

EL PROCESO DE CONSTITUCIONALIZACIÓN: CONSIDERACIONES PRÁCTICAS PARA LA CONFERENCIA GUBERNAMENTAL DE 2004 (*)

Por MARTIN NETTESHEIM

SUMARIO

1. ¿CÓMO ESTÁ ORGANIZADO EL DEBATE INTERNO SOBRE EL FUTURO DE LA UNIÓN EUROPEA?.—2. ¿CUÁLES SON LOS TEMAS CENTRALES Y LAS PROPUESTAS DE LOS GRUPOS POLÍTICOS DIRIGENTES?

Los preparativos alemanes de la Conferencia de Gobierno de 2004 se encuentran en mitad de un campo de tensión. Uno de sus polos lo constituye el deseo de aferrarse a las estructuras esenciales del procedimiento de modificación del Tratado, de acuerdo con el artículo 48 del Tratado de la Unión Europea (= TUE), y, en especial, de garantizar la posición de veto de los Estados miembros; el polo opuesto consiste en el interés de muchos políticos europeos (1) de permitir que la Conferencia gubernamental de 2004, en el marco de la discusión sobre el futuro [de la Unión] (2), desemboque en un

(*) Traducción del alemán: Antonio Arroyo Gil, Becario de Investigación de la Fundación Caja Madrid - Facultad de Derecho - Universidad Libre de Berlín.

(1) Un resumen sobre la discusión a nivel europeo en: JOACHIM FRITZ-VANNAHME: *Nizza ist nur der Anfang - Als nächstes schreibt Europa seine Verfassung*, *Die Zeit*, 7 de diciembre de 2000, núm. 50, pág. 3; ULRIKE GUÉROT: *Eine Verfassung für Europa*, *Internationale Politik* 2001, pág. 28.

(2) Con la Declaración conjunta de la Comisión, el Parlamento y la Presidencia sueca y belga de 7 de marzo de 2001 «sobre la apertura del debate acerca del desarrollo futuro de la Unión Europea» se inauguró formalmente esta discusión (que se puede encontrar en internet bajo <http://europa.eu.int/futurum/documents>). Seguidamente, la discusión en los Estados miembros se ha visto favorecida de manera esencial por medio de la participación de la Comisión en determinadas modalidades del debate sobre el futuro de la UE de 25 de abril de

avance auténtico en la dirección de una constitucionalización europea. La Convención convocada por el Consejo europeo de Laeken es contemplada en parte como encarnación del poder constituyente en Europa y es, por ello, desde un punto de vista ideal, enormemente valorada (3). A continuación van a ser abordados los aspectos de la preparación de la Conferencia gubernamental por parte de Alemania, en especial, lo relativo a la organización del debate sobre el futuro [de la Unión Europea] (1) así como los temas centrales y las propuestas de los grupos políticos dirigentes (2).

1. ¿CÓMO ESTÁ ORGANIZADO EL DEBATE INTERNO SOBRE EL FUTURO DE LA UNIÓN EUROPEA?

En Alemania las estructuras del *procedimiento legislativo* (arts. 76 ss. y 23 de la Ley Fundamental de Bonn = LFB) ofrecen un primer marco de discusión. El Tratado de Niza (con la inclusión de su apéndice junto con la Declaración núm. 23 sobre el futuro de la Unión Europea) ha de ser autorizado por el legislador alemán (arts. 48.3 TUE y 23 LFB). Ya por eso una parte importante del debate material sobre el futuro de la Unión Europea tiene lugar en los órganos legislativos alemanes, la Dieta Federal (arts. 38 ss. LFB) y el Consejo Federal (arts. 50 ss. LFB). Los Protocolos de las lecturas en la Dieta Federal (§ 78 ss. Reglamento de la Dieta Federal = RDF) (4) y de las sesiones en el Consejo Federal (§ 15 ss. Reglamento del Consejo Federal = RCF) (5) ofrecen

2001 (COM (2001) 178, versión definitiva): La Comisión propone a este respecto un proceso de discusión en tres niveles; en concreto, un nivel de deliberación abierto (1.º nivel) seguido de uno estructurado (2.º nivel) «que debe preceder a la Conferencia de Gobierno (3.º nivel)». Al mismo tiempo, la Comisión exhorta a los Estados miembros a que organicen de manera transparente e interactiva los debates. Sobre el método comunitario: *Mitteilung der Kommission über die Zukunft der Europäischen Union - Europäisches Regieren: Erneuerung der Gemeinschaftsmethode*, se encuentra en internet, por ejemplo, bajo www.auswaertiges-amt.de (EU-Politik, Aktuelles, Zukunft, Debatte).

(3) Sobre el procedimiento de la Convención como función del poder constituyente, en general: ERNS-WOLFGANG BÖCKENFÖRDE: «Die Verfassungsgebende Gewalt des Volkes, Ein Grenzbegriff des Verfassungsrechts», en la obra del mismo autor, *Staat, Verfassung, Demokratie*, págs. 90, 102; sobre propuestas concretas de mejora en comparación con la Convención sobre Derechos fundamentales: WOLFGANG DIX: «Grundrechtecharta und Konvent - auf neuen Wegen zur Reform der EU?», en *24 integration 2001*, págs. 34, 40.

(4) Compárese, por ejemplo, la segunda y tercera deliberación del proyecto de ley del Tratado de Niza de 26 de febrero de 2001 (BT 14/6146) y de 18 de octubre de 2001 (Plenarprotokoll 14/195) presentado por el Gobierno federal.

(5) Compárese, por ejemplo, el protocolo del pleno de la 569.ª sesión de 9 de noviembre de 2001, punto 12 del orden del día (Ley sobre el Tratado de Niza de 26 de febrero de 2001).

sólo una primera impresión sobre las posiciones de las fracciones parlamentarias (§ 10 ss. RDF) y de los Gobiernos de *Land* (§ 1 RCF). Más importantes son los Protocolos de la Comisión de la Dieta Federal para Asuntos de la Unión Europea (Comisión europea, art. 45 LFB, § 93 ss. RDF) (6) y de la Cámara europea del Consejo Federal (art. 52.3a LFB, § 45a RCF). A estos gremios les fueron transferidas respectivamente tareas legislativas por el Pleno; son ya, por ello, el lugar de las discusiones detalladas sobre las cuestiones concretas.

Aún más importancia en relación con una tan amplia discusión como ésta sobre el futuro de la Unión Europea tiene, sin embargo, la mencionada formación de opinión en los *partidos* mismos. Tanto desde un punto de vista normativo (art. 21 LFB, § 1 ss. de la Ley de partidos) como también en la práctica constitucional los partidos ostentan en Alemania una posición sobresaliente en la construcción de la voluntad política del pueblo. Hay que dirigir, por tanto, la atención de manera especial a los procesos de formación de la voluntad en el interior de los partidos. Éstos tienen lugar, sobre todo, en los órganos de los mismos, que de conformidad con el § 8 de la Ley de partidos son, ante todo, las Asambleas de los miembros como órgano superior (en la organización federal: Dietas de los partidos, § 9 de la Ley de partidos) y la Presidencia de los partidos (§ 11 de la Ley de partidos). Muy notable es, en esa medida, no sólo el programa de aquellos (§ 9.3 de la Ley de partidos), sino, antes que nada, las discusiones que conducen a la aprobación de ese programa, esto es, en especial, las ponencias directrices, las resoluciones de la presidencia y de la ejecutiva y las contribuciones de los miembros prominentes.

La discusión alcanza su cenit actual en las *contribuciones espontáneas* públicas de los políticos individuales. Estas contribuciones concretas contienen, a causa de la singularidad que les es propia, las exposiciones hasta ahora más detalladas sobre la configuración futura de la Unión Europea y tienen, por ello, gran importancia en los procesos internos de construcción de la voluntad de los partidos. Además, estas contribuciones tienen también una

(6) Compárese, por ejemplo, BT 14/6643 de 6 de julio de 2001 [Asuntos de la Unión Europea (= AUE)- Informe]: Participación de la Comisión en determinadas modalidades del debate sobre el futuro de la Unión Europea; BT 14/6644 de 6 de julio de 2001 (AUE, Recomendación e Informe): Fijar correctamente los rieles de la ampliación de la Unión Europea; BT 14/7172 de 17 de octubre de 2001 (AUE): Proyecto de ley sobre el Tratado de Niza de 26 de febrero de 2001. En los AUE se ha colaborado estrechamente con los gremios parlamentarios de otros Estados miembros; compárese, por ejemplo, la Conferencia de las Comisiones europeas de los Parlamentos nacionales (COSAC); a este respecto, por ejemplo, LORD TORDOFF, *The Conference of European Affairs Committees: A Collective Voice for National Parliaments in the European Union*, 6 JLS 2000, pág. 1.

gran repercusión más allá de los propios partidos y se corresponden muy de cerca con el amplio proceso de reflexión demandado por la Comisión. En esta discusión espontánea se encuentra, como en ningún otro lugar, eso que es requerido como proceso público para la configuración de Europa, en concreto, la toma de conciencia de Europa y de sus ciudadanos como ciudadanos *européos*.

Junto a la política profesional encontramos otro centro de gravedad en la *ciencia*. Ésta prepara el camino de la discusión pública por medio de incontables estudios y señala el rumbo de lo realizable. Cabe resaltar junto a los muchos estudios individuales, sobre todo, los numerosos congresos y seminarios que en los últimos años reiteradamente se han celebrado teniendo como centro de atención las cuestiones constitucionales en la Unión Europea (7). El debate público sobre el futuro [de Europa], en esa medida, parece, en todo caso, llevarse a cabo también en el ámbito de las discusiones científicas cotidianas (8).

(7) Compárese sólo de los últimos años los simposios, interdisciplinares la mayoría de ellos, publicados en las siguientes colecciones: 23 *integration 2000*, número 2: *Forum - Zukunft der Europäischen Union*; 24 *integration 2001*, número 2: *Die europäische Verfassung: 60 VVDStRL 2001*, págs. 148 y ss.: *Europäisches und nationales Verfassungsrecht*; THOMAS BRUHA u.a.: *Welche Verfassung für Europa?*, Schwarzkopf-Kolloquium, 2001; FRANK RONGE: *In welcher Verfassung ist Europa - Welche Verfassung für Europa?*, ZEI-Symposium, 2001; JÜRGEN SCHWARZE (Hrsg.): *Die Entstehung einer europäischen Verfassungsordnung. Das Ineinandergreifen von nationalem und europäischem Verfassungsrecht*, 2000; 17. FIDE-Kongress 1996 en Berlín con informe alemán a nivel de *Land* de SCHEUING, H. DIETER: «Deutsches Verfassungsrecht und europäische Integration», en *EuR suplemento I*, 1997, pág. 7; compárese además los aproximadamente 350 artículos del Proyecto de Constitución de Dimitros Argirakos y Peter Lüdemann y el Proyecto de Instituto Universitario Europeo; con anterioridad, por ejemplo, JÜRGEN SCHWARZE y ROLAND BIEBER, *Eine Verfassung für Europa*, 1984.

(8) Esto se manifiesta claramente, por ejemplo, en el gran número de contribuciones con las que los científicos toman la palabra en diarios y seminarios al alcance de todos; compárese sólo (entre una selección): GIOVANNI BIAGGINI: *Eine Verfassung für Europa?*, NZZ de 11/12 de noviembre de 2000, pág. 57; KATHARINA HOLZINGER y ALBRECHT KNILL: *Eine einmalige Chance für eine europäische Verfassungsgebung*, FAZ de 26 de agosto de 2000; CHRISTINE LANDFRIED: *Die Zeit ist reif - Nur ein europäischer Verfassungsstaat kann das Legitimationsdefizit in der EU beheben*, FAZ de 7 de julio de 1999, pág. 7; UDO DI FABIO: *Was der Staatenverbund leisten kann*, FAZ de 6 de abril de 1999, pág. 11; KLAUS OTTO NASS: *Ein beliebtes Phantom: das Demokratiedefizit der EU*, FAZ de 29 de marzo de 1999, pág. 15; DIETER GRIMM: *Ohne Volk keine Verfassung - Eine demokratische EU braucht bessere Institutionen, aber kein Grundgesetz*, Die ZEIT de 18 de marzo de 1999, pág. 4; EUROPEAN CONSTITUTIONAL GROUP: *Für Europa eine Verfassung der Freiheit*, FAZ de 28 de agosto de 1993, pág. 11.

2. ¿CUÁLES SON LOS TEMAS CENTRALES Y LAS PROPUESTAS DE LOS GRUPOS POLÍTICOS DIRIGENTES?

En el campo de tensión entre una presión reformista creciente en los Estados miembros y un debate europeo sobre el futuro de la Unión recién iniciado se puede, en primer lugar, establecer que existe acuerdo general en torno a la necesidad de una discusión de alcance constitucional. Pero más allá del entendimiento en la necesidad de la discusión predomina en Alemania la opinión de que se requiere también un Tratado constitucional como tal. El Canciller Federal Schröder lo ha expresado en la Conferencia de los Embajadores de 4 de septiembre de 2000 del modo siguiente: «Los ciudadanos europeos tienen derecho, a la vista del avanzado proceso de integración europea, a una Constitución precisa y comprensible para todos» (9). En correspondencia con ello, desde la perspectiva cristiano-demócrata, el Punto 6 (Tratado constitucional) de las «Propuestas de la Unión Cristiano-Demócrata (CDU) y de la Unión Cristiano-Social (CSU) para un Tratado Constitucional Europeo» establece: «Todas las regulaciones fundamentales, en especial, aquellas relativas al reparto de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros, a la Constitución financiera, a las Instituciones de la Unión Europea y sus modos procedimentales, deben quedar comprendidas, junto con la Carta de Derechos Fundamentales, en un Tratado Constitucional (Tratado Fundamental)» (10).

En los grandes partidos populares parece que no se discute ya, por tanto, si ha de ser aprobado, en general, un Tratado Constitucional, sino que la discusión gira en torno más bien al cómo, cuándo y con qué contenido ha de ser elaborado aquél. En correspondencia con ello, en esencia existe acuerdo acerca del ulterior *modo de proceder*: la *Convención* sobre el futuro de Europa convocada por el Consejo Europeo de Laeken ha sido saludada ya de antemano bajo la bandera del principio de transparencia, de la efectividad y

(9) Se encuentra en internet bajo www.bundesregierung.de/frameset/index.jsp (Bundeskanzler, Reden und Erklärungen).

(10) Presentado el 26 de noviembre de 2001 en Berlín por el Grupo de trabajo de la CDU-CSU: «Tratado Constitucional Europeo», bajo la dirección de WOLFGANG SCHÄUBLE y REINHOLD BOCKLET. En este mismo sentido, también el Grupo de trabajo del Grupo Parlamentario de la CDU-CSU sobre Asuntos de la Unión Europea, bajo la presidencia de Peter Hintze: «El Grupo Parlamentario de la CDU-CSU en la Dieta Federal quiere que la Unión Europea en los próximos años redacte un Tratado Constitucional que prevea una clara distribución competencial entre la UE, por un lado, y los Estados miembros, por el otro, más democracia, más transparencia así como un reparto de poderes diáfano entre los órganos de la propia Unión Europea»; se encuentra en internet bajo www.educsu.de/Text/Version/index.jsp: Grupo de trabajo 14 (Asuntos de la Unión Europea).

de la participación por todos los partidos en la Dieta Federal (11). El Canciller Federal Gerhard Schröder ha resumido la posición alemana sobre la Convención del modo siguiente: «Decisiva es para mí la dimensión parlamentaria en el debate reformista a emprender ahora. Por eso el núcleo institucional del proceso que empieza a andar en estos momentos será una Convención que reúna a los compromisarios de los Jefes de Estado y de Gobierno así como a los representantes de los Parlamentos nacionales, del Parlamento Europeo y de la Comisión Europea. [...] Esta Convención debe elaborar opciones de reformas. La decisión definitiva sobre las reformas concretas —así lo prevé el Tratado europeo— debe dejarse en manos de una Conferencia gubernamental concluyente» (12). Sobre la finalidad no existe, sin embargo, ningún acuerdo; de manera predominante no se tiene por realista que la Convención presente ya un Tratado constitucional. Pocas son también las esperanzas de que a corto plazo se apruebe un Tratado de este tipo (13).

Discutible es también la evolución en perspectiva a largo plazo. Los temas nucleares de la discusión son, en esa medida, el *orden competencial*, la *estructura institucional* y los *Derechos fundamentales* en la Unión. Las posiciones existentes se presentarán a continuación de manera abreviada, dividi-

(11) Las manifestaciones se encuentran recopiladas en BT 14/7172, pág. 14; en concreto se puede ver además, por ejemplo: SPD: Ponencia directriz, pág. 16; GÜNTER GLOSER y MICHAEL ROTH: *Verfassungsrecht ist Parlamentsrecht: Eine starke europäische Gemeinschaft braucht starke Volksvertretungen*, en FAZ de 27 de agosto de 2001, pág. 8: la CIG de 2004 debe ser de «carácter preparatorio» y realizar «tareas de seguimiento» («*vorbereitend und begleitend*»); CDU: Grupo de trabajo 14 (Asuntos de la Unión Europea): estrecho apoyo a la Convención de Derechos Fundamentales; compárese en concreto a este respecto la ponencia del Grupo Parlamentario de la CDU «Europa richtig voranbringen» de 11.12.2001, BT Drucksache 14/7781; CSU: Stoiber en su conferencia «Eckpunkte des europäischen Reformprozesses» en la Universidad Humboldt el 8.11.2001, pág. 18: necesidad de inclusión de los ciudadanos. Grupo Parlamentario Alianza 90/Los Verdes: Una Convención para Europa, en el documento del Miembro de la Dieta Federal CHRISTIAN STERZING: *Demokratisierung des Integrationsprozesses - Der Konvent, Forderungen an den Europäischen Rat in Laeken im Dezember 2001*: mandato extenso, libertad tan amplia como sea posible en la elección de los temas y amplia inclusión de la sociedad civil (función de catalizador).

(12) Se encuentra en internet bajo www.bundesregierung.de/frameset/index.jsp (Bundeskanzler, Reden und Erklärungen).

(13) Así, el Ministro de Exteriores Joschka Fischer parte de un «período a largo plazo, distante de la Conferencia de Gobierno en curso». El portavoz de política europea del Grupo Parlamentario del SPD en la Dieta Federal, GÜNTER GLOSER, en el FAZ de 27.8.1971, tiene por «improbable una parlamentarización completa de la estructura institucional de la UE en el marco de la Conferencia de Gobierno de 2004». La [ex] Ministra de Justicia Herta Däubler-Gmelin fija como objetivo en su Ponencia de 19 de octubre de 2000 en la Universidad Humboldt una Conferencia de Gobierno en 2004 o incluso antes, pero sin esperar en concreto un Tratado constitucional.

das de acuerdo con criterios partidistas, dando cuenta, en primer lugar, de aquellas de los partidos actualmente en el gobierno, y después de las de los actuales partidos en la oposición:

Los partidos en el gobierno: El SPD ha aceptado con amplia mayoría en su Asamblea general en Nürnberg del 19 al 23 de noviembre de 2001 la Ponencia directriz sobre política europea («Verantwortung für Europa») del Presidente del SPD y Canciller Federal *Schröder* (14). De acuerdo con la misma, el SPD quiere, en términos generales, «alcanzar un sistema europeo de reparto de poderes entre el PE, el Consejo y la Comisión, que se corresponda con los principios de legitimidad democrática, eficiencia y transparencia» (15). Esta fórmula fue concretada con mayor detalle por el portavoz sobre política europea del grupo parlamentario del SPD, *Gloser*, para quien se trata prevalentemente de la «conversión de la Comisión Europea en un Ejecutivo fuerte», del «fortalecimiento del Parlamento Europeo a través de la ampliación del procedimiento de codecisión y de la transferencia de la totalidad de la soberanía presupuestaria» y de la «conversión del Consejo en una Cámara de los Estados europeos» (16). El Consejo y el Parlamento Europeo, según *Gloser*, deben «ser transformados en un sistema bicameral» (17). Para hacer frente, sobre todo, al reproche francés de un federalismo europeo según el modelo alemán, hay que tomar en consideración, de acuerdo con *Gloser*, durante un período transitorio, «un Consejo de los Ministros de Asuntos Europeos que celebre sesiones públicamente, al que le correspondería una función de coordinación» (18). Ya en 2004 debería ser elegido, por lo demás, el Presidente de la Comisión directamente por el PE (19).

En una línea sustancialmente idéntica discurre la Ponencia del Presidente Federal *Johannes Rau*, que pronunció el 4 de abril de 2001 ante el PE (20). Éste propone la creación de una Constitución europea que se divida en tres

(14) Se encuentra bajo www.spd.de; a este respecto, MICHAEL KREILE: *Zur nationalen Gebundheit europapolitischer Visionen: Das Schröder-Papier und die Jospin-Rede*, 24 integration 2001, pág. 250.

(15) Compárese la Ponencia directriz, pág. 16; de modo semejante: Declaración gubernamental del Canciller Federal Schröder en la Dieta Federal alemana el 18 de octubre de 2001 (14/195).

(16) En: *Die europäische Integration voranbringen: Zum europapolitischen Leitanspruch der SPD*, en: 24 integration, 2001, págs. 303-307.

(17) GÜNTER GLOSER y MICHAEL ROTH: *Verfassungsrecht ist Parlamentsrecht: Eine starke europäische Gemeinschaft braucht starke Volksvertretungen*, en FAZ de 27 de octubre de 2001, pág. 8.

(18) *Ibid.*

(19) *Ibid.*

(20) Se encuentra en internet bajo www.europarl.eu.int.

títulos: la Carta de Derechos fundamentales, como primer título, las reglas de distribución competencial, como título segundo, y las reglas sobre la estructura institucional, como tercer título. Sin pretender extrapolar el federalismo alemán al nivel europeo, *Rau* ve en el federalismo *el* principio de ordenación europea y propone, por ello, igualmente, un Parlamento bicameral (el Consejo como Cámara de los Estados y el PE como Cámara de los ciudadanos). El Presidente de la Comisión habría de ser elegido, además, por el Parlamento. También *Rau* destaca la importancia de la existencia de una opinión pública europea y defiende, a mayor abundamiento, la idea de una Convención sin especificar más detalladamente, no obstante, el rol exacto de la misma. También el [ex] Ministro-Presidente de Nordrhein-Westphalen *Wolfgang Clement* [actual Ministro federal de Economía y Trabajo] se ha manifestado en esta misma dirección en una Conferencia en la Universidad Humboldt de Berlín el 12 de febrero de 2001 (Parlamento bicameral, Convención preparatoria) (21). Sobre el orden competencial propuso introducir categorías, a saber, las competencias exclusivas de la UE, las competencias básicas de la UE y las competencias complementarias de la UE (22).

En el partido *Alianza 90/Los Verdes* han encontrado eco hasta ahora, sobre todo, las declaraciones del Ministro de Exteriores *Fischer* que —en tanto que particular— hizo públicas el 12 de mayo de 2000 en la Universidad Humboldt de Berlín (23). La Conferencia de *Fischer* es considerada, en general, como un impulso de la discusión pública constitucional (24). *Fischer* se pronuncia en su Conferencia a favor de un Tratado constitucional que debería conducir a una «completa parlamentarización en una Federación europea»; a tal efecto, aboga por «un Parlamento y un Gobierno europeos que de facto ejerciten el poder legislativo y ejecutivo en el seno de la Federación.» Así, mantiene: «Sólo cuando la integración europea conduzca a los Estados nacionales a una tal Federación, cuando sus instituciones no sean desvalorizadas o, incluso, eclipsadas, será realizable, pese a todas las graves dificultades, un proyecto de esta índole.» Para realizar algo así propone un sistema

(21) Europa gestalten - nicht verwalten, Forum Constitutionis Europae 3/01, núm. marg. 28 ss., 31 ss.

(22) Crítico a este respecto: ROLAND BIEBER: *Abwegige und zielführende Vorschläge: Zur Kompetenzabgrenzung in der Europäischen Union*, 24 integration 2001, pág. 308.

(23) *Vom Staatenverbund zur Föderation - Gedanken über die Finalität der europäische Integration*, 23 integration 2000, pág. 149.

(24) A este respecto, por ejemplo, PETER-CHRISTIAN MÜLLER-GRAFF: *Europäische Föderation als Revolutionskonzept im europäischen Verfassungsraum?*, 23 integration 2000, pág. 157; HEINRICH SCHNEIDER, *Alternativen zur Verfassungsfinalität: Föderation, Konföderation - oder was sonst?*, 23 integration 2000, pág. 171; BEATE KOHLER-KOCH: *Ziele und Zukunft der Europäischen Union: Eine Frage der Perspektive*, 23 integration 2000, pág. 185.

bicameral que permita la representación tanto de los ciudadanos europeos como de los Estados nacionales europeos: La primera cámara del Parlamento europeo debe componerse de diputados elegidos que, al mismo tiempo, sean miembros de los Parlamentos nacionales; la otra cámara puede seguir el modelo del Senado americano de los Estados Unidos o el modelo alemán del Consejo Federal y, de uno u otro modo, actuar como cámara de los Estados. Asimismo, *Fischer* propone un Gobierno (*Gubernative*) que pueda ser desarrollado a partir del actual Consejo o a partir de la vigente estructura de la Comisión, si bien con elección directa del Presidente. Asimismo, *Fischer* intercede a favor de una distribución estricta de competencias y del anclaje [constitucional] de los Derechos europeos fundamentales, del hombre y del ciudadano. El núcleo de las reflexiones de *Fischer* lo constituye la idea de un «centro de gravitación», de una vanguardia que pudiera llegar a un acuerdo en lo relativo a un «nuevo Tratado fundamental europeo» como «núcleo de una Constitución de la Federación».

Los partidos de la oposición CDU y CSU han constituido un grupo común de trabajo acerca del «Tratado constitucional europeo», bajo la dirección de *Wolfgang Schäuble* y *Reinhold Bocklet*, que el 26 de noviembre de 2001 ha presentado en Berlín las «Propuestas de la CDU y de la CSU para un Tratado constitucional europeo» (25). El grupo de trabajo se ocupa predominantemente de las cuestiones referentes a la distribución competencial y de manera resumida, entre otras cosas, ha concluido: «La Unión Europea debe tener esencialmente competencias sobre política exterior, sobre seguridad y defensa, sobre mercado interior unitario con competencia económica funcional, una representación exterior unitaria y moneda común, una política agrícola reformada y —en la medida en que se trate de dimensiones transfronterizas— sobre política jurídica, seguridad interior, transporte, infraestructura, protección del medio ambiente y de la salud. Además, la Unión Europea debería ser competente en relación con las regulaciones suprafronterizas para la preservación de las libertades fundamentales de los Tratados europeos, sin que pueda ser derivado de ello una competencia regulativa para la totalidad del ámbito material. Por el contrario, todo lo relativo a las tradiciones desarrolladas en el ámbito de la civilización y de la cultura y a la llamada sociedad civil, debería seguir estando reservado básicamente a la competencia de los Estados miembros; así, por ejemplo, la organización interior del Estado, incluida la administración comunal propia, las estructuras familiares y la seguridad social, el mercado de trabajo, la inmigración, las formas de organización y los ámbitos de actividad honoríficos y sin ánimo de lucro, la educación, la cultura y el deporte.»

(25) En internet bajo www.cdu.de (Politik A-Z, Europapolitik).

Pero la CDU y la CSU también se han posicionado ampliamente desde un punto de vista institucional. El Presidente del Grupo Parlamentario de la CDU/CSU en la Dieta Federal *Friedrich Merz*, por ejemplo, ha demandado, en relación con el proceso de reforma, en el debate previo en la Dieta Federal sobre ratificación del Tratado de Niza, de manera resumida, lo siguiente (26): la garantía de la capacidad de ampliación de la UE a su debido tiempo antes de las próximas elecciones al Parlamento Europeo (junio 2004), un fortalecimiento de las instituciones de la Unión con un claro reparto de poderes, el anclaje jurídico vinculante de la Carta de Derechos fundamentales en el Tratado de la UE y una distribución competencial precisa entre la Unión Europea y sus Estados miembros en un Tratado de la UE estructurado con sencillez. Siguiendo la opinión de *Merz*, son especialmente necesarias: una responsabilidad de la Comisión Europea frente al Parlamento Europeo; la codecisión en igualdad de condiciones del Parlamento Europeo en todos los proyectos legislativos; la elección del Presidente de la Comisión de la UE por el Parlamento Europeo; una reforma del modo de trabajo del Consejo con el objetivo de una mayor transparencia de las negociaciones en el seno del mismo y una mayor ampliación del principio de decisión por mayoría en el Consejo de Ministros.

Más allá de estas posiciones, algunos miembros individuales de la CDU se han pronunciado de modo sustancioso sobre el debate constitucional: En relación con la organización y función del Parlamento Europeo, *Friedbert Pflüger*, Presidente de la Comisión de la Dieta Federal para los Asuntos relacionados con la Unión Europea, por ejemplo, ha rechazado, en una Conferencia de 24 de abril de 2001 en la Universidad Humboldt de Berlín, en un deslinde consciente de *Joschka Fischer*, el mandato doble propuesto por éste (en el Parlamento europeo y en el nacional) en razón de la carga de trabajo y de la organización del mismo. *Pflüger* considera más importante la «participación sustancial de los Parlamentos en el proceso constitucional europeo» (27). Sin embargo, *Pflüger* apuesta también (en lo esencial de acuerdo

(26) En internet bajo [www.educsu.de/Text Version/index.jsp](http://www.educsu.de/Text%20Version/index.jsp): Jetzt Europa stärken und demokratischer gestalten, 16 de octubre de 2001. Compárese en profundidad la Resolución de la Comisión específica federal sobre política europea (Presidente: Elmar Brok, Miembro del Parlamento Europeo): Forderungen der CDU an den europäischen Verfassungsprozess bis 2004. Edmund Stoiber se pronuncia también en una línea similar en su Conferencia «Eckpunkte des europäischen Reformprozesses vor der Humboldt-Universität am 8.11.2001; sobre las reformas institucionales, págs. 16 ss.; además: Bauplan Europa statt Methode Monnet, pág. 8.

(27) Conferencia en la Universidad Humboldt (Walter Hallstein Institut) de 24 de abril de 2001, Die Beteiligung der Parlamente in der Europäischen Verfassungsentwicklung, núm. marg. 74-77 (se encuentra en www.whi-berlin.de).

con el SPD) por una (segunda) Cámara de los Estados de acuerdo con el modelo alemán [núm. marg. 92]. Las funciones ejecutivas del Consejo y de la Comisión deberían «estar concentradas en un único Ejecutivo europeo» [núm. marg. 93]. Por lo demás, el PE debería ostentar en todos los ámbitos el derecho de codecisión [núm. marg. 88].

En una dirección completamente diferente apuntan las observaciones del [ex] Ministro-Presidente sajón *Kurt Biedenkopf*. En su Conferencia de 4 de diciembre de 2000 en la Universidad Humboldt ha presentado el hasta ahora más amplio contramodelo de las concepciones de los Grupos Parlamentarios de la Coalición. Es por eso que ha abordado la cuestión con algo más de detalle: su punto de partida yace en el completo rechazo de una Federación de Estados nacionales. Ésta no es imaginable, principalmente, porque el principio democrático de elecciones generales e iguales («one man, one vote») no sería compatible con el mantenimiento de Estados nacionales de tan dispar dimensión como los existentes en Europa (28). La tesis central de *Biedenkopf* sostiene, por tanto, «que sólo se dará una integración política permanente de Europa cuando logremos con ella y por medio de la Unión Europea, al mismo tiempo, superar el dominio de la idea del Estado nacional» (núm. marg. 44). Como medio para ello propone instituir una «Europa de las Regiones» como fundamento del modo de ser europeo (*europäische Verfasstheit*) (29). Una Constitución europea, según su opinión, debe «permitir que las Regiones pertenezcan, en tanto que unidades autónomas, a los fundamentos de la configuración política de la Unión Europea, que se puedan constituir también como Regiones extrafronterizas y, de esta forma, que se relativicen las fronteras de los Estados miembros, esto es, de los Estados nacionales, por medio de la constitución de las Euroregiones, y que a ellas, junto con la preservación de la autonomía regional, les sea reconocido el derecho a la administración propia, que se determinen sus competencias de conformidad con el principio de subsidiariedad y que puedan en este marco

(28) «Como los intentos actuales muestran es casi imposible tomar en consideración de manera adecuada la enorme diferencia de dimensión entre los Estados nacionales en el seno de la Unión Europea sin someter a los Estados miembros pequeños o condenar a los órganos de la Unión Europea constituidos a partir de los Estados miembros a la ineficacia en la actuación» (núm. marg. 37).

(29) «Por medio de una Europa compuesta de Regiones podemos superar las contradicciones entre el Estado nacional y su reivindicación, por un lado, y la realidad cultural, por el otro, mucho mejor que a través de una Federación de Estados nacionales. Con una Europa de las Regiones ofrecemos margen a las identidades culturales para desarrollarse y para reunirse también más allá de las fronteras bajo un techo europeo y una unidad de acción europea, bajo un Gobierno europeo, en cierta medida dotado del núcleo de la soberanía, del cual Europa indiscutiblemente está necesitada y que, por supuesto, se apoya en la subsistencia de los, sin embargo, crecientemente relativizados Estados nacionales» (núm. marg. 29).

actuar y administrarse de manera autónoma» (núm. marg. 26 ss.). Una Europa caracterizada de este modo se corresponde con las realidades económicas, culturales y sociales (núm. marg. 34) y es, por ello, «mucho más idónea como fundamento de una democratización de las instituciones europeas que los Estados nacionales» (núm. marg. 37). En correspondencia con estas reflexiones, Biedenkopf se muestra también abierto a la idea de una segunda Cámara, si bien aspira a su constitución con base en las Regiones, por ejemplo, a través de la conversión y desarrollo ulterior de la Comisión de las Regiones (núm. marg. 41).

De este modo, *Biedenkopf* se encuentra en contradicción prácticamente con todos los demás integrantes de la discusión pública. En especial, rechaza la crítica que le acusa de querer crear un Superestado europeo [«Las Naciones Unidas de Europa» (núm. marg. 44)]. Una tal crítica excedería, sin embargo, esencialmente de las manifestaciones de *Biedenkopf*. No se trata en su caso de la creación de estructuras estatales intervencionistas, sino de su contención en la configuración futura de Europa: Una Constitución europea sólo puede ganar legitimación, de acuerdo con la concepción de *Biedenkopf*, por medio de la creación de un progresivo orden abstracto que a través de un menor intervencionismo (30) y de una mayor competitividad fortalezca las posibilidades de actuación de los ciudadanos (31). Las respuestas a las apremiantes cuestiones constitucionales se han de poner en manos de los procesos evolutivos de esclarecimiento y exploración instituidos al efecto (núm. marg. 89). En conexión con ello, *Biedenkopf* apuesta insistentemente por una mayor libertad de actuación de los particulares en Europa (32).

(30) «La existencia de más actividades en el ámbito de la regulación incrementa el alcance de las intervenciones. Con ello se acrecientan las contradicciones en el seno del derecho europeo y de la actuación administrativa. Porque ningún Gobierno, tampoco la Comisión, está en situación de apreciar con exactitud los efectos de un constante número creciente de intervenciones que deje libre de contradicción a la totalidad de las mismas.» (núm. marg. 76).

(31) «Europa sólo se integrará en una Unión política cuando se consiga ganar a los ciudadanos de los países miembros para la construcción de Europa, de modo que hagan suya de una vez por todas esta tarea histórica. La labor de la clase política no es llevar de la mano a los ciudadanos. De ella se espera la ordenación de las instituciones europeas de un modo tal que permita a los ciudadanos europeos participar activamente en la construcción de Europa, experimentarla y darle forma. Mientras los debates sobre el desarrollo y la reforma de las instituciones y políticas europeas estén marcados por la todavía hoy dominante idea del Estado nacional en su impronta más clásica, con su completa responsabilidad entendida muchas veces de manera tutelar para el bien de los ciudadanos, no será posible alcanzar una Europa en la que estos sean los protagonistas» (núm. marg. 81).

(32) «El principio de subsidiariedad vale como principio general también para la relación de los niveles estatales con los no estatales. Su aplicación al ordenamiento europeo no se agota, como opina JOSCHKA FISCHER, en el orden de las relaciones entre la Unión Europea y los Estados nacionales.»

Son estas diferentes ideas legitimatorias las que hacen insensible en cierta medida la posición de *Biedenkopf* frente a la crítica del «Superestado»: él abandona, de este modo, el nivel formal de la discusión acerca de un Superestado europeo de acuerdo con el modelo del «sí o no», colocando la configuración *material* de la Comunidad estatal (*Gemeinwesen*) y la actuación jurídico-pública en el punto central de sus reflexiones. La reducción del concepto de Estado en este, por así decirlo, sentido hayekiano de un orden espontáneo permite que la cuestión acerca de si la Unión debe o no ser un Estado quede, en el fondo, como relativamente irrelevante (33). Sin embargo, únicamente será irrelevante en este sentido relativo aquella cuestión acerca del Superestado que, de todos modos, de acuerdo con *Biedenkopf*, juzgue como necesaria la debilitación de la actuación jurídico-pública. Para todos los demás la discusión sigue estando abierta. En resumen, *Biedenkopf* aconseja dar su tiempo al proceso competitivo y no exigir demasiado al proceso constitucional (34).

(33) En el sentido de que la cuestión «Superestado: sí o no» no juega ningún papel relevante cuando la configuración en cuanto al contenido es correcta.

(34) «Los resultados que, en su caso, se alcancen, que hayan sido acreditados y que disfruten de una aceptación general, pueden ser generalizados a través de la actividad normativa y, dado el caso, constitucionalizados de manera permanente por medio de una Constitución ulterior. Hasta ese momento la Constitución de la Unión Europea se define por medio de los Tratados. A través de una adecuada diferenciación de sus normas y regulaciones pueden ser puestos de relieve los elementos constitucionales, hacerse reconocibles como tales y ser separados de las demás reservas normativas de los Tratados. Un acuerdo sobre este procedimiento debería, en cualquier caso, preceder a cualquier intento de formular una Constitución europea. El resultado mostrará que la Unión Europea puede contentarse durante algún tiempo no lejano sin una Constitución definitiva» (núm. marg. 92).

