

LA POSICIÓ DEL GOVERN ESPANYOL EN EL PROCÉS CONSTITUENT DE 2004: EL DEBAT CONSTITUCIONAL EUROPEU I ESPANYOL

José Manuel Martínez Sierra

Sumari

- I. Introducció.
- II. La contribució durant la presidència espanyola de 2002.
- III. La contribució durant la Convenció.
 - 1. *El repartiment vertical de competències*.
 - 1.1. Reflexions sobre les dimensions constitucionals europea i espanyola del repartiment competencial.
 - 1.2. La posició del Govern espanyol sobre tots dos debats.
 - 2. *La reforma institucional*.
 - 2.1. La posició teòrica del Govern espanyol: models i declaracions.
 - 2.2. Les propostes del Govern espanyol.
 - 2.3. L'oblit de les institucions comunitàries.
- IV. Conclusions: quina Unió Europea vol l'«Administració Aznar»?
 - a) El debat constitucional nacional.
 - b) El debat constitucional europeu.

I. Introducció

La reforma dels tractats que conformen el dret originari amb vista a la Conferència Intergovernamental de 2004 va molt més enllà del que han fet sempre aquestes reformes. Des de la seva gènesi ha posat les bases perquè el salt qualitatiu es produeixi: un mètode que trenca el monopoli intergovernamental del poder constituent —una Convenció revolucionària sobre el futur d'Europa—; una agenda tan oberta que permet albirar la formalització constitucional.

Com qualsevol estudiós de la realitat comunitària no puc cometre la imprudència de lliurar-me a l'eufòria, ja que hi ha moltes ombres; però tampoc no podem deixar de constatar que la història també deixa una empremta en el procés d'integració. La darrera dècada de l'Europa unida té com a tret distintiu una fugida cap endavant, que es va iniciar amb el Tractat de la Unió Europea i que es caracteritza per la relació dialèctica entre el que s'ha de fer i el que no es pot fer. Aquesta pugna ha tancat tres vegades en fals els conflictes, de manera que els problemes irresolts s'han posposat per a una cita següent: així Maastricht amb Amsterdam; Amsterdam amb Niça; Niça amb la CIG de 2004.

Aquesta espiral ja ha trobat un punt d'inflexió que em fa l'efecte que és definitiu: inocular el virus constituent en el procés d'integració. La introducció de la Convenció, acompanyada d'un ampli consens sobre la necessitat d'involucrar la societat civil, és —encara que ens estiguem de dir-ho— el reconeixement de l'esgotament dels mecanismes iusinternacionalistes. Els estats no poden continuar sent els amos dels tractats, perquè el model intergovernamental està esgotat i perquè el reconeixement del fet que la Unió no és una organització internacional com la resta, sinó un ens que s'imposa normativament als estats membres com una federació, també ha de tenir reflex necessàriament en el procés constituent.

La presa de consciència del fet que la revolució ja està inoculada en el procés constituent i que aquesta oportunitat no s'ha de desapropiar, ni a Europa ni als debats nacionals, determina l'objecte del nostre estudi. Entenem que aquest moment demana reflexionar tant sobre la posició del Govern en el debat constitucional europeu com en el nacional amb relació a Europa. En conseqüència, en una primera part del nostre treball abordarem l'aportació de la presidència espanyola al procés constituent, essencialment al disseny de la Convenció. En una segona part, ens apropiarem, des d'una perspectiva crítica, a la posició del Govern amb relació al debat nacional, especialment pel que fa a la participació de les comunitats autònomes en el debat competencial vertical europeu. Finalment, entrarem en l'eix central d'aquest monogràfic: la posició del Govern espanyol en relació amb la reforma institucional, cosa que farem a través de l'estudi de les seves propostes més representatives. Tot això ens ajudarà a contestar la pregunta següent: quina Unió Europea vol l'«Administració Aznar»?

II. La contribució durant la presidència espanyola de 2002

La presidència espanyola va donar una dimensió doble a l'anomenat «Debat sobre el futur d'Europa»:¹ d'una banda, es va centrar en els preliminars de la pròxima Conferència Intergovernamental, concretament en el llançament de la Convenció europea; d'altra, va emprendre la reforma del Consell de la Unió. Aquests dos escenaris han estat mantinguts tradicionalment en plans diferents tenint en compte els diferents objectius. La Convenció europea és part d'un poder constituent *sui generis*. El seu objectiu és reformar el dret originari i s'insereix en el llarg camí cap a una Constitució europea.² Per contra, la reforma del Consell de la Unió és un procés paral·lel i complementari a aquell altre, el qual va tenir com a origen una reforma institucional considerada de tipus operatiu que té com a gènesi el Trumft Report,³ es va desenvolupar durant la presidència finesa de 1999⁴ i es va concretar, amb avenços importants, durant la presidència espanyola de 2002. Precisament, una de les característiques principals d'aquesta reforma era no intentar modificar el Tractat. Mai no es va vincular formalment a un procés

1. Així s'anomena el punt sisè 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 aquest procés, vegeu: R. Viciano Pastor: «El largo camino hacia una Constitución europea», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 1-2, 2001, pàg. 91-105; J. M. Martínez Sierra, «El debate constitucional europeo», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 113, 2001, pàg. 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»), Brussel·les (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*, Brussel·les, 22 de novembre de 1999 (26.11) (original en anglès) SN 3678/99; *Un Consejo eficaz para una Unión ampliada — proyecto de informe — directrices para la reforma y recomendaciones operativas*, Brussel·les, 3 de desembre de 1999 (original en anglès) SN 13635/99; *Un Consejo eficaz para una Unión ampliada — directrices para la reforma y recomendaciones operativas*, inclòs a l'annex III de les *Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Helsinki*, 10 i 11 de desembre de 1999.

constitucional o un debat més profund, sinó que es va mantenir dins la lletania de mesures necessàries per possibilitar l'ampliació.⁵

El fet que la presidència espanyola vinculés tots dos aspectes va tenir a veure essencialment amb raons de tipus organitzatiu dins la delimitació dels àmbits de què havia de tractar. Certament, la intenció de la presidència espanyola no era estendre el debat constituent europeu en la seva dimensió política institucional. Més aviat tot al contrari: si alguna cosa s'ha de subratllar en l'empremta que l'Administració espanyola va deixar com a contribució al debat sobre el futur d'Europa és l'absència d'«esperit federalista». Aquesta realitat va emanar bàsicament de l'asèptic pragmatisme europeu i internacional del president del Govern espanyol, acompanyat de la manifestació al cas concret del control estricte que exerceix sobre els seus ministres, aquí respecte a una ministra d'Afers Exteriors, la seva representant a la Convenció, la qual, convé recordar-ho, sempre va comptar amb un currículum europeista bastant allunyat del que té el seu cap de Govern.

Si un visita algunes de les contribucions polítiques més destacades al debat constitucional, anteriors al llançament de la Convenció europea (Chirac,⁶ Fischer,⁷ Ciampi),⁸ i les compara amb els termes i l'esperit de la contribució més assenyalada del president Aznar a aquest debat, el discurs que va pronunciar a la Universitat d'Oxford,⁹ serà molt a prop d'entendre el significat de l'«intergovermentalisme». Hi podrà constatar la diferència entre un discurs polític en to constituent que entreveu, amb més o menys encert quant a l'articulació, la necessitat de dur a terme un punt d'inflexió en el procés constituent europeu, i un altre discurs en to diplomàticoburocràtic.

5. Sobre aquesta reforma del Consell de la Unió que no tractarem aquí, vegeu: J. M. Martínez Sierra, *The Spanish Presidency: Buying More Than It Can Choose?*, ZEI Discussion Paper (Bonn: Zentrum für Europäische Integrationsforschung), C 112/2002, pàg. 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*, discurs del president de la República francesa, Sr. Jacques Chirac, davant el Bundestag alemany, 27 de juny de 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 gefordert hat. [...] Diese Föderation wird sich auf einen Verfassungsvertrag zu gründen haben». *Vom Staatenverbund zur Föderation: Gedanken über die Finalität der europäischen Integration*, Discurs del ministre d'Afers Exteriors de la RFA i representant d'aquest país a la Convenció Europea, Sr. Joschka Fischer, a la Universitat 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 de juny de 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 juntas en beneficio de todos». Discurs del president del Govern espanyol i del Consell Europeu al Centre d'Estudis Europeus del St. Anthony's College de la Universitat d'Oxford, 20 de maig de 2002. Els discursos i les intervencions del president del Govern estan disponibles a la pàgina <<http://www.la-moncloa.es>>.

La visió europea del president Aznar, que convenim a anomenar «pragmatisme intergovernamental» i que determina fins a l'extrem la posició de l'Administració espanyola amb vista al 2004, corporifica la contradicció palmària del discurs de la «integració dual»: gegant econòmic però nan polític; augment de competències a escala supranacional però manteniment (o reducció en termes absoluts) del control polític en aquest nivell; intensificació de la lògica federal en l'estructura jurídica, i manteniment, al seu torn, de l'*statu quo* pel que fa als actors legitimadors del sistema.¹⁰

Un cop constatat el fet que la Convenció europea va ser el centre del debat sobre el futur d'Europa durant la presidència espanyola, cal descriure les contribucions que es van efectuar amb relació a la Convenció en aquest àmbit.

La Declaració sobre el futur d'Europa, annexa al Tractat de Niça, va esbossar una agenda inicial per a la CIG de 2004; la presidència belga de 2001 va rebre el mandat d'implementar-la.¹¹ El quart capítol del document en què es definien les prioritats d'aquesta presidència es va titular «El futur de la Unió Europea: cap a una ambiciosa Declaració de Brussel·les-Laeken».¹² Aquest desig inicial culminaria amb la Declaració de Laeken, que indubtablement va fonamentar de manera genèrica la construcció de la pròxima reforma del dret originari europeu, tant pel que fa a l'escenari i els actors com pel que fa a la delimitació de l'agenda. Així, d'una banda, Laeken va escollir la Convenció com el mètode que cal seguir per llançar el procés constituent i, d'una altra, va redefinir l'agenda del procés d'una manera més àmplia i flexible del que alguns es pensaven quan es va aprovar la Declaració sobre el futur de la Unió. Un cop definida l'arquitectura de la Convenció, es va procedir al transcendental repartiment de poder entre els actors en el si de la Convenció,¹³ com també a l'elecció dels membres principals del Praesidium,¹⁴ que com a «consell edito-

10. Sobre el tema de la legitimitat, paradoxalment abandonat, en relació amb el debat institucional actual, vegeu: A. J. Gil Ibáñez, «Los parlamentos nacionales y la Unión Europea: ¿primer o cuarto poder?», paper presentat en el Seminari internacional *The Government of Europe: Institutional design for the European Union*, Universidad San Pablo-CEU, Madrid, 23, 24 i 25 de gener de 2003, especialment pàg. 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*, Brussel·les, 18 de gener de 2001, SEC (2001) 99; J. M. Martínez Sierra, «El Tratado de Niza», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 59, 2001, pàg. 256-260.

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

13. Un representant de cada cap d'estat o de govern dels estats membres, dos representants de cada parlament nacional, dos representants de la Comissió i 16 representants del Parlament Europeu. Igualment s'involucra als estats membres dels països candidats en els procediments de la Convenció sense tenir representació plena, en concret: un representant de cada cap d'estat o de govern dels estats en vies d'adhesió, i dos representants de cada un dels respectius parlaments nacionals. També formen part de la Convenció a títol d'observadors: sis representants del Comitè de les Regions, tres representants dels interlocutors socials europeus i el defensor del poble europeu.

14. Valéry Giscard d'Estaing (expresident de la República francesa i, no ho oblidem, creador del Consell Europeu) va ser designat president de la Convenció; juntament amb ell, dos vicepresidents: Jean-Luc Dehaene (exprimer ministre belga) i Giuliano Amato (exprimer ministre italià). A part d'aquests tres membres, el Praesidium compta amb nou membres de la Convenció: els representants de tots els governs que durant la Convenció exerciran la presidència de la Unió (Espanya, Dinamarca i Grècia), dos representants dels parlaments nacionals, dos representants del Parlament Europeu i dos representants de la Comissió.

rial» de la Convenció té el poder d'incidir en la lletra dels textos de discussió i en la redacció del text final. Per consegüent, el marge de què disposava la presidència espanyola no era excessiu.

La primera mesura que va prendre la presidència espanyola va ser aprovar el pressupost de la Convenció, cosa que ja es va dur a terme mitjançant una decisió i un acord interinstitucional. En segon lloc, el 28 de febrer de 2002, la Convenció va ser constituïda; la primera sessió va comptar amb la participació del president del Govern espanyol com a president del Consell Europeu. La presidència espanyola es va proposar col·laborar amb la Convenció en dos aspectes essencials. D'una banda, es va comprometre a promoure la sinèrgia entre la Convenció europea i el Consell Europeu, en particular promovent l'obertura i la receptivitat de la institució que componen els caps d'estat i de govern en relació amb els treballs de la Convenció.

Així, durant el Consell Europeu de Sevilla, el president de la Convenció va presentar als líders europeus un informe oral sobre l'evolució dels treballs de la Convenció i sobre l'activitat generada en relació amb l'articulació de fòrums destinats a facilitar les contribucions de la societat civil en el procés constituent iniciat. Cal destacar que, durant els tres mesos en què la presidència espanyola va conviure amb la Convenció, aquesta es va dedicar bàsicament a la fase d'exposició; després del Consell Europeu de Sevilla es va passar a un estudi en profunditat dels aspectes exposats durant la primera fase de la Convenció. La realitat descrita va ser l'exposada per Valéry Giscard d'Estaing al Consell Europeu; consegüentment, no sorprèn que els caps d'estat i de govern demostrassin a Sevilla un suport general a l'evolució seguida per la Convenció fins a aquella data.¹⁵

El segon aspecte al qual la nostra Administració es va comprometre durant la presidència va ser presidir les reunions de coordinació dels representants governamentals a la Convenció. La Convenció és un mètode nou en el procés de reforma del dret originari europeu i apareix, almenys a primera vista, com un òrgan independent quant a la composició i l'esperit. Fent abstracció ara de les diverses sensibilitats estatals respecte a la idoneïtat del mètode adoptat i dels fins de la Convenció, cap membre del Consell Europeu, com ja va passar en relació amb la Convenció relativa a la Carta de drets fonamentals, no va renunciar al fet d'assumir-hi un paper protagonista. Per tant, assumit com a realitat el paper protagonista dels estats a través dels representants dels caps d'estat i de govern a la Convenció, hi quedava un dubte obert: com actuarien els representants dels governs davant la Convenció? La resposta cal trobar-la en el mètode de la Convenció, que va estar condicionat fonamentalment pel perill potencial que la Convenció podria tenir amb vista a la Conferència Intergovernamental de 2004.

El mètode de la Convenció, tot i ser nou en el procés constituent de la UE, comptava amb un precedent transcendental en l'elaboració de la Carta de drets fonamentals.¹⁶ Aquella Convenció, després d'un llarg període de treball, es va despenjar amb una Carta de drets plenament liquidada. Hi va haver, però, un acord intens

15. *Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Sevilla*, 21 i 22 de juny de 2002, punt 2.

16. Vegeu, sobre aquest antecedent, A. Rodríguez Bereijo: «La Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 1-2, 2001, pàg. 45-57.

entre els membres de la Convenció, de manera que l'èxit de la Carta va fer possible que tingués un poder d'adhesió que va contagiar tant les institucions de la Unió com, en general, el «*lobby* europeu» (polítics, acadèmia, líders socials, etc.). Aquest consens ampli i ferm va situar el Consell Europeu davant un «tot o res» que era lluny de l'escenari complaent del *pick and choose* que s'entreveia quan la Convenció va començar el seu trajecte. El resultat final va generar en el Consell Europeu manifestacions de satisfacció i d'enuig a parts iguals; per això el Consell de Niça va prendre la decisió salomònica de mirar cap a un altre costat a l'hora de reformar el dret originari mentre proclamava la Carta solemnement. El desenllaç descrit va ser l'escenari que molts estats temien a l'hora de confirmar el model de la Convenció com a part del mètode constituent europeu.¹⁷

Per evitar una situació tan poc desitjada, el Consell Europeu va dissenyar un mecanisme peculiar de funcionament i participació en la Convenció.¹⁸ En primer lloc, com esmentarem, els caps d'estat i de govern es van reservar l'elecció del Praesidium; hi destaca el caire introduït pels estats més conservadors, entre els quals Espanya, que van negar la presidència de la Convenció a Jacques Delors per atorgar-la al seu antípoda ideològic europeu: al pare fundador del Consell Europeu. En segon lloc, la Declaració de Laeken va assegurar que, almenys formalment, el resultat de la Convenció no seria un document inapel·lable per al Consell Europeu; així, «La Convenció ha d'estudiar les diferents qüestions i establir un document final que pot comprendre opcions diferents, tot indicant el suport que hagin rebut, o bé recomanacions, si s'escau».¹⁹

En tercer lloc, durant la presidència espanyola es va fer un èmfasi especial en la data d'acabament dels treballs de la Convenció. Així, en la redacció del document oficial de la presidència espanyola, «Más Europa», es va considerar «convenient que transcorri un període suficient de reflexió entre l'acabament dels treballs de la Convenció i el començament de la CIG, per tal que es discuteixin els resultats assolits per la Convenció en el marc dels debats nacionals».²⁰ Segons Hendrik Voss i Emilie Bailleul, amb aquest disseny, tenint en compte la complexitat de les implicacions constitucionals de la UE (nacional i supranacional), el Consell Europeu «també esperava que, en inserir aquest lapse temporal, diverses decisions de la Convenció serien “oblidades” o, si més no, atenuades».²¹

17. Segons el nostre parer, es tractava de confirmar —no de crear *ex novo*— un mètode que es va elevar a nivell constituent des del moment que la Convenció elaborés la Carta de drets fonamentals, ja que allà va començar el debat sobre la seva fortalesa jurídica i la seva inclusió formal en el tractat. Aquesta inèrcia constituent, tot i l'actitud esquivada del Consell Europeu a Niça, se'ls ha imposat finalment. Ningú no dubta avui del fet que la Carta, tal com va ser redactada per la Convenció i no per una CIG, tindrà recepció constitucional, d'una entitat o l'altra, l'any 2004.

18. Per a més detalls, vegeu H. Voss i E. Bailleul: *The Belgian Presidency and the post-Nice process after Laeken*, ZEI Discussion Paper (Bonn: Zentrum für Europäische Integrationsforschung), C 102/2002, pàg. 21-23.

19. La Declaració de Laeken és l'annex I de les *Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Laeken*, 14 i 15 de novembre de 2002.

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

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

L'última mesura aplicada des de la presidència espanyola, dins aquest disseny de control de la Convenció, és la coordinació dels representants governamentals en el si de la Convenció. L'objectiu que ha seguit la nostra Administració en potenciar aquesta coordinació era generar un grup cohesionat capaç d'evitar consensos amplis en els camps més sensibles per als estats membres.²² Amb aquesta posició es generaria l'escenari de «recerca, comparació i compra» que desitja la majoria dels estats membres; en negatiu, eludir la possibilitat de veure's davant una Constitució formal plenament tancada que en forçés el rebuig en bloc. Durant la presidència espanyola, com s'ha explicat prèviament, el curs de la Convenció no va deixar temps perquè els debats assolissin els àmbits més sensibles.

El disseny de control sobre la Convenció es completa amb el paper que hi han fet els representants dels caps d'estat i de govern en la Convenció. A l'hora d'analitzar el paper d'aquests representants, l'èmfasi s'ha de fer sobre el paper que realitzen *de facto*, i no sobre el seu perfil europeista o euroescèptic, independentment que aquest sigui conegut o atribuït. El fet que els representants titulars dels líders europeus siguin els màxims responsables de la política europea, ja siguin ministres d'Afers Exteriors o bé ministres d'Afers Europeus, és una mostra clara de l'interès d'elevat els decibels d'autoritat governamental per mor d'incidir al màxim en els debats de la Convenció.

Llevat de poques excepcions, com la de Joschka Fischer —vicecanceller i artífex, en tant que líder dels Verds alemanys, del Govern de coalició de la RFA—, la posició dels màxims representants de la diplomàcia europea dels estats membres és gregària en extrem de la dels caps d'estat i de govern, per la senzilla raó que així ho determina la correlació de forces de les coalicions governamentals i partidistes nacionals. Dins aquesta majoria hi ha la nostra representant a la Convenció; per això és perfectament explicable que la ministra, en qualitat de representant del president de l'executiu espanyol, només sigui una corretja de transmissió que, a la Convenció, no s'identifica amb l'europeista entusiasta que molts vam tenir ocasió de conèixer a Brussel·les en qualitat de presidenta de la Comissió de Llibertats i Drets dels Ciutadans, de Justícia i d'Afers Interiors.²³ Això amb independència del discurs que manté la ministra en fòrums públics.²⁴

Tot el disseny de la Convenció, i també l'elecció dels membres, constata el tarannà dissemblant amb què els estats han reaccionat respecte a la disposició exhibida durant la Convenció que va originar la Carta dels drets fonamentals. Així, l'aproximació dels desplegaments entre l'una i l'altra depenia, *a priori*, de la capacitat dels membres del Parlament Europeu per seduir representants dels parlaments nacionals (seria utòpic pensar en una influència semblant sobre els re-

22. Cal remarcar que el «Proyecto de artículos 1 a 16 del Tratado constitucional» (CONV 528/03, Brussel·les, 6 de febrer de 2003) ha rebut més de 1.000 esmenes.

23. Cal recordar que, quan Ana de Palacio va ser nomenada representant del president de l'executiu, sense que llavors fos membre del Govern, es va destacar el seu perfil europeista; *vid.* la contribució de D. Jens-Peter Bonde, membre de la Convenció: «La Convenció sobre el futuro de Europa», CONV 277/02, punt 3.22.3 «No Euro-realist resented», pàg. 80.

24. Entre les seves darreres contribucions destaquen: «La Convención europea: un gran avance», *Política Exterior*, núm. 91, 2003; «One Europe», *El País*, 16-10-2002; «¿Quebrada Europa?», ABC, 3-02-2003.

presentants governamentals), com ja van realitzar en les *Assises* de Roma,²⁵ com també de la capacitat dels representants governamentals per prendre consciència del seu paper històric, per desvincular-se mínimament si més no del seu «paper d'ambaixadors».²⁶ Aquesta darrera possibilitat, com va demostrar el transcurs de la Convenció, estaria condicionada pel nomenament dels màxims responsables de les diplomàcies nacionals com a representants dels caps d'estat o de govern.

III. La contribució durant la Convenció

1. *El repartiment vertical de competències*

1.1. Reflexions sobre les dimensions constitucionals europea i espanyola del repartiment competencial

La qüestió competencial vertical és l'aspecte cabdal dels quatre que la Declaració sobre el futur d'Europa va incloure, des del començament, en la CIG 2004. La inclusió, no cal remarcar-ho, es promou per tal de millorar l'estat de les coses; en aquest sentit s'entén que juga l'aclariment d'aquest repartiment competencial. No estem, doncs, davant una bandera hissada per a més glòria de l'enginyeria constitucional, com sembla que es dedueix d'algunes aportacions de la nostra ministra d'Afers Exteriors; estem davant la necessitat de dilucidar si el repartiment competencial és l'adequat o si, al contrari, genera externalitats negatives que inviten a canviar-lo.

Si partim de la simple lògica, la mera inclusió del repartiment competencial vertical en l'agenda de 2004 demostra que abans de Niça ja existia un descontentament notori amb el sistema actual i, consegüentment, també hi havia un grup de pressió a favor del canvi: ningú no inclou un aspecte tan transcendental en l'agenda d'una CIG per promoure l'*statu quo*. D'altra banda, el fet que la simplificació dels tractats fos un altre aspecte de l'agenda 2004, *ab initio*, palesa que el problema del repartiment competencial té entitat al marge de la constitucionalització eventual dels tractats.

Entre els possibles punts de partida d'una construcció negativa del discurs, triem el d'Armin von Bogdandy i Jürgen Bast, perquè té la certesa que aquesta anàlisi va ser coneguda per la nostra diplomàcia.²⁷ Segons els autors, la qüestió compe-

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

26. En un context diferent, encara que marcadament transcendent en el procés d'integració, m'agradaria recordar que un procés similar va tenir lloc en el si del Comitè que va elaborar l'Informe sobre l'euro/Banc Central Europeu. Aquell Comitè l'encapçalava el president de la Comissió, Jacques Delors (el qual va planejar i executar la maniobra envoltant sobre la resta de membres) i els governadors dels bancs centrals dels estats membres. Malgrat les pressions d'alguns caps d'estat i de govern sobre els governadors per evitar el consens promogut per Delors sobre l'informe final, el grup va generar una sinèrgia tal que tots els membres van signar el que al cap i la fi seria el suport tècnic més important a l'hora de dissenyar l'arquitectura d'implantació de l'euro.

27. Aquesta visió va ser exposada per Armin von Bogdandy al Seminari internacional organitzat pel Colegio Libre de Eméritos «La encrucijada constitucional de la Unió Europea», celebrat a la Reial Acadèmia de Ciències Morals i Polítiques els dies 6, 7 i 8 de novembre de 2001. Hi va participar el secretari d'estat d'Afers Europeus, i durant totes les sessions un representant de la Secretaria d'Estat.

tencial vertical «es revela com una estratègia en relació amb la crisi de legitimitat de la Unió»,²⁸ i això per tres raons.²⁹

En primer lloc, perquè els ciutadans perceben la Unió com un ens massa difús. Els ciutadans, en bona mesura pel sistema de repartiment competencial de la Unió, pateixen un grau important de complexitat per identificar les polítiques públiques que sorgeixen de la seu comunitària. Aquesta realitat juga en contra de la Unió, sobretot perquè massa sovint està acompanyada per l'interès de les autoritats nacionals (central, autonòmica i local) a difuminar aquest repartiment, tot i que treuen partit de la visibilitat de les polítiques actives d'inversió en els fons comunitaris; però, per contra, fan tot el ressò possible de les actuacions de les institucions comunitàries, sobretot de la Comissió, quan es pretén utilitzar la pressió social per modificar una posició adoptada a Brussel·les o per diluir responsabilitats pròpies.

En segon lloc, perquè altera l'àmbit competencial dels ens subnacionals, en particular la relació constitucional establerta a escala nacional entre l'estat central i aquests ens. Convé recordar que es va incloure en l'agenda de 2004 a causa d'una imposició dels *Länder* al Govern federal alemany per tal de facilitar la ratificació del Tractat de Niça. La demanda històrica dels *Länder* és provocada pel malestar davant la recentralització en el Govern federal alemany de les competències descentralitzades un cop passen a formar part dels afers europeus. Que es deixin a part dels 43 articles de la Llei fonamental alemanya, seu constitucional del repartiment competencial, afecta especialment la capacitat d'execució dels *Länder*. Aquestes exigències, articulades en una resolució que el Consell Federal Alemany («Exigències dels estats federats en relació amb la conferència governamental de 1996»),³⁰ i centrades en la necessitat d'aclarir el repartiment competencial per la via de l'adopció d'un «model de llista», mai no van arribar ni tan sols a formar part de l'agenda de Niça; per això que, en darrera instància, el Govern federal alemany va arrencar el compromís de tractar el problema durant la CIG de 2004.

Aquest conflicte no és privatiu de la República Federal d'Alemanya, sinó que és un fet que incideix en tots els estats descentralitzats de la Unió i particularment en el marc dissenyat al títol VIII de la Constitució. Com han deixat constància diversos assumptes plantejats davant el Tribunal Constitucional, la connexió entre les competències ubicades en seu constitucional europea i el repartiment competencial, entre l'Estat i les comunitats autònomes en seu constitucional nacional, planteja un conflicte bidimensional sobre la constitució territorial. Una dimensió fa referència a l'alteració eventual del repartiment competencial del títol VIII per la via

28. A. von Bogdandy i J. Bast, «El orden competencial vertical de la Unión Europea: contenido y perspectivas de reforma», ponència presentada al seminari internacional organitzat pel Colegio Libre de Eméritos «La encrucijada constitucional de la Unión Europea», novembre de 2001, pàg. 2. Les contribucions d'aquest Seminari formen el cos d'E. García de Enterría i R. Alonso García (dir.): *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Civitas, 2002.

29. Aquestes raons demanen un desenvolupament autònom, perquè simplement són enunciatedes pels autors. En particular, sobre la problemàtica de la legitimitat a la Unió i la seva importància dins la Unió, més enllà dels aspectes que tractem aquí, ens remetem al nostre estudi «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>>.

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

de l'article 93 CE.³¹ La segona dimensió versa sobre la possible capacitat d'acció exterior de les comunitats autònomes, tenint en compte que, des de la perspectiva autonòmica, els afers europeus mereixen un tractament diferent —més generós envers les comunitats autònomes— que el de les relacions internacionals tradicionals.³²

La posició política de les comunitats autònomes més zeloses en aquesta matèria (Catalunya i el País Basc) no es dirigeix tant a modificar el repartiment constitucional del dret originari europeu, sinó a demanar una participació directa en la formació de la voluntat de l'Estat, en tots els nivells, també en el protegit més zelosament pel Govern central: la participació directa en el Consell de la Unió. La doctrina del Tribunal Constitucional, encara que ha evolucionat progressivament a favor de l'«acció exterior» de les comunitats autònomes, ha apuntat els límits constitucionals amb vista a la resolució d'aquest conflicte polític en seu constitucional, tot advocant per la col·laboració entre l'Estat i les comunitats autònomes.³³

En tercer i últim lloc, dins aquesta visió genèrica de la connexió entre el problema estudiat i la legitimitat de la Unió, cal destacar que «com a rerafons queda la idea que l'ordre competencial de la Unió reflecteix un automatisme que “priva” de competències l'àmbit dels estats membres i, amb això, posa en qüestió la seva qualitat d'estat».³⁴ Ens trobem també aquí, com passa amb relació al primer aspecte referit, davant una afectació clara en la peça clau del conflicte constitucional dels estats membres de la Unió: els límits constitucionals a la integració supranacional, a més del principi democràtic, tenint en compte la seva avinença amb la sobirania nacional. Així, com afirma Rubio Llorente, «el principi de sobirania nacional s'identifica amb el principi democràtic. Els òrgans als quals la Constitució atribueix la titularitat dels poders o les competències concrets els tenen perquè el poble, davant el qual els òrgans polítics són sempre responsables directament o indirectament, se'ls ha confiat a través de la Constitució».³⁵

31. *Vid.* STC 258/1988 (comerç de carns fresques).

32. *Vid.* STC 165/1994 (Oficina Basca a Brussel·les).

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 Autónoma 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.

34. A. von Bogdandy i J. Bast, «El orden competencial vertical de la Unión Europea: contenido y perspectivas de reforma», pàg. 2. Els autors, com a suport a aquesta afirmació, citen la doctrina del Tribunal Constitucional Federal alemany (*Bundesverfassungsgericht*, E 89, pàg. 155-210) i també l'aportació d'I. Pernice al debat general, «Kompetenzabgrenzung im Europäischen Verfassungsverbund», JZ 2000, pàg. 866-867.

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

1.2. La posició del Govern espanyol sobre tots dos debats

Tenint en compte l'exposat al punt anterior, es pot considerar com un fet cert que el debat constitucional europeu sobre el repartiment competencial vertical té implicacions de primera magnitud, tant en el pla constitucional europeu com espanyol. En l'àmbit europeu, en relació amb la legitimitat de la Unió, i en l'espanyol, juntament amb aquell, en relació amb dos principis constitucionals de transcendència singular: el democràtic i l'autonòmic.

També es pot afirmar que, fent abstracció de la lògica constitucional europea i centrant-nos en la nacional, l'adopció d'un model de llista en el repartiment competencial vertical a escala europea reduiria les externalitats negatives que la complexitat del sistema existent contribueixen a generar en el pla nacional: a escala política, institucional i popular.

Finalment, és incontestable que, d'una manera o d'una altra, les forces polítiques nacionalistes de les comunitats autònomes on són majoria i govern han demanat al Govern central —amb vista a la CIG de 2004— l'assumpció, en aquell moment, d'ambdós debats constitucionals: l'europeu i el nacional, aquest darrer fent una atenció especial a les prerrogatives constitucionals de les comunitats autònomes.³⁶ Ara es tracta de veure si el Govern central ha assumit totes dues dimensions del debat, i si s'escau, en quin sentit s'ha produït aquesta assumpció?

A tall d'introducció cal destacar que, des del començament del debat amb relació a la Declaració sobre el futur de la Unió fins avui,³⁷ la posició del Govern es

36. Particularment significatives, perquè es tracta de la posició inicial de tots els grups parlamentaris amb vista al 2004, van ser les manifestacions d'aquestes forces en la Comissió Mixta per a la Unió Europea amb motiu de la «Comparecencia del señor ministro de Asuntos Exteriores (Piqué i Camps) para informar sobre la Conferencia Intergubernamental de 2004» (núm. d'expedient del Congrés 214/000038 i núm. d'expedient del Senat 711/000084), *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, any 2001, VII Legislatura, núm. 27. Així, per exemple, sobre la vinculació entre ambdós debats respecte al repartiment competencial, el representant del Grup Parlamentari Català, senyor Guardans i Cambó, va afirmar: «*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 esperamos que ustedes lo sean también con dicho proyecto y con la propia Constitución española.*» (pàg. 568-569) En una altra dimensió sobre el mateix pla es va expressar, per boca de la senyora Lasagabaster Olazábal, la sensibilitat del nacionalisme basc: «*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 competencia*» (pàg. 537).

37. Així va quedar reflectit 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 desembre de 2000; i en la «Comparecencia del señor ministro de Asuntos Exteriores (Piqué i Camps) para informar sobre la Conferencia Intergubernamental de 2004» (núm. d'expedient del Congrés 214/000038 i núm. d'expedient del Senat 711/000084), *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, any 2001, VII Legislatura, núm. 27, pàg. 563.

construeix sobre dos pilars. En primer lloc, es considera que el debat sobre el repartiment competencial és una qüestió que només pot afectar la relació Unió Europea-estats membres, perquè la resta depèn de la distribució constitucional interna de competències. La segona peça clau del seu discurs es fonamenta en el rebuig radical als possibles intents de reduir certes competències de la Comunitat i al fet que es produeixi un retrocés en el procés d'integració, a l'empara d'aquesta delimitació competencial.

a) El debat constitucional nacional

Quant al debat constitucional nacional, el Govern, durant tota la Convenció, ha reproduït la filosofia de tots els governs anteriors durant totes les conferències intergovernamentals de reforma dels tractats: les reformes dels tractats que conformen el dret originari són competència exclusiva del Govern central. Així, independentment del salt qualitatiu que la Convenció europea implica en el procés constituent europeu, no hi ha hagut cap acció del Govern central adreçada a l'articulació d'un nou mecanisme de participació de les comunitats autònomes en la formació de la voluntat de l'Estat amb vista a la CIG 2004; a part d'això, tampoc no hi ha hagut cap manifestació governamental oficial que ni tan sols pugui entreveure cap oportunitat d'aprofitar el moment històric per obrir sense tabús el debat sobre l'articulació constitucional de l'Estat autonòmic en el context de la pertinença a la Unió.³⁸

L'única novetat institucional relacionada amb l'àmbit estudiat ha estat la creació d'una Subcomissió de Seguiment de la Conferència Intergovernamental 2004, en el si de la Comissió Mixta per a la Unió Europea de les Corts Generals. Aquesta Comissió, tot i que partia de dues propostes —una formulada pel Grup Parlamentari Socialista³⁹ i l'altra pel Grup Parlamentari Popular al Congrés—,⁴⁰ va aconseguir que es tramités com una proposta conjunta d'ambdós grups; finalment va ser creada, amb el suport de la resta de grups, el dia 3 d'abril de 2001.⁴¹

Pel que fa a aquesta subcomissió, constituïda el 18 d'abril de 2001, es pot ressaltar que no es tracta d'un mecanisme nou. Tant és així que les Corts van arribar a crear una subcomissió amb el mateix propòsit, tot i que l'absència de voluntat política va provocar que ni tan sols s'arribés a constituir. De fet, la Comissió Mixta per a la Unió Europea, en el moment en què es va crear la Subcomissió de Seguiment de la Conferència Intergovernamental 2004, va traslladar a aquesta segona els treballs encarregats a la comissió que es va arribar a crear, però que no es va constituir.⁴²

38. Particularment sonor va ser el silenci que sobre el particular va mostrar el secretari d'estat d'Afers Europeus, Sr. Ramón de Miguel Egea, en la seva intervenció de 22 de maig de 2002, titulada «El futuro de Europa», perquè va tenir lloc durant el Seminari «Europa-estats-regions», celebrat al Parlament de Catalunya.

39. Número d'expedient del Congrés 158/000019 i número d'expedient del Senat 573/000004.

40. Número d'expedient del Congrés 158/000017 i número d'expedient del Senat 573/000004.

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

42. *Ibid.*, pàg. 730.

La subcomissió ha mantingut, des que es va constituir, el perfil baix que els afers europeus solen tenir a les Corts Generals. Concretament, hi ha hagut vuit compareixences informatives, les quals es van desenvolupar en tres sessions segons la matèria objecte de les compareixences. Primerament, van tenir lloc tres compareixences destinades a tractar els diferents aspectes relacionats amb el disseny dels objectius de la subcomissió, en què van comparèixer l'ambaixador representant permanent davant la Unió Europea, el secretari d'estat per a Afers Europeus i el secretari general d'Afers Europeus.⁴³ En segon lloc, es va produir la compareixença del comissari Sr. Barnier, en qualitat de responsable europeu sobre la reforma de les institucions.⁴⁴ Finalment, destaca la compareixença de diversos membres de la Convenció per al futur d'Europa, que van informar de diversos aspectes de l'evolució de la Convenció, concretament: Ana de Palacio (llavors en qualitat de membre de la Convenció en representació del president del Govern espanyol), Íñigo Méndez de Vigo y Montojo (membre de la Convenció en qualitat de representant del Parlament Europeu), Gabriel Cisneros Laborda (membre de la Convenció en qualitat de representant de les Corts Generals) i Josep Borrell Fontelles (membre de la Convenció en qualitat de representant de les Corts Generals).⁴⁵

Ens trobem, doncs, davant una aportació institucional que se circumscriu a la dinàmica de la vida parlamentària i que, en el millor dels casos, contribuirà a la informació i la formació de la voluntat del Congrés i del Senat. Però per aquesta via no s'aporta res de substancial al debat constitucional nacional esmentat, ja que aquest ha de tenir lloc necessàriament entre l'Estat i les comunitats autònomes, entre d'altres motius: per la dèbil configuració constitucional del Senat com a cambra de representació política, per la marginació política de la cambra alta i per les limitacions de les comissions mixtes en un biparlamentarisme tan desequilibrat com l'espanyol.

Si es pensa, com és el nostre cas, que independentment de les reclamacions nacionalistes, la coherència constitucional demana una rearticulació global de les relacions entre l'Estat i les comunitats autònomes en els afers europeus, s'acordarà que el debat actual sobre el repartiment competencial europeu, tot i que es troba immers en un procés constituent sense parangó històric, és un moment ideal per afrontar aquest debat. Opinar que el debat nacional s'ha de posposar a l'europeu presenta dos inconvenients clars: impossibilitar la participació de les comunitats autònomes en la formació de la voluntat de l'Estat amb vista a una reforma que afecta les seves competències constitucionals; i limitar el marc constitucional del debat en aquest àmbit, ja que, com se sap, es tendeix a reduir amb cada evolució competencial comunitària. Ambdós inconvenients, tenint en compte els fets passats i recents, sembla que són assumits amb gust pel Govern central.

43. Compareixences de 18/5/2001, números d'expedient del Congrés: 219/000229, 212/000520, 212/000518.

44. Compareixença de 5/11/2002, número d'expedient del Congrés 219/000453.

45. Compareixences d'11/4/2002, números d'expedient del Congrés: 212/001056; 212/001057; 212/001058; 212/001059.

b) El debat constitucional europeu

El debat de la reforma del repartiment competencial, durant tota la Convenció, s'ha mogut al voltant de dues posicions. D'una banda, aquells que fan l'èmfasi en la necessitat d'aclarir el repartiment competencial vertical partint dels models federals existents, perquè així ho demana la bona salut de l'estat de dret a la Unió i als estats membres, particularment en aquells amb un sistema polític descentralitzat. Des d'aquesta perspectiva es pot afirmar que, fent abstracció de la lògica constitucional europea i centrant-nos en la nacional, l'adopció d'un model de llista en el repartiment competencial vertical a escala europea reduiria les externalitats negatives que la difusió i la complexitat del sistema existent contribueixen a generar a escala nacional: en el pla polític, institucional i popular.

D'altra banda, hi ha aquells que posen l'accent a preservar l'*statu quo* a escala europea, els quals adopten una posició genèrica enfront de qualsevol modificació real del sistema, ja que entenen que aquesta operació únicament portarà conseqüències negatives per al futur de la Unió, que el sistema actual no genera cap perjudici greu i que les externalitats negatives que genera es poden resoldre perfectament amb els mecanismes que ja existeixen dins el cabal comunitari: principi de proporcionalitat, principi de subsidiarietat i doctrina del Tribunal de Justícia. Un exemple extrem d'aquesta segona posició és el Govern espanyol.

El discurs de l'«Administració Aznar», tal com hem avançat, es guia per la fòbia a la renacionalització de competències. Per això va fer tot l'esforç a centrar el debat en el «repartiment de les competències» excloent l'extensió del debat a «les competències» pròpiament dites: «Seria, en efecte, contraproduent obrir dins la Convenció una discussió sobre les competències en elles mateixes, és a dir, sobre les diferents polítiques comunitàries. Això no vol dir (com alguns presenten a vegades distorsionadament) que Espanya s'oposi a una reforma de les polítiques bàsiques de la Comunitat [...] sinó que allò que sí que rebutgem és que s'utilitzi aquesta discussió com a excusa per tractar de renacionalitzar aquestes polítiques».⁴⁶

Situats en el «debat sobre les competències», s'opta pel respecte ple de la realitat del sistema competencial d'atribució i del seu sentit finalista: «La Unió Europea exerceix un seguit de competències que li han estat atribuïdes pels tractats [...]. La Unió té, per tant, competències d'atribució. Una interpretació correcta del sistema d'atribució exigeix posar-lo en relació amb la interpretació finalista d'aquestes competències; és a dir, l'exercici de les competències s'ha d'inspirar en la consecució dels objectius que estableixen els tractats».⁴⁷

El sistema teleològic, sempre en opinió de l'Administració espanyola, no solament ha demostrat vàlida en el passat, sinó que és l'únic que pot servir a la naturalesa especial de la Unió. Enfront d'aquest sistema, un altre de llista només pot portar al fracàs: perquè és incapaç d'adaptar-se a la realitat socioeconòmica de la Unió;

46. Intervenció del ministre d'Afers Exteriors, Josep Piqué i Camps, al Seminari «Fazit: Europe», organitzat pel diari *Frankfurter Allgemeine Zeitung* i el Center for Applied Policy Research, Berlín, 4 de juny de 2002, pàg. 4.

47. «Cómo gobernar Europa», intervenció del secretari d'estat d'Afers Europeus, Sr. Ramón de Miguel Egea, al *Foro Carlomagno*, Aquisgrà, 7-8 de maig de 2002, pàg. 2-3.

perquè capgiraria *de facto* les fites que s'han aconseguit; i perquè seria una font constant de contenciosos, atès que les autoritats nacionals i regionals l'instrumentalitzarien en defensa dels seus poders.⁴⁸ Admetent en darrera instància que no es pot negar una certa imperfecció del sistema, es manté que la solució als excessos del sistema teleològic consisteix a perfeccionar-lo, fent servir bàsicament els mecanismes que ja hi existeixen. En paraules de la ministra d'Afers Exteriors i membre del Praesidium de la Convenció: «La solució al problema de la reglamentació excessiva o de l'intervencionisme injustificat comunitari no rau, per tant, en un sistema rígid de llista que capgiraria l'aconseguit amb la integració i que impediria trobar solucions eficaces als problemes complexos de la societat europea. La resposta radica en una aplicació més rigorosa de l'enfocament teleològic en la jurisprudència del Tribunal, en un aclariment dels objectius comunitaris i, si s'escau, en una procedimentalització de l'aplicació del principi de subsidiarietat, una noció política que permet discutir de manera oberta i expressa la necessitat d'exercici de les competències de la Unió».⁴⁹

2. *La reforma institucional*

2.1. La posició teòrica del Govern espanyol: models i declaracions

Hi ha bàsicament dos paradigmes articuladors de la reforma institucional de la Unió Europea. El primer entén que el sistema institucional de la Unió, com qualsevol sistema polític que pretén assumir o ha d'assumir un nivell important de competències constitucionals, no pot continuar refugiat en l'iusinternacionalisme i ha de respondre a un model polític democràtic. Des d'aquesta perspectiva, no es tracta d'eleger un model constitucional apriorístic, sinó que es tractaria —un cop constatat que la Unió ha assolit aquest nivell competencial i pretén continuar incrementant-lo— de garantir plenament uns certs paràmetres dins el sistema: establiment de mecanismes de satisfacció de la sobirania popular; articulació de mecanismes de contrapoder, responsabilitat i control entre els actors del sistema polític. Un cop aquí, apareixeria el referent del model federatiu com a paradigma, però això no perquè aquest model sigui imposat per la ideologia europeïsta. La postulació del model federal per al sistema polític de la Unió respon bàsicament a dues raons: és el model constitucional de distribució del poder que s'adapta més bé a la realitat descentralitzada de la Unió; és un sistema democràticament i històricament contrastat.

El segon model, guiat pel pragmatisme polític, postula que el sistema polític que serveix millor a la Unió és aquell que serveix més bé a les seves necessitats específiques actuals, entre les quals: manteniment de l'acord assolit històricament entre els estats membres; manteniment de l'eficàcia en la presa de decisions i en el funcio-

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.*

49. Contribució d'Ana de Palacio a la Convenció titulada «¿Quién teme a la Unión Europea?», CONV 56/02, Brussel·les, 21 de maig de 2002, pàg. 4.

nament genèric del sistema; manteniment de les potencialitats d'evolució competencial. Aquest paradigma no és antidemocràtic; simplement, enfront del primer, no situa el principi democràtic en la peça clau del sistema polític. Per aquesta raó, aquest model prefereix els instruments de l'iusinternacionalisme en comptes dels constitucionalistes.

En aquest segon paradigma, com ja coneixen els lectors iniciats, es troba l'actual Administració espanyola. Per la ministra d'Afers Exteriors i membre del Praesidium de la Convenció, «l'entramat d'aquesta ambiciosa Unió Europea es troba avui en el teler d'aquest procés revolucionari del dret internacional públic». ⁵⁰ En bona harmonia amb l'anterior, però en dissonància amb la resta dels intervinents a la reunió inaugural de la Convenció sobre el futur d'Europa, el nostre president del Govern va ser molt prudent, com en tots els seus discursos relacionats amb la temàtica estudiada, ⁵¹ a no parlar de Constitució europea; però parla decididament de tractat i deixa clar qui són els amos dels tractats europeus: «Perquè els treballs de la Convenció es desenvolupin de manera ordenada i eficaç, és fonamental, d'una banda, que es mantingui una relació de sinèrgia amb el Consell Europeu, ja que correspon a aquesta institució adoptar les decisions definitives sobre la reforma dels tractats [...]. Només d'aquesta manera la Conferència Intergovernamental podrà acordar un nou Tractat [...]». ⁵²

Situats en aquesta lògica, que l'Administració espanyola defineix com a just mitjà entre els extrems (federalistes i intergovernamentalistes), hi trobem les articulacions pràctiques. El Govern espanyol considera necessari, tant en el pla metodològic com polític, supeditar el debat sobre les institucions al debat competencial. D'una banda, trobem l'articulació del nostre secretari d'estat d'Afers Europeus: «Un cop analitzats els orígens del debat actual i abans d'endinsar-nos en els aspectes institucionals, em sembla que no es pot defugir la qüestió de les competències. Procedir inversament (com fan alguns) em sembla equivocat metodològicament»; ⁵³ «Cal definir què és el que volem fer en comú de manera que això es pugui traslladar després als esquemes institucionals que resultin adequats». ⁵⁴

50. «One Europe», *El País*, 16 d'octubre de 2002.

51. De les 18 intervencions del president del Govern (conferències, discursos, etc.) estudiades des de la signatura del Tractat de Niça fins avui —en relació directa amb la reforma de 2004 o amb la presidència espanyola de la Unió— la paraula *constitució* solament va ser pronunciada un sol cop i perquè era una citació literal de la Declaració 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"*». Discurs del president del Govern, Sr. José María Aznar, a la reunió inaugural de la Convenció sobre el futur d'Europa, Brussel·les, 28 de febrer de 2001. En un altre discurs va utilitzar el terme *constitucionalització* dels tractats: «*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 [...]*». Discurs del president del Govern, Sr. José María Aznar, al Ple del Parlament Europeu per presentar el programa de la presidència espanyola de la Unió Europea, Estrasburg, 16 de gener de 2002.

52. Discurs del president del Govern, Sr. José María Aznar, a la reunió inaugural de la Convenció sobre el futur d'Europa, Brussel·les, 28 de febrer de 2001.

53. «Cómo gobernar Europa», intervenció del secretari d'estat d'Afers Europeus, Sr. Ramón de Miguel Egea, al *Foro Carlomagno*, Aquisgrà, 7-8 de maig de 2002, pàg. 2.

54. *Ibid.*, pàg. 4.

En un to més polític, trobem la intervenció de la ministra d'Afers Exteriors en el ple de la Convenció: «La qüestió institucional que ens plantejem avui en aquest debat és, en definitiva, una equació, una equació que no té una única solució, sinó diverses i, sigui quina sigui l'elegida, ha de respondre a uns determinats principis. El més important, indubtablement, és que aquesta solució ha de mantenir l'equilibri entre les institucions. Aquest equilibri institucional dependrà del que posem al cistell europeu i de la manera com ho posem, molt especialment del que avancem en l'àmbit de la política exterior i de defensa; i d'això dependrà, al seu torn, en gran mesura, que arribem a una bona solució».⁵⁵

Fent abstracció de la instrumentalització política del concepte jurídic de l'«equilibri institucional», que opino que ha perdut vigència des de la irrupció del Consell Europeu en el sistema polític —no tant la jurídica com la produïda per la via *de facto* des de Maastricht—,⁵⁶ proposo que ens fixem en les propostes concretes de reforma institucional realitzades pel nostre Govern, tenint en compte des d'ara mateix que els àmbits que componen el cistell intergovernamental —com indiquen la citació referida, les propostes posteriors i la mateixa presidència espanyola de 2002—⁵⁷ són els que concentren les propostes de «més Europa» de la nostra Administració. Això ens donarà una idea una mica més clara de l'Europa que postula el nostre Govern.

2.2. Les propostes del Govern espanyol

La proposta estrella del Govern espanyol per a la reforma institucional és la modificació del sistema actual de presidències del Consell de la Unió Europea i la creació de la presidència estable per al Consell Europeu, és a dir, la creació d'un «president de la Unió». La proposta va ser llançada pel president del Govern espanyol en el discurs a la Universitat d'Oxford esmentat.⁵⁸ Tot i que aleshores la proposició ja havia estat formulada, la impressió general és que va respondre a una paternitat compartida intencionadament; de fet, ja es coneix en l'argot comunitari com a «proposta ABC»: Aznar, Blair, Chirac.

El president del Govern va fonamentar la seva proposta, en primer lloc, en l'experiència de la presidència espanyola de la Unió Europea.⁵⁹ Al seu parer, la situació

55. *Vid.* la intervenció d'Ana de Palacio Vallelersundi en la sessió plenària de la Convenció, celebrada el dimarts 21 de gener de 2003, sobre *El funcionamiento de las instituciones (continuación)*; l'Acta literal de la sessió plenària de la Convenció es troba a la direcció següent del Parlament Europeu: <http://www.europarl.eu.int/europe2004/textes/verbatim_030121.htm>.

56. Sobre la il·legalitat de certes «decisions» del Consell Europeu: «El referéndum y la reforma constitucional en Irlanda: a propósito de Niza», *Teoría y Realidad Constitucional*, 2001, núm. 7, pàg. 308-312.

57. «Más Europa: Programa de la presidencia española de la Unión Europea», Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado, 2001, pàg. 8-9 i 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, pàg. 36-37; 40-44 i 59-68.

58. Discurs del president del Govern espanyol i del Consell Europeu al Centre d'Estudis Europeus del St. Anthony's College de la Universitat d'Oxford, 20 de maig de 2002.

59. Aquesta argumentació és absolutament gratuïta però necessària. Gratuïta perquè qualsevol persona iniciada, dins i fora de l'Administració espanyola, en coneixia l'esgotament molt abans de

actual, en virtut de la qual els estats membres s'alternen en la presidència cada sis mesos, funciona ja amb dificultats evidents; però en el futur resultarà absolutament impracticable. Per tant, quan s'analitza l'assumpte des de la perspectiva d'assegurar l'eficàcia de les institucions, sembla essencial concebre un nou disseny. Aquest nou disseny, segons la proposta del president Aznar, ha de pivotar al voltant de la nova presidència del Consell Europeu: «estic d'acord amb els qui pensen que una bona solució d'aquest problema consistiria en el fet que el president del Consell Europeu tingués un mandat més llarg».⁶⁰

La concreció de la proposta s'articula en tres nivells. Respecte al mandat, s'han proposat dues possibilitats: un mandat de cinc anys o un més breu de dos anys i mig. Pel que fa al perfil del candidat, es considera que no hauria d'ocupar altres responsabilitats polítiques al seu país, però sí que pot haver ocupat la presidència de l'estat o del govern d'un país membre de la Unió amb caràcter previ. Aquest darrer requisit, del qual s'han fet ressò els coautors de la proposta genèrica, té una lectura senzilla: Aznar parteix amb avantatge. Si es pensa amb deteniment, el principal capital polític d'Aznar, davant la resta de «presidenciables», serà el fet de no haver estat desacreditat per les urnes. Aquest capital, atesa l'obstinació de governants i grups de pressió que els donen suport per cremar tot el crèdit polític que atorguen les urnes, només podria ser compartit per algú que no hagués tingut les responsabilitats esmentades. No obstant això, si no s'han tingut responsabilitats governamentals d'un nivell tan elevat, seria difícil tenir el pes polític necessari per aguantar amb garanties l'envit dels membres del Consell Europeu. Difícil però no impossible, com ho demostren les figures de Delors i Solana. En la marginació d'aquests candidats cal trobar la segona lectura dels requisits curriculars que es demanen als «presidenciables» en la proposta d'Aznar.

Finalment, es proposa que: «el president així elegit hauria d'estar assistit per un equip format per cinc o sis membres del Consell Europeu que coordinarien l'activitat dels diferents consells sectorials».⁶¹ Repartir el pastís és una idea intel·ligent si es volen suscitar suports per a aquesta nova presidència, però, més enllà, només hi apareixen ombres. En primer lloc, sobre l'autonomia del Consell ordinari, el qual, avui dia, és una institució legislativa (a part d'altres coses) separada formalment de

la presidència espanyola, és a dir, no calia haver patit els mals directament per proposar la reforma de la institució. Necessària perquè, malgrat la posició actual, Espanya va ser el principal obstacle a les reformes proposades en aquest sentit per la presidència finesa de la segona meitat de 1999. Unes propostes que podrien haver culminat parcialment en la reforma de Niça. L'Administració espanyola, després d'haver obstaculitzat enèrgicament —al Consell d'Afers Generals de desembre 1999— les reformes proposades per la presidència finesa, amb l'única argumentació dels drets dels estats i amb l'únic objectiu de gaudir del monopoli de la presidència un cop més, va contribuir irresponsablement a una dilació de les reformes i a evitar certament que Niça entrés en la matèria. Per aquest motiu calia justificar un canvi d'actitud tan radical, sobtat i convenient. 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.*, pàg. 24-25.

60. Discurs del president del Govern espanyol i del Consell Europeu al Centre d'Estudis Europeus del St. Anthony's College de la Universitat d'Oxford, 20 de maig de 2002.

61. «El futuro de Europa», intervenció del secretari d'estat d'Afers Europeus, Sr. Ramón de Miguel Egea, al Seminari «Europa-estats-regions», Parlament de Catalunya, 22 de maig de 2002, pàg. 4-5.

la institució política que és el Consell Europeu, on els caps d'Europa no tenen seient. El Consell de la Unió és un òrgan legislatiu responsable en aquest àmbit, si no políticament, almenys davant el Tribunal de Justícia. El Consell Europeu, al contrari, és un òrgan polític que gaudeix d'un estatus d'absència plena de mecanismes de control i que, segons la proposta i la voluntat del Govern, en continuarà gaudint. Per aquest motiu, introduir directament la incontrolada i incontrolable mà del Consell Europeu en el Consell de la Unió em mereix totes les crítiques: perquè violenta l'autonomia legislativa del Consell ordinari; perquè implica l'enèsim envit al capgirat equilibri institucional; perquè perjudica el precari sistema de controls inherent al principi democràtic que ha de regir tots els sistemes polítics.

En segon lloc, considero que cal destacar molt, després de l'afflictiva relació Solana-Patten —que està generant moviments en la Convenció per reformar-la—, que la personificació d'autoritats sectorials en el Consell té una repercussió negativa en la Comissió. Encara que en uns altres sectors els conflictes no siguin tan visibles com en la política exterior, s'hi manifestaran: hem de pensar en la dimensió exterior de la política comercial; i no cal dir-ho pel que fa a la relació entre el comissari d'Economia, el «coordinador» de l'Ecofin i el del Consell-Euro en el context de la futurible governança econòmica. El que hem dit respecte als consells sectorials s'eleva a l'enèsima potència pel que fa al president de la Comissió: es pot creure algú que l'ombra allargada del nou president del Consell Europeu no arribarà fins a la figura del president de la Comissió?⁶²

Però això no acaba aquí: hi ha la prominència del Consell Europeu de la «proposta Aznar». Segons el seu parer, la influència *erga omnes* dels caps d'Europa també s'hauria d'incrementar pel que fa al Parlament Europeu: «El Consell Europeu així presidit ha de continuar sent el vèrtex polític de la Unió Europea [...] i ha de salvaguardar l'equilibri fonamental entre les institucions. En aquest sentit, i per tal d'assegurar l'equilibri, crec que seria convenient reflexionar, i potser la Convenció ho pot fer, sobre la possibilitat de concedir al Consell Europeu la capacitat de dissoldre el Parlament Europeu a iniciativa de la Comissió».⁶³ La gènesi de la proposta està vinculada a una nova dimensió del Consell Europeu: la de «salvaguardar l'equilibri fonamental entre les institucions». Novament diem perquè, com se sap, l'article 4 del Tractat de la Unió afirma: «El Consell Europeu ha de donar a la Unió els impulsos necessaris per al seu desenvolupament i ha de definir les seves orientacions polítiques generals».

Posteriorment, alguns membres destacats de la diplomàcia espanyola han complementat la raó de ser d'aquesta proposta. En el seu desenvolupament, el secretari d'estat d'Afers Europeus ha considerat que «l'equilibri adequat entre les institucions aconsella introduir en els tractats la possibilitat que, a iniciativa de la

62. Menys pessimista es va mostrar l'anterior ministre d'Afers Exteriors: «*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. la seva intervenció al Seminari «Fazit: Europe», organitzat pel diari *Frankfurter Allgemeine Zeitung* i el Center for Applied Policy Research, Berlín, 4 de juny de 2002, pàg. 8.

63. Discurs del president del Govern espanyol i del Consell Europeu al Centre d'Estudis Europeus del St. Anthony's College de la Universitat d'Oxford, 20 de maig de 2002.

Comissió, el Consell Europeu pugui dissoldre el Parlament. És la contrapartida lògica a la moció de censura, de què ja disposa el Parlament en relació amb la Comissió». ⁶⁴ En un sentit semblant va interpretar la proposta l'anterior ministre d'Afers Exteriors. ⁶⁵

No podem tractar aquí amb detall la naturalesa constitucional de la moció de censura, ni la inconsistència de basar la reordenació del sistema polític de la Unió en l'«equilibri fonamental entre les institucions», essencialment per la inexistència del principi. Simplement n'hi ha prou amb constatar dos fets. Primerament, que l'aportació principal d'aquesta mesura és reforçar el paper del Consell Europeu dins el sistema polític, quan de fet és el posseïdor del monopoli de la decisió final sobre la dissolució del Parlament, i no per reforçar el paper de la Comissió, ja que aquesta no tindria la clau de la moció. En segon lloc, que el fet d'atorgar un poder tal al Consell Europeu sobre l'única institució europea dotada de legitimitat democràtica directa em sembla poc democràtic per moltes càbales que es facin sobre la doble legitimitat del sistema polític de la Unió. Això perquè el Consell Europeu és una institució no sotmesa a control dins del sistema; ni sotmesa a cap via de responsabilitat política com a tal institució.

Tot i que, a l'hora de tancar aquest article, el Grup de Treball de la reforma institucional no ha presentat les seves conclusions, no hi ha dubte que el gir intergovernamental, liderat pel nou president de la Unió i el Consell Europeu, no serà objecte de consens real a la Convenció. D'altra banda, tampoc no hi ha dubte que, amb consens de la Convenció o sense, hi haurà «president de la Unió», simplement perquè els estats membres grans així ho van decidir abans fins i tot de llançar la Convenció.

L'oposició a aquesta reforma en el si del Consell s'ha produït tant per la forma com pel fons. Certament, el fet que l'eix francoalemany contaminin la Convenció amb unes propostes bilaterals en molts àmbits, també en l'institucional, ⁶⁶ les quals provoquen realineacions constants de les posicions amb relació a les propostes, ha generat el rebuig d'aquells que pensen que coses com ara el relançament del Tractat de l'Elisi no són maneres a l'Europa del segle XXI, amb un debat constitucional obert i amb una *megaampliació* a curt termini. ⁶⁷ Sobre això també hi ha alguna cosa en els nous alineaments en el conflicte de l'Iraq amb vista a l'Europa ampliada.

64. «El futuro de Europa», intervenció del secretari d'estat d'Afers Europeus, Sr. Ramón de Miguel Egea, al Seminari «Europa-estats-regions», Parlament de Catalunya, 22 de maig de 2002, pàg. 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. la seva intervenció al Seminari «Fazit: Europe», organitzat pel diari *Frankfurter Allgemeine Zeitung* i el Center for Applied Policy Research, Berlín, 4 de juny de 2002, pàg. 9.

66. «Contribution franco-allemande à la Convention européenne sur l'architecture institutionnelle de l'Union», París-Berlín, 15 de gener de 2003, introduïda en la Convenció com a contribució dels membres de la Convenció Dominique de Villepin i Joschka Fischer, CONV 489/03, Brussel·les, 16 de gener de 2003.

67. Bona prova del malestar dels membres de la Convenció sobre l'actitud unilateral de l'eix francoalemany es pot trobar en la intervenció de l'eurodiputat Maij-Weggen en la sessió plenària de la Convenció, celebrada el dimarts 21 de gener 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*

Pel que fa al fons del desacord, cal destacar que un nombre important de membres de la Convenció es va oposar a la proposta destacant alguns dels aspectes ressaltats anteriorment.⁶⁸ D'una banda, un grup nombrós va considerar que la creació d'un càrrec permanent de president donaria lloc a confusió quant a les funcions respectives del Consell Europeu i de la Comissió, i podria accentuar la rivalitat entre ambdós. Molts van qüestionar la legitimitat democràtica i la responsabilitat política d'un càrrec que acumulés virtualment tant de poder. També es van qüestionar el grau i el tipus de suport administratiu que exigiria, ja que hi radicaria bona part de la seva capacitat real.

2.3. L'oblit de les institucions comunitàries

Si sortim de les propostes relatives als consells, les apostes de la nostra Administració són, llevat de les escasses excepcions que citarem a continuació, declaracions que, llicències verbals a part, s'adrecen a promoure l'*statu quo* de la Comissió i el Parlament Europeu. Com a mostra eloqüent del que hem dit pot servir la contribució recent de la ministra Ana de Palacio «La Convención europea: un gran avance».⁶⁹ Així, per exemple, «La Comissió ha de ser [...] enfortida perquè pugui continuar sent el motor de la integració a través de les seves prerrogatives d'iniciativa legislativa exclusiva en l'àmbit comunitari, guardiana dels tractats [...] i executora de les decisions del Consell quan, com és la norma, així ho decideix aquest». És a dir, la Comissió ha de ser el que és actualment. En relació amb el Parlament es podrien aportar referències del mateix contingut.

L'única proposta clarament europeïsta realitzada pel nostre Govern ha estat la de generalitzar el procediment de codecisió, cosa que té un component clar per tal d'aclarir la presa de decisions. Sobre la codecisió, cal destacar que ja va figurar a l'agenda de Niça i va ser un dels comptes pendants d'aquella CIG; també que, atès que hi havia un consens bastant gran entre els estats membres, era una oportunitat

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 d'oplossing is voor de problemen en dat er iets anders moet worden gevonden heel duidelijk over moet komen bij Frankrijk en Duitsland». L'Acta literal de la sessió plenària de la Convenció es troba a la direcció següent del Parlament Europeu: <http://www.europarl.eu.int/europe2004/textes/verbatim_030121.htm>.

68. Per fer aquesta ressenya seguim els debats del ple de la Convenció i l'informe resumit de la sessió plenària celebrada els dies 21 i 22 de gener de 2003, sobre *El funcionamiento de las instituciones*, CONV 508/03, Brussel·les, 27 de gener de 2003, pàg. 3 i 4. Com hem indicat a la citació anterior, els debats complets del ple de la Convenció, en l'idioma original de les intervencions, es pot consultar a la pàgina del Parlament Europeu.

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

única per donar algun sentit al discurs de l'equilibri institucional. A part d'això, no s'ha donat suport explícitament a cap reforma de les proposades pel Parlament Europeu,⁷⁰ però, per contra, s'ha negat expressament el suport a la proposta de residenciar en aquesta institució l'elecció del president de la Comissió.⁷¹

L'última proposta destacable, fora d'allò relatiu als consells, es va fer en relació amb els parlaments nacionals. La proposta va ser llançada pel president en els termes següents: «Aquesta reflexió sobre els parlaments nacionals, al meu parer, no ha de conduir ni idear per a aquests cap tipus d'encaix més o menys decoratiu, més o menys florit, però ineficax. Per això he invitat ja en alguna ocasió, i ho torno a fer, a pensar en la creació d'una Carta de parlaments nacionals i el seu codi de conducta que en garanteixi la participació, la participació dels parlaments nacionals, clarament en el procés europeu».⁷²

Com es dedueix de la formulació citada i ha aclarit en dues intervencions el secretari d'estat d'Afers Europeus, es tracta de «l'establiment d'obligacions dels estats membres en relació amb la participació dels parlaments nacionals en la formació de la voluntat de l'Estat».⁷³ És a dir, l'aposta espanyola se centra en l'anomenada participació individual o indirecta dels parlaments nacionals: aquella que es desenvolupa en els sistemes polítics nacionals. En conseqüència, es rebutja l'aprofundiment en la participació col·lectiva o directa dels parlaments nacionals: aquella que té lloc en el sistema polític europeu. Així, el secretari d'estat d'Afers Europeus, després de recordar que la participació dels parlaments nacionals no és un debat *ex novo* en la història de la Unió, rebutja implícitament qualsevol articulació institucional de la Unió: «[...] les pròximes reformes s'han d'avaluar d'acord amb un doble criteri positiu i negatiu: determinar-ne el valor afegit real en termes de control democràtic del procés i no incrementar més la complexitat de l'arquitectura institucional».⁷⁴

Vist, doncs, que la proposta de la nostra Administració se centra en la participació individual o indirecta dels parlaments nacionals, més concretament en l'establiment d'obligacions dels estats membres en relació amb la participació dels parla-

70. L'excepció que confirma la regla va ser realitzada —en un to més acadèmic que polític— pel secretari d'estat d'Afers Europeus: «*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. la seva conferència «Cómo gobernar Europa», *Foro Carlomagno*, Aquisgrà, 7-8 de maig de 2002, pàg. 6.

71. Pot servir, per exemple, el rebuig de l'anterior ministre d'Afers Exteriors, Josep Piqué i Camps, al Seminari «Fazit: Europe», organitzat pel diari *Frankfurter Allgemeine Zeitung* i el Center for Applied Policy Research, Berlín, 4 de juny de 2002, pàg. 9.

72. Discurs del president del Govern espanyol i del Consell Europeu al Centre d'Estudis Europeus del St. Anthony's College de la Universitat d'Oxford, 20 de maig de 2002.

73. «El futuro de Europa», intervenció del secretari d'estat d'Afers Europeus, Sr. Ramón de Miguel Egea, al Seminari «Europa-estats-regions», Parlament de Catalunya, 22 de maig de 2002, pàg. 5.

74. Vid. la seva intervenció al Seminari internacional organitzat pel Colegio Libre de Eméritos «La encrucijada constitucional de la Unión Europea», celebrat a la Reial Acadèmia de Ciències Morals i Polítiques els dies 6, 7 i 8 de novembre de 2001, pàg. 3 i 4.

ments nacionals en la formació de la voluntat de l'Estat», només podem assenyalar que no n'hi ha per tant. Si comparem els sistemes de participació dels parlaments nacionals més acabats amb l'activitat de les Corts Generals, podem arribar a la conclusió que la parlamentarització de la integració a Espanya és «feble». ⁷⁵ I la conclusió es podria expressar en termes molt menys gentils. És a dir que ni el Govern espanyol, ni els anteriors, no tenen cap legitimitat per «suggerir» a la resta dels estats uns mínims en aquesta matèria, entre d'altres motius perquè la participació de les Corts Generals corporifica aquest mínim. D'altra banda, si del que es tracta és de promoure un paràmetre que canviï l'estat de coses de portes endins, tampoc no n'hi ha per tant ja que l'instrument essencial per realitzar aquesta tasca sempre ha estat disponible, és a dir: la Constitució. El que ha faltat fins avui és voluntat política.

En resum, i per cloure aquest apartat, la proposta espanyola per a l'arquitectura institucional consta de dues dimensions. Primigèniament es promou «més Europa» en àmbits altament sensibles per a la sobirania dels estats, especialment la política europea exterior de seguretat i defensa, com també la creació d'un espai de llibertat, seguretat i justícia. Posteriorment, si s'assumeix que l'evolució en aquests àmbits únicament la podran fer els caps d'Europa, es potencia la seva institució: el Consell Europeu. Aquesta potenciació està acompanyada per un manteniment de l'estatus d'impunitat de què ha gaudit històricament la institució: els caps d'Europa són un poder i un contrapoder, però cap institució del sistema no és un contrapoder seu.

IV. Conclusions: quina Unió Europea vol l'«Administració Aznar»?

L'«Administració Aznar» vol una Unió federal en les competències i intergovernamental en la presa de decisions. Quant a l'aspecte competencial, la Unió ha de mantenir el cabal tal com s'ha configurat històricament, sense que caigui o perdi contingut una sola política —certament, no l'agrícola ni la cohesió—. A més, ha de continuar creixent, essencialment en els àmbits d'interès de l'Administració espanyola: culminació del mercat interior, mesures de suport a l'euro, reforçament de la política europea exterior de seguretat i defensa, com també la creació d'un espai de llibertat, seguretat i justícia.

En el pla institucional, aquesta assumpció constant de polítiques per part de la «federació» solament ha de tenir una resposta articulada al voltant de l'eficiència. La solució, perquè la casa europea funcioni amb més competències i estats, és fer del Consell Europeu la peça clau dins la Unió i dins la Comunitat, amb incidència directa sobre les institucions comunitàries: sobre la Comissió, amb la creació d'un «president de la Unió»; sobre la Comissió i el Consell, amb la creació d'un *Shadow Cabinet* de «coordinadors sectorials»; mentre que sobre el Parlament Europeu la clau ha de ser la moció de censura. És a dir, sense dissenyar el mecanisme de control

75. Parafrasegem i recomanem el treball de P. Pérez Tremps: «La débil "parlamentarización" de la integración en España», a E. García de Enterría i R. Alonso García (dir.): *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Civitas, 2002, pàg. 401-415. Sobre els models de participació parlamentària més acabats, vegeu el nostre estudi: «Los parlamentos nacionales y la Unión Europea», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, anuari núm. 90, 1999, pàg. 235-264.

necessari sobre el Consell Europeu i les seves «decisiones», se li pretén dotar de poder d'influència *erga omnes*.

Les propostes del Govern espanyol no tenen en el seu frontispici el principi democràtic tal com va determinar la Declaració de Laeken i com assenyala la sensibilitat constitucional: el sistema polític de la Unió Europea, per la incidència que té sobre els sistemes constitucionals dels estats membres, no es pot dirigir per una institució que no és controlable com a tal. Paradoxalment, quan es posa en dubte que els caps d'estat i de govern siguin els senyors exclusius dels tractats, l'«Administració Aznar» promou que també ho siguin del sistema polític de la Unió; ho fa en nom de l'equilibri institucional i, eventualment, del principi democràtic.

Aquesta absència de sensibilitat constitucional té, com hem vist, una dimensió nacional clara. Si es pensa que els estats són els senyors dels tractats i que no hi ha diferència entre la Unió i una organització internacional com la resta, la conclusió lògica és que l'Estat mantingui el monopoli de les relacions amb la Unió. Però pensar això és simplement negar la realitat; per això les demandes de les comunitats autònomes sobre l'articulació de la seva participació a la Unió Europea —dins i fora de la reforma del dret originari— s'hauran d'afrontar tard o d'hora: en part reformant la Constitució i en part assumint que les relacions amb la Unió no són relacions exteriors com les altres perquè afecten el joc del títol VIII de la Constitució. Avui podem afirmar que s'ha perdut l'oportunitat d'or actual per abordar aquesta segona dimensió.

En conclusió, no m'agrada la posició del Govern espanyol, ni com a europeista ni com a constitucionalista. Pel que fa al fet europeu, mira massa al passat. Quant a l'aspecte democràtic i autonòmic, no mira prou la Constitució.