencias intergubernamentales. Ha acercado más la Unión a la gente (en la Carta de Derechos, en el Parlamento Europeo fortalecido, en una Constitución comprensible). Ha hecho más fuerte y global a Europa. Ha hecho más fácil y eficaz su forma de decidir. La ha hecho más democrática, en definitiva. Sólo por eso ya merece la pena dar un respaldo a la Constitución Europea. Esperamos que el texto que se someta a referéndum de los españoles el 13 de junio de 2004 y a la ratificación de las Cortes después, se parezca mucho al que la Convención ha creado a través de un método democrático y transparente, que será la garantía de futuras reformas para profundizar en la identidad colectiva de los 25/27 países de la Nueva y Vieja Europa.



PARA QUE ESPAÑA RETORNE A EUROPA

Josep Borrell, Carlos Carnero y Diego López Garrido
EL PAÍS, Opinión, 03/10/2003

La elaboración de la Constitución Europea inicia ahora la etapa más difícil del proceso que debería culminar con su entrada en vigor en 2006: la Conferencia Intergubernamental (CIG).

Dos escenarios son posibles: o la CIG asume los contenidos esenciales del proyecto de Constitución que ha elaborado la Convención Europea introduciendo, en todo caso, modificaciones puntuales que solucionen algunos problemas pendientes, o los gobiernos alteran sustancialmente el delicado equilibrio conseguido en la Convención en año y medio de intensos debates. No nos cabe duda de que el primero es el camino del éxito y que el segundo conduce al fracaso.

Ese fracaso produciría una crisis histórica en el proceso de construcción europea. La ampliación encallaría y la división de los gobiernos, única causa posible de esa situación, se agravaría hasta bloquear el funcionamiento de las instituciones comunitarias. Por no hablar de la ola gigante de europesimismo que provocaría en la ciudadanía.

Por eso hay que hacer presión sobre los gobernantes que representarán a los Estados miembros en la CIG para que avalen el Proyecto de Constitución Europea y no diluyan, rebajen o cuestionen sus principales logros, que ellos mismos contribuyeron a forjar durante la Convención y que son imprescindibles para que la Unión sea más democrática y eficaz.

La Convención fue un éxito, como proceso y como resultado. La propia existencia de un texto constitucional es un salto adelante que nunca una CIG, por su propio sistema de trabajo, hubiera conseguido.



Ciertamente, el equilibrio que alcanzamos no es plenamente satisfactorio. Hubiera sido deseable un compromiso más ambicioso, más claro, que marcara mejor el perfil federal de una Europa unida. Pero lo conseguido demuestra su fuerza en que gobiernos como el alemán, el francés y el británico coincidan en lo positivo del proyecto de Constitución o en que instituciones como el Parlamento Europeo y la Comisión hayan aprobado dictámenes que lo respaldan y piden a la Conferencia Intergubernamental que haga lo propio.

Ese Proyecto de Constitución, que en muchos aspectos representa un triunfo de los europeístas, tiene un hilo conductor: que la democracia y la ciudadanía entren en todas las esferas de la construcción europea. Y de verdad entran con el proyecto y entraron en su elaboración a través de una Convención plural, abierta, transparente, donde se buscó el consenso entre representantes políticos pensando en términos del bien común europeo, por encima de los intereses nacionales, aunque sin olvidarlos.

La CIG debe mantener esas características y sus participantes tienen que asumir el consenso constitucional establecido en la Convención, por encima de fronteras nacionales o intentos de regatear en corto, y debatir y decidir en público, con paredes de cristal, respondiendo ante las instancias parlamentarias y la opinión pública.

Y España debe contribuir al éxito de la CIG, porque el Proyecto de Constitución Europea es bueno para nuestros intereses nacionales y se corresponde con las aspiraciones de nuestra ciudadanía.

Sin embargo, observamos con preocupación que el Gobierno camina exactamente en la dirección contraria. Si lleva su particular lógica de enfrentamiento hasta el extremo, se mantiene aislado de los principales socios comunitarios y sigue manteniendo una actitud absolutamente rígida, el señor Aznar podría terminar



protagonizando un hecho verdaderamente histórico: que España hiciera el papelón de vetar en la CIG la primera Constitución Europea.

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

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

El Gobierno no puede refugiarse en la inflexibilidad para ocultar que no es capaz de generar alianzas estables y eficaces en Europa. ¿Dónde queda el eje Madrid-Londres tras el entendimiento de Chirac, Schröder y Blair en Berlín? Porque el problema no radica en que Aznar no haya participado en esos encuentros, sino en que nuestro país acabará al final asumiendo el coste de los desencuentros europeos en torno a la guerra de Irak. ¿Cuánto durarán las ententes establecidas por Madrid con algunos socios medianos y pequeños?

Tal como están las cosas, la realidad es que podemos terminar pagando en la Unión, que debe ser lo prioritario para España, la carta de los ocho, la foto de las Azores y, ahora, ser más papistas que el Papa en Irak..

De puertas adentro, el Ejecutivo se empeña en transmitir a la opinión pública un mensaje negativo sobre el Proyecto de Constitución. Ni una sola vez su



presidente se ha referido al mismo subrayando los importantes pasos hacia adelante que contiene o diciendo que, al menos formalmente, el Gobierno se sumó al consenso de la Convención en torno a la propuesta. Ya sabemos que el señor Aznar fue a regañadientes al proceso constituyente europeo, pero eso no le autoriza a deformar por acción y omisión la imagen de la Constitución ante una ciudadanía que será llamada a votarla en referéndum en junio de 2004, el mismo día que las elecciones europeas.

Hoy por hoy, es el PSOE el que está empeñado en explicar y debatir el proyecto de Constitución Europea con los ciudadanos. Lo hacemos porque creemos que representa un gran avance para la UE y porque nos sentimos -junto con muchos otros- arte y parte del consenso que le dio vida en la Convención. Por eso queremos que la CIG lo respalde y seguiremos trabajando con el Gobierno para que España encuentre una solución aceptable en el terreno institucional. Pero deseamos ver a nuestro país promocionando el éxito de la Conferencia Intergubernamental y la aprobación de la Constitución con sus aliados europeos. Ésa es la vía para que España retorne a Europa, tras el viaje a ninguna parte de la política exterior de Aznar.

Y, por cierto, de la inclusión del cristianismo en la Constitución Europea propuesta por Aznar ya hablaremos en otra ocasión. De momento, vale con sumarnos al amplio "no" con el que le ha respondido el Parlamento Europeo, con muchos democristianos incluidos.

Índice





Pág.

PRESENTACIÓN. Emilio Lamo de Espinosa	3
INTRODUCCIÓN	7
CAPÍTULO I: ¿LA CONVENCIÓN PARA QUÉ ?	17
1. LA RESACA DE NIZA	17
2. LA EMERGENCIA DE LA IDEA DE UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA	21
3. LAS RETICENCIAS Y LOS ENTUSIASMOS	23
4. EN LAEKEN SE SUPERA A NIZA	26
5. EL MANDATO DE LAEKEN	27
6. EL CONSEJO NOMBRA AL PRESIDENTE	29
CAPÍTULO II: EL MÉTODO DE LA CONVENCIÓN	31
1. COMPOSICIÓN	31
2. LOS CONVENCIONADOS ESPAÑOLES	33
3. NORMAS DE FUNCIONAMIENTO	34
4. LOS DEBATES EN EL PLENARIO	37
5. LOS GRUPOS DE TRABAJO	38
6. LA TRANSPARENCIA	41
7. LA SOCIEDAD CIVIL	43
8. LOS ACTORES: INSTITUCIONES, PAÍSES E IDEOLOGÍAS	44
9. EL PRESIDENTE Y EL <i>PRESIDIUM</i>	48



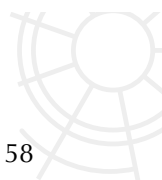
CAPÍTULO III: CRONOLOGÍA Y ETAPAS DE LA CONVENCION	51
1. LAS ETAPAS	51
2. CRONOLOGÍA DE LOS PLENARIOS	53
3. LA SESIÓN INAUGURAL	55
CAPÍTULO IV: EL DEBATE COMPETENCIAL	57
1. ¿QUÉ QUEREMOS LOS EUROPEOS QUE HAGA EUROPA?	57
2. LA AMPLIACIÓN Y LA INSUFICIENCIA DE LAS COMPETENCIAS DE LA UNIÓN	59
3. LAS PREGUNTAS DE NIZA Y LAEKEN	61
4. LAS RESPUESTAS DE LA CONVENCION	64
5. ¿CÓMO QUEDAN ORGANIZADAS LAS COMPETENCIAS DE LA UNIÓN?	65
6. LA CLÁUSULA DE FLEXIBILIDAD	67
7. EL ARTÍCULO 5 Y LAS FUNCIONES ESENCIALES DEL ESTADO	68
8. LA GESTIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD	68
CAPÍTULO V: LA DEMOCRACIA EN LA UNIÓN EUROPEA	71
1. LA SITUACIÓN ACTUAL	71
2. ¿EXISTE EL DÉFICIT DEMOCRÁTICO?	72
3. CUESTIÓN INSTITUCIONAL, CUESTIÓN DEMOCRÁTICA	73
4. LAS SUCESIVAS REFORMAS DE LOS TRATADOS	74
5. LA SOBERANÍA EUROPEA	75
6. LA ADOPCIÓN DE LA CONSTITUCIÓN: EL REFERÉNDUM	76
7. POSIBLES CONTRATIEMPOS EN LA RATIFICACIÓN	77
8. LA SIMPLIFICACIÓN	78
9. LA VIDA DEMOCRÁTICA EN LA UNIÓN	81



CAPÍTULO VI: LAS REFORMAS INSTITUCIONALES	83
1. LA EXTENSIÓN DE LAS DECISIONES POR MAYORÍA CUALIFICADA	83
2. LA NUEVA DEFINICIÓN DE MAYORÍA CUALIFICADA	84
3. LAS DISPOSICIONES LEGISLATIVAS DE ORDEN PRESUPUESTARIO Y FINANCIERO	87
4. LA DIVISIÓN Y EL EQUILIBRIO DE PODERES	88
5. MODIFICACIONES EN LA COMPOSICIÓN Y ESTRUCTURA DE LAS INSTITUCIONES	89
6. OTRAS MODIFICACIONES INSTITUCIONALES	92
7. LA SITUACIÓN DE ESPAÑA	93
CAPÍTULO VII: EL GOBIERNO ECONÓMICO DE EUROPA	95
1. EN VÍSPERAS DEL EURO	95
2. EL IMPOSIBLE CONSENSO EN EL GRUPO DE TRABAJO	96
3. IZQUIERDA Y DERECHA	97
4. UNA PROPUESTA FINAL CONTINUISTA	99
5. ¿EN QUÉ CONSISTE EL GOBIERNO ECONÓMICO DE EUROPA?	102
1. LOS ÓRGANOS DEL GOBIERNO ECONÓMICO	102
2. EL SISTEMA DE GOBIERNO ECONÓMICO DE EUROPA	104
6. LA POLÍTICA MONETARIA Y EL BCE	105
7. EL PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO (PEC)	109
8. LA ARMONIZACIÓN FISCAL	113
CAPÍTULO VIII: LA EUROPA SOCIAL	117
1. LO SOCIAL, A LA ZAGA	117
2. EL PAPEL DE LOS INTERLOCUTORES SOCIALES	118
3. ¿EXISTE EL MODELO SOCIAL EUROPEO?	119



4. LA EUROPA SOCIAL, COMPETITIVIDAD Y SUBSIDIARIEDAD	120
5. LAS BASES DEL MODELO SOCIAL	121
6. EL GRUPO DE TRABAJO	122
7. DE LA TRANSVERSALIDAD A LOS TEMAS CONCRETOS	124
8. REFORMULAR LOS VALORES Y OBJETIVOS SOCIALES DE LA UNIÓN	124
9. LOS SERVICIOS DE INTERÉS GENERAL	125
10. LAS COMPETENCIAS SOCIALES DE LA UNIÓN	125
11. EL SISTEMA DE DECISIÓN	126
12. LA COORDINACIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES CON LAS ECONÓMICAS Y LAS DE EMPLEO	128
13. EL MÉTODO ABIERTO DE COORDINACIÓN	128
14. EL PAPEL DE LOS INTERLOCUTORES SOCIALES	130
15. LA CONTRIBUCIÓN DE LOS GOBIERNOS ESPAÑOL, BRITÁNICO Y ESTONIO	131
16. EL VERDADERO AVANCE Y EL GRAN RIESGO	132
CAPÍTULO IX: EL PAPEL DE LOS PARLAMENTOS NACIONALES	135
1. INADAPTADOS E INSATISFECHOS	135
2. LOS PARLAMENTOS EN LOS TRATADOS	137
3. LAS PREGUNTAS DE LAEKEN	139
4. LAS RESPUESTAS DE LA CONVENCION	141
5. RECHAZO A LA TERCERA CÁMARA	144
6. VALORACIÓN Y PERSPECTIVAS	145
CAPÍTULO X: LA EUROPA DE LAS REGIONES	151
1. LOS DIVERSOS MODELOS NACIONALES	151
2. EL DEBATE EUROPEO	152
3. LAS REFERENCIAS CONSTITUCIONALES	154
4. LAS CCAA EN EL CONSEJO Y LA CENA CON PUJOL	156



5. EL COMITÉ DE LAS REGIONES	158
6. EL PROTOCOLO SOBRE LA SUBSIDIARIEDAD	158
7. UN BALANCE	159
8. LAS IMPLICACIONES PARA ESPAÑA	160
CAPÍTULO XI: LA POLÍTICA EXTERIOR	163
1. LAS BUENAS INTENCIONES DE LAEKEN	163
2. EL PUNTO DE PARTIDA: ENTRE LO COMUNITARIO Y LO INTERGUBERNAMENTAL	165
3. IDENTIDAD Y SOBERANÍAS NACIONALES	166
4. EL GRUPO DE TRABAJO	167
5. TANGIBLES E INTANGIBLES	168
6. PRINCIPIOS, OBJETIVOS Y CUESTIONES CONCRETAS	169
7. SE MANTIENE LA UNANIMIDAD	171
8. INTENTOS FALLIDOS DE ESQUIVAR LA UNANIMIDAD	172
9. SE FACILITAN LAS COOPERACIONES REFORZADAS	173
10. MAYORÍAS Y PONDERACIÓN DEL VOTO	173
11. EL DOBLE SOMBRERO	174
12. EL IMPACTO DE LA GUERRA DE IRAK	176
13. DESUNIÓN EUROPEA, CONFLICTO TRANSATLÁNTICO	178
14. POLÍTICA EXTERIOR E IDENTIDAD EUROPEA	179
CAPÍTULO XII: LA EUROPA DE LA DEFENSA	183
1. LA POLÍTICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA (PESD)	183
2. LA CONVENCION Y EL GRUPO DE TRABAJO SOBRE DEFENSA.	186
3. LA POLÍTICA DE DEFENSA EN EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN	188
4. VALORACIÓN GLOBAL	191



CAPÍTULO XIII: EL ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA EUROPEO	193
1. SITUACIÓN ACTUAL	193
2. LOS DEBATES EN LA CONVENCIÓN	195
3. EL CONTENIDO DEL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN	197
4. LA FISCALÍA EUROPEA	204
5. VALORACIÓN GLOBAL	205
CAPÍTULO XIV: LA CARTA DE DERECHOS FUNDAMENTALES	207
1. LAS FUENTES DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN LA UNIÓN EUROPEA	207
2. LOS ENCARGOS DE LAEKEN	210
3. LOS DEBATES EN EL GRUPO DE TRABAJO	211
4. LA ESPECIAL IMPORTANCIA DE LOS ARTS. 51 Y 52	214
5. ESTRASBURGO VERSUS LUXEMBURGO	216
6. CONCLUSIÓN FINAL	218
CAPÍTULO XV: DIOS, EUROPA Y LAS IGLESIAS	219
1. UN DEBATE TAN INTENSO COMO INESPERADO	219
2. DEJEMOS A DIOS EN PAZ	221
3. EL ESTATUS DE LAS IGLESIAS	225
ANEXO: Artículos sobre la Convención publicados por los autores del libro en el periódico El País	227
• ELOGIO CRÍTICO DE LA CONVENCIÓN EUROPEA	227
• UNA CONSTITUCIÓN PARA LA EUROPA SOCIAL Y DEL EMPLEO	233
• TURQUÍA: DE GISCARD A LEYLA ZANA	241
• DEJEMOS A DIOS EN PAZ	243

- DE IRAK A LA CONSTITUCIÓN EUROPEA
- UNA CONSTITUCIÓN PARA LA EUROPA DE LOS 25
- PARA QUE ESPAÑA RETORNE A EUROPA



247

251

257

El Real Instituto Elcano es una fundación privada, independiente tanto de la Administración pública como de las empresas que la financian mayoritariamente. Su misión es estudiar los intereses de España y de los españoles en la sociedad internacional y poner el resultado de su trabajo a disposición de la sociedad española. En este sentido, el Instituto se define como una institución apartidista pero no neutral, que desarrolla una perspectiva estratégica y global, con una orientación claramente prospectiva. El Real Instituto utiliza métodos y aproximaciones científicas multidisciplinarios que atienden a dimensiones tanto públicas como privadas y que generan propuestas políticas y sociales de orientación práctica y aplicada.

La no neutralidad del Real Instituto Elcano se manifiesta en que busca activamente la consecución de la paz en las relaciones internacionales, la cooperación económica y la solidaridad entre los estados y los pueblos, el respeto a los derechos humanos y la promoción de procesos de transición y consolidación de las democracias y de los valores democráticos.

La misión esencial del Real Instituto es la de servir de foco de pensamiento y de generación de ideas que resulten útiles para los responsables políticos, los dirigentes de las instituciones públicas y privadas interesadas, y la formación de la opinión pública. Sus objetivos, por lo tanto, son varios: el análisis del escenario internacional, a fin de elaborar y producir análisis, estudios e informes con los que contribuir a la toma de decisiones; la difusión de esos estudios y análisis, con la meta de conformar y participar en el debate público y social, tanto nacional como global; servir de foro de encuentro y debate, garantizando una mayor y mejor comunicación entre agentes públicos y privados en el ámbito de las relaciones internacionales y de seguridad, y, por último, tratar de aglutinar a su alrededor los programas proyectos e ideas de la comunidad estratégica española, y, en la medida de lo posible, de la internacional.