



EL PRESIDENTE

**INFORME ORAL
PRESENTADO AL CONSEJO EUROPEO DE SALÓNICA
POR**

**V. GISCARD d'ESTAING
PRESIDENTE DE LA CONVENCION EUROPEA**

Θεσσαλονίκη, 20 de junio de 2003

Kyrie Proethre,

Señoras y Señores Miembros del Consejo Europeo,

Con arreglo a las disposiciones de la declaración de Laeken, les he presentado un informe oral sobre la evolución de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa en cada sesión del Consejo Europeo, desde el Consejo Europeo de Sevilla de hace un año.

Hoy he venido a presentarles el resultado final de nuestros trabajos.

Tengo la satisfacción de poder transmitirles un documento sin opciones, un documento único que contiene el proyecto de un Tratado Constitucional para Europa, según la voluntad expresada por los Convencionales desde el comienzo de sus trabajos.

En nuestra última sesión plenaria, el 13 de junio, este documento fue adoptado por un amplio consenso.

Cinco Convencionales hubieran preferido un enfoque euroescéptico, pero la Convención no aceptó esa propuesta. Yo le he transmitido a usted, Señor Presidente, el informe que presentaron.

Por su contenido, el documento de la Convención supone un importante avance en la construcción europea, que permitirá que la Europa ampliada del siglo XXI funcione sobre bases sólidas.

Desde el comienzo de nuestros trabajos, el 27 de febrero de 2002, fuimos conscientes del hecho de que nuestras recomendaciones sólo tendrían valor y adquirirían autoridad en la medida en que lográramos alcanzar un amplio consenso sobre un proyecto que presentáramos en común.

La Convención ha logrado hacerlo, y así nuestras propuestas abren la vía a una Constitución para Europa.

*
* *

Para lograr este resultado la Convención ha trabajado mucho. La Convención en su conjunto, pero también cada uno de sus miembros individualmente. A ellos quisiera agradecerles calurosamente este compromiso sin el que no hubiésemos podido avanzar.

La Convención ha celebrado 48 días de sesiones plenarias. Ha habido once grupos de trabajo que han trabajado durante varios meses cada uno, y han presentado sus resultados al pleno. El Praesidium se ha esforzado en presentar bases sólidas y constructivas para los debates del pleno.

En su tarea el Praesidium ha contado con la ayuda del equipo de la Secretaría, excepcionalmente brillante y competente, y leal en sus convicciones europeas.

Permítanme dar las gracias especialmente ante ustedes a los dos Vicepresidentes, Giuliano Amato y Jean-Luc Dehaene. Su contribución personal a la calidad y al éxito de nuestros trabajos ha sido determinante.

Quisiera finalmente expresar mi agradecimiento al Presidente del Parlamento Europeo, Pat Cox, y a sus servicios, por la forma especialmente acogedora y atenta con la que han acogido los debates de nuestra Convención.

*
* *

El proyecto que tienen en sus manos sustituye, mediante un único nuevo Tratado Constitucional, los tratados acumulados durante cincuenta años. Me limitaré a recordar que al comienzo de nuestros trabajos las dificultades para llevar a cabo esta fusión de los tratados europeos parecían insuperables.

Este proyecto incluye cuatro partes, introducidas, como es lógico, por un preámbulo.

➤ la primera parte es la parte constitucional propiamente dicha. En sesenta artículos define la Unión, sus valores, sus objetivos y el reparto de competencias entre los Estados miembros y la Unión y establece las

instituciones, los instrumentos de acción, el marco financiero y las disposiciones sobre la pertenencia a la Unión.-

➤ La segunda parte contiene la Carta de los Derechos Fundamentales, elemento indispensable de todo texto de naturaleza constitucional, que obtiene así fuerza jurídica. Se puede afirmar que las ciudadanas y los ciudadanos de Europa gozarán de los derechos más amplios del mundo.

➤ La tercera parte recoge las disposiciones relativas a las políticas de la Unión. Esta parte necesita todavía algunos ajustes limitados. La Convención completará su trabajo de aquí al 10 de julio.

➤ la cuarta parte enuncia las cláusulas finales habituales.

*

*

*

Este proyecto responde a dos enérgicas peticiones efectuadas en los mandatos de Niza y de Laeken: la petición de clarificación y de simplificación del sistema europeo y la de creación de nuevos instrumentos para ir hacia "más Europa", según el lema del Consejo Europeo de Sevilla, para responder a las necesidades de la seguridad y la justicia y de una política exterior y de defensa común, expresadas hasta el momento por los tres pilares de Maastricht y de Amsterdam.

Para responder a la primera petición, nos proponemos mejorar notablemente el sistema europeo mediante:

- una definición clara y estable del reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros. Sabremos a partir de ahora quién hace qué en Europa. Las competencias se dividirán entre las competencias exclusivas de la Unión, las competencias compartidas entre la Unión y los Estados miembros y los ámbitos de la acción de apoyo, que permitirán acciones comunes o de coordinación, pero que no podrán suponer medidas de armonización de la legislación de los Estados miembros. Y estas competencias sólo podrán modificarse mediante la revisión de la propia Constitución, sin riesgo de desviaciones clandestinas;
- la creación de un mecanismo de control para la aplicación del principio de subsidiariedad con, por primera vez, una implicación directa de los parlamentos nacionales. Éstos podrán alertar públicamente a las instituciones europeas, y también a su propio gobierno, sobre cualquier propuesta que crean que no respete el principio de subsidiariedad. En la parte final del procedimiento, los parlamentos nacionales podrán interponer recursos ante el Tribunal de Justicia;

- una simplificación de los instrumentos de acción de la Unión que hará que el número de estos instrumentos pase de quince a seis, y la creación de una norma general de adopción "de las leyes europeas y de las leyes marco europeas" mediante votación conjunta del Parlamento Europeo y del Consejo de Ministros, según procedimientos comparables a los que se utilizan en los Estados miembros;
- la atribución a la Unión de una personalidad jurídica única;
- la desaparición de la estructura de tres pilares, fuente de confusión y de superposición de competencias. La estructura de las instituciones de la Unión será única, sea cual sea el ámbito de acción de que se trate. Únicamente los procedimientos, como es normal, estarán adaptados a la especificidad de los temas tratados;
- la simplificación de la terminología, por ejemplo cambiando las denominaciones de las directivas y reglamentos, para llamarlos en el futuro leyes europeas, y leyes marco europeas. El objetivo de estas medidas es garantizar una mayor legibilidad del proyecto

europeo, y proponemos nuevas disposiciones referentes a la transparencia, la democracia participativa y el diálogo con la sociedad civil.

➤ En cuanto a la segunda solicitud nos proponemos ir hacia más Europa en ámbitos importantes en los que hay una fuerte demanda de nuestros conciudadanos y una orientación de principio ya inscrita en los Tratados de Maastricht y de Amsterdam.

– las medidas que figuran en el proyecto de Constitución se refieren primeramente a la definición de los medios y de los métodos que permitirán la creación de un verdadero espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea. Es una reforma fundamental, esperada por los ciudadanos. La definición precisa de la "delincuencia grave y transfronteriza" suministra una base jurídica, que permite una acción comunitaria, completada por un dispositivo de cooperación, basado en el reconocimiento mutuo de las decisiones judiciales y el desarrollo de las acciones de Europol y de Eurojust. Así, vista por los ciudadanos, Europa dispondrá de dos de los elementos sobre los que se basa la vida común de los pueblos: la moneda y la justicia;

- para la política exterior, proponemos la creación del puesto de Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión Europea, nombrado por el Consejo Europeo y responsable ante este, y que sería a la vez Presidente del Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores y Vicepresidente de la Comisión, para garantizar la coordinación entre la acción diplomática y la política de ayuda al desarrollo;
- para la defensa europea, la Constitución prevé la creación de una Agencia Europea de Armamento, Investigación y Capacidades Militares, así como posibilidades específicas de cooperación entre los Estados miembros que deseen ir más allá en este ámbito;
- en cuanto al importante tema de la gobernanza económica, la Constitución prevé la mejora de los procedimientos de coordinación entre los Estados miembros, así como el reconocimiento del papel específico de la Comisión para alertar sobre las desviaciones de las políticas económicas y los déficits en relación con las normas fijadas en común, y atribuye un papel particular a los Estados miembros del Eurogrupo, reconociéndoles la posibilidad de decidir entre ellos medidas suplementarias para coordinar mejor sus políticas económicas y presupuestarias.

*

*

*

Al mismo tiempo, hemos llevado a cabo una larga reflexión para buscar un modo de organización más adecuado a las necesidades de una Unión ampliada de quince a veinticinco Estados miembros.

En el transcurso de los debates, poco a poco, se descartaron las soluciones extremas. La idea de la creación de un Estado federal unitario europeo, que, a la larga, borraría la identidad de los Estados miembros, y que tenía algunos defensores al comienzo de nuestros trabajos, fue poco a poco abandonada, al considerarse inadecuada para la estructura de la nueva Europa. Igualmente ocurrió con la disolución de Europa en una "Confederación de bienes gananciales", mediante la privación de los medios de acción que Europa necesita, que fue rechazada prácticamente por unanimidad.

A fin de cuentas, hemos reconocido la naturaleza dual del sistema europeo. Nuestra definición de la Unión Europea, en el Artículo 1 de la Constitución, es la expresión de esta naturaleza dual:

"La presente Constitución, que nace de la voluntad de los ciudadanos y de los Estados de Europa de construir un futuro común, crea la Unión Europea, a la que los Estados miembros confieren competencias para alcanzar sus objetivos comunes. La Unión coordinará las políticas de los Estados miembros encaminadas a lograr dichos objetivos y ejercerá, de modo comunitario, las competencias que éstos le transfieran."

La expresión específica de esta doble naturaleza es el triángulo institucional creado por los padres fundadores en los años cincuenta. A lo largo de todos nuestros trabajos hemos cuidado de preservar y de mantener el equilibrio fundamental entre sus tres componentes, descartando las propuestas dirigidas a desequilibrarlo, en uno u otro sentido. Nuestra propuesta consiste en renovar y reforzar cada uno de los lados del triángulo, sin romper su equilibrio.

Así, el sistema institucional de la Unión Europea tendrá un carácter original, alejado de simplificaciones reductoras, y que expresará su naturaleza dual: Unión de los pueblos y Unión de los Estados.

*
* *

Junto a la presentación de las soluciones que proponemos, añadiré algunos comentarios para explicar su racionalidad.

Para el Parlamento Europeo, que es el gran ganador de nuestra Constitución, el nuevo procedimiento legislativo, con colegislación del Parlamento Europeo, se convierte en la norma general. Actualmente, la codecisión del Parlamento Europeo se refiere a 37 ámbitos. Este número pasará a ser de alrededor de 80. En el futuro, todos los ámbitos que corresponden a las políticas más importantes de la Unión estarán regulados por nuestro procedimiento legislativo, que supone el voto por mayoría cualificada en el Consejo.

La lista de excepciones a esta norma se limita a una docena de ámbitos, de los cuales algunos tienen repercusiones sobre el orden constitucional de los Estados miembros (como la ciudadanía europea), y otros son muy delicados para varios Estados miembros que consideran que forman parte del "pacto nacional" sobre el reparto de cargas o sobre la organización de la solidaridad (tales como la fiscalidad o algunos aspectos de la política social o de medio ambiente). En el procedimiento presupuestario se han ampliado considerablemente también los derechos del Parlamento Europeo.

En lo relativo a la composición del Parlamento Europeo, ésta será conforme, para las próximas elecciones de 2004, al baremo establecido por el Tratado de Niza, ligeramente modificado, para hacer frente en caso de necesidad a las consecuencias de la entrada de Bulgaria y de Rumania en la Unión. En efecto, parece excluido que el Tratado constitucional pueda entrar en vigor antes de la fecha de las elecciones europeas.

Seguidamente, la Constitución establece que la composición del Parlamento deberá establecerse de manera decrecientemente proporcional, con un umbral mínimo de 4 miembros por Estado miembro. Esta cifra concuerda con la que ya ha sido adoptada dos veces por el Parlamento Europeo, y con la propuesta por la Comisión. Corresponde al Consejo Europeo, por unanimidad y a propuesta del Parlamento, establecer, antes de las elecciones de 2009, las normas de desarrollo de estas disposiciones, así como el número definitivo de sus miembros. Algunos convencionales

quisieran que se redujera este número para aproximarse a las normas existentes en la materia, y facilitar el ejercicio de la función legislativa. Esta cuestión se ha dejado a la apreciación futura del Consejo Europeo.

En lo relativo a los Parlamentos nacionales, quisiera destacar la importante contribución de sus representantes a la elaboración de la Constitución europea. Hay dos protocolos que establecen una intervención más activa de los mismos en la vida de la Unión, y estoy convencido de que con el tiempo esta cooperación entre parlamentarios nacionales y parlamentarios europeos deberá organizarse de forma regular si queremos que un día exista una «*European political constituency*», que sería el primer paso hacia un verdadero "demos" europeo.

En cuanto al Consejo Europeo, se definen su composición y su función, en la línea del Tratado de la Unión Europea. Y en lo que me atañe a mí, que he tenido el privilegio de participar en sus trabajos en cuatro ocasiones, sería irreal que negase su existencia y su cometido. Seamos claros; sin un funcionamiento satisfactorio del Consejo Europeo el dispositivo de la Europa ampliada dejará de avanzar.

Para garantizar la continuidad y la eficacia de los trabajos del Consejo, la Constitución propone que elija a su presidente para un mandato de dos años y medio, que podía renovarse una vez. Sus funciones no serán distintas de las actuales, a no ser que se ejercerán durante más tiempo, y estarán definidas por la Constitución. Presidirá y animará los trabajos del Consejo Europeo, como

lo han hecho excelentemente los Presidentes Aznar, Rasmussen y Simitris, y como se dispone a hacerlo el Presidente Berlusconi, pero se añadirá la preparación y la continuidad de las futuras reuniones, que asumirá en cooperación con la Comisión y el Consejo de Asuntos Generales. Trabajará además para garantizar la cohesión y el consenso en su Consejo, que tendrá veinticinco Estados miembros.

En lo que se refiere al Consejo de Ministros, la Constitución propone centrarlo de nuevo en dos grandes formaciones: el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores, y el Consejo Legislativo de Asuntos Generales.

Este último Consejo se convertiría de nuevo en el centro del dispositivo del Consejo de Ministros, y velaría por garantizar la coherencia y la síntesis de su funcionamiento, hoy dispersa entre demasiados Consejos especializados, cuyo número ustedes mismos han comenzado a reducir.

El Consejo de Asuntos Exteriores, que elaboraría las políticas exteriores de la Unión según las líneas estratégicas definidas por el Consejo Europeo, estaría presidido por el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión.

En cuanto a los Consejos de Ministros especializados, correspondería al Consejo Europeo decidir su existencia, con excepción del Consejo del Eurogrupo, del que trata un protocolo especial de la Constitución. La presidencia de estas formaciones especializadas se ejercerá por períodos de al menos un año, según un sistema de rotación equitativa, cuyas normas serán establecidas por el Consejo Europeo. Volveré a hablar dentro de poco sobre esta importante cuestión de la rotación equitativa.

La definición de la mayoría cualificada en las votaciones del Consejo Europeo o del Consejo de Ministros ha ocupado la atención de la Convención de forma importante. Ésta ha deseado que la Constitución elija una norma simple, democrática y fácilmente comprensible por la opinión pública: esa mayoría se definiría como mayoría de Estados miembros que represente las tres quintas partes de la población de la Unión.

Esta mayoría es diferente de la que resulta del baremo que figura en el Tratado de Niza. Pero la Convención ha estimado que un baremo, también sujeto a revisión en cada ampliación, no podía servir de base para una disposición constitucional permanente. Por ello se ha adoptado la doble mayoría, de Estados y ciudadanos.

Esta disposición se aplicaría el 1 de noviembre de 2009, es decir, tras las elecciones de la primavera de 2009 y el establecimiento de la nueva Comisión, para garantizar la simultaneidad de los tres acontecimientos.

Llego ahora a la Comisión europea.

La Convención ha querido volver a la concepción inicial de la Comisión europea: la de un colegio restringido de alto nivel, encargado de definir y de proponer el bien común europeo. Sus funciones se amplían en los ámbitos de la justicia y los asuntos de interior, y aumentan en el ámbito de la coordinación económica. Se afirma su monopolio de iniciativa legislativa y se reconoce su papel de iniciadora para los programas anuales y plurianuales.

Su Presidente tendrá más autoridad y legitimidad, puesto que será elegido por el Parlamento, y será el encargado de elegir a los Comisarios europeos, entre 75 candidatos -hombres y mujeres- propuestos por los Estados miembros.

En lo relativo al Colegio de Comisarios europeos, la Convención ha elegido la cifra máxima recomendada por los antiguos Presidentes de la Comisión, para respetar su carácter de órgano colegiado y permitir el ejercicio de las doce funciones definidas por la Comisión, es decir quince miembros en total, incluidos el Presidente de la Comisión y el Ministro de Asuntos Exteriores, Vicepresidente de la Comisión.

La Convención ha tenido que satisfacer dos peticiones: una la de la representación de todos los Estados miembros en la Comisión y la otra la del principio de rotación equitativa de los Comisarios europeos.

Sobre el primer punto, la Convención ha tenido en cuenta la preocupación legítima de los nuevos Estados miembros de no ver modificado, desde el comienzo, el dispositivo que figura en los Tratados de adhesión. Así, el nuevo dispositivo de la Comisión colegiada se aplicaría únicamente a partir de la renovación de 2009.

A continuación, la Comisión europea se completaría mediante el nombramiento de Comisarios sin derecho de voto, elegidos según los mismos criterios que los miembros del Colegio, y originarios de todos los Estados miembros que no figuren en el Colegio.

Es aquí donde se plantea el problema de la rotación de los Comisarios europeos, miembros del Colegio. La misión del Colegio desde el Tratado de Roma es defender el interés común europeo, y no los intereses de los Estados miembros. El verdadero criterio de selección debería ser la competencia, junto con el compromiso europeo, sin que intervenga ninguna consideración étnica. Pero la cultura que se ha desarrollado recientemente es favorable a un acceso equitativo de todos los Estados miembros a la Comisión. Para responder a esta petición hemos incluido en la Constitución el principio de una "rotación equitativa" de los Comisarios europeos, especialmente porque

esta disposición figura explícitamente en el Tratado de Niza, como norma para el futuro.

Esta opción a favor de la rotación equitativa plantea una dificultad, puesto que no tiene en cuenta la disparidades de recursos y de población de los Estados miembros, y podría llevar a una composición del Colegio de Comisarios europeos cuya legitimidad estuviera en tela de juicio, lo que debilitaría la autoridad moral de la Comisión.

Por este motivo, hemos previsto en la Constitución, como recoge el Tratado de Niza, que el Consejo Europeo pueda adoptar las decisiones necesarias para permitir que los colegios sucesivos reflejen de forma satisfactoria la variedad demográfica y geográfica del conjunto de los Estados miembros de la Unión.

Por lo tanto, ésta será una de las responsabilidades futuras del Consejo Europeo para el decenio de 2010. Su ejercicio se verá facilitado por el hecho de que todos los Estados miembros habrán podido experimentar hasta ese momento las dificultades de garantizar el funcionamiento eficaz de una Comisión de veinticinco miembros.

*

*

*

Señor Presidente,

Señoras, Señores,

El texto que voy a entregarles es el fruto de un trabajo colectivo de dieciséis meses.

Es un texto único, que constituye un conjunto coherente y sin opciones.

Son muchos los que han creído que este resultado era imposible de alcanzar. Si lo hemos logrado, es porque cada uno ha aceptado reconocer que su solución preferida no era necesariamente aceptable para los demás.

Nuestra propuesta es ambiciosa, en el sentido que va más allá de lo que a cada uno le parecía posible.

Este proyecto de Tratado Constitucional representa un edificio y un equilibrio.

Un edificio, porque constituye un conjunto coherente, cuyas partes se han levantado a partir de la presentación de nuestro proyecto de arquitectura, el 28 de octubre de 2002.

Un equilibrio, porque hemos buscado cuidadosamente el mejor punto de equilibrio entre el papel de la Unión y el de los Estados miembros, preservando la posibilidad de una evolución posterior concebida sobre la base de equilibrios sucesivos, sin rupturas ni aventuras.

Son ustedes quienes a partir de este momento van a asumir la responsabilidad del futuro de nuestro proyecto. Quisiera insistir sobre el hecho de que este proyecto está en sus manos, a su nivel, en manos de ustedes, que son los jefes de Estado y de gobierno de Europa, puesto que ya no se trata de un debate técnico, sino del futuro de una Constitución.

Quisiera igualmente pedirles que cuiden de que la ruptura del equilibrio, si se cuestionan sus disposiciones, no ponga en peligro la solidez del edificio.

Quisiera finalmente pedirles que, con la acción que van a llevar adelante, prolonguen el instante de intensa moción que vivimos, nosotros los Convencionales, el pasado viernes 13 de junio, cuando creímos percibir la posibilidad de que la Unión de Europa esté quizá - ¡quizá! - al alcance de la mano.

Creo que la mejor manera de finalizar es decirles aquello por lo que debía haber comenzado:

Χρώμεθα γάρ πολιτεία ... καί ὄνομα μέν διά τό μή ἐς ολίγους ἀλλ' ἐς πλείονας οἰκεῖν δημοκρατία κέκληται ...

(Nuestra Constitución se llama democracia porque el poder no está en manos de unos pocos, sino de la mayoría. Thucydide II, 37)

Ha llegado el momento, Señor Presidente, de entregarle, en nombre de los miembros de la Convención Europea, el resultado de nuestras reflexiones y de nuestros trabajos.

Deseamos que este texto constituya el fundamento del futuro Tratado constitutivo de una Constitución para Europa.

Muchas gracias.