

La Convención sobre el futuro de Europa

Alberto López Basaguren

Desde la firma del Tratado de Maastricht la Unión Europea ha dado pasos decisivos en orden a conformar cada vez más una unidad política y social más allá de lo económico. Este avance no ha sido valorado positivamente por todos, de tal manera que se va produciendo una brecha entre los políticos y los ciudadanos, entre los euroescépticos y los eurooptimistas. En esta situación una Comisión, creada al efecto, ha comenzado sus trabajos elaborando una Declaración sobre el futuro de Europa.

El preludeo: (relativo) fracaso de la CIG 2000

La convocatoria de la Convención sobre el futuro de Europa se realiza sobre el trasfondo de la sensación de fracaso que se instala en el ámbito de la UE tras las Conferencias Intergubernamentales (CIG) de 1997 y 2000. La aprobación del Tratado de la Unión Europea (TUE) en Maastricht, en 1992, supuso un avance extraordinario en el proceso de integración comunitaria, cerrando, así, el periodo abierto con el Acta Única Europea (AUE), de 1996. El establecimiento de nuevos objetivos en la in-

tegración comunitaria, de una trascendencia tan determinante como el establecimiento del horizonte de la Unión Económica y Monetaria (UEM) y el desarrollo de los dos pilares de cooperación intergubernamental en los ámbitos de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y en materia de Justicia e Interior, hizo desatar una cierta euforia europeísta. Esta vino acompañada, sin embargo, ya en el propio proceso de elaboración del TUE, de un incremento paralelo del escepticismo europeísta, en la medida en que el proceso para su ratificación encontró en varios países importantes problemas desconocidos hasta entonces.

Por primera vez se produjeron dos fenómenos que, aún más, por su carácter simultáneo, pusieron en entredicho el proceso de profundización de la integración comunitaria en los términos realizados hasta entonces. Se trata, por una parte, de la activación del control de constitucionalidad del TUE ante las respectivas jurisdicciones constitucionales en diversos países, siendo especialmente significativos los producidos en Alemania y en Francia, que tuvieron como corolario la necesaria reforma constitucional en unos términos ciertamente significativos¹. Con ello se ponía de manifiesto el problema de los límites constitucionales a la integración comunitaria, obviada, en gran medida, hasta entonces en la estrategia *comunitarista* en la integración europea. Y, por otra parte, las dificultades que encontró el TUE en los procesos de refrendo popular para su ratificación en diversos países, especialmente en Francia, donde se obtuvo una exigua mayoría, y, sobre todo, en Dinamarca, donde no obtuvo la mayoría necesaria, pusieron de manifiesto la debilidad de la implicación ciudadana en el proceso de integración comunitaria que, hasta entonces, había sido realizado a sus espaldas².

También en España se activó el mecanismo del control de constitucionalidad del TUE, en la medida en que, al amparo de lo previsto en el artículo 95.2 de la Constitución, desarrollado en el artículo 78 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOT), el Gobierno requirió del Tribunal Constitucional (TC) para que se pronunciase acerca de la existencia o inexistencia de contradicción entre la Constitución y el TUE, pero la trascendencia de la intervención de nuestro TC, que se pronunció a través de la Declaración 1/1992, de 1 de julio, fue muy limitada, pues el Gobierno limitó su requerimiento a la posible incompatibilidad entre el artículo 13.2 de la Constitución y el artículo 8 B del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE), en la redacción dada al mismo en el artículo G del TUE, relativo al derecho pasivo en las elecciones locales de los residentes de otros países miembros de la UE. El proyecto de reforma del artículo 13 de la Constitución se aprobó el 27 de agosto de 1992 (BOE de 28 de agosto de 1992).

¹ Es España la ratificación del TUE (Maastricht) no fue sometida a referéndum del electorado, sino que la reforma fue aprobada directamente por las Cámaras, al amparo de lo

do se deben abordar las nuevas tareas de adecuación monetario a la nueva realidad establecida tras el TUE y, en este sentido, los problemas institucionales que, má- a- en enero de 1995, se hacen ya de difícil funciona- mente en lo que hace referencia al Consejo. La convoca- para 1997 tiene, precisamente, el objetivo de encarar la nal, con la pretensión ya no sólo de solventar las difi- namiento de la Comunidad de quince miembros, sino ño institucional capaz de afrontar la gran ampliación

Este de Eu-
poración de
z nuevos pa-

*frente al fracaso inapelable de la
CIG 97 y el Tratado de*

Ámsterdam, el Tratado de Niza

concluye en
s suscripción
ónimo du-

*logra resolver el problema de la
adecuación institucional*

17 de junio³, se salda con un notable fracaso, pues no ver los problemas fundamentales para los que había ntroduce, por lo demás, las *excepciones* británica y da-, así, una dinámica de efectos potencialmente muy no- llo futuro de la integración comunitaria.

resolver en Ámsterdam, cuando menos, y siquiera en aspectos elementales, el reto de la reforma institucional, lleva a la convocatoria de una nueva CIG para 2000 cuyo temario sigue siendo prácticamente idéntico, en lo fundamental, a la CIG 97, pero acuciado, ya de forma ineludible, por la consolidación de las previsiones de la gran ampliación de la Comunidad, que se prevé ya muy próxima.

dispuesto en el artículo 93 de la Constitución, previa reforma, como ya hemos señalado, del artículo 13.2 de la Constitución, tramitada de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 167 de la Constitución, en el que el sometimiento a referéndum del proyecto de reforma es potestativo, dejando la iniciativa a una décima parte de los miembros de cualquiera d las Cámaras.

³ Tratado de Ámsterdam, de 22 de octubre de 1997, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos (DOCE n.º C 340, del 10.11.1997), que no entrará en vigor hasta el 1 de mayo de 1999.

El Consejo Europeo de Cardiff (junio 1998) toma la decisión de promover un debate a largo plazo sobre el desarrollo futuro de la Unión, estableciendo como primera prioridad, una vez que se ratificase el Tratado de Ámsterdam, la de «hacer frente a los aspectos institucionales no resueltos en Ámsterdam». Aunque el emplazamiento era para el inmediato Consejo Europeo de Viena, se remitirá, finalmente, al Consejo Europeo de Colonia (junio 1999), en el que se convocará la CIG para 2000 con el objetivo ya señalado de «resolver las cuestiones institucionales no resueltas en Ámsterdam y que necesiten esclarecerse antes de la ampliación», señalándose, además, la necesidad de abordar la «magnitud y composición de la Comisión Europea», la «ponderación de votos en el Consejo (nueva ponderación, introducción de una doble mayoría, umbral para decisiones por mayoría cualificada)», así como la cuestión de la «posible extensión del sistema de votación por mayoría cualificada en el Consejo». Finalmente, se dejaba abierta la puerta para que en la CIG se trataran otras modificaciones necesarias de los Tratados «en tanto en cuanto resulten pertinentes respecto de la instituciones europeas en relación con las citadas cuestiones y a efectos de la puesta en práctica del Tratado de Ámsterdam».

La CIG 2000, que se abre en Bélgica en el mes de febrero, se prolongará hasta diciembre del mismo año⁴, y concluirá en el Consejo Europeo celebrado en Niza durante los días 7 a 9 de diciembre, con la suscripción del Tratado homónimo⁵.

Frente al fracaso inapelable de la CIG 97 y el Tratado de Ámsterdam, el Tratado de Niza logra resolver el problema de la adecuación institucional, al menos en aquellos aspectos que resultaban indispensables para hacer posible la gran ampliación de la Unión Europea y el funciona-

⁴ Durante el desarrollo de la CIG, en el mes de septiembre, se celebra en Dinamarca el referéndum en el que se somete a la consideración del electorado la propuesta de adopción de la moneda única (el euro), sin que se obtenga la mayoría requerida, por lo que Dinamarca quedará al margen de la última fase de la Unión Monetaria.

⁵ Tratado de Niza, de 26 de febrero de 2001, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos (DOCE, n.º C 80, del 10.03.2001). También el proceso de ratificación del Tratado de Niza ha provocado sobresaltos, como el rechazo de su ratificación por Irlanda, al no haberse obtenido la mayoría suficiente en el referéndum celebrado el 7 de junio de 2001, que paralizaba, de hecho, el proceso de ampliación. Irlanda, finalmente, ha aprobado la ratificación del Tratado de Niza en nuevo referéndum celebrado en octubre de 2002.

miento de la Comunidad integrada por veinte o veinticinco miembros⁶. Pero si bien se puede decir que el Tratado de Niza cumplió con las tareas mínimas que le eran exigibles, ha dejado una sensación de tarea inacabada, máxime teniendo en cuenta las grandes expectativas que se habían abierto.

Ciertamente, en torno a la CIG 2000 se produjo un debate de una trascendencia inusual en el ámbito de la integración europea, con participación no sólo de la Comisión y del Parlamento, sino con la intervención de las figuras políticas de más relieve en el contexto comunitario, entre las que jugó un papel fundamental, como revulsivo del debate, la intervención de Joschka Fischer, Ministro de Asuntos Exteriores de Alemania, en la que proponía, ya desde el título, establecer para el futuro de Europa el horizonte de la constitución de una Federación de Estados nacionales que tomase el relevo de lo que definía como la actual Confederación de Estados de Europa⁷.

*en la tarea reformadora del
entramado comunitario había
diferentes tareas, no todas abordables
de forma simultánea y, mucho menos,
inmediata*

⁶ Un sucinto y clarificador análisis de la significación, en este sentido, de las reformas institucionales introducidas por el Tratado de Niza puede verse en ALONSO GARCÍA, Ricardo: «Estudio preliminar», *Tratado de Niza y versiones consolidadas de los Tratados de la Unión Europea y de la Comunidad Europea*, Civitas, Biblioteca de Legislación, Madrid, 2001 (1.ª ed.).

⁷ La Conferencia, pronunciada en la Universidad Humboldt, de Berlín, en mayo de 2000 tenía, efectivamente, un título muy elocuente: *Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration* (es decir, *De la Confederación a la Federación. Reflexiones sobre la finalidad de la integración europea*). Otras destacadas intervenciones fueron las realizadas por Jacques Delors, antiguo Presidente de la Comisión Europea, en París el 13 de enero de 2000, en el Seminario organizado por *Europartenaires*, por Valéry Giscard d'Estaing y Helmut Schmidt, con un artículo conjunto publicado en la prensa inglesa en abril de 2000 y el discurso de Jacques Chirac, Presidente de la República Francesa, en el *Bundestag*, en Berlín, en junio de 2000. Los textos pueden encontrarse fácilmente en Internet en distintas versiones lingüísticas. Este debate ha tenido continuidad en la perspectiva del debate sobre el futuro de Europa y la CIG 2004, con intervenciones de otros destacados líderes políticos europeos. Un debate que ha tenido una manifestación paralela en el ámbito académico, tanto institucionales, tanto comunitarios como de los Estados miembros, rompiendo, así, el tradicional método diplomático e intergubernamental seguido en la modificación del derecho comunitario primario.

Muy pronto, sin embargo, se puso de manifiesto que la tarea resultaba excesiva para la CIG 2000 y que el debate planteado se orientaba, más bien, a un horizonte lejano. Ello significaba, por tanto, que, en cualquier caso, incluso aunque la CIG 2000 se saldase con éxito, sus logros no podían ser sino limitados en un proceso de largo plazo, más o menos dilatado. Es decir, en la tarea reformadora del entramado comunitario había diferentes tareas, no todas abordables –o, mejor, resolubles– de forma simultánea y, mucho menos, inmediata. Entre ellas, como ya hemos dicho, la reforma institucional se presentaba como la tarea más ineludible, a

corto plazo, en la medida en que la gran ampliación proyectada resultaba impracticable con el diseño institucional vigente. Pero, al mismo tiempo, la reforma institucional presentaba aspectos de muy diferente naturaleza y, so-

en torno a la CIG 2000 empezó a tomar mucha fuerza la cuestión relativa a la necesidad de la sistematización y simplificación de los Tratados

sobre todo, de muy diferente calado en el debate sobre el diseño futuro de la Europa comunitaria. Y es en este ámbito en el que la CIG 2000, con la aprobación del Tratado de Niza, cumplió los mínimos indispensables para hacer viable la ampliación, afrontando el problema de las nuevas ponderaciones de voto en el Consejo, previstas para el momento en que tenga lugar la ampliación⁸, y la generalización de la regla de la *doble mayoría*, hasta ese momento prevista para los supuestos en que la cuestión sometida a votación no lo hubiese sido a propuesta de la Comisión Europea. Sin embargo, Niza no resolvió otros importantes aspectos institucionales que estaban incluidos en la propia agenda de la CIG, tal y como se había fijado en el Consejo Europeo de Colonia y se había ratificado en el de Helsinki.

⁸ En efecto, las nuevas previsiones de ponderación de voto en el Consejo no se incorporan al articulado del Tratado, sino que son objeto de regulación en la *Declaración relativa a la ampliación de la Unión Europea* (Declaración n.º 20) en la previsión de «una Unión de 27 Estados miembros». Se incorpora, igualmente, una *Declaración relativa al umbral de la mayoría cualificada y al número de votos de la minoría de bloqueo en una Unión ampliada* (Declaración n.º 21), en la que se establecen las previsiones para el supuesto de que la ampliación a veintisiete miembros no se realice de forma simultánea. Asimismo, se incorpora una *Declaración relativa al lugar de reunión de los Consejos Europeos* (Declaración n.º 22) en la que se establece la finalización programada de la práctica *itinerante* de los Consejos Europeos y su progresiva concentración en Bruselas.

Finalmente, hay que tener en cuenta que, en torno a la CIG 2000 empezó a tomar mucha fuerza la cuestión relativa a la necesidad de la sistematización y simplificación de los Tratados. Esta cuestión, que ya venía siendo objeto de atención en diversos foros, fue asumida con decisión por la Comisión, proponiendo explícitamente, que esa tarea fuese tomada en cuenta en los debates de la CIG⁹. Pero se trata, igualmente, de una tarea que la CIG 2000 no está en condiciones de abordar, como reconoce la propia Comisión, finalmente, proponiendo que se posponga la tarea para el periodo posterior a la CIG que debía concluir en Niza¹⁰.

La Convención sobre el futuro de Europa en la perspectiva de la CIG 2004. Las cuestiones sometidas a debate

La CIG 2000 concluye en Niza, por tanto, con la conciencia de la existencia de múltiples tareas inacabadas. Y esto es así hasta el punto de que el propio Tratado de Niza incluirá una *Declaración relativa al futuro de la Unión* (Declaración n.º 23) en la que, considerando que con la ratificación del Tratado de Niza la Unión «habrá completado los cambios institucionales necesarios» para la ampliación, apela a que, una vez abierta ésta, se realice «un debate más amplio y profundo sobre el futuro de la Unión Europea», con la implicación de todas las partes interesadas, en una referencia implícita al recién estrenado, de forma exitosa, *método convencional* por el que se procedió a elaborar la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que, precisamente, fue proclamada de forma solemne con ocasión de la reunión del Consejo Europeo en la que se aprobó el Tratado de Niza¹¹. En esta Declaración se establecía, además, que los

⁹ La posición de la Comisión se puso de manifiesto en la Comunicación *Adaptar las instituciones para que la ampliación sea un éxito*, Contribución para la preparación de la CIG, de 10 de noviembre de 1999 [COM (1999) 592 final], así como, posteriormente, en el Dictamen de la Comisión de 26 de enero de 2000 [COM (2000) 34 final].

¹⁰ Comunicación de la Comisión, de 12 de julio de 2000, *Un Tratado Fundamental para la Unión Europea* [COM(2000) 434 final]. Entretanto, la Comisión había encargado al Instituto Universitario Europeo de Florencia la realización de un informe sobre la sistematización de los Tratados, que es presentado el 15 de mayo de 2000, al que se hace referencia en la Comunicación que se acaba de citar.

¹¹ La propuesta de redactar una Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea fue aprobada en el Consejo Europeo de Cardiff (junio 1998), siendo en el Consejo Europeo de Tampere (octubre de 1999) en el que se aprobó la modalidad de elaboración del Proyecto mediante la constitución de una *Convención* integrada por diferentes represen-

países candidatos quedarían asociados a ese proceso y se incluía un calendario para la promoción de ese debate, emplazando al Consejo Europeo a celebrar en Laeken/Bruselas en diciembre de 2001 –es decir, un año después de la cumbre de Niza– para la aprobación de las iniciativas adecuadas para su continuación.

La Declaración n.º 23 aneja al Tratado de Niza precisa, además, las cuestiones que deben abordarse en el proceso de debate cuya apertura se programa. Se establecen, así, cuatro cuestiones que deben ser abordadas «en la necesidad de mejorar y supervisar permanentemente la legitimidad democrática y la transparencia de la Unión y de sus instituciones, con el fin de aproximar éstas a los ciudadanos de los Estados miembros». Las cuatro cuestiones a abordar en el debate son las siguientes: a) el establecimiento de una distribución más precisa de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros, que respete el principio de subsidiariedad; b) el estatuto de la Carta de los Derechos Fundamentales; c) la simplificación de los Tratados «con el fin de clarificarlos y facilitar su comprensión, sin cambiar su significado»; d) la función de los Parlamentos nacionales en la arquitectura europea.

Finalmente, la Declaración n.º 23 establece la convocatoria de una CIG para 2004 en la que se traten las cuestiones mencionadas, valiéndose de los trabajos preparatorios realizados en el debate cuya apertura se establece, a los efectos de abordar la reforma de los Tratados, de forma que permitan encarar el futuro de la Europa comunitaria ampliada superando los problemas fundamentales que se han puesto de relieve hasta este momento.

A partir del mismo momento de la conclusión de la CIG 2000 se establece la realización de una nueva CIG para 2004 y se fijan las cuestiones fundamentales que deben ser objeto de tratamiento en la misma, que consisten, precisamente, en las cuestiones que no han podido ser resueltas en el Tratado de Niza. A partir de este momento se va a producir, sin embargo, una progresiva *ampliación* del objeto del debate de cara a la CIG 2004, hasta concluir en el planteamiento de una especie de debate de pre-

tantes institucionales, tanto comunitarios como de los Estados miembros, rompiendo, así, el tradicional método diplomático e intergubernamental seguido en la modificación del derecho comunitario primario.

La Convención sobre el futuro de Europa

tensiones *constitucionales* en relación con el diseño de la Europa comunitaria del futuro. Con ello, parece incidirse en una orientación que viene siendo recurrente en todo el proceso posterior al Tratado de Maastricht, planteándose objetivos de una trascendencia incomparablemente mayor de lo que las circunstancias parecen indicar como abordable de forma razonable.

Así, ya en la Declaración por la que, cumpliendo el encargo realizado en la Declaración de Niza, se inaugura el debate sobre la evolución futura de la UE, realizada el 7 de marzo de 2001, los Presidentes de Gobierno de Suecia y de Bélgica, a quienes correspondía ostentar la Presidencia del Consejo Europeo en los dos semestres de 2001, junto con el Presidente de la Comisión y la Presidenta del Parlamento Europeo, hacen referencia a la amplitud que debe adoptar, necesariamente, el debate; consideran, en este sentido, que éste «debería hacer luz sobre las deficiencias esenciales a las que deberá enfrentarse la UE en los próximos decenios y suscitar propuestas relativas a la forma de superar estas deficiencias de forma lógica a través de medidas políticas, institucionales y de organización del trabajo».

Por su parte, y siguiendo en esta dirección de ampliación del contenido del debate, la Declaración de la Comisión sobre *El futuro de la Unión Europea*, de 5 de diciembre de 2001¹², se decanta por la convocatoria de una «Convención para preparar la futura reforma de los Tratados de la Unión». Estas reformas, a juicio de la Comisión, deben renovar el «método comunitario», cuya virtud radica en configurar un «marco supranacional a la vez que respetuoso con los Estados» que componen la UE.

La Comisión considera necesario abrir la Declaración de Laeken a otras cuestiones además de las señaladas en la Declaración de Niza. Considerando que la ampliación va a ahondar las diferencias en el seno de la UE, considera necesario analizar si ésta dispone de los instrumentos adecuados para responder a sus objetivos, por lo que la delimitación más precisa de las competencias no tiene que redundar, necesariamente, en establecer límites a los órganos comunitarios. Los principios de proporcionalidad y subsidiariedad obligan a actuar al nivel más adecuado, lo que puede tener manifestaciones en los dos sentidos. Considera, en

¹² COM (2001) 727 final.

En este sentido, conveniente que se concreten «modelos de atribución de competencias y métodos para su racionalización». La simplificación de los Tratados, por su parte, debería permitir «reunir sus disposiciones esenciales en un texto fundamental, reuniéndose las demás disposiciones en un segundo documento». Pero la simplificación no puede entrañar por sí misma un replanteamiento de las opciones políticas que inspiraron a los redactores de los Tratados, pero debe reconocerse que algunas de estas opciones están en el origen de su extrema complejidad. Por otra parte, defiende la incorporación de la *Carta de los Derechos Fundamentales* a los Tratados. Considera que con estas tareas «se emprende un proceso de tipo constitucional», en cuyo contexto considera oportuno examinar la «posibilidad de dotar a la Unión de un texto fundamental, así como de reflexionar sobre los procedimientos de adopción y de revisión de dicho texto».

La Comisión considera necesario plantearse qué instituciones son precisas para llevar adelante el proceso europeo; reflexión que debe realizarse desde el punto de vista de «la legitimidad y la eficacia». Reflexionar sobre la legitimidad democrática de las instituciones comunes y sobre el equilibrio que debe mantenerse entre ellas es considerado indispensable para poder afrontar el debate sobre el papel que deben jugar los Parlamentos nacionales. Aboga, en este sentido, por la consolidación del papel legislativo del Parlamento Europeo, debiendo delimitarse con más precisión la función legislativa del Consejo, distinguiendo de forma visible entre sus funciones legislativas y ejecutivas. La Comisión debería concentrarse en misiones estratégicas, afirmando su capacidad de iniciativa, y plantea la conveniencia de evaluar las «ventajas e inconvenientes de un posible cambio del modo de designación de su presidente».

Considera la Comisión que debe preservarse la eficacia del conjunto del sistema comunitario «lo cual no sucedería si se instaurara una nueva cámara legislativa». Por lo que se refiere a la eficacia, «deberá ampliarse el ámbito de la decisión mayoritaria», aspecto que no resolvió, a su juicio, el Tratado de Niza. Por su parte, el Consejo Europeo debería centrar sus trabajos «en sus funciones de orientación general y prepararlos de forma más transparente y colectiva, en el interior del marco institucional».

La Comisión tenía, sin duda, la convicción de que la CIG 2004 debía ir más allá de lo establecido en la Declaración de Niza y que, además, debía que hacer por un camino diferente al de las negociaciones intergubernamentales.

mentales, tradicional en los procesos de reforma de los Tratados. Es algo que se explicita por parte de algunos relevantes miembros de la Comisión en fechas inmediatamente posteriores a la cumbre de Niza. Así lo manifiesta, por ejemplo, el comisario Michel Barnier, responsable, precisamente, de la reforma de las instituciones, en fecha tan temprana como marzo de 2001, apenas suscrito el texto del Tratado de Niza¹³. Este comisario considera que el mayor éxito del Tratado de Niza es haber dado paso a la ampliación, lo que hace, a su juicio, que, al haber estado centrado en resolver «las asignaturas pendientes del Tratado de Ámsterdam», sea un Tratado que «no responde a las preguntas que nos hacemos sobre el futuro de Europa».

Fundamentalmente, el comisario Barnier considera, por una parte, que «mientras no aclaremos el proyecto de la Unión, ésta seguirá negociando permanentemente su estructura y su funcionamiento, con el consiguiente encadena-

*la UE debe afrontar
simultáneamente un doble reto: hacia
adentro, acercar las instituciones a
los ciudadanos; hacia el exterior,
precisar el papel de Europa en un
mundo profundamente transformado*

miento de reformas», en una suerte de «ciclo ininterrumpido» que considera insatisfactorio; por ello, en su opinión, la CIG 2004 debe «tener la ambición de conseguir reformas estables y duraderas». Por otra parte, la CIG debe organizarse de forma diferente a la tradicional para no tener que lamentar lo sucedido en la CIG 2000 y que el proceso posterior a Niza no haga que nos arrepintamos del Tratado de Niza, según sus palabras. Finalmente, considera que resulta indispensable preparar adecuadamente a la opinión pública europea y tenerla en cuenta. Por ello considera que si, verdaderamente, «está en juego el futuro de la Unión, no cabe duda de que debemos ir más allá de los cuatro temas definidos en Niza, que, a pesar de su importancia, no aportan una visión de conjunto de la construcción europea».

Estas manifestaciones nos permiten comprender el significado de la Declaración de la Comisión y las características que, a partir de ese momento, asumió el debate sobre el futuro de Europa en la perspectiva de la CIG2004.

¹³ cfr. Michel BARNIER: «Por qué hay que superar el Tratado de Niza», intervención en el *European Government Business Relations Council*, Bruselas, 5 de marzo de 2001.

La Declaración de la Comisión condiciona de forma importante la Declaración del Consejo de Laeken, de 15 de diciembre de 2001, que confirma definitivamente, la ampliación del debate, y la adopción de características *constituyentes*.

El Consejo Europeo considera que en el proceso de integración comunitaria se ha producido una «auténtica mutación» que exige un enfoque diferente al del momento fundacional. A juicio del Consejo, la UE se encuentra en una encrucijada, en un momento de inflexión de su existencia, como consecuencia de la unificación de Europa que se abre con la nueva

*se pregunta, cuáles deberían ser los
elementos básicos de esa
Constitución, los valores de la
Unión, los derechos fundamentales y
los deberes de los ciudadanos o las
relaciones de los Estados miembros
dentro de la Unión*

ampliación. En esta situación, la UE debe afrontar simultáneamente un doble reto, dentro y fuera de sus fronteras. Hacia adentro, acercar las instituciones a los ciudadanos; hacia el exterior, precisar el papel de Europa en un mundo profundamente transformado. Establece el objetivo de que la UE debe llegar a ser

«más democrática, transparente y eficaz». Ello pone a la UE ante tres desafíos: acercar las instituciones europeas a los ciudadanos, estructurar la vida política y el espacio político europeo en una Unión ampliada y hacer que la Unión se convierta en un factor de estabilidad y en un modelo en un mundo multipolar. La cuestión que ha de plantearse, por tanto, es cómo conseguir estos objetivos y superar estos retos.

La primera cuestión a abordar reside en un mejor reparto y definición de las competencias de la UE. En este sentido, se plantea un amplio abanico de cuestiones, concluyendo con una cuestión capital consistente en 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, garantizando al mismo tiempo que no se debilite la dinámica europea frente a nuevos retos. A estos efectos se plantea si es necesario revisar los arts. 95 y 308 TCE a la luz de la jurisprudencia, es decir, las disposiciones sobre las que se fundamenta la ampliación de competencias

comunitarias sobre la base de los *poderes implícitos* durante los decenios de desarrollo comunitario anteriores a Maastricht.

En segundo lugar, plantea la necesidad de simplificar los instrumentos de la Unión; el problema de la distinción entre legislación y aplicación, el número de instrumentos normativos, la bondad o no de la legislación marco que deja margen a los Estados, etc.

En tercer lugar, plantea la necesidad de más democracia, transparencia y eficiencia en la UE. En este sentido, plantea varias preguntas: cómo aumentar la legitimidad democrática y la transparencia de las instituciones actuales, aplicada a las tres instituciones: autoridad y eficacia de la Comisión, designación de su presidente, papel del Parlamento Europeo procedimiento de codecisión, elección de los diputados del Parlamento Europeo, circunscripciones electorales, papel del Consejo, equilibrio y control mutuo entre las instituciones. Una segunda pregunta se refiere a papel de los Parlamentos nacionales. La tercera pregunta se refiere a los medios de mejorar la eficacia del proceso de toma de decisiones y el funcionamiento de las instituciones en una Unión ampliada (mayoría cualificada, fijación de prioridades y garantía de ejecución más adecuada simplificación y aceleramiento del procedimiento de codecisión, rotación de la Presidencia, el Alto Representante en PESC.

En cuarto lugar, plantea el «camino hacia una Constitución para los ciudadanos europeos». Señala que una mayor transparencia exige la simplificación. Cuatro series de preguntas. La simplificación de los actuales Tratados, sin cambiar su contenido, lleva al problema de si hay que revisar la división entre Unión y Comunidades y la división en tres pilares. Considera, en segundo lugar, que hay que reflexionar sobre una posible reorganización de los Tratados. En tercer lugar, la posibilidad de incorporar la *Carta de Derechos Fundamentales* a los Tratados. Y, en cuarto lugar plantea si la simplificación y reorganización «no deberían conducir a plazo a la adopción de un texto constitucional». Se pregunta, en este sentido, cuáles deberían ser los elementos básicos de esa Constitución, los valores de la Unión, los derechos fundamentales y los deberes de los ciudadanos o las relaciones de los Estados miembros dentro de la Unión.

El Consejo Europeo, por tanto, en la Declaración de Laeken, asume la ampliación del debate de cara a la CIG 2004 y su planteamiento en tér

unos *constituyentes*, como pretendía la Comisión, superando el ámbito delimitado en la Declaración de Niza.

Las características de la Convención sobre el futuro de Europa

El debate sobre el futuro de Europa abierto tras el Tratado de Niza no solo ha adquirido una extraordinaria trascendencia por la orientación *constituyente* que ha ido asumiendo de forma cada vez más nítida, al menos si hacemos caso a la terminología que se viene utilizando por los principales actores del proceso; además, el procedimiento formal establecido para el debate previo a la CIG 2004 resulta realmente novedoso en los procesos de reforma de los Tratados. Mucho más relevante desde el momento en que se ha buscado conscientemente un nuevo método que rompiera radicalmente con el método tradicional, al objeto de permitir acabar con lo que, por algunos, se entendía como una práctica vieja.

En efecto, el comisario Michel Barnier, en la intervención realizada en Bruselas en marzo de 2001¹⁴, defiende explícitamente la necesidad de establecer un nuevo método del debate que lleve a la reforma de los Tratados, pues considera que, a la luz de la experiencia de Ámsterdam y de Niza, si la CIG no se organiza de otra manera, puede ser incapaz de estar a la altura que le exige el momento de la integración comunitaria. Y propone, en este sentido, el método ensayado con éxito en la elaboración de la *Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, es decir, la convocatoria de una *Convención*, abierta a la participación de diferentes representantes institucionales, con el objeto de no impedir un debate a puerta cerrada entre los representantes diplomáticos de los Estados en el seno del Consejo Europeo. Esta condición resulta, a su juicio, indispensable, junto con la necesidad de tener un proyecto claro de lo que deba ser Europa en el futuro, para que la CIG pueda «convertirse, como sucedió en Maastricht, no en un simple marco de negociaciones, sino también en un punto de convergencia de ambiciones comunes».

Esta es la propuesta que presentará la Comisión en su Declaración sobre el futuro de la Unión Europea, de 5 de diciembre de 2001. Y es la propuesta

Cfr. Michel BARNIER: «Por qué hay que superar el Tratado de Niza», ya citada.

La Convención sobre el futuro de Europa

que va a ser asumida por el Consejo Europeo en la Declaración de Laeken.

En efecto, sobre la base del planteamiento señalado, el Consejo convoca en la Declaración de Laeken una *Convención sobre el futuro de Europa* para «garantizar una preparación lo más amplia y transparente posible de la próxima Conferencia intergubernamental» a celebrar en 2004.

Se trata, en resumen, de una Asamblea específica integrada por un Presidente y dos Vicepresidentes, nombrados directamente por el propio Consejo Europeo¹⁵, y 15 representantes de los Jefes de Estado o de Gobierno (1 por país), 30 miembros de los Parlamentos nacionales (2 por país), 16 miembros del Parlamento Europeo y 2 representantes de la Comisión. Los países candidatos, estarán representados en las mismas condiciones que los países miembros, quienes participarán con los mismos derechos, aunque con la limitación de que no podrán impedir el consenso que pueda alcanzarse entre los Estados miembros.

*la dinámica de los trabajos de la
Convención y las manifestaciones que
se vienen realizando en el seno de la
misma parecen indicar una
orientación hacia la presentación de
una propuesta de lo que se
denominaría Constitución de la UE*

En el seno de la Convención existe una Presidencia o *Praesidium*, integrado por el Presidente, los Vicepresidentes y nueve miembros (los representantes de los Gobiernos que ostenten la Presidencia durante el desarrollo de la Convención, 2 representantes de los Parlamentos nacionales, 2 representantes del Parlamento Europeo y 2 representantes de la Comisión). La Declaración de Laeken estableció, además, que los trabajos de la Convención darían inicio el 1 de marzo de 2002 y concluirían un año después.

¹⁵ Como es conocido, en la propia Declaración de Laeken, el Consejo Europeo procedió a nombrar Presidente de la Convención a Valéry Giscard d'Estaing, antiguo Presidente de la República Francesa, y Vicepresidentes a Giuliano Amato, antiguo Presidente del Consejo de Ministros de la República italiana y a Jean-Luc Dehaene, antiguo Primer Ministro de Bélgica.

La misión que el Consejo Europeo asigna a la Convención consiste en que por la misma se establezca un documento final que podrá comprender bien diferentes opciones, precisando el apoyo que hubieren recibido, bien recomendaciones en caso de consenso. El documento final servirá de punto de partida para los debates de la Conferencia Intergubernamental, que adoptará las decisiones definitivas sobre la reforma de los Tratados.

La Convención está realizando sus trabajos, a cuyos efectos ha instituido once grupos de trabajo¹⁶, para desbrozar las cuestiones fundamentales a resolver en el marco de la Convención.

El *Praesidium* presentó el 28 de octubre de 2002 lo que denominó un «Anteproyecto de Tratado Constitucional», que no es sino un *esqueleto* de lo que sería la propuesta de Tratado Constitucional que, en la intención del *Praesidium*, presentaría la Convención a la CIG 2004, pero carente de contenido. Por su parte, el Presidente de la Comisión Europea, de común acuerdo con los Comisarios Barnier y Vitorino, ha presentado el 4 de diciembre de 2002 lo que denominan una «Contribución a un Anteproyecto de Constitución de la Unión Europea», elaborada, por encargo de aquellos, por un grupo técnico; documento, éste, en el que, por el contrario, sí se entra a analizar el contenido material que tendría que asumir la referida Constitución de la UE.

Conclusiones

La dinámica de los trabajos de la Convención y las manifestaciones que se vienen realizando en el seno de la misma parecen indicar una orientación hacia la presentación de una propuesta de lo que se denominaría o Constitución de la UE o Tratado Constitucional de la UE.

Esta hipótesis plantea, sin embargo, grandes interrogantes. En primer lugar, está la cuestión de si la Convención va a lograr, en torno a esta hi-

¹⁶ Los grupos de trabajo son los siguientes: I. Subsidiariedad; II. Carta; III. Personalidad jurídica; IV. Parlamentos nacionales; V. Competencias complementarias; VI. Gobernanza económica; VII. Acción exterior; VIII. Defensa; IX. Simplificación; X. Libertad, seguridad y justicia; XI. Europa social. Salvo este último grupo, todos han emitido ya su «Informe final».

pótesis, un consenso suficiente, pues las reticencias a los discursos *constitucionalistas* son casi unánimes entre británicos y muy extendidas entre escandinavos. Si la Convención no es capaz de sumar al consenso a sectores significativos de unos y otros, la propuesta *constitucional* puede nacer malherida. Porque hay que tener en cuenta que las decisiones se van a adoptar por la CIG, es decir, en el seno del Consejo Europeo por los Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros. Por mucho que los trabajos de la Convención condicionen el debate en el seno del Consejo Europeo, no es seguro que lo hagan de tal forma como para impedir que se manifiesten ciertos vetos, máxime si responden a posiciones muy arraigadas y mayoritarias en alguno de los países comunitarios, hasta el punto de convertirse en una cuestión de *identidad nacional*.

en la Europa comunitaria ya existe un orden constitucional, integrado por los Tratados comunitarios y el conjunto de las Constituciones de los países integrados

La coincidencia del debate *constitucional* con el gran reto de la ampliación no parece facilitar una solución en estas coordenadas. Aunque resulte paradójico, la presencia de la ampliación en un horizonte tan cercano ha forzado la apertura del debate de una profunda reforma de las instituciones comunitarias, pero, al mismo tiempo, dificulta una solución de tipo *constitucional*, como quiera que los problemas de cohesión en todos los aspectos pero, muy especialmente, económica y social, hacen difícilmente imaginable una profundización en la integración comunitaria.

Aquí reside, sin duda, el meollo central del debate sobre el futuro de Europa. Porque lo que es necesario aclarar es qué se quiere decir cuando se habla de *proceso constituyente europeo* y de nacimiento de una *Constitución europea*. En muchas ocasiones, da la impresión de que se trata de una cuestión puramente nominal, sin que signifique, necesariamente, una mayor integración entre los diferentes países que componen la Europa comunitaria, especialmente en el ámbito político. O si, como dice alguno, esa terminología *constitucional* no es sino una «respetable eurocháchara» que ha acabado por dominar los círculos académicos y políticos de Europa (J. H. H. Weiler).

La duda, por tanto, radica en si el contenido de la propuesta que emane de la Convención para el futuro de Europa y, posteriormente, de la reforma de los Tratados, con la que concluya la CIG 2004, se va a corresponder a la denominación tan pretenciosa de *Constitución Europea* que se propone y a la idea de profunda integración política que la misma transmite con su simple utilización.

Las cuestiones que de forma necesaria han de abordarse en el seno de la UE son, sin duda, de mucha trascendencia, como ocurre con la cuestión competencial o la cuestión institucional. Y no es menos trascendente –y compleja, aunque pueda parecer lo contrario– la cuestión de la simplificación de los Tratados. Se trata, además, de cuestiones cuyo simple planteamiento abre grandes posibilidades de que se entre en aguas mucho más profundas que las propias de una simple «ordenación». Esto es lo que pone de manifiesto, por ejemplo, la cuestión de la simplificación de los Tratados, cuya pretensión de ser realizada *a derecho constante* –es decir, sin alterar la regulación vigente–, como planteaba la Comisión como hipótesis de trabajo, cuando menos, resulta muy difícil de mantener en la práctica.

En todo caso, no está muy claro que estas cuestiones lleguen a asumir una trascendencia *constituyente* frente a la situación actual. Depende, en gran medida, de la trascendencia que se quiera dar a esta denominación. Ciertamente, en la Europa comunitaria ya existe un *orden constitucional*, integrado por los Tratados comunitarios –e, incluso, el conjunto del derecho comunitario, tanto primario como derivado– y el conjunto de las Constituciones o sistemas constitucionales de los países integrados en la Europa comunitaria, como consecuencia, en gran medida, de la gran tarea pretoria desplegada por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea (TJCE) especialmente durante los primeros tres decenios de existencia de las Comunidades. El propio TJCE se ha referido, incluso, de forma reductiva, a los Tratados como la «*carta constitucional* básica de la Comunidad»¹⁷.

La cuestión radica en si nos encontramos ante un *orden constitucional*, integrado por una pluralidad de elementos, entre los que se encuentran las

¹⁷ Cfr. Sentencia del TJCE de 23 de abril de 1986, *Parti Ecologiste 'Les Verts'* (as. 294/83), así como en el Dictamen 1/91, de 14 de diciembre de 1991, sobre el Espacio Económico Europeo.

Constituciones de cada uno de los diferentes países que integran la UE, conformando eso que I. Pernice ha denominado la *Constitución compuesta* de Europa, de la que el derecho comunitario y, muy especialmente, los Tratados son un elemento, con independencia del lugar que ocupen en ese conjunto y de su significación cualitativa en el mismo, o si, por el contrario, se pretende elaborar una *Constitución europea*, puramente comunitaria, que desplace a las Constituciones de los Estados miembros de la UE. Y hay que recordar, en este sentido, que gran parte de las cuestiones *constitucionales* que se vienen planteando en la UE desde el Tratado de Maastricht, cuando menos, son consecuencia de la actuación *constitucional* en el interior de los Estados y, muy destacadamente, por parte de los Tribunales Constitucionales de algunos de ellos. A ello se deben dos cuestiones capitales en el debate *constitucional* comunitario de los últimos tiempos, como son la cuestión de los derechos fundamentales, que ha concluido, por el momento, con la proclamación de la *Carta*, y la cuestión de la delimitación competencial entre UE y Estados. Ello pone de relieve que resulta difícilmente pensable una *Constitución europea* que sea más que un elemento integrante de esa *Constitución compuesta* de Europa, a la que ya nos hemos referido, en la que las Constituciones de los Estados miembros sigan cumpliendo una función igualmente *constitucional*. ■

ALGUNAS REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BALAGUER CALLEJÓN, Francisco: «La constitucionalización de la Unión Europea y la articulación de los ordenamientos europeo y estatal», en GARCÍA HERRERA, Miguel A. (ed.): *El constitucionalismo en la crisis del Estado Social*, Servicio de Publicaciones de la Universidad del País Vasco, Bilbao, 1998, pp. 593 ss.

CONSTANTINESCO, Vlad: «Quelle constituante pour quelle Constitution?», en *L'Europe en transformation*, 2002, n.º 1, pp. 17 ss.

CRAIG, Paul: «Constituciones, constitucionalismo y la Unión Europea», en GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (dir.) y ALONSO GARCÍA, Enrique (subdir.): *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Civitas, Madrid, 2002, pp. 229 ss.

FERNÁNDEZ ESTEBAN, María Luisa: «La noción de Constitución Europea en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas», en REDC, n.º 40, 1994, pp. 241 ss.

GRIMM, D.: «Does Europe Need a Constitution?», en *European Law Journal*, 1, 1995

LAURSEN, Finn : « Vers un traité constitutionnel? », en *L'Europe en transformation*, 2002, n.º 1, pp. 29 ss.

LIÑÁN NOGUERAS, Diego J.: «La difícil reconducción del discurso de la simplificación en el debate sobre el futuro de la Unión Europea», en GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (dir.) y ALONSO GARCÍA, Enrique (subdir.): *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Civitas, Madrid, 2002, pp. 287 ss.

LÓPEZ BASAGUREN, Alberto: «¿Réquiem por la Constitución? El ordenamiento constitucional en la integración comunitaria», en *Civitas Europa*, nº 2, 1999, pp. 6 ss.

LÓPEZ BASAGUREN, Alberto: «Constitución y Unión Europea: aporías en la integración comunitaria», en GARCÍA HERRERA, Miguel A. (ed.): *El constitucionalismo en la crisis del Estado Social*, Servicio de Publicaciones de la Universidad del País Vasco, Bilbao, 1998, pp. 287 ss.

PERNICE, Inglof: «De la Constitution composée de l'Europe», en *Revue trimestrielle de droit européen*, 2000, pp. 623 ss.

PIRIS, J.-C.: «Does the European Union have a Constitution? Does it Need One?», en *European Law Review*, 24, 1999.

POIARES MADURO, Miguel: «Europa: el momento constituyente», en *Revista de Occidente*, n.º 249, 2002, pp. 73 ss.

SCHWARZE, Jürgen: «Perspectivas constitucionales de la Unión Europea ante la próxima CIG 2004», en GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (dir.) y ALONSO GARCÍA, Enrique (subdir.): *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Civitas, Madrid, 2002, pp. 299 ss.

WEILER, J.: «Does Europe Need a Constitution? Demos, Telos and the German Maastricht Decision», en *European Law Journal*, 1, 219, 1995

WEILER, Joseph H. H.: «Federalismo y constitucionalismo: el *Sonderweg* de Europa», en *Revista de Occidente*, n.º 249, 2002, pp. 47 ss.