

NOTA

Asunto: Informe resumido de la sesión plenaria
- Bruselas, 3 y 4 de octubre de 2002¹

I. APERTURA DE LA SESIÓN

El Presidente abrió la sesión haciendo hincapié en que la Convención entraba ya en una fase crucial, pues, según indicó, las conclusiones del debate en el Pleno sobre las recomendaciones de los Grupos constituirían los elementos de construcción que permitirían posteriormente llegar al producto final.

Añadió que se tomaría nota de las recomendaciones acordadas en el pleno. Las que suscitaran comentarios divergentes serían objeto de reflexión posterior en el Praesidium, que a su vez haría propuestas para conciliar los puntos de vista.

1. Personalidad jurídica de la Unión

- **debate sobre el informe del Grupo III, presidido por D. Giuliano Amato**
(doc. CONV 305/02)

El Grupo presidido por el vicepresidente Amato tenía por mandato estudiar:

- las consecuencias de un reconocimiento explícito de la personalidad jurídica de la Unión
- las consecuencias de la fusión de esa personalidad jurídica única con la de la Comunidad
- las incidencias sobre la simplificación de los tratados.

¹ La transcripción literal de la sesión plenaria se encuentra en el sitio Internet siguiente:
<http://european-convention.eu.int>

Los rasgos principales del informe final (CONV 305/02), que fue objeto de un amplio consenso en el Grupo (con la oposición de un solo miembro), fueron expuestos ante la Convención por su presidente, así como por el presidente del Grupo. Treinta y siete convencionales participaron en el debate que siguió a esta presentación (véase la lista en el Anexo).

El debate general arrojó como resultado un amplio consenso para consagrar de manera explícita la personalidad jurídica de la Unión en el nuevo tratado constitucional. Por otra parte, la personalidad jurídica será "única", en el sentido de que sustituirá a las personalidades jurídicas de las organizaciones actuales. No se tratará, pues, de una personalidad jurídica que se yuxtapondría a las personalidades jurídicas existentes. En ese contexto, algunos convencionales destacaron que con una personalidad jurídica única la acción de la Unión podría ser más visible y eficaz en el escenario internacional, lo que también contribuiría a una mejor identificación de los ciudadanos con la Unión.

Quedó de manifiesto asimismo una amplia tendencia a reconocer que la fusión de las personalidades jurídicas da paso a la fusión de los tratados en un texto único, lo que contribuiría a su futura simplificación. Ese texto único podría constar de dos partes: la primera correspondiente a la parte fundamental que incluyera disposiciones de tipo constitucional, mientras que la segunda contendría principalmente las políticas. Algunos convencionales subrayaron que la fusión de los tratados debería incluir también al tratado Euratom. Otros precisaron que un sistema que estableciera procedimientos de ratificación diferentes plantearía problemas, por lo que debería profundizarse aún más en el asunto.

En aras asimismo de la simplificación de los tratados y de la arquitectura constitucional de la Unión, la mayoría de los convencionales admite que, aunque la fusión de las personalidades jurídicas y la de los tratados no suponen por sí mismas la fusión de los "pilares", sería anacrónico mantener la presentación actual de la estructura en "pilares". Por el contrario, suprimirla permitiría reorganizar más sistemáticamente los tratados. Dicha fusión no supone por sí misma que los procedimientos de decisión sean uniformes. Las especificidades de los dos pilares llamados "intergubernamentales" actuales (PESC y cooperación en materia penal) podrían mantenerse si así lo deseara la Convención.

Se subrayó por otra parte durante el debate que el reconocimiento explícito de la personalidad jurídica de la Unión no supone de por sí modificación alguna del reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros. Algunos Convencionales recordaron al respecto que la práctica de los acuerdos mixtos debería continuar cada vez que un acuerdo dependiera a la vez de la competencia de la Unión y de la de los Estados miembros.

Algunos Convencionales indicaron su acuerdo también con la supresión de los procedimientos de ratificación nacional o de los referendos relativos a acuerdos de la Unión, ya acordados por el Consejo. Se manifestaron en ese sentido a favor de la modificación del artículo 24 del TUE, según se propone en el informe del Grupo. No obstante, un Convencional precisó, en este contexto, que podría hacerse referencia a la “abstención constructiva”, tal y como está previsto en el apartado 1 del artículo 23 del TUE.

Algunos Convencionales estudiaron otras recomendaciones de tipo técnico que hizo el Grupo, en particular sobre algunos aspectos relativos a la negociación y a la conclusión de los acuerdos internacionales, así como, de manera más general, a la representación de la Unión en el exterior.

En ese sentido, se subrayó que el hecho de que la Unión dispusiera de una personalidad jurídica única debería traducirse en una mayor eficacia en su acción exterior. Con todo, algunos Convencionales insistieron en que los elementos de la PESC deberían seguir siendo plenamente intergubernamentales.

Otros se pronunciaron a favor de la fusión en una sola persona de los cargos del Alto Representante y del Comisario competente para las relaciones exteriores. En ese contexto, también se abordó la cuestión de la reorganización del personal responsable y el riesgo de las duplicaciones.

Se planteó también la representación de la Unión en las organizaciones internacionales. Muchos Convencionales pusieron de relieve la necesidad de una representación única. Un miembro subrayó, con todo, que la Unión debería intentar llegar a posiciones comunes, sin por ello tener que hablar siempre “con una sola voz”.

También se aludió al papel del Parlamento Europeo, y los Convencionales que se pronunciaron sobre este punto consideraron esencial su consulta. Al respecto, algunos Convencionales propusieron que el Parlamento Europeo se pronunciara sobre estos acuerdos internacionales, según el procedimiento de dictamen conforme.

Algunos Convencionales admitieron el control judicial “ex ante” sobre la base del apartado 6 del artículo 300 del TCE, pero se sugirió que se profundizara aún más en el principio y las formas posibles de control jurisdiccional “a posteriori”.

En resumen y en general, contaron con buena acogida los procedimientos previstos en el informe del Grupo relativos a la negociación de los acuerdos internacionales, pero, según algunos, debería aún profundizarse en estos aspectos en el Grupo “Acción Exterior”.

Al término del debate, el Presidente formuló las conclusiones siguientes:

- existe un amplio consenso en la Convención a favor de aceptar que la Unión tenga una personalidad jurídica explícitamente consagrada en el nuevo Tratado constitucional;
- esa personalidad jurídica sería “única”, en el sentido de que sustituiría a las personalidades jurídicas de las organizaciones existentes;
- también se aceptó, con un amplio consenso, que la fusión de las personalidades jurídicas diera paso a la fusión de los tratados en un texto único, lo que contribuiría sin duda a su futura simplificación. Ese texto único podría constar de dos partes, la primera de las cuales correspondería a la parte fundamental, que constaría de disposiciones de tipo constitucional;
- dentro del mismo esfuerzo de simplificación, la gran mayoría de los Convencionales admitió que, aunque la fusión de las personalidades jurídicas y la de los tratados no implicaban por sí mismas la fusión de los actuales “pilares”, mantener la presentación actual de la estructura en “pilares” sería anacrónica. Así, sería posible reorganizar los tratados actuales en un tratado único, si bien podrían mantenerse procedimientos específicos (en particular, en lo que se refiere a la PESC) si así lo prefería la Convención.

- por último se trataron, y el Grupo “Acción Exterior” profundizará en ellas, otras recomendaciones de tipo más técnico, que figuran en el informe del Grupo.
2. – **Presentación por parte del Sr. Vitorino del avance de los trabajos del Grupo II sobre la Carta de los Derechos fundamentales**
- **Presentación por parte de la Sra. Stuart del avance de los trabajos del Grupo IV sobre el papel de los Parlamentos nacionales**

La Convención asistió a una presentación oral de los trabajos de ambos Grupos, que presentarán sus informes en la próxima sesión.

3. **Mociones presentadas al Praesidium por la Sra. Van Lancker, el Sr. Voggenhuber, la Sra. Kaufmann y otros miembros de la Convención**

El Presidente señaló a la atención de la Convención las mociones presentadas por tres de sus miembros y apoyadas por algunos de sus homólogos. En las mociones se hacía un llamamiento a favor de un debate en el pleno sobre el tema de una “Europa social” y la creación de un grupo sobre ese tema.

Los autores de las mociones, y algunos de los que las apoyaban, subrayaban en ellas la importancia de incluir objetivos sociales en el Tratado Constitucional. Aunque el tema ha sido ya tratado en parte tanto por el Grupo “Gobernanza Económica” como por el Grupo “Carta”, se planteó la necesidad de celebrar un debate a fondo tanto en el pleno como en un grupo específico.

Un miembro de la Convención alertó en contra de aceptar las mociones, argumentando que el mandato de la Convención cubría esencialmente temas constitucionales y estructurales; deberían evitarse los debates sobre el contenido de ámbitos políticos específicos. Otros recordaron que había peticiones pendientes de creación de otros grupos, sobre todo sobre temas regionales.

El Presidente subrayó que no deberían desatenderse las altas expectativas en el ámbito de la política social. Si bien sería deseable que se establecieran en el Tratado constitucional los objetivos de la Unión en este ámbito, no era tarea de la Convención debatir en detalle las opciones políticas. El Presidente dijo que el Praesidium había estudiado la moción y propuso que el debate de la sesión plenaria de noviembre sobre el informe del Grupo “Gobernanza Económica” se ampliara para incluir temas sociales, y que se tomara la decisión, a la luz del debate, de crear o no un grupo. Los autores de las mociones estuvieron de acuerdo con este enfoque y las retiraron.

4. Subsidiariedad

- **Debate sobre el informe del Grupo I, presidido por el Sr. Méndez de Vigo**
(doc. CONV 286/02)

Al introducir el debate, el Presidente de la Convención, D. Valéry Giscard d'Estaing, recordó que las Conclusiones de las Cumbres de Niza y Laeken encargaban expresamente a la Convención a imaginar mecanismos de control del principio de subsidiariedad. Dichos mecanismos o procedimientos no debían ni hacer más lentos los procedimientos de Decisión ni permitir bloquearlos. El equilibrio buscado resultaba "difícil" o "delicado".

El Presidente del Grupo, D. Íñigo Méndez de Vigo, presentó las conclusiones a las que llegó el Grupo y que figuran en el documento CONV 286/02. Subrayó que ese informe era objeto de consenso en el Grupo. Presentó el razonamiento de los miembros del Grupo que estudiaron algunas propuestas para luego descartarlas. Insistió en los principios o “fórmulas de oro” a los que llegó el Grupo y que guiaron su reflexión: no crear una nueva institución, no alargar el procedimiento legislativo ni bloquearlo. El Sr. Méndez de Vigo subrayó también el carácter innovador de las propuestas del Grupo, que permitían a los Parlamentos nacionales, por primera vez, intervenir directamente en el curso del procedimiento legislativo.

En función de estas consideraciones, el Grupo propone que:

- la Comisión refuerce las exposiciones de motivos de sus propuestas legislativas mediante la inclusión de una ficha detallada relativa a la subsidiariedad, que contenga sus consecuencias financieras y su repercusión, llegado el caso, en las legislaciones de los Estados miembros;
- en un plazo de seis semanas, cada Parlamento nacional (cada cámara, en el caso de un Parlamento bicameral) disponga de la posibilidad de poner en marcha un mecanismo de alerta precoz, es decir, de enviar a las instituciones europeas un dictamen motivado en el que se manifiesten temores sobre una violación del principio de subsidiariedad. En la hipótesis de que un tercio de los Parlamentos nacionales transmitiese dictámenes de este tipo, la Comisión estaría obligada a volver a examinar su propuesta. Al término de ese nuevo examen, podría decidir mantenerla, modificarla o retirarla;

- los parlamentos nacionales que hubieran utilizado el mecanismo de alerta precoz tuviesen la posibilidad de presentar, al término del procedimiento legislativo, un recurso ante el Tribunal de Justicia por violación del principio de subsidiariedad.

Cincuenta y dos Convencionales participaron en el debate que siguió a esta presentación (véase la lista en el Anexo). Sus intervenciones pueden agruparse en torno a los temas o puntos siguientes:

- a) reforzar la aplicación del principio de subsidiariedad durante la fase de preparación del acto legislativo:
 - Las propuestas del Grupo en este ámbito no suscitaron muchas intervenciones, salvo para aprobarlas, en particular en lo que se refiere al fortalecimiento de las obligaciones relativas a las exposiciones de motivos. La cuestión del foro ante el que debería debatirse el programa anual de la Comisión planteó también algunos interrogantes, por considerar varios Convencionales que, en la hipótesis de que se crease un Congreso de los pueblos, dicho debate también podría llevarse a cabo ante él.
- b) Establecimiento de "un mecanismo de alerta precoz" y fórmulas de funcionamiento:

Esta propuesta fue la que agrupó la mayor parte de las intervenciones de los miembros de la Convención. El debate giró sobre todo en torno a los puntos siguientes:

- Transmisión directa de las propuestas legislativas a los parlamentos nacionales y principio del dispositivo político: la mayoría de los Convencionales estuvieron de acuerdo con estas propuestas. Acogieron favorablemente el carácter innovador de esta propuesta que, por primera en la historia de la construcción europea, asociaría los parlamentos nacionales al proceso legislativo europeo. Compartieron también la opinión del Grupo y de su presidente, en el sentido de que los parlamentos nacionales no deberían convertirse en colegisladores y, en consecuencia, disponer del poder de bloquear o retrasar el procedimiento legislativo.

No obstante, algunos Convencionales dudaban de la utilidad del mecanismo propuesto y manifestaron el temor de que, en la práctica, pusiera en tela de juicio el derecho de

iniciativa de la Comisión o condujera a que algunos albergaran a veces cierta sospecha respecto a ella. Se presentaron otras propuestas alternativas, como la creación de un colegio arbitral independiente de todo poder y cuyos dictámenes no fueran vinculantes. Se sugirió asimismo que los parlamentos ejercieran colectivamente un control de la subsidiariedad, por ejemplo a través de un congreso o de la COSAC, que podría renovarse.

- **Proporcionalidad:** algunos Convencionales lamentaron que el principio de proporcionalidad no estuviera sometido también a un seguimiento y control del mismo tipo y de la misma intensidad que el de subsidiariedad.
- **Bicameralismo:** los Convencionales manifestaron puntos de vista divergentes sobre la situación de los Estados miembros que disponían de un parlamento compuesto por dos cámaras. Algunos consideraron que ambas cámaras debían disponer del derecho de poner en marcha el mecanismo de alerta precoz y, posteriormente, apelar al Tribunal de Justicia, habida cuenta de que en los Estados miembros que disponen de dos cámaras, la segunda cámara, por su composición, representa una expresión diferente en la representación nacional (regiones, colectividades locales) que también debería tenerse en cuenta. Otros miembros de la Convención abogaron a favor de que se entendiera la noción de parlamento como englobando a las dos cámaras en los países bicamerales. Otros propusieron que correspondiese a cada Estado miembro conceder a cada una de las cámaras o a ambas reunidas el derecho de poner en marcha el mecanismo de alerta precoz.
- **Umbral de un tercio:** algunos Convencionales pusieron en duda la pertinencia del umbral de un tercio de parlamentos nacionales que figuraba en la propuesta del Grupo y que conducía a un nuevo examen de la propuesta por parte de la Comisión.
- **Vínculos entre el mecanismo de alerta precoz y la apelación al Tribunal:** varios Convencionales se cuestionaron la pertinencia de este vínculo. Consideraron que se corre el riesgo de animar a los parlamentos nacionales a hacer un uso abusivo de ese mecanismo, con el único fin de reservarse posteriormente el derecho de apelar al Tribunal de Justicia. Otros argumentaron que un texto, respetuoso del principio de subsidiariedad en el momento de su presentación, podía no serlo al término del proceso legislativo. Los parlamentos no dispondrían entonces de los medios necesarios para apelar al Tribunal.

Otros Convencionales consideraron que convenía confiar en el sentido de la responsabilidad de los parlamentos nacionales y recordaron que la obligación de motivar los dictámenes emitidos por ellos era una garantía de su seriedad. Además, había que privilegiar el mecanismo político y evitar todo riesgo de saturación del Tribunal.

c) Control jurisdiccional del principio de subsidiariedad

Dado que la necesidad de que hubiera un control jurisdiccional del principio de subsidiariedad había recibido el apoyo de la mayoría de los participantes, los puntos de vista divergían más bien sobre la cuestión de quién debería tener acceso al Tribunal de Justicia en caso de violación del principio de subsidiariedad.

- Por lo que se refiere a los parlamentos nacionales, algunos Convencionales se manifestaron a favor de concederles dicho derecho de recurso, habida cuenta de que, en caso de violación del principio de subsidiariedad por las instituciones, sus competencias se cuestionan como elemento principal. Otros plantearon el riesgo de vulnerar el principio de la unanimidad del Estado en caso de admitirse dicho recurso.
- En cuanto a la concesión del derecho de recurso al Tribunal de Justicia y a otras entidades constitucionales de carácter legislativo (las regiones las más de las veces), gran parte de los miembros de la Convención se pronunciaron contra dicha posibilidad, por considerar que la Convención no tenía que inmiscuirse en el régimen constitucional propio de cada Estado, y que competía a éste establecer los mecanismos internos de participación de las entidades legislativas. Se constató también que la posibilidad de acceso al Tribunal de Justicia reservada al Comité de las Regiones y, en su caso, a las cámaras de los parlamentos nacionales con un elemento territorial, debería permitir hacer valer ante el Tribunal de Justicia las preocupaciones de estas entidades. Por el contrario, otros Convencionales se manifestaron a favor de dicha posibilidad.

Por último, algunos miembros de la Convención manifestaron el deseo de que el control jurisdiccional del principio de subsidiariedad lo ejerza un órgano de naturaleza político-jurisdiccional, enmarcado en un plazo corto entre la adopción del acto y su entrada en vigor, utilizando como modelo el control de constitucionalidad de las leyes en algunos Estados miembros.

Al término del debate, el Presidente se congratuló de su intensidad y de su calidad y formuló las conclusiones siguientes:

- existe un consenso para tener más en cuenta el principio de subsidiariedad;
- hay un acuerdo casi general sobre la necesidad de introducir mejoras, tanto en la aplicación del principio de subsidiariedad por las instituciones europeas (Comisión, Consejo, Parlamento) como en su control, así como sobre el hecho de que esas mejoras no deben prolongar, retrasar ni bloquear el procedimiento legislativo;
- se ha manifestado un acuerdo ampliamente favorable a las propuestas hechas por el Grupo para fortalecer la aplicación del principio de subsidiariedad por las instituciones que participan en el proceso legislativo, en particular las que se refieren a una mejor motivación de toda nueva propuesta legislativa de la Comisión, mediante la inclusión de una ficha detallada relativa a la subsidiariedad que contenga sus consecuencias financieras y, si procede, su repercusión en las legislaciones de los Estados miembros;
- por lo que se refiere al control de la aplicación del principio de subsidiariedad, existe un amplio acuerdo en la Convención en cuanto a considerar que dicho control debe tener ante todo un carácter político, sin excluir empero la posibilidad de un control jurisdiccional al final del procedimiento;
- numerosos Convencionales consideran que ese control debe involucrar en primer lugar a los parlamentos nacionales, al poseer competencias adyacentes. El Presidente hizo hincapié en el hecho de que el mecanismo propuesto constituía una innovación importante en la organización institucional, en la medida en que establece un vínculo entre los parlamentos nacionales y la Unión, pero que no debía considerarse un debilitamiento de las instituciones, pues no confiere a los parlamentos nacionales un papel de colegislador ni impone obligación alguna a la Comisión, excepto la de volver a estudiar, en algunas circunstancias, su propuesta;

- el Presidente también señaló que el mecanismo sería un complemento de la vía "principal" o "prioritaria", que es la del control que los parlamentos nacionales tienen que ejercer sobre sus gobiernos y que no ha sido siempre satisfactorio. En este contexto, se estudiarán en la sesión plenaria las propuestas del Grupo presidido por la Sra. Stuart;
- por lo que se refiere a los aspectos técnicos del mecanismo propuesto por el Grupo, el Presidente constató que hay mayor divergencia de opiniones y expuso los principales puntos pendientes sobre los que deberá proseguir la reflexión, a saber:
 - i) si el derecho de alerta precoz se ha de conferir al Parlamento como tal o a alguna de sus dos cámaras en el caso de los Estados bicamerales. Esta cuestión deberá estudiarse en relación con la del recurso ante el Tribunal de Justicia por violación del principio de subsidiariedad de las entidades que tengan capacidades legislativas (regiones);
 - ii) fijación del umbral del número de parlamentos nacionales requerido para poner en marcha la adopción del nuevo examen de su propuesta por parte de la Comisión;
 - iii) si es necesario establecer un vínculo entre la puesta en marcha del mecanismo de alerta precoz y el derecho de acudir al Tribunal. El Presidente indicó que hay ventajas e inconvenientes en cuanto al establecimiento de dicho vínculo, y que más adelante deberá profundizarse en esta cuestión.

5. Turno de preguntas

No hubo preguntas.

II. PRÓXIMA SESIÓN DE LA CONVENCION

El Presidente anunció que la próxima reunión de la Convención tendrá lugar el lunes 28 de octubre a partir de las 15:00 horas y el martes 29 de octubre a partir de las 9:30 horas. Estará dedicada a estudiar los informes de los Grupos "Carta" y "Parlamentos nacionales".

El Presidente anunció asimismo que en esa sesión se asistirá también a una presentación, a cargo de los Presidentes respectivos, de la marcha de los trabajos de los Grupos "Competencias complementarias" y "Gobernanza económica".

Lista de oradores por orden de intervención

Jueves 3 de octubre

1. Personalidad jurídica de la Unión - debate sobre el informe del Grupo III, presidido por D. Giuliano Amato

Presidente Valéry GISCARD d'ESTAING

D. Giuliano AMATO, Vicepresidente

D. Peter HAIN

D^a Marietta GIANNAKOU

D. Timothy KIRKHOPE

D. Gianfranco FINI

D. Gunter PLEUGER

D^a Marie NAGY

D. Mesut YILMAZ

D. Michel BARNIER

D. Carlos CARNERO

(Tarjetas azules: Kiljunen, Rack, Tiilikainen, Bonde)

D^a Lena HJELM-WALLÉN

D. Andrew DUFF

D. Ali TEKIN

D. Alojz PETERLE

D. Valdo SPINI

D. Jozsef SZAJER

D. Antonio TAJANI

D. Alfonso DASTIS

D. Johannes VOGGENHUBER

D. Ion JINGA

D. Caspar EINEM

D. Elmar BROK

D. Panayiotis DEMETRIOU

D^a Cristiana MUSCARDINI

Lord MACLENNAN

D. William ABITBOL

D. Vytenis ANDRIUKAITIS

D^a Liia HÄNNI

D. Michel ATTALIDES

(Tarjetas azules: Barnier, Abitbol, Bonde)

Viernes 4 de octubre

Subsidiariedad - debate sobre el informe del Grupo I (Sr. Méndez de Vigo)

Presidente Valéry GISCARD D'ESTAING

D. Iñigo MENDEZ de Vigo

D. Andrew DUFF

D. Louis MICHEL

D. Pierre MOSCOVICI

D. Jürgen MEYER

(Tarjeta azul: Jacobs)

D. Peter HAIN

D. Paraskevas AVGERINOS

D. Peter GLOTZ

D. Elio DI RUPO

(Tarjetas azules: Tomlinson, Duhamel)

D. Hubert HAENEL

(Tarjetas azules: Stuart, Einem)

D. Erwin TEUFEL

D^a Ayfer YILMAZ

D^a Lena HJELM-WALLÉN

D. Antonio VITORINO

D. Giorgos KATIFORIS

D. Jens-Peter BONDE

D. Alfonso DASTIS

D. Bobby McDONAGH

D. Kimmo KILJUNEN

D. Marco FOLLINI

Conde de STOCKTON

D. Pierre LEQUILLER

(Tarjetas azules: Andriukaitis, Borrell Fontelles, Berès, de Vries)

D. Luis MARINHO

D. Henning CHRISTOPHERSEN

D. Alain LAMASSOURE

D^a Anne VAN LANCKER

D^a Eleni MAVROU

D. Gianfranco FINI

D. Slavko GABER

D^a Teija TIILIKAINEN

D. Reinhard Eugen BÖSCH

D^a Inese BIRZNIECE

D. Istvan SZENT-IVANYI

D^a Hanja MAIJ-WEGGEN

D^a Danuta HÜBNER

D. Henrik DAM KRISTENSEN

D. Puiu HASOTTI

D. John BRUTON

D. Neil MacCORMICK
D. Hannes FARNLEITNER
D. Peter SERRACINO-INGLOTT
D. Josef CHABERT
