

# LA POSICIÓN DEL GOBIERNO ESPAÑOL EN EL PROCESO CONSTITUYENTE DE 2004: EL DEBATE CONSTITUCIONAL EUROPEO Y ESPAÑOL

José Manuel Martínez Sierra

## *Sumario*

- I. Introducción
- II. La contribución durante la presidencia española de 2002
- III. La contribución durante la Convención
  - 1. El reparto vertical de competencias
    - 1.1. Reflexiones sobre las dimensiones constitucionales europea y española del reparto competencial
    - 1.2. La posición del Gobierno español sobre ambos debates
  - 2. La reforma institucional
    - 2.1. La posición teórica del Gobierno español: modelos y declaraciones
    - 2.2. Las propuestas del Gobierno español
    - 2.3. El olvido de las instituciones comunitarias
- IV. Conclusiones: ¿qué Unión Europea quiere la «Administración Aznar»?

## **1. Introducción**

La reforma de los tratados conformadores del derecho originario de cara a la Conferencia Intergubernamental de 2004 es mucho más de lo que han sido siempre dichas reformas. Desde su génesis ha puesto las bases para que el salto cualitativo se produzca: un método que rompe el monopolio intergubernamental del poder constituyente —una revolucionaria Convención sobre el futuro de Europa—; una agenda tan abierta que permite vislumbrar la formalización constitucional.

Como todo estudioso de la realidad comunitaria no puedo cometer la imprudencia de entregarme a la euforia, son muchas las sombras; pero tampoco podemos dejar de constatar que la historia también deja su impronta en el proceso de integración. La última década de la Europa unida está caracterizada por una huida hacia adelante, iniciada con el Tratado de la Unión Europea y caracterizada por la relación dialéctica entre el deber y no poder. Dicha pugna ha cerrado por tres veces en falso los conflictos, posponiendo los problemas irresueltos para una siguiente cita: así Maastricht con Amsterdam; Amsterdam con Niza; Niza con la CIG de 2004.

Esta espiral ha encontrado ya un punto de inflexión que se me antoja definitivo: inocular el virus constituyente en el proceso de integración. La introducción de la Convención, acompañada de un amplio consenso sobre la necesidad de involucrar a la sociedad civil, es, aunque nos guardemos de decirlo, el reconocimiento del agotamiento de los mecanismos iusinternacionalistas. Los estados no pueden seguir siendo los dueños de los tratados, porque el modelo intergubernamental está agotado y porque el reconocimiento de que la Unión no es una organización internacio-

nal al uso, sino un ente que se impone normativamente a sus estados miembros cual federación, debe necesariamente tener reflejo también en el proceso constituyente.

La toma de conciencia de que la revolución ya está inoculada en el proceso constituyente y de que dicha oportunidad no debe desaprovecharse, ni en Europa ni en los debates nacionales, determina el objeto de nuestro estudio. Entendemos que este momento demanda reflexionar tanto sobre la posición del Gobierno en el debate constitucional europeo como en el nacional en relación con Europa. En consecuencia, en una primera parte de nuestro trabajo abordaremos la aportación de la presidencia española al proceso constituyente, esencialmente al diseño de la Convención. En una segunda, nos acercaremos, desde una perspectiva crítica, a la posición del Gobierno respecto al debate nacional, especialmente en relación con la participación de las comunidades autónomas al hilo del debate competencial vertical europeo. Por último, entraremos en el eje central de este monográfico: la posición del Gobierno español en relación con la reforma institucional, lo cual realizaremos a través del estudio de sus propuestas más significadas. Todo ello nos ayudará a contestar la siguiente pregunta: ¿qué Unión Europea quiere la «Administración Aznar»?

## II. La contribución durante la presidencia española de 2002

La presidencia española dio una dimensión doble al denominado «Debate sobre el futuro de Europa»: <sup>1</sup> por un lado, centrándose en los preliminares de la próxima Conferencia Intergubernamental, en concreto en el lanzamiento de la Convención europea; por otro lado, abordando la reforma del Consejo de la Unión. Estos dos escenarios han sido tradicionalmente mantenidos en planos distintos atendiendo a sus diferentes objetivos. La Convención europea es parte de un *sui generis* poder constituyente. Su objetivo es reformar el derecho originario y se inserta en el largo camino hacia una Constitución europea. <sup>2</sup> Por contra, la reforma del Consejo de la Unión es un proceso paralelo y complementario a aquel que se inició con una reforma institucional considerada de tipo operativo: tiene su génesis en el Trumft Report, <sup>3</sup> se desarrolla durante la presidencia finesa de 1999 <sup>4</sup> y se concreta, con

1. Así de denomina el punto sexto de «Más Europa: Programa de la presidencia española de la Unión Europea», 1-1/30-6-2002, Imprenta Nacional del Boletín del Estado, 2001.

2. Sobre este proceso: R. Viciano Pastor: «El largo camino hacia una Constitución europea», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 1-2, 2001, pp. 91-105; J. M. Martínez Sierra, «El debate constitucional europeo», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 113, 2001, pp. 159-190.

3. *Operation of the Council with an Enlarged Union in Prospect — Report by the Working Party set up by the Secretary-General of the Council* («Trumpf/Piris Report»), Bruselas (10-03-1999), núm. 2139/99.

4. *Vid.*: *Un Consejo eficaz para una Unión ampliada —proyecto de informe— directrices para la reforma y recomendaciones operativas*, Bruselas, 22 de noviembre de 1999 (26.11) (OR. en) SN 3678/99; *Un Consejo eficaz para una Unión ampliada —proyecto de informe— directrices para la reforma y recomendaciones operativas*, Bruselas, 3 de diciembre de 1999 (OR. en) SN 13635/99; *Un Consejo eficaz para una Unión ampliada —directrices para la reforma y recomendaciones operativas*, incluido en el anexo III de las *Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Helsinki* 10 y 11 de diciembre de 1999.

avances importantes, durante la presidencia española de 2002. Precisamente, una de las características principales en esa reforma era no intentar modificar el Tratado. Nunca se vinculó formalmente a un proceso constitucional o debate más profundo, manteniéndose dentro de la letanía de medidas necesarias para posibilitar la ampliación.<sup>5</sup>

El hecho de que la presidencia española vinculase ambos aspectos tuvo esencialmente que ver con razones de tipo organizativo dentro de la delimitación de ámbitos tratados por la misma. Ciertamente la intención de la presidencia española no era extender el debate constituyente europeo en su dimensión política institucional. Muy al contrario, si algo debe subrayarse en la impronta que la Administración española dejó como contribución al debate sobre el futuro de Europa es la ausencia de «espíritu federalista». Esta realidad emanó básicamente del aséptico pragmatismo europeo-internacional del presidente del Gobierno español, sazonado con la manifestación al caso concreto del férreo control que ejerce sobre sus ministros, aquí con respecto a una ministra de Asuntos Exteriores, su representante en la Convención, quien, conviene recordarlo, siempre contó con un curriculum europeo bastante alejado del de su jefe de Gobierno.

Si uno visita algunas de las contribuciones políticas más destacadas al debate constitucional anteriores al lanzamiento de la Convención Europea (Chirac,<sup>6</sup> Fischer,<sup>7</sup> Ciampi),<sup>8</sup> y las compara con los términos y el espíritu de la contribución más significada del presidente Aznar a dicho debate, su discurso pronunciado en la Universidad de Oxford,<sup>9</sup> se encontrará muy cerca de entender el significado del «inter-

---

5. Sobre esta reforma del Consejo de la Unión que no vamos a abordar aquí, ver: J. M. Martínez Sierra, *The Spanish Presidency: Buying More Than It Can Choose?*, ZEI Discussion Paper (Bonn: Zentrum für Europäische Integrationsforschung), C 112/2002, pp. 15-35.

6. «Plusieurs formules sont envisageables, du Comité des sages à un modèle inspiré par la Convention qui rédige notre Charte des droits fondamentaux. Et à l'issue de ces travaux qui prendront sans doute quelque temps, les gouvernements puis les peuples seraient appelés à se prononcer sur un texte que nous pourrions alors consacrer comme la première 'Constitution européenne'», *Notre Europe*, Discurso del presidente de la República Francesa, Sr. Jacques Chirac, ante el Bundestag alemán, 27-6-2000.

7. «Fragen über Fragen, auf die es allerdings eine ganz einfache Antwort gibt: den Übergang vom Staatenverbund der Union hin zur vollen Parlamentarisierung in einer Europäischen Föderation, die Robert Schuman bereits vor 50 Jahren ge-fordert hat.[...] Diese Föderation wird sich auf einen Verfassungsvertrag zu gründen haben». *Vom Staatenverbund zur Föderation: Gedanken über die Finalität der europäischen Integration*, Discurso del ministro de Asuntos Exteriores de la RFA y representante de dicho país en la Convención Europea, Sr. Joschka Fischer, en la Universidad Humboldt de Berlín.

8. *Discorso del presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi in occasione del conferimento della laurea Honoris Causa dell' Università di Lipsia*, 6-6-2000.

9. «Permítanme comenzar con una declaración de principios que ya he hecho en otras ocasiones pero que creo que debe ser la base de toda reflexión sobre el futuro de nuestro continente: la Unión Europea es, y deberá seguir siendo, una Unión de estados nacionales que tienen personalidades distintas, historias distintas y culturas diferentes entre sí, estados diferenciados que han encontrado una fórmula de conseguir mayor seguridad y mayor bienestar para sus ciudadanos, a base de integrarse, de hacer cosas juntos en beneficio de todos». Discurso del presidente del Gobierno español y del Consejo Europeo en el Centro Estudios europeos del St. Anthony's College de la Universidad de Oxford, 20 de mayo de 2002. Los discursos e intervenciones del presidente del Gobierno se encuentran disponibles en la página <<http://www.la-moncloa.es>>.

gubernamentalismo». Constatará la diferencia entre un discurso político en tono constituyente que vislumbra, con mayor o menor tino en la articulación, la necesidad de realizar un punto de inflexión en el proceso constituyente europeo y uno en tono diplomático-burocrático.

La visión europea del presidente Aznar, que convenimos en denominar «pragmatismo intergubernamental» y que determina hasta el extremo la posición de la Administración española de cara al 2004, corporeiza la palmaria contradicción del discurso de la «integración dual»: gigante económico pero enano político; aumento de competencias a nivel supranacional pero mantenimiento (o reducción en términos absolutos) del control político en dicho nivel; intensificación de la lógica federal en la estructura jurídica, y mantenimiento, a la sazón, del *statu quo* en lo relativo a los actores legitimadores del sistema.<sup>10</sup>

Una vez constatado el hecho de que la Convención europea fue durante la presidencia española el centro del debate sobre el futuro de Europa, se hace necesario describir las contribuciones producidas con relación a la misma en tal ámbito.

La Declaración sobre el futuro de Europa, aneja al Tratado de Niza, bosquejó una agenda inicial para la CIG de 2004, dando a la presidencia belga de 2001 el mandato de implementarla.<sup>11</sup> El cuarto capítulo del documento definidor de las prioridades de dicha presidencia fue titulado «El futuro de la Unión europea: hacia una ambiciosa Declaración de Bruselas-Laeken».<sup>12</sup> Este deseo inicial culminaría con la Declaración de Laeken, que indudablemente cimentó de forma genérica la construcción de la próxima reforma del derecho originario europeo, tanto en lo relativo al escenario y los actores como en cuanto a la delimitación de la agenda. Así, Laeken, de un lado, escogió la Convención como el método a seguir para lanzar el proceso constituyente y, de otro, redefinió la agenda del proceso de una manera más amplia y flexible de lo que algunos tenían en mente al aprobar la Declaración sobre el futuro de la Unión. Definida la arquitectura de la Convención, se procedió al trascendental reparto de poder entre los actores dentro de la Convención,<sup>13</sup> así

---

10. Sobre el paradójicamente abandonado tema de la legitimidad en relación con el debate institucional actual, A. J. Gil Ibáñez, «Los parlamentos nacionales y la Unión Europea: ¿primer o cuarto poder?», Papel presentado en el Seminario internacional *The Government of Europe: Institutional design for the European Union*, Universidad San Pablo-CEU, Madrid, 23, 24 y 25 de enero de 2003, espec., pp. 2-10.

11. Vid. «Declaration on the Future of the Union» del *Memorandum to the Members of the European Commission. Summary of the Treaty of Nice*, Bruselas, 18 de enero de 2001, SEC (2001) 99; J. M. Martínez Sierra, «El Tratado de Niza», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 59, 2001, pp. 256-260.

12. «The Belgian Presidency of the European Union, 1 July-31 December 2001: Priorities note».

13. Un representante de cada jefe de estado o de gobierno de los estados miembros, dos representantes de cada parlamento nacional, dos representantes de la Comisión y 16 representantes del Parlamento Europeo. Igualmente se involucra a los estados miembros de los países candidatos en los procedimientos de la Convención sin tener representación plena, en concreto: un representante de cada jefe de estado o de gobierno de los estados en vías de adhesión; y dos representantes de cada uno de sus parlamentos nacionales. También forman parte de la Convención a título de observadores: seis representantes del Comité de las Regiones, tres representantes de los interlocutores sociales europeos y el defensor del pueblo europeo.

como a la elección de los miembros principales de su Praesidium,<sup>14</sup> que como «consejo editorial» de la Convención tiene el poder de incidir en la letra de los textos de discusión y en la redacción del texto final. Por consiguiente, el margen que le quedaba a la presidencia española no era excesivo.

La primera medida tomada por la presidencia española fue la de aprobar el presupuesto de la Convención, lo cual fue realizado mediante una decisión y un acuerdo interinstitucional. En segundo lugar, el 28 de febrero de 2002, la Convención fue constituida, realizándose su primera sesión con la participación del presidente del Gobierno español como presidente del Consejo Europeo. La presidencia española se propuso colaborar con la Convención en dos aspectos esenciales. Por un lado se comprometió a promover la sinergia entre la Convención Europea y el Consejo Europeo, en particular promoviendo la apertura y receptividad de la institución compuesta por los jefes de estado y de gobierno en relación con los trabajos de la misma.

Así, durante el Consejo Europeo de Sevilla, el presidente de la Convención presentó a los líderes europeos un informe oral sobre la evolución de los trabajos de la Convención y sobre la actividad generada en relación con la articulación de foros destinados a facilitar las contribuciones de la sociedad civil en el proceso constituyente iniciado. Debe destacarse que, durante los tres meses en los que la presidencia española convivió con la Convención, ésta se dedicó básicamente a la fase de exposición; pasándose tras el Consejo Europeo de Sevilla a un estudio en profundidad de los aspectos expuestos en la primera fase de la Convención. La realidad descrita fue la expuesta por Valéry Giscard d'Estaing al Consejo Europeo; consecuentemente, no sorprende que los jefes de estado y de gobierno mostraran en Sevilla su apoyo general a la evolución seguida por la Convención hasta la fecha.<sup>15</sup>

El segundo aspecto al que nuestra Administración se comprometió durante su presidencia fue el presidir las reuniones de coordinación de los representantes gubernamentales en la Convención. La Convención es un método nuevo en el proceso de reforma del derecho originario europeo y aparece, por lo menos a primera vista, en su composición y espíritu, como un órgano independiente. Haciendo ahora abstracción de las variadas sensibilidades estatales respecto a la idoneidad del método adoptado y de los propios fines de la Convención, ningún miembro del Consejo Europeo, como ya ocurriera en relación con la Convención relativa a la Carta de derechos fundamentales, renunció a la asunción de un papel protagonista en la misma. Por consiguiente, asumido como realidad el papel protagonista de los estados a través de los representantes de los jefes de estado y de gobierno en la Convención, una duda quedaba abierta: ¿cómo actuarían los

---

14. Valéry Giscard d'Estaing (ex presidente de la República Francesa y, no lo olvidemos, creador del Consejo Europeo) fue designado presidente de la Convención; junto a él, dos vicepresidentes: Jean-Luc Dehaene (ex-primer ministro belga) y Giuliano Amato (ex-primer ministro italiano). Junto con estos tres miembros, el Praesidium cuenta con nueve miembros de la misma: los representantes de todos los gobiernos que durante la Convención ostentarán la presidencia de la Unión (España, Dinamarca y Grecia), dos representantes de los parlamentos nacionales, dos representantes del Parlamento Europeo y dos representantes de la Comisión.

15. *Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Sevilla*, 21 y 22 de junio de 2002, punto 2.

representantes de los gobiernos ante la Convención? La respuesta debe encontrarse en el método de la Convención, que vino condicionado fundamentalmente por el peligro potencial que la misma podría tener de cara a la Conferencia Intergubernamental de 2004.

El método de la Convención, a pesar de ser novedoso en el proceso constituyente de la UE, contaba con un precedente trascendente en la elaboración de la Carta de derechos fundamentales.<sup>16</sup> Aquella Convención, después de su largo período de trabajo, se descolgó con una Carta de derechos plenamente finiquitada. Se creó allí un acuerdo intenso entre los miembros de la Convención, de suerte que, su éxito, hizo a la Carta valedora de un poder de adhesión que implicó tanto a instituciones de la Unión como, en general, al «lobby europeo» (políticos, academia, líderes sociales, etc.) Este amplio y firme consenso situó al Consejo Europeo ante un «todo o nada» lejano del complaciente escenario del *pick and choose* vislumbrado cuando la Convención inició su andadura. El resultado final generó tantos agrados como enojos en el Consejo Europeo, de ahí que el Consejo de Niza tomara la decisión salomónica de mirar para otro lado a la hora de reformar el derecho originario para, a la sazón, proclamar la Carta de forma solemnemente. El desenlace descrito fue el escenario temido por muchos estados a la hora de confirmar el modelo de la Convención como parte del método constituyente europeo.<sup>17</sup>

Para evitar tan indeseada situación, el Consejo Europeo diseñó un peculiar mecanismo de funcionamiento y participación en la Convención.<sup>18</sup> En primer lugar, como mencionamos, los jefes de estado y de gobierno se reservaron la elección del Praesidium; destacando el sesgo introducido por los estados más conservadores, entre ellos España, negando la presidencia de la Convención a Jacques Delors y otorgándosela a su antípoda ideológica europea: al padre fundador del Consejo Europeo. En segundo lugar, la Declaración de Laeken aseguró que, al menos formalmente, el resultado de la Convención no será un documento inapelable para el Consejo Europeo, así «La Convención estudiará las diferentes cuestiones y establecerá un documento final que podrá comprender bien diferentes opciones, precisando el apoyo que hubieran recibido, bien recomendaciones en su caso».<sup>19</sup>

En tercer lugar, durante la presidencia española se puso especial énfasis en la fecha de finalización de los trabajos de la Convención. Así, en la redacción del

---

16. Sobre el antecedente, ver A. Rodríguez Bereijo: «La Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 1-2, 2001, pp. 45-57.

17. En nuestra opinión, se trataba de confirmar —no de crear *ex novo*— un método que se elevó a nivel constituyente desde el momento que la Convención elaborara la Carta de derechos fundamentales, pues allí comenzó el debate sobre su fortaleza jurídica y su inclusión formal en el tratado. Esta inercia constituyente, pese a la actitud esquivada del Consejo Europeo en Niza, ha terminado imponiéndose. Nadie duda hoy de que la Carta, tal y como fue redactada por la Convención y no por una CIG, tendrá recepción constitucional, de una u otra entidad, en el 2004.

18. Ver para mayor detalle H. Voss y E. Bailleul: *The Belgian Presidency and the post-Nice process after Laeken*, ZEI Discussion Paper (Bonn: Zentrum für Europäische Integrationsforschung), C 102/2002, pp. 21-23.

19. La Declaración de Laeken es el Anexo I de las *Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Laeken*, 14 y 15 de noviembre de 2002.

documento oficial de la presidencia española, «Más Europa», se consideró «conveniente que transcurra un período suficiente de reflexión entre la finalización de los trabajos de la Convención y el principio de la CIG, a fin de que se discutan los resultados alcanzados por la Convención en el marco de los debates nacionales». <sup>20</sup> Según Hendrik Voss y Emilie Bailleul, con este diseño, habida cuenta de la complejidad de las implicaciones constitucionales de la UE (nacional y supranacional), el Consejo Europeo «también esperaba que, al insertar este lapso temporal, varias decisiones de la Convención serán “olvidadas”, o por lo menos atenuadas». <sup>21</sup>

La última medida aplicada desde la presidencia española, dentro de este diseño de control de la Convención, es la coordinación de los representantes gubernamentales en la Convención. El objetivo seguido por nuestra Administración al potenciar esta coordinación era generar un grupo cohesionado capaz de evitar consensos amplios en los campos más sensibles para los estados miembros. <sup>22</sup> Con dicha posición se generaría el anhelado escenario de «búsqueda, comparación y compra» deseado por la mayoría de los estados miembros; en negativo, eludir la posibilidad de verse frente a una constitución formal plenamente cerrada que forzase a su rechazo en bloque. Durante la presidencia española, como previamente se explicó, el curso de la Convención no dejó tiempo para que los debates alcanzaran los ámbitos más sensibles.

El diseño de control sobre la Convención se completa con el papel desempeñado por los representantes de los jefes de estado y de gobierno en la Convención. El énfasis, a la hora de analizar el papel de dichos representantes, debe realizarse sobre el papel que realizan *de facto*, y no sobre su perfil europeísta o euroescéptico, independientemente de que este sea conocido o atribuido. El hecho de que los representantes titulares de los líderes europeos sean los máximos responsables de la política europea, ya ministros de Asuntos Exteriores ya ministros de Asuntos Europeos, es una clara muestra del interés de elevar los decibelios de autoridad gubernamental por mor de incidir al máximo en los debates de la Convención.

Salvo excepciones contadas, como la de Joschka Fischer —vicecanciller y artífice en su calidad de líder de los Verdes alemanes del Gobierno de coalición de la RFA—, la posición de los máximos representantes de la diplomacia europea de los estados miembros es gregaria en extremo de la de los jefes de estado y de gobierno, por la sencilla razón de que así lo determina la correlación de fuerzas de las coaliciones gubernamentales y partidistas nacionales. En esta mayoría se encuentra nuestra representante en la Convención; por ello es perfectamente explicable que la ministra, en su calidad de representante del presidente del ejecutivo español, no sea más que una correa de transmisión que, en la Convención, no se identifica con la entusiasta europeísta que muchos tuvimos ocasión de conocer en Bruselas en su calidad de presidenta de la Comisión de Libertades y Derechos de los Ciudadanos, de Justicia y de

---

20. «Más Europa: Programa de la presidencia española de la Unión Europea», 1-1/30-6-2002, Imprenta Nacional del Boletín del Estado, 2001, punto 6, p. 17.

21. H. Voss y E. Bailleul: *The Belgian Presidency and the post-Nice process after Laeken*, cit., p. 21.

22. Hay que enfatizar que el «Proyecto de artículos 1 a 16 del Tratado constitucional» (CONV 528/03, Bruselas, 6 de febrero de 2003) ha recibido más de 1.000 enmiendas.

Asuntos Interiores.<sup>23</sup> Ello con independencia del discurso mantenido por la ministra en foros públicos.<sup>24</sup>

Todo el diseño de la Convención, así como la elección de sus miembros, constata el disímil talante con el que los estados han reaccionado respecto a la disposición exhibida durante la Convención génesis de la Carta de los derechos fundamentales. Así, la aproximación de los desarrollos entre una y otra, *a priori*, dependían de la capacidad de miembros del Parlamento Europeo para seducir a representantes de los parlamentos nacionales (sería utópico pensar en similar influencia sobre los representantes gubernamentales), como ya realizaran en las *Asises* de Roma;<sup>25</sup> así como de la capacidad de los representantes gubernamentales para tomar conciencia de su papel histórico, desvinculándose siquiera mínimamente de su «papel de embajadores».<sup>26</sup> Esta última posibilidad, como demostró el transcurso de la Convención, vendría condicionada por el nombramiento de los máximos responsables de las diplomacias nacionales como representantes de los jefes de estado o de gobierno.

### III. La contribución durante la Convención

#### 1. *El reparto vertical de competencias*

##### 1.1. Reflexiones sobre las dimensiones constitucionales europea y española del reparto competencial

La cuestión competencial vertical es el aspecto crucial de los cuatro incluidos desde un comienzo en la CIG 2004 por la Declaración sobre el futuro de Europa. Su inclusión, huelga resaltarlo, se promueve por mor de mejorar el estado de cosas, entendiéndose que en tal sentido juega la clarificación de dicho reparto competencial. No estamos, pues, ante una bandera izada para mayor gloria de la ingeniería consti-

23. Recordar que, cuando Ana de Palacio fue nombrada representante del presidente del ejecutivo, sin ser por aquel entonces miembro del Gobierno, se destacó su perfil europeísta. *Vid.* la contribución de D. Jens-Peter Bonde, miembro de la Convención: «La Convención sobre el futuro de Europa», CONV 277/02, punto 3.22.3 «No Euro-realist resented», p. 80

24. Destacan entre sus últimas contribuciones: «La Convención europea un gran avance», *Política Exterior*, núm. 91, 2003; «One Europe», *El País*, 16-10-2002; «¿Quiebra Europa?», *ABC*, 3-02-2003.

25. Weslake, M.: «The European Parliament, the National Parliaments and the 1996 Intergovernmental Conference», *The Political Quarterly*, primavera, 1995, pp. 61-62. Duff, A.: «Building a parliamentary Europe», *Government and Opposition*, agosto, 1994, nota a pie de página núm. 26.

26. En un contexto diferente, aunque marcadamente trascendente en el proceso de integración, me gustaría recordar cómo se produjo un proceso similar dentro del Comité que elaboró el Informe sobre el Euro/Banco Central Europeo. Aquel Comité estuvo presidido por el presidente de la Comisión, Jacques Delors (quién planeó y ejecutó la maniobra envolvente sobre el resto de miembros), y los gobernadores de los bancos centrales de los estados miembros. A pesar de las presiones de algunos jefes de estado y de gobierno sobre los gobernadores para evitar el consenso promovido por Delors sobre el informe final, el grupo generó una sinergia tal que todos los miembros firmaron el que a la postre sería el respaldo técnico más importante a la hora de diseñar la arquitectura de implantación del euro.

tucional, como parece deducirse de algunas aportaciones de nuestra ministra de Asuntos Exteriores; estamos ante la necesidad de dilucidar si el reparto competencial es el adecuado o si por el contrario genera externalidades negativas que invitan a su cambio.

Si partimos de la simple lógica, la mera inclusión del reparto competencial vertical en la agenda de 2004 demuestra que antes de Niza ya existía un descontento significado con el actual sistema y, consecuentemente, también existía un grupo de presión a favor del cambio: nadie incluye un aspecto tan trascendental en la agenda de una CIG para promover el *statu quo*. Por otro lado, el hecho de que la simplificación de los tratados fuese otro aspecto de la agenda 2004, *ab initio*, enfatiza que el problema del reparto competencial tiene entidad al margen de la eventual constitucionalización de los tratados.

De entre los posibles puntos de partida de una construcción negativa del discurso, elegimos el de Armin von Bogdandy y Jürgen Bast, por tener la certeza de que dicho análisis fue conocido por nuestra diplomacia.<sup>27</sup> Según los autores, la cuestión competencial vertical «se revela como una estrategia en relación con la crisis de legitimidad de la Unión»,<sup>28</sup> ello por tres razones.<sup>29</sup>

En primer lugar, porque los ciudadanos perciben a la Unión como un ente demasiado difuso. Los ciudadanos, en buena medida por el sistema de reparto competencial de la Unión, padecen un grado significado de complejidad para identificar las políticas públicas surgidas de sede comunitaria. Dicha realidad juega en contra de la Unión, sobre todo porque con demasiada frecuencia viene acompañada del interés de las autoridades nacionales (central, autonómica y local) en difuminar dicho reparto, sacando partido de la visibilidad de las políticas activas de inversión en los fondos comunitarios; dando, *a contrario*, todo el eco posible a las actuaciones de las instituciones comunitarias, sobre todo de la Comisión, cuando se pretende utilizar la presión social para modificar una posición adoptada en Bruselas o para diluir responsabilidades propias.

En segundo lugar, porque altera el ámbito competencial de los entes subnacionales, en particular la relación constitucional establecida a nivel nacional entre el Estado central y dichos entes. Conviene recordar que su inclusión en la agenda de 2004 fue una imposición de los *Länder* al Gobierno federal alemán por mor de fa-

---

27. Dicha visión fue expuesta por Armin von Bogdandy en el Seminario internacional organizado por el Colegio Libre de Eméritos, «La encrucijada constitucional de la Unión Europea», celebrado en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas los días 6, 7 y 8 de noviembre de 2001. En él participó el secretario de estado de Asuntos Europeos, y durante todas las sesiones un representante de la Secretaría de Estado.

28. A. von Bogdandy y J. Bast, «El orden competencial vertical de la Unión Europea: contenido y perspectivas de reforma», ponencia presentada en el Seminario internacional organizado por el Colegio Libre de Eméritos, «La encrucijada constitucional de la Unión Europea», noviembre de 2001, p. 2. Las contribuciones de dicho Seminario forman el cuerpo de E. García de Enterría y R. Alonso García (dir.): *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Civitas, 2002.

29. Dichas razones, al ser simplemente enunciadas por los autores, demandan un desarrollo autónomo. En particular, sobre la problemática de la legitimidad en la Unión y su importancia en la Unión, más allá de los aspectos aquí abordados, nos remitimos a nuestro estudio «La reforma institucional de la Unión Europea: el camino de la legitimidad en Europa», *Revista Electrónica de Derecons (Debates Constitucionales)*, núm. 1, 1999. <<http://constitucion.rediris.es/revista/Dc.html>>.

cilitar la ratificación del Tratado de Niza. La demanda histórica de los *Länder* viene provocada por su desazón ante la recentralización en el Gobierno federal alemán de las competencias descentralizadas una vez pasan a formar parte de los asuntos europeos. El regate a parte de los 43 artículos de la Ley fundamental alemana, sede constitucional del reparto competencial, afecta especialmente a la capacidad de ejecución de los *Länder*. Dichas exigencias, articuladas en una resolución del Consejo Federal Alemán («Exigencias de los estados federados en relación con la Conferencia Gubernamental de 1996»),<sup>30</sup> y centradas en la necesidad de clarificar el reparto competencial vía adopción de un «modelo de lista», no llegaron siquiera a formar parte de la agenda de Niza, de ahí que, en última instancia, el Gobierno federal alemán arrancara el compromiso de abordar el problema en la CIG de 2004.

Este conflicto no es privativo de la República Federal de Alemania; es un hecho que incide en todos los estados descentralizados de la Unión y particularmente en el marco diseñado en el título VIII de nuestra Constitución. La conexión entre las competencias ubicadas en sede constitucional europea y el reparto competencial, entre el Estado y las comunidades autónomas en sede constitucional nacional, plantea, como han dejado constancia diversos asuntos planteados ante nuestro Tribunal Constitucional, un conflicto bidimensional sobre la constitución territorial. Una dimensión hace referencia a la eventual alteración del reparto competencial del título VIII por la vía del artículo 93 CE.<sup>31</sup> La segunda dimensión versa sobre la eventual capacidad de acción exterior de las comunidades autónomas, habida cuenta de que, desde su perspectiva autonómica, los asuntos europeos merecen un trato distinto —más generoso con las comunidades autónomas— que el de las relaciones internacionales tradicionales.<sup>32</sup>

La posición política de las comunidades autónomas más celosas en esta materia (Cataluña y País Vasco) no se dirige tanto a modificar el reparto constitucional del derecho originario europeo sino a demandar una participación directa en la formación de la voluntad del Estado, en todos los niveles, también en el más celosamente protegido por el Gobierno central: la participación directa en el Consejo de la Unión. La doctrina de nuestro Tribunal Constitucional, aunque ha evolucionado progresivamente a favor de la «acción exterior» de las comunidades autónomas, ha apuntado los límites constitucionales de cara a la resolución de este conflicto político en sede constitucional, abogando por la colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas.<sup>33</sup>

30. *Vid.* Boletín del *Bundesrat*, 667/95.

31. *Vid.* STC 258/1988 (comercio de carnes frescas).

32. *Vid.* STC 165/1994 (Oficina Vasca en Bruselas).

33. «Tanto de la interpretación sistemática de la Constitución como de la supremacía de ésta sobre los estatutos se deriva la necesidad de colaboración entre la Administración central y las administraciones autonómicas, colaboración que puede exigir en muchos casos, en relación, sobre todo, con nuestra incorporación a la CEE, formas de articulación (por ejemplo, realización por la Administración autonómica de tareas de competencia estatal, con sumisión en consecuencia, y sólo en cuanto a ellas, a instrucciones y supervisión de la Administración central) que sólo una interpretación inadecuada de los preceptos constitucionales y estatutarios puede obstaculizar», STC 252/1988, FJ 3.

En tercer y último lugar, dentro de esta visión genérica de la conexión entre el problema estudiado y la legitimidad de la Unión, cabe destacar que «como trasfondo queda la idea de que el orden competencial de la Unión refleja un automatismo que “priva” de competencias al ámbito de los estados miembros y, con ello, pone en cuestión su cualidad de Estado».<sup>34</sup> Estamos aquí también, como ocurre con relación al primer aspecto referido, ante una afectación clara en la piedra angular del conflicto constitucional de los estados miembros de la Unión: los límites constitucionales a la integración supranacional amén del principio democrático habida cuenta de su avenencia con la soberanía nacional. Así, como afirma Rubio Llorente, «[...] el principio de soberanía nacional se identifica con el principio democrático. Los órganos a los que la Constitución atribuye la titularidad de los poderes o competencias concretos los tienen porque el pueblo, ante el que los órganos políticos son siempre directa o indirectamente responsables, se los ha confiado a través de la Constitución».<sup>35</sup>

## 1.2. La posición del Gobierno español sobre ambos debates

Teniendo en cuenta lo desarrollado en el punto anterior, puede darse como hecho cierto que el debate constitucional europeo sobre el reparto competencial vertical tiene implicaciones de primera magnitud, tanto a nivel constitucional europeo como español. En el ámbito europeo en relación con la legitimidad de Unión y en el nacional, junto con aquél, en relación con dos principios constitucionales de singular trascendencia: el democrático y el autonómico.

También puede afirmarse que, haciendo abstracción de la lógica constitucional europea y centrándose en la nacional, la adopción de un modelo de lista en el reparto competencial vertical a nivel europeo reduciría las externalidades negativas que la complejidad del sistema existente contribuyen a generar en el plano nacional: a nivel político, institucional y popular.

Por último, es incontestable que, de una u otra forma, las fuerzas políticas nacionalistas de las comunidades autónomas donde son mayoría y gobierno han demandado al Gobierno central —de cara a la CIG de 2004— la asunción, a la sazón, de ambos debates constitucionales: el europeo y el nacional, este último prestando especial atención a las prerrogativas constitucionales de las comunidades autónomas.<sup>36</sup> Se trata ahora de ver si el Gobierno central ha asumido las dos dimensiones del debate, y en su caso, ¿en qué sentido se ha producido tal asunción?

---

34. A. von Bogdandy y J. Bast, «El orden competencial vertical de la Unión Europea: contenido y perspectivas de reforma», p. 2. Los autores, como soporte a dicha afirmación, citan la doctrina del Tribunal Constitucional Federal alemán (*Bundesverfassungsgericht*, E 89, pp. 155-210); así como la aportación de I. Pernice al debate general, «Kompetenzabgrenzung im Europäischen Verfassungsbund», JZ 2000, pp. 866- 867.

35. F. Rubio Llorente, «La Constitución española y el Tratado de Maastricht», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 36, 1992, p. 257; F. Rubio Llorente, *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, p. 178.

36. Particularmente significativas, por ser el posicionamiento inicial de todos los grupos parlamentarios de cara al 2004, fueron las manifestaciones de dichas fuerzas en la Comisión Mixta para la Unión Europea con motivo de la «Comparecencia del señor ministro de Asuntos Exteriores (Piqué i

A modo de introducción cabe destacar que, desde el comienzo del debate en relación con la Declaración sobre el futuro de la Unión hasta la fecha,<sup>37</sup> la posición del Gobierno se construye sobre dos pilares. En primer lugar, se considera que el debate sobre el reparto competencial se trata de una cuestión que sólo puede afectar a la relación Unión Europea-estados miembros, porque el resto depende de la distribución constitucional interna de competencias. La segunda piedra angular de su discurso se fundamenta en el rechazo radical a los posibles intentos de reducir ciertas competencias de la Comunidad y a que se produzca un retroceso en el proceso de integración, al amparo de dicha delimitación competencial.

#### a) El debate constitucional nacional

Con respecto al debate constitucional nacional, el Gobierno, durante toda la Convención, ha reproducido la filosofía de todos los gobiernos anteriores durante todas las conferencias intergubernamentales de reforma de los tratados: las reformas de los tratados conformadores del derecho originario son competencia exclusiva del Gobierno central. Así, independientemente del salto cualitativo que la Convención europea supone en el proceso constituyente europeo, no ha habido ninguna acción del Gobierno central encaminada a la articulación de un nuevo mecanismo de participación de las comunidades autónomas en la formación de la voluntad del Estado de cara a la CIG 2004; por lo demás, tampoco ha habido ninguna manifestación gubernamental oficial que pudiera siquiera vislumbrar intención alguna de aprovechar el momento histórico para abrir sin tabúes el debate sobre la

---

Camps) para informar sobre la Conferencia Intergubernamental de 2004» (número de expediente del Congreso 214/000038 y número de expediente del Senado 711/000084), *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, año 2001, VII Legislatura, núm. 27. Así, por ejemplo, sobre la vinculación entre ambos debates respecto del reparto competencial, el representante del Grupo Parlamentario Catalán, señor Guardans i Cambó, afirmó: «En segundo lugar está el tema de la distribución de competencias entre los estados miembros y la Unión Europea y, evidentemente, entre los estados miembros y aquellas unidades políticas, con soberanía política [...]. El Gobierno español, cuando sale a Europa, oculta la realidad española, y se avergüenza de su realidad política y no explica ni traduce en hechos jurídicos ni en realidad jurídica y política la realidad descentralizada de la existencia de distintas entidades políticas soberanas en su ámbito, en el ámbito español. Por tanto, eso sí forma parte del debate de aquí al 2004 en un marco mucho más amplio. Nosotros seremos leales al proyecto europeo y esperemos que ustedes lo sean también con dicho proyecto y con la propia Constitución española» (pp. 568-569). En otra dimensión sobre el mismo plano se expresó, por boca de la señora Lasagabaster Olazábal, la sensibilidad del nacionalismo vasco: «Esta Cámara puede ser perfectamente conocedora de un método y sería bueno saber cómo se van a incorporar las comunidades autónomas a los trabajos de preparación, tanto en la fase de reflexión abierta como, y me parece muy importante, en la fase de reflexión estructurada. Una de las cuestiones que más debe criticarse es lo que ocurrió en épocas anteriores especialmente en la última, y no se debe reproducir, especialmente si una de las cuestiones que se va a tratar es delimitar competencias» (p. 537).

37. Así quedó reflejado en la «Intervención del presidente del Gobierno en el Pleno del Congreso de los Diputados, para informar sobre el Consejo Europeo de Niza», 20 de diciembre de 2000; y en la «Comparecencia del señor ministro de Asuntos Exteriores (Piqué i Camps) para informar sobre la Conferencia Intergubernamental de 2004» (número de expediente del Congreso 214/000038 y número de expediente del Senado 711/000084), *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, año 2001, VII Legislatura, núm. 27, p. 563.

articulación constitucional del estado autonómico en el contexto de la pertenencia a la Unión.<sup>38</sup>

La única novedad institucional relacionada con el ámbito estudiado ha sido la creación de una Subcomisión de seguimiento de la Conferencia Intergubernamental 2004, dentro de la Comisión Mixta para la Unión Europea de las Cortes Generales. Esta Comisión, aun partiendo de dos propuestas, una formulada por el Grupo Parlamentario Socialista<sup>39</sup> y otra por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso,<sup>40</sup> consiguió tramitarse como una propuesta conjunta de ambos grupos; finalmente fue creada, con el apoyo del resto de grupos, el día 3 de abril de 2001.<sup>41</sup>

Con respecto a dicha subcomisión, constituida el 18 de abril de 2001, cabe resaltar que no se trata de un mecanismo novedoso. Tanto es así que las Cortes llegaron a crear una subcomisión con igual propósito, aunque la ausencia de voluntad política provocó que no llegase siquiera a constituirse. De hecho, la Comisión Mixta para la Unión Europea, en el momento de crear la Subcomisión de Seguimiento de la Conferencia Intergubernamental 2004, hizo subsumir en esta segunda los trabajos encargados a la que llegó a crearse, pero no a constituirse.<sup>42</sup>

La Subcomisión, desde su constitución, ha mantenido el perfil bajo que los asuntos europeos guardan en las Cortes Generales. En concreto, se han producido ocho comparecencias informativas, las cuales se desarrollan en tres sesiones atendiendo a la materia objeto de las mismas. En primer lugar tuvieron lugar tres comparecencias destinadas a abordar los distintos aspectos relacionados con el diseño de los objetivos de la Subcomisión, compareciendo: el embajador representante permanente en la Unión Europea, el secretario de estado para Asuntos Europeos y el secretario general de Asuntos Europeos.<sup>43</sup> En segundo lugar se produjo la comparecencia del comisario Sr. Barnier, en su calidad de responsable europeo sobre la reforma de las instituciones.<sup>44</sup> Por último, destaca la comparecencia de varios miembros de la Convención para el futuro de Europa, que informaron sobre diversos aspectos de la evolución de la Convención, en concreto: Ana de Palacio (entonces en calidad de miembro de la Convención en representación del presidente del Gobierno español), Íñigo Méndez de Vigo y Montojo (miembro de la Convención en calidad de representante del Parlamento Europeo), Gabriel Cisneros Laborda (miembro de la Convención en calidad de representante de las Cortes Generales),

---

38. Particularmente sonoro fue el silencio que sobre el particular demostró el secretario de estado de Asuntos Europeos, Sr. Ramón de Miguel Egea, en su intervención de 22 de mayo de 2002, titulada «El futuro de Europa», por realizarse en el Seminario «Europa-estados-regiones», celebrado en el Parlamento de Cataluña.

39. Número de expediente del Congreso 158/000019 y número de expediente del Senado 573/000004.

40. Número de expediente del Congreso 158/000017 y número de expediente del Senado 573/000004.

41. *Vid. Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, año 2001, VII Legislatura, núm. 33.

42. *Ibid.*, p. 730.

43. Comparecencias de 18/05/2001, números de expediente del Congreso: 219/000229, 212/000520, 212/000518.

44. Comparecencia de 05/11/2002, número de expediente del Congreso 219/000453.

Josep Borrell Fontelles (miembro de la Convención en calidad de representante de las Cortes Generales).<sup>45</sup>

Estamos, pues, ante una aportación institucional que se circunscribe a la dinámica de la vida parlamentaria y que, en el mejor de los casos, contribuirá a la información y formación de la voluntad del Congreso y del Senado. Pero nada sustancial se aporta por esa vía al mencionado debate constitucional nacional, pues éste debe necesariamente producirse entre el Estado y las comunidades autónomas, entre otros motivos: por la débil configuración constitucional del Senado como cámara de representación política, por la marginación política de la Cámara alta y por las limitaciones de las comisiones mixtas en un biparlamentarismo tan desequilibrado como el español.

Si se piensa, como es nuestro caso, que con independencia de las reclamaciones nacionalistas, la coherencia constitucional demanda una rearticulación global de las relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas en asuntos europeos, se acordará que el actual debate sobre el reparto competencial europeo, estando inmerso en un proceso constituyente sin parangón histórico, es un momento ideal para afrontar dicho debate. Opinar que el debate nacional debe posponerse al europeo presenta dos inconvenientes claros: imposibilitar la participación de las comunidades autónomas en la formación de la voluntad del Estado de cara a una reforma que afecta a sus competencias constitucionales; limitar el marco constitucional del debate en este ámbito, pues como es sabido tiende a reducirse con cada evolución competencial comunitaria. Ambos inconvenientes, a la luz de los hechos pasados y recientes, parecen ser asumidos con gusto por el Gobierno central.

#### b) El debate constitucional europeo

El debate de la reforma del reparto competencial, durante toda la Convención, se ha movido en torno a dos posiciones. Por un lado, aquellos que ponen el énfasis en la necesidad de clarificar el reparto competencial vertical partiendo de los modelos federales existentes, porque así lo demanda la buena salud del estado de derecho en la Unión y en los estados miembros, particularmente en aquellos con un sistema político descentralizado. Desde esta perspectiva, se puede afirmar que, haciendo abstracción de la lógica constitucional europea y centrándose en la nacional, la adopción de un modelo de lista en el reparto competencial vertical a nivel europeo reduciría las externalidades negativas que la difusión y complejidad del sistema existente contribuyen a generar en el plano nacional: a nivel político, institucional y popular.

Por otro lado se encuentran aquellos que ponen el énfasis en preservar el *statu quo* a nivel europeo, posicionándose genéricamente frente a toda modificación real del sistema, entendiéndose que dicha operación únicamente traerá consecuencias negativas para el futuro de la Unión, que el sistema actual no genera ningún perjuicio grave, y que las externalidades negativas que genera son perfectamente solventables con los mecanismos ya existentes dentro del acervo comunitario: principio de pro-

---

45. Comparecencias de 11/04/2002, números de expediente del Congreso: 212/001056; 212/001057; 212/001058; 212/001059.

porcionalidad, principio de subsidiaridad y doctrina del Tribunal de Justicia. Ejemplo extremo de este segundo posicionamiento es el Gobierno español.

El discurso de la «Administración Aznar», como hemos adelantado, se guía por la fobia a la renacionalización de competencias. Por ello puso todo su esfuerzo en centrar el debate en el «reparto de las competencias» excluyendo la extensión del debate a «las competencias» propiamente dichas: «Sería, en efecto, contraproducente abrir en la Convención una discusión sobre las competencias en sí mismas, es decir, sobre las diferentes políticas comunitarias. Ello no quiere decir (como algunos a veces presentan distorsionadamente) que España se oponga a una reforma de las políticas básicas de la Comunidad [...] sino que lo que sí rechazamos es que se utilice esta discusión como excusa para tratar de renacionalizar tales políticas».<sup>46</sup>

Ubicados en el «debate sobre las competencias», se opta por el respeto pleno de la realidad del sistema competencial de atribución y de su sentido finalista: «La Unión Europea ejerce una serie de competencias que le han sido atribuidas por los tratados [...]. La Unión tiene por tanto competencias de atribución. Una correcta interpretación del sistema de atribución exige ponerlo en relación con la interpretación finalista de esas competencias; es decir, el ejercicio de las mismas debe inspirarse en la consecución de los objetivos establecidos en los tratados».<sup>47</sup>

El sistema teleológico, siempre en opinión de la Administración española, no solamente ha demostrado su validez en el pasado, sino que es el único que puede servir a la especial naturaleza de la Unión. Frente a él, un sistema de lista sólo puede llevar al fracaso: por ser incapaz de adaptarse a la realidad socioeconómica de la Unión; porque *de facto* trastocaría los logros conseguidos; y porque sería fuente de contenciosos sin fin, dado que las autoridades nacionales y regionales lo instrumentalizarían en defensa de sus poderes.<sup>48</sup> Admitiendo en última instancia que no se puede negar cierta imperfección del sistema, se mantiene que la solución a los excesos del sistema teleológico está en el perfeccionamiento del mismo, utilizando básicamente los mecanismos ya existentes en él. En palabras de la ministra de Asuntos Exteriores y miembro del Praesidium de la Convención: «Las soluciones al problema de la excesiva reglamentación o del intervencionismo injustificado comunitario no radican por tanto en un sistema rígido de lista que trastocaría los logros de la integración y que impediría encontrar soluciones eficaces a los problemas complejos de la sociedad europea. La respuesta radica en una aplicación más rigurosa del enfoque teleológico en la jurisprudencia del Tribunal, en una clarificación de los objetivos comunitarios y, en su caso, en una procedimentalización de la aplicación del princi-

---

46. Intervención del ministro de Asuntos Exteriores, Josep Piqué i Camps, en el Seminario «Fazit: Europe», organizado por el periódico *Frankfurter Allgemeine Zeitung* y el *Center for Applied Policy Research*, Berlín, 4 de junio de 2002, p. 4.

47. «Cómo gobernar Europa», intervención del secretario de Estado de Asuntos Europeos, Sr. Ramón de Miguel Egea, en el *Foro Carlomagno*, Aquisgrán, 7-8 de mayo de 2002, p. 2-3.

48. «*Une liste des compétences reposerait, au contraire, sur un découpage artificiel de la réalité économique et sociale, ainsi que sur des catégories et des distinctions formelles arbitraires. J'en ai donné un exemple. Le conflit visant à déterminer dans quel domaine tombe telle ou telle initiative serait d'autant plus grave qu'il ne serait pas motivé par le souci de préserver les pouvoirs des autorités nationales ou régionales [...]*». *Intervention de Mme Palacio lors de la séance de la Convention les 15 et 16 avril 2002.*

pio de subsidiariedad, una noción política que permite discutir de modo abierto y expreso la necesidad de ejercicio de las competencias de la Unión».<sup>49</sup>

## 2. *La reforma institucional*

### 2.1. La posición teórica del Gobierno español: modelos y declaraciones

Hay básicamente dos paradigmas articuladores de la reforma institucional de la Unión Europea. El primero entiende que el sistema institucional de la Unión, como todo sistema político que pretende asumir o ha asumido un nivel significado de competencias constitucionales, no puede seguir refugiado en el iusinternacionalismo y debe responder a un modelo político democrático. Desde esta perspectiva, no se trata de elegir un modelo constitucional apriorístico, se trataría —constatado que la Unión ha alcanzado dicho nivel competencial y pretende seguir incrementándolo— de garantizar plenamente ciertos parámetros dentro del sistema: establecimiento de mecanismos de satisfacción de la soberanía popular; articulación de mecanismos de contrapoder, responsabilidad y control entre los actores del sistema político. Una vez aquí, aparecería el referente del modelo federativo como referente, pero ello no porque dicho modelo venga impuesto por la ideología europeísta. La postulación del modelo federal para el sistema político de la Unión responde básicamente a dos razones: es el modelo constitucional de distribución del poder que mejor se adapta a la realidad descentralizada de la Unión; es un sistema democrática e históricamente contrastado.

El segundo modelo, guiado por el pragmatismo político, postula que el sistema político que mejor sirve a la Unión es aquel que mejor sirve a sus necesidades específicas actuales, entre ellas: mantenimiento del acuerdo alcanzado históricamente entre los estados miembros; mantenimiento de la eficacia en la toma de decisiones y en el funcionamiento genérico del sistema; mantenimiento de las potencialidades de evolución competencial. Dicho paradigma no es antidemocrático; simplemente, frente al primero, no sitúa al principio democrático en la piedra angular del sistema político. De ahí que dicho modelo prefiera los instrumentos del iusinternacionalismo frente a los constitucionalistas.

En este segundo paradigma, como ya conocen los lectores iniciados, se encuentra la actual Administración española. Para la ministra de Asuntos Exteriores y miembro del Praesidium de la Convención «el cañamazo de esta ambiciosa Unión Europea está hoy en el telar de ese proceso revolucionario del derecho internacional público».<sup>50</sup> En buena armonía con lo anterior, pero en disonancia con el resto de intervinientes en la reunión inaugural de la Convención sobre el futuro de Europa, nuestro presidente de Gobierno fue, como en todos sus discursos relacionados con la temática estudiada,<sup>51</sup> muy cuidadoso para no hablar de Constitución europea; hablando sin embargo decididamente de tratado y dejando claro quiénes son

49. Contribución de Ana de Palacio a la Convención titulada «¿Quién teme a la Unión Europea?», CONV 56/02, Bruselas, 21 de mayo de 2002, p. 4.

50. «One Europe», *El País*, 16-10-2002.

51. De las 18 intervenciones del presidente del Gobierno (conferencias, discursos, etc.) estudiadas desde la firma del Tratado de Niza hasta la fecha —en relación directa con la reforma de 2004 o

los dueños de los tratados europeos: «Para que los trabajos de la Convención se desarrollen ordenada y eficazmente, es fundamental, por una parte, que se mantenga una relación de sinergia con el Consejo Europeo, ya que corresponde a esta institución adoptar las decisiones definitivas sobre la reforma de los tratados [...]. Sólo de esta forma la Conferencia Intergubernamental podrá acordar un nuevo Tratado [...]».<sup>52</sup>

Situados en esa lógica, que la propia Administración española define como justo medio entre los extremos (federalistas e intergubernamentalistas), hallamos las articulaciones prácticas. El Gobierno español considera necesario, tanto en el plano metodológico como político, supeditar el debate sobre las instituciones al debate competencial. Por un lado encontramos la articulación de nuestro secretario de estado de Asuntos Europeos: «Una vez analizados los orígenes del actual debate y antes de adentrarnos en los aspectos institucionales, me parece que no se puede rehuir la cuestión de las competencias. Proceder inversamente (como hacen algunos) me parece metodológicamente equivocado»;<sup>53</sup> «Es preciso definir qué es lo que es lo que queremos hacer en común de manera que eso luego pueda ser trasladado a los esquemas institucionales que resulten adecuados».<sup>54</sup>

En un tono más político, encontramos la intervención de nuestra ministra de Asuntos Exteriores en el pleno de la Convención: «La cuestión institucional que nos planteamos hoy en este debate es, en definitiva, una ecuación, una ecuación que no tiene una única solución, sino varias y, sea cual sea la elegida, debe responder a determinados principios. El más importante, indudablemente, es que dicha solución debe mantener el equilibrio entre las instituciones. Este equilibrio institucional dependerá de lo que pongamos en la cesta europea y de cómo lo pongamos, muy en particular de lo que avancemos en el ámbito de la política exterior y de defensa; y de ello dependerá, a su vez, en gran medida, que lleguemos a una buena solución».<sup>55</sup>

Haciendo abstracción de la instrumentalización política del concepto jurídico del *equilibrio institucional*, que opino que ha perdido su vigencia desde la irrupción

---

con la presidencia española de la Unión— la palabra *Constitución* solamente fue pronunciada una sola vez y por ser cita literal de la Declaración de Laeken: «Es el desarrollo de un derecho, el derecho comunitario, que la Declaración de Laeken describe como ‘el camino hacia una Constitución para los ciudadanos europeos’». Discurso del presidente del Gobierno, don José María Aznar, en la reunión inaugural de la Convención sobre el futuro de Europa, Bruselas, 28 de febrero de 2001. En otro discurso utilizó el término de constitucionalización de los tratados: «La presidencia española desempeñará una decidida voluntad de contribuir al éxito de esa Convención. De ello depende que se consolide, tanto el proceso de constitucionalización progresiva de los Tratados [...]». Discurso del presidente del Gobierno, don José María Aznar, en el Pleno del Parlamento Europeo para presentar el programa de la Presidencia Española de la Unión Europea, Estrasburgo, 16 de enero de 2002.

52. Discurso del presidente del Gobierno, don José María Aznar, en la reunión inaugural de la Convención sobre el futuro de Europa, Bruselas, 28 de febrero de 2001.

53. «Cómo gobernar Europa», intervención del secretario de estado de Asuntos Europeos, Sr. Ramón de Miguel Egea, en el *Foro Carlomagno*, Aquisgrán, 7-8 de mayo de 2002, p. 2.

54. *Ibid.*, p. 4.

55. *Vid.* Intervención de Ana de Palacio Vallelersundi en la sesión plenaria de la Convención, celebrada el martes, 21 de enero de 2003, sobre *El funcionamiento de las instituciones (continuación)*. El Acta literal de la sesión plenaria de la Convención se encuentra en el siguiente sitio del Parlamento Europeo: <[http://www.europarl.eu.int/europe2004/textes/verbatim\\_030121.htm](http://www.europarl.eu.int/europe2004/textes/verbatim_030121.htm)>.

del Consejo Europeo en el sistema político —no tanto la jurídica como la producida por la vía *de facto* desde Maastricht—,<sup>56</sup> propongo fijarnos en las propuestas concretas de reforma institucional realizadas por nuestro Gobierno, teniendo desde ya en cuenta que son los ámbitos que componen la cesta intergubernamental —como indica la cita referida, las propuestas posteriores y la propia presidencia española de 2002—<sup>57</sup> los que concentran la propuesta de «más Europa» de nuestra Administración. Ello nos dará una idea algo más clara de la Europa postulada por nuestro Gobierno.

## 2.2. Las propuestas del Gobierno español

La propuesta estrella del Gobierno español para la reforma institucional es la modificación del actual sistema de presidencias del Consejo de la Unión Europea y la creación de la presidencia estable para el Consejo Europeo, es decir, la creación de un «presidente de la Unión». La propuesta fue lanzada por el presidente del Gobierno español en el citado discurso de la Universidad de Oxford.<sup>58</sup> Pese a que por aquel entonces la proposición ya había sido formulada, la impresión general es que respondió a una paternidad intencionadamente compartida; de hecho ya se conoce en la jerga comunitaria como «propuesta ABC»: Aznar, Blair, Chirac.

El presidente del Gobierno fundamentó su propuesta, en primer lugar, en la experiencia de la presidencia española de la Unión Europea.<sup>59</sup> A su entender, la situación actual, en virtud de la cual los estados miembros se turnan en la presidencia cada seis meses, funciona ya con dificultades evidentes; pero se hará absolutamente impracticable en el futuro. Por lo tanto, analizado el asunto desde la perspectiva de asegurar la eficacia de las instituciones, parece esencial concebir un nuevo diseño. Este nuevo diseño, según la propuesta del presidente Aznar, debe pivotar sobre la nueva presidencia del Consejo Europeo: «estoy de acuerdo con quienes piensan que

56. Sobre la ilegalidad de ciertas «decisiones» del Consejo Europeo: «El referéndum y la reforma constitucional en Irlanda: a propósito de Niza», *Teoría y Realidad Constitucional*, 2001, núm. 7, pp. 308-312.

57. «Más Europa: Programa de la presidencia española de la Unión Europea», Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado, 2001, pp. 8-9 y 14-16; J. M. Martínez Sierra, *The Spanish Presidency: Buying More Than It Can Choose?*, ZEI Discussion Paper (Bonn: Zentrum für Europäische Integrationsforschung), C 112/2002, pp. 36-37, 40-44 y 59-68.

58. Discurso del presidente del Gobierno español y del Consejo Europeo en el Centro de Estudios Europeos del St. Anthony's College de la Universidad de Oxford, 20 de mayo de 2002.

59. Esta fundamentación es absolutamente gratuita pero necesaria. Gratuita porque todo iniciado, dentro y fuera de la Administración española, sabía del agotamiento mucho antes de la presidencia española, es decir, no era necesario sufrir dichos males en carnes propias para proponer la reforma de la institución. Necesaria porque, pese a la posición actual, España fue el principal bloqueo a las reformas propuestas en dicho sentido por la presidencia finesa de la segunda mitad de 1999. Propuestas que podrían haber culminado parcialmente en la reforma de Niza. La Administración española, habiendo bloqueado enérgicamente —en el Consejo de Asuntos Generales de diciembre 1999— las reformas propuestas por la presidencia finesa, con la única argumentación de los derechos de los estados y con el único objetivo de disfrutar del monopolio de la presidencia una vez más, contribuyó irresponsablemente en una dilación de las reformas y ciertamente a evitar que Niza entrara en la materia. De ahí que sea necesario justificar tan radical, temprano y conveniente cambio de actitud. Sobre el particular, J. M. Martínez Sierra, *The Spanish Presidency: Buying More Than It Can Choose?*, ZEI Discussion Paper (Bonn: Zentrum für Europäische Integrationsforschung), *cit.*, pp. 24-25.

una buena solución de ese problema consistiría en que el presidente del Consejo Europeo tuviera un mandato más largo».<sup>60</sup>

La concreción de la propuesta se articula en tres niveles. Con respecto al mandato se han propuesto dos posibilidades: un mandato de cinco años o uno más breve de dos años y medio. Con respecto al perfil del candidato, se considera que no debería ocupar otras responsabilidades políticas en su propio país, pero sí haber ocupado la jefatura de estado o de gobierno de un país miembro de la Unión con carácter previo. Este último requisito, que ha encontrado eco entre los coautores de la propuesta genérica, tiene una lectura sencilla: Aznar parte con ventaja. Si se piensa detenidamente, el mayor capital político de Aznar, frente al resto de «presidenciables», será el de no haber sido desacreditado por las urnas. Dicho capital, dado el empecinamiento de gobernantes y grupos de presión que los apoyan en quemar todo el crédito político que otorgan las urnas, sólo podría ser compartido por alguien que no hubiese tenido dichas responsabilidades. Sin embargo, de no haberse tenido responsabilidades gubernamentales de tan elevado nivel, sería difícil tener el peso político necesario para aguantar con garantías el envite de los miembros del Consejo Europeo. Difícil pero no imposible, como demuestran las figuras de Delors y Solana. En la marginación de dichos candidatos debe encontrarse la segunda lectura de los requisitos curriculares demandados a los «presidenciables» en la propuesta de Aznar.

Por último se propone que: «el presidente así elegido debería estar asistido por un equipo formado por cinco o seis miembros del Consejo Europeo que coordinarían la actividad de los diferentes consejos sectoriales».<sup>61</sup> Repartir la tarta es una idea inteligente si se quieren suscitar apoyos para esta nueva presidencia, pero, más allá, sólo surgen sombras. En primer lugar sobre la propia autonomía del Consejo ordinario, el cual, a día de hoy, es una institución legislativa (amén de otras cosas) separada formalmente de la institución política que es el Consejo Europeo, donde los jefes de Europa no tienen asiento. El Consejo de la Unión es un órgano legislativo responsable en dicho ámbito, si no políticamente, al menos ante el Tribunal de Justicia. El Consejo Europeo, por el contrario, es un órgano político que disfruta de un *status* de ausencia plena de mecanismos de control; que, según la propuesta y la voluntad del Gobierno, seguirá disfrutando. De ahí que introducir directamente la incontrolada e incontrolable mano del Consejo Europeo en el Consejo de la Unión me merezca todas las críticas: por violentar la autonomía legislativa del Consejo ordinario; por suponer el enésimo envite al trastocado equilibrio institucional; por dañar el precario sistema de controles insito en el principio democrático que debe regir todo sistema político.

En segundo lugar, se me antoja palmario, tras la aflictiva relación Solana-Patten —que está generando movimientos en la Convención para su reforma—, destacar que la personificación de autoridades sectoriales en el Consejo tiene una repercu-

60. Discurso del presidente del Gobierno español y del Consejo Europeo en el Centro de Estudios Europeos del St. Anthony's College de la Universidad de Oxford, 20 de mayo de 2002.

61. «El futuro de Europa», intervención del secretario de estado de Asuntos Europeos, Sr. Ramón de Miguel Egea, en el Seminario «Europa-estados-Regiones», Parlamento de Cataluña, 22 de mayo de 2002, pp. 4-5.

sión negativa en la Comisión. Aunque en otros sectores los conflictos no sean tan visibles como en política exterior, se manifestarán: pensemos en la dimensión exterior de la política comercial; qué decir de la relación entre el comisario de economía, el «coordinador» del Ecofin y el del Consejo-Euro, en el contexto de la futura gobernanza económica. Lo dicho con respecto a los consejos sectoriales se eleva a la enésima potencia con respecto al presidente de la Comisión: ¿puede alguien creer que la alargada sombra del nuevo presidente del Consejo Europeo no alcanzará la figura del presidente de la Comisión?<sup>62</sup>

Pero no acaba ahí el encumbramiento del Consejo Europeo de la «propuesta Aznar». En su opinión, la influencia *erga omnes* de los jefes de Europa también debería incrementarse con respecto al Parlamento Europeo: «El Consejo Europeo así presidido deberá seguir siendo el vértice político de la Unión Europea [...] y tiene que salvaguardar el equilibrio fundamental entre las instituciones. A este respecto, y para asegurar ese equilibrio, creo que sería conveniente reflexionar, y tal vez la Convención lo puede hacer, sobre la posibilidad de conceder al Consejo Europeo la capacidad de disolver el Parlamento Europeo a iniciativa de la Comisión».<sup>63</sup> La génesis de la propuesta viene vinculada a una nueva dimensión del Consejo Europeo: la de «salvaguardar el equilibrio fundamental entre las instituciones». Decimos nuevo porque, como es sabido, el artículo 4 del Tratado de la Unión reza: «El Consejo Europeo dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones políticas generales».

Con posterioridad, destacados miembros de la diplomacia española han complementado la razón de ser de dicha propuesta. En su desarrollo, el secretario de estado de Asuntos Europeos ha considerado que «el adecuado equilibrio entre las instituciones aconseja introducir en los tratados la posibilidad de que, a iniciativa de la Comisión, el Consejo Europeo pueda disolver el Parlamento. Es la lógica contrapartida a la moción de censura, de que ya dispone el Parlamento en relación con la Comisión».<sup>64</sup> En similar sentido interpretó la propuesta el anterior ministro de Asuntos Exteriores.<sup>65</sup>

No podemos tratar aquí en detalle la naturaleza constitucional de la moción de censura, ni la inconsistencia de basar la reordenación del sistema político de la

---

62. Menos pesimista se mostró nuestro anterior ministro de Asuntos Exteriores: «Un presidente del Consejo Europeo de carácter permanente no tiene por qué ser visto como una amenaza, o una futura sombra, a la figura del presidente de la Comisión». *Vid.* su intervención en el seminario «Fazit: Europe», organizado por el periódico *Frankfurter Allgemeine Zeitung* y el *Center for Applied Policy Research*, Berlín, 4 de junio de 2002, p. 8.

63. Discurso del presidente del Gobierno español y del Consejo Europeo en el Centro de Estudios Europeos del St. Anthony's College de la Universidad de Oxford, 20 de mayo de 2002.

64. «El futuro de Europa», intervención del secretario de Estado de Asuntos Europeos, Sr. Ramón de Miguel Egea, en el Seminario «Europa-estados-regiones», Parlamento de Cataluña, 22 de mayo de 2002, p. 5.

65. «Es precisamente el empeño en preservar esa independencia la que ha llevado al presidente Aznar a proponer que el Parlamento pueda ser disuelto por el Consejo Europeo, pero únicamente a iniciativa de la Comisión, como razonable contrapeso a la capacidad que aquél tiene de aprobar una moción de censura en su contra». *Vid.* su intervención en el seminario «Fazit: Europe», organizado por el periódico *Frankfurter Allgemeine Zeitung* y el *Center for Applied Policy Research*, Berlín, 4 de junio de 2002, p. 9.

Unión en el «equilibrio fundamental entre las instituciones», esencialmente por la inexistencia del principio. Simplemente baste con constatar dos hechos. En primer lugar, que la aportación principal de dicha medida es reforzar el papel del Consejo Europeo en el sistema político, siendo de hecho el poseedor del monopolio de la decisión final sobre la disolución del Parlamento, y no para reforzar el papel de la Comisión, pues ella no tendría la llave de la moción. En segundo lugar, que otorgar tal poder al Consejo Europeo sobre la única institución europea dotada de legitimidad democrática directa me parece poco democrático por muchas cábalas que se realicen sobre la doble legitimidad del sistema político de la Unión. Ello porque el Consejo Europeo es una institución no sometida a control dentro del sistema; ni sometida a vía alguna de responsabilidad política como tal institución.

Pese a que, a la hora de cerrar este artículo, el Grupo de Trabajo de la reforma institucional no ha presentado sus conclusiones, no cabe duda de que el giro intergubernamental, liderado por el nuevo presidente de la Unión y el Consejo Europeo, no será objeto de consenso real en la Convención. Por otro lado tampoco cabe duda de que, con o sin consenso de la Convención, habrá «presidente de la Unión», simplemente porque los estados miembros grandes así lo decidieron antes incluso de lanzar la Convención.

La oposición a dicha reforma en el seno del Consejo se ha producido tanto por la forma como por el fondo. Ciertamente, el hecho de que el eje franco-alemán contamine la Convención con unas propuestas bilaterales en muchos ámbitos, también en el institucional,<sup>66</sup> provocando constantes realineaciones de las posiciones con relación a las mismas, ha generado el rechazo de aquellos que piensan que el relanzamiento del Tratado del Eliseo no se ajusta a la Europa del siglo XXI, con un debate constitucional abierto y con una *mega* ampliación en ciernes:<sup>67</sup> sobre esto

---

66. «Contribution franco-allemande à la Convention européenne sur l'architecture institutionnelle de l'Union.» París-Berlin, 15 de enero de 2003, introducida en la Convención como contribución de los miembros de la Convención D. Dominique de Villepin y D. Joschka Fischer, CONV 489/03, Bruselas, 16 de enero de 2003.

67. Buena muestra de la desazón de los miembros de la Convención sobre la actitud unilateral del eje franco-alemán se puede encontrar en la intervención del eurodiputado Maij-Weggen en la sesión plenaria de la Convención, celebrada el martes 21 de enero de 2003, sobre *El funcionamiento de las instituciones*. «*Voorzitter, ik wil me aansluiten bij diegenen die het erg jammer vinden dat de heer de Villepin en de heer Fischer er nu niet meer zijn. We voelen ons natuurlijk heel erg vereerd dat steeds meer ministers van buitenlandse zaken bij ons komen, maar ze kunnen een goed voorbeeld nemen aan Ana De Palacio die er nog altijd is en die ook luistert. Als ze niet luisteren weten ze ook niet wat het resultaat is van het debat en dan kunnen ze dat helemaal verkeerd inschatten. Ik heb gisteren zoals u weet, met hulp overigens van de collega's om me heen, opgeteld en afgetrokken wat de positie van de collega's is ten aanzien van die voorzitter van de Raad met zijn zware functie, zoals de Franse en de Duitse ministers van buitenlandse zaken en regering dat voorstellen. Voorzitter, dat voorstel heeft, als ik nu alles optel wat vanmorgen is gezegd, de volgende balans opgeleverd: er zijn 12 collega's vierkant vóór, waaronder natuurlijk onze Duitse en Franse ministers van buitenlandse zaken, er zijn 15 collega's die grote aarzelingen hebben maar die zich niet echt voor of tegen hebben uitgesproken en er zijn 64 collega's die zich gewoon tegen hebben uitgesproken. Ik denk dat de boodschap dat het zo niet kan, dat dit niet de oplossing is voor de problemen en dat er iets anders moet worden gevonden heel duidelijk over moet komen bij Frankrijk en Duitsland*». El Acta literal de la sesión plenaria de la Convención se encuentra en el siguiente sitio del Parlamento Europeo: <[http://www.europarl.eu.int/europe2004/textes/verbatim\\_030121.htm](http://www.europarl.eu.int/europe2004/textes/verbatim_030121.htm)>.

hay también algo en las realineaciones en el conflicto de Irak de cara a la Europa ampliada.

Con respecto al fondo del desacuerdo, cabe destacar que un número importante de miembros de la Convención se opuso a la propuesta destacando algunos de los aspectos anteriormente resaltados.<sup>68</sup> Por un lado, un nutrido grupo consideró que la creación de un cargo permanente de presidente daría lugar a confusión en cuanto a las funciones respectivas del Consejo Europeo y de la Comisión, y eventualmente agudizaría la rivalidad entre ambos. Muchos cuestionaron la legitimidad democrática y la responsabilidad política de un cargo que virtualmente acumulase tanto poder. También se cuestionaron el grado y tipo de apoyo administrativo que exigiría, pues ahí radicaría buena parte de su capacidad real.

### 2.3. El olvido de las instituciones comunitarias

Si salimos de las propuestas relativas a los consejos, las apuestas de nuestra Administración son, salvo las escasas excepciones que a continuación citaremos, declaraciones que, licencias verbales a parte, van dirigidas a promover el *statu quo* de la Comisión y el Parlamento Europeo. Como locuaz muestra de lo dicho puede servir la reciente contribución de la ministra Ana de Palacio: «La Convención europea un gran avance».<sup>69</sup> Así, por ejemplo, «La Comisión, debe ser [...] fortalecida para que pueda continuar siendo el motor de la integración a través de sus prerrogativas de iniciativa legislativa exclusiva en el ámbito comunitario, guardiana de los tratados [...] y ejecutora de las decisiones del Consejo cuando, como es norma, así lo decide este». Es decir, la Comisión debe ser lo que es actualmente. Referencias del mismo contenido podrían traerse en relación con el Parlamento.

La única propuesta claramente europeísta realizada por nuestro Gobierno ha sido la de la generalizar el procedimiento de codecisión, lo cual tiene un claro componente de clarificación de la toma de decisiones. Sobre la misma, cabe destacar que ya estuvo en la agenda de Niza, siendo una de las cuentas pendientes de aquella CIG; también que, habiendo un consenso bastante grande entre los estados miembros, era una oportunidad única para dar algún sentido al discurso del equilibrio institucional. Por lo demás, no se ha apoyado explícitamente ninguna reforma de las propuestas por el Parlamento Europeo,<sup>70</sup> negándose por contra expresamente el

---

68. Para esta reseña seguimos los debates del pleno de la Convención y el informe resumido de la sesión plenaria celebrada los días 21 y 22 de enero de 2003, sobre *El funcionamiento de las instituciones*, CONV 508/03, Bruselas, 27 de enero de 2003, pp. 3 y 4. Como hemos indicado en la cita anterior, los debates completos del pleno de la Convención, en el idioma original de las intervenciones, puede consultarse en la página del Parlamento Europeo.

69. A. de Palacio, «La Convención europea un gran avance», *Política Exterior*, núm. 91, 2003.

70. La excepción que confirma la regla fue realizada —en un tono más académico que político— por el secretario de estado de Asuntos Europeos: «Creo que la falta de participación electoral en las elecciones al Parlamento Europeo no está relacionada con una supuesta falta de atribuciones (nada más lejos de la realidad) sino con sus deficiencias como instrumento de proyección y representación de un espacio público europeo, que sin duda ha comenzado a cobrar entidad. En este sentido, una propuesta que debe ser estudiada con interés es el refuerzo de los partidos políticos a escala europea y la posibilidad de presentación de listas transnacionales». *Vid.* su conferencia «Cómo gobernar Europa», *Foro Carlomagno*, Aquisgrán, 7-8 de mayo de 2002, p. 6.

apoyo a la propuesta de residenciar en dicha institución la elección del presidente de la Comisión.<sup>71</sup>

La última propuesta destacable, fuera de lo relacionado con los consejos, fue realizada en relación con los parlamentos nacionales. La propuesta fue lanzada por el presidente en los siguientes términos: «Esa reflexión sobre los parlamentos nacionales no debe, en mi opinión, conducir e idear para ellos ningún tipo de encaje más o menos decorativo, más o menos florido, pero ineficaz. Por eso he invitado ya en alguna ocasión, y lo vuelvo a hacer, a pensar en la creación de una Carta de parlamentos nacionales y su código de conducta que garantice su participación, la participación de los parlamentos nacionales, claramente en el proceso europeo».<sup>72</sup>

Como se deduce de la formulación citada y ha clarificado en dos intervenciones el secretario de estado de Asuntos Europeos, se trata de «el establecimiento de obligaciones de los estados miembros en relación con la participación de los parlamentos nacionales en la formación de la voluntad del Estado».<sup>73</sup> Es decir, la apuesta española se centra en la denominada participación individual o indirecta de los parlamentos nacionales: aquella que se desenvuelve en los sistemas políticos nacionales. En consecuencia, se rechaza la profundización en la participación colectiva o directa de los parlamentos nacionales: aquella que se desenvuelve en el sistema político europeo. Así, el secretario de estado de Asuntos Europeos, tras recordar que la participación de los parlamentos nacionales no es un debate *ex novo* en la historia de la Unión, rechaza implícitamente cualquier articulación institucional de la misma: «[...] las próximas reformas deberán ser evaluadas siguiendo un doble criterio positivo y negativo: determinar su valor añadido real en términos de control democrático del proceso y no incrementar la ya de por sí compleja arquitectura institucional».<sup>74</sup>

Visto pues que la propuesta de nuestra Administración se centra en la participación individual o indirecta de los parlamentos nacionales, más en concreto en el «establecimiento de obligaciones de los estados miembros en relación con la participación de los parlamentos nacionales en la formación de la voluntad del Estado», sólo podemos señalar que para este viaje no hacían falta tantas alforjas. Si comparamos los sistemas de participación de los parlamentos nacionales más acabados con la actividad de las Cortes Generales, concluiremos que la parlamentarización de la integración en España es «débil».<sup>75</sup> Y la conclusión podría expresarse en términos

---

71. Sirva, por ejemplo, el rechazo del anterior ministro de Asuntos Exteriores, Josep Piqué i Camps, en el seminario «Fazit: Europe», organizado por el periódico *Frankfurter Allgemeine Zeitung* y el *Center for Applied Policy Research*, Berlín, 4 de junio de 2002, p. 9.

72. Discurso del presidente del Gobierno español y del Consejo Europeo en el Centro de Estudios Europeos del St. Anthony's College de la Universidad de Oxford, 20 de mayo de 2002.

73. «El futuro de Europa», intervención del secretario de estado de Asuntos Europeos, Sr. Ramón de Miguel Egea, en el Seminario «Europa-estados-regiones», Parlamento de Cataluña, 22 de mayo de 2002, p. 5.

74. *Vid.* su intervención en el Seminario internacional organizado por el Colegio Libre de Eméritos, «La encrucijada constitucional de la Unión Europea», celebrado en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas los días 6, 7 y 8 de noviembre de 2001, pp. 3 y 4.

75. Parafraseamos y recomendamos el trabajo de P. Pérez Tremps: «La débil 'parlamentarización' de la integración en España», en E. García de Enterría y R. Alonso García (dir.): *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Civitas, 2002, pp. 401-415. Sobre los modelos de participación parlamentaria más acabados ver nuestro estudio: «Los parlamentos nacionales y la Unión Europea», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, anuario núm. 90, 1999, pp. 235-264.

mucho menos gentiles. Es decir, que ni el Gobierno español, ni los anteriores, tiene legitimidad alguna para «sugerir» al resto de los estados unos mínimos en esta materia, entre otros motivos porque la participación de las Cortes Generales corporeiza ese mínimo. Por otro lado, si de lo que se trata es de promover un parámetro que cambie el estado de cosas de puertas adentro, el viaje también es innecesario pues el instrumento esencial para realizar tal labor siempre ha estado disponible, a saber: la Constitución. Lo que ha faltado hasta la fecha es voluntad política.

En resumen y concluyendo con este apartado, la propuesta española para la arquitectura institucional se compone de dos dimensiones. Primigeniamente se promueve «más Europa» en ámbitos altamente sensibles para la soberanía de los estados, especialmente política europea exterior de seguridad y defensa, así como la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia. Posteriormente, asumiendo que la evolución en dichos ámbitos únicamente se podrá hacer por los jefes de Europa, se potencia su institución: el Consejo Europeo. Esta potenciación viene acompañada de un mantenimiento de su *status* de impunidad gozado históricamente por la institución: los jefes de Europa son un poder y un contrapoder, pero ninguna institución del sistema es un contrapoder suyo.

#### **IV. Conclusiones: ¿qué Unión Europea quiere la «Administración Aznar»?**

La «Administración Aznar» quiere una Unión federal en las competencias e intergubernamental en la toma de decisiones. Por el lado competencial, la Unión debe mantener el acervo tal y como se ha configurado históricamente, sin que caiga o pierda contenido una sola política —ciertamente no la agrícola ni la cohesión—. Además, debe seguir creciendo, esencialmente en los ámbitos de interés de la Administración española: culminación del mercado interior, medidas de apoyo al euro, reforzamiento de la política europea exterior de seguridad y defensa, así como la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia.

En el plano institucional, esta asunción constante de políticas por parte de la «federación» solamente debe tener una respuesta articulada en torno a la eficiencia. La solución para que la casa europea funcione con más competencias y estados es hacer del Consejo Europeo la piedra angular en la Unión y en la Comunidad, con incidencia directa sobre las instituciones comunitarias: sobre la Comisión, con la creación de un «presidente de la Unión»; sobre la Comisión y el Consejo, con la creación de un *Shadow Cabinet* de «coordinadores sectoriales»; sobre el Parlamento Europeo siendo la llave de la moción de censura. Es decir, sin diseñar el necesario mecanismo de control sobre el Consejo Europeo y sus «decisiones», se le pretende dotar de poder de influencia *erga omnes*.

Las propuestas del Gobierno español no tienen en su frontispicio el principio democrático como determinó la Declaración de Laeken y como establece la sensibilidad constitucional: el sistema político de la Unión Europea, por su incidencia sobre los sistemas constitucionales de los estados miembros, no puede dirigirse por una institución que no es controlable como tal. Paradójicamente, cuando se pone en duda que los jefes de estado y de gobierno sean los exclusivos señores de los tratados, la «Administración Aznar» promueve que lo sean también del sistema político de

la Unión; haciéndolo en nombre del equilibrio institucional y, eventualmente, del principio democrático.

Esta ausencia de sensibilidad constitucional tiene, como vimos, una dimensión nacional clara. Si se piensa que los estados son los señores de los tratados y que no hay diferencia entre la Unión y una organización internacional al uso, la conclusión lógica es que el Estado mantenga el monopolio de las relaciones con la misma. Pero pensar eso simplemente es negar la realidad; por ello, las demandas de las comunidades autónomas sobre la articulación de su participación en la Unión Europea —dentro y fuera de la reforma del derecho originario— deberán ser afrontadas tarde o temprano: en parte reformando la Constitución y en parte asumiendo que las relaciones con la Unión no son relaciones exteriores al uso por afectar al juego del título VIII de la Constitución. Hoy podemos afirmar que la actual oportunidad de oro para abordar esta segunda dimensión se ha perdido.

En conclusión, no me gusta la posición del Gobierno español, ni como europeísta ni como constitucionalista. En lo europeo mira demasiado al pasado. En lo democrático y autonómico no mira suficientemente a la Constitución.

