

# EUROPA ANTE SU FUTURO

## UNA VISIÓN DESDE EUSKADI



PEDRO CHILLIDA 2003



EUROPAKO MUGIMENDUAREN  
EUSKAL KONTSEILUA  
CONSEJO VASCO  
DEL MOVIMIENTO EUROPEO



# EUROPA ANTE SU FUTURO

## UNA VISIÓN DESDE EUSKADI



PEDRO CHILLIDA 2003



EUROPAKO MUGIMENDUAREN  
EUSKAL KONTSEILUA  
CONSEJO VASCO  
DEL MOVIMIENTO EUROPEO

COMITÉ ORGANIZADOR DEL SEMINARIO  
"EUROPA ANTE SU FUTURO. UNA VISIÓN DESDE EUSKADI"

CONSEJO VASCO DEL MOVIMIENTO EUROPEO  
EUROPAKO MUGIMENDUAREN EUSKAL KONTSEILUA

Presidente: D. José María González Zorrilla	Vicepresidente: D. Carlos Vaquero Muras
Vicepresidente: D. José Mari Etxebarria	Secretario General: D. Juan José Álvarez
Vicepresidente: D. Ignacio Oyarzabal de Miguel	Vocal: D. Eusebio Cadenas Cordero
Vicepresidente: D. Angel García Ronda	Vocal: D. Eusebio Gainza Lafuente
Vicepresidenta: Dña. Begoña Lasagabaster Olazabal	Vocal: D. José Poza Valle
Vicepresidenta: Dña. Isabel López Aulestia	Secretaria Técnica: Dña. Isabel Aspe-Montoya

Edición: 1.<sup>a</sup>, Enero 2004  
Tirada: 1.300 ejemplares  
© Eurobask  
Europako Mugimenduaren Euskal Kontseilua  
Consejo Vasco del Movimiento Europeo (EMEK/CVME)  
Internet: [www.eurobask.org](http://www.eurobask.org)  
Edita: Europako Mugimenduaren Euskal Kontseilua  
Consejo Vasco del Movimiento Europeo (EMEK/CVME)  
Fotocomposición: Estudios Gráficos ZURE, S.A.  
Impresión: Estudios Gráficos ZURE, S.A.  
ISBN: 84-688-5329-1  
D.L.: BI-238-04

COLABORAN EN ESTA EDICIÓN:

Parlamento Vasco  
Secretaría General de Acción Exterior del Gobierno Vasco  
Diputación Foral de Bizkaia  
Real Sociedad Bascongada de Amigos del País  
Oficina del Parlamento Europeo en España  
Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales  
(UPV/EHU)

**“EUROPA ANTE SU FUTURO.  
UNA VISIÓN DESDE EUSKADI”**

**27 DE OCTUBRE DE 2003  
BILBAO**

**PRESENTACIÓN**

JOSÉ MARÍA GONZÁLEZ ZORRILLA  
Presidente del EMEK/CVME ..... 9

**SALUTACIÓN**

JOSÉ MARÍA URKIA ETXABE  
Director de la Real Sociedad Bascongada de Amigos del País (RSBAP) ..... 15

JOSÉ MARÍA IRUARRIZAGA  
Diputado Foral de Hacienda. Diputación Foral de Bizkaia ..... 21

**APERTURA**

IDOIA ZENARRUZABEITIA  
Vicelehendakari y Consejera de Hacienda y Administración Pública.  
Gobierno Vasco ..... 23

**CONFERENCIA INAUGURAL**

JOSÉ MARÍA GIL-ROBLES  
Presidente del MEI. Europarlamentario ..... 29  
*Perspectivas en la CIG para el proyecto constitucional de la Convención*

## CONVENCIÓN, CIG Y NUEVO TRATADO

PAZ ANDRÉS SAENZ DE SANTA MARÍA  
Catedrática de Derecho Internacional Público. Universidad de Oviedo . . . . . 35  
*La reforma institucional y el nuevo modelo europeo.*

MIGUEL MARTÍNEZ CUADRADO  
Catedrático y miembro del CFEME. Coordinador del Polo de Estudios Europeos Jean Monnet de Madrid . . . . . 65  
*Hacia un sistema federal en la distribución de competencias.*

MIKEL ANTON ZARRAGOITIA  
Director para Asuntos Europeos. Gobierno Vasco . . . . . 71  
*Las regiones como motor de la integración europea.*

FRANCISCO JAVIER QUEL LÓPEZ  
Catedrático de Derecho Internacional Público Universidad del País Vasco (UPV/EHU) . . . . . 93  
*La Europa multipolar frente a la globalización y la hegemonía de EE.UU.*

BARTLOMIEJ SWIDEREK  
Asesor sobre ampliación en el grupo Verdes/Alianza Europea. Parlamento Europeo . . . . . 115  
*La ampliación desde el otro lado del muro: una visión desde Polonia.*

## MESA REDONDA: CIUDADANÍA E INTEGRACIÓN EUROPEA

Moderador: JUAN JOSÉ ÁLVAREZ  
Secretario General del EMEK/CVME. Catedrático de Derecho Internacional. Universidad del País Vasco (UPV/EHU) . . . . . 131

MITXEL UNZUETA  
ExDirector de la Real Sociedad Bascongada de Amigos del País y abogado . . . . . 137  
*Cómo empezar a ser ciudadanos europeos*

JOXERRAMON BENGOETXEA  
Letrado del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en Luxemburgo . . . 149  
*Los derechos fundamentales en la Constitución europea*

**CONCLUSIONES**

**JOSÉ CARLOS FERNÁNDEZ ROZAS**

Catedrático de Derecho Internacional Privado de la Universidad

Complutense de Madrid. . . . . 169

*El espacio de libertad, seguridad y justicia en el proyecto de Convención*

*Europea*

**JOSÉ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES**

Catedrático de Derecho Internacional Público en la Universidad de La Rioja.

Miembro del EMEK/CVME . . . . . 221

*Los derechos fundamentales en la Constitución europea*





## PRESENTACIÓN

**JOSÉ MARÍA GONZÁLEZ ZORRILLA**

Presidente del Consejo Vasco del Movimiento Europeo

La presente publicación recoge las ponencias del Seminario que bajo el título: “Europa ante su futuro. Una visión desde Euskadi” se celebró día 27 de octubre de 2003 en Bilbao.

Un Seminario que contó con la presencia de más de doscientas cincuenta personas y con la inestimable colaboración del Parlamento Vasco, Secretaría General de Acción Exterior del Gobierno Vasco, Diputación Foral de Bizkaia, Real Sociedad Bascongada de Amigos del País, y el Departamento de Relaciones Internacionales de la UPV/EHU, a los que agradezco en nombre de todo el Consejo Vasco del Movimiento Europeo, que tengo el honor de presidir, su compromiso con la construcción europea.

El tema elegido para la celebración del Seminario es apasionante. Vivimos un momento histórico en Europa. La ampliación a de Europa Central y Oriental el próximo año, y el proyecto de Constitución que se debate actualmente, suponen un giro radical en el devenir del viejo continente.

El Consejo Vasco del Movimiento Europeo ha acompañado a la construcción europea desde sus inicios en 1948, cuando en el Congreso de Europa se lanzó una llamada para reunificar el continente. Vascos de diferentes tendencias políticas se unieron a otros europeos para crear el *movimiento europeo* y, todos juntos, impulsar una Europa unida que liberase a los ciudadanos de las dictaduras, la imposición y las guerras, fomentando el desarrollo y bienestar económico.

Fueron aquellos vascos los que modestamente pero con gran entusiasmo acudieron a cuantos congresos se celebraron en el continente con el objetivo de impulsar la integración europea. A pesar de ser años de exilio, penurias económicas y situaciones personales muy difíciles los vascos supieron tomar parte activa en el reto de integrar a países como Francia y Alemania que acababan de destruirse mutuamente en la Segunda Guerra Mundial.

Las dificultades sirvieron de estímulo, y Europa se convirtió en la gran esperanza para todos los que aspiraban a la paz, la libertad y la democracia, valores de los que participa el Consejo Vasco del Movimiento Europeo desde sus orígenes.

Este Consejo Vasco del Movimiento Europeo, es por ello la memoria histórica del europeísmo vasco que surgió a mediados del siglo pasado. Un valioso tesoro que es también el de todos aquellos comprometidos con los valores europeos.

El Consejo celebró esta jornada para analizar el proyecto de Constitución y contribuir a renovar el entusiasmo de la sociedad vasca con el proyecto europeo, conservando el legado de personas de profundo carácter humanista y alto nivel intelectual como Francisco Javier de Landaburu, José Antonio Aguirre, Indalecio Prieto, Juan Carlos Basterra, Ramón María de Aldasoro y Manuel de Irujo entre otros.

A su vez, el Consejo Vasco del Movimiento Europeo quiso aprovechar la celebración de esta Jornada para lanzar un llamamiento a favor de una Constitución europea.

En efecto, hoy más que nunca necesitamos una Constitución en la Unión Europea para decidir lo que queremos ser. Ser europeo es una gran responsabilidad. Europa no es un lujo cultural de profesores e intelectuales, ni el paraíso de los burócratas, ni siquiera una exigencia de los mercaderes y comerciantes, como se ha defendido en ocasiones. Europa es el camino para cambiar y mejorar el mundo, corregir injusticias, fomentar la democracia e impulsar el desarrollo.

Los errores cometidos en y por el continente europeo, han sido superados con el proyecto de integración europea, que ha demostrado ser un método eficaz de prevención de conflictos. Europa es ejemplo en el mundo de que sólo mediante la cooperación, la solidaridad, el fomento de la democracia y el respeto a la diversidad pueden evitarse las guerras.

Necesitamos la Constitución europea para recuperar el vigor y el dinamismo inicial, superando la debilidad política actual que pone en riesgo la independencia europea frente a la hegemonía de EE.UU y su sistema unilateral.

La guerra de Iraq ha puesto de manifiesto para las opiniones públicas europeas el fracaso de la política exterior común. Las divisiones y falta de liderazgo europeo, también en otros conflictos como el de Oriente Medio, provocan una profunda sensación de malestar en los ciudadanos que no quieren resignarse a ser un altavoz en el mundo de tesis belicistas ni convertirse en marionetas en las guerras preventivas.

La Constitución europea, que en el proyecto que actualmente debate la Conferencia Intergubernamental cita como objetivo prioritario la promoción de la paz, impulsará una nueva política exterior cuyo objetivo debe ser equilibrar el actual modelo fomentando el multilateralismo, el diálogo entre culturas y una globalización que promueva la cooperación política y económica con los más débiles, corrigiendo los excesos de una competencia económica sin límites que destruye los empleos y mercados locales, el medioambiente y profundiza en las desigualdades económicas y sociales.

Por otra parte, la creciente complejidad institucional ha impedido que los ciudadanos identifiquen a la Unión Europea como algo propio. Este alejamiento ha adormecido la conciencia europea, facilitando el crecimiento de grupos y partidos xenófobos que reniegan del pluralismo de una sociedad abierta y cosmopolita que hace de la diversidad fuente de riqueza y no de exclusión.

Por ello la necesidad de esta Constitución, que permitirá a los ciudadanos identificar más claramente las responsabilidades, objetivos y competencias de la Unión, reforzando la noción de ciudadanía al integrar la Carta de Derechos y Libertades Fundamentales y asegurando así una mejor protección de los derechos de los ciudadanos.

Como Consejo Vasco, hemos celebrado la elección del lema “Unión en la diversidad” para identificar a la nueva Unión Europea que surgirá con la Constitución. Sin embargo, no hemos podido celebrar la omisión de la palabra “pueblos” de la Constitución, ni la marginación de las regiones en el plano institucional.

Ello nos hace pensar si la diversidad europea no será el trofeo que se exhibe orgulloso en una vitrina, en este caso la Constitución Europea, porque queda bonito y no protesta, pues antes se le ha cortado la voz. ¿Dónde están las regiones en la Constitución europea?. Se habla de ciudadanos, destino último de la Constitución, se habla de Estados,

pero las regiones son invisibles. La gran ironía, es que nuestras raíces culturales y lingüísticas han sido podadas en el continente europeo con las tijeras que dicen defender la diversidad, la tolerancia y el pluralismo.

Esta diversidad europea se verá multiplicada con la Ampliación a los nuevos 10 países. Una diversidad cultural, lingüística y política que no debe ser utilizada para levantar un nuevo muro de la vergüenza entre la nueva y vieja Europa. Desde el Consejo Vasco damos la bienvenida a todos los nuevos países que se incorporan a la UE en el año 2004, queriendo subrayar que es mucho más lo que nos une que lo que nos separa.

La historia reciente de estos nuevos países provocará sin duda la aparición de diferentes actuaciones y aspiraciones en la Unión y en la esfera internacional, pero eso no quiere decir que sean menos europeos o peores.

Hemos acogido con gran satisfacción el proyecto de Constitución al considerarlo como algo propio, ya que la iniciativa nació con fuerza en 1998, durante la celebración del cincuentenario del *movimiento europeo*. Hoy tenemos ante nosotros, lo que entonces parecía inalcanzable, recordándonos una vez más que en Europa la utopía siempre encuentra el camino para hacerse realidad. Lamentamos, sin embargo, que los tabúes hayan impedido siquiera incluir la palabra federal en el texto, único modelo capaz de garantizar la integridad, solidaridad y cohesión de una Europa ampliada.

Esta Constitución que defendemos tiene a su vez un compromiso ineludible con el respeto a la dimensión social de la Unión. Los sistemas de protección social que han hecho de Europa un modelo económico alternativo capaz de promover la justicia social, la dignidad humana, unas condiciones de vida aceptables y un sistema educativo al alcance de todos deben impulsarse desde la Constitución, pues el modelo social europeo es clave para mantener la competitividad, la innovación y el dinamismo de la sociedad europea.

Para terminar, quisiera hacer un llamamiento a la curiosidad de todos los presentes, y de toda la sociedad vasca sobre la integración europea. Les animo a leer, a informarse, a descubrir el origen de esta apasionante aventura pronto compartida con otros 450 millones de personas, a valorar los logros que hoy disfrutamos: ciudadanía europea, el euro, espacio sin fronteras, mercado único... y que tantos esfuerzos anónimos han necesitado para hacerse realidad.

No dejemos que este sueño, que esta utopía de libertad, de democracia, de diversidad, de progreso económico y solidaridad hacia los más débiles quede en manos extra-

ñas, contrarias a la integración europea, a la Constitución. Si así fuera, este espacio que hoy disfrutamos se convertiría en una nueva torre de Babel donde nunca más sería posible el entendimiento, el diálogo, el consenso y la cooperación, y donde nos convertiríamos, de nuevo, en enemigos de nosotros mismos.



## SALUTACIÓN

**JOSÉ MARÍA URKIA ETXABE**

Director de la Real Sociedad Bascongada de Amigos del País (RSBAP)

Pocos temas tan sensibles y queridos por esta Real Sociedad Bascongada de Amigos del País/Euskalerrriaren Adiskideen Elkartea, como éste de Europa, permanente vocación de europeidad, “*Nuestra Europa*”, como diría el Conde de Peñafiorida, Xavier María de Munibe, fundador de esta Bascongada, que fue el modelo y el paradigma en el que se inspiraron las restantes Sociedades Económicas que nacieron en España y adelantado europeo en el siglo XVIII. Los escritos de Peñafiorida están abarrotados de referencias europeas y podemos decir, sin temor a equivocación alguna, que Peñafiorida introduce, aporta la visión europea del siglo XVIII, primero a Euskal Herria y desde aquí se difundirá por el País. La vinculación y los lazos que unen a Euskal Herria con Europa son bien lejanos en la historia, ya en el siglo XV desde nuestros puertos, el hierro, las lanas de Castilla viajaban a Inglaterra y Flandes. No estamos pues en Europa desde el 1 de enero de 1986, nuestra inmersión, nuestra presencia es muy anterior. La Europa humanista, forjada por la cultura grecorromana, la Europa Enciclopedista, dinámica, progresista, la Europa pluriforme de flujos y reflujos estaban ya entre nosotros. Muy especialmente en Peñafiorida (1729-85), vasco, gipuzkoano, que se forma en Toulouse de Languedoc, con los jesuitas y que busca ser europeo, recibir la cultura ilustrada y adaptarla a su País de origen: “*ir del terruño hacia la más amplia unidad, que no abandona a aquél, sino que lo transporta hacia una forma superior de ser hombre*”. Esa nuestra

Europa, expresión de Peñaflorida, significa proclamar la consanguinidad, el parentesco espiritual con Europa y, al mismo tiempo, reconocerse como el pariente empobrecido pero con afán de mejorar la propia suerte y de intentar volver a reintegrarse en el rango común de la gran familia europea. Es una mezcla de pensamiento, convicción y de sentimiento. Engloba pasado y futuro, es nostalgia y es proyecto, en síntesis que hace nuestro eximio historiador y Amigo Tellechea Idígoras.

Guido Brunner que fue Embajador de la República Federal Alemana en España, con ocasión de la inminente incorporación de España a la Comunidad Europea –finales de 1985–, en un acto conmemorativo de la Bascongada, en San Sebastián, se refería a la idea de extrañeza que hubiera causado en Peñaflorida el tema de la *“entrada de España en Europa”*. Para él, decía Brunner, San Sebastián era tan parte de Europa como Stuttgart o Jena.

Wilhelm von Humboldt, lingüista, diplomático, político previsor, fundador de la Universidad de Berlín, escribió en 1801 que *“ninguno entre todos estos pueblos europeos ha logrado tanto como los vascos trasplantar felizmente a sus páramos muchos de los frutos más beneficiosos del Esclarecimiento Europeo sin renunciar por ello a su carácter propio en su sencillez original. Los vascos no son sólo pobres pastores de montaña y de ningún modo siervos oprimidos. Se trata de un pueblo agricultor, navegante y comerciante que no carece de bienestar físico. Tienen una Constitución libre, consejos públicos, en su mayoría en su lengua nativa. También los acaudalados y los que llevan títulos de honor en Castilla u ocupado cargos de prestigio gustan de mantenerse fieles a su tierra y viven en ésta en una comunidad muy grande con la masa del pueblo ya que no pueden excluirse ni de las costumbres ni de la lengua misma”*. Precisamente ésa es la clave en que actuó Peñaflorida. Trasplantar lo que vio de nuevo en Europa a su País, porque creía que con ello mejoraba la vida de sus paisanos, sin perder los rasgos de identidad propios, algo que hoy nos debe hacer pensar frente a una idea de la globalización mal entendida o incluso deletérea. Peñaflorida no es un cosmopolita, ni menos un desarraigado, ha vivido con su pueblo, lo conoce bien, no es un noble aislado, cerrado en su corte, es la pequeña nobleza de este País, inserto en la raíz del pueblo. Lo que vio en las Academias de Francia e Inglaterra, sobre todo, la ciencia útil -la química, la física, las matemáticas, la metalurgia-, la quiere aportar a su País. La Bascongada es esa empresa fascinante, sin duda el movimiento más importante y espectacular de nuestra historia, mueve al País, lo europeíza, es la puerta de entrada de lo mejor de Europa y vinculará a las cabezas más notables de España, Europa y tierras remotas como México, el Perú, Filipinas, etc. El proceso de modernización y europeización que realizó Peñaflorida tuvo claro sentido pedagógico y de prudencia, muy actuales hoy, en esta construcción de Europa, llena de escollos y dificultades, pero ilusionante y esperanzadora. Peñaflorida



mantiene la idea de no perder la identidad, lo que somos en la raíz. Recordar cómo Jacques Delors ponía en guardia a Europa frente a la mendicidad ante EE.UU y el Japón. No perder esa identidad europea como tampoco la de los pueblos que la conforman y conformarán en el futuro. Los cambios revolucionarios y bruscos se llevan por delante viejas tradiciones, viejos idiomas, viejos principios, no se puede generalizar ni maltratar el pasado. Tenemos un pasado que habrá que respetar y armonizar, no son prejuicios ni abusos, hay que distinguir y respetar el edificio y eliminar las zarzas.

La Bascongada fiel a la vocación europeísta de su fundador ha seguido a lo largo de su trayectoria con verdadero interés todo lo concerniente a nuestra Europa, porque somos conscientes, hoy como en siglo XVIII, que Europa aparece como uno de los posibles remedios de nuestra crisis. Creemos que hemos de mirar mucho más a Europa.

Como he señalado, en diciembre de 1985, vísperas del ingreso de España en la Comunidad Europea la Bascongada reflexionó, al más alto nivel institucional, siendo Lehendakari don José Antonio Ardanza, sobre la proyección europea de Euskal Herria y de la Bascongada. Algunas de aquellas reflexiones que se hicieron con el espíritu que escribió el filósofo danés Kierkegaard: “*vivimos nuestra vida hacia delante, pero la comprendemos hacia atrás*”, han quedado ya recogidas en mis palabras precedentes. Diez años después, octubre de 1996, la Bascongada vuelve a retomar sus raíces europeas con la celebración de su V seminario: “La Real Sociedad Bascongada de los Amigos del País y Europa”, profundizando acerca de la relación de la RSBAP con el mundo ilustrado europeo del setecientos, en el orden cultural, social, con especial énfasis en los avances técnicos e industriales, que se explica por el pragmatismo del vasco Peñaflorida -el homo faber de la Península, en expresión de Caro Baroja-, y la necesidad de desarrollar el País Vasco. En diciembre de 2000 la Bascongada tuvo otro acercamiento a Europa, el I Seminario Peñaflorida, en Toulouse. Se volvió al origen europeísta de Peñaflorida, al lugar donde conoció y se formó en las corrientes ilustradas francesas. Al comenzar el siglo XXI, el proceso de creación de una Europa unida se encuentra ante grandes retos y dificultades: la ampliación hacia los países del Este y la reforma de la estructura interna de las instituciones, el proceso de integración de los Estados Nación y también de las regiones que conforman la UE. Cuando se creó la Comunidad Europea las regiones no fueron tenidas en cuenta. Pero, poco a poco, han surgido en su escena unas fuerzas de carácter antropológico y cultural, unas aspiraciones políticas descentralizadoras que pusieron en evidencia el factor regional. Maastricht mostró con claridad esta cuestión. Esa integración de las regiones de Europa, la reforma de sus instituciones, las competencias y su reparto, las cargas, la solidaridad, constituyen un reto para la Comunidad Autónoma del País Vasco.

¿Se convertirá la UE en una federación, en una confederación o en algo nuevo?, ¿cómo se integrarán las regiones?. ¿Qué formas de participación, construcción e integración en Europa tendrán las regiones?. ¿La sociedad civil está al tanto, conoce claramente su devenir, los políticos le informan con veracidad o el pueblo vive al margen de esa construcción Europea?, ¿cómo repercutirá en su economía, qué aspectos positivos o negativos se vislumbran, en suma, qué política regional tendrá la UE?. Cuestiones que se plantean e interesan a Euskadi. España participa en la gestión de Europa pero se advierte, es patente, que las Comunidades Autónomas históricas, especialmente Cataluña y el País Vasco, encuentran dificultades en poder hacer escuchar su voz, especialmente cuando se debaten temas con competencias propias, no sólo financieras sino legislativas. La Bascongada ha podido comprobar esta afirmación en un reciente ciclo organizado por su Delegación en Corte -Madrid- acerca del “Papel de las regiones en Europa”, con intervenciones clarificadoras del Sr. Muñoa, Comisionado del Lehendakari del Gobierno Vasco para la acción exterior, y del Sr. Llimona, secretario de relaciones exteriores de la Generalitat de Cataluña.

Esta Bascongada consciente de la trascendencia de esta cuestión para Euskadi y fiel a su vocación europeísta inició en el año 2001 un ambicioso programa con el rótulo “Euskal Herria - El País Vasco ante los retos del III milenio: el reto de Europa”. Para ello se fijó en los Länder de Alemania como posibles socios de Euskadi e impulsó un vasto plan que estudiara las relaciones entre el País Vasco y los Länder. El propósito consistiría en conocer a fondo la experiencia alemana para extraer enseñanzas útiles para Euskadi: Comunicación entre regiones, compartir enseñanzas, informaciones buscar interlocutores... En cualquier caso parece necesario, urgente, que articule una fórmula de consenso para que el País Vasco se integre, como es debido, en esa Convención Europea. Por eso la Bascongada, foro de reflexión serena y sin carácter político alguno, quisiera ser útil al País en la mejor resolución de su integración o presencia en Europa. El inicio y presentación de esta campo de estudio principió en Bilbao, el 13 de mayo de 2001 con un discurso del Dr. R. Krämer ante la Real Sociedad y que tuvo el sugestivo título: “La Unión Europea, la Torre de Babel y los ingenieros alemanes”. Desde el punto de vista de Alemania - motor indiscutible de Europa y con peso cada vez más creciente - Krämer explicaba el diseño alemán de Europa y proponía una mayor comunicación entre regiones y estados, al mismo tiempo que una idea de Europa integradora, muy en la tradición de esta Bascongada. La relación con Babel Consult (Krämer) nos ha permitido seguir profundizando, con la aportación de nuevos estudios, ofrecidos de primera mano al Lehendakari, que han versado sobre: “Euskadi y los Länder Alemanes: relaciones presentes y posibilidades de desarrollo”, y “Después de Niza, la estrategia de los Länder alemanes en el proceso de reforma de la UE”. Esta Bascongada proseguirá con BabelConsult el estudio de temas europeos: Problemática ante la integración de los

Países del este de Europa; Explicación a la sociedad civil de Europa y sus repercusiones, Relación con Berlín y la Universidades alemanas; Difusión de la cultura vasca en Berlín.

La pregunta final es ¿qué Europa queremos?. Termino recordando a R. Schumann, padre de Europa, y hago más las palabras del Cardenal, jesuita Martini: *“Europa deberá estar construida con hombres y mujeres con virtudes fundamentales: honestidad intelectual, esto es la seriedad impuesta por la verdad, en palabras de Guardini. Conocer el fondo de las cosas en la verdad, en el lenguaje político, en la ciencia, etc. Coraje más allá de todo límite, coraje que suponga un camino a la reconciliación y al diálogo serio, no basado en el miedo ni en el terror, sino en lucha contra el caos moral y, por fin, la libertad interior, rompiendo las cadenas de la violencia en todas sus formas, educando al hombre a ser señor de su ser”*.



**JOSÉ MARÍA IRUARRIZAGA**

Diputado Foral de Hacienda y Finanzas.  
Diputación Foral de Bizkaia

Quisiera que mis primeras palabras fueran para comunicarles que el Diputado General de Bizkaia, José Luis Bilbao, lamenta sinceramente no haber podido acudir a este encuentro tan especial para Uds. pero un compromiso ineludible lo ha hecho imposible.

De todos modos, me ha trasladado que en su nombre, y en el de la Institución que él preside, les dé la bienvenida y les desee que estas jornadas sobre “Europa ante su futuro”, la que debemos construir entre todos y todas, transcurran satisfactoriamente y sirvan para buscar un mayor punto de encuentro entre todos - vizcaínos, vascos, y europeos en general -. Que sirvan para poder construir una nueva Europa desde el trabajo bien hecho y la experiencia que da el haber sido, como Euskadi, uno de los pioneros en la construcción de esa Europa sin fronteras en la que quepamos todos y en la que todos trabajemos para conseguir lo mejor para nuestros territorios sin olvidar que la diversidad sociocultural y la unión de todos los pueblos es la base de una convivencia fructífera y enriquecedora.

Además de rubricar las palabras del Diputado General, quisiera mostrar mi agradecimiento a los organizadores de esta Jornada, el Consejo Vasco del Movimiento Europeo, que lleva más de cinco décadas participando en el *Movimiento Europeo Internacional* y

con unos objetivos claros, que creo compartimos todos, de promoción de la identidad europea, de sensibilización de la sociedad vasca respecto a los avances que se producen en la construcción europea, de información y divulgación de las actuaciones que se realizan a nivel comunitario, de participación en los programas del Movimiento Europeo Internacional y en acciones impulsadas desde las instituciones europeas. En definitiva, integrar las inquietudes europeístas en la sociedad vasca y ser un instrumento positivo de acción en favor de la profundización del proyecto de construcción europea.

Del mismo modo, deseo mostrar mi gratitud a todos los asistentes por haber elegido Bilbao, la capital de nuestro Territorio Histórico, como sede de estas Jornadas para conocer la visión que desde Euskadi tenemos sobre la Europa que estamos construyendo, una nueva y más moderna Europa, como Bilbao, como Bizkaia, como Euskadi, verdaderos protagonistas de una de las mayores transformaciones urbanísticas, culturales y socioeconómicas de toda Europa. Confío en que se sientan como en su casa.

Por último, y si me lo permiten agradecer a la Vicelehendakari del Gobierno Vasco, Idoia Zenarruzabeitia su presencia en este acto.

Vicelehendakari, para mí que he compartido con Ud. más de siete años de trabajo diario en el Gobierno Vasco, es un verdadero honor estar hoy aquí, en esta nueva responsabilidad que me ocupa como Diputado Foral de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Bizkaia.

## **APERTURA**

**IDOIA ZENARRUZABEITIA**

Vicelehendakari y Consejera de Hacienda y Administración Pública.  
Gobierno Vasco.

En primer lugar, quiero agradecer a los organizadores de esta Jornada, a los responsables del Consejo Vasco del Movimiento Europeo, la invitación que amablemente me han cursado para participar hoy aquí junto a todos Uds. en este acto de apertura de la misma.

Y, en segundo término, si me lo permiten, deseo, en nombre del Gobierno al que me honro en representar, darles la bienvenida a este nuestro pequeño País, en especial a quienes nos visitan de fuera de Euskadi. Sólo espero que su estancia entre nosotros les resulte agradable y provechosa.

Hablar hoy del futuro de Europa, de su futuro más inmediato pero que, sin duda, va a tener repercusiones a medio y largo plazo, supone hablar de dos hitos cruciales, claves, que están a la vuelta de la esquina: la inminente ampliación de la Unión por la incorporación de diez nuevos Estados miembros, y la también próxima aprobación del proyecto de Constitución Europea.

Respecto al primero de tales hitos, quiero esbozar un par de apuntes relativos, por un lado, a su significación política más profunda, y, por otro, a su repercusión económica.

En cuanto a la dimensión política de la ampliación, considero que nos hallamos ante una verdadera oportunidad histórica pues se trata de afrontar la integración en la Unión Europea de países que al menos durante el último medio siglo han vivido en una cultura política que poco o nada tiene que ver con la tradición de lo que hasta hace pocos años llamábamos Europa Occidental.

En este sentido, y analizada la cuestión en perspectiva histórica, hay que decir con toda claridad que se nos brinda la ocasión de reconvertir en un espacio de estabilidad y convivencia políticas un Continente que a lo largo de la mayor parte de su Historia ha estado permanentemente rasgado por tensiones y conflictos que demasiadas veces han llegado a plantearse en sus términos más extremos.

Por otra parte, desde una vertiente más estrictamente económica, nos disponemos a encarar un proceso cuyas repercusiones a día de hoy resultan difíciles de evaluar, un proceso que, a buen seguro, implicará luces y sombras, pero que, estoy convencida de ello, conllevará también grandes potencialidades para nuestra economía, en general, y para nuestra industria en particular, que sabremos aprovechar, tal y como lo demuestra la experiencia más reciente tras nuestra incorporación a la ya antigua Comunidad Económica Europea.

En lo tocante a la también cercana y previsible entrada en vigor de la Constitución Europea, si bien es cierto que algunas de las reivindicaciones de las Regiones han sido atendidas por la Convención, como la nueva definición del principio de subsidiariedad, o el control de la aplicación del mismo por parte del Comité de Regiones por medio del acceso de éste al Tribunal de Justicia europeo, no es menos cierto que el actual proyecto constitucional peca de una notable, si me permiten la expresión, *ceguera regional*.

No me referiré ya al hecho de que los representantes del Comité de Regiones no hayan participado en los trabajos de la Convención como miembros de pleno derecho –dato que nos da una idea cabal de hasta qué punto puede haber llegado esa aludida *ceguera*–, sino a la constatación, a mi juicio más preocupante, de que en la futura Constitución no se haya reconocido de manera expresa la *dimensión regional* de la Unión.

Algo que, a nuestro modo de ver, no puede ser fácilmente entendido, máxime si reparamos en que el vigente Tratado de Niza, aunque circunscribiéndose a la regulación de la



atribución competencial en materia de cultura, realiza una referencia específica en cuanto a que la actuación de la Unión en dicho ámbito deberá llevarse a cabo “*dentro del respeto de su diversidad nacional y regional*” (artículo 151.1).

No puede concebirse de otra forma.

Una Europa multicultural no puede soslayar el hecho de la existencia de culturas y lenguas minoritarias, como es el caso de la cultura vasca y del euskera. No puede rehuir su amparo y fomento si no quiere caer en la pérdida de sus propios valores culturales.

Sin embargo, como acabo de indicar, desde nuestra perspectiva la *dimensión regional* de la Unión Europea trasciende el hecho lingüístico o cultural, con ser éste importante.

Esto es, la construcción de Europa tampoco podrá llevarse a cabo satisfactoriamente al margen de la existencia de especificidades regionales, como la que constituye, sin irnos tampoco más lejos, el Concierto Económico entre Euskadi y España, en tanto que se configura como un sistema fiscal de carácter general.

Un ejemplo palmario de la necesidad de ese reconocimiento constitucional expreso del *hecho regional* europeo al que me he referido con anterioridad.

En cualquier caso, pienso también que resulta positiva la evidencia de que la definición de la cuestión tiene establecidos ya sus propios términos.

Quiero decir que, más pronto que tarde, la construcción de la Unión va a tener que afrontar problemas como:

- La afeción de las decisiones Comunitarias al haber competencial y a las políticas públicas de las Regiones con potestades legislativas propias.
- La delimitación competencial entre los diversos ámbitos político-administrativos.
- El alcance y aplicación del principio de subsidiariedad.
- La cooperación interregional y transfronteriza.
- La presencia directa de las Regiones en las Instituciones de la Unión.
- Su legitimación activa para actuar ante el Tribunal de Justicia Europeo.
- El papel de los Parlamentos Regionales.
- Las circunscripciones electorales para la elección del Parlamento Europeo.
- Etcétera.

Son cuestiones que nos interpelan a todos, a la Unión, a sus Estados miembros, y a las Regiones europeas, acerca del modelo de Europa que queremos.

En este punto, y sin pretender por mi parte predeterminar axiomas cerrados, sí me atrevo a avanzar una línea de respuesta a las citadas interpelaciones.

Se trataría, a mi entender, de alcanzar una fórmula de participación en los foros y asuntos Comunitarios mediante el reconocimiento de un status especial para las Regiones con poderes legislativos de modo que cuando menos:

- Se articularan mecanismos de participación y consulta con la Comisión ante las iniciativas y decisiones de ésta que afectaran a materias de competencia regional.
- Se posibilitara su participación directa en las Instituciones europeas.
- Se hallaran legitimadas para, en la defensa de sus intereses, emprender acciones ante el Tribunal de Justicia europeo.
- Se extendieran a los Parlamentos Regionales, asimismo, las propuestas para reforzar el papel de los Parlamentos estatales en la construcción de Europa.
- Se considerara su distribución territorial en la delimitación de las circunscripciones electorales para la elección del Parlamento Europeo.

Soy consciente de que tal modelo sólo es posible a partir de la modificación en la concepción de los actuales Estados que conforman Europa.

Pero el movimiento no debe venir única y exclusivamente desde abajo, desde las Regiones. Es preciso que también prenda arriba, en el Parlamento Europeo, desde la nueva Constitución europea.

No podemos querer definir con éxito un proceso y una estructura de integración social y económica del siglo XXI partiendo de premisas de orden jurídico, político y administrativo del siglo XIX.

Insisto, todos y cada uno los que nos sentimos y nos queremos sentir agentes activos en la construcción de Europa estamos llamados a promover y participar de la remoción de determinadas concepciones ya caducas: las Regiones, los Estados, y la Unión.

Desde ahí vendrá dada, precisamente, la identificación entre la ciudadanía y la institucionalización europea. Desde ahí, el respeto, el entendimiento y la solidaridad. La

voluntad de compartir y cooperar, que son los verbos en los que se va a conjugar el futuro.

Porque es responsabilidad de todos lograr fórmulas imaginativas de relación política que, además de dar pleno sentido y estabilidad al proyecto europeo, propicien la convivencia incluyente de todas las opiniones y aspiraciones democráticas.

Una convivencia cimentada, en suma, en la voluntad y el compromiso positivo entre las ciudadanías y los pueblos.



**CONFERENCIA INAUGURAL:**

**PERSPECTIVAS EN LA CIG PARA EL PROYECTO CONSTITUCIONAL  
DE LA CONVENCION**

**JOSÉ MARÍA GIL-ROBLES**

Presidente del MEI. Europarlamentario del PP

Muchas gracias querido tocayo. Mis saludos a las excelentísimas autoridades, al Presidente de la RSBAP, a los amigos del Movimiento Europeo y a los que no lo son también. Hay un dato, que debido a tu laudable rapidez no has podido citar, y es que yo estu-  
dié dos años en Deusto. Empecé mi carrera de Derecho en Deusto. Entonces pude perci-  
bir directamente, después de 17 años en Portugal, como se vivía la diversidad cultural en  
dos extremos de la península, de esta parte de la Unión Europea en la que vivimos.  
Naturalmente viniendo de una familia castellana, ésa era otra diversidad más. Desde el  
principio fui muy consciente de esa diversidad, de ser europeos, de que existía nuestro  
continente y en el mismo Deusto traté de iniciar con algunos compañeros la preocupa-  
ción por la unidad de Europa. Por cierto, que ese lema “Unidad en la diversidad” es un  
lema de jóvenes, es decir que no se llegó a él por casualidad. Siendo yo Presidente del  
Parlamento europeo, vino a verme el periódico de mayor difusión en Francia, que no es  
uno de los que conocemos sino que es un periódico del oeste de Francia, que quiso lan-  
zar y lanzó una encuesta entre los jóvenes europeos (mejor dicho un concurso) sobre cuál  
sería el lema para Europa y al final, si yo no estoy equivocado, fue un colegio de  
Luxemburgo el que propuso lo de la “Unidad en la diversidad”. Quizás viniendo de  
Luxemburgo podría parecer raro eso de la unidad en la diversidad, pero si hay un país que  
sea el crisol europeo, ése puede ser Luxemburgo. Pues ellos percibían perfectamente que

ésa era la esencia de Europa, la unidad en la diversidad. Y esto al final ha llegado a la Constitución europea. De este modo podemos tener la esperanza, los que ya tenemos más bien muchos años en la tarea de integración europea, de que los jóvenes europeos son muy conscientes de que necesitan las dos cosas: La unidad del continente y la diversidad en su interior en la distinta manera de concebir la unidad europea.

Estamos en un momento en que probablemente vamos a tener una Constitución a final de año. Lo que no fue posible en el 48 y lo que el movimiento europeo internacional lanzó en su segundo Congreso de La Haya en 1998. Como tú muy bien recordabas, la necesidad de una Constitución ha llegado a ese momento de madurez que ocurre de vez en cuando en las sociedades donde una necesidad política adquiere una conciencia amplia en el seno de la sociedad, hasta tal punto que al empezar en la Convención con la tarea de la Constitución, nadie pensaba que sería fácil el dar al texto el nombre de Constitución y, sin embargo, a través de la propia presión de la opinión pública europea se llegó a ver que esto era incuestionable. Hoy no se pone en discusión que lo que salga de la Conferencia Intergubernamental será un Tratado estableciendo la Constitución Europea por primera vez. Y esto que puede parecer un nominalismo, una cuestión de nombre, no es un nominalismo para muchos países europeos. Decir que habrá una Constitución europea significa sencilla y llanamente que en cada uno de los 25 países, (que serán 27 dentro de 2 años) habrá dos normas supremas, dos constituciones cada una suprema en su espacio, lo cual significa que será mucho más difícil sacralizar una Constitución, convertirla en una norma por encima de todas las normas, sencillamente no será posible. Eso sería la eliminación del concepto de soberanía tal como nació con *“el poder absoluto y perpetuo de una república”*, dentro de una comunidad. Porque si hay dos poderes, ninguno de los dos es perpetuo y absoluto. Lo que consagramos formalmente con esta Constitución es que en Europa no hay monosoberanías, sino soberanías plurales y compartidas dentro de cada una de las naciones y en muchas de ellas, concretamente en seis (porque de las 25 sólo seis tienen estructuras complejas dentro de ellas), también hay un reparto de soberanía entre las entidades integrantes, ya se llamen Länder, Comunidades Autónomas o Regiones, y el Estado central.

Naturalmente que esto va a ser una revolución conceptual y lo será también porque a muchos países de Europa, a los cuales se les vendió la incorporación a la Unión como la simple incorporación a un mercado, el hecho de que ahora aparezca una Constitución significa que hay que terminar con el discurso de la dimensión puramente económica. El que haya una Constitución, es añadir una dimensión política de una manera clara y expresa. Quiere decir que las cosas están maduras para la unidad política de Europa, para que se haga patente y se haga clara. Y eso va a pasar dentro de tres meses muy probablemente.

Se me ha pedido que hable de las perspectivas del trabajo de la Conferencia Intergubernamental. Me gustaría aclarar algunas cosas que no siempre quedan claras por parte de los medios de comunicación. La primera en la Conferencia Intergubernamental, aunque haya habido posiciones de reforma de muchos países (unas 132 páginas, alrededor de 70 propuestas de reforma) éstas se refieren al 5%, es decir, el trabajo de la Convención está confirmado en el 95%. Es un 5% el que se pone en discusión de toda una Constitución. Sólo el 5% y específicamente en la materia institucional. Es posible que haya ajustes técnicos en la parte tercera, que es la parte propiamente menos constitucional porque es la parte de las políticas, pero que no se ha querido tocar porque es el fruto de 50 años de negociación, que no se puede volver a poner sobre la mesa. Pero de las otras dos partes de la Constitución, las propiamente constitucionales, sólo se va a tocar una pequeña parte de la parte primera (los derechos fundamentales quedan tal cual) y quizá en la parte cuarta, el tema de la revisión nada más. De todos estos puntos, básicamente sólo hay tres o cuatro que tengan verdadera entidad política.

No lo tiene en este momento el tema al que la Vicelehdakari se ha referido de la situación de las regiones en Europa. Y no lo tiene por dos razones: una teórica y otra práctica. Una razón teórica es que sencillamente el principio de subsidiariedad lleva a resolver este problema a nivel del ordenamiento constitucional de cada uno de los estados miembros, no a resolverlo a nivel europeo. Y una práctica, y es que hay situaciones tan enormemente diversas como la del País Vasco por un lado, con su autonomía fiscal por otro, que es casi, si podemos emplear la palabra, soberanía fiscal y la situación de Portugal por otro, donde por referéndum los portugueses han decidido que no querían regiones de ninguna clase, que querían ser un estado centralizado. Naturalmente armonizar, unas posiciones tan tremendamente diversas, sería prácticamente imposible en la actual situación europea. Sería imposible y sería malo para los países que tenemos un principio de autonomía importante, porque al final sería resolver un problema en el que 19 están en una situación unitaria y, cuando entren los nuevos 21 de los 27 y de ellos sólo seis países tienen una situación de estado de soberanía compartida, si es que se puede hablar así de Italia y Gran Bretaña, donde es extremadamente relativo lo que han descentralizado o repartido el poder del estado. Y naturalmente, esa minoría es muy difícil que consiga llevar al conjunto una posición diversa. Este es un hecho real del que hay que partir, porque los hechos son difíciles de obviar en esta Europa que a veces conocemos mal o conocemos poco. Y por eso en los múltiples debates que tuvimos en la comisión constitucional del Parlamento Europeo y ahora mismo en el informe que preparamos el profesor Tsatsos y yo sobre la convención, pues realmente el tema regional no prosperó. Yo diría que quedó prácticamente liquidado el día que en debate con nuestros amigos alemanes, Iñigo Méndez de Vigo y yo les preguntamos: ¿Al final vosotros qué queréis? ¿Que los problemas entre los Länder y la Federación los resuelvan el Tribunal Europeo

o el Tribunal Constitucional alemán? Y todos dijeron que querían que los resolviera el Tribunal Constitucional alemán y por tanto no querían que se abriese la posibilidad de que un debate sobre una cuestión concreta lo resolviese el Tribunal de Luxemburgo.

Las que sí están de actualidad son dos cuestiones:

La primera es que el Proyecto de Constitución ha establecido para la Comisión un sistema bastante disparatado. ¿Por qué es bastante disparatado? Los franceses siempre han querido convertir la Comisión en un Secretariado del Consejo con nuevos miembros, y los demás no se dejan; entonces la Convención llegó a un sistema híbrido que era que habría un comisario por país, pero sólo la mitad votarán. Claro, cualquiera que piense que un día se pueda llegar a fijar una política, a definir una política agrícola para Europa, y el Comisario español esté sentado detrás, o el Comisario francés esté sentado detrás, o el Comisario inglés, o el alemán, o el italiano, o el polaco, estén sentados detrás y no voten ¿Cómo va a ser aceptada esa política?, ¿cómo se puede llegar a una decisión política si la mitad de los comisarios de grandes y de pequeños, de todos no votan?. Eso realmente no es factible. Incluso sospecho (pero probablemente es malevolencia mía) que se ha metido en el proyecto así para dar al final un triunfo a cada uno; es decir, al final todos los pequeños saldrán diciendo que han conseguido que su comisario siempre vote (algo hay que darle a la gente para conseguir un acuerdo al final) porque el sistema propuesto es disparatado. Pensar que si hay una buena Comisaria como Loyola de Palacio, y si estuviese en vigor ese sistema, en la siguiente renovación de la Comisión, seguramente no estaría; porque si es buena, tiene peso y tiene influencia, la siguiente vez pasa a ser de segunda, y ¿quién quiere volver a pasar a ser Comisario de segunda después de haber sido Comisario de primera? Ninguno. Por tanto, en ese tema podemos tener una razonable seguridad de que se corregirá, y que con esa corrección se dará satisfacción a muchos, ya que una de las cosas recomendables en toda la Conferencia Intergubernamental ha sido hacer un cambio pequeño pero que a muchos les deje contentos.

La segunda cuestión es la del sistema de voto en el Consejo. La solución propuesta por la Convención perjudica sensiblemente a España y Polonia, que perderían parte del poder que tienen según el vigente Tratado de Niza; hay que buscar una solución que obtenga el consenso de todos y hay varias posibles: una sería recuperar el segundo comisario (a lo mejor los grandes tienen que tener dos y tampoco es muy lógico que todos tengan uno); otra sería recuperar esos dos países lo que perdieron en escaños del Parlamento europeo en Niza a cambio de conseguir una mejor posición en el Consejo. Al final se acabará dando una solución que posiblemente incluso podría ya estar pactada en sus principios, pero podemos tener la seguridad de que no se escenificará hasta la última hora del último día, porque también en este aspecto todos tienen que salir vencedores, es decir, ni



vencedores no vencidos. Cada uno tiene que poder vender en su país que ha conseguido resolver el problema que, según ha venido explicando, es esencial para su país.

No olvidemos que probablemente ésta será la primera vez que en muchos países una reforma tan importante como ésta será sometida a referéndum, entre ellos en el nuestro. Habrá que consultar a los ciudadanos, y no está mal que se les consulte, si la ordenación de su futuro en Europa les satisface o les deja de satisfacer. Y naturalmente esa es uno de los factores que pasan en estas negociaciones. Por primera vez un país dice que no va a vetar. Ana Palacio ha dicho que nosotros no vetaremos. Eso es dejar en el armario el arma más poderosa que se tiene y creo que se dice sencillamente por la presión de la opinión pública. La conciencia de que hace falta una Constitución europea es tan importante que nadie puede pagar el precio de vetar. Por lo tanto, al final no se vetará, pero se llegará al último momento con unas negociaciones aparentemente sin salida pero que la tendrán. Estas paradojas son muy clásicas en la Unión Europea en este tipo de negociaciones y son difíciles de evitar.

Me había comprometido a hablar más o menos un cuarto de hora. Creo que estoy en el límite, y con ese atavismo que siempre tenemos los diputados al Parlamento Europeo de un tiempo muy tasado, tendría mala conciencia si siguiese después de haber dicho esto, que creo que es lo esencial de las perspectivas. Pienso que tendremos Constitución, que esta Constitución es un gran avance en democracia, en eficacia y en transparencia. Me remito al informe del Parlamento Europeo y a los propios pronunciamientos del Movimiento Europeo sobre esta materia. Todo lo que sea aumentar en democracia, en transparencia y en eficacia, llevará a que los ciudadanos se sientan más cómodos y puedan expresar lo que les sale del alma, sea más unidad, más diversidad o bien las dos cosas al mismo tiempo, que es lo que a mí me gustaría. Con eso daremos un salto en ese avance a pasitos de la unidad europea; esta vez no va a ser un pasito, va a ser un paso extremadamente importante y lo que a mí me satisface más, espero que sea un paso que los europeos aprueben con sus votos directamente.



## LA REFORMA INSTITUCIONAL Y EL NUEVO MODELO EUROPEO

PAZ ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA

Catedrática de Derecho Internacional Público  
Universidad de Oviedo

El Proyecto de Constitución Europea ha aportado nuevas propuestas en materia institucional, contribuyendo así al “proceso ininterrumpido de ingeniería institucional” que viene acompañando a los sucesivos avances en la integración europea. Es evidente que un texto con pretensiones constitucionales como el elaborado en el seno de la Convención tenía necesariamente que ocuparse del sistema institucional; al mismo tiempo, tampoco tiene que sorprender que este tema haya sido el que suscitó mayores controversias, hasta el punto de que las discrepancias llegaron a hacer temer por el éxito del empeño. El resultado finalmente alcanzado en el Proyecto contiene cambios relevantes respecto al sistema actual y precisamente por esta razón, los debates de la CIG 2003 giraron también primordialmente en torno a estas cuestiones<sup>1</sup>. El objeto del presente trabajo es estudiar la regulación del sistema institucional contenida en el Proyecto de Tratado por

---

<sup>1</sup> Así se puso de relieve a partir del calendario indicativo elaborado por la presidencia italiana y comunicado a todos los participantes con ocasión de la apertura de la CIG (*Vid.* CIG 5/03, de 6 octubre 2003 y *Bulletin Quotidien Europe*, N° 8555, de 3 octubre 2003, p. 3).

el que se instituye una Constitución para Europa, incorporando en el análisis los documentos elaborados al respecto para la Conferencia que terminó con el Consejo Europeo de Bruselas de 12-13 de diciembre de 2003, en el que precisamente el desacuerdo sobre algunos aspectos de la cuestión institucional provocó el fracaso de la adopción de la Constitución<sup>2</sup>.

### **1. El punto de partida para la consideración del sistema institucional por la Convención: de la Declaración de Niza sobre el futuro de la Unión a la Declaración de Laeken**

Como el Tratado de Niza aparentó cumplir el cometido de adaptar las instituciones para las ampliaciones, no debe extrañar que en la Declaración sobre el futuro de la Unión que lleva aneja no incluyera expresamente la cuestión institucional entre las enumeradas para formar parte del temario de la siguiente Conferencia Intergubernamental. Tan sólo la referencia a la necesidad de estudiar el papel de los parlamentos nacionales en la construcción europea podría, hipotéticamente, tener esta finalidad, en el caso de que se llegara a entender que la fórmula más adecuada fuera la de crear una nueva institución para posibilitar su participación. En cambio, la Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea, adoptada en el Consejo Europeo de diciembre de 2001 en el que se decidió la convocatoria de la Convención Europea, planteó múltiples interrogantes sobre las instituciones, algunas de ellas de gran calado.

El enfoque seguido por la Declaración de Laeken para abordar esta materia fue el ya habitual de señalar como objetivos el reforzamiento de la legitimidad democrática y la mejora de la eficacia. En efecto, bajo la rúbrica "*Más democracia, transparencia y eficiencia en la Unión Europea*", la Declaración afirma que "*La primera pregunta que hay que plantearse es la de cómo podemos aumentar la legitimidad democrática y la transparencia de las instituciones actuales*", lo que la lleva a cuestionar aspectos como el modo de designación del Presidente de la Comisión, el modo de elección de los diputados al PE o la conveniencia de distinguir entre las funciones legislativas y ejecutivas del Consejo; también, refiriéndose concretamente a la transparencia, la posibilidad de que sean públicas las sesiones del Consejo, al menos cuando actúa en su calidad de legisla-

---

<sup>2</sup> Sin perjuicio de las referencias a otros documentos que aparecerán más adelante, conviene señalar ya aquí que el Proyecto de Tratado fue objeto de una revisión por parte de un Grupo de expertos jurídicos de la CIG, presidido por J.C. Piris; el texto resultante se contiene en CIG 50/03 y 51/03, de 25 noviembre 2003 y constituyó uno de los puntos de referencia para los debates del Consejo Europeo de Bruselas.

dor. Más adelante, la Declaración se pregunta por “*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*”, inquiriendo al respecto por ejemplo sobre si es preciso que se adopten más decisiones por mayoría cualificada o si se puede mantener la rotación semestral de la Presidencia de la Unión así como sobre qué ocurrirá en el futuro con las formaciones del Consejo y cómo reforzar la sinergia entre el Alto Representante para la PESC y el Comisario competente en estas cuestiones.

De esta manera, por medio de esta Declaración, el sistema institucional de la Unión Europea pasó a formar parte también del temario de la Convención. En este sentido, por la entidad de las cuestiones planteadas, Laeken supuso un salto cualitativo importante en lo que se refiere a los cambios institucionales apuntados, al menos como posibilidad, y explicitó algunos de los puntos principales en torno a los cuales giró después el debate en la Convención.

## **2. La reforma institucional en los trabajos de la Convención: aspectos generales**

### A) Un procedimiento singular

Desde el punto de vista procedimental, la cuestión institucional tuvo un tratamiento singular en el seno de la Convención. A diferencia de otras materias, no se constituyó ningún grupo de trabajo sobre el tema y éste no se empezó a abordar hasta enero de 2003<sup>3</sup>, cuando la mayoría de los Grupos habían rendido ya sus informes finales. No es de extrañar por ello que esta parte del Proyecto de Tratado haya permanecido abierta hasta los momentos finales de los trabajos de la Convención. Por otro lado, el Praesidium tuvo un protagonismo especial en la redacción de las sucesivas versiones, lo que se debió no sólo al hecho de que el método de trabajo fue distinto sino también a que el enfrentamiento de las posiciones obligó a ese órgano y sobre todo al Presidente de la Convención a emplearse a fondo en la búsqueda de soluciones que pudieran ser aceptadas por todos o por casi todos.

En cambio, el tema que nos ocupa compartió con los demás que han sido objeto de la Convención la característica de haber provocado la presentación de numerosas contribuciones por parte de los convencionales, bien sobre aspectos específicos del sistema ins-

---

<sup>3</sup> La primera sesión plenaria sobre instituciones tuvo lugar los días 20 y 21 de enero de 2003.

titucional<sup>4</sup>, bien aportando una visión de conjunto del mismo<sup>5</sup>. Su elevado número y la variedad de contenidos pone de relieve que el sistema institucional de la Unión Europea es capaz de inspirar las soluciones más dispares y los matices más diversos. En este trabajo integraremos en el análisis solamente aquellas propuestas que en nuestra opinión incidieron de manera sustancial en el debate, polarizando en cierto modo las posiciones, por recoger modelos institucionales de distinto signo. Se trata de la de los pequeños y medianos Estados, la propuesta franco-alemana y la hispano-británica.

## B) Las propuestas más relevantes

La posición de los Estados pequeños y medianos, miembros o candidatos presentes en la Convención, estuvo liderada por los países del Benelux y básicamente se sintetiza,

- 
- 4 Cabe citar las siguientes contribuciones: P. Lequiller, "Un Presidente para Europa" (CONV 320/02, de 7 octubre 2002); A. Lamassoure, "La reforma del Parlamento Europeo" (CONV 453/02, de 11 diciembre 2002); E. Paciotti, "Sobre la Presidencia de la Unión Europea y de sus instituciones" (CONV 486/03, de 15 enero 2003); J. Zieleniec, "La cuestión de la Presidencia de la Unión Europea" (CONV 492/03, de 17 enero 2003); D. Roche, "Nombramiento del Presidente de la Comisión: funciones de un colegio electoral" (CONV 496/03, de 20 enero 2003); O. Duhamel, "Designación del Presidente de la Comisión" (CONV 506/03, de 23 enero 2003); J. Söderman, "Funcionamiento de las instituciones" (CONV 505/03), de 23 enero 2003); P. Balázs, "Propuesta para una Presidencia rotatoria del Consejo 'con tracción en las cuatro ruedas'" (CONV 522/03, de 31 enero 2003); G. de Vries y D. de Villepin, "El refuerzo del papel de la Comisión" (CONV 664/03, de 2 abril 2003); K. de Gucht, "La Comisión Europea: ¿A punto de desaparecer?" (CONV 705/03, de 28 abril 2003); G. Cisneros Laborda, "El reparto de escaños en el Parlamento Europeo y la ponderación de votos en el Consejo" (CONV 757/03, de 22 mayo 2003).
- 5 A. Lamassoure, "Nuevas instituciones para una nueva Europa" (CONV 452/02, de 11 diciembre 2002); J. Kohout, "Documento oficioso sobre la reforma de las instituciones de la UE" (CONV 485/03, de 15 enero 2003); A. Severin, "La reforma institucional" (CONV 488/03, de 16 enero 2003); D. Valtchev, "Contribución al debate de la Convención sobre el funcionamiento de las instituciones" (CONV 493/03, de 17 enero 2003); A. Lamassoure, "El equilibrio de las instituciones" (CONV 507/03, de 23 enero 2003); A. Duff y otros, "Elementos clave de una reforma institucional" (CONV 487/1/03 Rev 1, de 28 enero 2003); L. Dini y M. Follini, "El funcionamiento de las instituciones" (CONV 538/03, de 5 febrero 2003); J. Wuermeling, "Propuestas concretas relativas a la arquitectura institucional" (CONV 549/03, de 12 febrero 2003); K. Kiljunen y otros, "Premisas y principios de la reforma institucional de la UE" (CONV 590/03, de 28 febrero 2003); R. Martikonis, "Posición del Gobierno de Lituania sobre la reforma institucional de la UE" (CONV 589/03, de 28 febrero 2003); P. Serracino-Inglott y J. Inguanez, "Propuesta sobre la reforma institucional" (CONV 680/03, de 11 abril 2003); Conde de Stockton, "Reforma del marco institucional" (CONV 604/03, de 10 marzo 2003); P. de Rossa, "Las instituciones de la Unión" (CONV 697/03, de 24 abril 2003); V. Povilas Andriukaitis, "La arquitectura institucional de la UE" (CONV 719/03, de 7 mayo 2003); A. Athanasiu, "El funcionamiento de las instituciones europeas" (CONV 737/03, de 13 mayo 2003); Lord Tomlinson y Lord Macleannan, "Informe del Comité restringido sobre la Unión Europea de la Cámara de los Lores: 'El futuro de Europa': Tratado Constitucional – Proyecto de artículos sobre las instituciones" (CONV 740/03, de 15 mayo 2003); J. Cushnahan, "Proyecto de Constitución del Praesidium" (CONV 790/03, de 4 junio 2003).

de un lado, en la defensa de un reforzamiento del papel de la Comisión como institución garante del interés común mediante la elección de su presidente por el PE, de la extensión del método comunitario en la función legislativa y de la profundización en las competencias ejecutivas de la Comisión y, de otro lado, en la invocación del principio de igualdad de trato entre todos los Estados miembros que en su opinión exigía el mantenimiento del sistema de rotación en las presidencias del Consejo Europeo y del Consejo y de un comisario por cada Estado miembro<sup>6</sup>.

Por su parte, Francia y Alemania presentaron una contribución caracterizada por proponer una presidencia bicéfala para la Unión, consistente en un presidente estable y a tiempo completo para el Consejo Europeo y un presidente de la Comisión elegido por el PE y aprobado por el Consejo Europeo. En cuanto a las presidencias del Consejo, sugerían establecer un sistema plural en el que el de asuntos generales estaría presidido por el Secretario General del Consejo, el de relaciones exteriores por el Ministro de Asuntos Exteriores, los consejos Ecofin, Eurogrupo y JAI elegirían a sus presidentes por dos años entre los miembros del Consejo y la presidencia de los demás consejos sectoriales se organizaría mediante rotación igualitaria<sup>7</sup>.

Finalmente, la propuesta del Reino Unido y España se centraba en el establecimiento de un Presidente para el Consejo Europeo con dedicación exclusiva y mandato de 4 años que tendría fuertes competencias de organización e impulso no sólo de ese órgano sino también del Consejo; además, proponían instaurar un sistema de presidencias colectivas para los Consejos, formadas por equipos de Estados durante 2 años, con excepción del de asuntos generales, que tendría a su frente al presidente del Consejo Europeo, y del de relaciones exteriores, del que se ocuparía el Alto Representante para la PESC<sup>8</sup>.

De esta forma, mientras que la posición franco-alemana ofrecía un carácter mixto que permitía evolucionar tanto hacia un grado mayor de integración como hacia una

---

6 Vid. "Memorando Benelux: un marco institucional equilibrado para la Unión ampliada, más eficiente y transparente", CONV 457/02, de 11 diciembre 2002 (la cita está en p. 5). Otras contribuciones en las que se defienden las posiciones de los Estados y candidatos pequeños y medianos son: "Premisas y principios de la reforma institucional de la UE", CONV 590/03, de 28 febrero 2003 y "Reformar las instituciones: principios y premisas", CONV 646/03, de 28 marzo 2003; en ambas se apoya el sistema de rotación en las presidencias, el principio de igualdad y el reforzamiento de la Comisión.

7 "Contribución francoalemana a la Convención Europea sobre la arquitectura institucional de la Unión", CONV 489/03, de 16 enero 2003.

8 CONV 591/03, de 28 febrero 2003. Vid. también *Bulletin Quotidien Europe* N° 8412, de 4 marzo 2003, p. 5.

mayor intergubernamentalidad<sup>9</sup> no cabe duda de que la hispano-británica estaba impregnada de un incorregible sesgo intergubernamental, sin paliativos<sup>10</sup>.

A las tres posiciones hasta aquí apuntadas, hay que añadir la de la Comisión, defendida tanto a través de sus contribuciones oficiales como mediante el Proyecto Penélope, auspiciado por el Presidente Prodi<sup>11</sup>. Desde la comprensible perspectiva de la defensa del método comunitario y, al mismo tiempo, de sus propias prerrogativas, la Comisión auspiciaba la confirmación del poder legislativo del PE mediante la generalización del procedimiento de codecisión, el cambio en el sistema de la mayoría cualificada para pasar a la doble mayoría simple, el mantenimiento de las previsiones de Niza respecto a la composición de la Comisión, la elección de su presidente por el PE con aprobación del Consejo Europeo, el reforzamiento de sus competencias de ejecución y el mantenimiento de la rotación en las presidencias del Consejo Europeo y del Consejo.

#### C) El iter de la elaboración del Título IV de la Parte I del Proyecto de Tratado

El Anteproyecto de Tratado Constitucional presentado por el Presidente de la Convención en la sesión plenaria del 28 de octubre de 2002<sup>12</sup> incluyó la rúbrica “*De las Instituciones de la Unión*” en el Título IV de la Parte I del entonces esqueleto de Tratado, ubicación que se mantendrá hasta el final. En ese texto, se preveía el desarrollo del citado Título mediante 13 artículos (arts. 14 a 23). Pese a la advertencia que antecedió al Anteproyecto, según la cual la inclusión de determinados artículos no pretendía condicionar el resultado de los debates de la Convención, lo cierto es que el texto marcó algunas pautas que -vistas desde el resultado final- después se revelaron de importancia, en el

9 R. Dehousse, A. Maurer, J. Nestor, J.-L. Quermonne, J. Schild, *La nouvelle architecture institutionnelle de l'Union Européenne: une troisième voie franco-allemande?*, Groupement d'études et de recherches Notre Europe, Études et Recherches n° 23, abril 2003.

10 G. Grevi, *Time for a Government of the Union*, The European Policy Centre, Working Paper, 10 April 2003, disponible en [http://www.theepc.net/europe/strand\\_one\\_detail.asp?STR\\_ID=REFID=1145&TWSEC=EPC%20Working%20Papers&TWDOS=](http://www.theepc.net/europe/strand_one_detail.asp?STR_ID=REFID=1145&TWSEC=EPC%20Working%20Papers&TWDOS=). Este autor califica a la propuesta hispano-británica como de “golpe de Estado institucional” (*ibid.*, pp. 40-42).

11 Comunicación de la Comisión, *Un proyecto para la Unión Europea*, COM (2002) 247 final, Bruselas, 22.5.2002; Comunicación de la Comisión sobre la arquitectura institucional, *Para la Unión Europea. Paz, Libertad, Solidaridad*, COM (2002) 728 final, Bruselas, 4.12.2002. Como es sabido, el Proyecto Penélope, presentado como documento de trabajo con la advertencia de que no representaba necesariamente los puntos de vista de la Comisión, provocó alguna controversia en el seno de ésta. Sobre este Proyecto puede verse F. Lamoureux, “La Constitution ‘Pénélope’: une refondation pour en finir avec les replâtrages”, *RMUE*, 2003, pp. 13 ss.

12 CONV 369/02.



sentido de que se mantuvieron en los desarrollos posteriores. En esta vía, cabe destacar la inclusión del Consejo Europeo dentro del Título (art. 15), lo que podía augurar su conversión en institución de la Unión; asimismo, la consagración del art. 15 bis a *“la duración del mandato y el modo de designación de la Presidencia del Consejo Europeo, su función y sus responsabilidades”* suponía en cierto modo orientar los debates hacia un cambio en el tratamiento del tema. Lo mismo cabía inferir del art. 17 bis, que se refería a *“la norma para la designación de la Presidencia del Consejo, su función y sus responsabilidades, así como la duración de su mandato”*, del art. 18, que dedicado a la Comisión apuntaba que *“En función de los futuros trabajos de la Convención, contemplaría, bien un Colegio restringido, o bien una Comisión más numerosa”* o del art. 18 bis, el cual planteaba de forma individualizada el modo de designación de la Presidencia de la Comisión. Sin embargo, no todos los enfoques del Anteproyecto en lo que respecta a las instituciones llegaron luego a buen puerto, como ocurrió con el Congreso de los Pueblos de Europa, contemplado allí en el art. 19, o con el Banco Central Europeo, que entonces aparecía entre las instituciones.

En la práctica, el debate de fondo sobre las instituciones y la elaboración de los textos correspondientes arranca con la presentación por parte del Presidente de la Convención de su propio proyecto sobre la cuestión, lo que hizo el 22 de abril de 2003. Sus propuestas se orientaban claramente hacia la potenciación de la intergubernamentalidad y, también, de la posición de los Estados grandes. En su esquema institucional se primaba al Consejo Europeo, que tendría a su frente a un presidente elegido por dos años y medio de entre personas con experiencia como jefes de gobierno, renovable una sola vez y estaría asistido por un directorio de 7 miembros en el que habría un vicepresidente elegido también de fuera del Consejo Europeo, un ministro de asuntos exteriores, dos miembros del Consejo Europeo y los presidentes de los Consejo Ecofin y JAI. Para el Consejo preveía 5 formaciones<sup>13</sup> y la toma de decisiones sería con carácter general por mayoría cualificada, la cual debería representar al menos los 2/3 de la población de la Unión. En cuanto a la Comisión, contemplaba una institución muy reducida, con un máximo de 13 miembros, que podrían contar con hasta 10 consejeros sin estatuto de comisario; en la visión de Giscard d’Estaing, la Comisión podría ser censurada tanto por el PE como por el Consejo Europeo.

---

<sup>13</sup> El Consejo de Asuntos Generales, que tendría a su frente al vicepresidente del Consejo Europeo, el Consejo de Asuntos Exteriores, presidido por el Ministro, el Consejo Legislativo, que se pronunciaría sobre las leyes europeas conjuntamente con el PE, el Consejo Ecofin y el Consejo de justicia y seguridad; podrían convocarse también consejos sobre otros temas.

Las propuestas del Presidente de la Convención merecieron inmediatamente agudas críticas, tanto por la forma de presentarlas, antes de que fueran debatidas por el Praesidium, como por su contenido. Por lo que se refiere a esta última dimensión, la Comisión hizo pública una Nota el 23 de abril en la que se oponía especialmente al directorio en el seno del Consejo Europeo, por estimar que

*“Cela mettrait en péril le système de contrôle et d’équilibre des pouvoirs mis en place entre les institutions européennes. Cela pourrait engendrer une inégalité de traitement des Etats membres et compromettrait la confiance entre eux. L’union n’a pas besoin d’une concentration des pouvoirs entre les mains d’un ‘Bureau’ intergouvernemental. Un tel changement compromettrait la responsabilité et l’efficacité. Bref, il nuirait à la méthode communautaire, solidement fondée sur un équilibre entre le Conseil, le Parlement et la Commission, qui est au cœur de la réussite de l’intégration européenne depuis 50 ans »<sup>14</sup>*

Asimismo, varios miembros del PE mostraron su disconformidad y lo mismo hicieron algunos representantes de los Estados pequeños. En el seno del Praesidium se manifestaron también con crudeza las críticas y el resultado fue la modificación de partes del texto y la presentación a la Convención de la primera versión del Proyecto de Título IV de la Parte I, hecha pública el 23 de abril de 2003<sup>15</sup>. En ella, habían desaparecido alguno de los rasgos del proyecto Giscard que habían suscitado mayor oposición, como el directorio en el seno del Consejo Europeo o la responsabilidad de la Comisión ante el Consejo Europeo, pero permanecían otros, como la presidencia de este órgano o el cambio en el sistema de adopción de decisiones por mayoría cualificada. La versión suscitó cerca de 700 enmiendas por parte de los miembros de la Convención, tan diversas en sus objetivos y contenido que ordenarlas fue una tarea muy ardua para la Secretaría de la Convención<sup>16</sup>

A partir del momento en que se presentó la primera versión del Título IV, es posible identificar los puntos de conflicto y los orígenes de las discrepancias. Aquéllos se centran principalmente en la presidencia permanente del Consejo Europeo y la composición de

---

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> CONV 691/03.

<sup>16</sup> Al hacerlas públicas, la Secretaría advirtió que “dado su número, su diversidad y su carácter a menudo complejo e imaginativo, no puede excluirse que algunos convencionales consideren que su propuesta no ha sido descrita con suficiente precisión” (CONV 709/03, p. 2).

la Comisión, temas a los que vendrá a unirse más tarde el del sistema de toma de decisiones por mayoría cualificada en el Consejo; éstas son protagonizadas por los Estados pequeños y medianos y la Comisión. Así, el Benelux volvió a defender las presidencias rotatorias por 6 meses y una Comisión más amplia designada conforme a criterios igualitarios<sup>17</sup> y la Comisión expresó su rechazo hacia la idea de un presidente del Consejo Europeo a tiempo completo porque, en su opinión, alteraría el equilibrio entre Estados y afectaría al método comunitario<sup>18</sup> y, al mismo tiempo, propugnó una Comisión compuesta por un nacional por cada Estado miembro<sup>19</sup>. Por su parte, España y Polonia se pusieron al frente del conjunto de Estados partidarios de mantener el sistema de Niza en lo relativo a las decisiones en el Consejo<sup>20</sup>.

Ante esta situación, la búsqueda del consenso requirió no sólo el desarrollo de debates en el seno de los órganos oficiales de la Convención sino también reuniones por separado del Presidente o los Vicepresidentes con los distintos componentes de aquélla<sup>21</sup>. Paralelamente, se fueron presentando nuevas versiones del Título IV que mediante la introducción de matices y retoques pretendían concitar más apoyos. De esta forma, aparecieron sucesivas versiones el 2 de junio<sup>22</sup>, el 10 de junio<sup>23</sup> y el 12 de junio<sup>24</sup>. Desde esta fecha, su contenido se mantendrá ya invariable y será el que aparecerá en el documento

---

17 CONV 732/03.

18 Vid. *Bulletin Quotidien Europe*, N° 8453, de 1 mayo 2003, p. 5.

19 Vid. las fichas relativas a las propuestas de enmienda presentadas por los representantes de la Comisión en la Convención en la página web de ésta (<http://european-convention.eu.int/amendments.asp?content=417&lang=ES>).

20 El 30 de mayo, 9 Estados (España, Irlanda, Dinamarca, Polonia, Austria, Lituania, Chipre, Suecia y Reino Unido) hicieron circular una carta dirigida al Praesidium en la que defendían esta posición; días más tarde eran 16 los que compartían esta reivindicación (vid. *Bulletin Quotidien Europe*, N°8477, p. 4).

21 Vid. *Bulletin Quotidien Europe* N° 8459, de 10 mayo 2003, p. 3 y N° 8460, de 13 mayo 2003, p. 5. La materialización en la práctica de las consultas a lo largo de las sesiones plenarias puede verse en PE, *Notes de Synthèse 11-06-2003*, pp. 1-4. El apoyo del PE y de los Parlamentos Nacionales conseguido por la Presidencia gracias a este método se describe con detalles en *Bulletin Quotidien Europe* N° 8477, de 6 junio 2003, p. 4; *ibid.*, N° 8479, de 11 junio 2003, pp. 3-4. En la fase final, los seis Estados fundadores intentaron también colaborar para conseguir un texto único (Vid. *Le Monde*, 31 mayo 2003; *ibid.*, 4 junio 2003; *Bulletin Quotidien Europe* N° 8475, de 4 junio 2003, p. 3). Sin embargo, la Comisión –sin obstaculizar la consecución del resultado– mantuvo hasta el final sus objeciones sobre la composición de esta institución y la presidencia del Consejo Europeo. Vid. la intervención de R. Prodi ante el PE el 4 junio (*SPEECH/03/274*) y la Declaración de la Comisión de 13 junio 2003.

22 CONV 770/03.

23 CONV 797/03.

24 CONV 797/1/03 REV 1.

que contiene el Proyecto de Tratado presentado al Consejo Europeo de Tesalónica el 20 de junio<sup>25</sup> así como en la versión entregada al presidente del Consejo Europeo en Roma, el 18 de julio, en la que ya figura la Parte III del Proyecto<sup>26</sup>. En esta Parte, el Capítulo I del Título VI, en su Sección 1, se ocupa de las instituciones (arts. III-232 a III-291), recogiendo aquellas disposiciones que figuran en la actualidad en los Tratados constitutivos pero que no han sido plasmadas en el Título IV de la Parte I.

### 3. El nuevo diseño del marco institucional

La Constitución retiene el concepto pero modifica el contenido del marco institucional único tal como se consagra en el TUE, con resultados discutibles. En efecto, el Título IV está dividido en dos Capítulos, uno relativo al “marco institucional” y otro sobre “otras instituciones y organismos”, que responde al hecho de que el art. 18.2 enumera las 5 instituciones que forman el marco institucional: el PE, el Consejo Europeo, el Consejo de Ministros, la Comisión Europea y el Tribunal de Justicia. En la versión del 23 de abril, el BCE y el Tribunal de Cuentas figuraban también dentro de esta categoría pero con posterioridad fueron relegados al Capítulo II en calidad de “otras instituciones”. J. Martín y Pérez de Nanclares ha llamado la atención sobre esta solución, que lleva a la paradójica situación de que haya instituciones que aún consideradas como tales no forman parte del marco institucional, lo que nos devuelve una vez más a las rebuscadas fórmulas adecuadas quizá para los debates pseudo-teológicos pero no para la comprensión del común de los mortales y que tan recurrentes son en la ingeniería jurídico-institucional de la Unión Europea<sup>27</sup>.

En este contexto, la cuestión a plantear con carácter previo es la de si tiene sentido mantener el concepto de marco institucional “único” cuando se fusionan las organizaciones y desaparecen los pilares. Así lo advirtió la Comisión en su Dictamen para la CIG<sup>28</sup> y

<sup>25</sup> CONV 820/03.

<sup>26</sup> CONV 850/03. El Proyecto de Tratado ha sido publicado en *DOUE* C 169, de 18 julio 2003. Con posterioridad, el documento CONV 850/03 COR 7 (es) introduce algunas correcciones en el texto.

<sup>27</sup> “El Proyecto de Constitución Europea: reflexiones sobre los trabajos de la Convención”, *RDCE*, vol. 15, 2003, pp. 554-555. Este autor destaca también la incoherencia que supone que en la Parte III el Tribunal de Cuentas siga siendo considerado como institución (arts. III-286-287). En su Dictamen acerca del Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, el BCE resalta también la oscuridad de la solución acogida (*vid.* *DOUE* C229, de 25 septiembre 2003, p. 8).

<sup>28</sup> Comunicación de la Comisión, *Una Constitución para la Unión*, COM (2003) 548 final, p. 12.

también la Secretaría de la Conferencia<sup>29</sup>, quien propuso otra solución<sup>30</sup> en relación con la estructura del Título IV; como consecuencia, el texto del Proyecto de Tratado preparado para servir de base a los debates del Consejo Europeo de Bruselas (12-13 diciembre de 2003) suprime el adjetivo<sup>31</sup>.

Con todo, las dificultades de encaje del esquema institucional que se evidencian en la Constitución son comprensibles, pues la singularidad del BCE y su vinculación exclusiva a la Unión Económica y Monetaria justifica su no inclusión en el marco institucional y en cuanto al Tribunal de Cuentas, el Proyecto intenta volver comprensiblemente atrás lo que el TUE, por motivos poco conocidos y compartidos, hizo al ser redactado en Maastricht, pues entonces no se entendió bien que este órgano de fiscalización y control necesitara estar dotado de rango institucional.

Junto a las exclusiones, conviene destacar que el Proyecto no crea ninguna institución. Este comentario parece procedente habida cuenta de que, de un lado, la Declaración de Laeken había preguntado si los Parlamentos Nacionales debían estar representados en una nueva institución y, de otro, de que el proyecto Giscard había defendido la creación de un Congreso formado por representantes de los Parlamentos nacionales y del PE. La primera cuestión se resuelve en el Proyecto mediante las previsiones contenidas en los Protocolos sobre el cometido de los Parlamentos Nacionales en la Unión Europea y el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, destinadas a garantizar una mayor presencia de estos Parlamentos en el proceso de toma de decisiones comunitario y en el respeto de los citados principios<sup>32</sup>. La segunda tuvo un de-

---

29 Lo hace en las *Observaciones de redacción y jurídicas sobre el proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa – Documento de base* que servirán de base para el estudio del texto por los expertos jurídicos, donde al referirse al art. 18 se apunta que “La estructura de la Constitución ya no justifica la utilización del término ‘único’” (CIG 4/03, de 6 octubre 2003, p. 55).

30 Consiste en modificar la denominación del Título IV, que pasaría a ser “De las instituciones y órganos de la Unión” y estaría dividido en tres Capítulos, sobre el “Marco institucional”, “Las otras instituciones de la Unión” y los “Organos consultivos de la Unión” respectivamente. Esta fórmula adolece de la misma incoherencia en relación con las instituciones que lo son pero no forman parte del marco institucional.

31 CIG 50/03, de 25 noviembre 2003, p. 28. En este documento, el Título IV vuelve a tener dos Capítulos, uno sobre el “Marco institucional” y otro sobre “Las otras instituciones y órganos de la Unión”.

32 La Nota elaborada por la Presidencia de la CIG para el cónclave ministerial de Nápoles incluía una propuesta por la que se añadía otra vía de participación de los parlamentos nacionales relacionada con el procedimiento de revisión simplificada de la Constitución, en el sentido de que el Consejo Europeo podría adoptar una decisión europea para pasar de la unanimidad a la mayoría cualificada o del procedimiento legislativo especial al ordinario siempre que no se opusieran un número determinado de parlamentos nacionales en un plazo de 6 meses. Esta propuesta recibió el nombre de procedimiento “nihil obstat” (Vid. CIG 52/03, de 25 noviembre 2003, pp. 10 y 38).

sarrollo fugaz en la Convención porque si bien el Anteproyecto contemplaba la posibilidad de crear un Congreso de los Pueblos de Europa y así se recogió en la primera versión<sup>33</sup>, sin embargo la escasa acogida y las muchas enmiendas presentadas llevó al Praesidium a retirar la idea.

En cuanto a las inclusiones, destaca la conversión del Consejo Europeo en institución, siendo así que hasta el presente es un órgano de la Unión Europea pero no integra el marco institucional único. El cambio forma parte del reforzamiento que el Proyecto hace de este ente, al que nos referiremos inmediatamente, y supone un aumento del componente de intergubernamentalidad.

#### **4. El Consejo Europeo o la formalización de la intergubernamentalidad**

El Proyecto modifica su composición y amplía sus competencias, al tiempo que le dota de una controvertida presidencia estable. Según el art. 20.2, estará compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, así como por su Presidente y por el Presidente de la Comisión, a lo que se añade que participará en sus trabajos el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión<sup>34</sup>. En cuanto a sus competencias, con carácter general se dice (art. 20.1) que dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones y prioridades políticas generales, precisándose que no ejercerá ninguna función legislativa, afirmación ésta que va destinada a tranquilizar a quienes temían una irrupción de esta institución incluso en el ámbito legislativo de la Unión.

No obstante, las funciones que el Proyecto asigna al Consejo Europeo no se agotan en ese enunciado general; por el contrario, otras disposiciones del mismo Título IV ponen de relieve una importante penetración del Consejo Europeo en la conformación de otras instituciones, pues se le atribuye la adopción de decisiones en relación con la composición del PE (art. 19.2), las formaciones del Consejo de Ministros (art. 23.3), el establecimiento de las reglas de rotación en la presidencia de formaciones del Consejo de Ministros (art. 23.4), la proposición del candidato al cargo de Presidente de la Comisión (art. 26.1) y el nombramiento y cese del Ministro de Asuntos Exteriores (art. 27.1). De esta forma, el Consejo Europeo abandona su posición de ente vinculado estrictamente a

---

<sup>33</sup> Se trataba del art. X del Título VI.

<sup>34</sup> El apartado 3 señala que cuando el orden del día así lo exija, los miembros del Consejo podrán decidir contar con la asistencia de un ministro y, en el caso del Presidente de la Comisión, con la de un Comisario Europeo.

los grandes objetivos de la UE y se inmiscuye en tareas que podrían desempeñar otras instituciones, singularmente el Consejo, conforme a una línea que el Tratado de Niza pareció querer reforzar.

En cuanto a la forma de adoptar decisiones, la Constitución consagra el consenso como regla general (art. 20.4) pero la realidad es que también se contempla el sistema de votación, hasta el punto de que la disposición relativa a la mayoría cualificada (art. 24) se refiere tanto al Consejo de Ministros como al Consejo Europeo<sup>35</sup>. En relación con esto, hay dos elementos que conviene subrayar. Por una parte, que dos miembros del Consejo Europeo, el Presidente y el Presidente de la Comisión, son excluidos de las votaciones (art. 24.5), con lo que se atribuye la decisión en exclusiva a los Jefes de Estado y de Gobierno, lo que supone otra prueba de la voluntad de aumentar el peso de lo intergubernamental. Por otra, que los actos del Consejo Europeo están excluidos del control del Tribunal de Justicia (art. III-270), lo que hasta ahora tenía sentido mientras que el Consejo Europeo se mantuviera en la esfera de las grandes decisiones políticas pero deja de tenerlo si va a entrar en la de funcionamiento ordinario de la Unión. Esto es lo que explica que en su Dictamen para la CIG la Comisión propusiera prever una protección jurídica respecto de los actos del Consejo Europeo<sup>36</sup> y que así se estableciera después en el texto final preparado para el Consejo Europeo de Bruselas<sup>37</sup>.

Sin duda, la novedad más relevante del Proyecto estriba en el establecimiento de una presidencia estable, siguiendo las propuestas avanzadas en su día por el Jefe del Estado francés, el Primer Ministro británico y el Presidente del Gobierno español<sup>38</sup> y recogidas

---

35 En consecuencia, el art. III-244 desarrolla las normas básicas a observar en caso de votación en el seno del Consejo Europeo y contempla el establecimiento por éste de sus normas de procedimiento y el Protocolo sobre la ponderación de votos por el que se extiende hasta el 1 noviembre 2009 la aplicación del sistema de Niza incluye también a esta institución.

36 Comunicación de la Comisión, *Una Constitución para la Unión*, COM (2003) 548 final, cit., p. 10 nota 6. Lo mismo hizo la Secretaría de la CIG en sus *Observaciones de redacción y jurídicas*, proponiendo modificaciones a los arts. III-270 y III-272 para incluir al Consejo Europeo entre las instituciones que ostentan legitimación pasiva en los recursos de anulación y de carencia, explicando que “Dado que el Consejo Europeo es una institución... y que adopta actos con efectos jurídicos... es preciso mencionar dichos actos entre los susceptibles de recurso ante el Tribunal de Justicia” (CIG 4/03, cit., pp. 428-431, la cita está en p. 429).

37 La propuesta de la presidencia para el cónclave ministerial de Nápoles recogió este enfoque (*Vid.* CIG 52/03, p. 5 y 52/03 ADD. 1, p. 11), que se consagra en la propuesta modificada de art. III-270 que aparece en el Proyecto de Tratado tras las adaptaciones de redacción y jurídicas efectuadas por el Grupo de expertos jurídicos de la CIG (CIG 50/03, p. 210).

38 Conocida como Propuesta ABC por las iniciales de los apellidos de quienes ostentan estos cargos.

por el Presidente de la Convención. La creación del cargo fue contemplada desde la primera versión, limitándose las sucesivas a introducir retoques dirigidos a atenuar alguno de sus rasgos o a precisar sus funciones, con el fin de disipar las reticencias o la oposición expresada fundamentalmente por los estados pequeños y por la Comisión.

El resultado consiste en que el Proyecto prevé que el Consejo Europeo elegirá a su Presidente por mayoría cualificada para un mandato de dos años y medio, que podrá renovarse una sola vez (art. 21.1) y la única exigencia expresa es que no podrá ejercer un mandato nacional (art. 21.3)<sup>39</sup>. Sus competencias serán de proyección externa e interna. En cuanto a las primeras, el art. 21.2 señala que “*asumirá, en el rango que le es propio, la representación exterior de la Unión en los asuntos de política exterior y de seguridad común, sin perjuicio de las competencias del Ministro de Asuntos Exteriores*”. Respecto a las segundas, las funciones del Presidente se configuran como las de un *chairman*<sup>40</sup>, pues presidirá y dinamizará los trabajos del Consejo Europeo, se encargará de su preparación y velará por su continuidad, se esforzará por facilitar la cohesión y el consenso en su seno y, al término de cada reunión, presentará un informe al PE.

En resumen, habrá Presidente estable pero el desarrollo de sus tareas dependerá sobre todo de su capacidad de liderazgo pues la Constitución no le dota de instrumentos para el desarrollo de sus funciones, ni siquiera le atribuye derecho de voto; por otro lado, existen dudas razonables sobre si se solapará con el Presidente de la Comisión y si se podrá coordinar bien con el Ministro de Asuntos Exteriores. En este sentido, en sus valoraciones sobre el Proyecto de Tratado, tanto la Comisión como el PE coinciden en subrayar la necesidad de asegurar el equilibrio entre las diferentes figuras institucionales implicadas<sup>41</sup>.

39 Como apuntó la Secretaría de la CIG, “Mencionar solamente la incompatibilidad con un “*mandato nacional*” permitirá al Presidente del Consejo Europeo ejercer un mandato europeo o un mandato regional o local” (*Observaciones de redacción y jurídicas... cit.*, p. 59). Un documento presentado por el Benelux en los últimos días de la CIG pretendía condicionar la elección del Presidente del Consejo Europeo en el sentido de vincularla a la del Presidente de la Comisión y a la del Ministro de Asuntos Exteriores, de forma que se respetara la diversidad geográfica y demográfica de la Unión y sus Estados miembros (*Vid.* CIG 53/03, de 24 noviembre 2003, p. 3); la posición fue retenida por la Presidencia, quien en su propuesta a las Delegaciones efectuada inmediatamente antes del Consejo Europeo, planteaba la inclusión de una Declaración anexa al Acta Final con el citado contenido (CIG 60/03, ADD 1, de 9 diciembre 2003, p. 14).

40 De hecho, esa es la denominación que recibe el cargo en la versión inglesa.

41 *Vid.* el Dictamen de la Comisión, *Una Constitución para la Unión*, *cit.*, p. 10 y la Res. del PE de 24 de septiembre de 2003, apartado 20 (Resolución sobre el Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, que contiene el Dictamen del PE sobre la convocatoria de la CIG).



## 5. El Consejo de Ministros: un terreno de confrontación permanente

El Proyecto mejora la descripción que hasta ahora se hacía de las competencias de esta institución<sup>42</sup>, afirmando que *“ejercerá juntamente con el Parlamento Europeo la función legislativa, la función presupuestaria y funciones de formulación de políticas y de coordinación”* (art. 22.1) e incorpora diversas novedades en su regulación.

### A) Los problemas en su denominación y composición

Esta institución ve consagrado un nombre que la profundización del proceso de integración había contribuido a superar. En efecto, el Consejo recibe en su enunciado una inadecuada precisión en el sentido de que lo es “de Ministros”<sup>43</sup>. Este título conduce a una equívoca mezcla del rango y la función ministerial, siendo así que desde Maastricht personas con ese rango pero con otras funciones (p. ej. Presidentes de Länder o de Regiones) se sientan en el Consejo en representación de su Estado como consecuencia de la atención prestada a las situaciones particulares de los Estados compuestos.

También se cambia la redacción utilizada en el presente en el art. 203 TCE para regular la composición del Consejo, porque el art. 22.2 dispone que estará compuesto *“por un representante de rango ministerial nombrado por cada Estado miembro. Este representante será el único facultado para comprometer al Estado miembro al que represente y para ejercer el derecho de voto”*. Pues bien, además de incurrir de nuevo en el error de no distinguir entre el rango y la función ministerial, en la nueva fórmula se puede atisbar un problema que se deriva de la indicación según la cual ha de tratarse de un representante “nombrado por cada Estado miembro”. Conviene advertir que esta redacción se encuentra en la versión castellana y en varias otras<sup>44</sup> pero no en la inglesa; por ello, las consideraciones que siguen afectan a aquéllas.

La cuestión es si estamos ante un nuevo requisito de la representación de índole formal, que obligaría al Estado a efectuar un trámite de nombramiento en cada caso o que podría llevarle a nombrar un representante más permanente, esto es, una especie de ministro de asuntos europeos que sería quien asistiría habitualmente a las sesiones del Consejo. El análisis de las enmiendas presentadas a este artículo pone de relieve que varios miembros de la Convención fueron conscientes de las dificultades que podrían

---

42 En el art. 202 TCE.

43 Lo que D. Vignes califica como “denominación anti-histórica” (“Il faut faire avec...”, *RMCUE*, 2003, p. 425).

44 En la francesa, italiana, portuguesa y alemana (por citar sólo las que la autora ha podido consultar).

plantearse. Así, los comisarios Barnier y Vitorino señalaron como uno de los motivos que aconsejaban volver al 203 el hecho de que no hay procedimiento de nombramiento para los miembros del Consejo<sup>45</sup>; D. de Villepin propuso suprimir la expresión “nombrado por”, explicando que cada Estado miembro debe poder ser representado por el o los representantes de su elección<sup>46</sup> y E. Teufel, parlamentario nacional alemán presentó una propuesta de redacción que suponía también un intento de recuperación del art. 203 TCE. La explicación que ofreció pone de relieve que –como hemos apuntado– el art. 22.2 tal como está redactado podría ser entendido como que podría auspiciar una representación permanente y, además, que esto perjudica la presencia de las entidades políticas de los Estados complejos:

*“The idea of a Council of Ministres composed of a single representative at ministerial level for all formations, permanently nominated by each Member State, seems to pose some problems. The German Länder must remain entitled to send a representative of the Länder as German national representative where primarily their exclusive legislative powers are concerned (cf. article 203 Paragraph 1 TEC). As a consequence Germany may be represented in the same formation of the Council by different persons. The current draft is too limited in its scope and draws this alternative into doubt.”*<sup>47</sup>

Ha habido que esperar a la revisión jurídica del Proyecto llevada a cabo en la CIG para ver resuelto este problema. En efecto, el texto emanado del Grupo de expertos modifica la redacción del art. 22.2 para decir que:

*“El Consejo estará compuesto por un representante de rango ministerial de cada Estado miembro facultado para comprometer al gobierno del Estado miembro al que represente y para ejercer el derecho de voto”*<sup>48</sup>

## B) Las formaciones del Consejo de Ministros y la cuestión de sus Presidencias

El Proyecto de Tratado introduce en el texto la determinación de las formaciones del Consejo, lo que hasta el presente se regula en el Reglamento interno de esta institución.

<sup>45</sup> Vid. Fiche Amendement. Proposition d’amendement à l’article 17. Enmienda 4.

<sup>46</sup> Ibid., Enmienda 10.

<sup>47</sup> Ibid., Enmienda 38.

<sup>48</sup> CIG 50/03, cit., p. 31. En la presentación del texto, la modificación de la redacción de esta disposición se incluye dentro de las que han sido objeto de “corrección de inexactitudes jurídicas” (CIG 51/03, cit., p. 3).

Lo hace en el art. 23 consagrando una reducción importante pero con una válvula de escape puesto que expresamente, se prevén tan sólo dos formaciones: la de “Consejo de Legislativo y de Asuntos Generales” y la de “Consejo de Asuntos Exteriores” si bien se añade que el Consejo Europeo adoptará una decisión europea por la que se establezcan las demás formaciones en las que pueda reunirse el Consejo de Ministros (art. 23. 1, 2 y 3). La primera de las dos formaciones citadas sigue el modelo ya iniciado con las decisiones del Consejo Europeo de Sevilla<sup>49</sup> de formación compleja que actuará en dos funciones distintas: en la de asuntos generales preparará las reuniones del Consejo Europeo y supervisará las actuaciones consecutivas a éstas, en contacto con la Comisión; en la legislativa el Consejo deliberaría y se pronunciaría conjuntamente con el PE sobre las leyes y las leyes marco europeas. A su vez, el Consejo de Asuntos Exteriores elaborará las políticas exteriores de la Unión atendiendo a las líneas estratégicas definidas por el Consejo Europeo y velará por la coherencia de su actuación.

Siendo estas las previsiones del Proyecto, resulta que el Consejo Legislativo fue una de las primeras víctimas de la CIG, porque los ministros de asuntos exteriores en su primera reunión tras la apertura de la Conferencia decidieron suprimirlo<sup>50</sup>. Esta decisión se materializó en la propuesta de versión modificada del art. 23 presentada por la Presidencia de la Conferencia, en la que desaparece la referencia al Consejo Legislativo que figura en el texto adoptado por la Convención<sup>51</sup>.

49 En el que se decidió crear una formación de “Consejo de Asuntos Generales y de Relaciones Exteriores”.

50 *Vid. Bulletin Quotidien Europe*, N° 8557, de 7 octubre 2003, p. 4 y N° 8558, de 8 octubre 2003, p. 4. Previamente, la Presidencia de la CIG había constatado que existía un apoyo abrumador a la separación de la función legislativa dentro de cada formación del Consejo, en lugar de concentrarla en una única formación (*vid. CIG 1/03*, de 3 octubre 2003, p. 1); esta tendencia se confirma en las respuestas al cuestionario sobre la función legislativa, las formaciones del Consejo y la Presidencia del Consejo de Ministros, distribuido por la Presidencia de la CIG a las Delegaciones, donde se comprueba que sólo Bulgaria manifiesta no oponerse a la existencia del Consejo Legislativo aunque preferiría distinguir en cada formación del Consejo una función legislativa (*vid. CIG 11/03*, de 15 octubre 2003, p. 2), mientras que todas las demás se expresan inequívocamente a favor de esta segunda solución (las respuestas de las demás delegaciones se encuentran en CIG 10/03 a 34/03, de 15 octubre 2003).

51 CIG 36/03, de 16 octubre 2003, modificada por CIG 39/03, de 24 octubre. *Vid.* también la propuesta de la Presidencia al cónclave ministerial de Nápoles (CIG 52/03, ADD 1, de 25 noviembre 2003, p. 7) y a las Delegaciones para el Consejo Europeo de Bruselas (CIG 60/03, ADD 1, p. 9). Afortunadamente, se mantiene la exigencia del art. 49.2 según la cual las sesiones del Consejo de Ministros en las que éste examine o adopte una propuesta legislativa serán públicas, lo que desde el punto de vista democrático es más importante; así, el apartado 5 dispone que “El Consejo se reunirá en público cuando delibere y vote sobre un proyecto de acto legislativo”.

Las presidencias de las formaciones de los Consejos de Ministros fue, como ya hemos apuntado, una de las cuestiones más controvertidas en la Convención. Mientras que la mayoría no parecía cuestionar allí que el de Asuntos Exteriores fuera presidido por el Ministro del ramo, los pequeños y medianos Estados batallaron para conseguir el establecimiento de una regla general para las demás formaciones en la que se respetara una rotación conforme al principio de igualdad, lo que motivó que esta regla haya sido objeto de retoques constantes a lo largo de las diferentes versiones. En la redacción final del Proyecto de Constitución, tal tipo de presidencias “*será desempeñada por representantes de los Estados miembros en el Consejo de Ministros, por rotación en condiciones de igualdad, durante períodos de al menos un año. El Consejo Europeo adoptará una decisión europea por la que se establezcan las reglas de rotación, atendiendo a los equilibrios políticos y geográficos europeos y a la diversidad de los Estados miembros*” (art. 23.4). En este sentido, cabe destacar que el uso del plural en la redacción, que se refiere a “representantes” de los Estados y no a “un representante” para el ejercicio de la presidencia de la formación, permite el establecimiento de un sistema de presidencias colectivas o por equipos, en la línea propuesta por España y el Reino Unido.

En los trabajos de la CIG la solución se decantó definitivamente en esta dirección. Al respecto, la mayoría de las Delegaciones se manifestó en contra de la creación de otras presidencias fijas distintas a la prevista para el Consejo de Asuntos Exteriores<sup>52</sup> al tiempo que defendieron o al menos no se opusieron al sistema de presidencias en equipo<sup>53</sup>.

52 La cual, no obstante, fue cuestionada todavía por Suecia, Finlandia, e Irlanda (*vid.* CIG 31/03, p. 4, 32/03, p. 2 y 19/03, p. 3); Dinamarca y Estonia advirtieron que la presidencia del Consejo de Asuntos Exteriores por el Ministro de Asuntos Exteriores debía ser discutida a la luz del conjunto de cuestiones que suscita este cargo (*vid.* CIG 13/03, p. 2 y 15/03, p. 3). Por su parte, el Reino Unido siguieron sosteniendo que el Consejo de Asuntos Generales debía ser presidido por el Presidente del Consejo Europeo (*vid.* CIG 34/03, p. 3). Francia fue el único Estado que admite expresamente la posibilidad de otras presidencias fijas (*vid.* CIG 18/03, p. 2).

53 Una Nota inicial de la Presidencia señalaba que una gran parte de las delegaciones apoyaba o era receptiva a esta idea (*vid.* CIG 1/03, de 3 octubre 2003). En las respuestas al cuestionario de la Presidencia, frente a las rotundas posturas a favor de España y Reino Unido (así, España afirmó “Spain clearly supports such a system”, *vid.* CIG 17/03, p. 3 y el Reino Unido dijo que “This seems to us to be the only way to introduce greater continuity and burden-sharing to the Council of Ministers”, *vid.* CIG 34/03, p. 3), otros países se declararon dispuestos a aceptar este sistema siempre que se respetase el principio de rotación igualitaria (es el caso de Irlanda, Austria, Hungría o Eslovenia, *vid.* CIG 19/03, p. 3, 25/03, p. 3, 23/03, p. 2 y 29/03, p. 3); por su parte, Francia se mostró abierta a este sistema de presidencia “si elle assure une cohérence verticale et horizontale au sein du Conseil et est compatible avec les exigences d’efficacité, de continuité”, *vid.* CIG 18/03, p. 3) y sólo la Comisión se manifestó claramente contraria (“Team Presidencies are not the best approach”, *vid.* CIG 35/03, p. 4). Merece la pena destacar la agudeza del Benelux, que en su respuesta apuntó –en nuestra opinión con razón– que “The questionnaire is rather biased in that it explores only the option of teampresidents in great detail” (CIG 10/03, p. 2). El texto del cuestionario se encuentra en CIG 9/03, de 15 octubre 2003.

Como consecuencia, la primera propuesta de nueva redacción del art. 23 efectuada por la Presidencia mantuvo como única presidencia fija la del Consejo de Asuntos Exteriores y propuso un nuevo Protocolo anejo a la Constitución en el que se establecerían los principios básicos y la organización de la presidencia en equipo para las demás formaciones<sup>54</sup>. Los documentos posteriores continuaron profundizando en esta dirección<sup>55</sup> y así se mantuvo en la propuesta de la Presidencia presentada a las delegaciones de los Estados inmediatamente antes del Consejo Europeo de Bruselas, la cual contenía un proyecto de decisión del Consejo Europeo sobre el ejercicio de la presidencia del Consejo de Ministros en la que, entre otros extremos, se establecía que las presidencias de las formaciones, con excepción de las de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, serían desempeñadas colectivamente por grupos predeterminados de tres Estados miembros durante un período ininterrumpido de 18 meses, formándose dichos grupos por rotación en condiciones de igualdad, atendiendo a la diversidad de los Estados miembros y a los equilibrios geográficos de la Unión; la presidencia de las formaciones se repartirá por igual entre los Estados miembros del grupo durante ese período, mientras que la presidencia del Consejo de Asuntos Generales y del COREPER sería desempeñada, por turnos de 6 meses, por cada uno de los miembros del grupo<sup>56</sup>. Este sistema vendría a asegurar a cada Estado el paso por la presidencia cada 12 años<sup>57</sup>—en una UE de 25—, con una duración mayor de

54 CIG 36/03, *cit.* El Protocolo previsto en este documento establecía que la presidencia de las formaciones del Consejo, con excepción de las de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores sería desempeñada colectivamente por un grupo de 3 ó 4 Estados durante un período de 18 ó 24 meses (extremos ambos por concretar); dichos grupos se formarían por rotación de los Estados miembros en condiciones de igualdad, atendiendo a los equilibrios políticos y geográficos de la Unión y a la diversidad de los Estados miembros, añadiendo que los Estados miembros del grupo se repartirán equitativamente durante ese período la presidencia de las formaciones del Consejo así como la de sus órganos preparatorios. Se disponía también que la presidencia del Consejo de Asuntos Generales y del COREPER sería desempeñada por turnos de 6 meses por cada uno de los miembros del grupo. Junto al Protocolo sobre el ejercicio de la Presidencia del Consejo, se preveía la adopción posterior de una Decisión del Consejo Europeo en la que se detallaría la composición de los equipos.

55 En concreto, CIG 39/03, de 24 de octubre, en términos muy similares al anterior y CIG 52/03, ADD 1, de 25 noviembre, en el que se decanta específicamente por grupos predeterminados de 3 Estados miembros durante un período ininterrumpido de 12 meses y por turnos de 4 meses para el ejercicio de la presidencia del Consejo de Asuntos Generales y del COREPER (*vid. doc. cit.*, p. 8). No obstante, en CIG 39/03 se puede leer que “La Presidencia es consciente de que la opción de la presidencia ‘en equipo’ no es la única solución posible. Un reducido número de Delegaciones ha manifestado su preferencia por otras opciones, o por lo menos desea que se estudien otras alternativas de modo más detallado (elección, mantenimiento del actual sistema de rotación). Sin embargo, la Presidencia mantiene su enfoque de presidencia ‘en equipo’, ya que esta fórmula fue aceptada por un número considerable de Delegaciones” (*loc. cit.*, p. 1).

56 CIG 60/03, ADD. 1, p. 10.

57 En la actualidad, la presidencia corresponde cada 12 años y medio.

ésta (salvo para el Consejo de Asuntos Generales) aunque limitada a algunas formaciones.

C) El nuevo modo de calcular la mayoría cualificada: del asalto al sistema vigente al fracaso de la CIG

En el Proyecto de Constitución, la mayoría cualificada es consagrada expresamente como la regla general en materia de adopción de decisiones por el Consejo de Ministros (art. 22.3), con lo que se hace aflorar una realidad que hasta el presente estaba oscurecida por la referencia a la mayoría simple efectuada en el art. 205.1 TCE, al tiempo que se reitera lo que para muchos es uno de los elementos esenciales para profundizar en la integración.

Pues bien, desde la primera versión del Proyecto<sup>58</sup> se incluyó un cambio relevante en relación con la definición de la mayoría cualificada que pese a haber suscitado una viva oposición en los Estados de población reducida se mantuvo y se consagra en el art. 24 del Proyecto. A tenor de su apartado 1, *“cuando el Consejo Europeo o el Consejo de Ministros actúen por mayoría cualificada, ésta se definirá como una mayoría de Estados miembros que represente al menos las tres quintas partes de la población de la Unión”*<sup>59</sup> y la única concesión consiste en que el nuevo sistema surtirá efecto el 1 de noviembre de 2009 (art. 24.3)<sup>60</sup>.

La valoración de este cambio puede hacerse desde varios puntos de vista. Si pensamos en la eficacia en el proceso de toma de decisiones, no cabe duda de que el nuevo sistema la facilita pues si en algo había coincidencia era en decir que el método de Niza era muy complicado. Si nos colocamos en la óptica de la legitimidad, la cuestión es más compleja. En efecto, en la práctica, la nueva regla lleva a cabo una reponderación del voto en atención a la población. Al presentarse como expresión de la doble legitimidad, la doble

58 El Presidente Giscard, en sus propuestas, preveía ya definir la mayoría cualificada como una mayoría de Estados que representaran los dos tercios de la población de la Unión.

59 Cuando actúen sin previa propuesta de la Comisión o –en su caso– del Ministro de Asuntos Exteriores, la mayoría cualificada consistirá en dos tercios de los Estados miembros que representen al menos las tres quintas partes de la población de la Unión (art. 24.2).

60 Por ello, un Protocolo sobre representación de los ciudadanos en el PE y la ponderación de votos en el Consejo Europeo y en el Consejo de Ministros recoge la aplicación del sistema de Niza tal como se fijó en el Acta de Adhesión de 16 abril 2003, siendo éste el sistema que estará en vigor hasta el 1 noviembre 2009. La Declaración aneja a este Protocolo contiene la solución particular transitoria para el caso de que antes de esa fecha ingresen Rumania y Bulgaria.

mayoría parece plenamente coherente pero el dato oculta una distorsión: cada Estado vota en el seno del Consejo por sí y por su población; luego, en la fórmula no hay ciudadanos sino nacionales de los Estados miembros que, además, se presume que se manifiestan unánimemente, porque el Estado expresa su síntesis. Dicho de otra manera, la legitimidad tiene un portavoz único, que es el gobierno del Estado.

Por último, desde la perspectiva particular del Estado español, la nueva fórmula le hace pasar de ganador neto en Niza –por haber sido prácticamente equiparado a los Estados grandes– a perdedor neto, porque su población es sensiblemente inferior y por tanto pierde posibilidades de configurar tanto coaliciones ganadoras como minorías de bloqueo. Por esta razón, al cierre de la Convención el gobierno advirtió de que mantenía una reserva esencial sobre este tema, posición en la que estaba acompañado por Polonia.

En la CIG, la cuestión se dejó para el final. Cuando estaba próximo a celebrarse el cónclave ministerial de Nápoles (28-29 noviembre 2003), la Presidencia seguía sin presentar propuestas concretas en este punto, limitándose a decir que *“es necesario seguir reflexionando... teniendo en cuenta el objetivo global común de que existan procedimientos decisivos sencillos, eficaces y transparentes”*<sup>61</sup>. Al tiempo, desde fuera de la CIG, comenzaron a sugerirse salidas que aportaban cierto margen de maniobra sin apartarse de la fórmula adoptada en el Proyecto de Constitución. Es el caso de la resolución del PE de 4 diciembre 2003, en la que esta institución *“encuentra margen para un compromiso en cuanto a las cifras propuestas, siempre que se respete el principio de la doble mayoría y la reducción del umbral establecido en Niza”*. En la misma dirección se manifestaron los 72 miembros de la Convención (representantes del PE y de los parlamentos nacionales) que se reunieron el 5 de diciembre presididos por Giscard<sup>62</sup>. Por último, pareció barajarse también la posibilidad de recurrir a un aplazamiento de la decisión sobre esta cuestión, aprovechando que su entrada en vigor no se produciría en todo caso hasta 2009<sup>63</sup>.

Por su parte, España se encastilló en la defensa del sistema de Niza y parece que esperó a avanzar otras fórmulas al propio Consejo Europeo de Bruselas; allí, junto a la

61 CIG 52/03, de 25 de noviembre, p. 4.

62 *El País*, 5 diciembre 2003, p. 3; 6 diciembre 2003, p. 4.

63 *El País*, 30 noviembre 2003, p. 5, donde se atribuye la idea al ministro británico de asuntos exteriores.

sempiterna invocación de Niza, pudo haber sugerido tanto una modificación al alza del porcentaje requerido para la mayoría cualificada como una postergación de la decisión<sup>64</sup>.

Como es sabido, en ese Consejo Europeo la irreductibilidad de las posiciones y la convicción de que era imposible alcanzar una solución que concitara el acuerdo de los Estados deparó el fracaso de la CIG y condujo al aplazamiento de la adopción del Proyecto de Convención, sin que llegara a desarrollarse una verdadera negociación<sup>65</sup>.

## **6. La Comisión Europea: un resultado con luces y sombras**

El Proyecto ofrece una enumeración pormenorizada de las funciones de esta institución y reitera su característica de independencia, así como su responsabilidad colegiada ante el PE que éste podrá exigir a través de la moción de censura (art. 25. 1, 4 y 5). Centrándonos en los cambios más llamativos, cabe referirse al tamaño y composición de la Comisión y a la elección de su Presidente.

A) El tamaño y composición de la Comisión: una institución con dos estatutos de miembros

También en este tema se notó la influencia del Presidente de la Convención, pues la primera versión del Proyecto optó por una Comisión reducida. Ante las reacciones contrarias emanadas de los Estados medianos y pequeños, las versiones siguientes acogen cambios contemporizadores destinados a consagrar criterios para asegurar la igualdad en la rotación, garantizar la presencia de nacionales de todos los Estados y aplazar la aplicación de las novedades hasta el 1 noviembre 2009. El resultado (art. 25.3) consiste en que según el Proyecto de Constitución el Colegio estará compuesto por 15 miembros, incluyendo a su Presidente y al Ministro de Asuntos Exteriores, que será Vicepresidente, más 13 Comisarios Europeos seleccionados por un sistema de rotación en condiciones de igualdad entre los Estados miembros; este sistema se establecerá mediante una decisión europea adoptada por el Consejo Europeo conforme a unos principios fijados en el

---

<sup>64</sup> *El País*, 14 diciembre 2003, p. 3. En este sentido, ya *El País* de 14 octubre 2003 informa de una posible propuesta española consistente en que las decisiones se tomen por un número de Estados que representen dos tercios de la población de la Unión (66%) (*loc. cit.*, pp. 1 y 6). Sobre las posibilidades de elevar el umbral para mejorar la posición de España y las repercusiones sobre la de otros Estados, puede verse J. I. Torreblanca, "Votar y vetar en la Unión: una interpretación de la posición española en la CIG 2003", *ARI*, 2003, nº 6, pp. 15-16.

<sup>65</sup> *Vid.* C. Powell, "El Consejo Europeo de Bruselas, o la negociación que nunca existió", *ARI*, nº 152, 2003.



Proyecto<sup>66</sup>. Junto al Colegio de Comisarios Europeos, el Presidente nombrará Comisarios sin derecho a voto procedentes de todos los demás Estados miembros.

La regulación consagrada reabre de nuevo los debates sobre la conveniencia o no de una Comisión restringida y añade un nuevo ingrediente: el del distinto estatuto de unos y otros componentes de la Comisión, cuestión en la que además no queda clara si los Comisarios sin derecho a voto son o no miembros del Colegio y cuáles son sus derechos. Al respecto, las mayores críticas provinieron de la propia Comisión, que en su Dictamen para la CIG señaló que la respuesta propugnada por el Proyecto “*es complicada, confusa e inoperativa... ya que podría socavar la base de la colegialidad, es decir la igualdad de todos los miembros de la Comisión*” al tiempo que denunció que por lo que respecta al estatuto de los miembros sin derecho a voto el texto deja sin resolver numerosas cuestiones esenciales<sup>67</sup>. En los ámbitos doctrinales, se han manifestado ya opiniones contradictorias<sup>68</sup>.

66 Se tratará a los Estados miembros en condiciones de rigurosa igualdad por lo que se refiere a la determinación de la secuencia y tiempo en funciones de sus nacionales como miembros del Colegio; en consecuencia, la diferencia entre el número total de mandatos ejercido por nacionales de dos Estados miembros cualesquiera nunca podrá ser de más de uno; sin perjuicio de lo anterior, la composición de todo Colegio sucesivo deberá reflejar de manera adecuada las dimensiones demográficas y geográficas de los Estados miembros de la Unión en su conjunto. En realidad, coinciden con los que se recogen en el Protocolo sobre la ampliación de la UE anexo al Tratado de Niza.

67 *Op. cit.*, p. 5. La Comisión sugiere que todos los miembros tengan los mismos derechos y obligaciones y que se descentralice el procedimiento de toma de decisiones mediante la estructuración del Colegio en Grupos de Comisarios, de forma que al Colegio formado por todos los miembros sólo se le someterían las cuestiones más importantes por lo que tendría que tomar un número limitado de decisiones (*ibid.*). El cuestionario preparado por la presidencia de la CIG sobre la composición de la Comisión viene a confirmar lo fundado de las dudas expresadas porque en él se pregunta, entre otras cosas: “¿Conviene aclarar la relación entre los dos niveles de Comisarios y, concretamente, convendría indicar con mayor precisión en el texto el papel de los Comisarios sin derecho a voto?. ¿Convendría indicar que participan en el Colegio sin derecho a voto y que pueden ser designados por el Presidente para desempeñar cometidos específicos?. ¿Qué otra función podría formar parte de su papel?” (*vid.* CIG 6/03, de 7 octubre 2003, p. 2).

68 Para J. Touscoz, refiriéndose al art. 25.3 *in fine* relativa a los Comisarios sin derecho de voto, “cette disposition est excellente et il faut espérer qu’elle ne sera pas mise en question” (“Brèves remarques juridiques sur les institutions de l’Union Européenne après le Conseil Européen de Thessalonique”, *RMCUE*, 2003, p. 423). J. Martín y Pérez de Nanclares encuentra la reforma “adecuada” (*op. cit.*, p. 562). En cambio, A. Mattera la ha criticado severamente (*vid.* “Les zones d’ombre du projet de Constitution dans l’architecture institutionnelle de l’Union: la composition de la Commission. La Convention touche au coeur du ‘projet européen’”, *RMUE*, 2003, pp. 5-12).

En cuanto a la CIG, todo parece apuntar que en el cónclave ministerial de Nápoles se había empezado a fraguar el consenso para mantener un comisario por país<sup>69</sup>, aunque el fracaso final haya impedido materializarlo.

B) El nombramiento del Presidente y de los demás miembros de la Comisión: aumentando la legitimidad

La Convención ha resuelto el dilema que le presentó la Declaración de Laeken sobre la elección del Presidente de la Comisión atribuyéndosela al PE. Según el art. 26.1 del Proyecto de Constitución, teniendo en cuenta el resultado de las elecciones al PE y tras mantener las consultas apropiadas, el Consejo Europeo propondrá al PE, por mayoría cualificada, un candidato al cargo de Presidente de la Comisión, que deberá ser elegido por mayoría de los miembros de aquél y en caso de que no la obtenga, el Consejo Europeo propondrá un nuevo candidato en el plazo de un mes, por el mismo procedimiento<sup>70</sup>.

Es indiscutible que la elección del Presidente de la Comisión por el PE supone un refuerzo de la legitimidad democrática y viene a cubrir un viejo anhelo de la institución parlamentaria<sup>71</sup> pero también lo es que introduce un ingrediente de politización que al menos hipotéticamente podría incidir en el cumplimiento objetivo e imparcial de las competencias de la Comisión. No obstante, sólo la aplicación práctica permitirá despejar este temor.

En cuanto al procedimiento de nombramiento de los demás Comisarios, el PE retiene su competencia para emitir un voto de aprobación sobre el conjunto de la Comisión. Conforme al art. 26.2, cada miembro con opción según el sistema de rotación presentará una terna de candidatos con representación de ambos sexos; el Presidente electo desig-

---

<sup>69</sup> *El País*, 30 noviembre 2003, p. 5.

<sup>70</sup> La propuesta de la Presidencia a las delegaciones con miras al Consejo Europeo contempló la posibilidad de añadir una Declaración al Acta Final relativa a este artículo precisando el contenido de las consultas a celebrar entre las dos instituciones con competencias en la designación y elección del Presidente de la Comisión (CIG 60/03, ADD 1, de 9 diciembre 2003, p. 14), en la línea de lo sugerido por el Benelux (CIG 53/03, *cit.*).

<sup>71</sup> Por ello, no debe extrañar que en su Resolución de 24 de septiembre de 2004 el PE diga que “Considera positiva la elección del Presidente de la Comisión Europea por el Parlamento Europeo y subraya que dicha elección significa un paso importante hacia un mejor sistema de democracia parlamentaria a nivel europeo” (apartado 6).

nará los 13 Comisarios Europeos eligiendo a una persona de cada terna y todos, incluidos el propio Presidente, el futuro Ministro de Asuntos Exteriores y los Comisarios sin derecho a voto, se someterán colectivamente al voto de aprobación del PE.

### C) Un balance incierto para la Comisión

Los comentarios ya efectuados no conducen al optimismo en relación con la reforma de la Comisión; por el contrario, son muchas las dudas sobre cómo funcionará la Comisión a dos niveles, sobre los riesgos de politización o pérdida de imparcialidad como consecuencia de la elección de su Presidente por el PE, sobre la posible disminución de la figura del Presidente por la existencia paralela de un Presidente del Consejo Europeo y sobre cómo se acoplará en el seno del Colegio el Ministro de Asuntos Exteriores.

No obstante, no hay que olvidar que la Constitución mantiene prerrogativas decisivas de la Comisión, como la capacidad de propuesta (art. 25.2) o la exigencia de unanimidad en el Consejo para apartarse de ésta (art. III-301) y consagra otras igualmente importantes, como las vinculadas a las competencias de ejecución dentro de la regulación de los actos jurídicos que se hace en el Título V de la Parte I. Todo esto permite atenuar la impresión desfavorable que se desprende si se reduce el análisis a las disposiciones de carácter estrictamente institucional.

## 7. El Parlamento Europeo: el ganador habitual

Una vez más, esta institución ha seguido reforzando su posición en el sistema de la Unión. En el Proyecto de Tratado, estos avances vienen dados principalmente por las medidas consagradas en relación con la simplificación y racionalización de los actos y los procedimientos, que han conducido por ejemplo a la creación de la categoría de actos legislativos, a la generalización de la codecisión bajo la denominación de procedimiento legislativo ordinario y a la racionalización del procedimiento presupuestario.

En el ámbito estrictamente institucional, el art. 19.1 se hace eco del progreso del PE hacia el núcleo del gobierno de la Unión Europea cuando al enumerar sus competencias afirma que el Parlamento ejercerá conjuntamente con el Consejo de Ministros la función legislativa y la función presupuestaria, así como funciones de control político y consultivas.

En lo que atañe a su composición, el Proyecto desliza un cambio sutil pero relevante: la referencia de los actuales arts. 189 y 190 a que el PE está compuesto por “repre-

sentantes de los pueblos de los Estados reunidos en la Comunidad” desaparece y en su lugar se habla de “los ciudadanos europeos”<sup>72</sup>. Este cambio, seguramente vinculado al realizado también en el art. 1, aparece desde la primera versión del Proyecto y apenas hay rastros en los documentos oficiales de la Convención que nos permitan encontrar una explicación<sup>73</sup>.

Por otra parte, como sucedió en Niza, el número de miembros fue variando como modo de colaborar al ajuste de las posiciones<sup>74</sup>; el art. 19.2 determina finalmente que el número de sus miembros no excederá de setecientos treinta y seis, lo que parece un número razonable si pensamos en la inminencia de una UE de 25 miembros y las previsiones de ingresos posteriores. Al mismo tiempo, se consagra un criterio de representación conforme al cual “se garantizará la representación de los ciudadanos europeos de manera decrecientemente proporcional, con un umbral mínimo de cuatro miembros por Estado miembro”. La puesta en práctica material de este criterio se hace depender de una decisión que adoptará el Consejo Europeo por unanimidad, a propuesta del PE y con su aprobación y su aplicación material se difiere hasta la legislatura que comenzará en 2009, de forma que el Consejo Europeo tendrá que adoptar su decisión con suficiente antelación a las elecciones europeas de ese año (art. 19.2)<sup>75</sup>.

72 En la CIG se pretendió sustituir esta expresión por la de “ciudadanos de la Unión”; así se propuso en la propuesta de la Presidencia para el cónclave de Nápoles, explicando que se trataba de evitar “que el texto de la Convención prive a cerca de un millón de personas del derecho a votar” en las elecciones al PE (CIG 52/03, p. 12; *vid.* también CIG 52/03 ADD 1, p. 52). El texto del Proyecto revisado por el Grupo de expertos jurídicos acogió igualmente esta nueva expresión (CIG 50/03, p. 29).

73 El Informe de síntesis sobre la sesión plenaria adicional celebrada el 26 marzo 2003 señala en relación con el art. 1: “Numerosos participantes señalaron su preferencia por la utilización... del término “ciudadanos” en lugar de “pueblos”, con el argumento de que este término era más moderno, al haber sido consagrado por el Tratado de Maastricht. En el mismo sentido, algunos participantes hicieron hincapié en el hecho de que el término “ciudadano” posee un verdadero sentido jurídico, mientras que este no es el caso del término “pueblos”. Otros participantes señalaron, no obstante, que el término de “pueblos” refleja mejor el carácter fundamental de la Unión...” (CONV 674/03, de 8 abril 2003; *vid.* también CONV 601/03, de 11 marzo 2003).

74 Mientras que en las versiones del 23 de abril y del 2 de junio se fijaba un máximo de 700, la del 10 de junio lo elevó a 732 y la del 12 de junio lo subió a 736.

75 El Protocolo sobre la representación de los ciudadanos en el Parlamento Europeo y la ponderación de votos en el Consejo Europeo y en el Consejo de Ministros recoge en su art. 1 el reparto de escaños para la legislatura 2004-2009 siguiendo lo previsto en el Acta de Adhesión de 16 abril 2003 y la Declaración aneja a este Protocolo recoge la solución para Rumania y Bulgaria en el caso de que se adhieran durante ese período.

El criterio consagrado coincide con el que el propio PE viene defendiendo desde hace tiempo. En su Resolución de 24 de septiembre de 2003, esta institución “apoya el sistema establecido en el proyecto de Constitución por lo que se refiere a la futura composición del Parlamento Europeo y sugiere que se aplique sin demora”<sup>76</sup>.

Si tenemos en cuenta que las cuestiones institucionales vinculadas al PE no estuvieron en el centro del debate durante la Convención, podemos llegar a una conclusión positiva sobre la consideración que la institución merece en el Proyecto. No obstante, conviene recordar que la Declaración de Laeken interrogaba sobre si debe replantearse el modo en que se eligen los diputados del PE, si era conveniente crear una circunscripción electoral europea o mantener las circunscripciones electorales nacionales o bien combinar ambos sistemas. En definitiva, Laeken apuntaba mejoras cualitativas en el actual sistema de elección que el Proyecto no aborda, limitándose a reiterar lo ya establecido sobre el tan difícil objetivo de alcanzar un procedimiento electoral uniforme o la importancia de los partidos políticos a escala europea<sup>77</sup>. Por consiguiente, hay que concluir que el incremento de los poderes del PE no ha ido acompañado de una profundización en los elementos que son imprescindibles para configurar una auténtica cámara de representación popular a nivel europeo, pieza esencial en cualquier proyecto riguroso de constitucionalización.

## **8. El Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión: las dificultades del “doble sombrero”**

La creación de este cargo gozó de un amplio consenso en el seno de la Convención a partir del Informe Final del Grupo VII “Acción Exterior”, que ya apuntaba en esa dirección<sup>78</sup>. Incluso había coincidencia en su denominación, pues así figuraba en casi todas las propuestas más significativas presentadas<sup>79</sup>.

---

<sup>76</sup> Apartado 22 de la Resolución.

<sup>77</sup> Arts. III-232 y 45.4 respectivamente. En relación con estas cuestiones, la Comisión había señalado que “El principio de procedimiento electoral uniforme en todos los Estados miembros para la elección de los diputados europeos debe reafirmarse en el tratado constitucional” y que “la Unión saldría muy beneficiada si un número de diputados europeos fueran elegidos de listas europeas presentadas al electorado europeo en toda la Unión. En este caso, los ciudadanos deberían expresar dos sufragios: uno a título nacional y otro para los candidatos incluidos en estas listas transnacionales. Esta forma de organización de las elecciones europeas contribuirá a afianzar la democracia a escala europea” (Comunicación de la Comisión sobre la arquitectura institucional, *cit.*, p. 16).

<sup>78</sup> *Id.* CONV 461/02, de 16 diciembre 2002.

<sup>79</sup> Salvo la de la Comisión, que optaba por llamarlo “Secretario de la UE”.

Limitándonos a los aspectos puramente institucionales de la figura, hay que resaltar las singularidades en su nombramiento y cese y también las peculiares vinculaciones del cargo con otros actores del sistema institucional. En este sentido, resulta que el art. 27 diseña una relación a tres bandas: de un lado, el Ministro es nombrado por el Consejo Europeo por mayoría cualificada, con la aprobación del Presidente de la Comisión y aquél podrá poner fin a su mandato por el mismo procedimiento; de otro, el Ministro será uno de los vicepresidentes de la Comisión Europea, en la que se encargará de las relaciones exteriores y de la coordinación de los demás aspectos de la acción exterior de la Unión y en el ejercicio de estas responsabilidades dentro de la Comisión pero exclusivamente por lo que respecta a ellas, estará sujeto a los procedimientos por los que se rige el funcionamiento de la Comisión; por último, el Ministro ejecutará la política exterior y de seguridad y defensa comunes como mandatario del Consejo de Ministros y presidirá la formación Consejo de Asuntos Exteriores.

Trabada de esta manera la inserción de la figura en el sistema institucional, se plantean diversas dudas sobre su encaje. Entre otras, cabe señalar en primer lugar, la de que si su convivencia en el seno de la Comisión, disfrutando de un estatuto especial, será pacífica, tanto en lo que se refiere al ejercicio sobre él de la autoridad del Presidente como en lo relativo al reparto de tareas con otros comisarios que también se ocupan de acción exterior. En segundo lugar, si podrá desempeñar eficazmente la presidencia del Consejo de Asuntos Exteriores siendo el único no miembro del Consejo que desempeñará ese papel. En tercer lugar, cómo será en la práctica el reparto de tareas entre el Presidente del Consejo Europeo y el Ministro en lo que atañe a la representación exterior de la Unión, que conforme al Proyecto les atañe a ambos.

Dejando a un lado estas dudas, en la CIG se plantearon otras más concretas relativas al estatuto del Ministro como miembro de la Comisión<sup>80</sup>. Para responderlas, llegó a proponerse una nueva formulación de los arts. 25 y 26<sup>81</sup> que encontró su última expresión en la propuesta de la Presidencia a las Delegaciones antes del Consejo Europeo<sup>82</sup>; de mane-

---

80 La Presidencia de la CIG ofreció un elenco de las dudas que mantenían las delegaciones, entre las que destacaban la de si en el seno de la Comisión el Ministro puede votar siempre o sólo en cuestiones de relaciones exteriores, si debe dimitir en el caso de que la Comisión haya sido objeto de una moción de censura y si debe dimitir a solicitud del presidente de la Comisión (*vid.* CIG 2/03, de 2 octubre 2003, p. 2). Las mismas cuestiones se contemplaron a modo de interrogantes en el cuestionario de la presidencia relativo a esta figura (*vid.* CIG 6/03, de 7 octubre 2003, p. 4).

81 CIG 45/03, de 10 noviembre 2003, pp. 3-4; CIG 52/03 ADD 1, de 25 noviembre 2003, p. 9.

82 CIG 60/03, ADD 1, de 9 diciembre 2003, p. 11.

ra idéntica en todos los casos, se trataba de precisar que en caso de moción de censura triunfante el Ministro “deberá dimitir de las funciones que ejerce en la Comisión” y que “presentará su dimisión si el Presidente se lo pide de acuerdo con el Consejo Europeo”.

## 9. Consideraciones finales

El Proyecto de Constitución no ha llevado a cabo una transformación radical del sistema institucional sino que ha introducido retoques, con mayor o menor acierto según los casos. La impresión general es que se ha diseñado un modelo institucional más alambicado en el que se han introducido nuevas figuras que pueden alterar el equilibrio entre instituciones porque existen algunos elementos cuyas atribuciones y funciones no están claramente definidas, bien en sí mismas –como sucede con la composición de la Comisión en dos niveles– bien por relación a las de otras instituciones –como ocurre con el Presidente del Consejo Europeo y con el Ministro de Asuntos Exteriores–. En todo caso, el hecho de que el Proyecto mantenga las líneas maestras del sistema demuestra una vez más las virtudes del original diseño consagrado en los Tratados constitutivos.

Si uno de los éxitos de la Convención en relación con las instituciones fue la de alcanzar un texto único sin opciones -logro que sin duda vino facilitado por el peculiar método de trabajo empleado y la férrea dirección de su Presidente-, desde la apertura de la CIG volvieron a aparecer las discrepancias sobre las cuestiones que más afectan a la sensibilidad de cada Estado, lo que hizo temer desde el principio que la CIG no se limitaría a precisar y mejorar jurídicamente el texto<sup>83</sup> sino que podría acabar cayendo en el mercadeo institucional. Lamentablemente, el brusco final del Consejo Europeo de Bruselas ha vuelto a poner de relieve que el reparto de poder es para muchos Estados un objetivo irrenunciable por el que son capaces de postergar el empeño constitucional.

---

<sup>83</sup> En lo que atañe a las instituciones, además de los aspectos apuntados al hilo del análisis de cada institución, cabe señalar que tanto la Comisión en su Dictamen para la CIG (*vid. op. cit.*, p. 13 nota 9) como la Secretaría de ésta en sus Observaciones de redacción y jurídicas llamaron la atención sobre la necesidad de introducir disposiciones transitorias que aseguren la continuidad jurídica de las instituciones; esta necesidad es especialmente evidente en lo que respecta a la Comisión y al Alto Representante para la PESC pues conforme a las previsiones del Proyecto de Tratado desaparecerán en la fecha de entrada en vigor de la Constitución y ésta sólo permite nombrar una nueva Comisión y al Ministro de Asuntos Exteriores a partir del 1 noviembre 2009. Por ello, la Secretaría propuso convertir al Protocolo sobre la representación de los ciudadanos en el PE y la ponderación de votos en el Consejo Europeo y en el Consejo de Ministros en un *Protocolo sobre las disposiciones transitorias relativas a las instituciones y órganos de la Unión*, así como la inclusión de las correspondientes previsiones en un nuevo art. IV-3 apartado 2 (*vid. op. cit.*, pp. 6, 498-499 y 522-550). El texto revisado por el Grupo de expertos jurídicos contiene tal Protocolo (CIG 50/03, ADD 1, pp. 33 y ss.).





## **HACIA UN SISTEMA FEDERAL EN LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS**

**MIGUEL MARTÍNEZ CUADRADO**

Catedrático y miembro del CFEME.  
Coordinador del Polo de Estudios Europeos Jean Monnet de Madrid.

### **I**

#### **EUROPA EN LA SENDA CONSTITUCIONAL**

A lo largo del año 2003, ya metidos en el siglo XXI, los europeos nos encontramos tejiendo una Constitución para quinientos millones de ciudadanos dotada al mismo tiempo de sentido universalista. Sentido propio y universal en la medida que esa construcción es bastante original porque parte del pasado más remoto de la historia de las constituciones nacionales y de seis décadas de construcción de una sociedad avanzada en Derechos fundamentales –todavía anclados en la etapa de los Derechos humanos– y en el perfeccionamiento institucional de una arquitectura de poderes complejos, nacida a la vez de la convergencia entre el Derecho constitucional y el Derecho internacional.

Por un interesante azar en el año 2003 se recuerdan los cincuenta y cinco años del Congreso de la Haya, que cimentó la Europa en paz y gobierno de partidos del arco ideológico afín a las nuevas democracias, casi los mismos años del Tratado de Londres que genera el Consejo de Europa y las bases de la protección y garantías transnacionales de

los derechos del hombre, o de la Constitución de la República federal de Alemania occidental, nacidos el año 1949. No pueden pasar tampoco inadvertidos las celebraciones de los Tratados de Roma de 1957 y de la acción política que lleva al fin de la IV República y el nacimiento de la V en la Francia de 1958. Ni por supuesto los veinticinco años de diciembre de 1978 a diciembre de 2003 en los que surge y evoluciona la Constitución española, la última de las revisiones en el constitucionalismo liberal y democrático de la historia parlamentaria española que comenzó en 1808 y promulga su primer texto en la Constitución de 1812.

Los ciudadanos europeos del nuevo siglo se preguntan con razón del por qué de una dinámica histórica que les hace estar en el corazón de hechos trascendentales durante una secuencia temporal larga y extensa, en sentido territorial y en el de la Europa de los pueblos. Una respuesta inicial puede hacerse basándose en dos referencias sustantivas:

La primera ha sido la capacidad de iniciativa que atrae a viejas y nuevas generaciones a un quehacer histórico, no pocas veces de signo contrario, pero desde hace por lo menos seis décadas, en una dirección común, a la vez de orden político y económico. La segunda es de naturaleza existencial. La Europa de la postguerra ha sido capaz de responder adecuadamente a las circunstancias internacionales promoviendo un singular orden existencial en las relaciones mundiales. Esta adaptación existencial no se ha hecho fácilmente ni en fácil concordia de voluntades, muy a menudo enfrentadas a fondo y por ideas e ideologías muy alejadas de un punto central de posible convergencia.

Los dos acontecimientos que marcan el tránsito al siglo XXI han sido sin lugar a dudas la caída, sin guerras relevantes, del imperialismo y modelo soviético de hegemonía. Y por otra parte la entrada en los conflictos visibles-invisibles desde el once de septiembre de 2001 en el contexto mundial. Lo que algunos llaman de otra manera la mundialización y otros contemplan como nuevo hegemonismo de la gran potencia mundial, cuyo declive desean mediante la fórmula del altermundialismo. Alternativa no muy precisa de otro orden mundial diferente del que se contempla en la primera década.

## II

### **LA UNIÓN EUROPEA COMO PROCESO SINGULAR, O LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL DERECHO COMUNITARIO**

Primero la CECA, después el Mercado Común, posteriormente las Comunidades y la Comunidad, hasta desembocar en la actual Unión, se han realizado mediante la confluencia

de dos ideas de Europa y de dos técnicas de Derecho. La necesidad de una Europa unida sale de 1945 y del Congreso de La Haya de 1948. Los federalistas y soberanistas se enfrentan desde entonces en lo que cada uno considera ha de ser el proceso de construcción de la Idea europea. Una tercera vía fue emprendida por los funcionalistas de Jean Monnet, Robert Schuman, Adenauer y de Gasperi en los Tratados de la CECA a los de Roma en 1957. Las técnicas utilizadas de atribución de competencias mediante transferencias parciales o fragmentos de soberanía, se acompañaron de dinámicas constitucionales atribuyendo el ejercicio de competencias a instituciones autónomas y dotándolas de medios, recursos y acciones propias, diferenciadas del ámbito nacional y superior al mismo. Ahí intervinieron principios y sentencias del Tribunal de Luxemburgo, que se encargó de hacer avanzar en los años sesenta y posteriores, los principios de primacía del Derecho comunitario, el propio concepto de Derecho comunitario, su aplicación directa, y otros precipitados jurisprudenciales que acabaron por imponer a los Estados la idea y la práctica de un Derecho y unas políticas propias de la Comunidad y que los órganos y competencias propiamente federales, siempre en expansión, ejercieron desde la Comisión, el Consejo de ministros, el Tribunal o Corte y el propio Consejo europeo, sobre todo desde el impulso de los años setenta en que se reúne por lo menos dos veces por año y desde los años ochenta al menos el doble.

El Acta Única de 1987 y los Tratados posteriores de Maastricht, Amsterdam y Niza, llevan a sus últimos efectos el sistema mixto que a través de Conferencias Intergubernamentales ha sido capaz de revisar y ampliar las competencias y las políticas de la Unión. Ya antes de Niza se forma la I Convención, y todavía antes se viene pidiendo en diversos foros, académicos, políticos e institucionales, la necesidad de pasar del sistema de Tratados, aunque se haya creado un espacio singular que denominamos siguiendo la doctrina del Tribunal, el Derecho comunitario, hacia un Derecho constitucional comunitario, propio de la Unión y que a la vez que toma referencias del sistema federal de otros casos internacionales, está haciéndose bajo presupuestos y procesos propios no de un Estado sino de una Comunidad europea de Estados, ciudadanos y pueblos que nos adentran en UN ESPACIO ESTRATÉGICO NUEVO. Ese nuevo espacio parte de la vieja divisa comunitaria sobre la que se ha labrado el conjunto comunitario. Esta divisa, ACABAR –el mercado interior único y la política económica y monetaria–, PROFUNDIZAR –extender la acción común a las políticas exterior, defensa, justicia e interior–, AMPLIAR –a otros Estados–, llegó a sus límites en los años noventa, cuando en el Tratado de Maastricht se observa que es necesario avanzar en el plano propiamente constitucional. La ampliación de Doce a Quince ya suponía determinados bloqueos y parálisis creciente en el sistema decisorio de las instituciones comunitarias. La perspectiva de ampliar al Este y al Sur, para incorporar a otros diez, doce o más Estados, no podía mantenerse en el modelo comunitario derivado de la técnica del Derecho Internacional de Tratados y la salida no era otra, que la evitada desde 1951 en la CECA hasta Niza, esto es, la vía constitucional o la de los sistemas federales de integración.

### III

#### **¿ES LA CONSTITUCIÓN EUROPEA UN VERDADERO SISTEMA CONSTITUCIONAL DE GOBIERNO PARA LA UNIÓN?**

Es quizá necesario recordar que la II Convención de 105 titulares y 105 suplentes, que ha trabajado en comisiones, plenos y mesa-presidium, durante casi año y medio, entre marzo de 2002 y julio de 2003, ha sido sobre todo, en su composición, un conjunto representativo de los parlamentos de 28 países y que en ella los Gobiernos, el Parlamento Europeo y la Comisión, han tenido otros representantes. Acostumbrados al trabajo de elaboración parlamentaria, sus propuestas tienden a reforzar el papel de los parlamentos, europeo y nacionales, o de los órganos federales de la Unión, especialmente Comisión y Tribunal. El Consejo, que representa a los Estados, y el Presidium, han revisado a la baja las propuestas más avanzadas de la Comisión y presentan finalmente en Salónica y en Roma, no uno si casi en la práctica dos textos, para que la Conferencia de Roma actúe con la menor revisión posible en el equilibrio o tejido previo de la Convención.

Conviene sin embargo añadir que a lo largo de los trabajos de la Convención han venido latiendo dos corazones y dos posiciones ante el futuro de la Unión. Por un parte el que ha salido de la Convención, revisado por el Presidium y su presidente. De otro lado el proyecto previo de Jacques Delors, el llamado “Penélope”, tejido de acuerdo con el presidente Prodi y los antiguos colaboradores delorianos de la Comisión. Este segundo proyecto alentaba y partía de la renovación de las ideas federalistas y avanzaba más en la iniciativa de una Comisión más representativa pero a la vez más moderna que la que finalmente pueda ser mejor controlada por los Estados a través del COREPER, comité de representantes permanentes o embajadores de las capitales, que ejerce el control a priori y es la puerta de entrada a la colegislación y a las políticas que presenta la Comisión.

El tercer tipo de propuestas se hará desde la fase diplomática de la CIG de Roma y los acuerdos, no fáciles, entre los miembros del Consejo Europeo, que se centran en al menos los siguientes problemas: Competencias y perfil del Presidente de la Unión y de un hipotético Ministro de Asuntos Exteriores, que hasta ahora ha desempeñado el español Solana como alto representante de la UE para la política exterior y defensa. Nueva dimensión de la Comisión, dividida en dos tipos de enfoques, el general o el recorte que presenta el presidium. Votos en el Parlamento y en el Consejo, que según el presidente Giscard, configuran un directorio de hecho de cuatro grandes países, los más poblados de la Unión, aunque en la práctica se retornaría a un directorio franco-alemán que rechazan todos los diecinueve países restantes, menos Bélgica y Luxemburgo, siempre en la línea de sometimiento a París.

La posición española de mantenerse en los equilibrios de Niza en votos al Consejo ha sido de coherencia en contra de la pretensión de un nuevo directorio y puede que obtenga finalmente satisfacciones a sus reservas para evitar otro tipo de dominación que no puede ser aceptada por la nueva Europa que ha alumbrado el resto de la Convención. Con sus luces y no pocas sombras.

#### IV

### **LA CONSTITUCIÓN EUROPEA SE ABRE A OTROS ESPACIOS DE VERTEBRACIÓN CONTINENTAL E INTERNACIONAL**

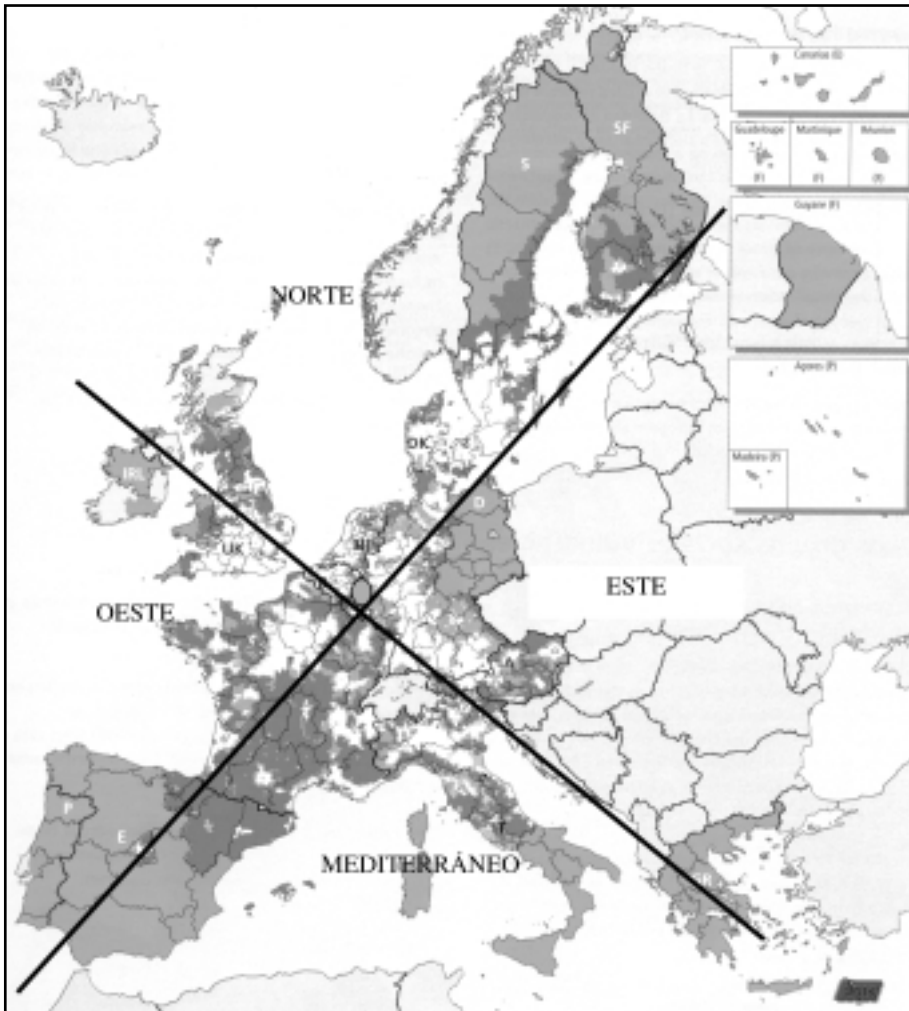
Quince años después de la crisis europea de 1989, los ciudadanos europeos poseen nuevos espacios de fronteras territoriales, la divisa europea, el euro, es ya la segunda en el orden mundial y son la primera potencia en el plano del Comercio internacional. El Derecho comunitario necesitaba un marco superior de Derecho público y esa necesidad la cubre ampliamente el recién nacido Derecho constitucional comunitario que le otorga el texto amplio y complejo, pero más simplificado que el anterior del conjunto de una suma de siete tratados fundamentales y otros muchos complementarios, con los que se tejó la construcción comunitaria.

Al presentarse en términos constitucionales, la mole comunitaria ya no será un edificio tejido con materiales volátiles sino que se asienta sobre pilares de piedra berroqueña que son los ámbitos competenciales, institucionales y de políticas federales o susceptibles de serlo, con una defensa y garantías de Derechos fundamentales que los Estados han de aplicar y respetar, y con la consagración de un modelo de gobierno que en las relaciones internacionales no operará sobre bases de intervencionismo sino sobre principios de cooperación avanzada para crear un orden internacional más justo y duradero que el de épocas pasadas.

Es posible que el texto constitucional no satisfaga viejas y nuevas aspiraciones federalistas y de altruismo internacional. Va sin embargo mucho más allá que el anterior sistema de integración por pequeños pasos, o de la propia técnica comunitaria tradicional, y arriesga mucho para atraerse voluntades y zonas muy diversas en las tradiciones culturales y constituciones de los Estados que integran la Unión (ver el complejo esquema geográfico de la nueva Europa y su vertebración como proceso del próximo ciclo de la UE). No obstante en diciembre de 2003 en Roma, el Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno deberían llegar a acuerdos sustanciales respecto del 5 % de divergencias. De este modo los europeos despegaremos en el siglo XXI con un verdadero tratado constitucional fede-

ral cuya envergadura repercutirá de modo fundamental en los estados miembros y será innovador respecto del plano internacional en la dura etapa que viven las relaciones internacionales en el mundo germinal de un nuevo siglo.

### EJES DE VERTEBRACIÓN DE LA UE De la Europa dividida a la Unión



©MMC2003

## **LAS REGIONES COMO MOTOR DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA**

**MIKEL ANTON ZARRAGOITIA**

Director para Asuntos Europeos. Gobierno Vasco.

### **Introducción**

En este intervalo de tiempo que me ha sido asignado trataré de clarificar algunos aspectos de la realidad regional europea, asunto de actualidad y de gran interés que no puede entenderse sin algunas referencias al proceso de discusión en el seno de la Convención y de la Conferencia Intergubernamental que se desarrolla desde el pasado 4 de octubre.

Trataré de hacerlo desde un prisma informativo siendo mi objetivo el poner sobre la mesa una serie de datos que avalen la postura que desde el Gobierno Vasco se ha venido defendiendo con el fin de obtener una adecuada representación en las instancias europeas contribuyendo así, por un lado a la formación de la voluntad comunitaria y por otro al cumplimiento de la misma en los ámbitos que nos correspondan.

El término de región tendrá a lo largo de mi exposición el significado que se atribuye en el lenguaje comunitario a toda subdivisión territorial de ámbito inferior al Estado, englobándose bajo él tanto a las regiones con competencias legislativas como a las que carecen de ellas, bien se trate de naciones (sin estado) o de meras regiones.

Mi exposición cabe dividirla en seis partes:

- Las regiones como realidad y elemento de integración.
- Las regiones y el actual debate sobre el futuro de Europa.
- Las demandas desde Euskadi para participar en el proceso de integración europea.
- Balance de los resultados de la Convención e inicio de la CIG.
- El futuro de la cuestión regional en una Europa ampliada: la cuestión de las minorías.
- Conclusión.

### **1. Las regiones como realidad y elemento de integración**

A menudo se tiende a pensar que la región no es sino una superestructura administrativa que goza de un estatus otorgado por el Estado cuando no una ficción que algunos utilizan para enredar las ya de por sí difíciles negociaciones comunitarias.

Lo cierto es que detrás de toda infraestructura regional subyace una realidad cultural, económica y social.

En Europa, la apertura de las fronteras económicas, con el mercado único coincidió con un reconocimiento de la importancia de la dimensión regional en los cambios y procesos de reestructuración económicos. Existe una extensa literatura sobre el “nuevo regionalismo”<sup>1</sup> que detecta la aparición de sistemas de producción a nivel local o regional y enfatiza el diseño social de la región como clave del éxito o fracaso del despegue económico. Según este enfoque, la región se convierte en una unidad de producción, que juega un papel primordial como factor competitivo a la hora de impulsar la innovación, la inversión y de abrir nuevos mercados. Tradicionalmente esta competitividad que previamente venía regulada por los estados naciones a través de una batería de políticas protectoras tanto fiscales como se subvenciones directas, ahora se sitúa en el plano comunitario con las regiones como elementos que compiten y se comparan a sus contrapartes en otros lugares de la Unión e incluso en el ámbito mundial. La Comisión Europea ha impulsado, sobre todo desde los años noventa este tipo de regionalismo “funcional”, mediante su política regional y de competencia<sup>2</sup>.

---

1 En este sentido existe numerosa literatura, en este caso han sido consultados estos autores: Michael Keating y Frederick Soderbaum.

2 Comisión Europea ( 2001) Informe anual sobre los Instrumentos de política estructural y preadhesión. Evans, Andrew “Regionalism in Europe: Legal Organization of a Challenging Social Phenomenon”



La dimensión regional juega, asimismo un papel fundamental en la nueva gobernanza, donde se pone mayor énfasis, no tanto en el control jerárquico sino en la flexibilidad y en el partenariado público y privado.

Las regiones tienen una dimensión ideal para la filosofía que inspira la moderna gobernanza, especialmente en áreas como el desarrollo de nuevos sistemas de producción y de organización del trabajo. Esto también ha quedado de manifiesto en el Libro Blanco de la gobernanza que presentó el presidente de la Comisión Europea Romano Prodi en julio de 2001.

Asimismo las regiones juegan un reconocido papel como **factor de integración** debido a que ejercen un **equilibrio** entre los flujos de todo tipo procedentes del ámbito estatal y del comunitario. Esto se ha puesto de manifiesto también en el proceso de **globalización** mundial actual. Quién no ha oído hablar de la máxima *pensar global actuar local*.

Otro tanto puede decirse de la resolución de los conflictos sociales donde los ámbitos local y regional se están mostrando como más adecuados y cercanos a los perjudicados que los propios Estados.

Otro hecho que manifiesta la idoneidad del ámbito regional para la resolución de problemas de los ciudadanos es la elección del cauce regional como vehículo para la realización de la política de solidaridad europea: la planificación y programación de fondos estructurales e iniciativas comunitarias tienen como sujeto activo a las regiones que actúan como autoridad de gestión siendo beneficiarias de muchos programas comunitarios.

Otro dato que quisiera poner de manifiesto para comprender la importancia de la instancia regional en el concierto comunitario es que se estima que más de un 70% de la legislación comunitaria es aplicada directamente por las regiones, fundamentalmente aquellas con competencias legislativas. Esta contribución significativa a la implementación de la legislación comunitaria enlaza no sólo con factores políticos e institucionales de organización interna de los estados sino que **cobra cada vez más relevancia**, como así se señala en el Libro Blanco de la gobernanza, en el modelo que caracteriza a la UE, **el método comunitario**. La Comisión se ha revelado como una aliada de las regiones entendiendo que en su función de iniciativa legislativa debía integrar más y mejor a las regiones, para legislar mejor y más eficazmente.

## **2. Las Regiones y el actual debate sobre el futuro de Europa**

Como es sabido los principales cambios para las regiones nacen a partir de la ampliación de las competencias de las Comunidades europeas y sobre todo de la entrada en vigor del Acta Única Europea (1986), en el momento en que las regiones, especialmente las dotadas de competencias legislativas toman mayor conciencia del tema del reparto de poder porque se ven afectadas sus competencias.

En la Conferencia Intergubernamental de Maastricht de 1991 las regiones con competencias legislativas pusieron en juego toda su influencia política para que se creara a nivel de la Comunidad Europea un Comité de las Regiones como institución política y parlamentaria para el nivel subnacional (finalmente solamente pudo ser órgano consultivo dependiente del Comité Económico y Social).

Asimismo y gracias a la nueva definición de la composición del Consejo de conformidad con el art. 146 del Tratado de Maastricht, que se convirtió en el apartado 1 del art. 203 del Tratado CE a partir de Ámsterdam, los representantes de las regiones con competencias legislativas veían la posibilidad de participar en aquél.

Por último, el Tratado de Maastrich consagraría los principios de subsidiariedad y proporcionalidad que luego se perfeccionan en el Tratado de Ámsterdam, lo que suponía un espaldarazo para la filosofía de la gestión descentralizada.

A pesar de todos estos avances la realidad nos dice que los representantes de las regiones con competencias legislativas están en minoría en el Comité de las Regiones con respecto a los representantes de otras regiones y de los entes municipales, ya que representan en torno a un 30% de los miembros del CDR.

Ese hecho motivó, entre otras razones que el Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa (CPLRE) constituyera en el seno de su Cámara regional un grupo de trabajo permanente de regiones “constitucionales” y organizara en Barcelona los días 23 y 24 de noviembre de 2000 la Conferencia de los Presidentes de Regiones con competencias legislativas de Europa.

La Conferencia aprobó una Declaración que abordaba los principales asuntos de la Unión Europea. En cuanto al Comité de Regiones, se reactivó la vieja idea de dividirlo en una cámara regional y otra local. Las regiones participantes acordaron proseguir con su colaboración (red REG-LEG) y a día de hoy han celebrado varias conferencias. Así, tras el Consejo Europeo de Niza (diciembre de 2000), Flandes comenzó a cooperar en

distintos proyectos con sus seis socios principales (Baviera, Cataluña, Escocia, Renania del Norte-Westfalia, Salzburgo y Valonia), a fin de elaborar una posición común con miras al Consejo Europeo de Bruselas/Laeken como parte del debate sobre el futuro de la Unión Europea. Para garantizar la viabilidad del proyecto, debía limitarse el número de regiones participantes, si bien las demás regiones participaron en el coloquio abierto celebrado el 20 de febrero de 2001. Como primer paso, las siete regiones participantes elaboraron una Declaración política conjunta que se debatió con el Primer Ministro belga en una reunión celebrada el 28 de mayo de 2001. El Gobierno Valón preparó, en colaboración con once regiones con competencias legislativas, una conferencia de todas las regiones con competencias legislativas de la Unión Europea que se celebró el 15 de noviembre en Lieja.

Estas actividades de las regiones con competencias legislativas tuvieron aun cierto eco en el debate público y en los debates del Parlamento Europeo, el Consejo y el Comité de las Regiones, fundamentalmente en los informes Lamassoure y Napolitano.

1. *Informe del parlamento europeo sobre la delimitación de competencias entre la Unión Europea y los estados miembros* (Ponente: Alain Lamassoure)

El informe preconiza un enfoque relativamente preciso de las competencias, acompañado de una cláusula de evolución. Además, entre su propuestas destacaba que el Tribunal de Justicia pasaba a ser un Tribunal constitucional.

El informe Lamassoure plantea un reparto de competencias muy interesante pero cuyo análisis no procede hoy, pero lo que nos importa es que Lamassoure tuvo la audacia de lanzar el debate sobre el papel que debían jugar las regiones en el funcionamiento de la Unión.

Lamassoure planteó a sus colegas el problema de la próxima adhesión a la Unión Europea de países menos poblados que algunas de las regiones existentes, y que contrariamente a estas regiones, tendrían representación en el Consejo y en la Comisión. Asimismo puso el dedo en la llaga al comentar que en el Comité de Regiones se oía a menudo decir que los electos regionales tienen más legitimidad democrática que el Parlamento Europeo y que algunos Parlamentos nacionales, porque están más cerca del ciudadano.

## Informe Napolitano

Tras el informe Lamassoure la cuestión regional, que no prosperó en su votación plenaria, quedó pendiente de un informe específico (aprobado en marzo de 2002).

En la introducción al documento de trabajo, el propio Napolitano recordó la importancia de que se tratara un tema de tal complejidad, ya que la Convención todavía no había constituido un grupo de trabajo que se fuera a dedicar al análisis de la cuestión. Uno de los puntos recogidos en el documento versaba sobre el acercamiento de las instituciones comunitarias a los ciudadanos europeos, algo que en opinión de Napolitano pasaba por involucrar a los niveles locales y regionales en lo que él dio en llamar el proceso de “decisión-shaping” de las políticas. A su modo de ver, no sería conveniente seguir avanzando por una vía institucional que diera lugar a una ralentización de los procesos de toma de decisión sino proponer vías de simplificación y de alcance de la máxima eficiencia. La opinión del ponente diverge de aquella que aboga por una categorización de las regiones según sus poderes legislativos o su función meramente administrativa, y lamentó que el Comité de Regiones aún no hubiera realizado propuestas concretas respecto a la cuestión de la composición y representatividad.

El pleno del **Parlamento** adoptó el informe sobre el papel de las regiones en una Europa ampliada donde abogaba por una mayor participación de las regiones en la toma de decisiones en la UE, distinguiendo no obstante entre aquellas con y sin poder legislativo. El texto, adoptado por 395 votos a favor, 100 en contra y 45 abstenciones tras haber salido adelante varias enmiendas del grupo PPE, difiere en gran medida del aprobado en la comisión de Asuntos Constitucionales.

Por otro lado, en la resolución se considera que “*la Unión Europea se basa en la doble legitimidad de los Estados y de los ciudadanos*”, en lugar de en los Estados y los pueblos. Según explicó Iñigo Méndez de Vigo (PPE) antes de la votación, “*el concepto de pueblo es algo arcaico*”. Esta enmienda se adoptó con 325 votos a favor, 189 en contra y 17 abstenciones.

En cuanto a la **participación en la toma de decisión y aplicación de políticas**, el Parlamento Europeo propugna que la Unión formule nuevos métodos participativos que reconozcan el papel fundamental de las colectividades locales y regionales, tanto en la preparación de las decisiones comunitarias como en la aplicación de las políticas de la Unión. En su opinión, así se conseguirá una mayor implicación ciudadana en el proyecto de integración europea. Para ello, los Estados miembros deberían establecer mecanismos de participación de las regiones y de las colectividades territoriales, en el ámbito de

los asuntos europeos que les afecten específicamente, en particular en las regiones “*dota-das de poderes legislativos*”. De esta forma se daría cumplimiento, en cierta medida, a uno de los mandatos del Consejo Europeo de Laeken cuando entre los objetivos de la Convención se señala el de acercar Europa a los ciudadanos y el de la búsqueda de la transparencia.

Por lo que respecta al **reconocimiento de la organización territorial existente**, la resolución pide que la Constitución europea reconozca el papel de las regiones, provincias, municipios y toda organización territorial de los Estados miembros. Asimismo, debe tenerse en cuenta que en algunos Estados la transposición de directivas al derecho nacional es competencia de las regiones quienes habrán de disponer de la misma flexibilidad en la elección de métodos que las autoridades nacionales. La Constitución europea debe también precisar el ejercicio y el control del principio de subsidiariedad.

También se ocupó la Resolución del **derecho de recurso al Tribunal de Justicia** proponiendo que se le concediera al Comité de las regiones para casos de presunta violación del principio de subsidiariedad o para defender sus prerrogativas (enmienda 29). Por su parte, las regiones y otros entes territoriales podrían defender sus derechos ante el Tribunal, pero “*bajo la autoridad del Estado miembro*” y de conformidad con su Constitución o legislación nacional (enmienda 24, aprobada por 268 votos a favor, 235 en contra y 19 abstenciones). La Cámara subrayó que la determinación de competencias de las regiones debe plantearse ante los Tribunales Constitucionales de los Estados miembros.

En lo relativo a la **diversidad lingüística** propone expresamente cambios en el Tratado y por ejemplo pide que se incluya un nuevo artículo sobre diversidad lingüística, previendo como una de las competencias comunitarias promover esa diversidad “*incluidas las lenguas regionales o minoritarias*”.

### **La cuestión regional en la Convención**

Al lado de las cuestiones institucionales, de la ponderación de voto y demás cuestiones tratadas por la Convención, el asunto regional no ha sido uno de los prioritarios para los Estados Miembros, como así lo demuestra el hecho de que no se creara un grupo de trabajo que examinara la cuestión regional.

En relación con la dimensión regional me limitaré a dejar constancia de algunos datos:

Seis miembros del Comité de Regiones han participado en los trabajos de la Convención únicamente a título de observadores y no como miembros de pleno derecho, aunque la intención inicial de la Presidencia belga en la Declaración de Laeken fuera darles un estatus de pleno derecho.

Hubo tres audiciones para informar y escuchar a los entes territoriales en el denominado “grupo de Contacto entre Autoridades regionales y locales” presidido, en un inicio por la actual Ministra española de exteriores, Ana de Palacio y posteriormente por el Vicepresidente Dehaene.

Ante la negativa de crear un grupo de trabajo que examinara a fondo la cuestión regional en la futura Constitución se dedicó la sesión del 7 de febrero de 2003 a analizar esta dimensión, si bien el debate aunque intenso no fue exclusivo, se trataron también asuntos sociales y la situación en Irak.

Fundamentalmente las reivindicaciones de las regiones con competencias legislativas fueron las siguientes:

#### 1.- Modificación del artículo 5 del Tratado de la Comunidad Europea (TCE)

Para una correcta aplicación del principio de subsidiariedad, se considera fundamental la modificación del art. 5 del TCE, en el sentido de que incluya una *referencia explícita a las entidades subnacionales*<sup>3</sup> y pedir que se haga una mención explícita a las regiones con competencias legislativas.

#### 2.- Consulta plena a las Regiones con Competencias Legislativas

Se propone que la Comisión consulte plenamente a las Regiones con Competencias Legislativas cuando se debata una propuesta legislativa que les afecte directamente y no sólo de manera general junto a los agentes económicos y sociales cuando pudieran estar directamente afectados como defendía el Europarlamentario popular Iñigo Méndez de Vigo.

---

<sup>3</sup> La fórmula “entidades subnacionales” es la que se estaba empleando en los debates de la Convención y por ello quisieron emplearla.

Las Regiones con Competencias Legislativas estamos directamente afectadas, al igual que los estados miembros por la legislación comunitaria. Por lo tanto, pedimos que *se nos consulte plena y debidamente* cuando nuestras competencias estén en juego.

**Personalmente**, pienso que en la consulta se debería hacer una distinción con las regiones con competencias legislativas, ya que la legislación comunitaria afecta directamente a éstas y su participación actual a lo largo de todo el proceso de toma de decisiones es insuficiente.

### 3.- Participación de las Reg-Leg en el control de la subsidiariedad

Resulta, en mi opinión, lamentable que la Convención no haya tenido en cuenta la participación de las regiones con competencias legislativas en el control de la aplicación del principio de subsidiariedad (ni en el control ex ante (político) ni en el ex post (judicial)).

Su razón es que considera que el grado y la forma de participación de las regiones y entes locales en la elaboración de la legislación comunitaria se determinan únicamente dentro del marco estatal. (Así lo apunta también, como he señalado anteriormente el informe Napolitano)

### 4.- Asociación de los parlamentos nacionales en el control ex ante y “olvido” de los parlamentos regionales

Si bien se acoge con satisfacción la propuesta de implicar a los parlamentos nacionales (ambas cámaras) en el control ex ante de la subsidiariedad, el “olvido” de los parlamentos regionales es inadmisibles.

Aquellos estados dotados de sistemas bicamerales, donde el senado representa a los entes subestatales, podrán hacer uso de este sistema de alerta precoz, pero no así los parlamentos regionales como tal, que de nuevo dependerán de la voluntad de sus Estados y de que se decida involucrarlos o no, a nivel interno en dicho mecanismo.

Si bien la razón de asociar los parlamentos nacionales al proceso de toma de decisiones europeo ha sido la búsqueda de una mayor legitimidad democrática y aproximar Europa a los ciudadanos, lo mismo debería poder decirse con respecto a los parlamentos regionales, que ejercen funciones idénticas a los parlamentos nacionales y cuyas relaciones se sitúan en un plano de igualdad y no de jerarquía según la doctrina constitucional consolidada.

## 5.- Recurso de las Reg-Leg ante el Tribunal de Justicia Europeo

Se rechaza en la Convención el derecho de las Regiones con Competencias Legislativas a poder acudir directamente ante el Tribunal de Justicia Europeo.

Durante el Pleno del 3 y 4 de octubre 2002 en el que se debatió el informe de la subsidiariedad, numerosos miembros y observadores se manifestaron a favor de tal derecho. Sin embargo, no fue aceptado.

Constituye, desde mi punto de vista un error, que se les prive de tal derecho, cuando son precisamente las regiones con competencias legislativas las responsables de transponer en muchos casos, la legislación comunitaria. Cabe preguntarse qué sucedería si el estado no quisiera interponer el recurso que la instancia regional le planteara, siendo responsable de transponer dicha norma.

## 6.- Recurso del Comité de las Regiones ante el Tribunal de Justicia Europeo

Se acoge con satisfacción el derecho del Comité de las Regiones a recurrir al Tribunal de Justicia Europeo, como representante de los entes regionales y locales. Pero esto ha sido considerado como insuficiente por las Regiones con competencias legislativas.

Dada la composición actual y las funciones únicamente consultivas que tiene atribuidas tengo mis dudas acerca de cómo se va a llevar a la práctica.

Como valoración de cuanto he indicado cabe decir que este proyecto de Constitución ha recogido algunas de las reivindicaciones que Euskadi siempre ha defendido<sup>4</sup>, bien por su cuenta, bien en foros como el Comité de las Regiones o las Regiones con

---

4 En el ámbito institucional y sin tener en cuenta los numerosos pronunciamientos oficiales a favor del proceso de integración europea, cabe destacar, entre otras, estas actuaciones llevadas a cabo por el Gobierno Vasco:

La apertura de una oficina (INTERBASK) y posterior Delegación de Euskadi en Bruselas en 1986 y 1996, respectivamente.

El informe sobre la participación Institucional de Euskadi en la Construcción Europea de 1993.

El documento "La reforma del Tratado de la Unión Europea. Posición del Gobierno Vasco. La participación de los pueblos y de los ciudadanos en un proyecto político común" de 1996.



Competencias legislativas, que engloba a 75 regiones<sup>5</sup> y que exige a menudo adecuar nuestras reivindicaciones al común interés de todas ellas en aras al consenso<sup>6</sup>.

### 3. Las demandas desde Euskadi para participar en el proceso de integración europea

Antes de enumerar las demandas realizadas por Euskadi en este proceso si creo conveniente e ilustrativo hacer mención de los antecedentes y de la evolución experimentada por Euskadi en su aspiración de participar en los foros comunitarios.

Las bases del actual sistema de participación de las comunidades autónomas en los asuntos europeos se remontan a 1992 (principios de cooperación entre el Estado y Las Comunidades Autónomas aparecen en la LOAPA y en la ley 30/92 de régimen jurídico de las Administraciones públicas). En ese año, se celebraron dieciséis “conferencias sectoriales” que fijaron las normas de la participación de las regiones en las cuestiones de política europea por sectores; ese mismo año se sentaron las bases para la creación oficial de una **Conferencia especial para los asuntos europeos**, que ya existía de manera informal desde 1989 y que ejerce funciones horizontales de información. El 20 de octubre de 1992 se firmó un acuerdo entre las comunidades autónomas sobre la institucionalización de la Conferencia sectorial para la CE, que no fue firmado por la CAPV hasta el 30 de noviembre de 1995. El 30 de noviembre de 1994 se firma otro acuerdo, por todas las Comunidades Autónomas excepto la CAPV que lo firma el 30 de noviembre de 1995,

---

5 A continuación nombraremos algunas de las 75 regiones con competencias legislativas que forman esta red: Abruzzo, Aland, Aragón, Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Bolzano-Südtirol, Brandenburg, Bremen, Bruxeles-Capitale, Calabria, Canarias, Catalunya, Communauté Française de Belgique, Comunidad Foral de Navarra, Deutschsprachige Gemeinschaft, Emilia-Romagna, Euskadi, Extremadura, Galicia, Hessen, Islas Baleares, Lazio, Lombardia, Madeira, Marche, Mecklenburg-Vorpommern, Niederösterreich, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Piemonte, Principado de Asturias, Provincia Trento, Puglia, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt, Salzburg, Sardegna, Schleswig-Holstein, Scotland, Sicilia, Tirol, Toscana, Trentino-Alto Adige/Südtirol, Umbría, Veneto, Vlaanderen, Vorarlberg, Wales, Wallonie y Wien.

6 Estas regiones se reunieron en Lieja el 15 noviembre de 2001 bajo el lema “Hacia un refuerzo del papel de las Regiones con poder legislativo en el seno de la Unión Europea” el 7, y el 14 y 15 de noviembre de 2002 en Florencia suscribiendo una declaración, firmada por los presidentes de 40 regiones con competencias legislativas, pidiendo a los miembros de la Convención el apoyo de sus reivindicaciones: no obstante muchas que no han tenido reflejo en el texto constitucional.

que regula la participación de las comunidades autónomas en los asuntos europeos a través de conferencias sectoriales (acuerdo marco).

La Comunidad Autónoma del País Vasco no admitía que las Conferencias sectoriales fuesen la vía principal de participación en los asuntos comunitarios. **Otros elementos, como la creación de una “Consejería para Asuntos Autonómicos”** en la Representación Permanente de España en 1996 y la participación de representantes de las comunidades autónomas en cincuenta y cinco comités **de Comitología de la Comisión** desde 1997, han venido a completar estas disposiciones. Como colofón a este proceso se regula por Ley 2/1997 de 13 de marzo la Conferencia sectorial para los asuntos relacionados con la CE y el 11 de diciembre de 1997 se firma, en el marco de las Conferencias sectoriales, donde ya participaba la CAPV, el Acuerdo relativo a la participación de las Comunidades Autónomas en los procedimientos ante el TJ de Luxemburgo. Asimismo y paralelamente a estos mecanismos existen comités europeos bilaterales entre el Estado central y el País Vasco (Acuerdo de 30 de noviembre de 1995) y el Estado central y Cataluña (Acuerdo de 9 junio 1998).

La administración vasca, trabaja en la articulación de la participación de los representantes autonómicos en el Consejo. Así, el Parlamento Vasco, en sesión del 20 de febrero de 1998 aprobó una proposición no de ley en relación con la participación autonómica en la delegación del Estado en el Consejo de Ministros de la Unión Europea. Posteriormente, el 4 de marzo de 1998, la Comisión mixta Congreso-Senado para la Unión Europea adoptó otra proposición no de ley presentada por el Grupo Vasco en el mismo sentido, instando al gobierno del estado a que se articulasen mecanismos de participación regional en los Consejos de Ministros, demanda adoptada, el 10 de marzo de 1998, por el Pleno del Congreso de los diputados. Posteriormente, en septiembre de 1999, las CCAA aprobaron una posición común sobre las bases de la participación de representantes de las Comunidades Autónomas en el Consejo de la Unión Europea. En septiembre de 2000 se presentó otra propuesta no de ley apoyada por socialistas y partidos nacionalistas en este sentido; sin embargo los votos en contra de Partido Popular y Coalición Canaria no permitieron aprobarla.

Recientemente el Parlamento catalán ha aprobado la Resolución 1589/VI de 30 de octubre de 2002 por la que se acuerda presentar a la Mesa del Congreso de los Diputados la Proposición de Ley sobre la participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la posición española en asuntos relacionados con la Unión Europea

### *1.- La configuración de Europa y sus objetivos*

Las reivindicaciones planteadas en el proceso desarrollado por la Convención están en la mayor parte de los casos en línea con las planteadas por las regiones con competencias legislativas, si bien en algunos aspectos se han introducido elementos que responden a inquietudes propias de Euskadi.

Euskadi ha abogado siempre por una construcción federal de Europa, calificativo éste que ha sido discutido en los trabajos de la Convención y que finalmente ha debido ser eliminado ante las diferentes interpretaciones dadas al término. Se ha optado por hablar de un modo comunitario de ejercer las competencias que se transfieran habiéndose eludido la forma de unión política constituida por pueblos y naciones de Europa y optando por los Estados y ciudadanos como piedra angular de la construcción europea dejando al margen de ello, lamentablemente, a los pueblos de Europa.

También, desde Euskadi se ha defendido la promoción de la diversidad cultural y lingüística, no habiéndose obtenido más que su mero reconocimiento, así como la mención a la cooperación interregional y transfronteriza.

Asimismo, desde Euskadi, se ha reclamado un mayor protagonismo de las regiones en el desarrollo de la política de cohesión territorial que se ha incorporado al texto del borrador de Tratado.

Desde Euskadi hemos apreciado que en el artículo 5, y al hablar de la identidad nacional de los Estados miembros se hiciera referencia a su autonomía local y regional, aunque hubiésemos deseado el reconocimiento expreso de la identidad regional.

En lo relativo a los derechos fundamentales, se puede estar satisfecho por el hecho de haberse incluido la Carta de Derechos Fundamentales en la segunda parte de la Constitución. En todo caso, este aspecto era absolutamente lógico y esperable por lo que el propio concepto de Constitución implica y, de todos modos, se echa de menos el reconocimiento de los derechos colectivos. Asimismo, al no reconocerse explícitamente la preservación de los derechos humanos entre los objetivos de la UE, en el territorio de la UE, se hace imposible que la UE desarrolle acciones y políticas destinadas a ello.

## 2.- *Delimitación de competencias y principio de subsidiariedad*

El proyecto de Constitución ha reconocido, en el Art. 9, que la delimitación de competencias se ejercerá en base a los principios de atribución de la competencia, subsidiariedad y proporcionalidad.

En todo caso, para el Gobierno Vasco esto **no es suficiente**, pues ni se ha incluido la precisión relativa al respeto por parte de la Unión de la distribución interna de las competencias en el seno de los Estados ni tampoco se ha incluido ninguna referencia a la posibilidad de que las regiones con competencias legislativas como Euskadi puedan intervenir en la formulación de las leyes y políticas.

Y es que, relacionando esto con el deseo anteriormente expresado de que se hubiera incluido expresamente el reconocimiento de la identidad regional en los Estados de estructura compleja, el resultado es que se sigue careciendo de un marco jurídico supranacional que garantice el reparto de competencias establecido en la Constitución como consecuencia de una eventual acción comunitaria.

En relación con el principio de subsidiariedad, podemos ver cómo efectivamente se ha incluido en el nuevo Art. 9.3, el antiguo artículo 5 B relativo al principio de subsidiariedad, el nivel regional y local, aunque a mi juicio hubiera sido deseable incluir específicamente a las regiones con competencias legislativas.

En la misma línea, y aunque se ha incluido en el proyecto de Constitución el hecho de que los parlamentos nacionales **velarán por el respeto a este principio de subsidiariedad**, se echa de menos que no se hayan mencionado específicamente los **parlamentos regionales, como titulares que son de competencias exclusivas y en un plano de igualdad con otras instancias estatales en dicho ámbito exclusivo**.

Por último, en lo que se refiere **al recurso por incumplimiento del principio de la subsidiariedad**, se contempla, por primera vez, junto a la legitimación activa de los parlamentos nacionales (como garantes de su cumplimiento) o de una cámara de los mismos, la posibilidad de que asimismo el **Comité de las Regiones** tenga la posibilidad de acceso al Tribunal de Justicia, con respecto a aquellos actos legislativos para cuya adopción la Constitución requiera su consulta.

**Sin embargo, y a pesar de las múltiples reivindicaciones en ese sentido, sigue sin reconocerse el derecho de las regiones, y más concretamente de las regiones con**

**competencias legislativas, el acceso al TJCE de cara a poder proteger sus competencias ante posibles excesos de la Unión Europea o de los Estados miembros.**

En términos de principio de subsidiariedad y de cara a plasmar la necesidad que existe de que dicho principio no sea solamente entendido entre Unión Europea y Estados, **reivindicamos como algo fundamental el que aquellos Estados miembros en los que existen regiones con competencias legislativas formulen una Declaración como la de Alemania, Austria y Bélgica sobre la subsidiariedad**<sup>7</sup>. En este sentido, cabe recordar que el Estado español tuvo la posibilidad de suscribir la referida Declaración tanto en el Tratado de Ámsterdam, como en el de Niza, pero lamentablemente no procedió de esa manera.

*3.- Instituciones y órganos de la Unión*

Si las actuales circunstancias no dan un giro de ciento ochenta grados, el **Consejo de Ministros** seguirá estando **vetado** para Euskadi, toda vez que dicha institución seguirá compuesta, en cada una de sus formaciones sectoriales, por un representante de rango ministerial nombrado por cada Estado miembro, que será el único facultado para comprometer al gobierno de su Estado y para ejercer el derecho de voto.

Y decimos **vetado** porque no debemos olvidar que, una vez más, Bruselas deja en manos de los Estados miembros la interpretación de esta regla y de la distribución interna de sus competencias.

**Resulta imprescindible que se permita** a las regiones con competencias legislativas que, dentro de la delegación del Estado, puedan defender, en el Consejo de Ministros que corresponda, aquellas materias que afecten a sus competencias e intereses, en definitiva que pueda darse una participación directa en el mismo. A modo de ejemplo, cabe resaltar aquí el caso del Concierto Económico, para el cual, aparte de su defensa a través de esta participación en el Consejo, el Gobierno Vasco sigue solicitando su protocolización en el marco de la Unión.

---

<sup>7</sup> Para los gobiernos alemán, austriaco y belga, es evidente que la acción de la Comunidad Europea, de conformidad con el principio de subsidiariedad, no sólo afecta a los Estados miembros sino también a sus entidades, en la medida en que éstas disponen de un poder legislativo propio que les confiere el derecho constitucional nacional.

Y es que, como complemento de ello, no debemos olvidar que para el caso de Euskadi, los mecanismos internos de participación indirecta en las formaciones sectoriales del Consejo diseñados en el Estado español y denominados Conferencias Sectoriales distan mucho de constituir auténticos instrumentos de participación.

Ni tan siquiera la previsión establecida en el propio texto del Art. 23 del proyecto de Constitución, para el caso del Consejo Legislativo, de que la representación del Estado miembro corresponderá a uno o dos representantes de rango ministerial, cuyas competencias sean consecuentes con el contenido del orden del día del Consejo, es satisfactoria dado que es la única previsión en este sentido.

En lo relativo al **recurso ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea**, sigue sin darse la posibilidad de acceso a las regiones con competencias legislativas y además, teniendo en cuenta que la redacción del Artículo III-226 establece **“que toda persona física o jurídica podrá recurrir... actos... que le afecten directa e individualmente”**. El mantenimiento de **“individualmente”** veta por partida doble, porque aunque una Comunidad Autónoma se pueda ver afectada directamente por un Reglamento o una Directiva, (según la nueva denominación establecida en el proyecto de Constitución, Ley europea y Ley marco europea), al no afectarle de manera individual, es imposible el recurso. Únicamente se ha dispuesto la posibilidad de recurso cuando se vean afectadas directamente por los actos reglamentarios, es decir, no legislativos y que no incluyan medidas de ejecución. Lo cual es insuficiente, para garantizar el acceso ecuánime de las Regiones con competencias legislativas al Tribunal de Justicia Europeo, en defensa de sus competencias.

En otro orden de cosas, el Comité de las Regiones que ha vuelto a quedar excluido de la relación de instituciones, sigue figurando como mero órgano consultivo. Se sigue manteniendo su composición mixta de entes locales y regionales y orgánicamente sigue formando parte del Comité Económico y Social. Además parece más que razonable que con el aumento de competencias del que va a ser objeto el Comité de Regiones, -fundamentalmente el acceso al Tribunal de Justicia Europeo para el control jurisdiccional del principio de subsidiariedad-, se hace imperativo dar una solución satisfactoria a la estructura y composición del Comité de Regiones. Euskadi ha venido reivindicando desde la constitución del Comité de Regiones, la división en dos cámaras, una que reuniera a los poderes locales y las regiones administrativas y otra que aglutinara las Regiones con competencias legislativas.

#### **4. Balance de los resultados de la Convención e inicio de la CIG**

La Convención ha terminado su trabajo iniciado en febrero de 2002. Las partes I y II del proyecto de constitución fueron terminadas con un amplio consenso el 13 de junio de 2003 y presentadas al Consejo Europeo de Tesalónica del 20 de junio de 2003. Las partes III y IV del proyecto del Tratado, de contenido más técnicos, sobre las políticas y el funcionamiento de la UE y sus disposiciones finales, fueron presentadas el 15 de julio.

El Consejo Europeo de Salónica acogió el trabajo de la Convención como una buena base para la negociación de la Conferencia intergubernamental.

Las firmas de los miembros de la Convención no expresan su total aprobación pero confirman los resultados de 16 meses de duras negociaciones. Sus firmas fueron acompañadas de una declaración dirigida a la Conferencia Intergubernamental, que iniciada oficialmente el 4 de octubre de 2003, deberá adoptar oficialmente la reforma definitiva de los Tratados, sin ninguna obligación jurídica de respeto de los resultados de la Convención. En este contexto toma sentido la declaración realizada por el Presidente de la Convención Valery Giscard D'Esteing que confirmaba que el consenso conseguido por la Convención, lejos de ser el mínimo común denominador, representaba el punto más alto de consenso alcanzable sin dañar la frágil empresa de la UE y urgió a los gobiernos a que no cuestionaran los delicados equilibrios obtenidos durante la Convención.

Por lo tanto, podríamos definirlo como un proyecto de Tratado que sienta las bases de una Constitución. Establece las bases de un contrato social entre los Estados, la Unión y sus ciudadanos. Y esta constatación nos acerca a la siguiente cuestión: ¿qué cabida tienen las regiones, especialmente aquellas con competencias legislativas, muchas de ellas constitutivas de pueblos o naciones?

Llama fuertemente la atención que la mención de los “pueblos de Europa” haya desaparecido del artículo 1, en favor de los Estados y los ciudadanos. Esto perfila un modelo de la Europa ampliada que no parece tener en cuenta las realidades intermedias, que no opta por un modelo pluricultural donde los diferentes pueblos también sean sujetos activos de la misma.

Por otro lado, se reconoce en el artículo 5 la autonomía local y regional. Sin embargo, el impacto de este artículo, su valor jurídico está por demostrar. No obstante, es un avance el hecho de que el artículo 9.3 reconoce el principio de subsidiariedad descendente hasta los niveles local y regional sin garantizar, eso sí, su vertiente ascendente.

Asimismo se reconoce a los parlamentos regionales la posibilidad de verse involucrados en el sistema de alerta precoz de control ex ante de la subsidiariedad y proporcionalidad si su sistema interno lo permite. Es destacable igualmente, que al Comité de las Regiones se le reconoce el acceso directo al TJE para la defensa del principio de subsidiariedad.

Sin embargo, no se ha reconocido ninguna base jurídica clara para la cooperación interregional, ni ha sido incluida entre los objetivos de la Unión.

Las regiones con competencias legislativas no han obtenido ningún reconocimiento explícito, ni la posibilidad de acceso directo al Tribunal de Justicia.

El Comité de Regiones no ha obtenido la categoría de institución comunitaria, ni ha sido incorporada al elenco de instituciones con capacidad de control previo del principio de subsidiariedad.

Así las cosas ¿cuál es la valoración de políticas como la Cultura en el Proyecto de Tratado constitucional? El proyecto de Tratado sigue teniendo un marcado carácter económico, si bien aparece consagrado en el proyecto de tratado, en el artículo 3.3 sobre los objetivos de la Unión Europea, el respeto de la Unión a su diversidad lingüística y cultural.

Resta señalar que la parte III que desarrolla el articulado sobre las políticas, adolece de rigor jurídico y junto con la parte IV, será la que más retoques sufra durante la CIG ya que hay que precisar, actualizar y modernizar estas políticas. Un ejemplo claro es que el proyecto de Tratado constitutivo desarrolla en su artículo 181 un artículo sobre la cultura, de tenor similar al artículo 151 actualmente en vigor, no quedando claro qué mayoría hay que aplicar a las decisiones en materia cultural, si la unanimidad o la mayoría cualificada.

En cuanto a la Conferencia Intergubernamental, ésta dio comienzo el 4 de octubre pasado bajo presidencia italiana y es probable que quede terminada para diciembre 2003 o para febrero de 2004, tras las correcciones lingüísticas y jurídicas. Esta CIG está trabajando sobre el documento de base de la Convención y no debería reabrir los debates sobre aspectos en los que la Convención alcanzó amplios consensos, salvo que se sustituyan por otros nuevos. En contraste con esta actitud, destacan las posturas de España y Polonia que desean que se revise el resultado de la Convención a favor del acuerdo alcanzado en Niza sobre la ponderación de votos en el Consejo y no al que se hace referencia en el proyecto de Constitución. Sobre la cuestión regional, queda bien claro que se trata de un



Tratado triangular en cuya base se hallan Estados y ciudadanos, si bien desde el Ministerio de Asuntos Exteriores se admite que lo obtenido no será corregido a la baja.

La amenaza de bloqueo de España y Polonia con la cuestión de la ponderación de votos en el Consejo se cierne sobre la presidencia italiana que desearía ver firmado en diciembre un nuevo Tratado de Roma.

### **5. Futuro de la cuestión regional en una Europa ampliada: la cuestión de las minorías**

No quisiera finalizar mi exposición sin hacer una breve referencia a una cuestión que tal vez no esté teniendo el eco que se merece pero que puede determinar en el futuro el peso de las entidades no estatales en la construcción europea.

Debido a la tradición histórica de los países de Europa central y oriental, y a su tamaño pequeño, excepto Polonia, la cuestión de las minorías nacionales es una realidad más próxima que la de las regiones y un problema para muchos de estos países que no hay que subestimar y al que deberá prestar atención en el futuro. De hecho, las instituciones europeas, por su parte, decidieron aumentar la vigilancia a esta cuestión tras el conflicto de los Balcanes.

Se cree que la democracia liberal occidental cuyos estándares de no-discriminación y de respeto a los derechos individuales de los miembros de minorías nacionales, podría tener un efecto positivo sobre el potencial desestabilizador de todo conflicto étnico o de nacionalidad. Sin embargo, las minorías de muchos de estos países han percibido del proceso de integración europea una forma de homogeneización que es muy propia del modelo de Estado nación occidental. Recordemos que estos países tienen poca experiencia como estados naciones, habiendo conocido más la forma de territorios de grandes imperios.

Un ejemplo de esta situación es que ha sido en el marco del Consejo de Europa donde han tomado relevancia estos debates: adoptando la Carta de las Lenguas regionales y minoritarias (1992) o el Convenio marco para la protección de las minorías nacionales, adoptado en 1995.

Por otro lado el Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo Europeo ha impulsado, tras la firma del Carta de la Autonomía Local, los trabajos sobre la Carta de

la autonomía regional que podría tener su influencia en los procesos de regionalización de los países adherentes.

Hay que destacar que ha sido en el seno de este Congreso de Poderes Locales y regionales, donde por primera vez se han separado las cámaras de los poderes locales y regionales, a diferencia de la composición amalgamada en el Comité de Regiones.

Por su parte, aunque la Unión Europea demuestra su respeto a los derechos de las minorías, tanto por mantenerlo como criterio de adhesión como por su control en los informes de evolución de las negociaciones, se muestra muy prudente al no vincularlos a procesos de autonomía territorial. En contadas ocasiones lo ha hecho: así en el caso de Estonia la Unión Europea recomendó que consolidara los gobiernos locales pero con la condición de no erosionar los derechos de las minorías ruso parlantes.

## **6. Conclusión**

El hecho regional y las diferentes naciones y pueblos de Europa, son su riqueza y sus elementos integradores. La Comisión desde un punto de vista pragmático y desde una filosofía de nueva gobernanza así lo ha reconocido. Parece que uno de los principales escollos para que el proyecto de tratado constitutivo se convierta en Constitución ha sido el hecho regional. Los pueblos han desaparecido del artículo 1 del proyecto de Tratado. El modelo de Europa que se propone es triangular entre Estados y ciudadanos pero no parece que deja sitio a otras realidades como los pueblos y regiones, si bien se apuntan algunos avances. Algunos políticos audaces como Lamassoure se atrevieron a proponer un espacio concreto para estas realidades a través de un estatus de regiones asociadas; tuvo un gran mérito el hecho de haber lanzado el debate pero esta idea se malogró a lo largo del proceso de aprobación del dictamen en el Parlamento Europeo y el informe Napolitano ni siquiera abordó la cuestión; las regiones se circunscriben al marco de sus respectivos estados y excepto en contados casos, de consulta de la Comisión, actuarán a través de ellos.

De hecho la Comisión está teniendo muchas dificultades para llevarlo a cabo su Libro Blanco de la gobernanza.

Sin embargo las regiones con competencias legislativas deberían tener un lugar reconocido en el Tratado y en el modelo de Europa, a riesgo de aumentar aún más el déficit democrático con las graves consecuencias que ello supone para la sociedad.

Creemos firmemente que “asociar” a las regiones llamadas “constitucionales” a la UE, mediante la creación de un nuevo concepto dentro del derecho comunitario –sea socios de la Unión sea cualquier otro– podría resultar una solución, siempre y cuando dicho estatus conlleve el planteamiento de un sistema donde estas regiones participen activamente en la política de la UE y en las instituciones ya establecidas: presencia directa o indirecta en el Consejo de Ministros que les conciernen y en el establecimiento de una verdadera cámara de representación territorial, entre otras.

En cualquier caso el Tratado que resulte y que previsiblemente sea la base de la Constitución Europea, si bien es muy importante, no deja de ser más que un paso en el largo proceso de construcción europea. Euskadi quiere participar activamente en su diseño.

El debate no ha hecho más que comenzar.



## LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMUN EN EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN PARA EUROPA

F. JAVIER QUEL LÓPEZ

Catedrático de Derecho Internacional Público,  
Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea

### SUMARIO

#### I.-Introducción

#### II.-La Política Exterior Común de la Unión, más y mejores instrumentos de cooperación intergubernamental

- A.- *Los grandes propósitos y objetivos de la Unión en una época de malos tiempos para la lírica*
- B.- *La estructura institucional de la PESC en busca de una difícil coherencia y una mayor eficacia*
  - 1.-*El tandem Consejo Europeo/Consejo de Ministros*
  - 2.-*El Ministro de Asuntos Exteriores/Vicepresidente de la Comisión*
  - 3.-*La ausencia de un control democrático de la PESC*
- C.- *El proceso de toma de decisiones*

#### III.-La Seguridad y defensa europeas o la dificultad de definir un modelo único de seguridad regional

- A.- *La progresiva definición de una política de seguridad y de defensa común. Del Consejo Europeo de Colonia a la Convención Europea*
- B.- *La PESC en el proyecto de Constitución. Objetivos y medios de ejecución*
  - 1.- *La cooperación reforzada y la cooperación estructurada*
  - 2.- *La gestión de crisis internacionales o una Europa de múltiples velocidades militares.*
  - 3.- *La cooperación más estrecha entre Estados miembros para la defensa mutua y el papel de la OTAN*
  - 4.- *Nuevas amenazas y cláusula de solidaridad*

#### IV.- Conclusión

## I.- Introducción

Recordaba J. Solana en un reciente trabajo titulado “Multilateralismo eficaz: una estrategia para la UE”, que hoy, como siempre, el reto de la UE es encontrar un enfoque común a su papel en la Sociedad Internacional en un momento en el que no dejan de surgir nuevas amenazas para la seguridad mundial. Escribía Solana que *“en la era de la globalización las amenazas lejanas pueden ser tan inquietantes como las cercanas”*<sup>1</sup>. Amenazas que, encuentran su causa y despliegan sus consecuencias en la Sociedad Internacional globalizada: terrorismo globalizado, proliferación globalizada de armas de destrucción masiva, delincuencia globalizada y, sobre todo, pobreza globalizada. En este contexto, la seguridad general y europea dependen de un multilateralismo eficaz asentado en nuevas alianzas y en el respeto al derecho.

En efecto, es necesario un consenso respecto al papel estratégico de la Unión ante Estados hegemónicos o con un emergente poder en vastas regiones del planeta, como Rusia, India, China o Japón. Y ello sin olvidar, pero sin centrar excluyentemente, la relación de la UE con el eje transatlántico. Del mismo modo se imponen alianzas comerciales con Estados en desarrollo que a la vez de constituir mercados emergentes con una privilegiada relación con la Unión, puedan contribuir a reforzar la seguridad europea. El tercer vector de actuación de la UE en una sociedad globalizada pasa necesariamente por el respeto, defensa y promoción de un orden internacional basado en el derecho, representado en sus elementos estructurales irrenunciables por la Carta de las Naciones Unidas. En efecto, las Naciones Unidas deben constituir primariamente el marco en el que se construya una sociedad más justa donde la cooperación sea el objeto central y vertebrador de la misma.

Frente a esta opción se alza como pretendido contrapunto basado en parámetros de imposición y no de cooperación, una visión unipolar de la Sociedad Internacional. En efecto, como se ha señalado, para la potencia hegemónica mundial cooperación significa subordinación en todos los ámbitos de relación económica política y militar. En esta concepción del mundo, Europa se encuentra realmente en una encrucijada, en el tercer acto de Hamlet donde la decisión entre el ser o no ser deberá ser tomada teniendo en cuenta que la apuesta por una identidad europea coincidente o discrepante con los deseos norteamericanos acarreará consecuencias para los Estados miembros insubordinados.

---

<sup>1</sup> Cfr. Solana, J.: “Multilateralismo eficaz: una estrategia para la UE”. Política Exterior, vol XVII, núm. 95, p.38

Económicamente, la posición europea esta marcada por una afirmación de la presencia europea en una relación no dependiente de otros Estados. En términos generales, y en relación con los EE.UU. en particular, la competencia en todos los sectores determina un escenario multilateral en el que la Unión juega un papel de potencia mundial en una economía interdependiente<sup>2</sup>.

Política y militarmente es donde se encuentra la Unión Europea ante sus propios fantasmas; donde la determinación de medios y fines de contrarrestar las amenazas reales o potenciales que afectan a su seguridad y donde el ser de su presencia cohesionada en la Sociedad Internacional está en juego. Pero Europa no es homogénea. Cuenta en su seno con una acusada polarización de formas de entender el papel de cada Estado en el orden internacional y, en definitiva, de concebir alianzas estratégicas y militares que mejor respalden sus intereses. Ello se traslada a la estructura política y jurídica de la Unión necesitada de claridad y definición de objetivos y medios en Política Exterior y de Seguridad Común.

El Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa es una reflexión de esta divergencia, de esta multipolarización europea. Los redactores del texto se han esforzado en sentar unas bases mínimas comúnmente admisibles de lo que debe ser el modelo, el paradigma de valores e instrumentos que tiendan a garantizar la coherencia europea como sujeto en la Sociedad Internacional del siglo XXI. En las páginas siguientes trataremos de valorar los elementos esenciales de que se pretende dotar la Unión con este fin para demostrar su suficiencia o insuficiencia, sus luces y sus sombras.

## **II.- La Política Exterior Común de la Unión, más y mejores instrumentos de cooperación intergubernamental**

### *A.- Los grandes propósitos y objetivos de la Unión en una época de malos tiempos para la lírica*

Una de las más interesantes paradojas que se han puesto de relieve en el proceso de elaboración de un nuevo tratado para la Unión es el vacío resultante de definir con precisión los principios y objetivos rectores de la PESC y avanzar en las capacidades ins-

---

<sup>2</sup> Así, por ejemplo en cuanto a la relación de Europa con la Economía norteamericana es interesante recordar que el 5 por ciento del PIB norteamericano procede de capitales europeos y japoneses, de suerte que "si estos capitales desapareciesen el valor del dólar, de las acciones y la renta de los ciudadanos estadounidenses caerían profunda y rápidamente". Cfr. Alonso Zaldibar, C.: ¿Mundo unipolar o mundo multipolar?. Revista de Política Exterior, volXVII, núm. 95, pp.47-63

trumentales y financieras de su ejecución pero generando una evidente laguna en el intermedio estadio decisorio, en el lugar en el que los propósitos deben hacerse realidad. Partir de que todo cabe en una declaración de principios que, posteriormente, serán debidamente administrados por los Estados en su actuación sobre el terreno de los intereses nacionales, es hacer un flaco favor a la credibilidad de la Unión.

Como veremos a continuación, los Estados no han querido abrir la mano para permitir una tendencia comunitarizadora en la conformación de la PESC. Es obvio que la razón de Estado ha primado frente a la idea de una necesaria pérdida del control absoluto de la dirección de las políticas exteriores nacionales. Con todo, sí es esencial sentar las bases programáticas de lo que debe ser la presencia de la Unión en el contexto mundial, al menos para tener un referente claro en tiempos de crisis y confrontación incluso entre Estado miembros de la Unión Europea. Si tomamos como referencia el enunciado del artículo III-193 del proyecto de Constitución, vemos que el catálogo de propósitos y principios allí establecido no es un mero enunciado, sino un auténtico compromiso de acción ad intra y ad extra del marco europeo. Entre los ámbitos de cooperación merecen destacarse los siguientes: el desarrollo sostenible de los países en vías de desarrollo con un objetivo claro como es la erradicación de la pobreza; protección y mejora de la calidad del medio ambiente adoptando medidas eficaces que permitan una gestión sostenible de los recursos naturales mundiales; la integración de todos los países en la economía mundial. Pero además de los principios de *solidaridad*, la Unión apuesta también por hacerse presente en la creación de un contexto mundial de seguridad que necesariamente debe pasar por la prevención de conflictos y el mantenimiento de la paz en sentido amplio así como, lógicamente, por una garantía de seguridad de los Estados miembros. Igualmente, y esta sería la tercera línea programática, la Unión debe promover aquellos valores que, siendo su esencia común, podrán contribuir a la estabilidad global. La democracia, la defensa de los derechos humanos y el estricto respeto al derecho internacional son los puntales sobre los que asienta el modelo europeo. Ni por acción ni por omisión pueden los Estados ignorar tales principios sea directamente o apoyando en la escena internacional a terceros Estados que los ignoran

A la luz de estos propósitos es cómo debe estudiarse la estructura institucional y los mecanismos puestos a disposición de la Organización para su consecución, lo que, a la postre, nos dará una medida de las limitaciones y carencias que todavía quedan por resolver.



*B.- La estructura institucional de la PESC en busca de una difícil coherencia y una mayor eficacia*

*1.- El tandem Consejo Europeo/Consejo de Ministros*

El reconocimiento del Consejo Europeo como Institución de la Unión en el proyecto de Constitución permitirá articular con mayor claridad el juego de poder en el diseño y aplicación de la Política Exterior Común. El artículo I-39-2 con su concordante III-196 reparte los papeles en la obra al encargar al Consejo Europeo la determinación de los intereses estratégicos y la fijación de los objetivos y al Consejo de Ministros elaborar dicha política en el marco de las líneas estratégicas establecidas por el Consejo Europeo. Lo que aparentemente está claro, el propio tratado se encarga de que no sea tan aseado pues el artículo I-39-5 convierte a ambas instituciones en un lugar de concertación de todo asunto de política exterior y de seguridad que presente un interés general. Esta singular disposición, partiendo de la capacidad de cualquier Estado miembro de iniciar acciones o asumir compromisos unilaterales que afecten a los intereses de la Unión, determina la necesidad de consulta respecto la decisión unilateral con el fin de alcanzar un mínimo grado de acuerdo sobre la misma. El Consejo Europeo y el Consejo de Ministros serán el foro de discusión al respecto. Sería interesante comprobar cómo funcionaría el invocado espíritu de solidaridad en iniciativas unilaterales como las que se han puesto en marcha con ocasión del conflicto en Irak<sup>3</sup>.

En todo caso, formalmente, el proyecto de tratado establece un esquema sencillo de capacidades de cada institución. Así, el Consejo Europeo, mediante una decisión europea adoptada por unanimidad a partir de las recomendaciones del Consejo de Ministros, afirmará los intereses y objetivos estratégicos de la Unión de acuerdo a criterios geográficos o temáticos<sup>4</sup>. Por su parte el Consejo de Ministros, en virtud de los artículos I-39-7 y III-196-2, adoptará igualmente decisiones europeas para definir y ejecutar la PESC. Tales decisiones versarán sobre el establecimiento de acciones operativas o de toma de posiciones comunes<sup>5</sup>.

---

3 El bienintencionado artículo III-195 dice a los Estados que deberán apoyar la política exterior y de seguridad con espíritu de lealtad y solidaridad mutua, absteniéndose de toda acción contraria a los intereses de la Unión o que pueda perjudicar su eficacia. Estas genialidades retóricas contrastan con la reconocida capacidad unilateral de impedir consensos y, consiguientemente de iniciar acciones que, claro está, nunca podrían contravenir un interés común no especificado por no ser unánimemente aceptado.

4 Artículo III-194 en relación al artículo I-20-4

5 Artículos III-198 y 199. El artículo III-200 reconoce al MAE sólo o asociado a la Comisión y a cualquier Estado miembro la capacidad de presentación de propuestas que, eventualmente podrían convertirse en decisiones operativas.

Uno de los aspectos que presentan una mayor interés en el nuevo tratado respecto de la PESC es el relativo a la consagración de las formaciones específicas del Consejo de Ministros creando un Consejo de acción exterior formalmente distinto del de Asuntos Generales. En efecto, el artículo I-23-2 establece que “*El Consejo de Asuntos Exteriores elaborará las políticas exteriores de la Unión atendiendo a las líneas estratégicas definidas por el Consejo Europeo y velará por la coherencia de su actuación. Estará presidido por el Ministro de Asuntos Exteriores*”. La propuesta tiene una finalidad clara tal y como fue puesto de relieve por el Grupo VII: hacer más coherente y eficiente la acción exterior de cada institución.

## 2.- El Ministro de Asuntos Exteriores/Vicepresidente de la Comisión

Tal y como ha puesto de relieve la Comisión, “*uno de los grandes logros del proyecto de Constitución es la creación del cargo de Ministro de Asuntos Exteriores/Vicepresidente de la Comisión, con vistas a reforzar la coherencia de la acción exterior de la Unión en todos los ámbitos, sea cual sea el procedimiento de toma de decisiones previsto por la Constitución*”<sup>6</sup>. El artículo 27 del proyecto de tratado crea, en efecto, la figura del Ministro de Asuntos Exteriores asignándole la condición de miembro de la Comisión con rango de Vicepresidente. Las características que definen al nuevo órgano son las siguientes: en primer lugar, el Ministro deja de ser un apéndice del Consejo de Ministros tal y como ocurría con el Alto representante de la PESC para pasar a convertirse en un órgano vital de la Política Exterior en la medida en que va a facilitar la coherencia del conjunto de la acción exterior de la Unión por concitar en el mismo órgano las funciones específicas asignadas en el seno del Consejo en el artículo 23-2 (Presidente del Consejo de Acción Exterior) con aquellas otras que le corresponderán en su calidad de Comisario Relex y Vicepresidente de la Comisión. Puede, en segundo lugar, decirse que esta función de bisagra entre la dimensión comunitaria de la acción exterior de la Unión y la dimensión intergubernamental de la PESC no producirá en ningún caso una comunitarización encubierta de la misma; riesgo puesto de manifiesto por algunos Estados<sup>7</sup>. Tal y como subrayó el Grupo de trabajo en materia de acción exterior, las competencias en función del sombrero que porte se ceñirán estrictamente al contenido y procedimientos espe-

6 Cfr. Una Constitución para la Unión. Dictamen de la Comisión de 17 de septiembre de 2003. Doc COM(2003) 548 final, parágrafo 18

7 Decía, por ejemplo, la Ministra española de Asuntos Exteriores en este sentido que “lo que no puede aceptarse es que a través de esta fórmula se intente una comunitarización de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) por la puerta de atrás, ya que ello sería ignorar su lógica intergubernamental y constituiría, a la postre, en las condiciones actuales la mejor receta para frustrar su desarrollo.”. Cfr. Palacios, A.: “La Convención Europea, un gran avance”. Revista de Política Exterior vol XVII, núm 91, p.52

cíficos de cada sede institucional en la que el Ministro actúe. En efecto, su doble papel ha sido concebido desde una perspectiva estrictamente coordinadora, lo que sin duda va a redundar en una necesaria concepción sinérgica de las iniciativas de la Unión en su conjunto<sup>8</sup>. En tercer lugar, las funciones del Ministro se conciben desde su doble relación institucional: por una parte, actúa como mandatario ejecutivo del Consejo y posee capacidad de iniciativa en cuanto a la formulación de la política exterior común y, por otra, en tanto que miembro del colegio de comisarios, podrá presentar propuestas en el marco de las competencias comunitarias.

La valoración final de esta propuesta no puede ser más positiva, pues sin ir más allá de lo que la voluntad política actual permite, el nuevo MAE podrá constituir un valioso instrumento que aporte eficacia al conjunto de la acción exterior siempre y cuando los Estados reconozcan en el la necesaria legitimidad para ser la cabeza visible de la PESC.

### *3.- La ausencia de un control democrático de la PESC*

Aun reconociendo que la Política Exterior y de Seguridad Común constituye necesariamente en la actualidad un espacio de intergubernamentalidad desligado de las técnicas legislativas y de control comunitarias, no es menos cierto que ello no debe impedir una fiscalización política de las acciones u omisiones de las que sean responsables Estados e instituciones. El control democrático real de la acción exterior es un elemento esencial del funcionamiento de cualquier sujeto con personalidad jurídica internacional cuyo funcionamiento se base en el imperio del Derecho y en las reglas del juego democrático. Desde esta elemental premisa, resulta sorprendente observar lo poco que se ha avanzado en el proyecto de Constitución en cuanto a la asociación del Parlamento a la definición y toma de decisiones de la PESC.

En efecto, el Parlamento Europeo posee un reducido papel en materia de política exterior y de seguridad común tal y como se deduce de los artículos I-39-6 y III-205. En ellos se contempla una tenue vinculación del órgano parlamentario respecto de la elaboración y el control de la ejecución de la PESC. En primer término, se afirma la obligación genérica de consulta periódica al PE sobre “*los aspectos principales y las opciones fundamentales, incluida la política de seguridad y defensa*”. Será el MAE quien deba “velar” por que se tengan debidamente en cuenta las opiniones del Parlamento. Por otra

---

<sup>8</sup> Vid. las distintas modalidades barajadas en el proceso de elaboración de la propuesta de creación de un representante de la Unión respecto a la PESC así como la concepción de las competencias que le serían asignadas en el Informe final del Grupo VII “Acción Exterior”, Doc CONV 459/02

parte, se establece el deber de información periódica sobre la ejecución de la política exterior, pudiendo el Parlamento dirigir preguntas o formular recomendaciones al Consejo de Ministros o al Ministro de Asuntos Exteriores, amén de la posibilidad de realizar debates, faltaría más, sobre los “progresos” en el desarrollo de la PESC (artículo III-205-2).

Resulta por demás palmario que a la luz de los artículos mencionados el PE es un convidado de piedra de la PESC que no posee ninguna capacidad de participación en orientaciones estratégicas de la Unión ni en la ejecución de las mismas. Los Gobiernos de los Estados miembros, a lo que se ve, no están dispuestos a que se fiscalicen sus decisiones en política exterior más que lo justo e imprescindible en sus parlamentos nacionales. Sus acuerdos y, sobre todo, desacuerdos con los demás socios europeos queda reservado al plano de la negociación política sin demasiados testigos que, además, fiscalicen sus decisiones soberanas.

### *C.- El proceso de toma de decisiones*

En cuanto al proceso de toma de decisiones, elemento adjetivo pero clave para determinar el margen de actuación conjunta, el criterio básico que actúa en el proceso decisorio en el ámbito de la PESC es el de la unanimidad. Sin embargo, esta regla se ve atemperada en ocasiones con el recurso al criterio mayoritario en un tímido intento de acercamiento a un modelo integrado de toma de decisiones. En efecto, junto a la unanimidad, regla básica del modelo intergubernamental dominante en el ámbito de la PESC, se introduce en el Tratado un pequeño recurso a la mayoría, aunque condicionado por la existencia de un consenso previo.

El artículo I-39-7 consagra la regla de la unanimidad modulada por un mecanismo de flexibilidad que se ha dado en llamar “abstención constructiva” y que, básicamente, consiste en la consideración de que las abstenciones de los miembros presentes o representados en el seno del Consejo no impiden la adopción de una decisión. Consiguientemente, los actos normativos afectarán en principio al conjunto de Estados Miembros salvo en el caso de que, como prevé el propio artículo, uno o varios de los Estados que se abstengan formulen una declaración excluyendo para sí los efectos de la decisión, sin que ello afecte a la obligatoriedad del acto para el resto de los Estados de la Unión. Esta posibilidad de exclusión unilateral de los efectos de las decisiones adoptadas cuenta con un límite cuantitativo al establecerse que las abstenciones acompañadas de declaraciones formales de rechazo a la aplicación de una decisión en el ámbito PESC no deben suponer más de un tercio del número de Estados miembros que representen al menos un tercio de la población de la Unión. En otro caso, no se adoptará la decisión.

La opción por la abstención con un pronunciamiento expreso de no aplicación de la decisión adoptada, genera para el Estado que la formula una obligación de comportamiento en cuanto deberá abstenerse de cualquier acción que pudiera obstaculizar o impedir la acción de la Unión basada en dicha decisión.

Este sistema de flexibilización en cuanto a la intensidad del compromiso asumido por los Estados en el ámbito de la PESC permite la adopción de un mayor número de decisiones, pero a costa de la uniformidad y coherencia de la Unión en una materia en la que la proyección exterior de la Organización es un valor esencial a preservar.

Al margen de la regla de la unanimidad, flexibilizada por la abstención constructiva, el párrafo segundo del artículo III-201 incorpora como excepción a la misma, la regla de la mayoría cualificada respecto de aquellas iniciativas normativas cuyo fundamento haya sido previamente consensuado. Así, en primer lugar, se podrán adoptar por mayoría cualquier decisión basada en una decisión europea del Consejo Europeo relativa a intereses estratégicos de la Unión o aquellas basadas en propuestas presentadas por el Ministro en respuesta a una petición concreta del Consejo Europeo, en segundo término, se contempla igualmente la aplicación de la regla mayoritaria a cualquier decisión por la que se aplique una acción común o una posición común y, en fin cabrá asimismo la mayoría cualificada respecto de las decisiones emitidas para nombrar a un representante especial.

Debe advertirse, por último, que existen algunos casos que, aún cabiendo la aplicación de la regla de la mayoría, son expresamente excluidos de la misma en el articulado del Tratado. En primer lugar cabe mencionar la oposición a la adopción de una decisión por parte de un Estado alegando “motivos vitales y explícitos de política nacional”. Esta cláusula de exclusión permite que la manifestación expresa de un Estado oponiéndose a la adopción por mayoría de una decisión bloquee la votación sobre la misma, iniciándose un nuevo procedimiento en el que el Consejo, por mayoría, podrá remitir el asunto al Consejo Europeo para que sea éste quien decida finalmente por unanimidad.

Conviene finalmente recordar que el artículo III-201 permite ampliar, por unanimidad del Consejo, los casos en los que se aplicará la regla de la mayoría. Con todo, las reglas derogatorias de la unanimidad quedan expresamente excluidas respecto de las decisiones con repercusiones en el ámbito de la seguridad y defensa.

### III.- La Seguridad y defensa europeas o la dificultad de definir un modelo único de seguridad regional

Recordaba Recientemente el Parlamento Europeo que la consecución de una verdadera política europea de seguridad y defensa constituye una contribución eficaz a la credibilidad de la Unión Europea en el escenario internacional, lo que le permitiría defender sus objetivos y sus valores y contribuir a la libertad, a la paz y a la estabilidad del mundo, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho Internacional. No es ajeno el Parlamento sin embargo a la actual división reinante entre los Estados miembros en relación con cuestiones cruciales de la política exterior y seguridad común. La solución propuesta no es otra que intentar alcanzar lo imposible: la unidad en la diversidad<sup>9</sup>. Al intentar describir un posible modelo europeo de seguridad y defensa a partir de lo dispuesto en el proyecto de tratado por el que se instaura una Constitución para Europa, es preciso centrar nuestra atención en primer lugar en los objetivos de la Unión en orden a establecer un auténtico sistema europeo de defensa y, en segundo término contrastar la viabilidad de tales objetivos con la realidad diversa y hasta dislocada del actual modelo de seguridad europea basada en la coexistencia de diversas organizaciones militares y en múltiples iniciativas particulares con intereses, fines y medios divergentes.

#### A.- *La progresiva definición de una política de seguridad y de defensa común. Del Consejo Europeo de Colonia a la Convención Europea.*

A pesar de que el establecimiento progresivo de una política común de defensa ya fuera constitucionalizado en el tratado fundacional de la Unión Europea en el contexto de la política exterior, no será realmente hasta junio de 1999 cuando el Consejo europeo de Colonia introduzca un diseño básico de los elementos esenciales de lo que será la futura PESD<sup>10</sup>. Al margen de la defensa territorial europea, competencia exclusiva de la OTAN, las Conclusiones de la Presidencia, haciendo suyo el Informe de la Presidencia alemana, convinieron en la necesidad de dotar a la Unión de *“la capacidad de tomar decisiones en toda la serie de tareas de prevención de conflictos y de gestión de crisis... A tal fin, la Unión debe tener*

9 Cfr. El Doc A5-0111/2003, Informe sobre la nueva arquitectura europea de seguridad y defensa - prioridades y lagunas de 27 de marzo de 2003.

10 Con anterioridad, el Tratado de Ámsterdam había contribuido a delimitar el contenido de la PESD al incorporar de manera expresa las misiones de Petesberg y el control político de la UEO por parte del Consejo Europeo. En todo caso, como ha subrayado la doctrina, fue la crisis de Kosovo, lo que de hecho marcó una toma de conciencia clara en orden a la necesidad de constituir una política común de defensa. Vid. Sobre la evolución del proceso de constitución de la PESD a González Alonso, L.N.: “La Política europea de seguridad y defensa después de Niza”. Revista de Derecho Comunitario, vol 9, 2001, pp.199-210.

una capacidad de acción autónoma, respaldada por unos recursos militares creíbles, los medios para decidir emplearlos y la disposición para hacerlo, con objeto de responder a las crisis internacionales y sin perjuicio de las actuaciones de la OTAN". En la misma línea, el refuerzo de la posición militar europea vendría de la mano de una reestructuración de la industria europea de defensa<sup>11</sup>. Por su parte, el Consejo de Helsinki sienta las bases de lo que será una Política Común de Seguridad y Defensa reforzadas manifestando la "determinación de crear una capacidad de decisión autónoma" y, en esta línea asume el Consejo la capacidad de la Unión de "iniciar y llevar a cabo operaciones militares dirigidas por la UE en respuesta a crisis internacionales". Aun cuando la decisión no conlleva la creación de un ejército europeo, el párrafo 28 de las conclusiones de la Presidencia acuerda el compromiso común de estructurar una fuerza operativa a más tardar en 2003 que sea capaz de ser desplegada en un plazo de 60 días y que, como mínimo, englobe a cincuenta mil personas. Estas conclusiones marcan, en definitiva, con suma claridad el camino que debe seguir la organización en el futuro; camino claramente separado del de la OTAN y que lleva a la desaparición de la UEO como soporte ficticio de una inexistente seguridad común<sup>12</sup>. Esta importante decisión conllevó la creación de un soporte orgánico imprescindible para dotar a la Unión de un mando y dirección común de las misiones de Petersberg<sup>13</sup>. El Consejo Europeo de Niza marca, en fin, un punto intermedio en la línea de progreso en curso pues como se ha señalado, "la nueva redacción de los artículos 17 y 25 UE certifica implícitamente el nacimiento de una capacidad militar operativa propia de la Unión Europea ya que desaparece la actual referencia a la UEO, y de un modo más claro, aunque también insuficiente, creación de la estructura orgánica encargada de gestionar esta política, cuya clave de bóveda es el Comité Político y de Seguridad"<sup>14</sup>.

El Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa presentado al Consejo Europeo de Salónica el 20 de junio de 2003 supone un salto cualitativo

11 Cfr. El anexo III titulado Declaración del Consejo sobre el refuerzo de la política europea común de seguridad y defensa

12 En concreto, el último inciso del párrafo 28 hace referencia al papel distinto y separado de la UE respecto de la OTAN al afirmar que: "Se deberán establecer disposiciones adecuadas que permitan a los miembros europeos de la OTAN que no son miembros de la UE y a otros Estados interesados contribuir a la gestión militar de las crisis por parte de la Unión, respetando la autonomía de esta por lo que a la toma de decisiones se refiere". Cfr. Las Conclusiones de la Presidencia del Consejo europeo. Helsinki, 10 y 11 de diciembre de 1999, pp.50-51

13 Vid. Las Decisiones del Consejo de 22 de enero de 2001 por las que se crean el Comité Político y de Seguridad, el Comité Militar de la UE, así como el Estado Mayor de la Unión. DO. L núm. 27 de 30 de enero de 2001.

14 Cfr. González Alonso, L.N.: "La Política Europea de seguridad..." op. cit., pp.206-207

sustancial en la conformación de la estructura común de seguridad, aunque *“la defensa como tal sigue siendo cuestión nacional y la OTAN se mantiene como base de la defensa colectiva de los Estados miembros de la UE”*<sup>15</sup>. Si en su conjunto la PESD en su propuesta actual de regulación merece una valoración positiva en su conjunto, es porque expresa ante todo una inequívoca voluntad de afirmar el papel europeo como potencia militar mundial, pero orientando sus capacidades hacia un multilateralismo respetuoso con el ordenamiento internacional y enfocado a la prevención y solución de conflictos internacionales. Por otra parte, la introducción de la cláusula de solidaridad así como la cooperación más estrecha en caso de respuesta colectiva en legítima defensa, constituyen manifestaciones de una nueva tendencia hacia la consolidación de un defensa mutua. Cosa distinta es la materialización de la seguridad y defensa europeas que, como veremos a continuación, dista mucho de incorporar procedimientos diferentes a los marcadamente intergubernamentales, aun cuando la supresión de la clásica estructura de pilares pudiera hacer pensar en una mayor integración defensiva.

#### *B.- La PESD en el proyecto de Constitución. Objetivos y medios de ejecución*

##### *1.- Objetivos y Competencias de la Unión en materia de seguridad y defensa.*

En aras de una progresiva definición final de lo que debe considerarse como una estructura de defensa europea, el texto resultante de la Convención contiene una valiosa descripción de objetivos con contenidos reales, lejos de la retórica hueca plasmada en el párrafo 2º del artículo 2 del tratado de Niza. En efecto, el propuesto artículo 3 afirma el compromiso de la contribución de la Unión a la paz y a la seguridad internacionales en la estricta observancia del derecho Internacional y de la Carta de las Naciones Unidas. Se trata de una apuesta explícita por la ortodoxia jurídica y por los valores de cooperación multilateral en materia de usos militares y no militares de la fuerza de los que la Carta es depositaria. No es una afirmación baladí, sino que marca una línea de actuación de la seguridad europea futura y un principio de relación con la ONU y con otras organizaciones y alianzas. Recoge el tratado las importantes propuestas del Grupo de trabajo VIII de la Convención que reafirmaron sin lugar a dudas que *“La acción internacional de la Unión se basa en un enfoque multilateral. La Unión actúa para la paz y el fortalecimiento de la*

15 Cfr. La valoración que realiza el Parlamento Europeo sobre la Pesc en general y la PESD en particular en el Informe sobre el proyecto de tratado por el que instituye una Constitución para Europa y el dictamen del Parlamento Europeo sobre la Convocatoria de la Conferencia Intergubernamental. Opinión de la Comisión de Asuntos Exteriores, Derechos Humanos, seguridad común y Política de defensa. Doc A5-0299/2003 de 10 de septiembre de 2003



*seguridad internacional de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas. La Unión reconoce que corresponde en primer lugar al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas velar por el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales*<sup>16</sup>.

Además, debe reseñarse el carácter dinámico de los propósitos básicos de la Unión. En efecto, los objetivos descritos en el artículo 3 del proyecto de tratado deben proyectarse activamente, de suerte que, como afirma el artículo III-193, la Unión *“procurará desarrollar relaciones y crear asociaciones con terceros países y organizaciones internacionales, regionales o mundiales que comparten los mismos valores. Fomentará soluciones multilaterales a los problemas comunes, en particular en el marco de las Naciones Unidas*”<sup>17</sup>.

Sin embargo, la plasmación de los objetivos en competencias reales pone de manifiesto los límites de la voluntad política de la Unión para avanzar en la integración real de la defensa europea. En efecto, el Título III de la Parte I del proyecto de Constitución que describe las competencias de la Unión establece una condición separada a las competencias en materia de política exterior y de seguridad común respecto de las aquellas consideradas exclusivas o compartidas. Así, una vez definidas las categorías básicas en las que se articula el principio de atribución, el artículo II-3 dispone que *“La Unión dispondrá de competencias para definir y realizar una política exterior y de seguridad común que incluya la definición progresiva de una política común de defensa”*. En esta línea, el artículo 15 desliga la política exterior y de seguridad común del resto de competencias de la Unión y sin calificar su naturaleza jurídica, determina que *“La competencia de la Unión en materia de política exterior y de seguridad común abarcará todos los ámbitos de la política exterior y todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política común de defensa, que podrá conducir a una defensa común”*. Con el fin

---

16 Cfr. El Informe Final del Grupo VIII “Defensa”. Doc. CONV 461/O2, parágrafo 27. Debe quedar claro, a juicio del Grupo de Trabajo que no es objetivo de la Unión el transformar a la organización en una alianza militar, “sino de suministrarle los instrumentos necesarios para defender sus objetivos y sus valores y para contribuir a la paz y a la estabilidad en el mundo en conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas y el derecho”. Cfr. Parágrafo 50

17 La vertiente de promoción de valores es esencial en la concepción de la Política Exterior Común. El párrafo 2º del artículo III-193 introduce varias referencias a la proyección de los valores comunes tales como la consolidación y el apoyo a la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y los principios del derecho internacional; la prevención internacional de conflictos y el fortalecimiento de la paz y seguridad internacionales; la contribución de la Unión al fomento del desarrollo sostenible y a la erradicación de la pobreza y, en fin, la ayuda a poblaciones países y regiones que se enfrenten a catástrofes naturales o humanitarias.

de confirmar o desmentir la aparente capacidad de la Unión en la regulación de la PESC es preciso atender a las disposiciones concordantes que versan sobre la ejecución competencial. A la luz del texto de la Constitución, podemos afirmar en este momento que aunque formalmente la estructura de pilares haya desaparecido, de hecho se mantiene una zona desestructurada y distante del modelo integrador que preside la lógica general del proyecto de tratado<sup>18</sup>. Dos argumentos ponen de relieve este hecho: por una parte, el corolario obligacional para los Estados de la aparente capacidad reguladora de la Unión es concebido como un compromiso político de comportamiento y no como una de las obligaciones jurídicas derivadas de una competencia atribuida<sup>19</sup>. Por otra parte, el proceso de toma de decisiones, basado en la unanimidad, culmina en decisiones europeas ajenas al procedimiento legislativo ordinario que, aunque son formalmente obligatorias, carecen de cualquier control jurisdiccional de su cumplimiento tal y como se expresa en el artículo III-282<sup>20</sup>. En definitiva, son dos las ideas esenciales sobre las que gira la estructura competencial en el dominio de la PESC: concertación de los Estados en el seno del Consejo Europeo y del Consejo de Ministros y solidaridad entre los Estados miembros. Poco se ha avanzado en relación a las disposiciones del vigente tratado de Niza, abriéndose una brecha más que notable entre los objetivos y las competencias de la Unión<sup>21</sup>.

Con todo, y a partir de las limitaciones propias de una estructura intergubernamental inserta en un texto “constituyente” para Europa sí que es menester reconocer progresos en cuanto a una pretendida eficacia práctica de la definición coordinada de objetivos y de la aplicación operativa de los recursos comunes en materia de Acción Exterior y de segu-

---

18 Como ha sido señalado por la doctrina al referirse al modelo competencial de la PESC, “difícilmente podría haberse logrado la desaparición de una estructura de pilares si no se hubiera preservado su peculiaridad intergubernamental”. Cfr. Pérez de Nanclares, J.M.: “El proyecto de Constitución Europea: reflexiones sobre los trabajos de la Convención”. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 15, 2003, p.550.

19 El apartado segundo del artículo I-15 incorpora una redacción deliberadamente ambigua en la que la responsabilidad de los Estados para satisfacer la competencia aparentemente de la Unión se centra en apoyar “activamente y sin reservas la política exterior y de seguridad común de la Unión, con espíritu de lealtad y solidaridad mutua”, respetando los actos que adopte la Unión en ese ámbito. Igualmente los Estados poseen una obligación de abstención de “toda acción contraria a los intereses de la Unión o que pueda mermar su eficacia”.

20 El artículo I-39.7 excluye expresamente la adopción de actos legislativos europeos, leyes y leyes marco europeas (artículos I-32 y 33 y III-302), como técnica normativa aplicable a la conformación y ejecución de la Política Exterior y de seguridad común.

21 Como pone de relieve J. Borrell, en los objetivos se estableció un “inventario completo de todo lo deseable”, aunque con la clara intención de adecuar en la práctica la realización de los mismos a los intereses de los Estados mediante procesos anclados en la estricta intergubernamentalidad. Cfr. Borrell, J.: “Política Exterior Común. Las buenas intenciones de Laeken”. *Política Exterior*, vol XVII, núm. 96, 2003, p15-16.

ridad. Desde las perspectivas de las competencias materiales de la Unión, especialmente en el ámbito de la seguridad común, deben destacarse tanto la cláusula de solidaridad del artículo I-42 y la cooperación defensiva más estrecha prevista en el art. I-40.7 cuanto el refuerzo de las capacidades en la gestión de crisis internacionales con la consiguiente mejora de las potencialidades militares de los Estados miembros.

## *2.- La gestión de crisis internacionales o una Europa de múltiples velocidades militares. La cooperación reforzada y la cooperación estructurada*

El acertado convencimiento de que la seguridad de la Unión incluye una necesaria participación operativa en la gestión internacional de crisis, una necesaria proyección exterior de la Organización en la prevención de conflictos y en misiones humanitarias, de mantenimiento de la paz o de restablecimiento de la paz<sup>22</sup> ha sido confirmado en el proyecto de Constitución desde una perspectiva no retórica sino operativa, aunque con algunas sombras desde el punto de vista de la coherencia en el cumplimiento conjunto de objetivos y la asignación de medios por parte de los Estados miembros. El proyecto de tratado incide esencialmente en los aspectos militares de la gestión de crisis, toda vez que los aspectos civiles de las mismas han sido y son objeto de una atención especial a través de instrumentos de naturaleza comunitaria<sup>23</sup>.

La nueva estructura del artículo I-40 y las disposiciones concordantes de la parte III del nuevo tratado da un paso importante hacia la conformación de una estructura militar de carácter europeo en sentido estricto. En este sentido, el apartado 3 de la citada disposición establece la obligación de los Estados miembros de poner “*a disposición de la Unión, a efectos de la aplicación de una política común de seguridad y defensa, capacidades civi-*

---

22 Las eventuales misiones fuera de la Unión podrán abarcar, de acuerdo con el artículo III-210, las actuaciones conjuntas en materia de desarme, las misiones humanitarias y de rescate las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, las misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, las misiones en las que intervengan fuerzas de combate, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos”. El terrorismo tiene un referente específico en el último inciso del Art. III-210 al contemplarse de manera especial la posibilidad de prestar apoyo a terceros Estados para contribuir a la lucha antiterrorista en su territorio.

23 En efecto, los Consejo Europeos de Colonia, Helsinki y Santa Maria de Feira han sentado las bases de los que debe ser una participación operativa de la Unión en la gestión civil de las crisis centrándose en cuatro aspectos básicos: policía, fortalecimiento del Estado de Derecho, reforzamiento de la administración civil y la protección civil. En la ejecución resulta esencial la implicación directa de la Comisión como se ha demostrado en la práctica. Respecto de la definición y gestión de la Unión en la gestión civil de las crisis Vid. El interesante trabajo de Cebada Romero, A. y Pérez González, C.: El Alto Representante de la PESC y la nueva política europea de seguridad y defensa. Universidad Carlos III-Dykinson, Madrid 2003, pp.35-92.

les y militares para contribuir a los objetivos fijados por el Consejo de Ministros. Los Estados miembros que constituyan entre ellos fuerzas multinacionales podrán asimismo ponerlas a disposición de la política común de seguridad y defensa”. En esta capacidad autónoma de organización avanzada de misiones encargadas de la gestión de crisis internacionales existe, sin embargo, alguna sombra desde el punto de vista de la cohesión en cuanto a la ejecución de las mismas. En primer lugar, el artículo I-40-5 prevé la posibilidad de “*encomendar la realización de una misión a un grupo de Estados miembros a fin de mantener los valores de la Unión, y de responder a sus intereses*”. A mi juicio, el encargo de intervención tiene riesgos evidentes en la medida en que los Estados que estén dispuestos a llevarlo a cabo podrán predeterminar en función de sus superiores capacidades y su expreso interés la actuación de la Unión. Por otra parte, la gestión de estas operaciones queda reservada en virtud del artículo III-211 al acuerdo entre los Estados miembros que participen en la misión a los que se asociará el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión a diferencia de las misiones decididas y ejecutadas por el propio Consejo de acuerdo con los criterios del Comité Político y de Seguridad.

Las cooperaciones estructuradas previstas en el artículo I-40-6 apuntan en la misma dirección de atomización de las capacidades de intervención de la Unión en misiones fuera del territorio de la Unión. En esta disposición se apuesta por dar carta de naturaleza a asociaciones de Estados “*que hayan suscrito entre sí compromisos más vinculantes con miras a realizar las misiones más exigentes*”. Nos encontramos ante la constitución de un grupo de élite que, en atención a su singular capacidad militar, poseerán la facultad de decidir la creación de un club restringido de Estados al que sólo podrán acceder aquellos que según los representantes de los Estados implicados, cumplan con los requisitos y capacidad exigidos. Serán estos los que determinen el objeto mismo de la cooperación estructurada<sup>24</sup>.

Un tercer nivel de realización de misiones fuera de la Unión viene de la mano de las posibles cooperaciones reforzadas que pudieran establecerse en virtud del artículo I-43. A diferencia de las cooperaciones estructuras, las reforzadas parten tanto de la necesidad de la actuación conjunta como de la imposibilidad de llevarla a cabo en un plazo razonable por la Unión en su conjunto. Además, para reafirmar la legitimidad de la iniciativa reforzada, esta deberá contar con al menos un tercio de Estados miembros.

---

24 Cfr. el artículo III-213.

A la luz de los múltiples mecanismos señalados, debe advertirse que aunque la intención clara de los mismos es garantizar la operatividad de la seguridad europea desde la perspectiva de las acciones de gestión de crisis internacionales evitando una situación de bloqueo, lo cierto es que la superposición de instrumentos que pueden coexistir perjudicará, por el contrario, la imprescindible actuación cohesionada de la Unión. No estaríamos siquiera ante velocidades diferentes en la aplicación de la política unitaria en materia de seguridad y defensa, sino ante un escenario dislocado de iniciativas concretas en las que cada Estado o grupo de Estados defendiera la presencia europea en escenarios estratégicos de su especial interés<sup>25</sup>.

### *3.- La cooperación más estrecha entre Estados miembros para la defensa mutua y el papel de la OTAN*

Entre las múltiples incógnitas que planean sobre la instauración de una política común de defensa europea merece destacarse el destino que se pretende otorgar a la UEO, institución fagocitada por la Unión desde el Consejo de Niza y cuyos restos se liquidan en el proyecto de Constitución<sup>26</sup>. En efecto, la competencia residual mantenida en el artículo V del Tratado de la UEO en tanto que cláusula de defensa mutua se pretende incorporar formalmente al texto del nuevo tratado aunque, como no podía ser de otra manera, otorgándole una fórmula abierta que respetara el heterogéneo grado de compromiso de los Estados miembros o de los futuros socios respecto del tratado de

---

25 Prueba evidente de la dificultad con que se enfrenta y se va a seguir enfrentando la Unión al poner en marcha misiones de Petesberg con independencia del mecanismo que se pretenda utilizar es la dificultad de base a la hora de concretar las estrategias comunes que fundamenten la misión. Baste citar al respecto actitudes tan displicentes y escasamente constructivas para con los fines de las misiones de Petesberg como las manifestadas por el Ministro español D. Federico Trillo al afirmar que *“mientras los franceses estaban tratando de construir un cuerpo de ejército para intervenir en una misión de Peace Keeping en el centro de África, los españoles, obviamente, no creíamos que se nos hubiera perdido nada en semejantes latitudes”*. Pero además, a la escasa voluntad política se suman dificultades estructurales importantes relativas a la lentitud e indefinición del proceso de toma de decisiones. Vid las dificultades con que se enfrentan las misiones Petesberg realizadas desde una posición estrictamente atlantista a Trillo-Figueroa, F.: “El futuro de la defensa europea tras la cumbre de Praga”. *Política Exterior*, vol XVII, núm. 92, 2003, pp. 113-122.

26 El Tratado de Niza excluye cualquier referencia al papel de la UEO en el concierto europeo de seguridad y defensa, citando exclusivamente (artículo 17) a la OTAN como organización destinataria de una relación imprescindible en cuanto a medios y fines respecto de cualquier iniciativa defensiva y de seguridad de la Unión.

Bruselas<sup>27</sup>. Teniendo en cuenta la diversidad de estatutos jurídicos presentes en los Estados parte y en los candidatos, el proyecto de Constitución dedica sus artículos I-40-7 y III-214 a regular la cooperación para la defensa mutua basada en las siguientes premisas esenciales: en primer lugar, se inscribe la defensa entre los contenidos posibles de lo que en el futuro se concebirá como una política común de seguridad y defensa sin ser ésta ni excluida ni excluyente de la política común de seguridad y defensa establecida en el marco de la OTAN. En segundo término, es de destacar que la asistencia mutua es concebida como un instrumento de legítima defensa colectiva en sentido estricto frente a agresiones armadas en curso contra el territorio de un Estado miembro. No se trata de un mero acuerdo político, sino de un compromiso de asistencia militar real en el marco del artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, debiendo cumplirse los requisitos previstos con generalidad en el mismo<sup>28</sup>. Por último, conviene insistir en el carácter facultativo del mecanismo europeo de legítima defensa colectiva que estará abierto a la participación del conjunto de Estados miembros a través de una declaración de aceptación.

Puestos a valorar el mecanismo propuesto de cooperación más estrecha para la defensa mutua, debe partirse ante todo de la cautela en la medida en que el propio texto constituyente hace primar (artículo I-40-2) la obligación de respetar los compromisos adquiridos en el marco del tratado OTAN. En efecto, no se trata de forzar la voluntad de aquellos Estados que consideran que su defensa queda suficientemente garantizada en el marco de la Alianza, sino de ofertar, en la línea de una auténtica política europea de defensa en todos sus aspectos incluida la defensa territorial, un modelo creíble de cooperación militar basado en la coordinación y en una auténtica capacidad de respuesta común.

Si la cláusula de cooperación para la defensa prospera, quedarían por resolver algunos aspectos técnicos de la relación entre el nuevo tratado de la Unión y el tratado de

---

27 Nos encontraríamos así en una suerte de círculos concéntricos defensivos interrelacionados en cuyo exterior se situaría la OTAN e, inserto en él, la posibilidad de establecer una forma de cooperación más estrecha en materia de defensa. La diversidad de estatutos presentes en la Unión en materia de defensa obliga a plantear necesariamente una coexistencia entre ellos en la que se respete tanto la pertenencia a organizaciones defensivas como el estatuto de neutralidad o de no alineación de algunos Estados miembros o candidatos (Austria, Finlandia, Irlanda, Suecia, Chipre y Malta).

28 La referencia a la Carta como marco en el que se inscribe el mecanismo de cooperación más estrecha para la defensa no es baladí y sirve para reafirmar la inserción de las iniciativas jurídicas y políticas comunes en la ortodoxia jurídico-internacional, referencia especialmente importante a la luz de otras iniciativas presuntamente defensivas y preventivas en las que están inmersos algunos Estados de la Unión

Bruselas desde la perspectiva de las partes en uno y otro acuerdo, pues podrían fácilmente coexistir ambos textos rigiéndose el alcance personal de los compromisos por las reglas generales del artículo 40 del Convenio de Viena sobre el derecho de los Tratados.

La culminación del proceso de absorción de la UEO con la consiguiente emergencia de una política de defensa y seguridad común obligará a reforzar la relación directa entre la UE y la OTAN, pero siendo capaz de mantener su autonomía<sup>29</sup>.

#### 4.- Nuevas amenazas y cláusula de solidaridad

En esta misma línea de compromiso de seguridad común en todos sus extremos se incluye la denominada en el artículo I-42 “cláusula de solidaridad”. A través de ella se pretende dar respuesta a las nuevas amenazas con las que deben enfrentarse los Estados miembros. Esencialmente son dos las situaciones que pudieran activar el compromiso de solidaridad: el terrorismo y las catástrofes naturales o de origen humano. Ante una situación real o potencial de amenaza por una de estas causas, “*la Unión movilizará todos los instrumentos de que disponga, incluidos los medios militares puestos a su disposición por los Estados miembros*”. Es interesante insistir en el concepto que subyace en esta disposición y en su naturaleza jurídica. Se trata, en definitiva, de consolidar una idea de solidaridad europea eficaz frente a nuevas amenazas, solidaridad que va más allá de una mera alianza militar y que obligaría a la Unión en su conjunto a poner en marcha una suma de instrumentos defensivos y reparadores a favor de un Estado miembro<sup>30</sup>.

Por otra parte, debe igualmente quedar claro que no se trata de un mecanismo de defensa colectiva que implica una obligación de asistencia militar, sino de una “solidaridad reforzada” en todas sus vertientes. Nada tiene que ver la cláusula descrita con otras

---

29 La coordinación entre la UE y la OTAN sin intermediación de la ficticia UEO se articulara de diferentes maneras como son: creación de grupos de trabajo ad hoc mixtos, reuniones periódicas institucionalizadas de carácter ministerial o a nivel de embajadores; reuniones periódicas del COPO y del Consejo Atlántico; reuniones de los Comités militares de ambas organizaciones. Vid. respecto a las modalidades de interrelación entre las organizaciones en la perspectiva de desaparición de la UEO a Pérez Bernardez, C.: Las relaciones de la Unión Europea con Organizaciones Internacionales. Análisis jurídico de la práctica institucional. Comunidad de Madrid, Madrid 2003, pp.487-492

30 El grupo VIII insistió en el carácter interdisciplinar del enfoque de la Unión frente a las nuevas amenazas, esencialmente provenientes de la amenaza del terrorismo y a la utilización de armas de destrucción masiva por grupos terroristas. A juicio del grupo de defensa, las nuevas amenazas requieren una utilización sinérgica de todos los instrumentos de que dispone actualmente la Unión y sobre todo los Estados miembros (medios militares, información, cooperación policial y judicial, protección civil, etc.). Vid al respecto el DocCONV 461/02, parágrafo 57, p.20.

iniciativas “preventivas” antiterroristas basadas en una concepción puramente militarista que, ignorando cualquier elemento de solidaridad internacional, únicamente sirven de pretexto para intentar justificar acciones armadas en franca violación de obligaciones internacionales<sup>31</sup>.

Conviene insistir también que la idea de nuevas amenazas no se ciñe a actuaciones de grupos terroristas en el territorio de la Unión, sino que se trata de una cláusula dinámica que permitirá articular mecanismos de asistencia frente a cualquier riesgo que resulte de una evaluación periódica de reales o potenciales amenazas a la seguridad europea. La inclusión de catástrofes de diferente origen entre los fundamentos del procedimiento de solidaridad, otorga al sistema un interés especial en la medida en que tendrán cabida en el situaciones que requieran una actuación solidaria colectiva no tanto como respuesta a una amenaza destructiva, cuanto para hacer frente a procesos tales como los flujos masivos e incontrolados de refugiados y desplazados<sup>32</sup>.

En cuanto a la aplicación de la cláusula de solidaridad, el artículo III-231 atribuye al Consejo de Ministros a propuesta conjunta de la Comisión y del Ministro de Asuntos Exteriores la responsabilidad de adoptar una decisión europea por la que se defina la forma de aplicación de la cláusula en cada caso concreto. Será el Consejo de Ministros el foro en el que se lleve a cabo igualmente la coordinación de las acciones comunes

---

31 Las posibles respuestas solidarias previstas en el artículo I-40-7-a) del proyecto de Constitución en relación a posibles ataques terroristas se concretan en: “Prevenir el riesgo de terrorismo en el territorio de los Estados miembros; proteger a las instituciones democráticas y a la población civil de posibles ataques terroristas y aportar asistencia a un Estado miembro en el territorio de éste y a petición de sus autoridades políticas, en caso de ataque terrorista”. Se insiste, pues en dos elementos esenciales en los que se articula el sistema: por una parte, prevención y protección de instituciones democráticas representativas y de la población civil en el territorio de los Estados miembros y, por otra parte, fijación de la competencia exclusiva de las autoridades políticas para solicitar la aportación de asistencia común. Su huye expresamente de cualquier pretensión de equiparar a la cláusula de solidaridad con un mecanismo de cooperación militar

32 No puede negarse que la imparable llegada de inmigrantes de distinta procedencia a las fronteras de la Unión en cantidades ingentes y en condiciones extremas debe ser abordada solidariamente, no represivamente por los Estados miembros. Semejante situación no es calificable de amenaza contra los Estados miembros directa y principalmente afectados, aunque sí como una situación de crisis a gran escala de la que la Unión es un actor directamente implicado. En definitiva, a través de la cláusula del artículo I-42 quizás se pueda dar cobertura en la estrategia europea de seguridad al tratamiento de contingencias que no requieran una respuesta necesariamente militar. Vid. Sobre la necesidad de abordar colectivamente en el seno de la PESD potenciales riesgos transnacionales de diversa naturaleza a Arteaga Martín, F.: “La estrategia de seguridad de la Unión en perspectiva española” ARI, 2003, núm 6, pp.8-II



emprendidas. El Consejo contará con el asesoramiento que le pueda llegar a prestar el conjunto del entramado orgánico creado en el seno de la PESD.

#### **IV.- Conclusión**

El proyecto de Constitución para Europa es un reflejo de la Sociedad Europea a la que se dirige. A mi juicio, constituye en su conjunto un buen instrumento que permitirá a la Organización afrontar con consistencia los nuevos retos a los que se enfrenta: la ampliación y el avance hacia la integración política.

Quizás una de las carencias más notables que todavía persisten, a pesar de los incontestables avances, sea la de la vertebración de una auténtica Política Exterior y de Seguridad Común. Con todo, el proyecto de nuevo tratado avanza en la definición de importantes objetivos comunes, hasta ahora inexistentes, así como en la mejora de instrumentos esenciales que tienden hacia la cohesión y eficacia de la PESC. En este sentido, la creación de una formación específica del Consejo de Ministros o la figura del Ministro de Asuntos Exteriores/Vicepresidente de la Comisión otorgarán una homogeneidad de acción común desconocida hasta el momento. En una forma inteligente de imbricar las dimensiones comunitarias e intergubernamental en un conjunto cohesionado a la espera, si es que alguna vez se produce, de una comunitarización de la Política Exterior. En materia de defensa se avanza igualmente con cautela pero con claridad de objetivos. Las nuevas amenazas mundiales respondidas en clave de solidaridad marcan una acertada tendencia evolutiva de la Unión a diferencia de otros enfoques estrictamente militaristas y, por ende, ineficaces.



## LA AMPLIACIÓN EUROPEA DESDE EL OTRO LADO DEL MURO: UN PUNTO DE VISTA DESDE POLONIA

**BARTLOMIEJ SWIDEREK**

Asesor sobre Ampliación en Grupo Verdes/Alianza Libre Europea.

### 1. Europa: ¿una o varias?

Hablar sobre «Europa» exige que esta palabra, de uso muy común y de hecho un concepto, se defina a fin de ser entendida correctamente. Existe, sin embargo, un problema a la hora de decidir qué factor debe ser tomado en cuenta al definirla para que nos permita distinguir el significado exacto de Europa de los otros muchos significados que tiene el nombre de nuestro continente.

Ante todo, viéndola como un continente, podemos hablar del significado **geográfico** de la palabra «Europa». De acuerdo a esa comprensión, Europa es una zona geográfica que se extiende desde los montes Urales al Este hasta la costa occidental de Portugal o Islandia, y desde el Cabo Norte de Noruega hasta las fronteras meridionales de Malta o Grecia. Esta definición no refleja ninguna ideología política y según la misma Europa contiene una mezcla de culturas, religiones y sistemas políticos, así como diferentes zonas climáticas o económicas, con la topografía variada de la superficie terrestre.

En segundo lugar, podríamos referirnos a Europa como una cierta **idea**, sea cultural, económica o política. En correspondencia con ese significado, Europa consistiría en una

zona que incluye territorios que comparten valores comunes en diferentes facetas de la vida cotidiana, históricamente el cristianismo, el Renacimiento o la revolución industrial. En este significado, Europa constituye un proyecto común, único y genuino, que puede ser contrastado con algo que no está vinculado a este territorio. En el pasado, la Europa cristiana era frecuentemente confrontada con la cultura musulmana, y se solía considerar la revolución industrial como genuinamente europea, en contraste, por ejemplo, con el atraso de África.

En tercer lugar, se ha desarrollado una muy reciente comprensión «ideológica» de Europa, conjuntamente con la creación de la **Unión Europea**, a la que se hace referencia frecuentemente como Europa. Sin negar la tesis de que la UE es auténticamente europea y refleja el legado del continente, cualquier habitante de esta parte del mundo que no sea ciudadano de alguno de los actuales 15 estados miembros de la UE podría considerarlo como una concepción limitada. Sin embargo, a pesar de que no existe un acuerdo entre los europeos de fuera de la UE para identificar a Europa exclusivamente con la Unión, no debemos olvidar que esa idea existe y esperar que evolucione conjuntamente con la evolución de las comunidades europeas.

Finalmente, aunque no menos importante, está el hecho de que Europa puede entenderse como una cierta estructura política, social, militar o económica. Durante años ha existido la Comunidad Económica Europea (CEE), y también han existido la Unión Europea Occidental y, por supuesto, muy importante a la hora de promover la idea de derechos humanos, el Consejo de Europa.

¿Cómo debemos entender Europa entonces, y cómo debe ser definida? Los tres ejemplos ofrecidos anteriormente prueban que no hay una definición adecuada de este concepto. Son complementarios y, de hecho, sólo se toman en consideración de manera conjunta cuando nos ofrecen una respuesta a qué es Europa en realidad.

## 2. Este y Oeste políticos

Tras la Segunda Guerra Mundial, el mundo se dividió en tres campos políticos: Occidente (aproximadamente, las democracias occidentales), el Este (el bloque soviético) y los llamados países no alineados, más o menos afines al bloque soviético. Esta división se mostró en grado extremo en Europa, donde se creó el Telón de Acero que dividió a un continente en Este y Oeste políticos. Paradójicamente, no sólo separó a los aliados de la Segunda Guerra Mundial, sino también a la Alemania derrotada, de la que las zonas ocupadas por los aliados occidentales (Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia) perma-

necieron en el Oeste, mientras que la zona soviética se convirtió en parte del Este político, donde fueron impuestos regímenes comunistas de estilo estalinista.

El Telón de Acero, como la bautizó Winston Churchill, se extendió desde las costas meridionales de los estados bálticos hasta Trieste, en Italia, y durante casi medio siglo conformó la conciencia de las personas que vivían a ambos lados de ella.

Mientras el Oeste de Europa se caracterizaba por la libertad política (con las excepciones de España, Portugal y Grecia hasta los años 70) y el crecimiento económico, el llamado Este político era una zona dominada por una ideología colectivista, antirreligiosa y antioccidental, que dio lugar al lavado de cerebro de las personas que vivían allí, así como a un colapso total de la economía en los estados del bloque soviético.

Esas dos Europas parecían desarrollarse independientemente y en gran medida la una contra la otra, e incluso a pesar de que la ventaja económica de Occidente sobre el Este era innegable, los líderes comunistas solían repetir la consigna de que los países comunistas eran la vanguardia del mundo entero.

No obstante, las naciones que vivían bajo regímenes comunistas guardaban en su mente la conciencia de ser parte de Europa, lo que en esa época parecía estar confinado en esta parte del continente, exactamente en la zona al oeste del Telón de Acero. Millones de checos, polacos, húngaros y otros ciudadanos del bloque soviético se sentían realmente más vinculados con París, Berlín o Viena que con el lejano y desconocido Moscú. Las naciones que viven en una amplia franja entre los meridianos 15 y 30 preferían llamarse a sí mismas centroeuropeas más que de la Europa oriental, intentando de esa manera enfatizar su pertenencia al mundo occidental, latino, más que a la URSS, identificada con Rusia.

Tan pronto nos demos cuenta de que gran parte de la Polonia actual perteneció a Alemania antes de 1945, y de que aún existen sentimientos muy vitales hacia los Habsburgo o más bien, hacia Austria-Hungría en países como la antigua Checoslovaquia, Hungría, partes de la antigua Yugoslavia y la actual Rumanía, podremos comprender que la idea de una **Europa Central o MittelEuropa** como algo que se encuentra entre Occidente y el Este, o mejor aún, algo diferente del Este y que en parte pertenece al Occidente, es muy popular entre los antiguos países del bloque soviético que no formaban parte de la URSS. Sin embargo, debe aclararse que existe cierta confusión con respecto a los estados bálticos a la hora de definir sin son «nórdicos» o «centroeuropeos». Tras el colapso del comunismo a finales de la década de los ochenta, la idea de «Europa Central» se transformó de algo que pertenecía sólo al pensamiento intelectual en una rea-

lidad política. Países como Polonia, Hungría, la antigua Checoslovaquia y otros intentaron cortar todo vínculo con su pasado y el Este político, llamándose a sí mismos centro-europeos (comprendidos como parte del mundo latino), se apresuraron a solicitar el ingreso en las comunidades europeas, enfatizando sus lazos tradicionales más bien con Occidente que con el Este.

El apoyo intelectual externo a esta idea vino de Samuel Huntington, quien en su excelente libro «El choque de civilizaciones» presentó un mapa de la civilización occidental en Europa; vale la pena mencionar que las fronteras orientales y meridionales del Occidente cultural según Huntington, corresponden a las fronteras orientales de los Estados Bálticos, de la Polonia de preguerra y del Imperio Austrohúngaro.

No es accidental que esta «Europa intermedia», como algunos llaman a la Europa Central, se encuentre en este momento moviéndose deprisa para ingresar en la Unión Europea: los países que van a ingresar no quieren seguir «en el intermedio». Se sienten parte de la civilización occidental y consideran su zona de Europa una parte inseparable del mundo político occidental.

Esto podría explicar por qué el término «Europa Oriental», para distinguir a los países que ingresan de los países que son miembros actuales de la UE es inadecuado y muy impopular entre los centroeuropeos. Se nos impuso ser parte del Este político, mientras nuestra conciencia siempre ha sido ser centroeuropeos, o sea culturalmente parte de Occidente.

### **3. Integración europea**

La Unión Europea, o mejor dicho las «comunidades» que le precedieron y que finalmente le dieron su nombre actual, han estado desarrollándose y creciendo desde principios de los años cincuenta. Esta Unión se ha desarrollado desde una alianza meramente económica hasta un gran proyecto político y social para nuestro continente. Hasta los años noventa, esta comunidad había ido creciendo únicamente dentro de Europa Occidental, y sólo ese año, debido a la unificación de Alemania, el primer territorio al este del antiguo Telón de Acero —o sea, la antigua República Democrática Alemana— se unió a la Comunidad Económica Europea.

Sin embargo, es el actual proceso de ampliación el que atrajo a diez antiguos estados comunistas de Europa Central (incluyendo Eslovenia), ocho países que ingresan y dos que lo solicitan (Bulgaria y Rumanía), lo que plantea un problema. El problema surgido en ese momento es cómo entender las palabras «**ampliación**» o «**ingreso**». Quizá parez-

ca que se trata de un problema menor, pero es una cuestión muy delicada en Europa Central, donde aún están vivos los recuerdos de la expansión soviética y los regímenes totalitarios.

Sin negar el proceso pacífico y totalmente democrático de la ampliación actual, precedida por encuestas, campañas políticas y, por último aunque no menos importante, por referendos nacionales, uno no debe olvidar que algunos centroeuropeos pueden temer que la Unión Europea no esté evolucionando, sino meramente expandiéndose y obligando a las naciones recién liberadas a aceptar la supervisión de la lejana Bruselas, que en sí misma no es tanto una ciudad como la manifestación de una burocracia. Por consiguiente, algunos investigadores, políticos y periodistas proponen evitar términos tales como «ampliación» e «ingreso», y en su lugar hablar de «crear una nueva Europa». Durante la muy reciente conferencia que organizamos en Rumanía como Alianza Libre Europea, me formularon la pregunta de si nosotros, ciudadanos de los países que ingresan, debemos aceptar la terminología actual de ampliación, o si debemos alertar a nuestros amigos occidentales de que los acontecimientos actuales en la UE son mucho más un paso hacia la creación de un nuevo valor en Europa que únicamente un rediseño de la Unión existente. Incluso aunque se trate de un asunto básicamente teórico, no se deberían soslayar esas voces, que pueden tener su origen en los miedos de que si Europa únicamente va a ampliarse y no a concebir una nueva fórmula para su existencia, sus nuevos miembros serán «de segunda clase».

De todos modos, si miramos los resultados de los referendos de ingreso, podemos darnos cuenta de que la «ampliación» es un proceso muy atractivo para los centroeuropeos. En todos los países que ingresan, la gran mayoría votó el «sí» a Europa con el asombroso resultado de más de un 90% de los votos a favor de la entrada en el caso de Eslovenia. Para la mayor parte de los centroeuropeos, incluso si se oponen a identificar Europa únicamente con la UE, convertirse en miembro de la Unión significa retornar a su lugar adecuado en un mapa del mundo. **«Retornar a Europa»** en la esfera intelectual es una victoria final sobre el régimen comunista y 50 años de dominio soviético. Un vastísimo grupo de centroeuropeos considera la ampliación como una ruptura definitiva con su siniestro pasado.

Fuera de la discusión intelectual sobre la ampliación y el futuro de Europa, hay una expectativa más difundida entre los centroeuropeos de que al unirse a la UE, o mejor dicho al ampliarla, eso permitirá a los países que ingresan igualarse económicamente a sus socios occidentales.

En el presente, la brecha económica entre los países que ingresan y los Estados miembros actuales de la UE varía grandemente de un país a otro. Quizá valga la pena señalar que mientras el PNB promedio de Chipre (el más próspero de los países de la ampliación) se acerca al 75% del nivel promedio de la UE, las cifras para Rumanía, el país menos desarrollado, ¡es sólo del 23%! Mi país de origen, o sea Polonia, será uno de los países más pobres de la UE con un nivel de PNB igual al 39% de la UE (después de la ampliación, el 43%).

Esta brecha no causa solamente frustraciones, sino también expectativas de que una integración europea efectiva dará un impulso positivo a esos países hacia el desarrollo. La mayoría de los países postcomunistas han reformado rápidamente todos los sectores de sus atrasadas economías, pero aún existen problemas. El problema fundamental para países tales como Polonia o Rumanía, por ejemplo, sigue siendo la agricultura, o para explicarlo mejor, la carencia de un sector agrícola competitivo. Mientras la proporción de personas empleadas en ese sector es de alrededor del 19% en Polonia y tanto como el 44% en el caso de Rumanía, la agricultura no aporta más del 5% del PNB en cada caso. Polonia aún lleva a cabo una reforma de la industria pesada, sobre todo en la minería y el sector del acero de la Alta Silesia: recientes decisiones sobre el cierre de cuatro minas de carbón causaron enormes protestas no sólo entre los mineros, sino por toda Silesia.

De todos modos, el libre intercambio de bienes e ideas, y el acceso a los mercados europeos así como a los fondos europeos, dan la esperanza de que tras el ingreso las crisis actuales serán superadas. Los fondos para la etapa previa al ingreso actualmente implementados, tales como PHARE, ISPA y SAPARD, han ayudado a mejorar las infraestructuras y la situación en la agricultura. En Polonia, el índice de empleo en la agricultura, que cayó desde un 26% a mediados de los noventa hasta una tasa actual de un 19%, ha mejorado mucho gracias a la implementación del fondo SAPARD. Todo ello ofrece esperanzas de que, tras la ampliación, todos los países que ingresan, que se encuentran en la zona de Objetivo 1, se beneficiarán de los fondos estructurales europeos y, por consiguiente, sus economías serán más vitales y se desarrollarán más rápido.

Sin embargo, el problema vinculado con la ampliación que afectará con fuerza la economía de las regiones orientales de Polonia (en el presente, las zonas más pobres entre todos los países que ingresan) es que a partir del próximo mes de mayo, la frontera oriental de Polonia será la frontera oriental de la UE. Las recién establecidas exigencias de visa para los ciudadanos de Rusia, Bielorrusia y Ucrania causarán serios problemas a todas las personas que habitan cerca de esa frontera, que subsisten mediante un comercio a pequeña escala a través de las fronteras. Las regiones rurales subdesarrolladas de Polonia oriental, que se caracterizan por una tasa de desempleo superior al promedio, son el hogar de



muchas personas que llegan a fin de mes gracias al contrabando de bienes. Un control más restrictivo no solo despojará a esas personas de sus fuentes de ingresos, sino también impedirá que se aprovisione a los pobres con bienes baratos importados del este, de sus mercados naturales. La situación será aún más trágica en las regiones fronterizas de Ucrania y Bielorrusia, que viven del comercio transfronterizo con Polonia y que no se beneficiarán de los programas de la UE tras la ampliación.

Además de los aspectos económicos de ese asunto, también existen aspectos psicológicos y políticos, ya que las nuevas exigencias migratorias podrían ser entendidos como que Polonia les vuelve la espalda a sus vecinos del Este. Un tema muy delicado es el hecho de que hay muchos ucranianos y bielorrusos residiendo en el lado polaco de la frontera, mientras que considerables minorías polacas viven en Bielorrusia y Ucrania. Ahora se espera que esos grupos reciban consideraciones especiales, pero hasta el momento no se sabe cómo va a funcionar y cómo será recibido eso por los que no son miembros de esas minorías y puedan sentirse discriminados por la implementación de leyes simplificadas.

Mientras los intelectuales discuten las posibilidades de transformar Europa en un ente cualitativamente nuevo, la gente corriente cree que formar parte de la Unión mejorará su vida cotidiana. Los ejemplos de una España que se desarrolla bien o, más recientemente, de una Irlanda próspera, son muy alentadores para los pueblos de los países que ingresan y les da la esperanza de que sus estados serán capaces de seguir ese patrón. Sin embargo, hasta ellos se dan cuenta de que la UE después de su entrada no será la misma Unión, y en gran medida comparten los temores sobre cómo se organizará la Europa futura.

El temor más generalizado es que la futura Unión se basará en los denominados «círculos», con un núcleo franco-alemán, la cohesión del resto de países miembros actuales menos integrados, y a continuación los diez nuevos miembros de segunda clase, que tendrán no sólo menos poder, sino incluso menos derechos. No estoy tratando de evaluar todos esos temores o expectativas, pero estar enterado de su existencia e intentar comprender por qué surgen puede permitirnos comprender mejor las circunstancias en los países que ingresan y la mentalidad de sus ciudadanos.

Una pregunta que se formula con frecuencia en los países que ingresan es si tras unirse al «club exclusivo» de la Unión Europea, tendremos que comportarnos según las instrucciones de los antiguos miembros o si podremos alcanzar un consenso en las relaciones mutuas sin mostrar favoritismo o discriminación hacia una u otra parte. Esta cuestión se difundió ampliamente a principios de este año debido a un candente debate sobre la

guerra en Irak, que dividió nuestro continente en la «vieja» y la «nueva» Europa (estando la «vieja» en contra, mientras la «nueva» apoyaba la guerra).

Mientras los actuales estados miembros estaban divididos casi a partes iguales sobre el tema de la guerra en Irak, la mayoría de los países que ingresan apoyaban la acción militar contra el régimen de Sadam Husein. Pero si nadie puso en duda la posición del Reino Unido o de España dentro de la UE, a pesar de que dieron su apoyo a los Estados Unidos, se elevaron voces diciendo que los países que ingresan deberían ser más leales a las políticas europeas si querían formar parte de la Unión. Sin embargo, nadie definió una posición política de la UE con respecto a Irak, a no ser que el acuerdo franco-germano pudiera ser considerado como tal. Una situación semejante significaría que esos dos países podrían ser considerados como el núcleo de Europa, con poder para dar instrucciones a otros miembros de la UE. Mientras no hubo sugerencias de que los estados miembros de la Unión Europea que dieron su apoyo a la guerra deberían ser expulsados de la UE, a los países que ingresan se les advirtió que su actitud a este respecto podría influir en el proceso de ampliación.

En la mayoría de los países que ingresan, si no en todos, se comentó ampliamente el discurso de uno de los políticos europeos que se oponía a la guerra, quien dijo que era mejor para Rumanía y Bulgaria quedarse callados con respecto a la guerra en Irak si soñaban con ser miembros de la Unión.

No voy a hablar de la guerra en Irak, pero me gustaría mostrar las razones para los temores que he descrito más arriba. Tras el comentario sobre Rumanía y Bulgaria, muchas personas en mi zona de Europa preguntaban si después de la ampliación seríamos miembros de pleno derecho que presentan sus puntos de vista a los estados de la UE, partiendo de que en esta primera etapa nos aleccionan sobre lo que debemos pensar o hacer, incluso aunque sobre un determinado asunto no exista una única política europea.

Vale la pena tomar en cuenta que todos esos temores, preguntas y dudas son utilizados en los países que ingresan como argumentos por los euroescépticos, quienes con frecuencia intentan sustituir el debate serio sobre la ampliación por sus escenarios «negros» y proyectos alternativos. Cuando hable sobre Polonia intentaré presentar algunos de ellos.

#### **4. Polonia se une a la UE**

En el referéndum de ingreso, que se celebró en Polonia en junio, alrededor del 77% del 59% que votó dijo «sí» a la ampliación. Este voto ha sido precedido por una discusión larga y viva no sólo sobre si deberíamos ingresar en la Unión, sino si somos parte de

Europa y cómo definir esta palabra. Por supuesto, nadie se atrevió a negar el hecho de que Polonia es un país europeo, pero la respuesta a la pregunta de si el ingreso de Polonia a la UE podría ser ventajoso no resultó tan sencilla. En los meses previos al referéndum, Polonia parecía dividida en al menos tres campos: los «euroentusiastas», partidarios de la ampliación; los «eurorealistas», partidarios de la ampliación, pero con la exigencia de que la UE debería ser reformada; y los «euroescépticos», los opositores al ingreso.

Lo único en que estaban de acuerdo los tres campos era la convicción de que Polonia está en Europa; el resto de los asuntos parecía crear una línea de división entre los que estaban a favor del ingreso y los que se oponían de todo corazón. Mientras los partidarios del ingreso hablaban sobre todo de las ventajas de este proceso, tales como la libertad de movimiento, una oportunidad para el desarrollo económico y, por supuesto, «el histórico retorno a nuestra familia europea», los euroescépticos levantaban el fantasma de que la adhesión a la UE significaría un aumento de impuestos y precios, la pérdida de independencia y quizá, finalmente, ¡una nueva versión de la URSS!. Durante un debate sobre Europa, algunos de los euroescépticos que querían mostrar su seriedad, sugirieron que, en lugar de ingresar en la UE, Polonia debía solicitar ser miembro del NAFTA\* y, de esa manera, fortalecer sus lazos con los Estados Unidos.

Polonia, cuya mirada ha estado tradicionalmente puesta en Estados Unidos, da lugar a muchas dudas en Europa sobre si será un miembro leal de una UE ampliada, y algunos políticos, debido a esta «alianza cordial con los Estados Unidos», llegan a llamar a Polonia un caballo de Troya de Estados Unidos en Europa. Parece que las propuestas de ingresar en el NAFTA (otra cuestión es si el NAFTA estaría interesado en semejante ampliación) y el apoyo polaco a la acción militar en Irak, el más fuerte entre 10 países, debe de haber incrementado esas dudas. El cariño de Polonia hacia los Estados Unidos puede parecer algo extraño a la mayoría de los europeos, pero sin embargo existen muchas razones, sobre todo históricas, para esa actitud.

Ante todo, hay una gran diáspora polaca en los Estados Unidos, y la emigración masiva polaca hacia ese país comenzó a finales del siglo diecinueve. Sin embargo, casi cien años antes de que comenzara la emigración, mientras Estados Unidos combatía por su independencia, Polonia había perdido la suya y entre los combatientes estadounidenses por la libertad se podían hallar polacos que habían tenido que huir de su país.

---

\* North American Free Trade Agreement, en español Tratado de Libre Comercio de América del Norte, firmado por Canadá, Estados Unidos y México. (N. del T.)

Debido a la existencia de la diáspora polaca en Estados Unidos, el ejemplo más visible de «bienestar» es el dólar norteamericano, aunque eso está cambiando levemente en la medida en que el euro se convierte en símbolo de prosperidad. Durante muchos años fue la divisa norteamericana la que ayudó a las familias de los emigrados a sobrevivir y, de hecho, a salvaguardar un cierto nivel de prosperidad.

En segundo lugar, no se debe olvidar que, después de la Segunda Guerra Mundial, fue Estados Unidos quien se contrapuso a la URSS y apoyó iniciativas destinadas a devolver la libertad a los países tras el Telón de Acero. La más conocida de esas iniciativas fue la creación de Radio Europa Libre, financiada por los estadounidenses, que fue combatida con dureza por los regímenes comunistas y que era oída en casi todos los hogares polacos.

Y finalmente, aunque no menos importante, las políticas norteamericanas relativas a la Unión Soviética y Polonia en los años ochenta influyeron mucho sobre una opinión ampliamente difundida entre los polacos de que el único país capaz de derrotar a la URSS era Estados Unidos. El apoyo al movimiento «Solidaridad» a principios de los ochenta, una dura reacción estadounidense tras la imposición de la ley marcial en Polonia en 1981, el apoyo a la oposición democrática polaca, así como la ayuda prestada a los refugiados políticos, contribuyó a crear una imagen de Estados Unidos como el mejor y más fiel amigo de Polonia.

Aunque no gustaran mucho en otras partes del mundo, los políticos más populares en Polonia en los ochenta fueron la primera ministra británica Margaret Thatcher y Ronald Reagan, ninguno de los cuales se abstuvo de llamar a la Unión Soviética un «Imperio del Mal».

Desde mi punto de vista personal, puedo decir que aunque provengo de una región de Polonia que perteneció a Alemania antes de 1945, donde sus habitantes se sienten diferentes del resto de los polacos y por consiguiente Alemania ha sido siempre «nuestro pequeño Estados Unidos», el cariño hacia este país nos involucra tanto como en el caso de otras regiones.

Hoy día, sin embargo, la situación ha cambiado levemente. Muchas personas, incluyendo una juventud vital, se dan cuenta de que el futuro del país está vinculado no tanto a los Estados Unidos como a nuestros socios europeos. Puede ser difícil de explicar, pero la convicción más extendida en Polonia es que nuestros aliados naturales son los de Europa, o sea la Unión Europea, incluso aunque no nos gustaría renunciar a nuestras relaciones amistosas, históricamente motivadas, con los Estados Unidos. En este sentido, el

apoyo polaco a la guerra en Irak no debe ser considerada como una elección entre los Estados Unidos y Europa, sino el apoyo a una acción cuyo objetivo era restaurar la paz, la ley y el orden en ese país, a pesar de que parece ser una tarea muy difícil.

Como he mencionado anteriormente, una gran mayoría de centroeuropeos ve su futuro en la Unión Europea. Polonia comparte los mismos temores y expectativas que he descrito en párrafos anteriores; ahora, el asunto más importante es qué tipo de Europa tendremos tras la ampliación. Es notable el hecho de que hasta algunos de los políticos que se opusieron con firmeza al ingreso de Polonia en la Unión Europea, argumentan ahora que no deberíamos abandonar la comunidad sino trabajar duro para conformarla mejor.

La Unión, y la participación de Polonia dentro de esta estructura se considera básicamente como un reto y una oportunidad para un mejor desarrollo, que permitirá al país igualarse al resto de Europa. También se le considera algo así como una «salvaguarda de paz y orden», una unión de pueblos y estados libres que aporta a los miembros no sólo desarrollo económico, sino también estabilidad política y social. La Unión, como la consideran algunos políticos de mi país, crea nuevas posibilidades para que Polonia sea un vínculo entre el Este y el Oeste. Polonia, como el mejor amigo de los vecinos orientales de la UE, parece ser el sueño común no sólo del Primer Ministro polaco, sino también de aquellos que forman la oposición parlamentaria. El futuro mostrará cómo puede implementarse esto.

## **5. Europa: unidad en la diversidad**

Europa es, por el momento, un mosaico de casi cuarenta estados, muchas regiones, pueblos, culturas y minorías nacionales o lingüísticas. Esta diversidad se ha conformado a lo largo de siglos de migraciones, uniones, escisiones, pero sobre todo gracias a la creciente autoconsciencia de los europeos. Somos ciudadanos de diferentes estados, pertenecemos a diferentes pueblos, hablamos muchas lenguas y dialectos y diferimos en nuestras creencias. Tenemos puntos de vista políticos diferentes y, por consiguiente, pertenecemos o votamos a diferentes partidos y movimientos; incluso aunque podamos tener opiniones diferentes sobre qué aspecto debe tener Europa, hay algo que nos une por encima de todas las divisiones: somos europeos, conscientes del hecho de que Europa significa diversidad.

En la Unión Europea actual podemos encontrar países que pertenecen a diferentes esferas culturales: mediterránea, celta, germánica, etc. Tras la ampliación, este mosaico se enriquecerá con grupos bastante numerosos de estados eslavos y bálticos, sin mencionar malteses y húngaros, siendo estos últimos parientes cercanos de los fineses, que son

miembros actuales de la UE. Es también notable el hecho de que tras el ingreso de Rumanía y Bulgaria en la Unión, los países tradicionalmente católicos o protestantes formarán una nueva estructura conjuntamente con esos dos estados básicamente ortodoxos. En este sentido, la ampliación no debería ser considerada solo como un proyecto meramente económico o político, sino también como una agenda cultural.

Toda esa diversidad enriquece nuestro continente y, de hecho, conforma nuestra identidad europea común. Sin embargo, se plantea la pregunta de cómo serán considerados durante el proceso de integración. ¿La identidad cultural o nacional, que con frecuencia conduce a la separación, pone en peligro la integración europea?

Todos tenemos en mente las escisiones en la antigua URSS, Checoslovaquia y Yugoslavia, algunas de ellas sangrientas, que solo trajeron sufrimientos, mientras que otras escisiones permitieron que volvieran a emerger pequeñas naciones. Nadie parece tener mucho entusiasmo por repetir lo ocurrido en la antigua Yugoslavia, pero por otra parte, no debemos olvidar que sin una separación política, los estados bálticos no podrían ni siquiera soñar con ser miembros de la Unión Europea. Es notable que tras la escisión de Checoslovaquia, el pueblo más querido en la República Checa sea el eslovaco, mientras en Eslovaquia los más apreciados son los checos. También vale la pena mencionar que la escisión de Checoslovaquia no afectó la existencia del llamado «Grupo de Visegrad», un proyecto para una colaboración más estrecha entre Polonia, Checoslovaquia y Hungría. ¿Debemos acaso temer la diversidad cultural de Europa y de todas las naciones o grupos étnicos emergentes que habitan nuestro continente?

Siendo yo mismo un miembro de una de esas minorías, me gustaría acentuar la importancia de su existencia en nuestra vida cotidiana. Primero, la preservación de la conciencia nacional y de un sentimiento positivo de ser diferente de los demás contribuye a la hora de descubrir los orígenes de los individuos. Esto da lugar a fuertes lazos que vinculan a la gente con la tierra en la que habitan y, por consiguiente, se sentirán más responsables de su barrio, ciudad, región y, finalmente, su estado.

La minoría a la que pertenezco, los silesianos, es la mayor minoría nacional en Polonia, con alrededor de 173.000 personas que declararon serlo durante el reciente censo nacional que se celebró en Polonia el año pasado. Se estima que este número podría duplicarse o hasta triplicarse si fuéramos reconocidos oficialmente. Desde mi propia perspectiva puedo decir que aunque no disfrutamos de los privilegios de otros grupos (o sea, educación minoritaria, bilingüismo oficial) nuestra experiencia es muy positiva. Hemos crecido en dos o incluso en tres culturas (silesiana, polaca y alemana), algunos de nosotros somos bilingües o trilingües de nacimiento, y el hecho de que somos capaces de

aprender de culturas vecinas nos ha ayudado a respetar y comprender a aquellos que pertenecen a otras culturas. Algunos de nosotros (como yo) pertenecemos a un partido político que exige la autonomía para la Alta Silesia, basada sin embargo no en un trasfondo étnico, sino cívico. Esto nos ha permitido atraer a nuestro proyecto no solo a personas nacidas en Silesia y que se consideran a sí mismos silesianos o alemanes, sino también a polacos y, entre ellos, a los pobladores recientes que llegaron a nuestra región en los sesenta y los setenta en busca de trabajo. La autonomía política, basada en la idea de la subsidiaridad no puede en ningún caso ser identificada con ningún tipo de extremismo o de violencia. En Silesia seguimos repitiendo que la Europa y el individuo del siglo XXI deben pasar, de ser esclavos de la burocracia a beneficiarios de derechos humanos, y por consiguiente, ese poder debe ser otorgado hasta el nivel inferior posible: mientras más cerca del pueblo, mejor.

Las minorías, por consiguiente, no deben ser consideradas como una amenaza a la existencia de la Europa integrada, sino como un factor que la enriquece. Las minorías que habitan Europa Central parecen estar conscientes de ello y, por consiguiente, participan activamente en todos los aspectos de la vida social, política y cultural. No sólo se centran en temas de las minorías, sino también participan en la vida política a escala de todo el país. Algunas de ellas se unen a coaliciones gobernantes, como fue el caso de los turcos en Bulgaria, los italianos en Eslovenia, los húngaros en Rumanía y los polacos en Lituania. Algunas minorías, como los húngaros en Rumanía y Eslovaquia, por ejemplo, están muy bien organizadas y disfrutan de reconocimiento y plenos derechos civiles. Incluso aunque las zonas habitadas por la minoría húngara en Eslovaquia se caracterizan por un nivel de paro superior al promedio, la presencia de un partido húngaro en el parlamento eslovaco, así como las actividades de muchas ONG húngaras parecen ofrecer un buen pronóstico de que los problemas sociales serán superados. La situación de los polacos en Lituania es muy similar.

Existen, sin embargo, minorías que aún necesitan luchar por sus derechos. Los silesianos de Polonia lanzaron una campaña por el reconocimiento oficial, los moravos de la República Checa están haciendo lo mismo, mientras que los rusohablantes en los estados bálticos se esfuerzan aún por conseguir la ciudadanía de los estados en que habitan. La situación de la minoría nómada romaní (gitanos) es extremadamente difícil en los países que ingresan. La aculturización masiva (no confundir con la asimilación), el índice de paro superior al promedio y la falta de integración en sus sociedades convierten a este grupo en un blanco fácil para algunos políticos extremistas o grupos de la extrema derecha. Fue comentada ampliamente, no sólo en el occidente de Europa sino también en los países que ingresan, la migración de gitanos eslovacos y checos al Reino Unido y Bélgica a finales de los noventa. El «problema gitano» está presente en casi todos los países que

ingresan, incluyendo Polonia, que a principios de los noventa se convirtió en un destino para muchos gitanos rumanos. La pregunta planteada en este momento es hasta dónde las autoridades, locales, regionales o nacionales, pueden emprender políticas exitosas coordinadas con las ONG gitanas, para ayudar a que este grupo emerja. El ejemplo de Eslovaquia, donde existen unos ocho partidos gitanos, carentes de toda influencia política, no parece ser muy optimista.

Es improbable que el ingreso en la Unión resuelva todos estos problemas, pero las minorías esperan que, después de la ampliación, la UE examinará más atentamente su situación, la que es de esperar que mejore, sobre todo debido a la implementación de todas las leyes europeas sobre protección de las minorías. La riqueza de los países que participan en la ampliación se encierra en su diversidad, sea nacional, religiosa o lingüística. Hasta en países tan homogéneos como Hungría y Polonia, las minorías nacionales son muy vitales y están integradas en la sociedad.

Quizá esto suene algo idealista, pero en mi opinión la mejor medida que podemos adoptar para salvaguardar la paz y la prosperidad para Europa es la protección de los derechos individuales, basada en estatutos relativos a la protección de los derechos humanos. La «Europa justa» es aquella en la que semejantes grupos no son discriminados. Dejemos que las minorías hablen su lengua y enseñen a sus hijos quiénes fueron sus antepasados, dejemos que los ciudadanos exijan más poderes y, en último lugar pero no menos importante, dejemos que todos podamos sentirnos parte de la civilización europea común.

Comprendamos que nuestro continente es muy diverso y, por consiguiente, muy rico, siempre que esta diversidad pueda utilizarse para un propósito correcto. La fuerza real de nuestro continente se encierra en la diversidad y, por otra parte, en una convicción común de que todos somos europeos, unidos pero diferentes.

## **6. Conclusiones**

Europa es una, única, y aunque muy diversa, puede jactarse de un pasado, unas tradiciones y unos logros comunes. Puede definirse de diferentes maneras, de acuerdo con nuestras creencias, puntos de vista políticos o antecedentes educacionales. La Unión Europea, que se ha ido transformando desde un acuerdo económico de seis países originalmente hasta un proyecto político y social de mayor envergadura, de 25 y posiblemente quizá de 28 países, es una invención extraordinaria que nunca ha sido implementada en nuestra historia de manera pacífica. Por primera vez en nuestra historia, pueblos tan



diferentes como fineses y portugueses, irlandeses y griegos, o estonios y malteses trabajarán conjuntamente y para su bien común.

Pero Europa no está confinada geográficamente a la «pequeña península asiática», como algunos llaman a nuestro continente. También tiene un papel importante que jugar en un mundo que cambia con celeridad. Las reformas y proyectos internos no deben ocultar una perspectiva más amplia del mercado global, que promueve los derechos humanos y lleva ayuda a todo el que la necesita. Algunos problemas quedan aún abiertos: ¿debemos ser competidores de los Estados Unidos o debemos cooperar con ese país?. ¿Cuál será la posición europea con respecto a los mercados emergentes del sudeste de Asia?. ¿Cuáles deben ser nuestros vínculos con África y América Latina?

Crear la nueva Europa no solo significa derechos y obligaciones internos, sino también externos. Esto exige que Europa deba estar compuesta por socios iguales, sean estados, pueblos o regiones. Esto puede alcanzarse mediante la implementación de derechos básicos, salvaguardados en tratados, convenciones y en una constitución futura. Si podemos crear una Europa sin círculos, sin miembros que disfruten de más derechos y poder que los demás, podremos alcanzar el éxito.

Y puedo asegurarles que el éxito de la Unión Europea de 25 ó 27, o incluso de 28 miembros es un gran anhelo de los centroeuropeos, que aunque a veces puedan ser desconocidos para el gran público de los actuales Estados miembros, siempre han tenido, tienen y tendrán influencia sobre cómo se conformará Europa.



**TRATADO CONSTITUCIONAL, CIUDADANÍA E INTEGRACIÓN EUROPEA:  
UNA REFLEXIÓN DESDE EL DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO.**

**JUAN JOSÉ ÁLVAREZ RUBIO**

Secretario General del EMEK/CVME

1. Es evidente que el proceso de integración Comunitaria ya no queda limitado a una mera integración económica, sino que se proyecta de manera directa sobre la vida social y jurídica de los ciudadanos europeos. La comunitarización de todo este sensible sector, ¿logrará, a través del Tratado Constitucional, despertar la conciencia europea, acercará realmente a los ciudadanos al proyecto europeo y a las instituciones europeas?

Con la pretensión de aclarar estos interrogantes, el Consejo Vasco del Movimiento Europeo (EMEK/CVME) reunió a todo un grupo de expertos europeos para debatir en torno al concepto de "*Ciudadanía e Integración Europea*". Sirvan estas breves reflexiones como antesala a las más que fundadas argumentaciones vertidas por tales especialistas durante sus respectivas intervenciones, seguidas de un sugerente debate que permitió inferir un poso de cierta esperanza europeísta.

2. El Proyecto de Tratado Constitucional descansa, desde su primer artículo, sobre el propósito y la base de aunar dos voluntades: la de los ciudadanos y la de los Estados de Europa. Y ya en el artículo I-8, luego desarrollado en la Carta de Derechos Fundamentales incorporada al mismo, se define un concepto de ciudadanía que se asienta sobre el

concepto de nacional de todo Estado Miembro de la Unión superpuesto al mismo, de forma que se añade, sin sustituir ni reemplazar, al estatus de súbdito de un Estado Comunitario.

3. Sobre tal premisa, el Tratado Constitucional incorpora un elenco descriptivo de derechos derivados de tal condición de ciudadano de la Unión, posteriormente desarrollados en la Carta incorporada al mismo: libre circulación y residencia en el territorio de cualquiera de los Estados de la Unión, sufragio activo y pasivo en elecciones al Parlamento Europeo y en los comicios municipales, derecho a acogerse a la protección de otra representación diplomática Comunitaria cuando el ciudadano europeo se encuentre en un Estado donde no tenga presencia el Estado de su nacionalidad, así como el derecho de petición ante el Parlamento Europeo y el derecho de dirigirse al Defensor Europeo del Pueblo.

Sin duda, el texto del Tratado Constitucional y el de la Carta integrada en el mismo podrán ser valorados críticamente más por sus lagunas que por el estricto contenido normativo en esta materia, pero corresponde a los participantes en este foro de reflexión abierto por el Consejo Vasco del Movimiento Europeo formular sus valoraciones sobre este particular.

En mi condición de Secretario General del EMEK/CVME quisiera únicamente poner el acento en puntuales aspectos que inciden (o pueden potencialmente hacerlo) de manera directa sobre los particulares, sobre los ciudadanos europeos.

4. En particular, y dentro de los denominados asuntos de Justicia e Interior, deben comentarse someramente los claroscuros que el Tratado Constitucional presenta en relación a este proceso de nuevo impulso en materia de Justicia y Asuntos de Interior, siguiendo una línea marcada e iniciada por los Tratados de Amsterdam y de Niza.

En el seno de los trabajos emprendidos en su momento por la Convención Europea, el Grupo X se ocupó del ámbito denominado "*Libertad, Seguridad y Justicia*". En este ámbito, la vertiente, clave a nuestro entender, de la "cooperación en el campo del Derecho Civil" mereció tan sólo una reflexión de menos de una página en su documento final. Este sector, auténtico "hermano pobre" del proceso de profundización del denominado espacio judicial europeo, y que ha despertado un escaso interés político<sup>1</sup>, afecta a

---

<sup>1</sup> Sobre el particular, A.BORRAS RODRIGUEZ, "Significado y alcance del espacio judicial europeo en materia civil: Hacia la reforma del Título IV TCE", Noticias UE, nº225, octubre 2003, pp.11-20.

ámbitos tan sensibles y tan cercanos a nuestra cultura jurídica como toda la vertiente de Derecho de familia, entre otros.

5. Desde la vertiente del Derecho Internacional Privado (DIPr.), la clave en toda reflexión doctrinal ha de atender al factor protagonista de la estructura Comunitaria, que incide sobre la dimensión interna del sistema de DIPr. y sobre la estructura externa-general (el bloque convencional general, ya que tanto el Tratado de Ámsterdam como el de Niza trasladan su incidencia al problema general de los Tratados, en su proceso de ratificación, y podrá implicar necesarias revisiones de los Convenios). La citada estructura Comunitaria se muestra así como condicionante o determinante de todo el sistema, como auténtica *estructura motor* que condiciona el sistema estatal de DIPr.

Asistimos así a una verdadera revolución del DIPr. que se traduce en una nueva *planta* de nuestra disciplina; tal y como destacó la Profra. A. BORRÁS<sup>2</sup>, el Tratado de Ámsterdam supuso en el ámbito del DIPr. el cambio más importante que se ha producido durante el siglo XX.

En efecto, el elemento normativo clave en la estructura del sistema español de DIPr. queda integrado hoy día por el Derecho Comunitario. La incorporación al fenómeno de integración que representa la Unión Europea ha conllevado una mayor complejidad en el entramado normativo de nuestro ordenamiento jurídico, y una alteración de los aspectos básicos del sistema de DIPr., incidiendo directamente en su desarrollo y en la tendencia hacia una disminución de la pluralidad normativa de los Estados miembros, dirigida a alcanzar una armonización o unificación normativa, todavía no lograda en numerosos sectores.

6. Es preciso delimitar la frontera entre el conjunto de instituciones que se integran dentro del Derecho patrimonial, del Derecho de obligaciones o de los derechos reales (tales como sistemas de transmisión de propiedad o el régimen de garantías reales) frente al ámbito del Derecho civil, englobado entre otros por el Derecho de familia y sucesiones, en cuanto áreas consideradas sensibles y especialmente vinculadas a la tradición y a la cultura jurídica de cada sociedad y de cada ordenamiento.

Sin embargo, esta reflexión no oculta una realidad ya evidenciada en el desarrollo normativo surgido tras la previsión del título IV del Tratado de Ámsterdam: las regulaciones nacionales en esos ámbitos de familia y sucesiones pueden potencialmente incidir

---

2 A. BORRÁS, "Derecho Internacional Privado y Tratado de Ámsterdam", REDi, vol.LI, 1999-2, p.383.

sobre algunas de las libertades establecidas en los Tratados, y ello explica que tanto el Parlamento Europeo como varios Comités de la Comisión hayan dedicado reflexiones a la posible extensión del proceso normativo unificador a estos sectores, atendiendo por ejemplo al dato de que en el marco del establecimiento de un mercado interior europeo los derechos de familia de los trabajadores emigrantes inciden en el logro de la libre circulación de trabajadores, o las consecuencias de las diferentes regulaciones del régimen económico matrimonial en la responsabilidad por deudas frente a terceros en el caso de empresarios individuales, o la incidencia de las normas de sucesiones en la transmisión de las pequeñas y medianas empresas, llegando a recomendar modificaciones del Derecho de sucesiones con el propósito de facilitar la continuidad societaria en la explotación de negocios o industrias.

7. El tradicional ámbito de intervención del Derecho Comunitario se ha proyectado, *ratione materiae*, fundamentalmente sobre el Derecho patrimonial, pero tras los Tratados de Ámsterdam y de Niza (si bien en un marco evolutivo ya anterior al nuevo Tratado) se aprecia un proceso de expansión sustantiva progresiva. En efecto, debe subrayarse la tendencia hacia la ampliación de los ámbitos materiales sobre los que se proyecta la legislación Comunitaria, que irrumpe en sectores como el Derecho de la persona, lo cual determina la posibilidad de que la normativa Comunitaria pueda llegar a plantear incluso problemas de interacción y ajuste con principios fundamentales de determinados ordenamientos jurídicos nacionales.

La auténtica *nueva planta* del DIPr. que se está gestando tras las modificaciones introducidas por los Tratados de Ámsterdam y de Niza ha producido ya efectos de importante calado en los respectivos sistemas internos de DIPr. de los diferentes Estados miembros de la UE, al *comunitarizarse* toda la vertiente de la cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior.

8. La reforma aprobada se proyecta directamente sobre el sistema de fuentes normativas del DIPr., y desde su vertiente material el tenor literal del art.65 del Tratado parece susceptible de extensión a los aspectos transfronterizos de toda materia civil, ya se trate de Derecho de obligaciones, Derecho de familia o sucesiones u otro dominio civil, siempre que se encuentre vinculada a la libre circulación de personas.

El antes citado Grupo X de la Convención Europea debatió la redacción del vigente artículo 65 del TCE, para concluir admitiendo su tenor actual como base jurídica para el desarrollo de este sector, con dos matices: no adscribir a este ámbito las cuestiones vinculadas a asilo e inmigración y política de visados, y recomendar que el Tratado Constitucional subraye el principio del reconocimiento mutuo de las resoluciones judi-

ciales como vertiente troncal o básica de todo este bloque competencial de las instituciones Comunitarias que, conforme al tenor del art. I-13 del mismo se adscribe dentro de las denominadas competencias compartidas entre la Unión y los Estados miembros.

Junto a esta propuesta, el Grupo X propuso generalizar, aunque con reticencias en su seno, el procedimiento de votación y de toma de decisiones por mayoría cualificada y por codecisión, frente al régimen de unanimidad prevista para ciertos aspectos referidos al Derecho de familia conforme al Tratado de Niza. Esta reforma abre potenciales expectativas de desarrollo normativo Comunitario, y cabe reclamar cautela y tacto en la tarea legislativa de la Unión, a fin de mantener el necesario equilibrio entre el respeto a las respectivas culturas jurídicas internas y el logro sectorial del objetivo normativo armonizador por parte de las instituciones europeas.





## **CÓMO EMPEZAR A SER CIUDADANOS EUROPEOS**

**MITXEL UNZUETA**

Ex-Director de la Real Sociedad Bascongada de Amigos del País.  
Abogado.

Inicio esta intervención con un doble agradecimiento. En primer lugar, al Consejo Vasco del Movimiento Europeo, por su preocupación en favor de la integración europea. Sus muchos años de historia, tienen hoy su continuación con actos como el que estamos celebrando. Como ciudadanos de esa Unión Europea, aún un poco difusa, tenemos que tomar conciencia del significado y valor objetivo de estos esfuerzos y, por ello, agradecerlos.

El segundo agradecimiento lo es a título personal, por haberme concedido el honor de subir a esta tribuna.

Dicho esto, diré en dos palabras, cuál es la preocupación en torno a la cual giran mis reflexiones.

Empiezo por decir que, desde la posición de vasco en que me encuentro, la ciudadanía europea puede suponer un cambio histórico, de una magnitud que es difícil de imaginar hoy.

Dicho esto, lo que quiero destacar es que, ni la acción política, ni las estructuras jurídicas, van a ser, en sí mismas, suficientes para articular esta ciudadanía y convertirla en una experiencia viva y sentida. El proceso es mucho más complejo que lo político y tiene mucho que ver con lo cultural.

Siempre me he declarado europeísta convencido y, precisamente por ello, siento la preocupación por el hecho de que el proceso de integración presenta algunas carencias, verdaderamente importantes. Tan importantes que, desde la perspectiva de esas preocupaciones, surge el temor de que, a corto plazo, el proyecto de Unión Europea, quede lastrado por inercias culturales y sociales, que apenas han sido contempladas y tomadas en consideración. Hoy por hoy, lo político protagoniza el proceso.

Para la mayoría de la gente que vivimos en el territorio europeo, la propia idea de Europa es bastante contradictoria.

La idea de una Europa Unida, no es un tema que esté habitualmente en nuestras conversaciones. En la prensa aparecen informaciones, pero nos presentan el proceso como algo lejano, que está “allí”, lejos.

Cada vez hay más gente que viaja por Europa, que aprende otra lengua y hemos asumido el euro, descubriendo sus comodidades, pero no pasamos de ahí. Europa, en nuestras vidas, sigue siendo una anécdota y una realidad geográfica que, en nuestras mentes, aparece como una realidad fragmentada. Con frecuencia, enemistada.

Desde este conjunto de circunstancias, se puede pensar que existen dos realidades europeas: la de los políticos que están directamente involucrados en las tareas de realizar el diseño constituyente de Europa y la Europa del resto de los ciudadanos, enmarcados en las diversas nacionalidades europeas.

La primera realidad la integran unos pocos miles de personas, mientras que la otra realidad está formada, actualmente, por más de 375 millones de seres humanos. Dentro de poco, habrá otros 75 millones más, sin contar Turquía.

Así, tenemos que la descripción numérica de la situación nos lleva a considerar la existencia de unos pocos miles de ciudadanos, conscientes de su europeidad, y unos 400 millones, que prácticamente, ignoran de qué se trata.

Europa se va construyendo a trompicones y a impulsos de los arrepentimientos producidos por los inmensos y sangrientos errores del pasado. Esta manera de generarse el

proceso de unión es, de por sí, una dificultad, porque esa conciencia de superar las lacras del pasado, se percibe de muy diversas formas. Cada colectivo humano tiene su propia manera de ver las cosas.

Europa puede, una vez más, sentirse orgullosa de haber puesto en marcha un proyecto político -el de la Unión Europea- que no ha tenido, ni tiene parangón con las muchas aventuras políticas de la humanidad.

La Unión Europea no nace de un acto de fuerza, ni de una imposición. Nace de una convicción compartida por una clase dirigente, que ha asumido esa responsabilidad y que ahora tiene la imperiosa necesidad de llevar esa convicción a un colectivo humano de la dimensión en cifras, que acabo de expresar.

¿Cómo convencer a unos cuatrocientos millones de personas de culturas y nacionalidades distintas?.

Conseguirlo es la clave del futuro.

El éxito de la Unión Europea sólo quedará asegurado cuando el sentimiento de pertenencia, sea una realidad.

¿Cómo se puede desarrollar este sentimiento cuando, además de las distancias culturales, incluso religiosas, hay tan grandes distancias entre países ricos y países pobres?.

Si Europa es sólo un mercado común, no surgirán los sentimientos de ciudadanía. Parece que en esto, estamos todos de acuerdo, pero es mucho más difícil saber de qué forma tiene que estructurarse Europa, cómo legitimar democráticamente sus instituciones, para que los derechos que la Europa Unida, facilite a sus ciudadanos, haga que éstos adquieran el sentimiento de la identidad europea.

Europa tiene que ofrecer algo más de lo que, en materia de derechos, dan ahora las constituciones de los diversos Estados.

En Septiembre del año pasado, el Defensor del Pueblo Europeo, P. Nikoforos Diamanduros, se refería al hecho de que *“los ciudadanos sienten, con demasiada frecuencia, que son dejados de lado en el proceso de integración europea”*.

No podemos olvidar que hay quienes piensan que un sentimiento de identidad europea no tiene porqué ser necesariamente favorable a la integración. En estos momentos, el

propio Partido Socialista francés, está cuestionando su apoyo al proyecto de Constitución europea. Se comprenderá entonces, la enorme dificultad de impulsar el sentimiento de ciudadanía europea.

Y, sin embargo, hay que hacerlo.

Llegados a este punto de la reflexión, la cuestión que se nos presenta, en toda su magnitud, no es otra que la de averiguar si todo el bagaje cultural que tenemos acerca de lo que es la ciudadanía, que hemos almacenado durante generaciones, nos sirve para algo, a la hora de diseñar el concepto de ciudadano europeo.

¿Este concepto de ciudadanía es un camino o una barrera?

Probablemente, tiene un poco de las dos cosas y, desde luego, a corto plazo, más de barrera que de ayuda.

Por lo que hemos visto, excluida la hipótesis de la ciudadanía universal, por imperativo de los hechos, el ciudadano es un personaje que, más que real, es un producto de las ideas. Quiere ser una especie de arquetipo, al que le hemos atribuido unas características, a través de las cuáles queremos hacerle igual a otros ciudadanos, que suponemos también iguales.

Hasta ahora, hemos entendido por ciudadanía “*la condición jurídica de una persona con relación a un Estado, que le faculta para intervenir en la elaboración de la voluntad general de ese Estado*”. La ciudadanía es para nosotros, un derecho que se adquiere, en tanto se cumpla con ciertos requisitos que fija el ordenamiento jurídico nacional.

La idea expuesta de lo que es el ciudadano, es parte de nuestro sistema político, a través del cual se coordinan e integran las expectativas de los individuos, que viven en ese sistema. Éste, condiciona estos comportamientos y genera hábitos de obediencia y lealtad.

Así, sistema político y sistema social, tienen una gran relación.

Se ha escrito que aceptamos como ciudadano a “*aquél en quien confiamos y por quien estamos dispuestos a aceptar la derrota en una votación*”. Aquellos en quienes no confiamos, son extranjeros.

Fácilmente comprendemos que la idea de ciudadanía está, hoy por hoy, absolutamente vinculada a la idea de Estado-Nación.

En los sistemas políticos que han configurado nuestra forma de entender las relaciones políticas, los Estados nacionales, a la vez que protagonizaban los desgarros que han destrozado a Europa, al mismo tiempo han sido las matrices en las que han fraguado las culturas nacionales.

¿Cómo superamos las limitaciones del sistema de lealtad de los Estados-nacionales?. No va a ser nada fácil. Las inercias son enormes.

Según nuestras creencias, los ciudadanos nacionales se presupone que son iguales, hablan la misma lengua; están sujetos a las mismas normas, es decir, a una Ley; creen pertenecer a una comunidad de ciudadanos, que creen participar en una historia común. Sus hábitos sociales, en lo esencial, son análogos y sus valores, cuando no las propias creencias religiosas, son también equivalentes. Todos ellos habitan un mismo territorio, que hasta ahora, en Europa, estaba cerrado por una frontera. Ese espacio ha venido siendo el de un Estado nacional, que ha venido exigiendo a sus ciudadanos, que sean patriotas, a la vez que ellos se han sentido unidos por el sentimiento de pertenencia a aquella colectividad, que era la Nación.

Ese conjunto de ciudadanos éramos “nosotros”. Los que estaban fuera del sistema, eran “los otros”.

Salvo rara excepción, las relaciones con “los otros” han sido o malas, o distantes.

Europa hoy, es un conglomerado de Estados-nacionales que, para complicar más las cosas, en bastantes ocasiones, encierran en su seno las tensiones de las plurinacionalidades no ensambladas, o mal ensambladas.

¿Cómo hacemos para conseguir que “los otros”, empiecen a ser parte de ese colectivo que somos “nosotros”? ¿Qué “ellos” y “nosotros” somos lo mismo?.

Desde luego, tenemos que empezar aceptando que las concepciones tradicionales que adornan el actual concepto de ciudadano, en gran parte, no sirven.

Al ciudadano europeo le van a configurar una serie de circunstancias y, muchas de las cuales son, precisamente, lo contrario a las que nos han definido como ciudadanos nacionales.

Es verdad, o al menos así lo espero, que los europeos vamos a tener en común el culto a los Derechos Humanos y a las formas democráticas de gobierno.

Pero también es verdad, que no vamos a tener una lengua común, aunque se generalice el plurilingüismo y el inglés adquiera un papel predominante.

No menos verdad es que no vamos a estar sometidos a códigos comunes. La Unión Europea será una fuerte normativa, pero seguirán existiendo los códigos de cada país. Los sistemas sociales, las estructuras familiares, así como otros muchos aspectos de la vida, estarán impregnados por la emanación de estilos y formas que ha acumulado cada pueblo de Europa.

El ciudadano europeo, nunca será un ciudadano uniformado y unificado. Siempre será distinto; completamente plural, o mejor, plurinacional.

Consecuentemente, las legitimidades y las lealtades se tendrán que organizar de otra forma: en distintos niveles. No podrán ser exclusivas.

No será posible crear una Nación europea, al menos mientras demos a este concepto el valor que tiene en el presente.

La globalización y la emigración, no facilitarán el proceso.

Es verdad que existe un patrimonio europeo; un capital político, económico, cultural e incluso espiritual.

J. Delors ha hablado de *“encontrar una forma de vida en común y dejar más espacio a la espiritualidad”*.

Pero esta forma de vida en común va asociada, no sólo a un determinado concepto y praxis de los derechos y libertades, sino también a formas diversas de un bienestar real, que no va a ser igual para todos.

¿Cómo se ensambla todo esto?.

¿Sabemos con certeza cuáles son esos elementos que tenemos en común?.

Las clases cultas, pueden tener una cierta idea de esta unidad esencial de Europa, aunque ahora, por ejemplo, disputemos acerca de si el cristianismo debe o no ser considerado como uno de esos elementos comunes.

Pero lo que llamamos las clases populares, no la tienen. La historia que se les ha enseñado, termina en la próxima frontera. Se ignora el resto. Nadie nos ha enseñado a ver Europa, como un conjunto, aunque fuera un conjunto de enemigos.

El turismo puede haber tenido la virtud de romper aquellos estereotipos de la educación recibida, pero sus efectos están muy lejos de ser suficientes, para dotar de sentimientos básicos de unidad, a la futura ciudadanía europea.

Lo que estoy diciendo parece estar orientado a la negación de la ciudadanía europea, haciéndola imposible.

Nada más alejado de mi propósito.

Lo que quiero destacar es que la tarea tiene una complejidad, verdaderamente enorme. Una generación de europeos, no será suficiente para aglutinar los sentimientos de ciudadanía común.

Para construir el concepto de ciudadano europeo, tendremos que trabajar a contracorriente de muchos de los valores que hasta ahora han constituido los puntos de referencia en torno a los cuales nos movemos.

Convencido de que estas circunstancias nos obligan a ser modestos, me aferro a dos ideas elementales, que las estimo como un buen punto de partida, precisamente, por su discreto realismo.

La primera viene del Presidente Checo, Václav Havel. Para él, *“la consciencia europea nace de una realidad no definible en términos más precisos”*.

La segunda, procede del antiguo Canciller de Alemania, Helmut Schmitd. A su juicio, el *“déficit político cultural de la Unión Europea, no es cosa de funcionarios, sino de escritores, cineastas y directores de teatro”*. Y añade: *“no pienso tanto en las élites como en la mayoría de los ciudadanos corrientes que disfrutan asistiendo a un gran espectáculo, al cine, a un festival, a un partido de fútbol o a una exposición universal”*.

Tomemos nota de estas dos observaciones. Me parecen muy importantes.

Aceptemos, que ahora no podemos definir muy bien por qué somos europeos. No gastemos todo el tiempo en buscar las grandes explicaciones teóricas de lo que sea Europa.

Empecemos a ensayar acciones, que nos ayuden a hacer algo más asequible, la idea de Europa.

La primera línea de trabajo que sugiero, es la acción educativa. La educación nos tiene que sacar de las concepciones actuales y de las visiones de las historias oficiales, empeñadas en hacernos diferentes.

No serán los negocios, ni la moneda única, quienes nos hagan comprender que un ciudadano húngaro no es igual que un ciudadano portugués, pero que, sin embargo los dos, son igualmente, ciudadanos europeos. Esta tarea corresponde a la educación y la cultura. Históricamente fueron las élites quienes configuraron nuestros actuales esquemas, pero ahora es difícil imaginar unas élites capaces de movilizar los sentimientos de cuatrocientos millones de ciudadanos. Por ello tiene que entrar en juego, la educación de todos.

Es urgente que en escuelas y colegios desaparezcan las historias nacionales patrióticas, soportes del “ellos” y “nosotros”, para empezar a contar las cosas, describiendo con sencillez y humildad, los errores cometidos por enfrentamientos sin cuento. Las batallas no servirán para ensalzar a los vencedores y humillar a los vencidos, sino para valorar su tragedia y las miserias humanas que nos llevaron a ellas.

Los éxitos deben ser de todos y los errores, también.

No estoy abogando por volver a crear otra más, de las historias oficiales. La propuesta se orienta a romper los condicionamientos que distorsionan ahora la comprensión de “los otros”. La futura historia de los ciudadanos europeos tiene que estar basada en un compendio de información veraz y de una educación libre y equilibrada, para saber interpretarlos.

En vísperas de entrar en vigor el Acta Única Europea, apareció en varios países, un libro titulado “Historia de los Europeos”. Una iniciativa de Frederic Delouche. Al comienzo de los agradecimientos, podemos leer:



*“Durante cinco años he tenido el placer y el privilegio de tomar parte en el proyecto de llevar a buen puerto una idea sencilla, el nacimiento en un solo volumen de una “Historia de los europeos”, dirigida al lector no especialista, pensada desde una perspectiva... europea, superando los puntos de vista nacionales, y con objeto de ser publicada simultáneamente en el mayor número posible de lenguas europeas”.*

Este propósito, de hace más de diez años, debe convertirse en una realidad palpable en toda Europa.

El mutuo conocimiento que proporciona la educación, será el agente más activo en la promoción de la ciudadanía europea.

La educación en el plurilingüismo será una ayuda y un estímulo. Será la mejor forma de entender la plurinacionalidad de Europa.

En segundo lugar, hay que trabajar en la búsqueda de nuevos conceptos y sistemas de ingeniería constitucional, que sean comprensibles. Aquí también, lo que tenemos, sirve de poco.

Ahora hay una serie de debates que inciden sobre el futuro destino europeo, que por ahora y por lo que sé, no parecen tener respuestas sólidas.

En Europa, estamos acostumbrados a que todo se nos dé definido y encuadrado en categorías conocidas.

Nos han enseñado a desarrollar nuestras ideas sobre el esquema de los Estados nacionales, estimados como un basamento conceptual inamovible.

Nosotros nos hemos movido entre el federalismo de EE.UU., como modelo de los Estados Federales y el jacobinismo francés, como modelo para los sistemas unitarios.

Pero Europa no puede ser un Estado nacional.

Tampoco parece que vayamos a ser un sistema federal al uso.

¿Qué es entonces?

Esto supone, para la inmensa mayoría de los ciudadanos europeos, un vacío.

Un vacío al que no es ajena la forma en que se ha desarrollado el proceso de creación de la Unión Europea.

El proceso de integración europea se ha caracterizado por la falta de transparencia y los debates más significativos, apenas han sido conocidos. Ahora mismo, ante el Proyecto de Constitución Europea, ni el propio Parlamento de Strasburgo ha tenido un papel significativo.

Esta realidad nos obliga a reconocer que para millones de ciudadanos europeos, existe una carencia total de un esquema racional y comprensible, al cual acudir para explicar su sentido de pertenencia y desarrollar su sentimiento de ciudadanía europea.

En el siglo XVIII, Edmund Burke escribió que *“ningún europeo puede encontrarse totalmente exiliado en ninguna parte de Europa”*.

La frase transmite entusiasmo, pero no representa la realidad. La idea puede ser válida para la Europa culta, pero no para el resto. ¿Qué idea de Europa tienen los polacos o rumanos a los que escuchamos en las calles, interpretar sus músicas natales?

Probablemente ninguna y lo que es peor, ni ellos ni nosotros, hemos tenido oportunidad de pensarlo.

Los debates de la clase política, son, en general, esotéricos para la ciudadanía.

Consecuentemente, hay que idear formas de debate, a niveles más asequibles.

Hay que llenar el vacío conceptual que existe sobre qué es Europa, cuál es su estructura. Definirla de una manera sencilla; algo que nos permita decirnos a nosotros mismos, qué somos los europeos.

Entiendo que este debate tiene que empezar por desarrollar una idea que, en cierto modo, ha sido un tabú. Me estoy refiriendo a la idea de pluralidad nacional, la plurinacionalidad. Cada sistema nacional ha sido un sistema cerrado y esto tiene que romperse.

No es fácil pasar de los esquemas culturales y políticos basados en la idea de las unidades nacionales, indivisibles, homogéneas, centralizadas y virtualmente sagradas, detentadoras de la espada de la soberanía, a la idea de uniones estructuradas en convenciones, sobre el respeto a las pluralidades nacionales, con una soberanía compartida.

La evolución de la cultura política, no va a ser fácil.

Para apoyar esta preocupación, nos bastará recordar que ni siquiera la apelación al federalismo, nos va a ser de gran utilidad.

No podemos olvidar que la mayoría de los planteamientos federales que conocemos, no son más que fórmulas de reestructuración y reparto del poder, actuando sobre estructuras humanas que son verdaderas naciones. Para muchos federalismos, incluidos los EE.UU., la Federación se apoya en la existencia de una única nación.

Sus enseñanzas sirven de poco, en la medida en que el nuevo federalismo europeo tendrá que basarse en la plurinacionalidad.

Tendremos que movernos en esquemas y conceptos que prácticamente nos son desconocidos.

¿Cómo hacer llegar todo esto a la nueva ciudadanía?.

Y esto me lleva a un tercer objetivo. Desde ahora, hay que volcarse en la cultura de la plurinacionalidad. Se nos tiene que enseñar a ver las cosas, desde otra perspectiva.

Como he constatado con la cita de Schmitz, los procesos culturales a impulsar no dependerán exclusivamente de la acción de los Gobiernos, ni de intelectuales de altura.

Junto a sus esfuerzos, hay que crear mecanismos que permitan canalizar e impulsar todas las inquietudes que vayan surgiendo, entre quienes se sienten o quieren sentirse ciudadanos europeos.

Las instituciones existentes, tendrán que adaptar sus formas de actuación y surgirán otras, fruto de nuevos impulsos. Unas y otras, deberán aglutinar las formas de expresión de la europeidad de la ciudadanía. Tienen que articularse auténticas redes de intercambios culturales. La cultura se tiene que mover por estos caminos. Surgirán fenómenos y planteamientos que no sospechamos. Habrá que ayudarles en su desarrollo.

Ésta es la verdadera riqueza de Europa.

En los albores de nuestra historia, los griegos imaginaron al ciudadano de las Ciudades-Estado. Los romanos imaginaron otra forma de ciudadanía. Los Estados-nacionales, hicieron lo propio.

Nada impide pensar que, ahora, esta vieja y joven Europa, no vaya a ser capaz de imaginar una forma nueva de ciudadanía, que desde ahora tendremos que aprender a sentirla.

## **LOS DERECHOS FUNDAMENTALES: EL ADN AXIOLÓGICO DE LA CIUDADANÍA EUROPEA EN LA PROPUESTA DE LA CONVENCION**

**JOXERRAMON BENGOETXEA**

(TJCE/UPV-EHU)

### **I. Introducción**

En un debate político europeo dominado por cuestiones tan dispares como el peso relativo de los Estados y sus poblaciones a la hora de adoptar mayorías en el Consejo, la presidencia del Consejo Europeo, la composición de la Comisión, la referencia a Dios y al cristianismo en el preámbulo, o la denominación como “ministro” del encargado de la política exterior, resulta sorprendente que exista un consenso generalizado sobre las cuestiones relacionadas con los derechos humanos y la ciudadanía e incluso sobre el estatus jurídico de la Carta de derechos fundamentales, una de las cuestiones - junto con el reparto de las competencias, la personalidad jurídica de la Unión Europea, la simplificación de los instrumentos o la reforma de las instituciones y sus procesos de decisión de cara a la ampliación - expresamente encomendadas a la Convención por el Consejo Europeo en su cumbre de Laeken en Diciembre de 2001.

Cuando el Consejo Vasco del Movimiento Europeo me ofreció la posibilidad de realizar una intervención sobre esta cuestión, me sentí aliviado por no tener que tocar temas espinosos donde se reflejan las actitudes más nacionalistas de algunos Estados miembros, incluido el Estado cuya nacionalidad detento. Sin embargo la trascendencia del tema era tan grande que mi alivio fue breve: sin duda estamos ante lo más difícil y lo más sagra-

do del discurso político: el estatus de la persona en la Unión Europea y su proyección política. Lo que la UE está dispuesta a asegurar a todas las personas y lo que está en medida de exigir de sus ciudadanos ante la comunidad internacional. Como lo ha expresado recientemente el comisario Vitorino<sup>1</sup>, “*la innovación más importante en el proyecto de Constitución es la inserción de la Carta de los Derechos Fundamentales en el Tratado de la Unión Europea con un valor jurídicamente vinculante*”. En efecto, el constitucionalismo no es sólo la discusión sobre los medios e instrumentos, división de poderes y equilibrios de la gobernanza, es sobre todo la discusión de los fines de la gobernanza y sobre los valores de una comunidad.

En un contexto de globalización, de multiculturalismo y de coexistencia de distintos modelos de sociedad y de relaciones entre la colectividad y la persona, resulta importante constatar el reconocimiento de aquello que compartimos como seres humanos a escala planetaria en materia de derechos humanos - la Declaración Universal, los pactos de derechos civiles y políticos y de derechos sociales y económicos de 1966, las distintas declaraciones y resoluciones de Asamblea General de las UN - y resulta no menos importante de cara a nuestra propia identidad el reconocimiento de una concepción europea y quizá eurocéntrica de los derechos fundamentales - el Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950 y sus distintos protocolos, especialmente el sexto, que prevé la abolición de la pena de muerte, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión - y de todo lo que deseamos construir juntos en tanto que ciudadanos de una misma entidad política, la Unión Europea basada en un modelo de economía social de mercado y democracia participativa. Ello no implica armonizar culturas jurídicas ni imponer modelos concretos de sociedad sino resaltar los valores comunes y los criterios mínimos que estamos en condiciones de exigir en nuestra proyección internacional y en nuestro propio foro y conforme a los cuales estamos dispuestos a ser evaluados y juzgados. Ahí reside el contrato social europeo.

En este sentido, el derecho resulta ser bastante más que un mero instrumento eficaz para alcanzar ciertos fines políticos; en un *Rechtsstaat* o un sistema basado en el *rule of law* como pretende serlo la UE, el ordenamiento jurídico fundamentado en los derechos fundamentales adquiere un valor positivo en sí mismo, desde una perspectiva ético-política e ideológica ciertamente, en tanto que plasmación de una serie de valores que nuestra comunidad retiene como esenciales. Conforme se va expandiendo el territorio mental

---

<sup>1</sup> Antonio Vitorino, “The future European Constitution: what would Montesquieu think?” en la Conferencia de Barcelona de Octubre 2003 « Maps and concept of Foreign Europe of countries and regions »

de las personas y su amplitud de miras y de intereses, de la mano de su creciente conocimiento de la diversidad y de la diferencia de la Humanidad, también crecen sus expectativas de que el derecho de los estados y de la comunidad internacional será elaborado y aplicado de una forma respetuosa con dichos valores comunes. ¿Será la UE un actor clave a la hora de actuar internacionalmente conforme a dichas aspiraciones defendiendo y difundiendo su propia concepción de la dignidad de las personas?. ¿Estará en condiciones de asumir todo lo que proclama?.

Pero el reconocimiento simbólico o incluso jurídico de los derechos fundamentales resulta inocuo y hueco si no se dan las circunstancias materiales, socio-económicas e incluso culturales para hacer realidad dichos derechos. No basta con proclamar el derecho universal a la educación si no se facilita el acceso a los centros educativos de calidad que posibiliten formar a ciudadanos activos y capaces. Como lo expresara Galtung<sup>2</sup>, los derechos humanos como institución están vinculados a un estado centralizado y fuerte con recursos considerables a su disposición ya que muchos derechos cuya implementación resulta costosa se reconocerían en vano sin dichos recursos. Pero este mismo proceso fortalece a su vez al proveedor de derechos, al estado. Por ello, en esta intervención pretendo situar en un contexto más amplio –el caracterizado por la reflexión estratégica llevada a cabo en la cumbre de Lisboa y en el Libro Blanco sobre la Gobernanza– las aportaciones de la Convención sobre el Futuro de Europa en materia de ciudadanía y derechos fundamentales y ello con la doble finalidad de aportar claves para su análisis y realizar una valoración crítica. Los derechos humanos son un pequeño fragmento de un discurso jurídico mucho más amplio y éste es a su vez un fragmento de un discurso normativo, político y cultural mucho más amplio<sup>3</sup>.

## II. El impacto de la globalización sobre las personas

El fenómeno de la globalización, que no es tan reciente como se suele afirmar, tiene un impacto innegable sobre la calidad de vida de las personas. Mencionaremos los aspectos relacionados con la seguridad, la economía y el comercio, el medio ambiente y la cultura.

Aspectos como el terrorismo internacional y el crimen organizado y su consiguiente amenaza a la libertad personal pero también la respuesta que estos fenómenos provocan

---

2 Johan Galtung, *Human Rights in another key*, Cambridge 1994, p.11.

3 J. Weiler, *The Constitution of Europe*, Cambridge 1999.

en los Estados amenazados, tienen un impacto directo sobre las libertades individuales. El gran reto es lograr un nivel máximo de seguridad ciudadana con una merma mínima de las libertades de la persona. Curiosamente otras garantías internacionales importantes como serían la posibilidad de perseguir y sancionar internacionalmente los crímenes contra la humanidad son mermadas o torpedeadas por quienes dicen defender la seguridad internacional. Ello se detecta en la actitud del gobierno de los EEUU hacia la Corte Penal Internacional o la reciente reacción de este gobierno hacia las propuestas de cooperación estructurada europea en materia de defensa. Estas actitudes, reflejadas en su documento sobre Estrategia de Seguridad, indican un giro en la concepción de la propia hegemonía militar y geopolítica estadounidense: si anteriormente se apoyaba la unidad europea, recientemente se favorece una Europa fracturada sobre la que se puedan diseñar las coaliciones de los voluntariosos (*coalitions of the willing*) como en las operaciones militares contra el terrorismo de Al Qaeda y el “eje del mal”.

Algunos estrategas neoconservadores estadounidenses han desarrollado una suspicacia sistemática hacia las estructuras e instituciones de la comunidad internacional y hacia el propio derecho internacional, en serio riesgo de devaluación tras la crisis de Irak. Desde Kyoto hasta Bagdad, pasando por La Haya, se ven ejemplos de la resistencia a someterse a los límites impuestos por el derecho internacional. Los debates sobre el rol de las Naciones Unidas en Irak tanto en lo relativo al conflicto bélico cuanto al papel en la reconstrucción del país muestran las fronteras de la tolerancia estadounidense hacia la disidencia y de la tolerancia del resto de la Comunidad Internacional hacia las exigencias del gobierno estadounidense. Si persiste en esquivar las críticas hacia su manejo del Campo Delta en la Bahía de Guantánamo y su trato de los prisioneros, sólo conseguirá dar munición a sus críticos más feroces y peligrosos. Las garantías que el derecho internacional podía ofrecer a las personas desde una perspectiva de un mínimo control a la autoridad de los Estados, parecen negadas con estas actitudes.

Otro aspecto del entorno planetario es la vulnerabilidad de la economía a las condiciones externas: las especulaciones monetarias, los flujos de inversión, las des-localizaciones, la regulación del comercio internacional, etc. La emergencia de un nuevo grupo internacional de presión compuesto por los países en vías de desarrollo y liderado por India y Brasil, como se ha manifestado en la malograda reunión de Cancún de la OMC ha puesto de relieve un dato relevante y contradictorio: si las grandes potencias comerciales insisten en la liberalización de los intercambios comerciales deberán comenzar por la supresión de sus subsidios agrícolas, lo cual provoca enormes reajustes y dificultades políticas. En la UE, las ayudas agrícolas suponen la mitad de los gastos y el gasto en subsidios a la agricultura es siete veces mayor que el gasto total en ayuda al desarrollo. Por



otra parte el proteccionismo comercial arancelario no contribuye en nada a la reducción de la pobreza, también globalizada.

Los Estados Miembros de la UE han perdido la posibilidad de decidir sobre los parámetros de economía política pero éstos no han sido transferidos a un poder macroeconómico europeo con capacidad de adoptar decisiones. El Sistema Monetario Europeo, la Unión Económica y Monetaria carecen de un verdadero gobierno económico. El único objetivo económico del Banco Central Europeo parece ser el control de la inflación, aspecto que es incapaz de controlar salvo indirectamente mediante la fijación de tipos de interés. Las normas sobre fiscalidad de las empresas, sobre ayudas públicas, o sobre los contratos de trabajo condicionan las decisiones de implantación de grandes empresas y multinacionales sobre el territorio de un Estado, que debe encontrar un equilibrio entre los incentivos a la inversión y la imposición de los beneficios para evitar des-localizaciones hacia zonas con mejor trato fiscal o incluso con menor rigidez del mercado laboral. Dentro o fuera de la legalidad, los capitales se mueven con suma facilidad y condicionan el nivel de la inversión.

La gestión de los servicios sociales (asistencia sanitaria y socio-sanitaria, educación básica, seguridad social no contributiva) ofrecidos por el “Estado de Bienestar” es lo único que resta realmente a los poderes públicos. Los ideólogos neoconservadores aprovechan la ocasión para sugerir el desmantelamiento de las estructuras asistenciales en aras del mercado. En el plano social, la pretensión de todo Estado soberano de contar con un tejido social cohesionado e integrado choca con las desigualdades sociales a la hora de acceder a los recursos y servicios, con los problemas que originan los flujos migratorios incontrolados, con el envejecimiento de la población, con la exclusión social.

Incluso aquí se trata más bien de la financiación y regulación de una parte de los servicios sociales ya que el gran reto es cómo asegurar su financiación manteniendo el equilibrio de las finanzas públicas y manteniendo, a ser posible, la presión fiscal existente para no dañar la capacidad de consumo de los ciudadanos y con ella la demanda privada, que potencia la actividad económica. En este panorama cabría pensar que al menos el Estado retendría la capacidad de asistir a los más desfavorecidos, pero incluso el Estado asistencial, como modelo de Estado de la segunda mitad del s.XX está sufriendo una transformación. Este paso del Estado asistencial (*Welfare*) hacia un Estado del trabajo (*Workfare*) no implica tanto una pérdida de funciones por parte del Estado cuanto un cambio de modelo del Estado protector hacia la co-responsabilización de las personas en su bienestar.

Cierto es que bajo la retórica de devolver el poder a las personas, puede esconderse el riesgo de la precariedad, pero también puede mejorarse la calidad de las condiciones de vida y de trabajo, al rescatar a las personas de la cultura de la dependencia, que puede tener un notable impacto económico<sup>4</sup>. Son rasgos de este proceso los problemas de sostenibilidad de los sistemas de pensiones y el impulso de los sistemas de previsión, las reformas del mercado laboral y de la organización del trabajo para incentivar la actividad laboral, o el fomento de la formación y el aprendizaje permanente como instrumentos de inclusión social, entre otros. La inversión en las personas que puedan pasar de la dependencia a la actividad resulta económica y socialmente exitosa. Sin embargo estos procesos fracasarán si no se implican los agentes socio-económicos y todas las administraciones afectadas, en una cultura participativa y cooperativa. Si los Estados miembros pierden la capacidad de garantizar los servicios del bienestar, la cuestión es qué servicios se recortan y cuáles se consideran esenciales y cómo se han de garantizar: cuál ha de ser el papel de cada una de las administraciones públicas, desde la local hasta la europea.

Uno de los procesos más destacables de los últimos años en el panorama global es la pérdida de soberanía formal y real del Estado-nación. En el contexto europeo este proceso se ha visto acompañado por la voluntaria cesión de soberanía a proyectos supranacionales. El *movimiento europeo* nació con la idea de superar los nacionalismos que, en sus versiones más radicales y totalitarias llevaron a la aniquilación de millones de seres humanos. Para construir Europa y evitar la guerra era necesario renunciar a la soberanía tradicional. A partir de una cesión o puesta en común de las soberanías en aspectos como la energía y las materias primas – carbón y acero - y a través de la creación de un mercado común y único se llegaría a una unión económica y monetaria y de ahí a la unión política e incluso militar. Europa se dotaría de instituciones supranacionales donde los intereses nacionales quedarían felizmente aparcados. Se aseguraría la prosperidad de las personas y su poder de decisión político a través del Parlamento Europeo y Europa sería referente mundial. Este euro-optimismo contrasta con el euro-escepticismo de quienes se resisten a superar las categorías clásicas de soberanía plena asociadas al Estado-nación y temen que la identidad nacional quede difuminada en el concierto europeo viendo con recelo las propuestas de una Europa supranacional y federal.

Incluso en el plano cultural, se percibe la limitación del poder real de los Estados soberanos. Las industrias de los multimedia y del dominio audiovisual, de los productos

---

<sup>4</sup> Anthony Giddens, *The Third Way: The renewal of social democracy* (1998), *The Third Way and its Critics* (2000). Gauntlett, David (2002), *Media, Gender and Identity: An Introduction*, Routledge, London and New York. (Extracts available at [www.theory.org.uk](http://www.theory.org.uk)).

culturales o educativos, la propia industria de la comunicación y la información de los Estados soberanos europeos sufren de su reducido tamaño. La industria anglófona cuenta con un mercado muy importante y dominante y propugna la liberalización del mercado de bienes culturales y educativos en el seno de la OMC y de la propia UNESCO. Esta situación contribuye al predominio de los valores relacionados con dicha industria en el plano cultural y simbólico. Al estar compartimentado el mercado europeo de los *mass media* y de la industria cultural, debido sobre todo a las fronteras lingüísticas, pero también a los intereses de mercado, resulta difícil generar en Europa economías de escala que permitan competir mundialmente. Es obvio además que una concentración de los *mass media* con intereses paralelos o convergentes a los intereses de los gobernantes puede implicar amenazas a la libertad de expresión. El Parlamento Europeo ha expresado su inquietud por la situación en Italia, pero también en España, Francia y Alemania<sup>5</sup>

Se genera una curiosa situación en que las industrias culturales y mediáticas establecidas en los Estados miembros de la UE enfatizan su interés por mantener el mercado “nacional” compartimentado; situación que contrasta enormemente con el desarrollo de Internet a escala planetaria, que resulta resbaladizo e impermeable frente al control público y curiosamente no amenaza a las lenguas minorizadas. Los Estados miembros abogan por excepciones culturales a los principios de mercado único y casualmente la industria cultural y el sector de los medios de comunicación de masas se convierten en defensores de los valores nacionales y de la soberanía estatal frente a mercados más pequeños existentes dentro de su propio mercado estatal y frente a mercados más amplios supranacionales. La dimensión político-cultural de la ciudadanía europea queda así atrapada entre los intereses de los mercados estatales y el predominio anglófono en el contexto de globalización cultural. En este punto no se trata de realizar una valoración moral de la influencia de los medios sobre la vida de las personas o incluso su libertad, cuestión muy compleja<sup>6</sup>. Piénsese en los mercados de distribución cinematográfica, ahora en octubre de

---

5 La conferencia de presidentes de grupos políticos encargó a la Comisión de Libertades Públicas que elabore un informe “*sobre los riesgos de violación de las libertades fundamentales en la Unión Europea (UE), en especial en Italia, en materia de libertad de expresión y de información*”. El mandato recuerda que la Carta de Derechos Fundamentales de la UE garantiza en su artículo 11 el respeto a la libertad y el pluralismo de los medios de comunicación. El Periódico de Catalunya, viernes 24 de octubre 2003, Pág. 18

6 Anthony Giddens, en Gauntlett, op.cit., subraya la importancia de los medios a la hora de propagar estilos de vida modernos o modelos de los mismos: la variedad de modelos puede ser limitada pero suele ser más amplia de lo que la vida cotidiana ofrece. Aunque los medios ofrecen una cierta diversidad de estilos también pueden ofrecer interpretaciones estrechas y limitadas de ciertos estilos de vida - dependiendo de donde provengan los medios.

2003, recién celebrada la iniciativa europea cinedays<sup>7</sup>; ¿cuántos cines comerciales han participado en la iniciativa?. ¡En Euskadi ninguno!

Reflexiones similares pueden realizarse en lo relativo a la calidad del ambiente: del aire, del agua, biodiversidad, la agricultura biológica. Las pautas de consumo, el acceso a fuentes de energía renovables y no contaminantes, son aspectos marcados por la economía y el desarrollo de la investigación. Problemas de salud y ambientales afectan la calidad de vida de las personas: los protocolos internacionales - Kyoto, objetivos de Johannesburgo - no recaban el apoyo de todos los Estados y por mucho que Europa se fije niveles altos de protección la contaminación no conoce fronteras. Aunque el slogan *think global, act local!* indica una realidad incuestionable, la dimensión planetaria del desarrollo sostenible - reducción de la emisión de gases con efecto invernadero, reducción de utilización de componentes tóxicos, reducción de vertidos, etc. - exige compromisos internacionales: objetivos cuantificables, medición, evaluación y compromiso de actuación, pero incluso sanción.

Ante todos estos retos marcados por la globalización en temas militares y de seguridad, económicos, culturales, etc., la Unión Europea cobra conciencia de perfilarse como una polis compleja pero con una visión propia, una identidad política, un rol internacional y una forma de gobernarse que la caracterizan en la escena mundial. Cobra conciencia de la necesidad de llevar a cabo una reflexión estratégica que le permita definir y defender sus propios valores. Estos valores proclamados en orden simbólico, ese ADN ideológico, son los derechos fundamentales recogidos en la Carta y reconocidos a los ciudadanos europeos y a las demás personas que residan en la Unión. Pero la cuestión es cómo asegurar las condiciones económicas, sociales y políticas que los hagan realidad, para lo cual es necesario realizar una reflexión estratégica de conjunto. Tres episodios o fenómenos marcan esta reflexión: la cumbre del Consejo Europeo de Lisboa de marzo de 2000, el libro Blanco sobre la gobernanza de la Comisión Europea de julio de 2001 y sobre todo la Convención sobre el futuro de Europa donde participan los gobiernos y parlamentos de los Estados miembros y candidatos, la Comisión, el Parlamento Europeo y observadores. Analizo estos procesos muy brevemente en lo que afectan al tema objeto de mi intervención: los derechos fundamentales y la ciudadanía.

---

<sup>7</sup> <http://www.cineuropa.org/cinedays/>

### III. La estrategia de Lisboa

Los objetivos de la cumbre de Lisboa persiguen un crecimiento económico sostenido y una mayor cohesión social. La consecución de una economía más potente impulsará la creación de empleo y, combinada con una política social y de protección del medio ambiente, asegurará la sostenibilidad ecológica y social. La herramienta principal para acelerar el crecimiento es la Iniciativa para el Crecimiento recientemente acordada por el Consejo bajo propuesta de la Comisión. Se trata de invertir en “trenes y cerebros”, es decir en infraestructuras y Redes Transeuropeas especialmente en las comunicaciones y en la economía del conocimiento a través de la inversión en I+D+I creando puentes entre el conocimiento y el mercado, impulsando la patente europea, aumentando la inversión en educación, reduciendo el número de abandonos escolares, incidiendo en la necesidad de enfocar los estudios hacia las matemáticas y las ciencias (en línea con los objetivos concretos de los sistemas de educación y de formación y las áreas de aprendizaje permanente y de investigación. Esta iniciativa se ha de acompañar de cambios estructurales en materia de servicios, contratación pública, reformas fiscales, transportes, mercado de la energía, servicios financieros. El mercado interior europeo tiene ya 10 años pero no se puede asumir que ya esté conseguido: el entorno regulatorio sigue siendo complejo e incompleto y desincentiva la creación de empresas y la inversión en I+D+I o en recursos humanos. Del mismo modo, el euro tiene casi dos años de rodaje pero las fluctuaciones a las que ha sido sometido, el efecto inflacionista generalizado y los excesos de déficit público en algunos estados de la zona euro muestran la rigidez de los criterios de la UEM fijados en Maastricht

Los objetivos concretos en materia de empleo consisten en aumentar la población activa al 70% de la población adulta actuando especialmente sobre la tasa de actividad femenina, aumentar la tasa de trabajadores mayores de 60 años al 50%, prolongar en 5 años la edad efectiva de jubilación, reforzar medidas de incitación al trabajo o la formación para personas en desempleo reduciendo su dependencia de las ayudas sociales, aportar a los trabajadores en activo las capacidades necesarias para la economía del conocimiento mediante la formación consiguiendo así aumentar su productividad y empleabilidad. Se persigue igualmente aumentar la calidad del empleo (así aumentará también la productividad), reforzar y modernizar los sistemas de protección social para asegurar la sostenibilidad de cara al envejecimiento de la población y los sistemas de apoyo a la conciliación entre trabajo y vida familiar. La estrategia europea de empleo, o proceso de Luxemburgo tiene 5 años y los resultados son poco claros pero sí parece demostrado que en la reciente época de recesión se ha destruido menos empleo que en la anterior recesión

de los años 90 y ello puede estar relacionado con la mayor adaptabilidad de los trabajadores europeos.

La otra vertiente de la sostenibilidad, la ambiental se ha de conseguir reduciendo las presiones sobre el medio ambiente, preservando los recursos naturales<sup>8</sup>, y adoptando a todas las esferas –agua, aire, recursos naturales– estrategias de desarrollo sostenible, reduciendo la emisión de gases efecto invernadero, incrementando la calidad del aire (objetivos Kyoto), adoptando sistemas de precio e impuestos que reflejen los costes reales a la sociedad, investigando en tecnologías limpias (fuentes alternativas de energía, la economía sostenible del hidrógeno,)

La estrategia diseñada en Lisboa pretende lanzar a Europa en la senda de la sociedad del conocimiento y del pleno empleo para poder salvaguardar el modelo de bienestar. Ello habrá de redundar en la calidad de vida de las personas en su dimensión socio-económica y ambiental. La dimensión de los derechos fundamentales llamados de segunda generación, los derechos socio-económicos y los derechos de tercera generación (al menos en lo referente a los ecológicos) quedaría así atendida: no se trata sólo de asegurar su reconocimiento formal sino de conseguir que se produzcan las condiciones propicias para poder garantizarlos.

#### **IV. La gobernanza a escala internacional y a escala europea**

En una coyuntura en la que se carece de abundantes recursos productivos y de materias primas y donde el mercado internacional ofrece productos básicos, industriales o informáticos a menor precio, la clave del éxito económico reside en la capacidad de aportar valor añadido. El impulso del desarrollo económico sostenido y sostenible deberá llegar pues de manos del *know how*, la innovación y la calidad total, para lo cual la inversión en educación, formación, recursos humanos e investigación resultan esenciales. Como lo supo detectar la cumbre de Lisboa de 2000, la economía basada en el conocimiento, con todos sus retos sociales y financieros se perfila como la nueva fase del estado del bienestar. Pero la regulación de la economía del conocimiento o el impulso del aprendizaje a lo largo de toda la vida no pueden realizarse con los parámetros del Welfare State industrial, paternalista y centralista; exigen una cultura participativa, una nueva

---

<sup>8</sup> Véase la reciente comunicación de la Comisión <http://www.europa.eu.int/comm/environment/natres/index.htm>

forma de gobernanza<sup>9</sup> y cooperación y coordinación abierta en Europa y en sus Estados miembros y regiones, y una cultura cívica y participativa.

La Comisión publicó en julio de 2001 el Libro Blanco sobre la Gobernanza, uno de los documentos estratégicos más importantes desde el Libro Blanco del Mercado Interior. Uno de los objetivos principales es la defensa del “método comunitario”<sup>10</sup> de carácter supranacional en un contexto de ampliación, globalización, transformación de la soberanía y complejidad administrativa en el que los Estados miembros sienten la tentación intergubernamentalista de recuperar poder decisorio, ámbitos competenciales y esferas de poder.

Los principios de la buena gobernanza son subyacentes a la democracia y el estado de derecho e informan la actuación de todas las esferas de gobierno desde la internacional o intergubernamental, pasando por la supranacional y las cooperaciones reforzadas, la estatal, la regional y la local. Una de las cuestiones principales será la de decidir qué responsabilidad y en qué ámbitos asume cada esfera, cuestión que será clarificada por la Constitución para Europa sobre la base de un reparto más claro de las competencias y de los principios transversales de subsidiaridad - proximidad y eficacia - y proporcionalidad.

Para hacer realidad el objetivo de la ciudadanía activa y la democracia participativa, la buena gobernanza se fija en la participación e inclusividad y en la mejora de los procesos de consulta de la sociedad civil y de los expertos y con los distintos órganos donde están representados los ciudadanos - consejo económico y social, comité de las regiones, administraciones regionales y locales - que lleven a un proceso de adopción de políticas

---

9 Entendida como las reglas, procesos y comportamientos que afectan el modo en que se ejercen los poderes a nivel europeo - adopción de políticas y de normas - especialmente en lo que atañe a los principios de (1) apertura - transparencia, accesibilidad y comunicación con el público - (2), participación en inclusividad desde la concepción de las políticas hasta su implementación, (3) responsabilidad de las administraciones tras una clara delimitación de sus funciones, (4) eficacia de las políticas a través de una clarificación de los objetivos, intercambio de buenas prácticas y evaluación de su impacto, y (5) coherencia de todas las políticas teniendo en cuenta su impacto territorial. Véase la dirección [www.europa.eu.int/comm/governance/index\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm)

10 Caracterizado por el (1) monopolio de iniciativa normativa y política encomendado a la Comisión, (2) la adopción de actos legislativos y presupuestarios por el Consejo (idealmente por Mayoría Cualificada) y el Parlamento Europeo (idealmente generalizando el procedimiento de co-decisión), (3) la implementación y ejecución por las administraciones públicas de los Estados Miembros y por los particulares y supervisión de la implementación doméstica por parte de la Comisión (parcialmente a través de las agencias reguladoras y el método de cooperación administrativa), y (4) el control de la legalidad por parte de los tribunales internos y del Tribunal de Justicia.

más abierto, responsable y transparente. Además de la consulta, incorpora las iniciativas normativas que surjan del diálogo civil y del diálogo social como la co-regulación, la auto-regulación, los códigos de buena conducta. Ello contrasta con los ámbitos de adopción de decisiones cerrados o secretos como los de carácter intergubernamental - Consejo de Ministros, Consejo Europeo - donde los rasgos de democracia participativa y de consulta a la sociedad civil están ausentes. La propia Comisión deberá revisar su ethos.

No se trata sólo de proceder a una consulta vía Internet de las propias iniciativas, ni de impulsar el e-gobierno para el futuro de Europa<sup>11</sup>, ni de consultar a unas cuantas ONGs sin preguntarse por su representatividad. Se trata de hacer efectiva la ciudadanía activa y de impulsar la participación ciudadana y así posibilitar el control de las instituciones y el acceso a la justicia frente a los actos comunitarios de carácter normativo y el acceso a otros sistemas paralelos de control - ombudsman, comité de peticiones y reclamaciones, acceso a los parlamentos y órganos de la UE<sup>12</sup> - de los actos no jurídicos o *soft law* y de las actuaciones que se siguen del método abierto de coordinación y que suelen escapar del control político parlamentario y del control por parte de la sociedad civil y los interlocutores sociales<sup>13</sup>. Cuanto más complejo sea el proceso decisorio, cuanto menos claro sea el reparto de competencias, cuantas más administraciones intervengan, cuanto más poder asuman los burócratas frente a los representantes políticos más difícil será la participación ciudadana. Lo que interesa al ciudadano es un acceso sencillo y gratuito a la información y a la orientación sobre sus derechos cívicos y sociales y luego la existencia de una única ventanilla que asegure que al otro lado, todas las administraciones se coordinan perfectamente para ofrecer el servicio público. Para ello deberán compartir una cultura de la buena gobernanza: sólo así se harán realidad los derechos fundamentales y la dimensión de ciudadanía. El método clásico de gobernar desde arriba hacia abajo debe revisarse.

## V. La Convención sobre el futuro de Europa

Las distintas ponencias de esta jornada van a tratar del Tratado constitucional que ha propuesto la Convención para el futuro de Europa, de modo que obviaré una presentación

---

11 [http://europa.eu.int/information\\_society/europe/2005/all\\_about/egovernment/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/information_society/europe/2005/all_about/egovernment/index_en.htm)

12 En su informe (PE 323.600) sobre el proyecto de Constitución de la Convención y en sus recomendaciones a la CIG, el Parlamento Europeo, en el punto 24, sugiere que el Ombudsman Europeo y los ombudsmen estatales propongan un sistema más global de remedios no judiciales, en estrecha cooperación con el comité de peticiones del propio Parlamento Europeo.

13 Dictamen del Comité Económico y Social de la UE a la CIG 2003 (CESE 1171/2003, punto 3.2.2.)



detallada. En cambio sí merece la pena resaltar la metodología que ha conducido a su elaboración es decir la fórmula de la Convención, con representantes de los gobiernos y los parlamentos de los Estados miembros y de los Estados candidatos a la adhesión, del Parlamento Europeo, de la Comisión y con observadores del Comité Económico y Social, del Comité de las Regiones y del Ombudsman. La presentación de la Convención va a ser también objeto de otras intervenciones, pero me interesa en este punto mencionar que esta fórmula alternativa o preliminar a las conferencias intergubernamentales fue ya experimentada con éxito con ocasión de la preparación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión.

### **A- El método democrático y participativo de elaboración de la Carta**

Fueron los miembros del Consejo Europeo en su cumbre de Colonia en junio 1999 quienes convocaron la Convención para redactar la Carta con la mayor legitimidad democrática posible: representantes de los gobiernos, presidente de la Comisión, miembros del Parlamento Europeo y, la verdadera novedad, de los parlamentos de los Estados miembros junto con observadores del Tribunal de Justicia y del Consejo de Europa, y con audiencias de expertos del Comité Económico y Social, del Comité de las Regiones, de grupos sociales y académicos. Numerosas ONG presentaron sus observaciones que influyeron decisivamente en el resultado final. Se crearon grupos de trabajo y el conjunto de los 62 ponentes se autodenominó la Convención, evocando quizá reminiscencias filadélficas.

La transparencia de los debates, métodos de trabajo y propuestas fue notoria y el público gozaba de acceso a los lugares de reunión. Los resultados se iban colgando en la página web de la Convención. Este proceder contrasta claramente con lo que venía siendo la práctica de las CIG, rodeadas de secretismo y negociaciones entre gobiernos en defensa de sus propios intereses. El proceso democrático (la Convención) ha precedido al diplomático (la CIG).

La cumbre de Laeken tenía un precedente claro y a pesar de que la presidencia belga quiso otorgar mayor relevancia a los representantes del Comité de las Regiones, Estados miembros como España frenaron dichas propuestas para limitar su status al de observadores. La Convención para el futuro de Europa fue convocada con el objeto de aportar propuestas sobre cuestiones puntuales que habían quedado sin resolver en la cumbre de Niza un año antes. La primera reunión se celebró el 28 de febrero de 2002 y en junio de 2003 presentó su texto - una propuesta de Constitución o de Tratado constitucional - al Consejo Europeo de Tesalónica. Tras su análisis por parte de los Estados miembros y candidatos, la Conferencia Intergubernamental - CIG - ha iniciado su estudio de la propuesta en septiembre de 2003. Una de las grandes cuestiones es hasta qué punto los jefes de

estado y de gobierno de los Estados miembros de la UE se crearán legitimados para modificar los difíciles consensos alcanzados en la Convención<sup>14</sup>, algo que sin duda afectará a la credibilidad democrática de la CIG.

### **B - El resultado: la propuesta de la Convención respecto de la Carta**

Desde la perspectiva de los derechos fundamentales, la Convención había recibido la encomienda de examinar el status jurídico de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión junto con la cuestión de su posible integración en el derecho de la UE (en el derecho comunitario) además de la cuestión de la posible adhesión de la UE al Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

La respuesta a esta encomienda ha sido positiva: sí al carácter vinculante de la Carta en tanto que derecho, sí a su incorporación al tratado constitucional y sí a la adhesión de la UE al Convenio Europeo de Derechos Humanos.

## **VI. Las aportaciones en lo referente a la Carta de Derechos Fundamentales**

Más que la Carta en sí, el modelo de sociedad que busca la Unión se encuentra en los artículos 2 y 3. Según el Artículo 2 del Tratado constitucional, la Unión se fundamenta, entre otros valores - dignidad humana, democracia, igualdad, Estado de derecho - en el respeto de los derechos humanos y contribuirá a su protección en sus relaciones con el mundo - paz, seguridad, desarrollo sostenible del planeta, respeto entre los pueblos, erradicación de la pobreza, derechos de los niños. El modelo de sociedad que propugna es pluralista, tolerante, justo, solidario y no-discriminatorio. Según el artículo 3, para ello la Unión obrará en pro del desarrollo sostenible<sup>15</sup>, combatirá la marginación social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y

<sup>14</sup> Resulta descorazonadora la opinión del vice-presidente de la Convención Giuliano Amato, lettere europee, Il Sole 24 Ore: "la Convenzione era già stata una sede di mediazioni e di accordi, nella quale nessuno aveva approvato con entusiasmo tutte e ciascuna delle tante soluzioni raggiunte, ma tutti avevano approvato in nome dell'equilibrio che in esso era stato trovato. Ma è chiaro per ciò stesso che la soma delle single insoddisfazioni residue era ed è rimasta elevata" (19-10-03, p. 1) ... "Purtroppo non è questo ciò che sta accadendo con la Conferenza Intergovernativa nelle cui mani è ora il destino della Costituzione europea. Nei discorsi, l'omaggio all'Europa dei cittadini non manca mai. Ma nei lavori, nei negoziati, nelle indiscrezioni su di essi che traspasano la loro perdurante segretezza, tutto c'è fuorché quell'Europa. C'è, ancora una volta, il clima di Nizza e c'è con esso la sola Europa dei mercanti di voti e di posti" (edición del 2-11-03, p. 1).

<sup>15</sup> Caracterizado como crecimiento económico equilibrado, economía social de mercado, competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social con elevado nivel de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Es decir, la visión de la cumbre de Lisboa, pero todo sin objetivos cuantificables.

hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño; respetando la rica diversidad lingüística y cultural.

El título II trata específicamente de los derechos fundamentales y de la ciudadanía de la Unión.

El Artículo 7 recoge la Carta, anuncia la adhesión al Convenio Europeo precisando que dicha adhesión no afectará las competencias de la Unión, y eleva a la categoría de principios generales del derecho de la Unión a los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el convenio y tal y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros.

Por lo tanto queda claro, en cuanto al status jurídico, que si antes la Carta era formalmente una declaración solemne, ahora pasa a ser parte del Tratado Constitucional. Su carácter jurídicamente vinculante no obsta para que los derechos fundamentales reconocidos sean de aplicación únicamente en relación con la actuación de las instituciones de la UE, en el ámbito de sus competencias o con la actuación de las administraciones de los Estados miembros cuando actúen en ejecución o implementación de normas y políticas de la Unión. Curiosamente la diversidad y amplitud de derechos reconocidos va mucho más allá de lo que habitualmente entra en el campo de actuación de la UE y es por ello que la propia Carta recuerda que dicha extensión de los derechos reconocidos no puede en ningún caso suponer una alteración del reparto de competencias entre la UE y los Estados miembros (y sus regiones).

Respecto de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión, la Convención no ha innovado. En cierto sentido hubiera resultado extraño y muy ligero que la nueva Convención procediera a una revisión a fondo del texto consensuado por la anterior Convención. Las únicas modificaciones son de carácter estilístico y han sido introducidas teniendo en cuenta la inserción de la Carta en el Tratado constitucional. La Carta figura como la parte II del Tratado constitucional tal y como fue aprobada en su momento primero por el Consejo de Ministros en Biarritz y unos días más tarde por el Consejo Europeo de Niza. Presentamos a continuación las innovaciones producidas.

El preámbulo ha sido modificado en su antepenúltimo párrafo. Las referencias a la Comunidad se han cambiado por la Unión lo cual lleva a incorrecciones como la de afirmar que las Cartas Sociales han sido adoptadas por la Unión - imposible ya que la Unión Europea carece todavía de personalidad jurídica difícilmente ha podido adoptar ningún acto. La Convención ha añadido una frase importante a este párrafo: *“En este contexto, los Tribunales de la Unión y de los Estados miembros interpretarán la Carta atendiendo*

*debidamente a las explicaciones elaboradas bajo la responsabilidad del Presidium de la Convención que redactó la Carta.*” En cierto modo esta frase añade relevancia a la Carta, pero por otra parte, resulta extraña una referencia a los documentos preparativos y otorgar el carácter de interpretación auténtica a dichos documentos. Sin duda, la virtualidad de la glosa consiste en dejar patente la falta de efecto directo de gran parte de los derechos de la Carta o su carácter más bien programático, el precio a pagar por su fuerza jurídica.

En el articulado la única modificación destacable es la del artículo 52 sobre el ámbito y la interpretación de los derechos, se han añadido tres párrafos cuyo objeto es:

- Interpretar los derechos fundamentales resultantes de las distintas tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros en armonía con las citadas tradiciones.
- Aplicar los principios contenidos en la Carta mediante actos legislativos y ejecutivos adoptados por las instituciones y organismos de la Unión y por los Estados miembros cuando apliquen derecho de la Unión. Dichos principios sólo podrán alegarse ante los tribunales en lo que se refiere a la interpretación y control de la legalidad de dichos actos
- Se tendrá en cuenta la legislación y las prácticas nacionales según lo especificado en la Carta

El primer añadido parece más simbólico que real. Habría que identificar primero cuáles son los derechos de la Carta que proceden de tradiciones constitucionales para analizar después cómo vienen interpretados en dichas tradiciones y ello asumiendo que se interpretan del mismo modo, lo cual no es evidente; y en caso de interpretaciones divergentes o no concordantes carecemos de reglas de conflicto. La referencia a los principios es muy interesante ya que intenta perfilar su status como norma jurídica distinta de las disposiciones concretas que puedan adoptarse en su desarrollo. La cuestión es si puede invocarse directamente un principio que no haya sido aún desarrollado por actos legislativos y ejecutivos de la Unión o de los Estados miembros. Excluir dicha posibilidad supondría privar de eficacia *–effet utile–* a la Carta. El tercer párrafo resulta redundante respecto del primero y es poco elegante.

Por lo tanto, así queda el ADN axiológico de los ciudadanos europeos. Los derechos fundamentales recogidos en el Tratado constitucional, a guisa de actualización de los derechos ya reconocidos en los distintos instrumentos internacionales, en el propio Convenio Europeo que reconoce sólo los derechos de la primera generación y en las tradiciones constitucionales de los Estados miembros, garantizan la libertad de pensamiento y de acción de los europeos:

- El derecho a la vida, a la dignidad humana, prohibición de la eugenesia, de la clonación reproductiva, a la integridad de la persona, prohibición de la esclavitud y del trabajo forzoso, prohibición de la tortura y de las penas y tratos inhumanos y degradantes, derecho a la libertad y a la seguridad, derecho de asilo y protección en caso de devolución, extradición o expulsión.
- Derecho a la vida privada y familiar, a contraer matrimonio y a fundar una familia, a la protección de datos de carácter personal.
- El derecho a la propiedad.
- Los derechos a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, libertad de expresión y de información, de reunión y de asociación, libertad de las artes y de las ciencias, libertad de profesión y derecho a trabajar, libertad de empresa.
- Los derechos a la igualdad se reconocen a través del derecho a la igualdad ante la ley y la no-discriminación por motivos de sexo, color, origen étnico o social, rasgos genéticos, lengua, credo, propiedad, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual, el respeto de la diversidad cultural, religiosa y lingüística, la igualdad entre hombres y mujeres, los derechos del menor y de las personas mayores y la integración de las personas discapacitadas.
- El derecho a la educación y la educación permanente.
- El derecho a la información y consulta de los trabajadores, de las personas a un servicio gratuito de colocación, el derecho a la negociación y acción colectiva, la protección en caso de despido injustificado, el derecho a condiciones de trabajo justas y equitativas, la protección de los jóvenes en el trabajo y la prohibición del trabajo infantil, la conciliación entre la vida familiar y profesional, el derecho a la seguridad social y a la protección y ayuda social, la protección de la salud, el acceso a los servicios de interés económico general.
- La protección del medio ambiente y la protección de los consumidores.
- Los derechos fundamentales relacionados con la justicia se plasman en el derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial, los derechos de la defensa y la presunción de inocencia, los principios de legalidad de los delitos y proporcionalidad de las penas, el derecho al non bis in ídem.

Sin embargo, el ejercicio de los diversos derechos y libertades puede limitarse por ley para evitar abusos y proteger los derechos y las libertades de los demás.

En estos momentos y mientras la CIG no otorgue valor jurídico pleno a la Carta y el Tratado constitucional sea ratificado y entre en vigor, los ciudadanos podrán hacer referencia a sus derechos para oponerse a todo acto de las instituciones de la UE. Además, la Carta sigue funcionando como una especie de *benchmarking* sobre el respeto a los derechos fundamentales en los distintos Estados, los propios y los terceros. Por fin, en lo que

es ya una jurisprudencia consolidada, el Tribunal de Justicia no ha esperado a la adopción de la Carta para proceder, vía principios generales del derecho, al control de la legalidad y a la interpretación del derecho sobre la base de los derechos fundamentales tal y como se recogen en el Convenio Europeo, en las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros y ahora también, en lo referente a la interpretación, en la propia Carta.

## **VII. Las aportaciones en lo referente a la ciudadanía**

Como lo ha expresado el Comisario Vitorino, una constitución, escrita o no, es un símbolo poderoso. No un símbolo, como a algunos les gusta decir, del Estado. Es el símbolo del ciudadano, representa las reglas del juego, se define y delimita el poder, se definen y se protegen los derechos de las personas. El poder con reglas constitucionales es siempre delicado, pero sin ellas es peligroso. En este sentido todo el Tratado Constitucional está orientado a la ciudadanía.

Me limitaré a dos comentarios, ya que mi contribución se limita a las novedades aportadas respecto a la situación anterior, es decir al status jurídico de la ciudadanía desde el Tratado de la Unión Europea y las reformas del Tratado de la Comunidad Europea. En realidad el proyecto de la Convención no aporta nada nuevo en materia de ciudadanía: los avances se produjeron en Maastricht 1992<sup>16</sup>, y posteriormente se modificaron ligeramente en Ámsterdam (1997) para aclarar que la ciudadanía de la Unión es complementaria de la nacionalidad de los Estados miembros.

La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión introdujo escasas, aunque importantes, novedades: el derecho a la buena administración que anticipa algunas de las reflexiones del Libro Blanco de la Gobernanza - derecho de las personas a que la Unión trate de sus asuntos en la lengua de la Unión que elija esta persona, de forma imparcial, equitativa y celer, a ser oída antes de que se adopte una decisión que le afecte, a acceder al expediente que le afecte, obligación de motivación de las decisiones de la administración, y derecho a la reparación o indemnización de los daños causados por la administración en el ejercicio de sus funciones - y el derecho de acceso a los documentos de las instituciones de la Unión.

---

<sup>16</sup> Circulación y residencia según el derecho derivado, protección diplomática y consular, sufragio activo y pasivo en las elecciones locales y europeas, acceso al Ombudsman y a la comisión de peticiones, acceso a las instituciones.

En la Convención para el Futuro de Europa no ha habido novedades ni nuevos derechos de la ciudadanía, con una única salvedad, el artículo 46(4) que prevé el derecho de iniciativa legislativa ciudadana (1 millón de ciudadanos de un número “significativo” (?) de Estados miembros), el cual será desarrollado por una ley.

Los escasos avances suponen una ocasión perdida. Incluso puede decirse que la nueva estructura del Tratado resulta repetitiva ya que los derechos de ciudadanía aparecen en el título II, en el título VI y en la Parte II en la Carta. Podría haberse previsto un nuevo derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones regionales y estatales de los Estados miembros, como la ha propuesto el borrador de Constitución de la Federación Europea de Eusko Ikaskuntza.

La excesiva timidez en la introducción de nuevos derechos, o incluso deberes de la ciudadanía contrasta con la retórica del Tratado constitucional. El propio artículo 1 sitúa la legitimidad política de la Unión en la voluntad de los ciudadanos dado que la Constitución nace de la voluntad de los ciudadanos y de los Estados miembros de construir un futuro común. Este avance es importante. Formalmente la soberanía necesaria para crear la Unión reside en los Estados miembros, que son quienes pueden transferir poderes o competencias a la Unión, para ejercerlas en común a través de instituciones comunes; sin embargo, por primera vez se añade a esta pura legitimidad formal, kelseniana, una legitimidad política, una especie de *Grundnorm* que reside en la voluntad de la ciudadanía europea.

Si esto se toma en serio, significa que los Estados miembros ya no pueden asumir que son ellos quienes deciden soberanamente el destino de la Unión, sino que serán los ciudadanos, con sus derechos fundamentales compartidos con todas las demás personas que se encuentren en la Unión o bajo su gobernanza, y con sus emergentes derechos cívicos y sus representantes políticos o su participación directa quienes vayan decidiendo el futuro: las señas de esta nueva legitimidad se pueden observar en primer lugar en la propia Convención frente al sistema tradicional de las CIG, en la generalización del método de co-decisión para adoptar instrumentos legislativos, en la ampliación de poderes del Parlamento Europeo, en la redefinición de la mayoría cualificada en el sentido de reflejar a la población, en la iniciativa legislativa, en el derecho de acceso y participación, y en el proceso de reflexión sobre la coordinación de todas las administraciones públicas al servicio de los ciudadanos que representa el Libro Blanco sobre la gobernanza.

La combinación de esta cualidad de la ciudadanía de ser el fundamento político de toda la Unión, unido al código axiológico que se le reconoce a través de la incorporación de la Carta en la Constitución, es lo que salva, en mi opinión, a un borrador de

Constitución, que por lo demás resulta excesivamente cercano a las esferas de interés nacionalista de los gobiernos de los Estados miembros. Como hace ya un tiempo lo expresó el secretario general de la ONU, Kofi Annan<sup>17</sup>, aunque el mundo ha cambiado profundamente desde el fin de la guerra fría, nuestras concepciones del interés nacional no han evolucionado tan rápidamente.

---

<sup>17</sup> Le Monde, 22-IX-1999, p. 20.



## **EL ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA EN EL PROYECTO DE CONVENCIÓN EUROPEA**

**JOSÉ CARLOS FERNÁNDEZ ROZAS**

Catedrático de Derecho Internacional Privado  
de la Universidad Complutense de Madrid

- I. Tránsito de lo intergubernamental a lo comunitario.
  - 1. Cooperación en el ámbito de la Justicia y en los asuntos de Interior.
  - 2. Establecimiento de un espacio de libertad, seguridad y justicia.
- II. Líneas generales establecidas en el Proyecto de Convención Europea de 2003.
  - 1. Constitucionalización del orden jurídico comunitario.
  - 2. Respeto de los derechos fundamentales y de las tradiciones jurídicas.
- III. Controles en las fronteras, asilo e inmigración.
  - 1. Integración del acervo de Schengen.
  - 2. Políticas establecidas en el Proyecto de Convención.
- IV. Cooperación judicial en materia civil.
  - 1. Comunitarización del Derecho internacional privado.
  - 2. Ausencia de una referencia expresa a la unificación del Derecho privado.
  - 3. Desarrollo de métodos alternativos de solución de litigios.
- V. Cooperación judicial en materia penal.
- VI. Cooperación policial .
- VII. Recapitulación.

## I. Tránsito de lo intergubernamental a lo comunitario

### 1. Cooperación en el ámbito de la Justicia y en los asuntos de Interior

1. Los Tratados constitutivos no incluyeron disposición alguna sobre asuntos de justicia e interior, sólo el art. 293 (antiguo 220) del TCE recogía una disposición relativa a la cooperación judicial en el reconocimiento y la ejecución de las decisiones judiciales y laudos arbitrales. El Acta Única Europea fijó como uno de sus objetivos la constitución de un mercado interior lo que implicaba un espacio sin fronteras interiores que, lógicamente, debería ir acompañado de las medidas necesarias para garantizar la seguridad en ese espacio sin controles. La noción de mercado interior fue, en efecto, el punto de partida de las acciones en materia de seguridad, en particular, de la perspectiva de la cooperación judicial penal. Para alcanzar este objetivo se emplearon, en una primera etapa, diversas técnicas de cooperación intergubernamental. Igualmente, la vía convencional se utilizó en la “Iniciativa Schengen” relativa a la libre circulación de personas, así como en la creación de Europol. Indudablemente el acuerdo de Schengen de 1985 fue el primer instrumento que estableció una cooperación reforzada en un principio entre cinco Estados miembros, a los que se unieron posteriormente otros siete<sup>1</sup>.

El denominado “acervo Schengen”, que descansaba sobre un Convenio de aplicación de 1990, constituyó el primer instrumento de cooperación intergubernamental al margen del mecanismo institucional de la Comunidad Europea<sup>2</sup>. Se evidenciaba así una marcada tendencia a sustraer esta materia del “Derecho comunitario” y a trasladarla al ámbito de la cooperación política. De hecho la Comisión congeló su actividad en este campo cediendo el protagonismo a los Gobiernos de los Estados miembros con los que colaboró en el denominado “Grupo Trevi de Ministros del Interior”. La consecuencia fue la reducción de las posibilidades en la búsqueda de soluciones en el marco de los Tratados constitutivos, alejándolas del campo de actuación del Parlamento Europeo, y el consiguiente trato discriminatorio dispensado a los nacionales de terceros países<sup>3</sup>. Como dato

---

1 En 1985, Alemania, Francia y los países del Benelux firmaban el Acuerdo de Schengen, de carácter intergubernamental. Este Acuerdo, que se completó en 1990 con un Convenio de aplicación, establecía una libertad de movimiento real para todos los ciudadanos de las Comunidades Europeas dentro de la zona Schengen y se ocupaba de las cuestiones de visados, inmigración y asilo.

2 A. Valle Gálvez, “La refundación de la libre circulación de personas, Tercer Pilar y Schengen: el espacio europeo de libertad, seguridad y justicia”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 1998, nº 3, pp. 41-78.

3 Sobre el origen del Grupo Vid. J.C. Fernández Rozas, “La condición jurídica de los nacionales de Terceros Estados en la Unión Europea”, *Alternativas a una política de inmigración*, Madrid, CESSJ Ramón Carande, 1996, pp. 59 ss.

significativo del acervo Schengen debe resaltarse la creación de una red automatizada (SIS) que ha permitido a todas las Comisarías y los Agentes Consulares de los Estados que se adhirieron al nuevo espacio disponer de datos sobre las personas, los objetos o vehículos buscados. La red se alimenta de los datos que suministran las redes nacionales (N-SIS) conectadas a un sistema central (C-SIS) que permite a la policía y las autoridades aduaneras de los Estados Schengen almacenar y consultar la información facilitada por otros Estados miembros del sistema. Constituye la mayor base de datos de Europa, y tiene una doble función: por un lado, mantener el orden público y la seguridad, y, por otro, en el ámbito de las migraciones, ofrecer apoyo a las medidas destinadas a contrarrestar las posibles repercusiones de la libre circulación de personas, lo cual exige no sólo un refuerzo de la vigilancia en las fronteras exteriores comunes, sino también un intercambio de información rápido y eficaz en materia de control fronterizo y cooperación policial<sup>4</sup>.

2. En 1992 el Tratado de Maastricht (TUE) dio un paso importante al reconocer como uno de sus objetivos “el desarrollo de una cooperación estrecha en el ámbito de la Justicia y de los asuntos de Interior” (JAI), regulando estos criterios en su Título VI sometido al principio de cooperación intergubernamental. Indudablemente este instrumento tuvo el mérito de fijar un nuevo objetivo de integración europea pues, con independencia del mercado, se estableció un nuevo espacio político de seguridad, de justicia y de disfrute de derechos. La cooperación en materia JAI creó nuevas relaciones entre los Ministerios de Justicia y de Interior de los Estados miembros de la UE y sus respectivos servicios, con mecanismos de cooperación reforzados para la adopción de decisiones, a la vez que permitió el diálogo, la asistencia, el trabajo en común y la cooperación entre servicios

---

4 El SIS ha sido diseñado para permitir que las autoridades competentes accedan a la descripción de personas y objetos mediante un procedimiento de búsqueda automatizada. Actualmente, el sistema contiene datos sobre personas buscadas para su detención a efectos de extradición (art. 95 del Convenio de Schengen), extranjeros que estén incluidos en la lista de no admisibles (art. 96), personas desaparecidas o que gozan de protección policial (art. 97), testigos y personas citadas para comparecer ante las autoridades judiciales (art. 98), personas o vehículos en el caso de que existan indicios o razones que permitan presumir que pueda cometerse de un hecho delictivo grave (art. 99) y objetos robados tales como vehículos, armas de fuego, documentos o billetes de banco (art. 100): Acervo de Schengen, Declaración del Comité Ejecutivo de 28 de abril de 1999 relativa a la estructura del SIS (DO n° L 239 de 22.09.2000). Además, esta infraestructura informática queda completada por una red denominada SIRENE (información complementaria requerida a la entrada nacional), compuesta de representantes de la policía, las aduanas y la justicia. Para el año 2006, está previsto el desarrollo de un sistema de información de segunda generación (SIS II). Este proyecto suscita una serie de cuestiones importantes (contenido, usuarios, localización, gestión, protección de datos, integración con el nuevo sistema de información sobre visados, presupuesto, situación de los nuevos Estados miembros, etc.) que deben abordarse en el Parlamento Europeo.

policiales, aduaneros, de inmigración y de justicia dando lugar a una mayor agilidad para la toma de decisiones y para la adopción de nuevas políticas de integración. Asimismo, el TUE recogió la prevención y lucha contra la corrupción como un instrumento esencial del espacio de libertad, seguridad y justicia<sup>5</sup>. No obstante, pese al indudable avance, no se llegó a “comunitarizar” esta materia impidiendo que las instituciones comunitarias tuviesen competencias directas. Es significativo que el capítulo de la cooperación en materia penal continuase centrado en el tipo de cooperación tradicional en el Derecho internacional que es el de la cooperación intergubernamental.

La cooperación entre las administraciones de justicia fue concebida a partir del TUE desde dos puntos de vista: la cooperación en materia civil y la cooperación en materia penal<sup>6</sup>. La primera concernía, por ejemplo, a los problemas de reconocimiento mutuo de las sentencias sobre divorcios y custodia de los hijos o a cuestiones comerciales como la insolvencia transfronteriza cuando se ven involucrados varios Estados; la segunda afectaba, señaladamente, a las cuestiones de extradición o de asistencia judicial<sup>7</sup>. Por su parte, la cooperación en materia de interior insertó en el TUE las cuestiones de asilo, inmigración, control en las fronteras exteriores de la Unión, drogas, fraude internacional, cooperación aduanera y policial especialmente, para combatir la delincuencia internacional y el terrorismo. Se justificaba tal acción en que al suprimir las fronteras entre los Estados miembros aparecía un espacio sin fronteras interiores donde junto a las mercancías, a los capitales y a los servicios circulaban libremente las personas, lo que planteaba problemas específicos derivados de la seguridad interior de cada Estado. Se entendía que no podían eliminarse las fronteras para las personas entre los Estados miembros en detrimento de la seguridad de la población, del orden público y de las libertades públicas y para evitar que esto ocurriese, se adoptaron medidas compensatorias, complementarias, reforzando las fronteras exteriores de la Unión. Ello exigía una mayor cooperación de las administraciones de Interior y de Justicia y, más concretamente, de los servicios policiales, aduaneros y de los servicios de inmigración. Mas la desaparición de las fronteras interiores también involucraba las cuestiones de inmigración clandestina, de residencia o de trabajo ile-

5 Vid. F.J. Carrera Hernández, “La persecución penal de la corrupción en la Unión Europea”, *Cooperación jurídica internacional*, Colección Escuela Diplomática, nº 5, Madrid, BOE, 2001, pp. 207-234, esp. pp. 212 ss; id., *La cooperación policial en la Unión Europea: Acervo Schengen y Europol*, Madrid, Colex, 2003.

6 V. Dueñas Jiménez, “La cooperación judicial penal en el tercer Pilar de la Unión Europea”, *Boletín de Información del Ministerio de Justicia*, nº 1792, 1997, pp. 555-575.

7 Vid. A. Mangas Martín, “El espacio penal y judicial europeo en el marco del Tratado de la Unión Europea y la perspectiva de su reforma en 1996”, *Política común de justicia e Interior en Europa. Cuadernos de Derecho Judicial*, XXIII, Madrid, CGPJ, 1995, pp. 65 ss.

gal, que los Estados miembros debían resolver conjuntamente: readmisión de extranjeros que se encontrasen ilegalmente en su territorio, concepto común de refugiado político, garantías mínimas que debían concederse a los solicitantes de asilo en caso de expulsión...

Con estas premisas correspondía a los Estados miembros, a través de la negociación, el establecimiento de los ámbitos y límites de la cooperación, por medio de instrumentos clásicos del Derecho internacional como eran básicamente los tratados. No obstante, la cooperación intergubernamental entrañaba en este especial sector una deficiencia estructural de legitimidad y eficacia toda vez que el proceso de decisión se limitaba a un modelo meramente burocrático en manos de los círculos restringidos de responsables y expertos gubernamentales y comunitarios quedando, por tanto, al margen de la participación a las instituciones y ciudadanos destinatarios de la seguridad interior.

3. Entre los logros más relevantes del Tratado de Amsterdam figura la creación del espacio europeo de libertad, seguridad y justicia, que tuvo la virtud de integrar en “acervo Schengen” en la UE. El nuevo espacio incluyó una serie de materias heterogéneas: a) la seguridad tanto interna como externa; b) la justicia civil y penal; y c) la libertad, que se proyecta en medidas particulares relativas a la libre circulación de personas y al asilo. Y la justificación no era otra que las relaciones sociales en un marco de libertad precisan de la adopción de medidas adecuadas que eviten los abusos en perjuicio del colectivo de ciudadanos a través del respeto y de la protección de los derechos individuales y de los intereses generales. Tales relaciones en un marco de seguridad exigen, de acuerdo a este planteamiento, la defensa contra cualquier agresión interna o externa asegurando la certeza de los ciudadanos, certeza que debe extenderse al respeto de sus derechos en sus relaciones transfronterizas que pueden quedar vulnerados en función de la diversidad y de la complejidad de los sistemas jurídicos existentes en los Estados miembros. En definitiva, una construcción que gira en torno a la justicia preventiva<sup>8</sup>. Con estos propósitos el espacio diseñado en Amsterdam que pretendía englobar una serie de “garantías comunes” de los ciudadanos comunitarios frente a los poderes públicos a los que impone unos límites para garantizar que cualquier intromisión en la libertad individual no sea innecesaria, ni arbitraria, ni inesperada, ni ambigua. No obstante, la necesidad de partir del esquema de cooperación estrictamente intergubernamental, fijado en el Tratado de Maastricht, obligó en

---

<sup>8</sup> S. Torres Escámez, “Los mecanismos de seguridad jurídica preventiva y los mecanismos alternativos de solución de conflictos (Alternative Dispute Resolution. ADR)”, *La Europa del Derecho*, Madrid, CNUE, 2002, pp. 195-225, esp. pp. 195-198.

Amsterdam a mantener una estructura a medio camino entre lo intergubernamental y lo comunitario<sup>9</sup>.

Por lo demás el Tratado de Amsterdam tuvo la virtud de realizar una distinción entre la libre circulación de las personas y la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia, que iba mucho más allá de la mera integración económica. Como resultado de esta distinción, se produjo la “comunitarización” de las políticas de visados, de asilo, de inmigración y de la cooperación judicial en materia civil<sup>10</sup> y, a partir de aquí, fue factible recurrir a instrumentos comunitarios como los Reglamentos o las Directivas en lugar de Convenios (sujetos a los complejos mecanismo de prestación de consentimiento en obligaciones que exigen procedimientos especialmente lentos antes de su entrada en vigor), decisiones, recomendaciones y dictámenes. Hasta el primero de mayo de 1999, las políticas de justicia e interior formaban parte del pilar intergubernamental de la UE, lo que implicaba que los Estados miembros podían tomar decisiones en estas materias sólo a partir de acuerdos entre todos ellos, prácticamente fuera del marco comunitario. Ello resultaba complejo e ineficaz. A partir de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam la Unión asumió competencias en este ámbito al afirmar que la UE se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y del Estado de Derecho. Estos principios son comunes a todos los Estados miembros<sup>11</sup>. Asimismo el Tratado reforzó el reconocimiento y la protección de los derechos fundamentales y el Estado de Derecho, dándose relevancia a la confirmación de los derechos sociales, tal y como se definen en la Carta Social Europea de 1961 y la Carta Comunitaria de Derechos de 1989.

Las modificaciones del Tratado relativas a la libertad, seguridad y justicia fueron básicamente la creación de una zona de libertad, seguridad y justicia para todos acompañada de una política de seguridad comunitaria y de protección de los derechos inherentes

9 H. Bribosia, “Liberté, sécurité et justice: l’imbroglio d’un nouvel espace”, *Annales d’Etudes européennes de l’Université Catholique de Lovaine*, 1997, vol. 2, pp. 45-76; H. Labayle, “Un espace de liberté, sécurité et justice”, *Rev. trim. dr. eur.*, vol. 33, 1977, pp. 813-881.

10 J.L. Iglesias Buhigues, “La cooperación judicial internacional en materia civil”, *Cooperación jurídica internacional*, Colección Escuela Diplomática, n° 5, Madrid, BOE, 2001, pp. 47-58.

11 Por esta razón en 1998, el Consejo Europeo reunido en Colonia había acordado que la UE aprobase una Carta de Derechos Fundamentales que vendría a “comunitarizar” los principios generales expresados en el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), aprobado en 1950 en el marco del Consejo de Europa. Se trata de un instrumento esencial para la construcción del espacio que estamos examinando, pues aunque no amplía el catálogo de los derechos ya establecidos, tiene la virtud de agrupar en un texto único los derechos civiles, políticos, económicos y sociales recogidos hasta la fecha en fuentes dispersas de carácter nacional, europeo e internacional.

a la libre circulación de personas. Se manifestó también un mayor interés por las cuestiones relativas al asilo, a los visados y a los inmigrantes para evitar prácticas xenófobas o discriminatorias, al tiempo que se decidió el establecimiento de medidas: a) para evitar que los solicitantes debiesen esperar demasiado tiempo el resultado de sus solicitudes, al tiempo que se garantizaba la protección de los datos personales; b) para garantizar la igualdad de sexos, de oportunidades, de protección social; c) para el establecimiento de una “cooperación reforzada” con vistas a la supresión de controles fronterizos en las carreteras y aeropuertos a través fijados en el Acuerdo de Schengen, y d) para fijar una acción común en el ámbito policial y judicial en materia penal, mediante la prevención y la lucha contra el racismo y la xenofobia, así como del terrorismo, los delitos contra los niños, tráfico de drogas y fraude.

## *2. Establecimiento de un espacio de libertad, seguridad y justicia*

4. Con el propósito de optimizar las disposiciones del Tratado de Amsterdam relativas a la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia el Consejo de Justicia e Interior adoptó en Viena el 3 de diciembre de 1998 un “Plan de acción”<sup>12</sup>, que fue confirmado en Pörtlach, cuyo objetivo era fijar las líneas generales del nuevo espacio, entendiendo que las nociones de “libertad”, “seguridad” y “justicia” eran inseparables por contar con un denominador común: las personas. Pocos meses después, el Consejo Europeo reunido en Tampere el 16 de octubre de 1999 aprobó un programa de trabajo para llevar a la práctica el referido espacio de justicia, libertad y seguridad en Europa, objetivo que se pretendió lograr en el plazo de cinco años. Un periodo en el que se produjo el ataque a las Torres Gemelas de Nueva York, lo que no contribuyó precisamente a acelerar el proceso iniciado. Por esa razón en las Conclusiones adoptadas por los Jefes de Estado y Gobierno se hizo referencia expresa a la necesidad de evitar que los delincuentes encontrasen la forma de aprovechar el particularismo existente entre los sistemas judiciales de los Estados miembros, y que las sentencias y resoluciones debían respetarse y ejecutarse en toda la Unión salvaguardando al mismo tiempo la seguridad jurídica básica de las personas y de los agentes económicos. Se entendió que debía acrecentarse la compatibilidad y la convergencia de los sistemas jurídicos de los Estados miembros, y que era esencial que la Unión, en estos ámbitos, desarrollasen la capacidad para actuar en el marco internacional, estrechando la cooperación con países asociados y organizaciones internacionales. Para ello, el Consejo Europeo estableció una serie de directrices políticas y objetivos concretos para que la Comisión y el Consejo, en cooperación con el

---

<sup>12</sup> DO n° C 19 de 23.01.1999.

Parlamento Europeo, basándose en ellos, promoviesen la aplicación plena e inmediata del Tratado de Amsterdam<sup>13</sup>.

En esencia en Tampere quedaron fijados las cuatro paredes que sustentan el edificio de la cooperación civil y penal: el acercamiento de los Derechos materiales en presencia, el reconocimiento mutuo, la centralización de las investigaciones policiales y la defensa de los derechos individuales en los procesos penales. Entre las directrices adoptadas destacó la propuesta de crear un verdadero espacio europeo de libertad, seguridad y justicia que garantizase el acceso a la justicia a todos los ciudadanos de la Unión en cualquiera de sus Estados y el reconocimiento mutuo de decisiones judiciales como piedras angulares de la cooperación judicial en materia civil y penal<sup>14</sup> en la Unión. Además en el orden penal se convino en la necesidad de suprimir el procedimiento formal de extradición entre los Estados miembros, en el caso de las personas condenadas por sentencia firme que eludiesen la justicia, y sustituirlo por el mero traslado. También se señaló que los delitos mencionados en el Tratado, entre ellos el terrorismo, debían ser objeto de definiciones, inculpaciones y sanciones comunes<sup>15</sup>.

5. Un balance de los resultados logrados en Tampere en lo concerniente a un “espacio europeo de libertad, seguridad y justicia” pone más énfasis en la seguridad que en la libertad. El objetivo proclamado por los Quince de construir “una Europa abierta y segura” y la existencia de la dialéctica entre la tradición de Europa como tierra de asilo y la lucha contra la criminalidad internacional organizada, inclinó la balanza a favor de esta última dimensión. La Declaración final destacó en tal sentido por sus ambiciosos objetivos de suerte que sus propios firmantes reconocieron expresamente que se abría un largo camino erizado de dificultades. También fue propósito de los Quince enmarcar las políticas de inmigración y de asilo en una estrategia global de codesarrollo con los países de origen, con el fin de atajar las causas políticas, económicas y sociales que se encuentran en la raíz del fenómeno migratorio. Indudablemente esta estrategia sería más creíble, como se ha criticado hasta la saciedad por multitud de ONG’s, si el presupuesto destinado a la cooperación y al desarrollo por los Estados miembros de la UE no disminuyera

13 A. Weyembergh, “La coopération européenne en matière de justice et d’affaires intérieures: vers un rééquilibrage du couple liberté-sécurité?”, *Rev. belge dr. int.*, vol. 33, 2000, pp. 612-639; N. Fennelly, “The Area of ‘Freedom, Security and Justice’ and European Court of Justice”, *ICLQ*, vol. 49, 2000, pp. 1-14.

14 M.I. González Cano, “Algunas consideraciones sobre el reconocimiento mutuo de resoluciones firmes en materia penal”, *Tribunales de Justicia*, nº 7, 2001, pp. 19-40

15 C. Else, “L’esprit et les ambitions de Tampere: une ère nouvelle pour la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures?”, *Rev. MC*, nº 433, 1999, pp. 650-663.



como lo está haciendo estos últimos años, alejándose cada vez más del 0,7% del Producto Interior Bruto recomendado por la ONU.

Gran parte de las dificultades aparecidas en estos años en el desarrollo de los asuntos de justicia e interior en la UE fueron debidos a la compleja estructura jurídica existente: pese a que buena parte de los objetivos programáticos de este peculiar espacio seguían conservando su validez, su desarrollo precisaba nuevas respuestas y para lograrlas debe aprovecharse la oportunidad de reforma que supone el proceso de modificación de los Tratados iniciado con la Convención. En efecto, los objetivos recogidos en el art. 61 TCE y en el art. 29 TUE<sup>16</sup> seguían siendo la base del espacio europeo de libertad, seguridad y justicia. En un afán de superar la estructura de dos “pilares” se puso de relieve el carácter inadecuado de los instrumentos jurídicos característicos del “tercer pilar”, sobre todo, las deficiencias de los tratados entre Estados miembros para regular la materia: de un lado, por la lentitud y la inseguridad jurídica derivada de los procedimientos de ratificación que podían demorarse hasta cinco años y por hecho de que los convenios entraban en vigor a partir de ocho ratificaciones; de otro, por un desigual procedimiento de adhesión de los Estados.

En comparación con las demás políticas de la UE, el espacio de libertad, seguridad y justicia precisa, más que ninguna otra, certidumbre, toda vez que las consecuencias de un error en materias tales como la seguridad o la inmigración puede revestir una gravedad extrema. Precisa también que esté presente un fuerte componente de subsidiariedad y de proporcionalidad en el sentido de que la Unión deberá limitarse a intervenir únicamente en la medida en que los objetivos de las acciones pretendidas no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros. Y es que un balance del actual espacio de libertad, seguridad y justicia registra una serie de defectos que emanan de la situación de desigualdad entre los ciudadanos de la Unión, en función de la actuación del Estado en el que residen, y de obvias carencias institucionales: carencia de protagonismo del Parlamento europeo y de los parlamentos nacionales; dificultades de la Comisión en cuanto a iniciativa y control de la aplicación del Derecho; deficiencias derivadas del control de la aplicación de los actos; insuficiencia del control jurisdiccional, señaladamente en la medida en que el procedimiento prejudicial no pueda ser utilizado sino por los órga-

---

<sup>16</sup> Recuérdese que el art. 29 TUE estableció el objetivo de ofrecer a los ciudadanos un alto grado de seguridad dentro de un espacio de libertad, seguridad y justicia, elaborando una acción en común entre los Estados miembros en el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal y mediante la prevención y la lucha contra el racismo y la xenofobia.

nos jurisdiccionales de última instancia; limitación *ratione personae* del control de legalidad, etc...

## **II. Líneas generales establecidas en el Proyecto de Convención Europea de 2003**

### *1. Constitucionalización del orden jurídico comunitario*

6. El nuevo Proyecto de Tratado Constitucional (Convención Europea) presentado en el Consejo Europeo celebrado en Salónica los días 19 y 20 de junio de 2003 pretende sustituir los Tratados constitutivos de la UE, vigentes desde hace cincuenta años e implica la constitucionalización del orden jurídico comunitario. Se divide en cuatro partes precedidas por un preámbulo. La primera aborda la dimensión constitucional propiamente dicha definiendo en sesenta artículos la Unión, sus valores, sus objetivos y el reparto de competencias entre los Estados miembros y la Unión, y establece las instituciones, los instrumentos, el marco financiero y las disposiciones sobre pertenencia a la Unión; la segunda parte contiene la Carta de los Derechos Fundamentales, elemento indispensable de todo texto de naturaleza constitucional, con el que obtiene así fuerza jurídica; la tercera parte, recoge las disposiciones relativas a las políticas de la Unión y la cuarta parte enuncia las cláusulas finales habituales en este tipo de instrumentos.

Una iniciativa de esta envergadura responde a dos firmes peticiones efectuadas en la Conferencia intergubernamental de Niza de diciembre de 2000<sup>17</sup> y por el Consejo Europeo de Laeken: la petición de clarificación y de simplificación del sistema europeo y la de creación de nuevos instrumentos para ir hacia “más Europa”, para responder a las necesidades de seguridad y justicia y de una política exterior y defensa común, expresadas hasta el momento por los pilares de Maastricht y Amsterdam. Debe resaltarse la importancia de este último Consejo, que tuvo lugar en diciembre de 2001, pues tras poner de relieve el incumplimiento y los retrasos de muchas de las cuestiones acordadas formalmente en Tampere, se adquirió lo que sería un compromiso histórico: el establecimiento de un mecanismo constituyente de Europa a través de una “Constitución europea”. En tal dirección se propuso mejorar notablemente el sistema europeo mediante una definición clara y estable del reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros y a tal efecto se establece que las competencias se dividirán entre las competencias

---

<sup>17</sup> Que no concluyó satisfactoriamente con el ambicioso programa de reformas institucionales que tenía previsto. Vid. P. Andrés Sáenz de Santa María, “La reforma institucional en el Tratado de Niza”, *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, nº 211, 2001, pp. 11 ss.

exclusivas de la Unión, las competencias compartidas entre la Unión y los Estados miembros, y los ámbitos de la acción de apoyo, que permitan acciones comunes o de coordinación, pero que no podrán suponer medidas de armonización de la legislación de los Estados miembros. Y estas competencias sólo podrán modificarse mediante la revisión de la propia Constitución.

7. El soporte general iniciado en el sector que nos ocupa por el Proyecto de Convención pone a la persona en el centro de atención (Preámbulo de la Parte II) y se estructura “en el respeto de los derechos fundamentales” (art. III-158.1º). Con tal propósito, dentro de los “objetivos de la Unión” definidos en el art. 3 se reitera el “espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores”, situándose esta materia dentro de las “competencias compartidas entre la Unión y los Estados miembros” (art. 13.2º). En relación con la iniciativa, el Proyecto asigna al Consejo Europeo la definición de las orientaciones estratégicas, una prerrogativa establecida ya en Amsterdam y de la que el Consejo Europeo no ha sabido hasta la fecha aprovechar en toda su extensión<sup>18</sup>. A este efecto, el Consejo Europeo “definirá las orientaciones estratégicas de la programación legislativa y operativa” (art. III-159), si bien en el caso de la de cooperación judicial en el orden penal y en la cooperación policial “los parlamentos nacionales de los Estados miembros velarán por el respeto del principio de subsidiariedad” y podrán participar en determinados mecanismos de evaluación (art. III-160).

El espacio de libertad, seguridad y justicia se construirá “atendiendo a las distintas tradiciones y sistemas jurídicos de los Estados miembros”<sup>19</sup> (art. III-158.1º): a) mediante la adopción de leyes (hasta ahora “Reglamentos”) y leyes marco (hasta ahora “Directivas”) europeas tendentes, en caso necesario, a aproximar las legislaciones nacionales en el ámbito de materias que se han agrupado dentro de esta rúbrica y que figuran en la Parte III del Tratado (arts. III-166 ss); b) fomentando la confianza mutua entre las autoridades competentes de los Estados miembros sobre la base, preferentemente del reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales y extrajudiciales; y c) mediante la cooperación operativa de las autoridades competentes de los Estados miembros (art. 41).

---

18 Acaso la Convención hubiera resuelto mejor el problema del liderazgo de haberse aceptado la propuesta del Grupo de Trabajo X que pretendía que el Consejo Europeo aprobara una programación plurianual diseñada por el Consejo tras consultarla con el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales; un sistema utilizado ya en Tampere y que tuvo la virtud de ampliar la base del proceso de decisión.

19 Vid., por todos, H. Coing, *Derecho privado europeo* (traducción y apostillas de A. Pérez Martín), 2 vols., Madrid, Fundación Cultural del Notariado, 1996, 862 y 854 pp.; M. Bussani, “En busca de un Derecho privado europeo”, *Anuario de Derecho Civil*, vol. LV, 2002, pp. 941-963

Con las referidas disposiciones se reitera la desaparición de la estructura de tres pilares procedente de los anteriores Tratados, fuente de confusión y de superposición de competencias, lo cual simplifica los procedimientos; pero el Proyecto también introduce al margen de los instrumentos jurídicos legislativos que hemos apuntado, y otros dos no legislativos: reglamentos europeos y decisiones. Por ejemplo, el art. III-164 encomienda al Consejo de Ministros la adopción de reglamentos europeos “encaminados a garantizar la cooperación administrativa entre los servicios competentes de los Estados miembros” en las materias involucradas en el espacio que estamos examinando. Ello implica que todas las políticas concernientes a la cooperación judicial y policial, al asilo y a la emigración se agrupan en un marco jurídico institucional unitario aunque los procedimientos de producción normativa no tienen por qué ser idénticos. Concretamente, en lo que respecta al asilo se establece que cuando uno o más Estados miembros se enfrenten a una situación de emergencia motivada por la llegada masiva de nacionales de terceros países el Consejo podrá adoptar, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo “reglamentos o decisiones europeos que establezcan medidas provisionales en beneficio de los Estados miembros afectados” (art. III.167.3°).

Por último, el recurso a los acuerdos entre la UE y terceros Estados fijado en el art. III-227, también está previsto como mecanismo normativo complementario en el espacio que estamos describiendo, señaladamente en orden a la readmisión en sus países de origen de extranjeros en situación irregular (art. III.168.3°).

8. Preside este sector lo que pudiera calificarse de “procedimiento legislativo ordinario” que no es otro que el de la adopción de leyes o de leyes-marco europeas por mayoría cualificada; aunque existen excepciones donde se mantiene la regla de la unanimidad, previa consulta al Parlamento Europeo. Es el caso de las medidas relativas al Derecho de familia con repercusión transfronteriza (art. III-170.3°), o el de la cooperación policial (art. III-176.3°). La simplificación del marco jurídico general posee la indudable ventaja de reducir la incertidumbre y contribuye a evitar la duplicidad jurídica, mas tiene el inconveniente de que elimina el amplio margen que todavía conservan los Estados para determinar si se aplican las normas directamente o si se reservan las formas y medios nacionales para conseguir los resultados comunes.

El procedimiento de decisión y la iniciativa son dos instrumentos fundamentales para la profundización y ampliación de las competencias compartidas. Dentro de las distintas posiciones en presencia el Proyecto ha adoptado una posición ecléctica y establece la mayoría cualificada como procedimiento habitual de decisión del Consejo, pero preserva la unanimidad para algunos aspectos sensibles de la cooperación judicial y policial tales como la futura ampliación de nuevos ámbitos procesales y delictivos, los aspectos del

Derecho de familia con repercusión transfronteriza, a los que nos hemos referido, y la creación de una Fiscalía Europea y la cooperación operativa policial (art. III-175).

Diversas disposiciones del Proyecto establecen que los Parlamentos nacionales sean informados en la materia que nos ocupa, esta labor atañe a las evaluaciones estatales que se realicen sobre las políticas de la Unión referidas al espacio de libertad, seguridad y justicia, con el objeto de favorecer la plena aplicación del principio de reconocimiento mutuo (art. III-161), así como de los trabajos que desarrolle el Comité permanente, dependiente del Consejo de Ministros, que garantice el fomento y la intensificación de la cooperación operativa en materia de seguridad interior (art. III-162). Asimismo, los Parlamentos nacionales podrán participar en los mecanismos de evaluación previstos en el art. III-161 y estarán asociados al control político de Europol ejercido por el Parlamento Europeo (art. III- 177.2º) y a la evaluación de la actividad de Eurojust, que realizarán tanto el Parlamento Europeo como los parlamentos nacionales (art. III-174.2º).

## *2. Respeto de los derechos fundamentales y de las tradiciones jurídicas*

9. La estructura de las instituciones de la Unión será única, sea cual sea su ámbito de acción de que se trate y únicamente los procedimientos estarán adaptados a la especificidad de los temas abordados. De esta suerte en el espacio reiterado en el Capítulo IV del Título III del Proyecto de Convención debe construirse una política común en materia de inmigración, insistirse en la cooperación policial contra el crimen organizado<sup>20</sup> y profundizarse en la cooperación jurídica en materia civil y comercial, el reconocimiento mutuo de las decisiones judiciales y el refuerzo de la coordinación policial y judicial. Y con el objeto de fomentar una convivencia equilibrada se sitúan los principios y las normas dedicadas al “espacio de libertad, seguridad y justicia”. Se eleva así a nivel constitucional la cooperación judicial en materia civil y en materia penal, así como la cooperación policial. En definitiva, “la Unión constituye un espacio de libertad, seguridad y justicia en el respeto de los derechos fundamentales y atendiendo a las distintas tradiciones y sistemas jurídicos de los Estados miembros” (art. III-153). Se trata de un espacio que pretende establecer un marco institucional y jurídico único simplificado, previsible y equilibrado.

---

20 V. Mitsilegas, “Defining Organised Crime in the European Union: the Limits of European Criminal Law in an Area of ‘Freedom, Security and Justice’”; *European Law Rev.*, vol. 26, 2001, pp. 565-581.

El Proyecto insiste en el derecho a la libertad y seguridad de cada persona e intenta un difícil equilibrio entre libertad y control: la supresión de los controles en las fronteras interiores sin menoscabo del nivel de seguridad precisa el establecimiento de una serie de medidas que garanticen las fronteras exteriores. Curiosamente, el Proyecto no ha conseguido implantar la denominación de “política de seguridad interior” para intitular las políticas comunes y la cooperación policial y judicial de los Estados miembros de la Unión y reemplazar a la denominación oficial de espacio europeo de “libertad, seguridad y justicia” utilizada hasta la fecha. Pese a que el mandato del Praesidium a la Convención contenía varias alusiones a “una noción de seguridad interior europea” (CONV 69/02) y que los primeros borradores del Grupo de Trabajo X “Libertad, seguridad y justicia” contemplaron la posibilidad de esa denominación, el Proyecto sólo se refiere a la seguridad interior para mencionar la necesidad de su coordinación operativa por un comité permanente en el Consejo.

10. El reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales y extrajudiciales en materia civil (art. III-158.4º) y penal y la aproximación de las legislaciones penales en determinadas materias (art. III-172.2º) constituyen dos importantes elementos en la construcción del espacio europeo de justicia recogidos en el Proyecto para fomentar la aproximación procesal y penal de los elementos constitutivos y sanciones, establecer normas mínimas sobre admisibilidad de pruebas, definición de derechos de los procesados durante el proceso penal y los derechos de las víctimas.

La proclamación del reconocimiento mutuo lleva aparejada que una decisión judicial de un Estado miembro debe ser efectiva en cualquier otro Estado miembro sin que pueda ser sometida a controles adicionales de conformidad con el orden jurídico del Estado miembro receptor y su fundamento se basa en una confianza compartida que se justifica en la existencia de unos valores y objetivos jurídicos comunes en todos los Estados miembros. Desde la dimensión penal, el Proyecto establece la posibilidad de fijar normas mínimas comunes “Relativas a la definición de las infracciones penales y de las sanciones en ámbitos delictivos de carácter particularmente grave y con una dimensión transfronteriza derivada del carácter o de las repercusiones de dichas infracciones o de una necesidad particular de combatirlas según criterios comunes” (art. III-172.1º.I). Dichos ámbitos delictivos son el terrorismo, la trata de seres humanos y la explotación sexual de mujeres y niños, el tráfico ilícito de drogas y de armas, el blanqueo de capitales<sup>21</sup>, la

---

<sup>21</sup> Vid. Directiva 2001/97/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de diciembre de 2001 relativa a la prevención del uso del sistema financiero en operaciones de blanqueo de capitales (DO nº L 344 de 28.12.2001).

corrupción, la falsificación de medios de pago, la delincuencia informática y la delincuencia organizada, entre otros que establezca el Consejo por unanimidad y previa aprobación del Parlamento Europeo (art. III-172.1º, II y III). Del mismo modo, el Proyecto rechaza el anterior sistema de extradición basado en una cooperación con limitaciones y en la existencia de un doble examen, judicial y administrativo de la legalidad y adecuación de los ordenamientos de los Estados miembros<sup>22</sup>. Por último, el nuevo texto refuerza la cooperación policial y judicial entre los Estados miembros mediante instrumentos prácticos de asistencia administrativa.

### **III. Controles en las fronteras, asilo e inmigración**

#### *1. Integración del acervo de Schengen*

11. Tras el proceso desencadenado por el “acervo de Schengen” al que ya nos hemos referido, el desarrollo de una política europea en materia de inmigración y derecho de asilo tenía tres objetivos principales: a) Con carácter preventivo, dar una respuesta a los movimientos migratorios de nacionales de terceros países a través de la cooperación con los principales países de emigración potencial hacia la Unión. b) El control de la inmigración a fin de mantenerla dentro de estructuras que puedan ser gestionadas. c) La profundización de las políticas de integración en favor de los inmigrantes legales<sup>23</sup>. Este propósito condujo al Reglamento nº 2317/95 del Consejo de 25 de septiembre de 1995 por el que se determinaban los terceros países cuyos nacionales deben estar provistos de un visado al cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros<sup>24</sup>, pero la obsesión represora condujo a que el Parlamento Europeo no fuese consultado, por lo que el TJCE anuló esta disposición el 10 de junio de 1997<sup>25</sup>. Un nuevo texto fue aprobado casi cinco

---

22 Existen ya precedentes en la materia, como el Tratado hispano-italiano para la persecución de delitos graves mediante la superación de la extradición en un espacio de seguridad común, hecho en Roma el 28 de noviembre de 2000. Vid. B. Reverón Palenzuela, “Notas sobre el Tratado suscrito entre España e Italia para la persecución de delitos graves, de 28 de noviembre de 2000. Especial referencia a la extradición de condenados en rebeldía”, *Anales de la Facultad de Derecho (Universidad de La Laguna)*, vol. II, Estudios homenaje al profesor Antonio Pérez Voituriez, 2001, pp. 401-417 .

23 Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 24 de febrero de 1994, sobre las políticas de inmigración y derecho de asilo [COM(94) 23 final].

24 DO nº L 234 de 3.10.1995.

25 S TJCE 10 junio 1997, asunto C-392/95: “Parlamento / Consejo”.

años más tarde: el Reglamento (CE) n° 574/99 del Consejo, del 12 de marzo de 1999<sup>26</sup>, que tuvo la virtud de elaborar una lista común de terceros países cuyos nacionales debían poseer un visado cuando cruzan las fronteras exteriores de la UE y dar comienzo a la armonización de las políticas de los Estados miembros en lo referido a los visados; dicha disposición fijó una lista de 101 países cuyos nacionales debían estar provistos de un visado al cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros. Posteriormente, con la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, el 1 de mayo de 1999, se integró el acervo de Schengen en el marco de la UE<sup>27</sup>. El Reglamento 574/99 sería sustituido a partir de aquí por el Reglamento (CE) n° 539/2001 de 15 de marzo de 2001<sup>28</sup>. Dicho Reglamento constituye la continuación del desarrollo de las disposiciones respecto de las cuales se autorizó una cooperación reforzada en el Protocolo de Schengen y se inserta en uno de los ámbitos contemplados en la letra B del artículo 1 de la Decisión 1999/437/CE del Consejo, de 17 de mayo de 1999, relativa a determinadas normas de desarrollo del Acuerdo celebrado por el Consejo de la UE con la República de Islandia y el Reino de Noruega sobre la asociación de estos dos Estados a la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo de Schengen<sup>29</sup>.

Para determinar los terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado y los que estén exentos de dicha obligación se recurre en esta disposición a una evaluación, ponderada caso por caso, de diversos criterios relativos en particular a la inmigración clandestina, al orden público y a la seguridad, así como a las relaciones exteriores de la Unión con los terceros países, teniendo también en cuenta las implicaciones de la coherencia regional y de la reciprocidad. En el caso de los apátridas y de los refugiados reconocidos, sin perjuicio de las obligaciones que se derivan de los acuerdos internacionales firmados por los Estados miembros y, en particular, del Acuerdo europeo relativo a la exención de visados para los refugiados firmado en Estrasburgo el 20 de abril de 1959, se determinará la obligación o la exención de visado en función del país tercero en el que residan estas personas y que haya expedido sus documentos de viaje. No obstante y en vista de las diferencias que existen entre las normativas nacionales aplicables a los apátridas y a los refugiados reconocidos, los Estados miembros podrán determinar si estas categorías de personas están sujetas a obligación de visado en caso de que el país tercero en el que residan y que haya expedido sus documentos de viaje sea uno de los ter-

---

26 DO n° L 72 de 18.3.1999.

27 J. Martín y Pérez de Nanclares, *La inmigración y el asilo en la UE. Hacia un nuevo espacio de libertad, seguridad y justicia*, Madrid, Colex, 2002, 314 pp.

28 DO n° L 81 de 21.03.2001.

29 DO n° L 176 de 10.7.1999.



ceros países cuyos nacionales están exentos de la obligación de visado. En casos especiales que justifiquen un régimen específico en materia de visados, los Estados miembros podrán eximir a determinadas categorías de personas de la obligación de visado o, por el contrario, someterlas a esta obligación, de conformidad con el Derecho internacional público o la práctica consuetudinaria. Por último el Reglamento estableció una armonización total en lo relativo a los terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y a los terceros países cuyos nacionales estén exentos de esa obligación.

12. Evidentemente en la construcción del “espacio de libertad, seguridad y justicia” se había dado un paso adelante con la firma del Tratado de Niza que fijó que la política de visados, asilo e inmigración se decidirá por el procedimiento de codecisión. Algo más de un año después, el Consejo Europeo de Laeken de 14 y 15 de diciembre de 2001 reafirmó su compromiso con las políticas y los objetivos definidos en Tampere y pidió la elaboración de un Plan de acción, que dio lugar al Plan global para la lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos en la UE, de 28 de febrero 2002<sup>30</sup>. Dicho plan entiende que la política de readmisión y repatriación es parte integrante y crucial de la lucha contra la inmigración ilegal y para ello subraya la necesidad de destacar algunas acciones concretas, entre ellas el establecimiento de un enfoque común y la cooperación entre los Estados miembros respecto a la ejecución de las medidas de repatriación<sup>31</sup>. En suma, por lo que se refiere a la política de inmigración, el Consejo Europeo definió una estrategia que combina un control riguroso en las fronteras exteriores con una mayor integración de los residentes en los países de la Unión. El Consejo Europeo de Tampere fue extraordinariamente preciso en el reforzamiento del control policial en las fronteras para hacer frente a la inmigración ilegal<sup>32</sup>, pero no ha hecho gala de la misma precisión para

---

30 DOCE C 142, de 14 junio 2002.

31 Posteriormente el Plan para la gestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea, aprobado por el Consejo el 13 de junio de 2002, dispone operaciones de repatriación racionales en el ámbito de las “medidas y acciones para una gestión integral de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea”. Y a esta medida hay que añadir el Programa de acción sobre la repatriación, aprobado por el Consejo de 28 de noviembre de 2002, entre las medidas y acciones para mejorar la cooperación operativa entre Estados miembros, recomienda reunir las capacidades de expulsión para repatriar del modo más eficaz posible a los nacionales de terceros países en situación ilegal en un Estado miembro.

32 Que recibió un apoyo considerable con la publicación de la Directiva 2001/51/CE del Consejo, de 28 de junio de 2001 (DO nº L 187 de 10.07.2001), cuyo objetivo es combatir de manera eficaz contra la inmigración ilegal facilitando a los Estados miembros un sistema para determinar las obligaciones de los transportistas que trasladan a nacionales extranjeros al territorio de los Estados miembros. Para garantizar una mayor eficacia de dicho objetivo se armonizan las sanciones pecuniarias actualmente previstas por los Estados miembros en caso de incumplimiento de las obligaciones de control que incumben a los transportistas.

aprobar un Estatuto del Residente legal que reconociese a los inmigrados la igualdad de derechos sociales y políticos en los países de la Unión<sup>33</sup>.

## *2. Políticas establecidas en el Proyecto de Convención*

13. Los redactores del Proyecto de Convención Europea tuvieron muy en cuenta que la política común de inmigración debía de englobar tanto los aspectos de regulación de la inmigración legal como la lucha contra la inmigración ilegal y el tráfico de seres humanos, toda vez que la evolución en la manera de percibir los temas de inmigración y de derecho de asilo desde una perspectiva política. En concreto, las políticas de inmigración y derecho de asilo han ocupado desde antiguo y siguen ocupando en la actualidad un importante lugar en el debate sobre el espacio de libertad, seguridad y justicia. Al efecto, los Estados miembros han intensificado su cooperación y el Parlamento Europeo ha adoptado un gran número de informes y de resoluciones al respecto<sup>34</sup>. Una breve síntesis de las acciones desarrolladas en ese ámbito registra lo siguiente: Ya el plan de acción de Viena había destacado la necesidad de presentar propuestas concretas con el fin de luchar eficazmente contra la inmigración ilegal, pero sería en el Consejo Europeo de Tampere en 1999 cuando los Estados miembros se comprometieron a combatir en su origen la inmigración clandestina con el fin de establecer una gestión más eficaz de los flujos migratorios en estrecha colaboración con los países de origen y tránsito (puntos nº 22 y 23 de las conclusiones). Posteriormente, en el apartado 42 de las conclusiones del Consejo Europeo de Laeken (14 y 15 de diciembre de 2001), los Estados miembros decidieron realizar una mejor gestión de los controles en las fronteras exteriores de la UE con el fin de luchar eficazmente contra el terrorismo, la inmigración ilegal y la trata de seres humanos. El problema del control de las fronteras exteriores se había mencionado en una Comunicación de la Comisión relativa a una política común en materia de inmigración clandestina<sup>35</sup> que se inclinaba por desarrollar una política común en este ámbito teniendo como objetivo la “seguridad interior del espacio común de libre circulación”. Más allá de la única lucha contra la inmigración ilegal, esta Comunicación propuso por primera vez una definición de la “seguridad de las fronteras exteriores” en el sentido más amplio posi-

---

33 F. Mariño Menéndez, “Las políticas relativas al acceso y a la libre circulación de personas en el territorio de la Unión Europea”, *Noticias de la Unión Europea*, 2000, nº 186, pp. 53-66; M. Ramos Quintana, “Retos y transformaciones en Europa ante el fenómeno de inmigración”, *Revista de Derecho social*, nº 13, 2001, pp.121-134.

34 N. Pérez Solá, “La redimensión del concepto de asilo y su vinculación al espacio sin fronteras”, *Noticias de la Unión Europea*, 1997, febrero, pp. 31-43.

35 COM(2001) 627 final.

ble, a excepción de la defensa militar, invitando a los Estados miembros a tener en cuenta también en las fronteras exteriores la dimensión de la delincuencia, el terrorismo, los crímenes contra la infancia, el tráfico de armas<sup>36</sup>, la corrupción y el fraude, todo ello de conformidad con lo dispuesto en el art. 29 TUE. Con estos precedentes el Título IV (arts. 61 ss) TUE, que tiene por objeto la política de visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas, acordó ya un marco para el desarrollo de una política integrada a partir de la intensificación de las presiones migratorias, especialmente del Sur y del Este y de los cambios en las legislaciones de los Estados miembros.

La acción del constituyente europeo no varía sustancialmente la tónica apuntada. Con idéntico propósito la Sección 2 del Capítulo IV de la Parte Tercera del Proyecto está dedicada por entero a las “Políticas sobre controles en las fronteras, asilo y emigración”, que “se regirán por el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad de los Estados miembros, también en el aspecto financiero” (art. III.169). La inclusión del término “frontera” aunque sea a los meros efectos de su “control” por la UE, suscita los naturales recelos de los Estados miembros. Por ello, y para evitar cualquier apertura de la temida “caja de Pandora” derivada de los aún no concluidos conflictos territoriales, se incluye una cláusula estabilizadora según la cual la esta política “no afectará a la competencia de los Estados miembros en lo que respecta a la delimitación geográfica de sus fronteras, de conformidad con el Derecho internacional” (art. III-166.3º). Al efecto se tuvo muy en cuenta la mejora del control de las fronteras exteriores, marítimas y terrestres.

14. Los objetivos para establecer los controles en las fronteras pretenden cubrir tres frentes: a) garantizar la ausencia de controles de las personas, sea cual sea su nacionalidad, cuando crucen las fronteras interiores; b) garantizar los controles de las personas y la vigilancia eficaz en el cruce de las fronteras exteriores; y c) instauran progresivamente un sistema integrado de fronteras exteriores (art. III.166.1º). Insistimos nuevamente en que no se incluyen novedades sustanciales respecto de la filosofía inspiradora del “sistema Schengen”: el reforzamiento del control de la frontera intracomunitaria que repercuta por igual en todas las fronteras de los Estados miembros a partir de a) la política común de visados y otros permisos de residencia de corta duración; b) los controles a los cuales se someterá a las personas que crucen las fronteras exteriores; c) las condiciones en que los nacionales de terceros países podrán circular libremente por el territorio de la Unión

---

<sup>36</sup> Acervo Schengen, Decisión del Comité Ejecutivo de 28 de abril de 1999 relativa al tráfico ilegal de armas (DO nº L 239 de 22.09.2000).

durante un periodo breve; d) cualquier medida necesaria para el establecimiento progresivo de un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores; y e) la ausencia de controles de las personas, sea cual sea su nacionalidad, que crucen las fronteras interiores (art. III-166.2º).

15. Los flujos migratorios en búsqueda de asilo y de refugio ofrecen hoy una gran repercusión social en los medios políticos europeos y han suscitado un importante debate entre las ONG de desarrollo, que normalmente apoyan los intereses de los refugiados y de los solicitantes de asilo<sup>37</sup>; a ello debe añadirse que la reunificación familiar es un principio fundamental de la protección de los refugiados que deriva directamente del derecho universalmente reconocido a la protección de la familia por parte de la sociedad y del Estado. Los antecedentes del tratamiento de esta cuestión se remontan al periodo de la cooperación intergubernamental y, en concreto, al Convenio de Dublín, firmado el 15 de junio de 1990 por todos los Estados miembros, que permitió determinar cuál debe ser el Estado responsable del examen de cada solicitud de asilo que se presente en los Estados miembros de la UE<sup>38</sup>. En Europa, sin embargo, pese a medidas como las descritas en los últimos años han aumentado considerablemente los casos de afluencia masiva de personas desplazadas que no pueden regresar a su país de origen. Con el fin de hacer frente a este incremento y evitar al propio tiempo que se produjeran graves perturbaciones de sus sistemas de asilo, la mayoría de los Estados miembros establecieron dispositivos excepcionales de protección temporal. Esta situación fue considerada en el Consejo Europeo de Tampere reconociéndose expresamente la necesidad de consolidar un acuerdo sobre la protección temporal de los desplazados, basado en la solidaridad entre los Estados miembros; y a tal finalidad respondió la Directiva 2001 del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de desplazados y a las medidas tendentes a garantizar que se mantenga cierto equilibrio en los respectivos esfuerzos de los Estados miembros para acoger a estas personas y hacer frente a lo que ello implica<sup>39</sup>.

37 J.J. Martín Arribas, *Los Estados europeos frente al desafío de los refugiados y el derecho de asilo*, Madrid, Dykinson, 2000, 346 pp.

38 Ciertamente con un carácter eminentemente represivo, pues ante las dificultades con que los Estados miembros temían enfrentarse a la hora de detectar a los extranjeros que ya hubieran presentado una solicitud de asilo en otro Estado miembro, los ministros responsables de la inmigración lanzaron en 1991 la idea de crear un sistema comunitario que permitiera identificar a los solicitantes de asilo comparando sus impresiones dactilares. A ello responde el Reglamento nº 2725/2000 del Consejo, de 11 de diciembre del 2000, relativo a la creación del sistema "Eurodac" para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín (DO nº L 316 de 15.12.2000).

39 DO nº L 212 de 7.08.2001.

Ahora bien, uno de los principales problemas de los mecanismos de asilo de los Estados miembros es su utilización fraudulenta por parte de personas que en realidad no buscan protección pues se trata de inmigrantes, muchas veces llegados de forma irregular, que solicitan asilo en un intento de regularizar su situación o de conseguir las ventajas sociales y económicas que conlleva la condición de asilado. Esta circunstancia obliga a que la armonización en el ámbito del asilo debe seguir muy de cerca las reglas generales que atañen a la inmigración, ya que no podrán corregirse las disfunciones del sistema de asilo mientras las políticas inmigratorias continúen siendo sustancialmente diferentes<sup>40</sup>. Procede recordar a este respecto que el Tratado de Amsterdam estableció en el art. 63 la adopción de normas comunes mínimas en materia de asilo y que esta previsión debe desarrollarse hacia auténticas normas comunes que bien pudieran desembocar en una reglamentación de asilo europeo común. Mas la prevención no debe relegar el obligado capítulo de los derechos fundamentales en los procedimientos administrativo y contencioso-administrativos aplicables en cada Estado miembro, que deben dar prioridad a la determinación de las garantías del solicitante<sup>41</sup>.

Con tal propósito el Proyecto de Convención, teniendo en cuenta que toda acción en esta materia debe respetar lo establecido en el Derecho internacional general y, en concreto, en la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y en el Protocolo de 31 de enero de 1967, establece, al margen de la elaboración de reglamentos y decisiones europeas para situaciones de emergencia, a las que ya nos hemos referido, el establecimiento de leyes o leyes marco europeas que determinen un “sistema común de asilo” y que se concreta, entre otras, en medidas tales como un estatuto uniforme de asilo para nacionales de terceros países y válido para toda la Unión y una serie de procedimientos comunes para conceder dicho estatuto uniforme. Con ello el sistema de asilo europeo incorpora la totalidad del Convenio de Ginebra en caso de afluencia masiva de desplazados en un intento de evitar los serios inconvenientes de los sistemas nacionales de asilo en caso de afluencia masiva de desplazados procedentes de terceros países; garantizar protección inmediata y un grado equitativo de derechos a las personas interesadas y de equilibrar los esfuerzos de los Estados miembros para acoger a los desplazados sobre la base del principio de solidaridad. Se prevé, asimismo, “la asociación y la cooperación con terceros países para gestionar los flujos de personas que solicitan asilo o una protección subsidiaria temporal” (art. III-167.2°).

---

40 F. Bueno Arús, “La regulación actual del derecho de asilo en el ordenamiento jurídico español desde la perspectiva de los Acuerdos de Schengen”, *Noticias de la Unión Europea*, 1997, enero, pp. 9-15.

41 E. González Sánchez, “Asilo e inmigración en la Unión Europea”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, año 6, n° 13, 2002, pp. 833-856

16. La tercera de las acciones que comprende la Sección que estamos examinando concierne al establecimiento de una política común de inmigración que tiene tres objetivos fundamentales, dos de carácter represivo: la gestión eficaz de los flujos migratorios y la prevención y lucha reforzada contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos; y uno de carácter tuitivo: el trato equitativo de los nacionales de los nacionales de terceros países en situación irregular de residencia en los Estados miembros (art. III-168.1º). Pero se trata de una política común que sigue dejando en los Estados miembros un margen muy importante de competencia en materia de extranjería, toda vez que dicha política “no afectará al derecho de los Estados miembros de establecer volúmenes de admisión en su territorio de nacionales de terceros países procedentes de terceros países con el fin de buscar trabaja asalariado y no asalariado” (art. III.168.5º). Las medidas para llevar a cabo la política de inmigración son de dos tipos.

De un lado, la celebración de acuerdos entre la UE y terceros países para la readmisión, en sus países de origen o de procedencia “de nacionales de terceros países en situación de residencia ilegal” (art. III-168.3º); de esta suerte, se eleva al plano de las competencias de la Unión la práctica bilateral desarrollada en los últimos años por muchos Estados miembros, entre ellos España<sup>42</sup> y que ya contaba con una importante práctica desarrollada en el seno de la UE. En efecto, el Plan global para la lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos en la UE, de 28 de febrero 2002<sup>43</sup> contemplaba la política de readmisión y repatriación de personas como “parte integrante y crucial de la lucha contra la inmigración ilegal”, instando a la Comisión Europea a presentar urgentemente un Libro Verde dedicado al análisis de eventuales medidas que den cuerpo a una política comunitaria de repatriación y destacando las acciones concretas, cuya puesta en práctica debe ser tenida en cuenta de inmediato. Entre estas acciones se encuentran la cooperación entre los Estados Miembros, basada en la obligación conforme al Derecho internacional de readmitir a los ciudadanos propios y mejora y desarrollo de la cooperación administrativa; y, en fin, en el avance hacia “una colaboración más estrecha respecto de los aspectos de tránsito y de la readmisión”<sup>44</sup>.

---

42 Vid. por ejemplo, los Acuerdos entre España y Lituania, de 18 de noviembre de 1998 (BOE, 19-IV-2000), entre España y Letonia, de 30 de marzo de 1999 (BOE, 18-IV-2000, entre España y Estonia, de 28 de junio de 1999 (BOE, 11-V-2000)

43 DO n° C 142, de 14 junio 2002.

44 Estas iniciativas han sido apoyadas en los Consejos Europeos celebrados en Sevilla el 21 y 22 de junio 2002 y en Salónica el 19 y 20 junio 2003, donde se indica que “la aplicación de una política de repatriación de los residentes ilegales incumbe a los Estados miembros.

De otro lado, el procedimiento ordinario a través de leyes o leyes marco europeas en la reglamentación de a) las condiciones de entrada, residencia, visados, permisos de residencia y reagrupación familiar; b) los derechos de los nacionales de terceros países en situación regular de residencia en los Estados miembros; c) la inmigración y residencia ilegales, incluidas la expulsión y repatriación de residentes ilegales, y d) la lucha contra la trata de seres humanos, en particular de mujeres y niños.

#### **IV. Cooperación judicial en materia civil**

##### *1. Comunitarización del Derecho internacional privado*

17. Los trabajos de armonización del Derecho internacional privado en materia civil y mercantil a escala comunitaria comenzaron a finales de la década de los años sesenta y el 27 de septiembre de 1968, los seis Estados miembros de la CEE suscribieron, sobre la base del ap. 4 del art. 220 (actual art. 293) TCE, un Convenio relativo a la competencia judicial, al reconocimiento y a la ejecución de decisiones judiciales en materia civil y mercantil (“Convenio de Bruselas”). Este instrumento respondía a la idea de que la realización de un mercado común implicaba la posibilidad de obtener en cualquier Estado miembro, de la forma más fácil posible, el reconocimiento y la ejecución de una resolución judicial dictada en otro Estado miembro. No obstante, la mera existencia de normas relativas a la competencia de los tribunales no permitía realizar una previsión razonable en cuanto a la solución del litigio de fondo. Es cierto que el Convenio de Bruselas contenía una serie de opciones que posibilitaban al solicitante elegir la jurisdicción, pero siempre quedaba la posibilidad de que una parte eligiese los tribunales de un determinado Estado miembro por la única razón de que la ley que aplicada por le sea más favorable que la del otro Estado miembro. Con tal motivo la Comunidad emprendió también a durante estos años la codificación de las normas de conflicto de leyes aunque el proceso codificador en este sector fue mucho más complejo y lento y materialmente más limitado. La prueba es que hubo de esperar hasta el 19 de junio de 1980 en que se presentó a la firma el Convenio sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales (“Convenio de Roma”), que entró en vigor el 1 de abril de 1991. Al no estar contemplada la materia de este instrumento en el art. 220 adoptó la forma de un tratado internacional clásico, aunque siempre fue considerado como un complemento indispensable del Convenio de Bruselas y, como tal, forma parte del acervo comunitario.

Los Tratados de Maastricht y Amsterdam cambiaron la orientación anterior colocando la cooperación judicial en materia civil entre los ámbitos de interés común de los

Estados miembros de la UE y a partir de aquí se generó un proceso codificador de gran envergadura que comenzó con la preparación de un Convenio sobre la ley aplicable a las obligaciones extracontractuales que debía completar en el marco del conflicto de leyes las limitaciones del Convenio de Roma de 1980 respecto del Convenio de Bruselas de 1968<sup>45</sup>. A lo largo de 1999 tuvieron lugar los trabajos del grupo ad hoc “Roma II”. No obstante al “comunitarizar” el Tratado de Amsterdam la cooperación en materia civil, el Consejo de Justicia e Interior adoptó, el 3 de diciembre de 1998, el plan de acción del Consejo y la Comisión relativo a la mejor manera de aplicar las disposiciones del Tratado de Amsterdam relativas a la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia y la materia pasó a quedar inserta en un futuro Reglamento comunitario.

18. En efecto, el Tratado de Amsterdam representó la “comunitarización” de la cooperación judicial en materia civil (antes en el “tercer pilar”), posibilitando la existencia de un Derecho internacional privado comunitario inimaginable hasta hace pocos años y constituyendo a su vez un paso importante en el camino de la posible armonización o unificación de importantes parcelas del Derecho, incluido el mercantil<sup>46</sup>. De esta suerte el Tratado de Amsterdam transfirió al primer pilar la cooperación judicial civil poniendo el acento en el desarrollo a través de Reglamentos, que han ido apareciendo (señaladamente en el sector del Derecho procesal civil internacional) con gran celeridad. Acaso esa celeridad ha producido una importante dosis de incertidumbre en relación con los aspectos técnicos de las distintas bases jurídico competenciales y respecto al papel que debe jugar el Derecho internacional privado en la construcción de un auténtico Derecho privado europeo<sup>47</sup>. Pero al margen de esta circunstancia resulta indudable que nos hallamos ante una situación mucho más ventajosa, desde el punto de vista de la integración y de la

<sup>45</sup> La Resolución del Consejo de 14 de octubre de 1996 sobre el establecimiento de las prioridades de la cooperación en materia de Justicia y Asuntos de Interior para el período que entre el 1 de julio de 1996 y el 30 de junio de 1998, manifestó su intención de centrarse prioritariamente en determinados asuntos, entre los que figuraba, en especial, “lanzamiento de los trabajos sobre la necesidad y la posibilidad de establecer ... un Convenio sobre la ley aplicable a las obligaciones extracontractuales”.

<sup>46</sup> P. de Miguel Asensio, “El Tratado de Amsterdam y el Derecho internacional privado”, *La Ley* (supl. UE), nº 4510, 1998, pp. 1-3; O. Remien, “European Private International Law, the European Community and its Emerging Area of Freedom, Security and Justice”, *CMLRev.*, vol. 38, 2001, pp. 53-86.

<sup>47</sup> Vid. S. Sánchez Lorenzo, “La unificación jurídica europea y el Convenio de Roma sobre ley aplicable a las obligaciones contractuales”, *La unificación jurídica europea* (Seminarario organizado por el Consejo General del Notariado en la UIMP, Madrid, Civitas, 1999, pp. 139-164; id., “La unificación del Derecho contractual europeo vista desde el Derecho internacional privado”, *Derecho patrimonial europeo* (Monografía asociada a la Revista de Derecho Patrimonial), Cizur Menor (Navarra), Thomson/Aranzadi, 2003, pp. 363-381.



unificación jurídica, que la hasta ahora existente basada en Convenios entre Estados miembros<sup>48</sup>.

En rigor, el art. 65 TCE emana del art. K.1.6° TUE en su enunciado por el Tratado de Maastricht y a partir del mismo la coordinación intergubernamental en materia civil ha pasado ha ser una política comunitaria, atendiendo de esta suerte a una de las principales demandas plasmadas en los informes sobre el Tratado de Maastricht y proclamadas por la doctrina. No en vano, la finalidad del precepto es fomentar la compatibilidad de las normas de conflicto de los Estados miembros, en la medida en que sea necesario para el correcto funcionamiento del mercado interior. La armonización de las normas de conflicto de leyes, que debe distinguirse con precisión de la armonización del Derecho objetivo, contempla la armonización de las normas en virtud de las cuales se determina la ley aplicable a una obligación; se trata de una técnica adecuada al marco de la resolución de litigios transfronterizos ya que el indicar con precisión la ley aplicable a la obligación, con independencia de la jurisdicción elegida contribuyendo de este modo a la realización de un espacio europeo de justicia. Además, esta armonización contribuye a garantizar la igualdad de trato entre los agentes económicos y los ciudadanos insertos en litigios transfronterizos en el Mercado interior, constituyendo un complemento necesario de la armonización ya realizada por el Convenio de Bruselas y por el Reglamento “Bruselas I” en el ámbito de las normas de competencia internacional de los tribunales y de reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales.

Ahora bien debe dejarse bien sentado que la armonización del Derecho privado material no puede fundamentarse en el referido art. 65, que únicamente se refiere de forma directa a las disposiciones de Derecho internacional privado y de Derecho procesal civil internacional. De hecho, el art. 65 CE confiere la posibilidad de proceder a la comunitarización de amplios sectores del Derecho internacional privado: no es una carta blanca para la unificación del este ordenamiento, pero comporta una atribución significativa de competencias a la Comunidad, cuyo ejercicio no se subordina a la existencia de una precisa vinculación con el mercado interior sino que es suficiente con que la medida que se pretenda adoptar implique “una función promotora del mercado interior”<sup>49</sup>.

---

48 M<sup>a</sup> V. Cuartero Rubio, “Técnicas de unificación del DIPr en la CEE”, España y la codificación del Derecho internacional privado, Madrid, CESSJ Ramón Carande, 1993, pp. 247-256.

49 Vid. S. Leible y A. Staudinger, “El artículo 65 TCE: ¿carta blanca de la Comunidad Europea para la unificación del Derecho internacional privado y procesal?”, Anuario Español de Derecho Internacional Privado, t. I, 2001, pp. 89-115, esp. p. 114.

19. En suma, el Tratado de Amsterdam y, en concreto, sus arts. 61.c) y 65 supusieron “el cambio estructural más importante del Derecho internacional privado” de la Comunidad Europea<sup>50</sup>, sustituyendo el limitado cauce de los Convenios por el más operativo de los Reglamentos comunitarios. Es cierto que el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad dispone, en su ap. 6, que “en igualdad de condiciones, las directivas serán preferibles a los reglamentos...”, pero se consideró que este último instrumento era más adecuado para llevar a cabo la armonización pretendida por insertar éstas normas detalladas y precisas que no requieren ninguna medida de los Estados miembros para garantizar incorporación al Derecho interno. Si los Estados miembros dispusieran de un margen de maniobra para la transposición de estas normas introduciría una importante dosis de inseguridad jurídica totalmente contraria a los objetivos de aplicación uniforme de la materia regulada. A partir de aquí los Reglamentos se han multiplicado en los últimos tiempos: Reglamento (CE) n° 44/2001 del Consejo, de 22 de diciembre de 2000, relativo a la competencia judicial y a la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil<sup>51</sup>; Reglamento (CE) n° 1346/2000 del Consejo, de 29 de mayo de 2000, sobre procedimientos de insolvencia; Reglamento (CE) n° 1348/2000 del Consejo, de 29 de mayo de 2000, relativo a la notificación y traslado en los Estados miembros de documentos judiciales y extrajudiciales en materia civil y mercantil; Reglamento (CE) n° 1347/2000 del Consejo, de 29 de mayo de 2000, relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia matrimonial y de responsabilidad parental sobre los hijos comunes, derogado por el Reglamento (CE) n° 221/2003 del Consejo, de 27 de noviembre de 2003. Mas debe insistirse en que dicha competencia no sólo afecta a los sectores típicos del Derecho procesal civil internacional, sino que se extiende al ámbito del Derecho aplicable, como se deduce del art. 65.b) CE.

A partir del acervo apuntado, las disposiciones previstas en el Proyecto de Convención están basadas fundamentalmente en aspectos propios del Derecho internacional privado: reconocimiento mutuo de decisiones judiciales y extrajudiciales, notificación y traslado transfronterizos de documentos, compatibilidad de normas sobre conflictos de leyes y de jurisdicciones, cooperación en la obtención de pruebas (art. III-170.2°).

50 Cf. A. Borrás, “Derecho internacional privado y Tratado de Amsterdam”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LI, 1999, pp. 383-426, esp. 423.

51 El Convenio de Bruselas sigue sin embargo vigente para las relaciones entre Dinamarca y los otros Estados miembros. El texto del Convenio con las diferentes modificaciones por los sucesivos convenios de adhesión, las declaraciones y los protocolos anexos, figura en la “versión consolidada” publicada en el DO n° C 27 de 26.1.1998, p. 34.

## 2. Ausencia de una referencia expresa a la unificación del Derecho privado

20. Un mercado jurídicamente unificado debe posibilitar el ejercicio del comercio y eliminar los obstáculos jurídicos o conflictos importantes entre leyes, ya que los costos serían demasiado elevados. Por eso el mercado común europeo es también una zona en la cual se hace un gran esfuerzo para eliminar los conflictos más importantes entre leyes. La idea tendente a una unificación jurídica del Derecho privado de los Estados miembros arranca de una denominada “Primera” Resolución del Parlamento Europeo de 26 de mayo de 1989, relativa a un “esfuerzo de aproximación del Derecho privado de los Estados miembros”<sup>52</sup> y adoptada estando en vigor todavía el Acta Única europea. El entendimiento no era otro que la relevancia de la armonización de determinados sectores del Derecho privado para la realización del mercado interior. En esta Resolución, el Parlamento consideraba que la unificación de vastos sectores del Derecho privado constituiría el mejor reflejo de un esfuerzo de armonización por cubrir las necesidades jurídicas de la Comunidad en esta rama del Derecho, entendiendo que un Derecho privado común podría reforzar, directa o indirectamente, los lazos que la Comunidad mantiene con los países terceros, especialmente los iberoamericanos. Se contemplaba la unificación de sectores de Derecho privado esenciales para el desarrollo del mercado único, como el Derecho de obligaciones, toda vez que este sector constituye la columna vertebral de la actividad económica. Evidentemente las divergencias entre los Derechos nacionales repercuten negativamente en las transacciones transfronterizas y en el funcionamiento del mercado interior, pero su superación no resultó pacífica por existir numerosos partidarios de conservar los Derechos privados nacionales en su estado actual<sup>53</sup>. Con posterioridad se redactarían una serie de Reglamentos jurídicos homogéneos en otros ámbitos del Derecho patrimonial relacionados con el Mercado Interior, que sería el paso necesario para un futuro Código civil europeo.

<sup>52</sup> DOCE C 158, de 26.6.1989, p. 400.

<sup>53</sup> Otro hito importante en el proceso que estamos describiendo fue, sin duda, el “Documento de trabajo sobre el acercamiento del Derecho civil y mercantil de los Estados miembros” presentado por K.-H. Lehne a la Comisión jurídica y del mercado interior del Parlamento Europeo el 6 de noviembre de 2000 y que fue estudiado en audiencia pública días después y que dio como resultado el “Informe sobre el acercamiento del Derecho civil y mercantil de los Estados miembros”, de 6 de noviembre de 2001. En dicho informe se establece un programa de codificación gradual a partir de las Directivas existentes (contratos negociados fuera de establecimientos mercantiles, responsabilidad de hecho de los productos defectuosos, cláusulas abusivas en los contratos concluidos por consumidores, adquisición del derecho de al uso parcial de bienes inmuebles, contratos a distancia en materia de servicios financieros y venta de bienes de consumo) para coordinar su contenido y eliminar los problemas derivados de su coexistencia con los Derechos nacionales.

En su reunión de 15 y 16 de octubre de 1999 celebrada en Tampere, el Consejo Europeo confirmó la necesidad de hacer de la Unión un espacio de libertad, seguridad y justicia explotando plenamente las posibilidades ofrecidas por el Tratado de Amsterdam y acordó una serie de orientaciones y de prioridades políticas, afirmando en particular que “en un auténtico Espacio Europeo de Justicia, no debe suceder que la incompatibilidad o la complejidad de los sistemas jurídicos y administrativos de los Estados miembros impida a personas y empresas ejercer sus derechos o las disuada de ejercerlos”. En este marco se incluyó un Capítulo VII dedicado a una “Mayor convergencia en Derecho civil”. Asimismo, el punto 39 de las conclusiones entendió que “Por lo que respecta al Derecho material, se requiere un estudio global de la necesidad de aproximar las legislaciones de los Estados miembros en materia civil para eliminar los obstáculos al buen funcionamiento de los procedimientos civiles”. A primera vista, este objetivo parecía extremadamente ambicioso. *A priori* podría englobar todo el Derecho privado, incluido el Derecho de obligaciones, el Derecho de bienes, el Derecho de familia, el Derecho sucesorio, etc. Cabe observar sin embargo que hasta ahora la mayoría de las reflexiones dedicadas a este tema se han centrado principalmente en la convergencia en materia de Derecho contractual, lo cual no deja de ser criticable. Téngase en cuenta que los problemas que se registran en la actualidad en relación con la celebración, la interpretación y la utilización de los contratos no pueden solucionarse sin abordar cuestiones relacionadas con los requisitos formales generales, con la responsabilidad extracontractual, con el enriquecimiento sin causa o situaciones jurídicas indebidas y con los contratos concluidos con objeto de constituir una garantía real<sup>54</sup>. Con estos antecedentes el Consejo solicitó a la Comisión que procediese a un estudio general sobre Derecho contractual y que le comunicase los resultados obtenidos en un Libro Verde o en un Libro Blanco.

21. A partir de estos presupuestos, el proceso de construcción de un Derecho privado común a todos los países de la UE recibió un importante impulso con la Comunicación de la Comisión Europea sobre Derecho contractual europeo, de 11 de julio de 2001, al Consejo y al Parlamento Europeo<sup>55</sup>, en la que se planteó cuál debía ser el futuro de un Derecho común europeo armonizado. Constituye un primer paso concreto para la realización del estudio general solicitado en las conclusiones de Tampere sobre la necesidad de aproximar la legislación de los Estados miembros en materia civil y confirma el papel pionero del Derecho contractual en una eventual política legislativa de la Comunidad en

<sup>54</sup> Vid. el documento de trabajo de la Dirección General de Estudios del Parlamento Europeo titulado “Estudio sobre el Derecho privado en la Unión Europea con relación a las discriminaciones y a la creación de un Código civil europeo”, Serie Asuntos Jurídicos JURI 103.

<sup>55</sup> COM(2001) 398 –C5-0471/2001, DOCE C 255, de 13.9.2001, p. 1.

el ámbito del Derecho privado<sup>56</sup>. En esencia, la Comisión inquiría acerca de los objetivos a alcanzar a través de la regulación comunitaria de un sector concreto del Derecho patrimonial, el contractual, con exclusión de cualquier otro y lo hacía a través de un procedimiento de consulta pública suscitando dos bloques de cuestiones, susceptibles de desdoblarse en muchas otras: si la disparidad de ordenamientos jurídicos en el seno de la UE podían suscitar problemas y, en caso afirmativo, cuáles, y, en segundo lugar, cuál debería la política a seguir en materia de armonización de legislaciones. En lo que al primer punto se refiere, ya antes se ha insistido en la importancia económica de la unificación para el mercado interior; desde un punto de vista sociológico, no menos necesaria es la unificación jurídica para crear una identidad común que proporcione credibilidad al proceso de europeización; además, evitaría la extraña sensación que siente el trabajador que, aunque circula libremente por los distintos territorios de la UE, constata la existencia de normas distintas en cada uno de ellos; por descontado, el dato no favorece la movilidad y, por tanto, una de las libertades fundamentales, la de establecimiento, ve obstaculizada su realización. En lo concerniente a la segunda cuestión, y después de recordar que la técnica de regulación “caso por caso”, sin coherencia interna y sistemática alguna, es insuficiente para conseguir una aplicación general, uniforme y coherente en todos los Estados, y que, además, la misma dificulta la aplicación analógica, la Comisión plantea cuatro alternativas, todas ellas necesariamente subordinadas a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad que deben regir cualquier actuación de las instituciones de la UE.

Las opciones propuestas, formuladas sin ánimo de exhaustividad y que permitían ser combinadas entre sí, eran las siguientes: 1) No realizar ninguna acción comunitaria en la materia dejando al mercado la tarea de aproximación de las legislaciones (en base al principio *pacta sunt servanda* y el de libertad contractual), lo cual también incluye, como forma de armonización descentralizada, la competencia entre ordenamientos en la búsqueda de la mejor solución posible. 2) Redactar principios comunes a todas las legislaciones, no vinculantes, que permitan reforzar la convergencia de los Derechos nacionales. 3) Mejorar la calidad de la legislación existente, siguiendo la política iniciada con el proyecto de Simplificación Legislativa y Administrativa en el ámbito del Mercado Interior. 4) Promulgar nueva legislación comunitaria, que cubra exhaustivamente todos los ámbitos planteándose entonces el problema de determinar cuál debe ser su grado de vinculación; en todo caso, la Comisión era decidida partidaria de excluir *a priori* la hipótesis de celebración de convenios internacionales entre los países miembros de la UE (ex

56 E. Arroyo i Amayuelas y A. Vaquer Aloy, “Un nuevo impulso para el Derecho privado europeo”, *La Ley*, 2002-2, D-50, p. 1788-1795.

art. 293 y 300 TCE). Mas junto a las opciones planteadas, este importante documento permite observar cuál es la propia posición de la Comisión al incluir una valoración pormenorizada de las ventajas y de los inconvenientes de cada una de ellas y al sugerir soluciones concretas sobre la base de las construcciones doctrinales en presencia. Y no menor importancia es que el texto incorpora tres apéndices finales donde se recoge legislación existente en materia de Derecho privado (Directivas y Convenios) y se selecciona normativa comunitaria, no sólo en función del concreto ámbito sectorial de aplicación (consumo, servicios financieros, agentes comerciales, derecho del trabajo, etc.), sino, lo que es más llamativo, también agrupada en torno a la regulación de conceptos claves (concepto de contrato, derecho de rescisión, responsabilidad por incumplimiento, deber de información del consumidor, etc.).

La Comunicación consiguió sus propósitos en orden a forzar un debate en torno al Derecho contractual europeo, como evidencia en amplio contenido de las respuestas recibidas de operadores jurídicos procedentes de sectores muy diversos<sup>57</sup>. En todo caso, a lectura de la documentación que contiene las respuestas a la Comunicación de la Comisión de 2001 resulta de gran amenidad por permitir comprobar la disparidad derivada de la reflexión colectiva, los intereses en presencia de las instituciones concernidas en las eventuales acciones comunitarias, el marcado carácter académico de muchas intervenciones y los intereses nacionales subyacentes. Más que clarificar, los resultados de la encuesta conducen a la confusión, pero muestran una reticencia generalizada hacia una “respuesta global” y una necesidad de profundizar en los estudios preparatorios tanto si se opta por la opción basada en los principios o en la opción partidaria de una solución codificadora más clásica.

22. Con estos precedentes el 15 de noviembre de 2001, el Parlamento Europeo aprobó la “Tercera” Resolución “relativa al acercamiento del Derecho civil y mercantil de los Estados miembros”, donde se lamentaba que la Comisión se hubiere limitado al estudio de la unificación del Derecho privado contractual y que no hubiese explorado otras posibilidades, en la línea de lo acordado en el Consejo Europeo de Tampere. Pese a ello instaba a la continuación de los trabajos de la armonización del Derecho contractual, prestando especial atención a las cuestiones relacionadas a las condiciones generales de forma, la responsabilidad extracontractual y a los contratos firmados con el fin de cons-

---

57 H.J. Sonnenberger, “L’harmonisation ou l’uniformisation européenne du droit des contrats sont-elles nécessaires? Quels problèmes suscitent-elles? Réflexions sur la Communication de la Commission de la CE du 11 juillet et la Résolution du Parlement européen du 15 novembre 2001?”, *Rev. crit. dr. int. pr.*, 2002, pp. 405-433.

tituir una garantía real, que deberían ir paralelos a la revisión de las Directivas relativas a la protección de los consumidores. La prueba es que esta iniciativa ha contado con un cierto desarrollo al aprobar el Pleno del Consejo Económico y Social el 18 de julio de 2002 por 114 votos a favor, 3 votos en contra y 3 abstenciones un Dictamen sobre Derecho contractual donde se parte de que la construcción de un Código mercantil internacional, de aplicación universal o regional, sigue siendo un mito y donde se verifican los escasos índices de ratificación de los instrumentos internacionales relativos a cuestiones de Derecho contractual material. Mas el dictamen reconoce la necesidad para los operadores internacionales de contar un instrumento legal “útil, estable y previsible, que fomente la seguridad y la legalidad de las operaciones, así como el respeto de las disposiciones y principios correspondientes del orden público internacional, recogidos en los principales convenios internacionales y en el Derecho consuetudinario (principios generales del Derecho, garantías de procedimiento, principio de lealtad en los contratos, respeto de los derechos humanos y de las normas laborales fundamentales). Un *jus commune* de este tipo sería ciertamente coherente con la internacionalización de los negocios y de los contratos asociados a los mismos”<sup>58</sup>.

Aunque en el espacio económico comunitario, con la existencia de una moneda única en la mayoría de los países y su mercado único, constituye un terreno favorable para la creación de un Derecho contractual uniforme, la Comisión se plantea la cuestión de la viabilidad y pertinencia de una iniciativa comunitaria que afectará a esta rama fundamental del Derecho mercantil internacional, el cual, por otro lado y para ser coherentes, convendría ampliar para convertirlo en un Derecho europeo en materia de obligaciones contractuales (con posibles elementos de responsabilidad civil y penal, independientemente de la responsabilidad contractual, para ciertos casos de incumplimiento o ejecución defectuosa del contrato, o de cláusulas contrarias al orden público). Mas el examen de la práctica contemporánea permite avanzar que las posibilidades de una “europeización” del Derecho mercantil desde la perspectiva codificadora es escasamente realista y que el proceso ha caminado hasta la fecha de la mano de las Directivas y en la actualidad se está desarrollando a través de Reglamento. Junto a esto se empieza a desarrollar un cierto clima que, apartándose de las técnicas normativas apuntadas, pone el acento en el auge, a través de la doctrina, de la práctica y de la jurisprudencia de unos principios generales comunes que pretenden ser no sólo un fundamento para el desarrollo futuro de

---

<sup>58</sup> Dictamen del Comité Económico y Social sobre la “Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre Derecho contractual europeo”(COM(2001) 398 final)(2002/C 241/01), DOCE nº C 241/1, de 7.10.2002.

acciones legislativas y armonizadoras, sino un conjunto de reglas que podrían consolidarse dentro de una suerte de *lex mercatoria*<sup>59</sup>.

23. El plan de acción de la Comisión Europea titulado “Un Derecho contractual europeo más coherente” fue presentado por la Comisión el 12 de febrero de 2003, estuvo precedido por la referida consulta pública realizada el año anterior, y ésta a su vez de la Comunicación, de julio de 2001, relativa a una eventual armonización del Derecho contractual europeo<sup>60</sup>. Dicho plan continúa con el carácter consultivo de anteriores iniciativas proponiendo una combinación de medidas reguladoras y no reguladoras para resolver los problemas que se individualizaron en los resultados de la encuesta anterior. Dichos problemas se han sistematizado dentro de dos grandes rúbricas. La primera aborda la aplicación uniforme de la legislación comunitaria, en un intento de evitar que las Directivas otorguen soluciones divergentes a la misma situación comercial que den lugar a resultados contradictorios, y existan enfoques legislativos diversos en una misma Directiva; por descontado en este contexto se persigue una armonización terminológica y la precisión de determinados conceptos expresados de manera vaga o imprecisa. La segunda trata de las implicaciones de un ordenamiento contractual comunitario para el mercado interior, incluyendo los obstáculos y los factores disuasorios de las transacciones transfronterizas que se desprenden de la diversidad de los Derechos contractuales de los Estados miembros, por ejemplo, las reglamentaciones divergentes en materia de representación de empresas extranjeras y sus consecuencias para la validez o el reconocimiento de los documentos, en materia de formalización de los contratos, en materia de inclusión y aplicación de las cláusulas tipo de los contratos y con respecto a qué cláusulas contractuales se consideran inaceptables por los Tribunales, o la regulación diferente de la reserva de propiedad.

Asimismo el Plan de 2003 incluye medidas para aumentar la coherencia y la calidad del acervo comunitario en el ámbito del Derecho contractual, promover la elaboración de cláusulas contractuales de carácter general a nivel comunitario y estudiar si determinadas cuestiones propias de dicho Derecho pueden requerir soluciones de carácter no sectorial. Se trata, en definitiva de construir un “marco común de referencia” que incluya principios y terminología comunes en el ámbito del Derecho contractual europeo.

---

59 P.C. Müller-Graff, “Private Law Unification by Means other than of Codification”, Towards a European Civil Code, Nimega, 1994, pp. 19-29.

60 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: “El Derecho contractual europeo más coherente: Plan de acción” (2003/C 63/01), DOCE, C 63, 15.3.2003.



24. Es cierto que el art. 65 del TCE limita el ámbito de la cooperación judicial en materia civil a las cuestiones con repercusión transfronteriza y en la medida necesaria para el correcto funcionamiento del mercado interior, pero tan estrecho margen de actuación puso de relieve desde el primer momento que no era adecuado; por este motivo el Consejo Europeo de Tampere asignó un contenido más político a la cooperación judicial civil aludiendo a un “auténtico Espacio Europeo de Justicia”, basado en un mejor acceso a la justicia y una mayor convergencia del Derecho civil. Sin embargo, el Proyecto de Convención no ha desarrollado esta última posibilidad al basarse fundamentalmente en aspectos propios de la cooperación judicial (art. III-170.2°). No deja de ser significativa, la ausencia de una referencia expresa a la unificación del Derecho privado, limitándose el constituyente comunitario a incluir la materia dentro de la declaración genérica consistente en que la cooperación “judicial en asuntos civiles con repercusión transfronteriza” (...) “podrá incluir la adopción de medidas de aproximación de las disposiciones legislativas y reglamentarias de los Estados miembros” (art. III-170.1°). La lectura de estas disposiciones pone de relieve que en el texto está presidido por las soluciones clásicas de Derecho internacional privado y no por soluciones armonizadoras más acomodadas a las acciones comunitarias que vienen desarrollándose en los últimos tiempos y por todo un debate doctrinal incide en el un carácter esencialmente instrumental del Derecho privado, en tanto que mecanismo que coadyuva al proceso de unificación económica e incluso político<sup>61</sup>.

De esta suerte el Proyecto de Convención queda al margen del ambiente favorable registrado en los últimos años hacia la construcción del Derecho privado a partir una supuesta tradición jurídica europea comúnmente aceptada<sup>62</sup> y de la existencia de una serie de instituciones y de principios jurídico-privados coincidentes en las legislaciones del área considerada<sup>63</sup>. Recuérdese que la más antigua experiencia tendente a la unificación del Derecho de los contratos arranca en 1980 a partir de un grupo de profesores encabe-

61 M<sup>a</sup> P. García Rubio, “Presente y futuro del Derecho privado en el proceso de integración europea”, XIV Jornadas de Estudio: La Constitución Española en el ordenamiento comunitario europeo, Madrid, Ministerio de Justicia, 1995, pp. 237-258; A. Vaquer Aloy, “La vocación europea del Derecho civil. Reflexiones sobre la oportunidad de un Código civil europeo”, La Ley, D- 119, 2002-4, p. 1603-1615; J.C. Fernández Rozas, “La unificación del Derecho mercantil internacional en los procesos de integración económica. La experiencia europea”, La Ley, n° 5860, 2003, pp. 1-8.

62 Vid., desde una posición muy crítica: “la inconveniencia de un Código civil europeo”, S. Sánchez Lorenzo, Derecho privado europeo, Granada, Comares, 2003, pp. 279 ss.

63 R. Schulze, “Le droit privé commun européen”, Rev. int. dr. comp., vol. 47, 1995, pp.18 ss.

zados por O. Lando<sup>64</sup>, en que se detallan “principios comunes” en los países de la UE relativos a la formación, validez, interpretación y contenido de los contratos; al cumplimiento e incumplimiento y a algunas otras cuestiones concretas, como la autoridad de los mandatarios para vincular a sus mandantes. Y entre otras alternativas a la unificación destaca el “Anteproyecto de Código europeo de contratos” (Libro I) redactado por el grupo de la “Academia de Pavía”<sup>65</sup> creada en 1992 bajo la iniciativa y coordinación del profesor G. Gandolfi y presidida en la actualidad por J.L. de los Mozos, que representa un esfuerzo por encontrar un medio de integración, mediante la ayuda de la legislación, entre los distintos Derechos europeos, concurriendo con otros intentos que se hallan animados por la misma finalidad.

### 3. Desarrollo de métodos alternativos de solución de litigios

25. Las modalidades alternativas de solución de conflictos en el ámbito del Derecho civil y mercantil (*Alternative Dispute Resolution*) han suscitado en los últimos tiempos un gran interés en la UE, paralelo a los trabajos legislativos que se están realizando en varios Estados miembros y en otras instancias internacionales. En concreto, el Consejo de Europa adoptó una recomendación en 1998 sobre la mediación familiar<sup>66</sup> y, actualmente, está elaborando un proyecto de recomendación sobre la mediación civil, en tanto que la UNCITRAL prepara modelos de disposiciones legales relativas a la conciliación en materia comercial y, en relación con el comercio electrónico también se mencionan directa o indirectamente las ADR en los trabajos de la OCDE. Todas estas acciones ponen de relieve las bondades en orden al acceso a la justicia de los ciudadanos, por las ventajas inherentes a estas modalidades de justicia privada ante la crisis de eficacia de los sistemas judiciales y por la irrupción de las nuevas tecnologías en esta materia: *Online Dispute Resolution*, ODR para la solución de litigios transfronterizos a través de Internet.

64 Que ha publicado ya dos partes de Principles of European Contract Law, Kluwer, 2000. Entre los defensores de esta iniciativa Vid. en la doctrina italiana, M.J. Bonell, “Verso un codice europeo dei contratti”, Europa e diritto privato, 1998, pp. 171 ss. En la doctrina española, Vid. L. Díez-Picazo, E. Roca y A.M. Morales, Los principios del Derecho europeo de contratos, Madrid, 2002.

65 Code européen des contrats (Livre premier), Milán, 2001. J.L. de los Mozos, “El Anteproyecto de Código europeo de contratos de la Academia de Pavía”, La Ley, D-216, 2002-5, pp. 1768-1776; A. Valiño Arcos, “Observaciones preliminares sobre el Anteproyecto ‘Galdolfi’: Hacia la consecución de un ‘Code européen des contrats’”, Derecho patrimonial europeo (Monografía asociada a la Revista de Derecho Patrimonial), Cizur Menor (Navarra), Thomson/Aranzadi, 2003, pp. 383-402; C. Vattier Fuenzalida, “El Anteproyecto de Pavía”, *ibid.*, pp. 419-436.

66 Recomendación n° R(98)1.

Por eso en el Consejo de Tampere se insertó en el punto 30 de su resolución final que los Estados miembros deberían instaurar “procedimientos judiciales alternativos”; posteriormente, en la cumbre europea de Lisboa de marzo de 2000, sobre el tema “empleo y sociedad de la información”, el Consejo Europeo invitó a la Comisión y al Consejo a reflexionar sobre los medios de promover la confianza de los consumidores en el comercio electrónico, en particular, mediante nuevos sistemas de resolución de litigios, confirmándose este objetivo en el Consejo Europeo de Santa Maria da Feira de junio de 2000 y, en el marco de las relaciones laborales, en el Consejo Europeo de Bruselas-Laeken de diciembre de 2001 insistió en “la importancia de prevenir y resolver los conflictos sociales, y muy especialmente los conflictos sociales transnacionales, mediante mecanismos voluntarios de mediación”.

Mas no son únicamente las nuevas tecnologías y el Derecho del consumo los destinatarios de las ADR. Estas modalidades ofrecen una relevancia esencial en otros ámbitos como el Derecho de familia o el Derecho laboral. A este respecto entre las medidas adoptadas en la cumbre de Viena de diciembre de 1998<sup>67</sup> se incluyó el examen de la posibilidad de elaborar modelos de soluciones no judiciales de los conflictos, en particular por lo que se refiere a los conflictos familiares transnacionales, y no cabe duda que estas soluciones se producirán pese a las ventajas que puede ofrecer la aplicación del art. 11 del Reglamento Bruselas II. Y lo propio ha acontecido en el otro de los ámbitos señalados, pues el Consejo de Empleo y Política Social del 3 de diciembre de 2001 acogió favorablemente las intenciones de la Comisión sobre la necesidad de instaurar mecanismos voluntarios de solución de conflictos a escala europea, insistiéndose en el Consejo Europeo de Laeken en la importancia de prevenir y resolver los conflictos sociales, y muy especialmente los conflictos sociales transnacionales “mediante mecanismos voluntarios de mediación a propósito de los cuales se invita a la Comisión a presentar un documento de reflexión”.

26. A partir de aquí tanto el Consejo como la Comisión no han dejado de reiterar su interés en que los consumidores acudan cada vez en mayor medida a este tipo de solución de controversias. En esta dirección la Comisión Europea publicó en abril 2002 “Libro verde sobre las modalidades alternativas de solución de los conflictos en el ámbito del Derecho civil y mercantil”<sup>68</sup> que se inserta en el marco de los trabajos que la Comunidad Europea viene realizando para crear un espacio de libertad, seguridad y jus-

---

67 DO n° C 19 de 23.01.1999.

68 COM(2002) 096 de 19.04.2002.

ticia, y más concretamente para garantizar un mejor acceso a la justicia. Debe dejarse bien sentado que el arbitraje se ha excluido de los trabajos desarrollados en el ámbito de las ADR. La pretensión es el establecimiento de principios fundamentales en general o en ámbitos específicos, que posean las garantías necesarias para que la solución de los conflictos por instancias extrajudiciales ofrezca el nivel de seguridad requerido en la administración de la justicia; por eso las ADR desempeñan un papel complementario con relación a los procedimientos jurisdiccionales, en la medida en que, a menudo, los métodos aplicados en las ADR se adaptan mejor al carácter de los litigios.

Lo cierto es que la práctica comunitaria ya registraba la existencia de acciones concretas en este sector, señaladamente en orden a los conflictos de consumo vinculados al comercio electrónico, como evidencia la Directiva 98/10 sobre la aplicación de la oferta de red abierta (ONP) a la telefonía vocal y sobre el servicio universal de telecomunicaciones en un entorno competitivo, que invita los Estados miembros a crear procedimientos de solución de los conflictos “fácilmente accesibles y, en principio, poco onerosos para resolver tales litigios de manera equitativa, transparente y rápida”<sup>69</sup>, la Directiva 2000/31 sobre el comercio electrónico<sup>70</sup>, o la Directiva 2002/21 relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas, que establece una serie de estructuras extrajudiciales para solucionar los conflictos que puedan tener entre ellos los profesionales del ámbito<sup>71</sup>.

El Proyecto de Convención no podría por menos de hacerse eco de la práctica existente en la materia y de sus posibilidades futuras de ahí que el art. III-170.2 incluye dentro de la cooperación judicial en materia civil “el desarrollo de métodos alternativos de solución de litigios”.

## **V. Cooperación judicial en materia penal**

27. La construcción de un espacio común, en el que figuren los valores de libertad, seguridad y justicia debe tener como antecedente fundamental la realización de un esfuer-

---

<sup>69</sup> DO n° L 101 de 1.04.1998.

<sup>70</sup> DO n° L 178 de 17.07.2000.

<sup>71</sup> DO n° L 108 de 24.04.2002.

zo de colaboración y coordinación con el propósito de primar el imperio de la Ley<sup>72</sup>. El incesante proceso de integración europea y la consiguiente adopción de medidas dirigidas a la creación de un espacio común comportó, como necesaria consecuencia, la revisión de las legislaciones de los países, en particular en cuanto a los procedimientos de extradición y cooperación judicial en materia penal y la eliminación de las áreas de impunidad, especialmente para las formas graves de criminalidad organizada transnacional; mas la creación de un espacio común de libertad de movimientos de personas y de reconocimiento de derechos y libertades precisa la adopción de medidas que eviten que los ordenamientos internos puedan ser utilizados como mecanismos para otorgar ventajas y protección a los delincuentes, produciendo así un notable perjuicio a la libertad y la seguridad de los ciudadanos de la UE. La puesta en marcha de las actividades en este sector se produjo en el Consejo Europeo de Bruselas de 1977 donde se abogó por el establecimiento de una cooperación judicial en materia penal entre los nueve Estados miembros integrantes, en aquellos momentos, de las Comunidades Europeas. Con posterioridad, en la Declaración final del Consejo Europeo de 1978 los Jefes de Estado y de Gobierno se comprometieron a intensificar la cooperación judicial, con el fin de hacer frente al incremento de las actividades terroristas. Pero es en el Tratado de Maastricht, concretamente en su Título VI, donde por primera vez se instauro, como uno de los objetivos de la Unión, la cooperación judicial penal. Es pues en el marco de la Cooperación Política Europea, donde surgió el Acuerdo de Dublín, el primero de un número considerable de tratados reguladores del auxilio judicial internacional, celebrados con anterioridad a la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, y que, situándose en la línea de los tratados internacionales fueron adoptados en Conferencias intergubernamentales, derivando su obligatoriedad de la voluntad de los Estados miembros en incorporarse a los mismos.

Tras Maastrich la armonización de los tipos de normas dictadas el ámbito JAI con la solución que se acuerde en relación con la simplificación de los instrumentos jurídicos de la Unión expresó el rechazo a las normas de naturaleza estrictamente intergubernamental y el evidente fracaso de tratados internacionales en la regulación del sector. El Tratado de

72 Vid. M<sup>a</sup> T. Vargas Macías, "La cooperación judicial penal en el ámbito de la Unión Europea", Noticias de la Unión Europea, n<sup>o</sup> 177, 1999, pp. 31-49; F. Badie, "La cooperación judicial internacional en materia penal en el marco de la Unión Europea", Revista del Ministerio Fiscal, 1999, 6, pp. 349-364; C.M. Díez Barrado, "La cooperación policial y judicial en materia penal en el seno de la Unión Europea", Noticias de la Unión Europea, n<sup>o</sup> 186, 2000, pp. 67-85; F. Martín Diz, "Cooperación policial y judicial en materia penal en España: particularidades transfronterizas en el espacio de libertad, seguridad y justicia de la Unión Europea", Revista del Poder Judicial, n<sup>o</sup> 61, 2001, pp. 333-411.

Amsterdam y las posteriores conclusiones del Consejo Europeo en su reunión de Tampere aconsejaron incluir esta materia dentro del espacio de libertad, seguridad y justicia lo que implicaba necesariamente la realización de acciones coordinadas conjunto por los Estados en el ámbito de la cooperación judicial y de policía en materia penal<sup>73</sup>; asimismo, el Consejo Europeo de Tampere entendió que el principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales penales debía ser la regla de base de la cooperación en la Unión, partiendo de que un mejor reconocimiento de las resoluciones y sentencias y una mayor y más eficaz aproximación de las legislaciones, no solo facilitaría la cooperación entre las autoridades, sino que serviría también como instrumento eficaz para la adecuada protección de los derechos individuales. Con este fin se elaboró la acción conjunta de los Estados europeos cuya finalidad fue la creación de un espacio en el que las resoluciones dictadas en cualquiera de los países tengan plena validez y reconocimiento en todo el territorio de la Unión<sup>74</sup>.

28. En efecto, el desarrollo de esta materia a partir del tercer pilar (art. 34 TUE) no ofreció los resultados esperados, puesto que, de un lado, la mayor parte de los Convenios adoptados no fueron nunca ratificados y, de otro, aparecieron numerosas dificultades para modificar y adaptar a las nuevas circunstancias los convenios vigentes, como el del Europol. Y, por lo que respecta a las “decisiones marco” que también se han producido en este sector, al carecer de efectos, directos no hicieron otra cosa que obstaculizar la aplicación práctica de muchas iniciativas relevantes como la orden de detención europea. Cualquier reforma del sector deberá suprimir la técnica convencional, que ha mostrado su ineficacia, y sustituir las decisiones marco, las decisiones y las posiciones comunes por otros tipos normativos. De ahí que los cauces señalados en los arts. III-171.2º a III-173 deban ser bien recibidos. Las nuevas y complejas formas de delincuencia, con sus consiguientes ramificaciones internacionales, requieren los tradicionales mecanismos de cooperación sean sustituidos para asegurar, de una parte, que quien cometa un delito sea perseguido, juzgado y, de ser condenado, cumpla efectivamente la condena impuesta y, de otra parte, que los productos de los delitos sean bloqueados y recuperados.

---

73 G. De Kerchove, “L’espace judiciaire pénal européen après Amsterdam et le sommet de Tampere”, Vers un espace judiciaire pénal européen, Bruselas, Ed. Université de Bruxelles, 2000, pp. 3-15.

74 En cumplimiento del mandato de Tampere, el Consejo aprobó, el 28 de noviembre de 2000 un programa de medidas destinado a poner en práctica la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones en materia penal.

Ahora bien, con independencia de cuáles sean las medidas que se adopten para desarrollar una cooperación eficaz, lo que implica necesariamente la simplificación y armonización de los instrumentos en presencia, éstas no pueden ser incompatibles con la conservación de aquellas peculiaridades penales que tengan una debida justificación. Dos razones justifican esta excepción. De un lado, la concreción de los comportamientos punibles, que al estar íntimamente ligada en nuestras sociedades a la intervención parlamentaria obliga a preservar un mayor poder de intervención para los parlamentos nacionales. De otro lado, la necesidad de hacer compatible la definición de los elementos constitutivos de los delitos en la Unión con las diferentes tradiciones jurídicas de los Estados miembros. A partir de aquí la armonización del Derecho penal debe desempeñar una función testimonial con relación al ciudadano europeo y al de terceros Estados con independencia del carácter transfronterizo o no de un comportamiento: el objetivo es que la UE pueda tipificar los comportamientos que sean contrario a los valores fundamentales de la Unión (racismo, pornografía infantil...). La armonización, en segundo lugar, debe evitar un efecto de “santuario”, es decir, evitar que la delincuencia se concentre en los lugares donde se sancionen menos determinados delitos y debe infundir en los ciudadanos un sentimiento común de justicia. Por último, la armonización, aunque sea mínima es necesaria para una aplicación efectiva del postulado del reconocimiento mutuo y para que sea verdaderamente eficaz la cooperación integrada si se pretende que instituciones como Europol o Eurojust desempeñen su cometido de forma coordinada.

Como indicamos, el Proyecto de Convención europea aborda esta materia entendiendo que si el delito perseguido tiene carácter particularmente grave y dimensión transfronteriza, debe entenderse que también lo tiene el proceso penal consiguiente. Así, el art. III-171.2º establece la posibilidad de adoptar normas mínimas –mediante leyes marco europeas exclusivamente– para “facilitar el reconocimiento mutuo de las sentencias y resoluciones judiciales y la cooperación policial y judicial en asuntos penales con dimensión transfronteriza”. Dichas normas mínimas podrán referirse a la admisibilidad mutua de pruebas entre los Estados miembros así como a los derechos de las personas y en especial de las víctimas de los delitos durante el procedimiento penal<sup>75</sup>. Cualquier ampliación de esta lista de materias exige la unanimidad del Consejo a través de una decisión que cuente con la previa aprobación del Parlamento Europeo. Conviene subrayar el alcance

---

75 M.J. García Rodríguez, “Las víctimas del delito en el espacio judicial europeo”, *Revista Jurídica Española La Ley*, nº 5342, 2001, pp. 1-6 .

garantista de esta disposición, que no permite la armonización de mínimos en materia procesal penal si no es mediando un consenso total de los Estados miembros. En segundo lugar, se podrán adoptar mediante leyes marco europeas normas mínimas relativas a la definición de las infracciones penales y de las sanciones para esta categoría de delitos (art. III-172.1º). Ello conllevará una uniformidad en el tratamiento del terrorismo inexistente en la actualidad, por cuanto que ciertos Estados no tipifican separadamente los actos terroristas sino tan sólo los actos delictivos a través de los que materialmente se manifiestan.

29. Eurojust, creado por una decisión del Consejo, de 28 de febrero de 2002, es el organismo europeo que se encarga de reforzar la cooperación y la coordinación judicial en Europa, entre los Estados miembros, mediante la adopción de medidas estructurales a escala de la Unión para facilitar la mejor coordinación posible de las investigaciones y las actuaciones judiciales que cubran el territorio de más de un Estado miembro, con pleno respeto de los derechos y libertades fundamentales. Sus objetivos principales son: a) Fomentar y mejorar la coordinación entre las autoridades competentes de los Estados miembros en lo que se refiere a las investigaciones y las actuaciones judiciales en los Estados miembros; b) Mejorar la cooperación entre las autoridades competentes de los Estados miembros, facilitando, en particular, la prestación de ayuda judicial mutua internacional y la ejecución de peticiones de extradición; y c) Apoyar de cualquier otro modo a las autoridades competentes de los Estados miembros para reforzar la eficacia de las investigaciones y actuaciones judiciales. Desde la perspectiva judicial penal Eurojust debería ver ratificada en el futuro su función coordinadora y de apoyo de la cooperación judicial penal entre los Estados miembros. Eurojust, se creará en el futuro mediante leyes europeas, para “apoyar e intensificar la coordinación y cooperación entre las autoridades nacionales encargadas de la persecución de la delincuencia grave que afecte a dos o más Estados miembros o que deba perseguirse según criterios comunes basándose en operaciones efectuadas y en información proporcionada por las autoridades de los Estados miembros y Europol”.

La versatilidad de esta estructura recién creada podría permitir su transformación progresiva en un futuro órgano de coordinación de las fiscalías nacionales, con posibles poderes de investigación (de acuerdo con las leyes y los procedimientos nacionales) y de ejercicio de acciones ante los tribunales nacionales en relación con todos aquellos delitos en los que se haya reconocido competencia al espacio europeo de libertad, seguridad y justicia. Parece que esta solución es preferible a la mera creación de una Fiscalía especializada en la protección de los intereses financieros de la Unión. En todo caso, las funciones de Eurojust, tanto en su configuración actual como en su posible configuración futura, deben ser las de complementar y apoyar la acción que se desarrolla a través de las



autoridades nacionales para la aplicación del Derecho de la Unión y la consecución de los objetivos del espacio que estamos estudiando. El Proyecto ha sido cauto a este respecto. Prevé la creación de una Fiscalía europea, a partir de Eurojust, competente para “combatir la delincuencia grave que tenga una dimensión transfronteriza”, así como las infracciones que lesionen intereses de la Unión. La creación de esta Fiscalía Europea exigirá una ley europea del Consejo de Ministros, adoptada por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo.

## VI. Cooperación policial

30. La construcción europea centrada en el desarrollo económico, no ha logrado potenciar un impulso armónico y progresivo entre el espacio de libertad, entendido éste como el ámbito de perfeccionamiento de las libertades de circulación de personas, mercancías, capitales y servicios, y el espacio de seguridad. Todo ello ha conducido a un déficit de una política de seguridad que cobra especial relevancia al día de hoy. Pero no hay que perder de vista que tras el espacio de seguridad se oculta y articula la autoprotección que cada Estado miembro desea efectuar del resto de sus espacios: el económico, el financiero, el mercado de trabajo nacional, los sistemas de producción y las relaciones interiores y exteriores, entre otros. El espacio de libertad, seguridad y justicia surgido del Tratado de Amsterdam vino a ser complementado por el Plan de Acción aprobado por el consejo de Viena en 1998 y por el Consejo de Tampere de 1999, auténtica pieza clave en la reivindicación de la necesidad de una acción común en materia policial. De las conclusiones de Tampere, surgieron medidas para la prevención de la delincuencia y nuevas vías para reforzar la cooperación contra la delincuencia, ambas apoyadas en instrumentos fundamentales como fueron Europol, Eurojust y la Escuela de Policía Europea. El Consejo de Tampere, al reconocer un papel fundamental a Europol en “el apoyo de la prevención y análisis de la delincuencia a escala de la Unión”, propició la creación de equipos conjuntos de investigación (referidos fundamentalmente a investigaciones judicializadas), equipos multinacionales *ad hoc*, (referidos a fases prejudiciales) y en la actualidad, se está abriendo paso la creación de equipos multinacionales *ad hoc* en materia de terrorismo. En este último apartado la UE ha adoptado un plan sustancial de lucha contra el terrorismo (creación de una orden de detención europea, cooperación entre servicios de informaciones, mejoramiento de la cooperación policial y judicial, refuerzo del papel operacional de Europol, desarrollo de Eurojust, refuerzo de la seguridad aérea, lucha contra el financiamiento del terrorismo, e incremento de la cooperación con Estados Unidos) y ha pedido que se realice un programa destinado a mejorar la coopera-

ción y la respuesta de la Unión frente a las amenazas de empleo de medios biológicos y químicos y del terrorismo<sup>76</sup>.

31. Tras considerar el Tratado de Maastricht, en su artículo B, que uno de los objetivos de la Unión era “desarrollar una cooperación estrecha en el ámbito de la justicia”, en septiembre de 1993, los Ministros de Justicia de los Doce, reunidos en Limelette, declararon que la extradición desempeñaba un papel fundamental para facilitar el ejercicio de la jurisdicción en materia penal por parte de los Estados miembros. Por ello resaltaban la necesidad de definir determinadas orientaciones, con miras a mejorar este modelo de auxilio judicial entre los Estados miembros. En aquellos momentos todavía era necesario iniciar un procedimiento de extradición para juzgar o cumplir la condena de determinada persona que se encontraba en otro país de la UE, por situarse esta materia en el ámbito estricto de la cooperación intergubernamental a partir del Convenio Europeo de extradición, de 13 de diciembre de 1957, si bien mediante la simplificación y la mejora del procedimiento de extradición<sup>77</sup>. Pero en 1998 se llegó al acuerdo de permitir también la entrega de nacionales, aunque se seguía manteniendo el criterio tradicional: que la entrega tan sólo se realizaría si el hecho es punible en el país que recibe la petición de extradición, no sólo si es punible en el país que emite dicha petición<sup>78</sup>.

76 La UE ha respondido a los atentados del 11 de septiembre de 2001 ocurridos en EE UU convocando un Consejo Europeo extraordinario que permitió preparar un Plan de Acción para actuar con contundencia frente al terrorismo. Las áreas en las que la colaboración debería ser efectiva eran: las relaciones exteriores, la cooperación judicial y policial, el transporte aéreo, la ayuda humanitaria y la política financiera. Desde el 13 de septiembre, la Comisión presentó propuestas para crear un orden judicial europeo, que suplantara el sistema de extradición que disponían los Estados miembros entre sí y elaboró una definición común de terrorismo. El Consejo europeo extraordinario identificó, por su parte, una serie de medidas entre las cuales destacaban: grupos de investigación conjuntos de Policías y magistrados de todos los estados miembros de la UE, un listado común de organizaciones terroristas, intercambios de informaciones sobre terrorismo entre los Estados y Europol, la creación de un grupo especial anti-terrorismo en el seno de Europol, un acuerdo de cooperación contra el terrorismo entre Europol y las principales autoridades de los EE UU; y finalmente, Eurojust: un grupo de coordinación compuesto por magistrados, abogados y oficiales de policía que se pusieron en marcha en enero de 2002. S Brammertz y P. Berthelet, “Eurojust et le réseau judiciaire européen: concurrence ou complémentaire”, *Revue de droit pénal et de criminologie*, vol. 82, 2002, pp. 389-410.

77 Convenio establecido sobre la base del art. K.3 del TUE relativo al procedimiento simplificado de extradición entre los Estados miembros de la UE, hecho en Bruselas el 10 marzo 1995 (DO 1995 C 78/2;BOE núm. 89, de 14.IV.99); Convenio relativo a la extradición entre los Estados miembros de la Unión Europea: Informe explicativo (DO 1997 C 191/3); Convenio establecido sobre la base del art. K.3 del Tratado de la Unión Europea relativo a la extradición entre los Estados Miembros de la Unión Europea, hecho en Dublín el 27 septiembre 1996 (BOE, 24-II-1998).

78 M<sup>a</sup> T. Vargas Macías, “Extradición y Unión Europea”, *Noticias de la Unión Europea*, n<sup>o</sup> 199-200, 2001, pp. 37-43 .

Esta situación comenzó a variar con la Decisión marco 2002/584/JAI del Consejo, de 13 de junio del 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros<sup>79</sup> que se basa en la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia dentro de la UE, con el objetivo de sustituir el sistema actual de extradición por un mandamiento de detención europeo y de hacer el procedimiento más rápido y simple al suprimir toda la fase política y administrativa para sustituirla por un procedimiento judicial. Se sustituye así el antiguo procedimiento de extradición, que continúa en vigor para los países que no son parte de la UE, por un procedimiento automático de detención y entrega, sin necesidad de estudio de la legalidad de dicha orden, que se presume totalmente válida, en aras de esa confianza que ha de existir entre las diferentes legislaciones penales de la UE<sup>80</sup>. La Decisión define la “orden de detención europea” como cualquier decisión judicial adoptada por un Estado miembro para la detención o la entrega por otro Estado miembro de una persona a efectos del ejercicio de actuaciones penales; de la ejecución de una pena; y de la ejecución de una medida policial de privación de libertad. Y la orden será aplicable en el caso de una condena definitiva a una pena de cárcel o medida policial que tenga, al menos, una duración de 4 meses, o en el caso de una infracción para la cual una pena de encarcelamiento o medida policial superior a un año. Sus líneas básicas son que la orden de detención y entrega, que podrá emitir cualquier juez de un Estado miembro, será suficiente por si sola para que los órganos judiciales de otros países miembros de la UE procedan a la detención y entrega de cualquier persona que se encuentre en dicho país. A condición de que estén penadas en el Estado miembro de emisión por una pena de un máximo de al menos tres años, las infracciones que puedan dar lugar a entrega sin control de la doble incriminación de hecho son, entre otras: terrorismo, trata de seres humanos, corrupción, participación en una organización criminal, falsificación de moneda, homicidio, racismo y xenofobia, violación, tráfico de vehículos robados y fraude (incluyendo el fraude en detrimento de los intereses financieros de la Unión). Para actos delictivos distintos de los citados, la entrega podrá subordinarse a la condición de que el hecho por el cual se pide la entrega constituya una infracción en aplicación del Derecho del Estado miembro de ejecución (regla de la doble incriminación).

32. Cuando el Grupo de trabajo X “Libertad, Seguridad y Justicia” emprendió sus trabajos en este sector, existía un convencimiento generalizado de que los Estados miem-

<sup>79</sup> DO n° L 190 de 18.7.2002.

<sup>80</sup> Este procedimiento ha entrado en vigor para España el 18 de marzo de este año, de conformidad con la Ley 3/2003, de 14 de marzo, sobre la orden de detención y entrega y tiene grandes similitudes con el Convenio bilateral entre España e Italia de 2000.

bros, considerados individualmente, no contaban con medios suficientes para combatir determinadas modalidades de delincuencia transfronteriza como el tráfico de estupefacientes, la delincuencia organizada o la trata de seres humanos. Las drogas, la delincuencia organizada, el fraude internacional, la trata de seres humanos y la explotación sexual de los niños son problemas que no tienen fronteras y afectan a todos los Estados miembros de la UE. Se entendía que si los ciudadanos de la UE deseasen poder gozar plenamente de la libertad de circulación que permite el desarrollo de la Unión y, al mismo tiempo, verse protegidos de las amenazas contra su seguridad personal, dicha seguridad debía constituir un objetivo importante en el contexto de la ampliación de la Unión. La delincuencia, el terrorismo o el fraude ya no pueden tratarse únicamente en un marco nacional, especialmente tras la creación de un gran mercado europeo. La trata de seres humanos y la explotación sexual de los niños constituye uno de los aspectos de este tipo de delincuencia.

Cabe recordar que tras un primer conjunto de propuestas contra la trata adoptado por la Comisión Europea en 1996, se lanzó el programa STOP ese mismo año y que en 1997 los Estados miembros acordaron la Declaración Ministerial de La Haya y una Acción Común, en aras de mejorar la coordinación de las autoridades responsables. El 28 de junio de 2001, el Consejo adoptó el programa STOP II, programa de fomento, intercambios, formación y cooperación destinado a los responsables de la acción contra la trata de seres humanos y la explotación sexual de los niños<sup>81</sup>. El programa tiene como objetivo general de ofrecer a los ciudadanos un alto nivel de protección en un área de libertad, seguridad y justicia. Dentro de este marco, se pretende prevenir y combatir la trata de seres humanos y todas las formas de explotación sexual de los niños, incluida la pornografía infantil y la violencia que conlleva la explotación sexual, así como ayudar a las víctimas de estas actividades delictivas.

Hasta la fecha la lucha contra el narcotráfico descansaba en la cooperación intergubernamental a través del Comité Europeo de Lucha Antridroga (CELAD) creado a finales de los años ochenta, que elaboró el primer plan de acción europeo de lucha contra la droga, aprobado en diciembre de 1990 en el Consejo Europeo de Roma. Desde entonces, la cooperación entre los Estados miembros en la lucha contra las drogas ha ido en aumento a raíz de los nuevos poderes conferidos a la Unión por los Tratados de Maastricht y de Amsterdam. Los posteriores planes de acción europeos también habían desempeñado un importante papel en la coordinación de las políticas nacionales, contribuyendo así a una

---

<sup>81</sup> Decisión 2001/514/JAI del Consejo, de 28 de junio de 2001, DO n° L 186 de 7.7.2001.

mayor convergencia. En este sector existía un importante instrumento, el Reglamento (CEE) 302/93 del Consejo, de 8 de febrero de 1993, por el que se creaba el observatorio europeo de la droga y las toxicomanías. En diciembre de 1996, se creó un grupo de expertos de alto nivel para ultimar un programa de acción sobre prevención y represión de la delincuencia en el que participarían las policías y las administraciones judiciales y aduaneras de los Quince. El Consejo Europeo de Cardiff aprobó en junio de 1998 los elementos clave de una estrategia de la UE en materia de droga para después de 1999, expuestos en el informe que se le había enviado al efecto. Dicho Consejo Europeo hizo asimismo un llamamiento para la elaboración de un plan global. Posteriormente, basándose en la estrategia de la Unión Europea en materia de droga (1995-1999), el Consejo Europeo de Viena de diciembre de 1998 invitó a las instituciones a seguir desarrollando una estrategia integrada y equilibrada en materia de droga para después de 1999, teniendo en cuenta las nuevas posibilidades que ofrece el Tratado de Amsterdam. En la actualidad, la política de drogas de la UE se articula en torno a dos instrumentos fundamentales: la Estrategia Europea sobre Drogas, 2000-2004, adoptada por el Consejo Europeo de Helsinki, diciembre 1999, y el Plan de Acción de la UE sobre Drogas, 2000-2004. Ambos instrumentos adoptan un enfoque integral y equilibrado del problema de las drogas, abordando la reducción de la demanda, el control de la oferta y la cooperación internacional y ponen de relieve que su prioridad es la reducción de la demanda, y especialmente la prevención de los consumos especialmente entre los más jóvenes; insisten, asimismo en la necesidad de evaluar los resultados de ambos instrumentos. La Convención Europea constituye un marco excepcional para reforzar la coordinación en materia de drogas a escala europea. Ya se ha reconocido y puesto en práctica en la UE el principio de que las acciones contra las drogas deben ser generales, equilibradas y coordinadas, pero es preciso otorgarle una base jurídica. La cooperación entre los Estados miembros ha mejorado como consecuencia de las atribuciones transferidas en virtud de los Tratados de Maastricht y de Amsterdam. Sin embargo, aún queda pendiente una ingente labor para aproximar aún más las estrategias y las políticas nacionales sobre drogas y para conseguir una mayor coordinación dentro de los países y entre ellos. Unos sistemas de coordinación débiles o mal definidos supondrían perder una ocasión de actuar con eficacia en materia de drogas dentro de Europa tras la ampliación. De esta suerte el Proyecto ofrece una oportunidad para consagrar dentro de la constitución de la Unión la importancia de la coordinación para promover un planteamiento más homogéneo que permita abordar los problemas de las drogas.

En cuanto a la lucha contra la delincuencia a escala de la Unión pretenden reforzar la cooperación en la investigación de la delincuencia transfronteriza, establecer una Unidad operativa europea de Jefes de policía que actúe en cooperación con Europol que debe a su vez reforzarse, establecer una Academia europea de policía para la formación

de funcionarios de rango superior, y crear la unidad Eurojust que debe facilitar la adecuada coordinación de las fiscalías nacionales, apoyar las investigaciones penales en los casos de delincuencia organizada, basándose en análisis de Europol, y cooperar estrechamente con la red judicial europea<sup>82</sup>. Los programas Grotius II Penal, Stop II, Oisín II, Hippokrates y Falcone, establecidos por el Consejo, han contribuido a reforzar la cooperación entre los servicios policiales y judiciales de los Estados miembros y a mejorar la comprensión recíproca de los sistemas policiales y judiciales, jurídicos y administrativos de los mismos.

33. Por la Decisión del Consejo de 22 de julio de 2002, por la que se establece un programa marco para la cooperación policial y judicial en materia penal en el marco del espacio de libertad, seguridad y justicia, se fija por el período comprendido entre el 1 de enero de 2003 y el 31 de diciembre de 2007, que se podrá prorrogar una vez transcurrido dicho plazo. El programa contribuirá al objetivo general de ofrecer a los ciudadanos de la UE un alto grado de seguridad dentro de un espacio de libertad, seguridad y justicia. En este marco, se propone, en particular: a) desarrollar, aplicar y evaluar las políticas europeas en este ámbito; b) fomentar y reforzar la constitución de redes, la cooperación en temas generales de interés común para los Estados miembros, el intercambio y la difusión de información, experiencias y buenas prácticas, la cooperación local y regional, así como la mejora y la adaptación de la formación y la investigación científica y técnica; y c) fomentar la intensificación de la cooperación de los Estados miembros con los países candidatos a la adhesión, otros terceros países y las organizaciones internacionales y regionales competentes<sup>83</sup>.

Las cuestiones relativas a la cooperación policial se han vinculado muy estrechamente a la Oficina Europea de Policía (Europol) cuyo objetivo es combatir todas las formas graves de delincuencia internacional. Esta Oficina, que tiene su sede en La Haya en los Países Bajos. El “Convenio Europol” entró en vigor el 1 de octubre de 1998 y se aplica de manera efectiva desde el 1 de julio de 1999<sup>84</sup>. Su misión es mejorar la eficacia de

82 P. Berthelet y C. Chevallier-Govers, “Quelle relation entre Europol et Eurojust?: Rapport d’égalité ou rapport d’autorité?”, *Revue du MC*, n° 450, 2001, pp. 468-464.

83 El programa apoyará proyectos en los siguientes ámbitos relacionados con el Título VI del Tratado de la UE: a) cooperación judicial general y en materia penal, incluida la formación; b) cooperación entre las autoridades competentes; c) cooperación entre estas autoridades u otros organismos públicos y privados de los Estados miembros implicados en la prevención y la lucha contra la delincuencia, organizada o de otro tipo; d) cooperación entre los Estados miembros para conseguir la protección efectiva de los intereses de la víctima en el proceso penal.

84 Convenio por el que se crea una Oficina Europea de Policía (Convenio Europol) (DO C 316 de 27.11.1995).

los servicios competentes de los Estados miembros y su cooperación en ámbitos cada vez más numerosos: la prevención y la lucha contra el terrorismo, el tráfico ilícito de estupefacientes, el tráfico de seres humanos, las redes de inmigración clandestina, el tráfico ilícito de materias radioactivas y nucleares, el tráfico ilícito de vehículos, la lucha contra la falsificación del euro, y el blanqueo de dinero vinculado a las actividades delictivas internacionales. Tras la entrada en vigor del Convenio, se adoptaron una serie de medidas para permitir la instauración de la mencionada Oficina que se refieren a los derechos y obligaciones de los funcionarios de enlace, a las normas de aplicación para los ficheros, al reglamento interno de la autoridad de control común, al estatuto del personal, a la normativa en materia de protección del secreto, al reglamento financiero, al acuerdo de sede, al protocolo sobre los privilegios e inmunidades y a los acuerdos sobre los privilegios e inmunidades de los funcionarios de enlace. Así, Europol pudo iniciar sus actividades el 1 de julio de 1999 centrándose básicamente en almacenar información, facilitar la investigación, gestionar un repertorio de competencias y favorecer los contactos entre investigadores y magistrados especializados. Sin embargo hasta la fecha Europol no ha contado con medios jurídicos y materiales para lograr la puesta en práctica de sus objetivos, señaladamente por carecer de competencias para solicitar directamente a las autoridades policiales de los Estados miembros que desempeñen las funciones que le son propias. Por eso en los debates que precedieron al Proyecto de Convención se tuvieron muy en cuenta dos extremos concretos. De un lado, una apoyatura parlamentaria y judicial a la Oficina y, de otro lado, su inclusión en el marco institucional de la UE. Este último extremo se recoge en el art. III-177, que tras definir la misión de Europol dispone que la “estructura, el funcionamiento, el ámbito de actuación y los cometidos de Europol se determinarán mediante leyes europeas. De esta suerte Europol tendrá por misión apoyar e intensificar la colaboración entre los Estados miembros “en la prevención y la lucha contra la delincuencia grave que afecte a dos o más Estados, el terrorismo y las formas de delincuencia que lesionen un interés común que sea objeto de una política de la Unión”. Las actividades operativas de Europol se realizarán de acuerdo con las autoridades de los Estados miembros afectados por las mismas, requiriendo además que las autoridades nacionales competentes se hagan cargo de las actividades coercitivas. Al mismo tiempo, el proyecto prevé la posibilidad de que una ley o una ley marco europea del Consejo de Ministros (por unanimidad, y con previa aprobación parlamentaria) establezca las condiciones y límites conforme a los cuales las autoridades judiciales y policiales competentes de un Estado miembro puedan actuar en el territorio de otro Estado miembro, en contacto y de acuerdo con las autoridades del mismo y el control por el Tribunal de Justicia.

34. Durante los últimos años se han creado instituciones y procedimientos multilaterales que todavía no se aprovechan suficientemente por parte de los usuarios debido a la desconfianza y el esfuerzo que generan las transformaciones. El Proyecto de Convención

recoge algunas medidas que pueden contribuir a superar el distanciamiento de culturas judiciales y modelos policiales que tanto perjudican a la cooperación y, de paso, fomentar la confianza entre los anteriores y los ciudadanos de la Unión y sus representantes. En la Sección V se desarrolla la cooperación policial propiamente dicha. En primer lugar, se establece que dicha cooperación se realizará con el concurso de todas las autoridades competentes de los Estados miembro mencionándose expresamente los Servicios de Policía, de Aduanas y “otros con funciones coercitivas”, especializados en la prevención, localización e investigación de hechos delictivos. Se dispone, asimismo, la creación de normativa europea en tres materias fundamentales: a) Recogida, almacenamiento, tratamiento, análisis e intercambio de información; b) Apoyo a la formación de personal y cooperación para el intercambio de personal de equipos e investigación científica policial; y c) Técnicas comunes de investigación, relacionadas con la localización de graves formas de delincuencia organizada.

Con el propósito de proporcionar una mayor confianza e interacción entre las instituciones y los ciudadanos, el Proyecto refuerza y consolida Europol y Eurojust como órganos de la Unión y permite que el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales participen en la determinación de sus futuras funciones, su regulación y los mecanismos de evaluación. Del mismo modo, el Proyecto atribuye a los parlamentos nacionales la posibilidad de bloquear iniciativas legislativas que puedan vulnerar el principio de subsidiariedad con más facilidad en materia de libertad, seguridad y justicia –un cuarto de los votos atribuidos a los parlamentos frente a un tercio para el resto de las materias–, lo que refuerza la apuesta por el modelo amplio de participación. Asimismo, el art. III-167, el relativo a Europol, introduce una importante novedad que es la sustitución de una determinación tasada y cerrada de los ámbitos competenciales de Europol, como la que se reconoce en el Tratado de Ámsterdam, por unos principios de funcionamiento y el señalamiento de objetivos. Se incide de manera especial como no podía ser de otra manera en todas las materias relacionadas con la información. Se privilegian las actividades conjuntas entre Europol, Eurojust y los Estados miembro conforme a las demandas de cada circunstancia y se mantiene el sometimiento de las actividades operativas de Europol al acuerdo de las autoridades de los Estados miembros cuyo territorio resulte afectado. En el art. III-168 se establece como objetivo el desarrollo de normativa de la Unión para fijar las condiciones con arreglo a las cuales las autoridades competentes de los Estados miembro puedan actuar en el territorio de otro Estado. Sin embargo, no se cierra la puerta a que dentro de los esquemas de cooperación reforzada, puedan producirse avances en esta materia.



## VII. Recapitulación

35. El denominado “acervo Schengen” constituyó el primer instrumento de cooperación intergubernamental al margen del mecanismo institucional de la Comunidad Europea, pero en 1992 el Tratado de Maastricht dio un paso importante al reconocer como uno de sus objetivos “el desarrollo de una cooperación estrecha en el ámbito de la Justicia y de los asuntos de Interior” y tuvo el mérito de fijar un nuevo objetivo de integración europea pues, con independencia del mercado, se estableció un nuevo espacio político de seguridad, de justicia y de disfrute de derechos. Con estas premisas correspondía a los Estados miembros, a través de la negociación, el establecimiento de los ámbitos y límites de la cooperación, por medio de instrumentos clásicos del Derecho internacional como eran básicamente los tratados. No obstante, la cooperación intergubernamental entrañaba en este especial sector una deficiencia estructural de legitimidad y eficacia toda vez que el proceso de decisión se limitaba a un modelo meramente burocrático en manos de los círculos restringidos de responsables y expertos gubernamentales y comunitarios quedando, por tanto, al margen de la participación a las instituciones y ciudadanos destinatarios de la seguridad interior.

El Tratado de Amsterdam tuvo la virtud de integrar en “acervo Schengen” en la UE aprovechando la ocasión para incluir una serie de materias heterogéneas: la seguridad tanto interna como externa, la justicia civil y penal y la libertad, que se proyecta en medidas particulares relativas a la libre circulación de personas y al asilo. Con estos propósitos el espacio diseñado en Amsterdam que pretendía englobar una serie de “garantías comunes” de los ciudadanos comunitarios frente a los poderes públicos imponiendo unos límites para garantizar que cualquier intromisión en la libertad individual no sea innecesaria, ni arbitraria, ni inesperada, ni ambigua.

En esencia en Tampere quedaron fijados las cuatro paredes que sustentan el edificio de la cooperación civil y penal: el acercamiento de los Derechos materiales en presencia, el reconocimiento mutuo, la centralización de las investigaciones policiales y la defensa de los derechos individuales en los procesos penales. Entre las directrices adoptadas destacó la propuesta de crear un verdadero espacio europeo de libertad, seguridad y justicia que garantizase el acceso a la justicia a todos los ciudadanos de la Unión en cualquiera de sus Estados y el reconocimiento mutuo de decisiones judiciales como piedras angulares de la cooperación judicial en materia civil y penal en la Unión.

36. El Proyecto de Tratado Constitucional (Convención Europea) presentado en el Consejo Europeo celebrado en Salónica los días 19 y 20 de junio de 2003 pretende sus-

tituir los Tratados constitutivos de la UE, vigentes desde hace cincuenta años e implica la constitucionalización del orden jurídico comunitario. El mandato de la Convención estaba centrado en la consolidación más que en la innovación del acervo conseguido superando algunas carencias estructurales que impedían su desarrollo con relación al reparto coherente de competencias, la eficacia de los instrumentos jurídicos, el refuerzo del control político y judicial, la simplificación de procedimientos y la confianza mutua. Consecuentemente el Proyecto no es innovador ni tampoco decisorio, en la medida en que no se resuelven grandes asuntos constitucionales que se quedarán pendientes en la Unión todavía durante varios años.

37. El espacio de libertad, seguridad y justicia se construirá atendiendo a las distintas tradiciones y sistemas jurídicos de los Estados miembros mediante la adopción de leyes (hasta ahora “Reglamentos”) y leyes marco (hasta ahora “Directivas”) europeas, fomentando la confianza mutua entre las autoridades competentes de los Estados miembros sobre la base, preferentemente del reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales y extrajudiciales y a través de la cooperación operativa de las autoridades competentes de los Estados miembros.

El procedimiento de decisión y la iniciativa son dos instrumentos fundamentales para la profundización y ampliación de las competencias compartidas. Dentro de las distintas posiciones en presencia el Proyecto ha adoptado una posición ecléctica y establece la mayoría cualificada como procedimiento habitual de decisión del Consejo, pero preserva la unanimidad para algunos aspectos sensibles de la cooperación judicial y policial tales como la futura ampliación de nuevos ámbitos procesales y delictivos, los aspectos del Derecho de familia con repercusión transfronteriza y la creación de una Fiscalía Europea y la cooperación operativa policial.

Desde la perspectiva de los procedimientos de producción normativa, la regla general es la votación por mayoría cualificada y la codecisión; sin embargo, se aplica todavía la unanimidad en circunstancias específicamente definidas y limitadas. Desde la perspectiva institucional se introduce un nuevo fundamento jurídico que establece mandatos para Europol (para la que se establecen facultades operativas) y Eurojust y se posibilita la creación de una Fiscalía Europea mediante ley europea.

El Proyecto ha delimitado las competencias propias del espacio y ha establecido mecanismos de adaptación a los riesgos cambiantes. Se ha suprimido la estructura de pilares, simplificado los instrumentos jurídicos, implantado los principios de reconocimiento mutuo y la aproximación penal en los delitos europeos y ampliado la participación del Parlamento Europeo, el Tribunal de Justicia y los parlamentos nacionales. Se

podrán decidir por mayoría cualificada políticas tan cercanas a los ciudadanos como las de asilo, visado, migración y los numerosos campos de cooperación judicial en materia civil y penal tasados en el Proyecto. Estos avances mejoran la legitimidad y eficacia del espacio europeo de libertad, seguridad y justicia ante los retos actuales, pero la entrada en vigor de la futura Constitución no congelará la evolución de los problemas, y la seguridad interior europea tendrá que continuar su proceso de adaptación permanente.

38. Si el Tratado de Amsterdam representó la “comunitarización” de la cooperación judicial en materia civil posibilitando la existencia de un Derecho internacional privado comunitario, las disposiciones previstas en el Proyecto de Convención están basadas fundamentalmente en aspectos propios del Derecho internacional privado: reconocimiento mutuo de decisiones judiciales y extrajudiciales, notificación y traslado transfronterizos de documentos, compatibilidad de normas sobre conflictos de leyes y de jurisdicciones, cooperación en la obtención de pruebas. Es cierto que el art. 65 del TCE limita el ámbito de la cooperación judicial en materia civil a las cuestiones con repercusión transfronteriza y en la medida necesaria para el correcto funcionamiento del mercado interior, pero tan estrecho margen de actuación no ha sido desarrollado por el Proyecto de Convención al basarse fundamentalmente en aspectos propios de la cooperación judicial. No deja de ser significativa, la ausencia de una referencia expresa a la unificación del Derecho privado. De esta suerte el Proyecto de Convención queda al margen del ambiente favorable registrado en los últimos años hacia la construcción del Derecho privado a partir una supuesta tradición jurídica europea comúnmente aceptada y de la existencia de una serie de instituciones y de principios jurídico-privados coincidentes en las legislaciones del área considerada.

39. El Proyecto de Convención puede situarse a partir de aquí dentro de una concepción de “Europa fortaleza” cada vez más cerrada, como evidencia el art. III-166.1º que reclama la instauración progresiva de “un sistema integrado de gestión de las fronteras”, compromiso que se acompaña de la demanda de una política común que garantice “la gestión eficaz de los flujos migratorios”. Mas lo que el adjetivo eficaz esconde no parece que pueda compensarse merced a referencias tales como la necesidad de actuar “contra la inmigración ilegal” (art. III-168.1º). Y, en orden a la colaboración entre los Estados miembros en lo que respecta a la lucha contra la delincuencia y el terrorismo, brilla por su ausencia una concepción que refleje una visión abierta y acogedora en torno a los movimientos migratorios.



**EUROPA ANTE SU FUTURO:  
CONCLUSIONES Y VALORACIONES CRÍTICAS<sup>1</sup>**

**JOSÉ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES**

Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de La Rioja.  
Titular de la cátedra Jean Monnet de Derecho Comunitario Europeo.  
Actualmente es Visiting Scholar en la Universidad de Columbia (Nueva York)

**1. Palabras previas y avance de intenciones**

Buenas tardes. Dada la hora en la que nos encontramos, trataré ser lo más breve posible en mi exposición. Con todo, les ruego que me permitan unas palabras previas que, más allá de lo que puedan entender como unas meras referencias protocolarias, reflejan por encima de todo mi agradecimiento sincero al Consejo Vasco del Movimiento Europeo y particularmente a su Presidente, José María González Zorrilla, y a su secretario, Juan José Álvarez, por la deferencia que han tenido –una vez más– a la hora de invi-

---

<sup>1</sup> Se ha mantenido el formato empleado en la exposición realizada en la clausura de la jornada *Europa ante su futuro* y, por tanto, su contenido o valoraciones responden al estado de la cuestión existente en esa fecha (27 de octubre de 2003).

Este trabajo se inserta dentro de un proyecto de investigación más amplio realizado al amparo de la CICYT (SEC 2002-00751).

tarme amablemente a participar en esta jornada. Evento que creo además es de un gran acierto tanto por el tema como, sobre todo, por el momento en el que se celebra. No es, en efecto, “un lujo intelectual de profesores”, como muy bien decía en su presentación el Sr. González Zorrilla, sino un tema de la máxima importancia que reclama estudio, análisis y debate como los que hemos tenido la oportunidad de escuchar aquí a lo largo de todo el día. Por ello, la invitación a participar en esta jornada constituye para mí un gran honor. Y mucho más aún que lo sea para la sesión de clausura y hacer esa, por otra parte, difícil labor de *relator*.

Si soy sincero, cuando me ha tocado asistir a otras jornadas o congresos, bien sea como ponente o simplemente como público, siempre he mirado con cierta reticencia la figura del relator. Si se limita a resumir la jornada, pues parece que sobra, porque para esto han estado Uds. presentes durante todo el día en esta sala y tienen aún fresca la tinta de sus notas en el cuaderno y la melodía del debate en sus oídos. Y si por el contrario se excede en el escabroso ámbito de las esperadas valoraciones o aportaciones personales pues entonces se corre el riesgo de asumir un papel de “juez” que en modo alguno le corresponde. Sumen a ello, si lo desean, que a quien les habla, pese a las protestas que le pueda otorgar el programa al aparecer como relator o el mero hecho de gozar ahora del uso del micrófono en esta tribuna, le falta la *autoridad* necesaria para poder valorar o enjuiciar a buena parte de los ponentes que han intervenido. En cualquier caso, quede patente por encima de todo mi agradecimiento por haber tenido la ocasión de participar en esta interesante jornada de estudio y mi intención de cumplir con mi labor en los términos expresados por el propio secretario del Consejo vasco en su presentación e intentar, por tanto, aportar dentro de lo posible –con toda la prudencia posible– mi propia visión personal a los temas aquí tratados.

Por otro lado, creo evidente que en esta jornada la labor del relator es bastante más delicada todavía de lo que ya suele ser usual. La controversia, los puntos de vista encontrados y hasta el acalorado debate que acabamos de vivir en el último coloquio han acompañado a casi todas las ponencias. Incluso en la normalmente “diplomática” y “protocolaria” sesión de inauguración con la presencia de importantes autoridades, como la propia vicelehendakari del Gobierno Vasco, hemos podido apreciar que en buena parte de los puntos que aborda este proyecto de Constitución europea existen muy diferentes puntos de vista y valoraciones. Yo diría hasta radicalmente opuestos. Tanto más si se trata de analizar la posición en la que quedarán las regiones con competencias legislativas propias en nuevo marco constitucional europeo. Pero esa es también, por otra parte, la riqueza de la Constitución europea, la riqueza de esta jornada y la riqueza del propio Consejo Vasco del Movimiento Europeo. Creo que precisamente en esta tierra y en estos difíciles y delicados momentos es particularmente resaltable que bajo el paraguas de un activo consejo

que acoge en su seno al amplio arco parlamentario vasco se organice un interesante foro de debate y discusión abierta sobre el alcance jurídico, político, económico, social y cultural de la futura Constitución europea.

La exposición que trataré de hacerles no la trabaré a partir del orden cronológico de las diferentes intervenciones escuchadas. Ni resumiré las intervenciones de cada ponente, que por otra parte serán objeto de una posterior publicación. Creo que tendrá mayor valor el intentar hacer una sistematización por materias y centrándonos en aquellos aspectos que mayor debate han suscitado, aun a riesgo de dejar fuera cuestiones de indudable trascendencia. En buena parte coincidirán además con aquellas cuestiones que también suscitaron particular debate en el seno de la Convención e incluso lo están suscitando actualmente en el marco de la Conferencia Intergubernamental iniciada hace unos días en la ciudad italiana de la que los originarios tratados constitutivos de la CE y de la EURATOM tomaron su nombre.

¿Cuales serán, pues, los vectores de este resumen?. Los podríamos agrupar en dos grupos de materias de muy desigual extensión. Por un lado, y de forma escueta, las de carácter más general y por otro lado, de manera más concreta, las de carácter particular. En el primer grupo, lógicamente será el propio debate constitucional en sí el que monopolice el tratamiento, esto es, la naturaleza jurídico-política del proceso de reforma en el que nos encontramos; o si se prefiere expresar en términos menos técnicos pero mucho más diáfanos, ¿qué cambia realmente con la Constitución europea?. ¿Por qué es esta reforma más importante que las decenas de reformas anteriores?. Y, a su vez, dentro del segundo grupo de materias se incluirán –repito que sin respetar el orden cronológico de exposición y únicamente con carácter muy selectivo– cuatro tipo de cuestiones. En primer lugar, las de carácter institucional que en este caso sí coinciden con una única ponencia, en concreto, la excelente conferencia pronunciada esta mañana por la prestigiosa profesora Andrés Sáenz de Santa María. En segundo lugar se hará referencia a las cuestiones de Derecho material, que tendrán como pórtico el nuevo marco competencial general y se harán acompañar por las modificaciones en las atribuciones competenciales concretas existentes en cada uno de los actuales tres pilares característicos: el pilar comunitario, la política exterior y de seguridad y los asuntos propios del denominado espacio de libertad, seguridad y justicia. En tercer lugar, se abordará el importante tema de los derechos fundamentales y la ciudadanía. Y por último, en cuarto lugar, no podrá concluirse la exposición sin referirse, aunque sea de manera sucinta, al tema estrella que ha latido de forma palmaria a buena parte de las intervenciones de los ponentes y del propio público desde primera hora de la mañana, a saber, la controvertida discusión a propósito de la posición de las regiones en este proceso.

## 2. La Constitución europea y el *fetichismo* de las palabras

Comencemos, pues, por la consideración y la valoración general del proceso de reforma que encarna la actual propuesta de Constitución europea elaborada por la Convención. En varias de las intervenciones no han faltado múltiples referencias al “cambio radical” que representa el hecho de que en estos momentos se esté elaborando una Constitución para regular un proceso de integración que se inició hace ahora cinco decenios y que se ha ido encauzando a través de numerosas reformas del marco jurídico básico que constituían sus tratados (internacionales) constitutivos.

A juicio de algunos de los ponentes, no se trataría, por tanto, de una reforma más, de un paso más en el tradicional método Schuman-Monnet del “paso a paso”, sino de un paso diferente y trascendental; nos encontraríamos ante un importante “salto cualitativo” que encarna la existencia de una “soberanía emergente de la Unión”, a juicio por ejemplo del profesor de Derecho Constitucional Martínez Cuadrado. En opinión del ponente encargado de la conferencia inaugural, José María Gil-Robles, se trataría incluso de una verdadera “revolución conceptual”. Otros ponentes, por el contrario, han preferido calificar la actual propuesta de Constitución como un (simple) paso más, con independencia de que presente peculiaridades notables. La primera de ellas, el propio método de preparación del texto que está discutiendo actualmente la CIG.

Como profesor de Derecho Internacional Público no me resisto a saltar al ruedo de esta primera cuestión polémica porque tras ella se esconde el núcleo gordiano del debate. Dependerá de cómo se responda a esta pregunta para que sea una u otra la calificación jurídico-política que finalmente se haga de la Unión Europea que “refunde” la Constitución en cuestión. A nuestro entender, conviene huir del fetichismo propio de palabras grandilocuentes como “convención”, “poder constituyente” o “constitución” que llevan parejo el riesgo de deslumbrar al lector e impedir observar en sus justos términos el objeto real que albergan dentro de sí. En primer lugar, la Convención ha encarnado indudablemente un nuevo método de reforma y supone como tal un importante cambio respecto al uso exclusivo del método intergubernamental cuya última manifestación en Niza puso de manifiesto preocupantes síntomas de agotamiento, por no decir de crisis. Mas no debe olvidarse que a la postre será la CIG la que, conforme a lo previsto en los Tratados actualmente en vigor, tenga la última palabra. De hecho, resulta curioso que tanto en las ponencias de la mañana como en las de la tarde nadie haya defendido lo que hasta apenas 30 días sostenían al unísono —el lector curioso puede releer los siempre útiles boletines diarios de la Agencia Europa— los más relevantes miembros de la Convención, a saber, que no se tocara el proyecto de Constitución aprobado por la Convención y que la CIG lo aprobará tal cual. Y creo que el argumento de que sólo afec-



ta al 5% -escuchado a primera hora de la mañana- podrá ser cuantitativamente cierto, pero como se verá en los párrafos siguientes los temas que esta discutiendo la CIG afectan precisamente al núcleo básico del reparto de poder entre las instituciones; con independencia de la tesis que cada cual quiera apadrinar dentro de esa triada institucional de la que también hemos oído hablar en el coloquio y que –también curiosamente– suele olvidar por cierto el importante cuarto elemento que es el Tribunal de Justicia.

En segundo lugar, la Convención representa obviamente un avance positivo como manifestación de un método más abierto y participativo que colma algunas de las graves deficiencias del opaco y cerrado método diplomático propio de las Conferencias Intergubernamentales. En sentido propio no puede hablarse empero de un verdadero “poder constituyente”, salvo que se haga en un sentido retórico convenido. La Convención ni ha sido una Asamblea constituyente ni tiene la legitimidad propia de una Asamblea de ese tipo. Resulta además innecesario recordar la libertad absoluta de la CIG para introducir en el proyecto las reformas que considere necesarias. Los Estados siguen siendo, como gusta decir al mundo académico germánico, los *Herren der Verträge*, los Señores de los Tratados.

En tercer lugar, e íntimamente unido con lo anterior, tampoco termina de ser apropiado hablar de una *Constitución* en sentido propio. Sin duda lo es en sentido material, como por otra parte lo son ya actualmente los tratados constitutivos, considerados por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia como “la carta constitucional de la comunidad de Derecho” que es la CE. Pero no lo son en sentido formal, pues se trata de eso, de tratados internacionales. Basta además leer el propio título real del texto elaborado por la Convención para observar que, pese a que todos hablemos de Constitución en un sentido material contenido, la primera palabra del mismo sigue siendo *Tratado*, por el que, eso sí, *se instituye una constitución europea*. Su naturaleza jurídica seguirá, por tanto, en el ámbito del Derecho Internacional, concretamente en el ámbito de las organizaciones internacionales por mucho que cada vez sea más “sui generis”, más peculiar y camine hacia formulas progresivamente más cercanas al modelo federal.

Es, por tanto, un paso adelante. Un paso importante. Pero solo un paso. A nuestro juicio resulta desproporcionado hablar de “revolución conceptual”. Mas bien consideramos, en el sentido que hemos apuntado en otros trabajos anteriores, que es “un importante alto en el camino para consolidar con respiro lo (mucho) logrado en cinco décadas de integración europea e introducir las adaptaciones necesarias para acomodar la estructura de la Unión Europea a un mundo globalizado totalmente diferente al periodo de posguerra en que surgió, así como para afrontar el reto de digerir la más amplia –y probablemente también mas difícil– ampliación que ha conocido la Unión Europea en su historia”

(*Revista General de Derecho Europeo* 2003, núm. 2, [www.iustel.com](http://www.iustel.com), Apdo. 2; Vide igualmente *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 2003, núm. 15).

Cuestión diferente será enjuiciar y valorar el alcance de la reforma en ciernes. A lo largo de la jornada se han escuchado opiniones de todo tipo, de manera que según se centraran el análisis en las luces o en las sombras del proyecto había quienes, siguiendo con la metáfora utilizada por Mikel Antón Zarragoitia, han visto el vaso medio lleno o medio vacío. Aunque resulte anecdótico, resulta curioso observar cómo los ponentes que han abordado cuestiones generales del proyecto han sido en sus valoraciones bastante más optimistas que quienes después han descendido a los aspectos concretos. Con todo, quizá resulte elocuente y muy razonable el balance intermedio que destilaban las inteligentes palabras de Joxerramon Bengoetxea al defender en el coloquio de esta tarde una visión igualmente distante del optimismo desmesurado y del pesimismo radical.

### **3. El sistema institucional y la deriva intergubernamental**

Al descender del ámbito general al más particular de las cuestiones concretas contenidas en el proyecto de Constitución europea conviene comenzar por el ámbito del sistema institucional. Sin duda, el aspecto más relevante y polémico en estos momentos. No en vano esta misma mañana la CIG tiene previsto tratar uno de los “dos huesos” duros que, empleando palabras de la ponencia de José María Gil-Robles, tiene ante sí aquella para buscar una solución antes de fin de año: la reducción del número de comisarios, creando las conocidas dos figuras de comisarios, y la determinación de los criterios para establecer la votación por mayoría cualificada.

La primera cuestión presenta argumentos a favor (buscar mayor efectividad, dinamismo... en los trabajos del ejecutivo comunitario) y argumentos en contra (existencia de comisarios de primera y de segunda, problemático reparto entre Estados, difícil desarrollo de los trabajos en la práctica, posible debilitamiento de la posición de la Comisión...) que han llevado a Gil-Robles a calificar la propuesta como una “solución disparatada” que debilitaría a la Comisión. Esta cuestión no ha encontrado en las restantes ponencias ni en el coloquio, como no podía ser de otra manera, valoración unánime y queda abierta en el tejado de la CIG.

Y la segunda cuestión encarna un arriesgado caballo de batalla de España -con el respaldo inicial único de Polonia- que entronca con el centro neurálgico de las reformas institucionales propuestas por el texto de la Convención. A este respecto, el ya citado conferenciante inaugural ha manifestado su certeza de que al final se resolverá la cuestión y he querido entrever que sugería como posible vía de acuerdo la posibilidad de buscar un

punto intermedio entre el umbral del 60% recogido en el proyecto de Constitución y el 72% actual, en un matemático 66%. Sea cual sea la decisión final –y el tema ha merecido diferentes comentarios– y sin descartar la posibilidad de que ya exista un acuerdo satisfactorio para todas las partes que únicamente habría que escenificar adecuadamente en los momentos finales de la CIG para su adecuada venta a las respectivas opiniones públicas, no me resisto a dejar patente que todo esto recuerda un poco a una vuelta al “bazar de Niza” que creíamos haber desterrado con la Convención; una vuelta a aquellas acaloradas madrugadas en las que los “cambios de cromos” de última hora daban como resultado un parto de los montes cuyo entendimiento requería calculadora y buena dosis de paciencia.

Con todo, como ha puesto de manifiesto la profesora Sáenz de Santa María con su habitual rigor académico y claridad expositiva existen otras cuestiones diferentes a los dos “temas estrella” que tampoco se encuentra ausentes de problemas. Botones de muestra podrían ser el proclamado marco institucional único, pero en el que de manera chocante no se recoge ni al Banco Central Europeo ni al Tribunal de Cuentas, si bien formalmente sí son considerados instituciones. O las consecuencias de la creación de una presidencia estable del Consejo Europeo, cuyos defensores son tan numerosos como sus detractores. O la nueva figura del Ministro de Asuntos Exteriores, con evidentes luces pero también palpables sombras. Por no mencionar otros aspectos de interés también tratados por la profesora Sáenz de Santa María en el ámbito del Consejo Europeo (Ej. Exclusión de sus actos del control judicial por el TJCE), el Consejo (Ej. Denominación, formaciones...), el Parlamento Europeo (Ej. Circunscripciones electorales) o la propia Comisión. U otros que, como los anteriores, han aflorado en diferentes ponencias y en coloquio como sería la falta de mecanismos suficientes para el adecuado control del Banco Central Europeo o el propio mecanismo de reforma por unanimidad -no estrictamente institucional- que podría tener su sentido en las partes I y II pero que resulta más que problemática su extensión a toda la Constitución.

Si en la función de relator se me pide en este caso una valoración personal que resuma en dos palabras el balance final del nuevo esquema institucional, trataría de hacerlo tomando como punto de referencia final el reparto de poder entre las instituciones. Y diría que los Estados ganan mucho en la nueva posición del Consejo Europeo. El Parlamento gana algo. El Consejo apenas pierda nada. Y la Comisión es, sin duda, la gran perdedora. Y no sólo por la aparición de los dos tipos de comisarios ya reflejada, sino porque figuras como la del Presidente del Consejo Europeo o el propio Ministro de Asuntos Exteriores podrían afectar seriamente al equilibrio institucional. A mi juicio, si se lee con atención la “letra pequeña” (nombramiento, atribuciones...) o incluso la “letra muy pequeña” (Ej. En nombre de quién ejecuta las normas de Derecho comunitario de políti-

ca exterior) puede concluirse que esta figura del Ministro de Asuntos Exteriores (a la vez vicepresidente de la Comisión y presidente de la formación propia del Consejo en esta materia) tiene el riesgo de ser más un “submarino del Consejo en la Comisión” que una “pica” de ésta en campo del Consejo o que incluso una reconducción de *Mr. PESC* al ámbito de la Comisión. Resulta, a mi entender, indudable una cierta “deriva intergubernamental”. Bien es cierto que, a la vista de algunas preocupantes propuestas escuchadas en la primera fase de trabajo de la Convención, la Comisión puede sentirse tranquila de que se mantenga su iniciativa legislativa como una de sus atribuciones más relevantes.

#### **4. El sistema de competencias: sobre el mantenimiento del *statu quo***

La razón de ser última de la CIG 2004 que ya anunciaba la declaración 23 del Tratado de Niza era precisamente el lograr una más clara delimitación (vertical) de las competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros. Y si el sistema institucional afecta al reparto de poder horizontal (entre las instituciones) en la Unión, el sistema de competencias comporta el no menos importante reparto del poder vertical (entre la Unión y sus Estados miembros). No es de extrañar, por tanto, que haya sido unas de las piedras de toque durante toda la jornada de hoy. Tanto en la ponencia inicial de Miguel Martínez Cuadrado, quien detecta en el texto presentado por la Convención lo que llama un “neodoctrinalismo conservador” y en el sistema de competencias propiamente dicho un “federalismo fronterizo”, como en buena parte del resto de ponencias y el coloquio.

Con todo, en honor a la verdad conviene poner de manifiesto que las cuestiones abordadas lo han sido casi siempre de carácter general (modelo subyacente, elementos federales, posición de las regiones...) sin entrar en otras más específicas, pero de capital importancia práctica. Podría destacarse por ejemplo los nuevos mecanismos de control del principio de subsidiariedad, sea en su dimensión política de control *ex ante* (mecanismo de alerta rápida para la participación de los parlamentos nacionales, la ficha de la subsidiariedad...) o sea en su dimensión jurídica de control judicial *ex post* (nuevo recurso ante el Tribunal de Justicia por violación del principio de subsidiariedad). O las consecuencias de la mezcla de criterios funcionales en la concepción del reparto de competencias con el uso de criterios materiales en la especie de catálogos a título de ejemplos por los que se opta al clasificar las competencias en exclusivas, compartidas y complementarias. O el carácter excesivamente indeterminado de las que el proyecto denomina competencias de coordinación. Son todas ellas cuestiones de enorme calado político y jurídico cuyo tratamiento hubiera desbordado probablemente los límites lógicos de esta jornada y que probablemente son merecedoras de un tratamiento específico en otro seminario.

Esto no obsta, sin embargo, para constatar que en la sustancia se mantiene el statu quo competencial que existía hasta ahora. Lo cual tampoco es poco a la vista de algunas de las descabelladas propuestas escuchadas en la primera fase de la Convención.

A partir de estas consideraciones generales sobre el sistema de competencias estamos en situación de desarrollar con carácter particular el contenido de algunas materias de especial trascendencia que se recogen en las atribuciones de competencia concretas que se regulan en el proyecto de Constitución europea y cuya manifestación más sobresaliente es la desaparición de la estructura en pilares. Plena respecto al tercer pilar y más formal que real respecto al segundo pilar.

### **5. La política exterior y de seguridad: el mantenimiento “psicológico” del segundo pilar y el reto de la ampliación**

El análisis material del contenido del proyecto de Constitución en materia de política exterior y de seguridad no puede hacerse empleando únicamente criterios jurídicos. Acontecimientos como la globalización, la guerra de Irak o más concretamente la visión unilateral norteamericana de las relaciones internacionales y la falta de un verdadero modelo de seguridad europeo convierten en muy certero el enfocar el tema, al estilo que ha hecho Javier Quel, como una cierta contraposición de “La Europa multipolar frente a la globalización y la hegemonía de Estados Unidos”. Sólo desde esa perspectiva y subrayando acaso el sonoro fracaso de la Unión Europea en la guerra de Irak puede entenderse y valorarse adecuadamente que el anclaje final que tiene la regulación de la política exterior y de defensa en el proyecto de Constitución conlleve el intergubernamentalismo, la volatilidad y la articulación dislocada que el ponente ha explicado en su interesante exposición. Con independencia de que efectivamente se detecten ciertos avances en lo que respecta al refuerzo de las estructuras para las funciones Petersberg de mantenimiento de la paz -que han funcionado ya de manera eficaz (Congo, Macedonia, Bosnia)- o en la cláusula de solidaridad para combatir las amenazas terroristas o en la cláusula del mecanismo de asistencia mutua.

Indirectamente relacionada con esta cuestión se sitúa el que es otro de los retos básicos de la Unión en los próximos años y cuyas posibles consecuencias no deberían menospreciarse: la “digestión” de la adhesión el año próximo de diez nuevos Estados (Polonia, Hungría, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania, Chipre y Malta), a los que pronto se sumarán dos más (Bulgaria y Rumania) y al que posteriormente podrían añadirse otros (Turquía, ex repúblicas yugoslavas...). La vicelehendakari, Idoia Zenarruzabeitia, ha hecho cumplida referencia a las consecuencias positivas, pero también a los riesgos, que puede tener esta “oportunidad histórica” tanto para la Unión

como para los nuevos Estados y en concreto para Euskadi. Por otro lado, a raíz de la interesante e ilustrativa exposición de Bartłomiej Swiderek sobre este tema -en la que por cierto aludió con fina ironía al hecho de que Polonia esté planteando “problemas” antes de que ingrese e incluso con inteligente humor al hecho de que pudiera convertirse en el “caballo de Troya” de Estados Unidos en Europa- afloraron temas como el de los límites geográficos de la Unión, las peculiaridades de Turquía o los elementos culturales y religiosos de Europa respecto de los que el coloquio demostró que ni son baladíos ni tienen fácil contestación.

Con todo, parece claro que ha existido consenso generalizado -y ciertamente ha ocurrido en muy pocos temas- en que resulta claramente insatisfactorio el papel que la Unión Europea esta jugando actualmente en el ámbito de las relaciones internacionales, incapaz incluso de articular una posición propia frente al hegemonismo y unilateralismo crecientes de Estados Unidos. Situación que realmente no tiene perspectivas de mejorar sustancialmente ni con la Constitución ni con la ampliación. Con la Constitución porque -y coincido totalmente con lo expuesto por Javier Quel- porque el optimismo que levanta la lectura de los objetivos recogidos en el artículo 3.4 (contribución a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y equitativo... la estricta observancia y el derecho del Derecho Internacional, y en particular el respeto a los principios de la Carta de las Naciones Unidas) se desvanece de inmediato en cuanto se constata el mantenimiento de la unanimidad como mecanismo de decisión fundamental y la articulación netamente intergubernamental del ejercicio de las competencias, de los actos “jurídicos” previstos y de la propia estructura institucional. En realidad, desaparece formalmente lo que hasta ahora denominábamos segundo pilar integrándose plenamente en un único pilar comunitario, pero en el fondo pervive -como tampoco podía ser de otra manera a la vista de los desgraciados acontecimientos internacionales recientes- en la mente del legislador comunitario y en la regulación concreta de su contenido.

Acaso, con el ánimo de polémica que debe inspirar este tipo de debates, no esté tan de acuerdo con el profesor Quel en su valoración negativa de las denominadas “cooperaciones reforzadas de hecho” o “cooperaciones especiales” ya que, aun aceptando el riesgo cierto de crear una especie de estructura dislocada, posiblemente hoy por hoy sean la única vía posible para que un determinado grupo de Estado articule en común proyectos que resulta absolutamente inviables en el marco de la unanimidad con una Unión cuyos Estados presentan concepciones radicalmente diferentes en cuestiones tan trascendentales como las relaciones trasatlánticas. Y, por otro lado, probablemente el propio hecho de la ampliación no contribuirá tampoco a mejorar las exiguas posibilidades de articular en un futuro próximo una política europea exterior y de seguridad que merezca tal nombre.

Antes al contrario. A la vista de las posiciones mantenidas por buen número de los Estados candidatos durante el conflicto de Irak existe un riesgo más que evidente de que se agudice la fractura interna en esta materia.

## **6. El espacio de libertad, seguridad y justicia: la desaparición efectiva del tercer pilar**

Poco me detendré en las cuestiones relativas a lo que en sentido amplio suele llamarse espacio de libertad, seguridad y justicia. Entre otras cosas porque en ese campo, a la vista de que José Carlos Fernández Rozas ha denominado en su ponencia actual *totum revolutum*, sí resulta comúnmente aceptado que se constata un avance. Aunque efectivamente lo sea con bastantes límites e incógnitas. A estos efectos, en esta jornada ha merecido particular atención –tanto en la conferencia de Fernández Rozas como en los comentarios introductorios de Juan José Álvarez y en la intervención de bastantes personas durante el coloquio– la dimensión que afecta al Derecho Internacional Privado. O para ser más preciso, a la cooperación judicial en materia civil. Resulta, por ello, ineludible en la labor de relator hacerse eco de la acalorada discusión que ha provocado en parte del público el alegato realizado por el profesor Fernández Rozas en contra de un Código Civil Europeo.

A mi entender, al margen de recursos dialécticos y consideraciones de otro tipo, a la vista del irracional crecimiento exponencial de publicaciones científicas en esta materia reclamando (y en algún caso hasta proponiendo una articulación concreta) un Código Civil europeo es evidente que, conveniente o no, (y es más que discutible que sea conveniente) la Unión carece de competencia suficiente para emprender esa tarea. No sirve la cláusula horizontal del mercado único (actual artículo 95 TCE) ni la propia cláusula de imprevisión (actual artículo 308 TCE), por lo que sin competencia atribuida obviamente no puede hacerlo y pierden sentido buena parte de las propuestas que esta presentando un sector de la doctrina en los últimos tiempos. Obvia decir que el proyecto de Constitución en nada modifica esta situación.

## **7. Derechos fundamentales, ciudadanía, sociedad civil y cultura**

Otro bloque temático trascendental para la Unión es el relativo a los derechos fundamentales y la ciudadanía, entendidos estos en sentido amplio. Así, por un lado, Joxerramon Bengoetxea ha desgranado en su ponencia las novedades que en materia de derechos fundamentales conlleva la Constitución europea. A este respecto, se ha subrayado con énfasis como novedad más destacable el carácter jurídicamente vinculante de la Carta de Derechos –hasta ahora sólo “declaración solemne”– y su inclusión como tal

en la parte II de la Constitución. Inclusión plena y sin cambios en su contenido, salvo pequeñas modificaciones o retoques que en algún caso lo son meramente de estilísticos y en otros conllevan cierta entidad (Ej. Interpretación de la Carta conforme a las aclaraciones del *Praesidium*). Igualmente habría que sumar el reconocimiento explícito de personalidad jurídica a la Unión y, sobre todo, la loable posibilidad de adhesión al Convenio Europeo de Derecho Humanos.

Con todo, resulta destacable algo que no siempre suele resultar usual en este tipo de jornadas de estudio sobre la Unión Europea. Me refiero a que justo antes de haberse dado cuenta al auditorium de estas importantes novedades en materia de derechos humanos, se había tenido la posibilidad de escuchar una disertación previa en la que, fuera del marco jurídico-político concreto de la Constitución europea, se ha abordado la cuestión de la ciudadanía europea desde una dimensión netamente humanista y cultural. En efecto, Míxel Unzueta, bajo el estimulante título de “Cómo empezar a ser ciudadanos europeos”, ha realizado un lucido alegato a favor del papel de la cultura como verdadera riqueza de Europa y reclamando una decidida acción educativa.

Para finalizar este apartado, quizá convendría resaltar que en el animado y participativo coloquio de la tarde a propósito de estas cuestiones, la doctora de la UPV Susana del Río dejó en el aire sugestivas preguntas y reflexiones sobre la participación de la sociedad civil en general y sobre la pertinencia del instrumento del referéndum para aprobar la Constitución europea en buen número de Estados miembros.

## **8. La cuestión regional**

Y como guinda final queda lógicamente el que de una forma u otra ha sido el tema estelar de la jornada, la cuestión regional. No ha habido que esperar, en efecto, a la ponencia de Mikel Anton Zarragoitia, especialmente dedicada a “Las regiones como motor de la integración europea”, para percatarse que este tema, por encima de todos los demás, estaba llamado a erigirse en centro de atención de ponentes y de público. Desde las primeras palabras del presidente del Consejo Vasco del Movimiento Europeo que abrían la jornada se contestaba a la pregunta de ¿dónde están las regiones en la Constitución europea? con un “las regiones son invisibles” y se aludía tanto al hecho de una marginación regional como a la propia sustitución de la inicial referencia a los “pueblos” de Europa por la referencia a los “ciudadanos”. También José María Urquía, Director de la Real Sociedad Bascongada de Amigos del País, se refería en su salutación al futuro de las regiones. Igualmente, la vicelehendakari, Idoia Zenarruzabeitia, acusaba en su intervención al proyecto de Constitución europea de “ceguera regional”. Por su parte, al analizar pormenorizadamente las demandas regionales y reconocer que los avances detectables



son muy tímidos, el Director de Asuntos Europeos del Gobierno Vasco concluía en tono crítico –viendo la botella mas vacía que llena– que dentro del modelo triangular por el que se ha optado (UE, Estados, ciudadanos) no queda sitio para las regiones. Manifestó igualmente su convencimiento de que la CIG no tratará el tema y por tanto perdurará la relegación regional en el texto final de la Constitución europea.

En el polo opuesto podría situarse la conferencia del Presidente del Movimiento Europeo, José María Gil-Robles, para quien el tema regional no es relevante en el marco de la Unión por dos motivos fundamentales. Porque desde una razón teórica el problema del principio de subsidiariedad lo resuelven las Constituciones nacionales y desde una razón práctica porque existen diferencias muy notables entre las diferentes regiones existentes en aquellos países que tienen estructuras territoriales descentralizadas, en concreto seis Estados.

Es evidente que en este tema más que en ningún otro resulta extremadamente difícil separar la valoración jurídica que merezca el contenido del proyecto de Constitución de la opción política previa con la que cada cual afronte la cuestión. Sea como fuera es evidente que el término “pueblos” ha desaparecido del artículo 1 al regularse la doble legitimidad de la Unión (Estados y ciudadanos) y que también se ha sustituido en el mismo precepto la referencia “federal” por la más neutra del ejercicio de las competencias “de modo comunitario”.

Con todo, por lo que se refiere a los “pueblos” quizá sea útil subrayar las palabras escuchadas en el coloquio en boca de Joxerramon Bengoetxea en el sentido de que acaso tampoco convenga exagerar en el ámbito comunitario la importancia que se da al concepto de “pueblo”, especialmente si se recuerda que ya aparecía en la actual redacción de los tratados y en modo alguno ha servido de base para sustentar una interpretación jurídica que permitiera una mayor participación regional en los temas europeos. Y por lo que respecta al término “federal”, es a mi juicio indudable que la sustancia del proceso de integración europea tiene rasgos de naturaleza claramente federal, sea denominada después federalismo supranacional, federalismo intergubernamental o como se desee. Estos rasgos se mantienen en el proyecto de Constitución y en algunos aspectos hasta se refuerzan. Evidentemente, sería recomendable que el propio texto se hiciera eco de ello. Pero el puro nominalismo tampoco debería obsesionar. Máxime cuando existe algunos Estados -con el Reino Unido a la cabeza y otros tras de él-, donde la simple pronunciación de la palabra “federal” para referirse a la Unión Europea les produce urticaria.

Quizá convenga también recordar que la polémica no es en absoluto tan nueva como en ocasiones se piensa. La cuestión regional a la postre es un tema tan antiguo como el

propio proceso de integración europea. Al escuchar esta mañana a la Vicelehendakari emplear el término “ceguera regional” para referirse al tratamiento que esta cuestión ha recibido en el proyecto de Constitución europea, me venía inevitablemente a la cabeza el apasionado discurso del entonces presidente de un importante *Land* alemán cuando al discutirse en el *Bundesrat* a finales de 1951 ó principios de 1952 el entonces Tratado de la CECA lo acusaba precisamente de “ceguera regional” (*Landesblindheit*) porque a su juicio conllevaba el riesgo de relegar a los *Länder* alemanes a la condición de meros entes administrativos. Es, pues, una reivindicación antigua y un proceso lento, pero en el que al final tras sucesivas reformas de los Tratados se han ido produciendo avances (posibilidad de participar en las delegaciones de los Estados en el Consejo, representaciones en Bruselas, creación de un Comité de las Regiones, participación en la comitología...). Efectivamente la Constitución europea podría ahora haber incluido otros avances entre los que personalmente se me ocurre el reconocimiento explícito de legitimación activa ante el Tribunal de Justicia para recurrir mediante el recurso de anulación los actos comunitarios que afecten directamente a las competencias legislativas de esas regiones y puedan ser susceptibles de contener alguno de los vicios de nulidad actualmente previstos para ese recurso y respecto del que, por cierto, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ya ha aceptado en la práctica tal legitimación en varios casos. Y podría también pensarse fácilmente en incluirse alguna otra cuestión.

Cuestión diferente y ajena en sentido estricto al ámbito de la Unión Europea es, al menos a mi juicio, valorar si son suficientes o eficaces los mecanismos internos existentes en cada Estado para articular la participación regional a partir de las posibilidades que brinda el Derecho Comunitario, verbigracia para participar en el Consejo dentro de la delegación del Estado al que pertenezca esa región. Y en algún Estado miembro evidentemente no lo es. Por no entrar, por supuesto, en otras cuestiones o reclamaciones políticas que todos tenemos hoy aquí en mente pero que no son el objeto de esta jornada y donde además escindir la valoración académica que se me pide de la personal posición política previa resulta aún mas complicada. Por no decir imposible. Al menos para quien esto escribe como relator, ya que por mucho que intentase apurar el afán técnico-jurídico que inspira estas palabras no podría a la postre desprenderse en este caso de su opción ideológica propia, cual es apurar mejor el margen de refuerzo de la participación regional española en temas europeos, pero siempre dentro del marco constitucional y estatutario.



EUROPAKO MUGIMENDUAREN  
EUSKAL KONTSEILUA  
CONSEJO VASCO  
DEL MOVIMIENTO EUROPEO



EUSKO LEGEbiltzarra  
PARLAMENTO VASCO

EUSKO JAURLARITZA



GOBIERNO VASCO

LEHENDAKARITZA  
*Kanpo Harremanetarako  
Idazkaritza Nagusia*

PRESIDENCIA  
*Secretaría General de  
Acción Exterior*



Bizkaiko Foru Aldundia  
Diputación Foral de Bizkaia



*Arriaga, Alabaster, Domínguez, Jofre*

  
PARLAMENTO EUROPEO  
Oficina en España

  
MASTER EN INTEGRACIÓN  
EUROPEA DEL DPTO. DE DERECHO  
INTERNACIONAL PÚBLICO Y PRIVADO