

La Declaración de Laeken y el proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa

Introducción

María Fraile Ortiz
*Prof. Dra. de Derecho Constitucional
Universidad Carlos III de Madrid*

Los dos documentos que presentamos aquí tienen una precedencia lógica en el tiempo y no se entienden el uno sin el otro: se trata de la ya conocida hoy como Declaración de Laeken, Declaración suscrita por el Consejo Europeo reunido en Laeken los días 14 y 15 de diciembre de 2001 y titulada «Sobre el futuro de la Unión Europea»; y en segundo lugar el primer volumen del proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, presentado al Consejo Europeo de Salónica el 20 de junio de 2003.

El proyecto de Constitución Europea, como se conoce en los medios de comunicación, se presenta aun sabiendo que no se trata aún de un documento cerrado; sin perjuicio de que el texto completo fuera presentado ante los jefes de Estado y de gobierno de los Estados miembros en la ciudad de Salónica, en realidad sólo se dio el visto bueno definitivo a las dos primeras partes del mismo, las únicas que incluimos en este número de la revista, quedando pendientes aún las dos últimas, sometidas a continuas modificaciones, propuestas de reforma y contrapropuestas. Sobre ello volveremos más adelante.

La Declaración de Laeken, sin embargo, sí es un texto perfecto en cuanto a su contenido y de una importancia crucial para entender el sentido del pro-

yecto de Constitución Europea: dicha Declaración formulada por el Consejo Europeo en diciembre de 2001 es la que impulsa el proceso que culminará finalmente en la redacción del 'texto constitucional' (que no proceso constituyente como veremos también más adelante). De hecho, sólo la Declaración de Laeken es capaz de darnos la clave para entender muchos de los logros y limitaciones del citado proyecto de Constitución Europea.

Empecemos por el principio: sin poder remontarnos al nacimiento de las primeras Comunidades Europeas, lo que parece fuera de discusión es que la Unión Europea que hoy conocemos se ha realizado de forma progresiva; no de otro modo parece concebirse un espacio europeo que comenzó formado únicamente por seis Estados y con la meta inmediata de poner en común la producción del carbón y del acero, y hoy día está pendiente de la incorporación de diez nuevos Estados al total actual de quince, teniendo en común incluso la moneda! Pues bien, a juicio de los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en la cumbre de Laeken los días 14 y 15 de diciembre de 2001, esa progresiva evolución ha situado hoy día a Europa «en una encrucijada, en un punto de inflexión de su existencia», dejando constancia de ello en un documento conocido desde entonces como *Declaración de Laeken*. Veamos los aspectos más significativos de esa encrucijada.

- La encrucijada interior: la ampliación y las expectativas del ciudadano. En primer lugar, el tema de la ampliación: la unificación de Europa es inminente, diez nuevos Estados miembros tienen previsto incorporarse a la Unión Europea en mayo de 2004, Estonia, Letonia, Lituania, Eslovaquia, Eslovenia, República Checa, Polonia, Hungría, Chipre y Malta, y está prevista la adhesión en una fase posterior de al menos dos Estados más, Rumanía y Bulgaria, y posiblemente de Turquía (aunque quién sabe la evolución a medio plazo de Turquía...) Ello, a juicio del Consejo Europeo, constituye una «auténtica mutación» de la Unión que exige un enfoque diferente al de hace cincuenta años, cuando sólo seis Estados iniciaron el proceso de integración. En cuanto a las expectativas del ciudadano, Europa se enfrenta al reto de aproximarse un poco más a lo que el ciudadano espera de la Unión, fundamentalmente mayor legitimidad democrática, transparencia y eficiencia. Curiosamente ello se traduce en deseos aparentemente opuestos: «más Europa» en algunos ámbitos, pero «menos Europa» en otros.
- La encrucijada exterior: dicha encrucijada está en cuál sea el papel de Europa en el mundo. El Consejo Europeo que suscribió la Declaración de Laeken en diciembre de 2001, partía de la afirmación de que la Unión Europea era y es un éxito: «Europa vive en paz desde hace más de medio siglo. Junto con América del Norte y el Japón, la Unión es una de las tres regiones más prósperas de nuestro planeta. Y gracias a la solidaridad entre sus miembros y a un justo reparto de los frutos del desarrollo económico, ha aumentado enormemente el nivel de vida en las regiones más débiles de la Unión, que han superado gran parte de su

atraso». Esta percepción que tenían los líderes europeos sobre Europa misma condiciona de nuevo su futuro: Europa, unida al fin, debe desempeñar un papel de liderazgo en un nuevo orden planetario, cumplir una función estabilizadora y ser el punto de referencia de numerosos países y pueblos.

Pues bien, según la Declaración de Laeken, los retos y reformas en una Unión ampliada que se deducen del contexto recién descrito exigen responder a tres desafíos fundamentales: cómo acercar a los ciudadanos al proyecto europeo y a las instituciones europeas, cómo estructurar el espacio político europeo en una Unión ampliada y cómo hacer que la Unión se convierta en un factor de estabilidad para el mundo. A juicio del Consejo Europeo, tales desafíos podrían responderse atendiendo a cuatro aspectos decisivos: definición del reparto de competencias entre los Estados miembros y la Unión, simplificación de sus instrumentos, búsqueda de mayor democracia, transparencia y eficiencia en su seno y, finalmente, el problema de trabajar con cuatro tratados a un tiempo. Este último aspecto merece un momento de atención. Efectivamente, cincuenta años después de su creación, la Unión Europea funciona con cuatro tratados, por lo que sus objetivos, competencias e instrumentos políticos se encuentran diseminados en el conjunto haciendo innecesariamente compleja cualquier aproximación. Por todo ello, la Declaración de Laeken considera que para conseguir una mayor transparencia es indispensable una simplificación, simplificación que lejos de lo que pueda parecer es todo menos algo simple: efectivamente, planteada la posible simplificación de los tratados habría que saber si cabe dicha simplificación sin cambiar el contenido de los mismos, saber luego si cabe reorganizarlos, ver además si la Carta de Derechos Fundamentales debe integrarse en ese texto, planteando nuevamente la adhesión de la Unión Europea al CEDH, y ver por último si esa simplificación y reorganización no deberían conducir a la adopción de un texto constitucional.

Es, pues, en este momento cuando la Declaración de Laeken nos lleva al *proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa*, segundo de los documentos que incorporamos en este número de la revista; y los términos en los que dicho planteamiento surge son importantes pues permiten comprender el alcance y la intención de este proyecto de Constitución Europea que hoy tenemos sobre la mesa. Es de sobra conocido que la idea de elaborar una Constitución para Europa no es nueva, baste recordar el famoso proyecto Spinelli de 1984 que nunca vería la luz¹, así como el proyecto de Constitución de la Unión Europea (proyecto Hernan) presentado sin éxito por el Parlamento Europeo una década después² a propósito del cual disponemos de abundante literatura académica³. ¿Qué hay de nuevo, en conse-

¹ Cfr. el Proyecto Spinelli aprobado por el Parlamento Europeo el 14 de febrero de 1984.

² Cfr. el Proyecto de Constitución de la Unión Europea aprobado por el Parlamento Europeo en 1994 (A3-0064/94).

³ Cfr. entre otros, Vlad CONSTANTINESCO, «¿Hacia la emergencia de un Derecho Constitucional Europeo?», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n.º 8, 1994, Luis M.º Díez-PICAZO.

cuencia, en esta última llamada a la elaboración de una Constitución Europea? Sin duda, el contexto en el que dicha decisión tiene lugar: el de contribuir a lograr una mayor transparencia en el funcionamiento de la Unión Europea, lo que resulta ciertamente llamativo por lo aparentemente accesorio (i). Efectivamente, es la voluntad de lograr una mayor transparencia la que lleva a los líderes europeos a considerar que la simplificación de los tratados que regulan el funcionamiento de la Unión Europea es algo indispensable, y es la reflexión sobre cómo debe llevarse a cabo dicha simplificación y/o reorganización de los mismos la que desemboca en la idea de adoptar un texto constitucional.

Tal y como señalan las propias fuentes comunitarias, el concepto de transparencia se cita a menudo en el lenguaje de las instituciones para designar la claridad en el funcionamiento de las mismas, y su ausencia se menciona frecuentemente para denunciar las carencias detectadas en el acceso del ciudadano a la información y a los documentos de la Unión, así como la necesidad de facilitar la lectura de los textos (simplificación de los tratados, consolidación y mayor calidad de redacción de los textos legislativos). La falta de transparencia sirve igualmente para reflejar el distanciamiento entre el ciudadano y las instituciones europeas: un sentimiento generalizado de alejamiento de las instituciones europeas y de dificultad en la comprensión de los procedimientos de decisión para el ciudadano europeo. Pues bien, para paliar tales carencias, los líderes europeos acuerdan reflexionar sobre si la simplificación de los tratados debe venir acompañada de la adopción de un texto constitucional y, en tal caso, «¿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?». Como sabemos, la adopción de dicho texto en forma de proyecto de Constitución Europea ha tenido lugar a lo largo del año en curso y a él nos referiremos a continuación.

Unas palabras antes de nada sobre la Convención sobre el futuro de Europa, responsable del citado texto constitucional. Como sabemos por la incesante afluencia informativa al respecto, la Declaración de Laeken no concluía con su reflexión sobre los concretos retos que la Unión Europea se vería obligada a afrontar; yendo más allá, el Consejo Europeo reunido en Laeken decidió convocar al efecto una Convención, algo bastante inusual en la trayectoria de las Comunidades (el antecedente más inmediato lo constituye la elaboración de la

²⁸ ZO, «Reflexiones sobre la idea de Constitución Europea», *Revista de Instituciones Europeas*, n° 2, vol. 20, 1993, M^a Luisa FERNÁNDEZ-ESTEBAN, «La noción de Constitución Europea en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n° 40, 1994, Peter HÄBERLE, «Derecho constitucional común europeo», *Revista de Estudios Políticos*, n° 79, 1993, Antonio LA PERGOLA, «¿Para qué una Constitución de la Unión Europea?» en M. OREJA AGUIRRE (dir.), *La Constitución Europea* (Actas de El Escorial), Universidad Complutense, Madrid, 1994, Arnold RAINER, «Reflexiones sobre una futura Constitución Europea», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n° 8, 1994, Gil Carlos RODRÍGUEZ IGLESIAS, «La Constitución de la Comunidad Europea», *Noticias CEE*, n° 100, 1993.

Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea), cuyo cometido sería «examinar las cuestiones esenciales que plantea el futuro desarrollo de la Unión e investigar las distintas respuestas posibles». De manera que los propios líderes europeos diseñaron el modo según el cual tales desafíos deberían ser conducidos: sería una entidad de composición singular la que abordase la tarea, con un método de trabajo previamente definido.

La composición de la Convención es hoy día conocida por todos, entre otras cuestiones porque sus trabajos han concluido recientemente y han sido presentados ante el Consejo Europeo de Salónica de los días 19 y 20 de junio de 2003: formada por un Presidente y dos Vicepresidentes (el Sr. Giscard d'Estaing y los Sres. Amato y Dehaene, respectivamente), la Convención ha estado compuesta por 15 representantes de los Jefes de Estado o Gobierno de los Estados miembros, 30 miembros de los Parlamentos nacionales, 16 miembros del Parlamento Europeo y dos representantes de la Comisión. Los países candidatos a la adhesión (como se les sigue conociendo hoy día a pesar de que el *status* de candidato posiblemente no sea ahora el suyo, sino más bien el de futuro socio habida cuenta de la prevista incorporación definitiva en mayo de 2004) también han participado en los trabajos de la Convención si bien sin posibilidad de alterar los resultados obtenidos en la misma (incluso Bulgaria, Rumanía y Turquía se han visto representados en la Convención). Los trabajos de la Convención han recibido el impulso de un Praesidium, integrado por el Presidente y Vicepresidentes de la misma, dos representantes de los miembros del Parlamento Europeo, dos de la Comisión, dos de los Parlamentos nacionales, así como los representantes de los Gobiernos español, danés y griego, por ser dichos países los que han ejercido la Presidencia de la Unión durante la Convención (lo que no deja de ser un tanto aleatorio, ¿por qué éstos y no otros tienen que impulsar los trabajos de la Convención?). El método de trabajo es también conocido: un año de plazo para iniciar y concluir los trabajos; tres fases, una primera de escucha, una segunda de reflexión y una tercera y última de formulación de propuestas; el Praesidium ha impulsado los trabajos y los miembros de la Convención se han reunido en Grupos para profundizar sobre ciertos temas; una o dos veces al mes la Convención se ha reunido en sesión plenaria; el Presidente de la Convención ha presentado un informe oral en cada Consejo Europeo sobre la marcha de los trabajos.

Pues bien, lo que resulta sin duda menos conocido de todo este peculiar proceso es la finalidad última de la convocatoria de una Convención, el porqué en definitiva de lo que se ha dado en llamar «método convencional». La propia Declaración de Laeken lo expresa con claridad: «garantizar una preparación lo más amplia y transparente posible de la próxima Conferencia Intergubernamental», de modo que intervengan «los principales participantes en el debate sobre el futuro de la Unión». Es importante llamar la atención sobre este aspecto porque con frecuencia se ha justificado la idea de un texto constitucional europeo de un modo —tal vez— excesivamente simple, afirmando sencillamente que el Consejo Europeo decidió entonces elaborar un proyecto de Constitución Europea para lo cual convocó una Convención. Es evidente la

capacidad evocadora y legitimadora que el concepto de «Constitución» despierta en la mente de todos: no olvidemos además que el proyecto de integración europea se ha visto con frecuencia cuestionado por el llamado «déficit democrático» que, en última instancia, recuerda la distancia existente entre los ciudadanos y los supuestos representantes de sus intereses. Sin poder entrar en más detalle, queremos resaltar las bondades que *la idea* de un eventual «proceso constituyente» presenta a los ojos de Europa, autoridades, individuos, instituciones; unos y otros se verían beneficiados por lo que perciben como un cambio de coordenadas: con una Constitución Europea el proceso de integración europea podría transformarse ahora en un proceso de legitimación de la Unión.

Pues bien, ni el Consejo Europeo decidió como acto expreso y deliberado de voluntad elaborar un texto constitucional, sino que éste sería en su caso el resultado de una serie de reflexiones encaminadas a lograr la tan ansiada transparencia, ni convocó al efecto una Convención cual poder constituyente *sui generis* capaz de situar el debate en un escenario acorde con la tarea encomendada: la elaboración de una Constitución para Europa. Muy por el contrario, la finalidad del llamado método convencional era garantizar una preparación amplia y transparente de la siguiente CIG, siendo la elaboración de un texto constitucional una de tantas medidas propuestas: efectivamente, el proyecto de Constitución Europea es esencialmente un proyecto para elaborar el texto básico que actualice, ordene y dé sentido al ordenamiento comunitario (no olvidemos que el proyecto en cuestión se presenta formalmente como el de un «tratado por el que se instituye una Constitución para Europa»), lo que, sin embargo, puede no cumplir con las expectativas que en general despierta la idea de una Constitución. Todo ello, dicho sea de paso, sin perjuicio de que tal vez tales expectativas respondan a una idea equivocada sobre lo que una Constitución puede suponer en el contexto europeo, en el que a todos los efectos no tiene por qué haber tantas diferencias entre un tratado y una constitución⁴.

Pero veamos a continuación el referido texto constitucional.

En primer lugar una declaración de intenciones. Decíamos al comienzo que el segundo documento que ahora presentamos corresponde únicamente a una parte del proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa. Efectivamente, se trata del primer volumen del proyecto, constituido por el Preámbulo y las Partes I (sin título) y II (Carta de los derechos fundamentales de la Unión). Dicho volumen está igualmente integrado por el Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea, el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad y el Protocolo sobre la representación de los ciudadanos en el Parlamento Europeo y en el Consejo de Ministros. El segundo volumen lo constituyen las Partes III (De las políticas y el funcionamiento de la Unión) y

⁴ Véase el interesante trabajo de Luis M^a DíEZ-PICAZO, «¿Qué diferencia hay entre un tratado y una constitución?», *Cuadernos de Derecho Público*, n^o 13, 2001, pp. 85-103.

IV (Disposiciones generales y finales); la Parte III viene acompañada de tres anexos: el Protocolo por el que se modifica el Tratado EURATOM, el Protocolo sobre el grupo del euro y la Declaración sobre la creación de un servicio europeo de acción exterior.

Como señalábamos al comienzo, si bien todo ello se presentó como un texto único y cerrado en el Consejo Europeo de Salónica los días 19 y 20 de junio (véase el Informe oral presentado al Consejo Europeo de Salónica por V. Giscard d'Estaing, Presidente de la Convención, así como las Conclusiones de la Presidencia), los propios responsables del proyecto admitieron entonces la necesidad de «efectuar aún algunos trabajos meramente técnicos sobre la redacción de la Parte III» con posterioridad a la cumbre europea. De hecho, las Partes I y II no se modificaron tras el Consejo de Salónica, y sin embargo ha habido que esperar hasta mediados de julio para ver cerrado el texto de las Partes III y IV, momento en el cual el Presidente de la Convención ha entregado el texto definitivo del proyecto constitucional al nuevo Presidente del Consejo Europeo, el italiano Silvio Berlusconi, poniendo así punto final a los trabajos de la Convención.

Pues bien, la realidad muestra que el citado texto constitucional que consta de dos volúmenes (si bien en su presentación final lo hace como un único documento, CONV 850/03 de 18 de julio) está concluido —habida cuenta del consenso existente al respecto— en lo que se refiere al primero de ellos, pero no en lo que afecta al segundo. Es por todos conocida la voluntad de algunos países, entre los cuales se encuentra España, de retocar —no sabemos con qué alcance final— algunos de los aspectos referidos a la susodicha Parte III del proyecto (aquella relativa a las políticas de la Unión), más concretamente lo que afecta a la definición de la mayoría cualificada en las votaciones del Consejo Europeo o del Consejo de Ministros. En numerosas ocasiones el Presidente de la Convención ha insistido en el carácter cerrado, definitivo y sin alternativas del proyecto de Tratado constitucional (que «... representa un edificio y un equilibrio»), apelando al buen hacer de los Jefes de Estado y de Gobierno europeos para que no lo pongan en peligro cuando se ponga en marcha la Conferencia Intergubernamental, previsiblemente el 4 de octubre del año en curso; sin embargo, no podemos olvidar que el texto del proyecto se prepara de cara a los trabajos de la misma⁵; es más, la propia convocatoria de la Convención respondía —recordemos— a la voluntad de «garantizar una preparación lo más amplia y transparente posible de la próxima Conferencia Intergubernamental» por lo que es más que probable la modificación de algunos aspectos del segundo volumen durante la celebración de la CIG. Todo apunta a que antes de la misma se intentará «cerrar» el alcance de las citadas modificaciones, pero en todo caso, y habida cuenta de que con certeza alguna modificación

⁵ «El Consejo Europeo ha decidido que el texto del proyecto de Tratado Constitucional es una buena base para iniciar la Conferencia Intergubernamental» (I-5), Conclusiones de la Presidencia, Salónica 19 y 20 de junio de 2003.

tendrá lugar, dicho segundo volumen no será objeto de estudio en este número de la revista.

Delimitado así el alcance del documento que ahora presentamos, nos referiremos a continuación al contenido del primer volumen del proyecto, formado como adelantábamos por las dos primeras partes precedidas por un preámbulo.

En palabras del Presidente de la Convención pronunciadas en el Informe oral presentado al Consejo Europeo de Salónica, la primera parte del proyecto de texto constitucional, sin título declarado, «es la parte constitucional propiamente dicha». En sesenta artículos dicho primer gran apartado define la Unión, sus valores, sus objetivos y el reparto de competencias entre los Estados miembros y la Unión, y define además las instituciones, los instrumentos de actuación, el marco financiero y las disposiciones sobre la pertenencia a la Unión. La segunda parte contiene la Carta de los derechos fundamentales, proclamada solemnemente por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión en el Consejo Europeo de Niza celebrado en diciembre de 2000, y cuya inclusión en el proyecto de Constitución Europea despeja finalmente la cuestión relativa a su naturaleza jurídica: tenemos ahora una declaración de derechos de carácter vinculante, tan vinculante como el resto del texto constitucional.

¿Cuáles son las grandes líneas de este primer volumen del texto constitucional? Destacaremos algunas de ellas.

I. En primer lugar, la inclusión de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea entre las disposiciones del tratado.

Como adelantábamos, la proclamación de la susodicha Carta como tal en el año 2000, tras la firma del Tratado de Niza, dejó pendiente una decisión importante: su carácter vinculante o no. En tal sentido, uno de los Grupos de Trabajo que se constituyeron en el seno de la Convención se dedicó específicamente a reflexionar sobre la cuestión. Es verdad que resultaría del todo chocante redactar de nueva planta un texto calificado de «constitucional» dejando fuera la declaración de derechos, por más que dicha declaración ya tuviera reconocimiento propio en el seno de la Unión: la declaración de derechos es esencial a todo texto que hoy día pretenda constituirse como texto básico por lo que su inclusión en el proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, no debería sorprendernos demasiado. De hecho, el Grupo de Trabajo constituido al efecto se mostró desde el comienzo favorable a la incorporación de la Carta al texto constitucional, pendiente únicamente de decidir la mejor fórmula para hacerlo. Ya conocemos la fórmula elegida: la incorporación íntegra de la Carta como Parte II del tratado constitucional. Dicha opción suponía la necesidad de aclarar aspectos como la relación existente entre los derechos de la Carta y los ya existentes en diversas disposiciones de los tratados comunitarios (muy especialmente del TCE) o en el propio CEDH. En cuanto a lo primero, el resultado final está algo lejos de la tan buscada mejora en la legibilidad de los tratados: la Carta define

únicamente los derechos, sin perjuicio de que en diversas disposiciones posteriores del tratado constitucional se contemplen esos derechos, muchos de los cuales ya existían en los tratados comunitarios, y lo hagan detallando incluso sus condiciones o los límites de su ejercicio, tal y como ocurría antes. De este modo nos encontramos con distintas menciones de los mismos derechos en diversos lugares del proyecto de Constitución Europea, y si bien la relación entre todas esas disposiciones está definida en las llamadas Disposiciones Generales de la Carta (arts. II-51- II-54), lo que salva la coherencia del texto, el documento pierde en legibilidad, uno de los elementos de la tan ansiada transparencia. En cuanto a lo segundo, a saber, la compatibilidad entre los derechos de la Carta y los garantizados por el CEDH, los derechos de la Carta que correspondan a derechos del CEDH tienen el mismo alcance y sentido establecidos en el CEDH, pudiendo incluso ofrecer una protección más amplia si así ha quedado ya consagrado en el ámbito de la Unión. En estos y otros casos, habrá que acudir nuevamente a las Disposiciones Generales de los arts. II-51 a II-54 para conocer así el alcance y la interpretación de los derechos consagrados en la Carta y desde ahora en la Parte II del proyecto de Constitución Europea, así como a un documento titulado «Explicaciones actualizadas sobre el texto de la Carta de los derechos fundamentales» (doc. CONV 828/1/03 REV 1 de 18 de julio) que sin tener rango legislativo contribuye de modo privilegiado a la interpretación de las disposiciones de la Carta.

Un segundo aspecto relacionado también con los derechos fundamentales es el de la adhesión de la Unión Europea como tal —y no los Estados miembros que la componen— al Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos (CEDH), cuestión sobre la que trabajó el mismo Grupo que preparaba el tema de la Carta. En cuanto a la adhesión al CEDH, el Grupo de Trabajo hizo suyos los muy variados argumentos que en su día —recordemos que el tema de la adhesión de las Comunidades al CEDH es todo menos algo nuevo— la recomendaban: la adhesión como instrumento privilegiado para garantizar convenientemente el mejor desarrollo de la jurisprudencia de los dos tribunales europeos, la adhesión como símbolo de la convivencia armoniosa entre la Europa comunitaria y la Europa representada en el Consejo de Europa y, muy especialmente, habida cuenta del reconocimiento de personalidad jurídica a la Unión formulado lacónicamente en el art. I-6 del proyecto, la adhesión como modo de reconocer la protección frente a los actos de la Unión que vulneren derechos reconocidos en el CEDH. En todo caso, la única decisión a tomar por el Grupo de Trabajo podía ser la de recomendar la inclusión en el proyecto de texto constitucional de una cláusula que permitiese la adhesión; dicha cláusula quedó recogida en el art. I-7.2 del proyecto en el sentido siguiente: «La Unión procurará adherirse al Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. La adhesión a dicho Convenio no afectará a las competencias de la Unión que se definen en la presente Constitución».

II. Otra de las grandes líneas a subrayar del proyecto es la que se refiere a la subsidiariedad y al reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros. No olvidemos que la Declaración de Laeken formulaba el tema como uno de los aspectos a resolver para hacer frente a los desafíos con los que se enfrentaba Europa.

Pues bien, por vez primera queda reflejado en un tratado de la Unión Europea la distribución competencial entre la Unión y los Estados. Se trata del Título III de la Parte I del proyecto, formado por ocho artículos dedicados íntegramente a detallar lo proclamado en el primero de ellos: que las competencias de la Unión se rigen por el principio de atribución y que su ejercicio lo hace por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Tales principios no son nuevos en el funcionamiento de las Comunidades, la novedad está pues en su consagración en un texto básico. El art. I-9 del proyecto recoge a modo de presentación tales «principios fundamentales» definiendo además el alcance de cada uno de ellos. Por su parte, los arts. I-11, I-12, I-13 y I-16 encuadran en distintas categorías las competencias de la Unión y de los Estados, categorías que básicamente se dividen en exclusivas de la Unión, compartidas entre la Unión y los Estados y acciones comunes o de coordinación por parte de la Unión sin que en ningún caso tales acciones lleguen a suponer la armonización de las normativas nacionales. Los arts. I-14 y I-15 contemplan además dos concretas modalidades en manos de la Unión: promoción y coordinación de las políticas económicas y de empleo, y definición y realización de una política exterior y de seguridad común.

Novedades, por tanto; pocas, más allá de la expresa formulación en el texto del proyecto: la regla general es que las competencias son compartidas (sólo son exclusivas de la Unión las expresamente señaladas en el texto); en el ámbito de todas ellas rigen plenamente los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, para cuya aplicación se ha adoptado además un Protocolo anejo al proyecto de Constitución Europea; queda consagrada en el texto (art. I-17) la llamada cláusula de flexibilidad en virtud de la cual la Unión tiene poderes de actuación implícitos para adoptar disposiciones siempre que resulte necesaria una acción de la Unión para lograr uno de los objetivos fijados en el texto constitucional y no exista una explícita atribución de los mismos. Tan solo una mención específica a un aspecto plenamente arraigado en el ordenamiento comunitario pero cuya formulación en el proyecto puede suponer en sí misma un salto cualitativo, como ha destacado ya algún autor de reconocida solvencia⁶: nos referimos a la consagración constitucional en el art. I-10 del principio de primacía del Derecho comunitario respecto del Derecho de los Estados miembros.

III. Finalmente, la otra línea importante desarrollada en el proyecto de Constitución Europea es la que afecta a las instituciones. Importante, como

⁶ Cfr. el artículo de Francisco RUBIO LLORENTE titulado «El referéndum superfluo y el necesario» publicado en el diario *El País* el 11 de julio de 2003.

veíamos, por cuanto era del todo preciso buscar un modo de organización más adecuado a las necesidades de una Unión ampliada de quince a veinticinco Estados miembros.

Más allá de la novedad que supone la diferenciación entre las llamadas «instituciones de la Unión» (Parlamento Europeo, Consejo Europeo, Consejo de Ministros, Comisión Europea y Tribunal de Justicia) y «otras instituciones y organismos» (Banco Central Europeo, Tribunal de Cuentas y órganos consultivos de la Unión –Comité de las Regiones y Comité Económico y Social–) es preciso señalar la caracterización como institución «de primer orden», podríamos decir, del Consejo Europeo, así como la ubicación del Tribunal de Cuentas entre aquellas otras instituciones y organismos de la Unión. Efectivamente, ni el Consejo Europeo tenía hasta la fecha una consideración formal de institución por más que diera a la Unión el impulso necesario para su desarrollo y definiera sus orientaciones políticas generales (arts. 4 TUE y 7 TCE), ni el Tribunal de Cuentas contaba con una caracterización más próxima a la del Banco Central Europeo que a la del Parlamento Europeo o la Comisión, por ejemplo. Hay que decir en todo caso que ya el proyecto de Constitución Europea de 1994 contemplaba idénticas disposiciones al respecto.

Por otro lado, son numerosos los asuntos relacionados con esta reestructuración institucional que han llamado la atención de la opinión pública y a propósito de los cuales ha abundado (sobreabundado a veces) la información mediática: la nueva figura de un presidente del Consejo Europeo elegido para un mandato de dos años y medio y que asumirá además la representación exterior de la Unión en los asuntos de política exterior y de seguridad común (art. I-20 y I-21); la determinación de la composición de la Comisión según un sistema de «rotación equitativa», rotación en condiciones de igualdad entre los Estados miembros, a partir de 2009 (art. I-25); la formación del Consejo de Ministros «en» Consejo Legislativo y Consejo de Asuntos Generales (art. I-23); y muy especialmente la cuestión de la mayoría cualificada (art. I-24). Muy brevemente recordaremos los términos de esta última: el citado artículo determina que a partir de 2009 cuando se tenga que adoptar una medida por mayoría cualificada, dicha mayoría se definirá como una doble mayoría, la de los Estados miembros (la mitad más uno) siempre que representen al menos al 60 % de la población de la Unión (las tres quintas partes); es decir mayoría de Estados y mayoría de pueblos. Habida cuenta de que dicha medida desequilibra los compromisos asumidos en común durante la preparación del Tratado de Niza, algunos Estados miembros –entre los que se encuentra muy singularmente España– han anunciado su voluntad de reabrir el debate al respecto durante la Conferencia Intergubernamental. Veremos en qué términos dicho debate tiene lugar, si bien al parecer existe ya una posible vía de solución: no alterar el principio adoptado de la doble mayoría, pero sí en cierta medida las bases sobre las que se conciben tales mayorías, concretamente el citado porcentaje del 60 %.

Un último aspecto relativo a las instituciones: a juicio de todos, el gran ganador en el proyecto de Constitución Europea es el Parlamento Europeo.

Efectivamente, el nuevo procedimiento legislativo, en el que el Parlamento Europeo es colegislador, se convierte en la norma general (actualmente la codecisión del Parlamento Europeo se refiere a treinta y siete ámbitos, pasando a ser de alrededor de ochenta en el proyecto).

Por lo demás, queremos destacar algún otro aspecto del proyecto, como su voluntad de simplificación de los instrumentos jurídicos que articulan el ordenamiento comunitario. Dicha simplificación se traduce principalmente en un cambio importante en la terminología: las características normas comunitarias denominadas reglamento, directiva y decisión pasan en el futuro a ser leyes y leyes marco; se busca una mayor legibilidad del proyecto y se cree que una denominación más parecida a la que rige en los ordenamientos nacionales podrá contribuir a ello. En paralelo al Título III de esta primera parte dedicado a las competencias de la Unión, el Título V se refiere al ejercicio de las mismas y distingue en dos capítulos lo que son disposiciones comunes y disposiciones particulares, en función de que nos encontremos actuando en el seno del llamado tradicionalmente «pilar comunitario» o por el contrario en el de los dos pilares intergubernamentales: PESC y JAI. Dentro de las disposiciones comunes, el art. I-32 detalla también a modo de presentación los actos jurídicos de la Unión: ley europea (acto legislativo de alcance general y obligatorio en todos sus elementos), ley marco europea (acto legislativo obligatorio en cuanto al resultado a obtener, pero no en cuanto a los medios y la forma), reglamento europeo (acto no legislativo de alcance general), decisión europea (acto no legislativo obligatorio en todos sus elementos), recomendaciones y dictámenes. El art. I-43 se refiere a la cooperación reforzada.

La primera parte del proyecto de Constitución Europea está compuesta además por otra serie de disposiciones relacionadas con las finanzas de la Unión (Título VII), el entorno próximo de la Unión (Título VIII), o las condiciones de pertenencia a la misma (Título IX). Queremos llamar la atención finalmente respecto del Título VI, cuyas disposiciones afectan a la vida democrática de la Unión; un entramado de artículos cuya forzada relación entre sí (principio de igualdad democrática, art. I-44, interlocutores sociales y diálogo social autónomo, art. I-47, Defensor del Pueblo Europeo, art. I-48 –segunda mención del mismo en el contexto de la Parte I–protección de datos personales, art. I-50, estatuto de las iglesias y organizaciones no confesionales, art. I-51) hace pensar más en un «Título-cajón de sastre» que en un conjunto de disposiciones ordenadas a buscar una mayor democracia, transparencia y eficiencia en la UE, como declararon los Jefes de Estado y de Gobierno en la cumbre de Laeken. A esto último responde sin duda el Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea, los cuales pueden participar en el funcionamiento de la Unión implicándose directamente en el control de la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, o siendo necesariamente informados de ciertos cambios que afecten a la toma de decisiones tal y como determina el art. I-24.

Finaliza aquí la presentación de los dos documentos señalados, la Declaración de Laeken sobre el futuro de Europa (2001) y el primer volumen del

proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa (2003). Este último se ve sometido a las incertidumbres que depare la Conferencia Intergubernamental que tendrá lugar a primeros de octubre del año en curso, si bien no son previsibles cambios significativos más allá de los que se deriven de los cambios en el segundo volumen. El texto completo consta de más de doscientas páginas (sólo la Parte III cuenta con más de trescientos artículos), lo que ciertamente ofrece dudas sobre la legibilidad del documento y su contribución a la transparencia en el funcionamiento del ordenamiento comunitario. No son pocas las voces críticas con el citado proyecto (el semanario «The Economist» —21 al 27 de junio— dedica su portada, editorial y reportaje central al tema en cuestión, siendo la foto de portada una papelera con la leyenda siguiente: «¿Dónde archivar la nueva Constitución Europea?»); sin ir más lejos es posible afirmar que aquel proyecto de Constitución Europea aprobado por el Parlamento Europeo en 1994 ofrecía un texto sencillo y legible, de cuarenta páginas, en el que se establecían los pilares constitucionales de la Unión Europea, separando así la materia de contenido constitucional del resto de disposiciones, ciertamente de distinto alcance; nada de ello encontramos en el texto actual en el que efectivamente los tratados han quedado sustituidos por otro documento tan prolijo como la suma de todos ellos. Del resultado de la CIG y de la marcha de los procesos de ratificación del proyecto dependerán nuestras próximas valoraciones.



Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea

1. EUROPA EN UNA ENCRUCIJADA

Pueblos y Estados han intentado durante siglos asegurarse el dominio del continente europeo mediante la guerra y las armas. En este continente maltrecho por dos sangrientas guerras y por el declive de su posición en el mundo, se abrió paso la idea de que el sueño de una Europa fuerte y unida sólo podría realizarse en la paz y mediante la concertación. Para derrotar definitivamente a los demonios del pasado, se comenzó por instaurar una comunidad del carbón y del acero, a la que se añadieron más adelante otras actividades económicas, como la agricultura. Finalmente, se puso en marcha un auténtico mercado único de mercancías, personas, servicios y capitales al que se añadió en 1999 una moneda única. El 1 de enero de 2002, el euro se convertirá en una realidad cotidiana para 300 millones de ciudadanos europeos.

Así pues, la Unión Europea se ha realizado de forma progresiva. Al principio se trataba ante todo de una cooperación económica y técnica. Hace veinte años se reforzó considerablemente la legitimidad democrática, que hasta la fecha había residido exclusivamente en el Consejo, mediante la primera elección directa del Parlamento Europeo. Durante los últimos diez años se ha comenzado a construir una unión política y se ha establecido una cooperación en los ámbitos de la política social, el empleo, el asilo, la inmigración, la policía, la justicia y la política exterior, así como una política común de seguridad y defensa.

La Unión Europea es un éxito. Europa vive en paz desde hace más de medio siglo. Junto con América del Norte y el Japón, la Unión es una de las tres regiones más prósperas de nuestro planeta. Y gracias a la solidaridad entre sus miembros y a un justo reparto de los frutos del desarrollo económico, ha aumentado enormemente el nivel de vida en las regiones más débiles de la Unión, que han superado gran parte de su atraso.

Cincuenta años después de su nacimiento, la Unión se encuentra en una encrucijada, en un punto de inflexión de su existencia. Es inminente la unifi-

cación de Europa. La Unión está a punto de ampliarse con más de diez nuevos Estados miembros, principalmente de Europa central y oriental, cerrando así definitivamente uno de los capítulos más negros de la historia europea: la Segunda Guerra Mundial y la posterior división artificial de Europa. Por fin, Europa está en camino de convertirse, sin derramamiento de sangre, en una gran familia. Una auténtica mutación que por supuesto exige un enfoque diferente del de hace cincuenta años, cuando seis Estados iniciaron el proceso.

El reto democrático europeo

La Unión debe afrontar simultáneamente un doble reto, uno dentro y otro fuera de sus fronteras.

Dentro de la Unión, es preciso aproximar las Instituciones europeas al ciudadano. Sin duda alguna, los ciudadanos siguen respaldando los grandes objetivos de la Unión, pero no siempre perciben la relación entre dichos objetivos y la actuación cotidiana de la Unión. Desean unas Instituciones europeas menos lentas y rígidas y, sobre todo, más eficientes y transparentes. Muchos piensan también que la Unión debería prestar mayor atención a sus preocupaciones concretas en lugar de intervenir en los más mínimos detalles en asuntos que, por su propia naturaleza, sería mejor poner en manos de los representantes electos de los Estados miembros y de las regiones. Algunos sienten incluso esta situación como una amenaza a su identidad. Pero, lo que es quizás aún más importante: los ciudadanos consideran que las cosas se hacen demasiado a menudo a sus espaldas y desean un mayor control democrático.

El nuevo papel de Europa en un entorno mundializado

Fuera de sus fronteras, la Unión Europea se enfrenta asimismo a un entorno mundializado en rápida mutación. Tras la caída del Muro de Berlín, por un momento pareció que podríamos vivir por largo tiempo en un orden mundial estable, sin conflictos, basada en los derechos humanos. Pero apenas unos años más tarde desapareció esa seguridad. El 11 de septiembre nos ha abierto brutalmente los ojos. Las fuerzas contrarias no han desaparecido. El fanatismo religioso, el nacionalismo étnico, el racismo y el terrorismo se intensifican y siguen siendo alimentados por los conflictos regionales, la pobreza y el subdesarrollo.

¿Cuál es el papel de Europa en este mundo transformado? ¿No debería Europa, ahora por fin unificada, desempeñar un papel de liderazgo en un nuevo orden planetario, el de una potencia a la vez capaz de desempeñar una función estabilizadora a nivel mundial y de ser punto de referencia para numerosos países y pueblos? Europa como el continente de los valores humanistas, la Carta Magna, el Bill of Rights, la Revolución francesa, la caída del Muro de Berlín. El continente de la libertad, de la solidaridad y, sobre todo, de la diver-

sidad, lo que implica el respeto de las lenguas, culturas y tradiciones de los demás. La única frontera que establece la Unión Europea es la de la democracia y los derechos humanos. La Unión sólo está abierta a países que respetan valores fundamentales tales como las elecciones libres, el respeto de las minorías y el Estado de Derecho.

Ahora que ha terminado la guerra fría y que vivimos en un mundo a la vez mundializado y atomizado, Europa debe asumir su responsabilidad en la gobernanza de la globalización. El papel que debe desempeñar es el de una potencia que lucha decididamente contra cualquier violencia, terror y fanatismo, pero que tampoco cierra los ojos ante las injusticias flagrantes que existen en el mundo. En resumen, una potencia que quiere hacer evolucionar las relaciones en el mundo de manera que no sólo beneficien a los países ricos sino también a los más pobres. Una potencia que quiere enmarcar éticamente la mundialización, es decir, ligarla a la solidaridad y al desarrollo sostenible.

Las expectativas del ciudadano europeo

La imagen de una Europa democrática y comprometida en el mundo concuerda perfectamente con lo que desea el ciudadano, que muchas veces ha dado a entender que desea un papel más importante de la Unión en asuntos de justicia y seguridad, de lucha contra la delincuencia transfronteriza, control de los flujos migratorios, de acogida a los solicitantes de asilo y a los refugiados provenientes de zonas de conflicto periféricas. También pide resultados en el ámbito del empleo y la lucha contra la pobreza y la exclusión social, así como en el ámbito de la cohesión económica y social. Exige un enfoque común con respecto a la contaminación, el cambio climático y la seguridad alimentaria. En resumen, todos los asuntos transfronterizos que, de modo instintivo, el ciudadano siente que sólo pueden abordarse mediante la cooperación. Del mismo modo, también desea más Europa en los asuntos exteriores, de seguridad y de defensa; con otras palabras, pide más acción y mejor coordinada para luchar contra los focos de conflicto en Europa, a su alrededor y en el resto del mundo.

Simultáneamente, ese mismo ciudadano considera que la Unión va demasiado lejos y actúa de modo demasiado burocrático en otros muchos ámbitos. A la hora de coordinar el entorno económico, financiero o fiscal, la piedra angular habrá de ser siempre el correcto funcionamiento del mercado interior y de la moneda única, sin poner en peligro las especificidades de los Estados miembros. Las diferencias nacionales y regionales a menudo son fruto de la historia o de la tradición, y pueden resultar enriquecedoras. Con otras palabras, lo que el ciudadano entiende por la «buena gestión de los asuntos públicos» es la creación de nuevas oportunidades, no de nuevas rigideces. Lo que espera es más resultados, mejores respuestas a preguntas concretas y no un superestado europeo o unas instituciones europeas que se inmiscuyan en todo.

En resumen, el ciudadano pide un enfoque comunitario claro, transparente, eficaz y conducido democráticamente, un enfoque que haga de Europa

un faro para el futuro del mundo, un enfoque que consiga resultados concretos en términos de más empleo, mayor calidad de vida, menos delincuencia, una educación de calidad y mejores servicios sanitarios. Para ello, Europa debe indudablemente buscar renovadas fuentes de inspiración y reformarse.

II. LOS RETOS Y REFORMAS EN UNA UNIÓN RENOVADA

La Unión debe llegar a ser más democrática, transparente y eficaz. Debe también encontrar respuesta a tres desafíos fundamentales: ¿cómo acercar a los ciudadanos y, en primer lugar, a los jóvenes al proyecto europeo y a las Instituciones europeas? ¿Cómo estructurar la vida política y el espacio político europeo en una Unión ampliada? ¿Cómo hacer que la Unión se convierta en un factor de estabilidad y en un modelo en el nuevo mundo multipolar? Para poder dar una respuesta hay que formular una serie de preguntas específicas.

Un mejor reparto y definición de las competencias en la Unión Europea

El ciudadano alberga a menudo esperanzas con respecto a la Unión Europea a las que ésta no siempre da respuesta; y, en sentido inverso, el ciudadano tiene a veces la impresión de que la Unión hace demasiado en ámbitos en los que su intervención no es siempre indispensable. Por consiguiente, conviene aclarar el reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros, simplificarlo y ajustarlo a la luz de los nuevos desafíos ante los que se encuentra la Unión. Ello puede suponer tanto la devolución de cometidos a los Estados miembros, como la asignación de nuevas funciones a la Unión o la ampliación de competencias existentes, sin perder nunca de vista la igualdad de los Estados miembros y su solidaridad mutua.

Una primera serie de preguntas que deben plantearse se refiere al modo de hacer más transparente el reparto de competencias. ¿Podríamos a tal fin hacer una distinción más clara entre tres tipos de competencias: las competencias exclusivas de la Unión, las competencias de los Estados miembros y las competencias compartidas de la Unión y los Estados miembros? ¿A qué nivel se ejercitan las competencias de la manera más eficaz? ¿Cómo aplicar aquí el principio de subsidiariedad? ¿No debería precisarse que toda competencia que no esté atribuida por los Tratados a la Unión corresponde a la competencia exclusiva de los Estados miembros? ¿Cuáles serían las consecuencias?

La siguiente serie de preguntas tiene por objeto, dentro de este marco renovado y respetando el acervo comunitario, determinar si hay que proceder a un reajuste en el reparto de competencias. ¿De qué manera pueden tomarse como guía las esperanzas del ciudadano? ¿Qué misiones podrían derivarse de ello para la Unión? Y, a la inversa, ¿qué tareas sería preferible confiar a

los Estados miembros? ¿Qué modificaciones a las distintas políticas es necesario introducir en el Tratado? Por ejemplo, ¿cómo formular una política exterior común y una política de defensa más coherentes? ¿Hay que reactualizar las tareas de Petersberg? ¿Deseamos adoptar un enfoque más integrado en lo que se refiere a la cooperación policial y en materia penal? ¿Cómo reforzar la coordinación de las políticas económicas? ¿Cómo podemos intensificar la cooperación en los ámbitos de la inserción social, el medio ambiente, la salud y la seguridad alimentaria? Por el contrario, ¿no debe confiarse la gestión cotidiana y la aplicación de la política de la Unión de modo más explícito a los Estados miembros y, allí donde su Constitución lo prevea, a las regiones? ¿No deben obtener garantías de que no se atentará contra sus competencias?

Por último, surge la pregunta de cómo garantizar que el reparto renovado de competencias no lleve a una ampliación furtiva de las competencias de la Unión o a un asalto a las competencias exclusivas de los Estados miembros y, en su caso, de las regiones. ¿Cómo garantizar al mismo tiempo que no se debilita la dinámica europea? En efecto, también en el futuro la Unión deberá poder reaccionar ante nuevos desafíos y desarrollos y deberá poder abordar nuevos ámbitos de actuación. ¿Deben revisarse a tal fin los artículos 95 y 308 del Tratado a la luz del acervo de la jurisprudencia?

La simplificación de los instrumentos de la Unión

No sólo es importante la cuestión de qué hace cada uno; importa igualmente determinar cómo actúa la Unión y cuáles son los instrumentos que utiliza. Las modificaciones sucesivas de los Tratados han conllevado en todas las ocasiones una proliferación de instrumentos y las directivas han ido evolucionando progresivamente para convertirse en actos legislativos cada vez más detallados. Resulta, pues, esencial preguntarse si no deben definirse mejor los distintos instrumentos de la Unión y si no hay que reducir su número.

Con otras palabras, ¿debe introducirse una distinción entre medidas legislativas y medidas de aplicación? ¿Debe reducirse el número de instrumentos legislativos: normas directas, legislación marco e instrumentos no vinculantes (dictámenes, recomendaciones, coordinación abierta)? ¿Es o no deseable recurrir más a menudo a la legislación marco, que deja más margen a los Estados miembros para realizar los objetivos políticos? ¿Para qué competencias son la coordinación abierta y el reconocimiento mutuo los instrumentos más adecuados? ¿Sigue siendo el principio de proporcionalidad la base de partida?

Más democracia, transparencia y eficiencia en la Unión Europea

La Unión Europea extrae su legitimidad de los valores democráticos que proyecta, de los objetivos que persigue y de las competencias e instrumentos de

que dispone. Pero el proyecto europeo extrae también su legitimidad de instituciones democráticas, transparentes y eficaces. Los Parlamentos nacionales también contribuyen a legitimar el proyecto europeo. La declaración sobre el futuro de la Unión, aneja al Tratado de Niza, subrayó la necesidad de estudiar el papel de los Parlamentos nacionales en la construcción europea. Más en general, cabe preguntarse por las iniciativas que podemos tomar para crear un espacio público europeo.

La primera pregunta que hay que plantearse es la de cómo podemos aumentar la legitimidad democrática y la transparencia de las instituciones actuales, una pregunta que se aplica a las tres Instituciones.

¿Cómo pueden reforzarse la autoridad y la eficacia de la Comisión Europea? ¿Cómo debe ser designado el Presidente de la Comisión: por el Consejo Europeo, por el Parlamento Europeo o mediante elección directa por los ciudadanos? ¿Debe reforzarse el papel del Parlamento Europeo? ¿Debemos o no ampliar el derecho de codecisión? ¿Debe replantearse el modo en que se eligen los diputados del Parlamento Europeo? ¿Conviene crear una circunscripción electoral europea, o mantener unas circunscripciones electorales establecidas a nivel nacional? ¿Pueden combinarse ambos sistemas? ¿Es preciso reforzar el papel del Consejo? ¿Debe el Consejo intervenir del mismo modo en el marco de sus competencias legislativas y de ejecución? Para conseguir una mayor transparencia, ¿deben ser públicas las sesiones del Consejo, al menos cuando el Consejo actúa en su calidad de legislador? ¿Debe el ciudadano tener mayor acceso a los documentos del Consejo? Por último, ¿cómo garantizar el equilibrio y el control mutuo entre las Instituciones?

Una segunda pregunta, relacionada también con la legitimidad democrática, se refiere al papel de los Parlamentos nacionales. ¿Deben estar representados en una nueva institución, junto al Consejo y el Parlamento Europeo? ¿Deben desempeñar una función en los ámbitos de acción europea en los que no es competente el Parlamento Europeo? ¿Deben centrarse en el reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros, por ejemplo, mediante un control previo del respeto del principio de subsidiariedad?

La tercera pregunta se refiere a los medios de mejorar la eficacia del proceso de toma de decisiones y el funcionamiento de las Instituciones en una Unión de unos treinta Estados miembros. ¿Cómo podría fijar mejor la Unión sus objetivos y sus prioridades y garantizar que se ejecuten más adecuadamente? ¿Es preciso que se adopten más decisiones por mayoría cualificada? ¿Cómo simplificar y acelerar el procedimiento de codecisión entre el Consejo y el Parlamento Europeo? ¿Se puede mantener la rotación semestral de la Presidencia de la Unión? ¿Cuál será la función futura del Parlamento Europeo? ¿Qué ocurrirá en el futuro con la función y la estructura de las distintas formaciones del Consejo? ¿Cómo aumentar, por otra parte, la coherencia de la política exterior europea? ¿Cómo reforzar la sinergia entre el Alto Representante y el Comisario competente en estas cuestiones? ¿Debemos seguir reforzando la representación de la Unión en los foros internacionales?

El camino hacia una Constitución para los ciudadanos europeos

En el momento actual, la Unión Europea funciona con cuatro tratados. Los objetivos, competencias e instrumentos políticos de la Unión se encuentran diseminados en el conjunto de esos tratados. Para conseguir mayor transparencia es indispensable una simplificación.

Cabe formular a este respecto cuatro series de preguntas. La primera serie se refiere a la simplificación de los actuales tratados sin cambiar su contenido. ¿Hay que revisar la distinción entre la Unión y las Comunidades? ¿Qué hacer con la división en tres pilares?

Es preciso reflexionar a continuación sobre una posible reorganización de los tratados. ¿Debe hacerse una distinción entre un tratado básico y las demás disposiciones de los tratados? ¿Debe concretarse esta distinción mediante una separación de los textos? ¿Puede esto conducir a hacer una distinción entre los procedimientos de modificación y de ratificación del tratado básico y de las demás disposiciones de los tratados?

Hay que preguntarse además si la Carta de Derechos Fundamentales debe integrarse en el tratado básico y plantearse la cuestión de la adhesión de la Comunidad Europea al Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos.

Por último, se plantea la cuestión de si esta simplificación y reorganización no deberían conducir a plazo a la adopción de un texto constitucional. ¿Cuáles deberían ser los elementos básicos de esa Constitución, los valores que la Unión profesa, los derechos fundamentales y los deberes de los ciudadanos, o las relaciones de los Estados miembros dentro de la Unión?

III. LA CONVOCATORIA DE UNA CONVENCION SOBRE EL FUTURO DE EUROPA

Para garantizar una preparación lo más amplia y transparente posible de la próxima Conferencia Intergubernamental, el Consejo Europeo ha decidido convocar una Convención que reúna a los principales participantes en el debate sobre el futuro de la Unión. A la vista de lo anterior, dicha Convención tendrá el cometido de examinar las cuestiones esenciales que plantea el futuro desarrollo de la Unión e investigar las distintas respuestas posibles.

El Consejo Europeo ha nombrado al Sr. V. Giscard d'Estaing Presidente de la Convención, y a los Sres. G. Amato y J.L. Dehaene Vicepresidentes.

Composición

Además de su Presidente y de sus dos Vicepresidentes, la Convención constará de 15 representantes de los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros (uno por cada Estado miembro), de 30 miembros de los Parla-

mentos nacionales (dos por Estado miembro), de 16 miembros del Parlamento Europeo y de dos representantes de la Comisión. Los países candidatos a la adhesión participarán plenamente en los trabajos de la Convención. Estarán representados en las mismas condiciones que los Estados miembros actuales (un representante del Gobierno y dos miembros del Parlamento nacional) y participarán en las deliberaciones, si bien no podrán impedir el consenso que pueda alcanzarse entre los Estados miembros.

Los miembros de la Convención sólo podrán ser sustituidos por sus suplentes en caso de ausencia. Los suplentes serán nombrados de la misma forma que los miembros titulares.

El Praesidium de la Convención estará integrado por el Presidente de la Convención, los dos Vicepresidentes de la Convención y nueve miembros de la misma (los representantes de todos los gobiernos que durante la Convención ostenten la Presidencia del Consejo, dos representantes de los Parlamentos nacionales, dos representantes de los diputados del Parlamento Europeo y dos representantes de la Comisión).

Se invitará en calidad de observadores a tres representantes del Comité Económico y Social y a tres representantes de los interlocutores sociales europeos, a los que se añadirán, en nombre del Comité de las Regiones, seis representantes (que el Comité de las Regiones designará de entre las regiones, las ciudades y las regiones con competencia legislativa), así como el Defensor del Pueblo Europeo. A invitación del Praesidium podrán tomar la palabra ante la Convención el Presidente del Tribunal de Justicia y el Presidente del Tribunal de Cuentas.

Duración de los trabajos

La Convención celebrará su sesión inaugural el 1 de marzo de 2002. En dicha ocasión nombrará a su Praesidium y definirá sus métodos de trabajo. Los trabajos concluirán un año después, con antelación suficiente para que el Presidente de la Convención pueda presentar sus resultados al Consejo Europeo.

Métodos de trabajo

El Presidente preparará el inicio de los trabajos de la Convención sacando las conclusiones del debate público. El Praesidium desempeñará un papel impulsor y aportará una primera base de trabajo para la Convención.

El Praesidium podrá consultar a los servicios de la Comisión y a los expertos de su elección sobre cualquier cuestión técnica en la que considere útil profundizar, y podrá crear grupos de trabajo *ad hoc*.

El Consejo se mantendrá al corriente de la marcha de los trabajos de la Convención. El Presidente de la Convención presentará un informe oral en cada Consejo Europeo sobre la marcha de los trabajos, lo que permitirá al mismo tiempo recabar la opinión de los Jefes de Estado o de Gobierno.

La Convención se reunirá en Bruselas. Los debates de la Convención y todos los documentos oficiales serán públicos. La Convención desarrollará su actividad en las once lenguas de trabajo de la Unión.

Documento final

La Convención estudiará las diferentes cuestiones y establecerá un documento final que podrá comprender bien diferentes opciones, precisando el apoyo que hubieren recibido, bien recomendaciones en caso de consenso.

Junto con el resultado de los debates nacionales sobre el futuro de la Unión, el documento final servirá de punto de partida para los debates de la Conferencia Intergubernamental, que adoptará las decisiones definitivas.

Foro

Para ampliar el debate y asociar al mismo a todos los ciudadanos, se abrirá un foro a las organizaciones que representen a la sociedad civil (interlocutores sociales, medios económicos, organizaciones no gubernamentales, círculos académicos, etc.). Se tratará de una red estructurada de organizaciones que serán informadas con regularidad de los trabajos de la Convención. Sus aportaciones se incluirán en el debate. Estas organizaciones podrán ser oídas o consultadas sobre cuestiones específicas, según las modalidades que deberá definir el Praesidium.

Secretaría

El Praesidium contará con la asistencia de una secretaría de la Convención, que será asumida por la Secretaría General del Consejo. Podrán incluirse en ella expertos de la Comisión y del Parlamento Europeo.

