

# PREPARACIÓN Y ELABORACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA: LA CONVENCION SOBRE EL FUTURO DE EUROPA

ANTONIO CALONGE VELÁZQUEZ\*

SUMARIO: I. Antecedentes próximos y decisivos: el Tratado de Niza y la Declaración de Laeken. II. La Convención sobre el futuro de Europa: 1. Composición y estatuto personal de sus miembros. 2 Estructura orgánica. 2.1. El Pleno. 2.2. El *Praesidium*. 2.3. El Presidente y los Vicepresidentes. 2.4. Los Grupos de Trabajo *ad hoc*. 2.5. La Secretaría. 3. Funcionamiento. 4. Desarrollo.

## I. ANTECEDENTES PRÓXIMOS Y DECISIVOS: EL TRATADO DE NIZA Y LA DECLARACIÓN DE LAEKEN

La Cumbre europea más prolongada en el tiempo de cuantas hasta el momento han tenido lugar —el Consejo Europeo de Niza de 7, 8 y 9 de diciembre de 2000— concluyó, después de complicadas, intensas y hasta desabridas negociaciones<sup>1</sup>, con la aprobación de lo que meses más tarde sería el Tratado de 26 de febrero de 2001, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados Actos conexos, es decir, el conocido como Tratado de Niza, que entró en vigor, por fin, el 1 de febrero de 2003.

Este Tratado, como en otro lugar he escrito<sup>2</sup>, se ha limitado, simplemente, a «hacer hueco en las instituciones y órganos auxiliares a los Estados que iban a ingresar

---

\* Profesor Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Valladolid.

<sup>1</sup> De manera muy acertada, un buen conocedor de la Unión Europea calificó a esta Cumbre como «la batalla de Niza», expresando así el carácter de las discusiones entre los Estados miembros que tuvieron lugar en esta reunión. Vid. ELORZA, Javier, «La batalla de Niza», *El País*, 21 de diciembre de 2000.

<sup>2</sup> «El Tratado de Niza y la reforma de las instituciones», *La Ley*, nº 5.432, de 4 de diciembre de 2001, p. 4.

en la Unión Europea» y, por ello, no debe resultarnos extraños los reproches del Parlamento Europeo contenidos en su Resolución sobre el Tratado de Niza y el futuro de la Unión Europea adoptada en su sesión plenaria de 31 de mayo de 2001<sup>3</sup>, que, por primera vez en la historia de las modificaciones del Derecho originario, llegó hasta el extremo de recomendar a los Estados miembros que no ratificaran el Tratado, ni las críticas vertidas desde la doctrina<sup>4</sup>, ni las que hizo públicas alguna personalidad política de relevancia<sup>5</sup>.

Además, como es sabido, este Tratado estuvo a punto de no ver la luz por distintas razones, algunas de las cuales motivaron que hubiera de dictarse la Declaración nº 23, aneja al Acta Final del Tratado, sobre el futuro de la Unión, aplacando así los ánimos de los más reticentes a la aprobación de un texto como el que tenían sobre la mesa y remitir a una nueva negociación, además de señalar un nuevo horizonte: el 2004, para resolver los problemas que en ese momento se veían incapaces de solucionar.

En efecto, la citada declaración apelaba «a un debate más amplio y profundo sobre el futuro de la Unión Europea», que debía abordar, en particular, las siguientes cuestiones:

- La forma de establecer y supervisar una delimitación más precisa de las competencias entre la Unión y los Estados miembros, que respete el principio de subsidiariedad.
- El estatuto de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada en Niza, de conformidad con las conclusiones del Consejo Europeo de Colonia.
- La simplificación de los Tratados con el fin de clarificar y facilitar su comprensión, sin cambiar su significado.
- La función de los Parlamentos nacionales en la arquitectura europea.

---

<sup>3</sup> Informe sobre el Tratado de Niza, A5-0168/2001, de 4 de mayo de 2001, p.19.

<sup>4</sup> DE LA DEHESA, Guillermo, «Las instituciones de la Unión Europea después del Tratado de Niza y el papel de España en la ampliación», *El papel de España en una Unión Europea ampliada*, Círculo de Empresarios, Madrid, 2001, p. 127, ha considerado que el Tratado de Niza no ha cumplido los objetivos para los que ha sido elaborado, pues los dos principales cometidos que tenía la Cumbre Europea: por un lado, eliminar los obstáculos que el Tratado de Amsterdam imponía a la ampliación y, por otro, adoptar las reformas necesarias para asegurar que las instituciones de la Unión Europea continuaran operando con eficiencia y eficacia después de que el número de países miembros llegase a duplicarse, no se han visto logrados.

Ahora bien, no todos los autores participan de esta opinión, ya que para Gutiérrez Espada, Cesáreo, «Una reforma “difícil pero productiva”: la revisión institucional en el Tratado de Niza», *RDC*, nº 9, 2001, p. 73, «el objetivo principal y necesario se ha conseguido» y para Andrés SAENZ DE SANTAMARÍA, Paz, «La reforma institucional en el Tratado de Niza», *G.J.*, nº 211, 2001, pp. 25 y 26 «mal que bien se ha dado respuesta a todas las cuestiones planteadas, por lo que se puede asumir la afirmación de David O’SULLIVAN, Secretario de la Comisión: It was a difficult but productive summit which none-the-less shows that Europe is entering a new phase of development with all the associated growing-pains».

<sup>5</sup> Jacques DELORS, Presidente de la Comisión Europea durante dos mandatos a finales de la década de los ochenta y principios de los noventa, ha afirmado, en el diario *El País* de 16 de junio de 2001, que el Tratado de Niza «es un completo fracaso» que «no podrá aplicarse nunca».

Y encomendaba a las Presidencias sueca y belga, en colaboración con la Comisión y con la participación del Parlamento Europeo, a que en 2001 favorecieran este debate con todas las partes interesadas: los representantes de los Parlamentos nacionales y del conjunto de la opinión pública, tales como los círculos políticos, económicos y universitarios, los representantes de la sociedad civil, etc., asociándose a este proceso a los Estados candidatos.

Lo que en realidad pretendían los Gobiernos de los Estados miembros con esa Declaración fue diseñar un proceso de modificación de los Tratados controlado en las formas y limitado en el contenido. En cuanto a las formas, la citada declaración fijaba la convocatoria de una nueva Conferencia Intergubernamental de representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, esto es, atribuía a los Estados la labor exclusiva de decidir el futuro de Europa. Y, por lo que respecta al contenido, circunscribía éste a las materias relacionadas sin atreverse a entrar en la reforma en profundidad que Europa necesitaba; configuraba, pues, un orden del día limitado y, además, cerrado, ya que no contenía una cláusula como la que se introdujo en la convocatoria que dio lugar a la Conferencia Intergubernamental 2000 que permitió tratar temas distintos a los previstos por el Consejo Europeo para esta reunión<sup>6</sup>.

Con todo, como se ha preocupado de resaltar la doctrina, el Tratado de Niza, por una parte, puso final a un modelo iniciado en Maastricht que se agota tras sucesivas reformas<sup>7</sup> y, por otra, puso de manifiesto las carencias del método intergubernamental como fórmula eficaz para reformar los Tratados y preparar a la Unión Europea para la ampliación<sup>8</sup>. El sistema seguido en las últimas modificaciones del Derecho originario de anunciar las siguientes reformas se ha revelado desafortunado para el proceso de construcción europea porque en realidad lo que denota es la ausencia de un consenso verdadero y el consiguiente retraso en la resolución de los problemas, graves e importantes, que implica una Unión con casi el doble del número de miembros que en la actualidad<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> Sobre la conferencia intergubernamental 2000, véase mi trabajo «La Unión Europea y la reforma de sus instituciones», *50 años de la Unión Europea. Reflexiones desde la Universidad*, Septem ediciones, Oviedo, 2001, pp. 99-112.

<sup>7</sup> FONSECA MORILLO, Francisco J., «De Berlín a Niza: panorama y lecciones», *Suplemento Boletín Europeo Universidad de La Rioja*, marzo, 2001, p. 2. ALDECOA LUZURRAGA, FRANCISCO, «El Tratado de Niza, consolidación y reforma de la Unión Europea», *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 25, 2001, también se muestra en esta corriente de opinión, pues, a su juicio, la Unión ve su nacimiento con el Tratado de Maastricht de 1992, se desarrolla por el Tratado de Amsterdam de 1997 y se consolida por este Tratado, pp. 41-42.

<sup>8</sup> Vid., por todos, POWWEL, Charles y AREILZA DE CARVAJAL, José María de, *Informe del Real Instituto Elcano sobre el Tratado constitucional: Una aproximación española al debate sobre el futuro de la Unión Europea*, <http://www.realinstitutoelcano.org> (consultado el 11 de febrero de 2004).

<sup>9</sup> En este mismo sentido viene pronunciándose desde hace tiempo MANGAS MARTÍN, Araceli, «La dinámica de las revisiones de los Tratados y los déficits estructurales de la Unión Europea: Reflexiones generales críticas», *Libro Homenaje al Profesor Díez de Velasco*, Tecnos, Madrid, 1993, pp. 1.055-1.066. Más recientemente «La Unión Europea y su debate competencial», *Noticias de la Unión Europea*, nº 218, 2003, p.79.

El debate sobre el futuro de Europa que se acordó –como acabamos de manifestar– en la Declaración nº 23, aneja al Acta Final del Tratado de Niza, se inició, bajo la Presidencia sueca, el 7 de marzo de 2001, esto es, a los pocos días de aprobarse de manera definitiva el último *corpus* integrante del Derecho originario. En las conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Gotemburgo de 15 y 16 de junio de 2001 se dieron cuenta, en un informe anejo<sup>10</sup>, de las iniciativas emprendidas y se señaló, textualmente, que dicho debate «debería proseguir activamente durante los próximos años», al tiempo que se indicó que hasta el Consejo Europeo de Laeken continuarían las reflexiones sobre el modo de estructurar la fase preparatoria de la Conferencia Intergubernamental 2004 (en adelante, CIG 2004) y de ampliar la participación en dichos trabajos, mediante la creación de un foro abierto.

Todavía, a mediados de 2001 y si nos atenemos a las conclusiones que acabamos de mencionar, se está muy lejos de la idea de dinamizar el debate a través de la creación de una Convención en la que estarían representados todos los actores del proceso de construcción europea. Prueba inequívoca de la afirmación que realizamos es que son los propios Jefes de Estado y de Gobierno de los Quince los que opinan que son varios los años de debate sobre el futuro de Europa necesarios y que la CIG 2004 no constituiría el punto final de este debate. Ni la Declaración sobre el futuro de Europa ni las Conclusiones del Consejo Europeo de Gotemburgo aportaban indicaciones precisas sobre la naturaleza, el mandato y los métodos de trabajo del órgano que sería foro del debate sobre el futuro de Europa.

No transcurriría, sin embargo, ni medio año cuando la Presidencia belga impulsó, de manera decisiva, el debate sobre el futuro de Europa para concluir su semestre de presidencia de la Unión con la aprobación, en el Consejo Europeo de 14 y 15 de diciembre, de la llamada Declaración de Laeken, que –reconociendo que «la Unión se encontraba en una encrucijada, en un punto de inflexión de su existencia»–, a través de sesenta y cinco interrogantes sobre las cuestiones más diversas de la organización, funcionamiento, misiones y competencias de la Unión, fue el auténtico desencadenante de lo que ya algunos han denominado el «proceso constituyente europeo»<sup>11</sup>, aunque no fuera ésta, ni de lejos, la intención de los Jefes de Estado y de Gobierno cuando aprobaron la Declaración a que nos referimos.

La Declaración de Laeken de 15 de diciembre de 2001 recuerda la existencia de una primera fase, ya desarrollada a lo largo de ese año, con el lanzamiento de un amplio debate sobre el futuro de la Unión; establece una segunda fase, de trabajo más estructura, con la creación de una Convención sobre el futuro de Europa; y, final-

---

<sup>10</sup> Vid. Informe de la Presidencia relativo al debate sobre el futuro de la Unión Europea (952/01 COR1). Este Informe proviene de lo dispuesto en el apartado 4 de la Declaración sobre el futuro de Europa, que era del siguiente tenor: «tras un informe que se presentará en Gotemburgo en junio de 2001, el Consejo Europeo acordará, en su reunión de Laeken/Bruselas de diciembre de 2001, una declaración que incluya iniciativas para la continuación de este proceso».

<sup>11</sup> BORRELL, Josep, CARNICERO, Carlos y LÓPEZ GARRIDO, Diego, *Construyendo la Constitución Europea*, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Madrid, 2003, p. 27

mente, identifica a la Conferencia Intergubernamental prevista en la Declaración nº 23 del Tratado de Niza como la tercera etapa de tan trascendental proceso.

Ahora bien, si trascendente y valiente fue este planteamiento para reflexionar sobre el futuro que se nos avecinaba, más lo fue —a mi juicio— la decisión innovadora, si bien ya existía el precedente de la Convención que elaboró la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión proclamada en Niza, de convocar una Convención que reuniera a los principales participantes en el debate sobre el futuro de la Unión «para garantizar una preparación lo más amplia y transparente posible de la próxima Conferencia Intergubernamental»<sup>12</sup> y con la finalidad de examinar las cuestiones esenciales que plantea el futuro desarrollo de la Unión e investigar las distintas respuestas posibles. Y ello, sobre todo, porque esta reforma ya no habría de ser obra exclusiva de los Estados miembros en una Conferencia Intergubernamental, como señalara LOUIS.

En efecto, en las propias conclusiones de la Presidencia se declara que «el Consejo Europeo ha decidido convocar una Convención, que tendrá por Presidente al Sr. V. GISCARD D'ESTAIGN, y por Vicepresidentes al Sr. G. AMATO y al Sr. J.L. DEHANE», y se significaba, además, que en dicha Convención participarían todos los Estados candidatos<sup>13</sup>. Más explícitamente la Declaración de Laeken señalaba la composición de la Convención, su organización, la duración y el método de sus trabajos, la secretaría (cuestiones a las que nos referiremos en el epígrafe siguiente) e, incluso, cómo podría ser el documento final resultado de sus trabajos, pues indicó que «podrá comprender bien diferentes opciones, precisando el apoyo que hubieren recibido, bien recomendaciones en caso de consenso». Este documento final, junto con el resultado de los debates nacionales, serviría —a juicio de los Quince— de punto de partida para los debates de la Conferencia Intergubernamental, que adoptará las decisiones definitivas.

En fin, todavía se estaba muy lejos de todo lo que vendría a suceder después, pero sin estos hechos nada de lo que ahora vamos a estudiar podría haber ocurrido. Es decir, sin el Tratado de Niza como final de una etapa iniciada con la aprobación del Tratado de la Unión Europea en 1992 y la Declaración de Laeken con su decisión absolutamente novedosa de convocar a todos los participantes en el proceso de construcción europea para que reflexionaran sobre el futuro de la Unión, habríamos llegado a disponer de un Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa.

---

<sup>12</sup> Véanse las conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Laeken en el sitio internet <http://ue.eu.int/es/Info/eurocouncil/index.htm> (consultado el día 17 de febrero de 2004). El Benelux había presentado al Consejo Europeo de Gotemburgo un memorando en el que proponía que el foro estuviera presidido por una personalidad política relevante, que dispondría de poderes relativamente amplios e informaría regularmente al Consejo y al Consejo Europeo, y constituido según el modelo de la Convención que elaboró la Carta de los Derechos Fundamentales.

<sup>13</sup> *Vid.* nota anterior.

## II. LA CONVENCION SOBRE EL FUTURO DE EUROPA

### 1. Composición y estatuto personal de sus miembros

La composición de la Convención fue abordada por los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros en la Cumbre de Laeken. En concreto, acordó que esta reunión, que habría de reflexionar sobre qué queremos hacer juntos en Europa, estaría integrada por 102 miembros más 13 observadores.

Además de los designados Presidente y Vicepresidentes<sup>14</sup>, la Convención se componía de quince representantes de los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, esto es, uno por cada Estado; treinta miembros de los Parlamentos nacionales o, lo que es lo mismo, dos representantes de cada una de las instituciones parlamentarias estatales; dieciséis miembros del Parlamento Europeo<sup>15</sup> y dos representantes de la Comisión<sup>16</sup>.

Atendiendo, por otra parte, a la decisión adoptada en el Consejo Europeo de Laeken de que los países candidatos participarían en la Convención, también han formado parte de ésta un representante de cada Gobierno y dos miembros de los Parlamentos nacionales de los Estados con los que se estaba finalizando la negociación de la adhesión a la Unión Europea. Los miembros de los países candidatos –afirma la declaración sobre «El futuro de la Unión Europea»– participarán en las deliberaciones, si bien no podrán impedir el consenso que pueda alcanzarse entre los Estados miembros o, dicho en otros términos, participarán en las mismas condiciones y con el mismo estatuto que los representantes de los Estados miembros, pero no tendrán derecho de voto.

Los miembros de la Convención pudieron contar con suplentes, que nombrados de la misma forma que los titulares, sólo podrían sustituir a éstos en caso de ausencia. El artículo 5 del reglamento interno (llamado eufemísticamente, pero con toda

---

<sup>14</sup> De «dedazo» del Consejo Europeo –con toda razón, en mi opinión– han calificado BORRELL, J., CARNICERO, C. y LÓPEZ GARRIDO, D., la designación del Consejo Europeo del Presidente y Vicepresidentes de la Convención. *Vid. Construyendo...*, cit., p. 27.

<sup>15</sup> Los autores citados en la nota anterior nos han hecho caer en la cuenta de que la representación del Parlamento Europeo se redujo del 26% que correspondió a esta Institución en la Convención que elaboró la Carta de Derechos al 14% que se le asignó a ésta que habría de debatir sobre el futuro de la Unión. *Ibidem*.

<sup>16</sup> BORRELL, J., CARNICERO, C. y LÓPEZ GARRIDO, D., *op. cit.*, pp. 33 y 34, se han preguntado cómo llamar en castellano a los miembros de la Convención ¿Convencionados, convencionales o convencionistas? Nos hemos inclinado –escriben– por convencionados que guarda una relación más directa con el término diputados y que ha sido la acepción más utilizada. Nosotros preferimos, sin embargo, el término que ofrecido por la Real Academia Española de la Lengua para designar al «individuo de una convención» que es el de convencional. Véase *Diccionario de Lengua Española*, Vigésima edición, tomo I, p. 374.

intencionalidad, «Nota sobre los métodos de trabajo de la Convención»<sup>17</sup>) regula esta cuestión para indicar, en primer lugar, que los miembros titulares que no puedan asistir a una sesión, o a parte de una sesión, podrán estar representados por sus suplentes; en segundo término, que los suplentes podrán tomar la palabra en una sesión de la Convención cuando el miembro titular al que sustituye esté ausente un día completo y lo haya notificado previamente a la Secretaría; y, por último, para otorgar a los suplentes el derecho de asistir a cualquiera de las sesiones de la Convención, aunque el titular se halle también presente, pero sólo derecho a asistir, no a intervenir, a participar en los debates de la Convención.

Hasta aquí los miembros de la Convención, si bien no se agota con éstos su composición, pues el Consejo Europeo de Laeken, en la Declaración repetidamente mencionada, también acordó que serían invitadas a la Convención trece personas que distribuyó de la siguiente manera: tres representantes del Comité Económico y Social, tres representantes de los interlocutores sociales, seis representantes de las regiones de Europa designados por el Comité de las Regiones y el Defensor del Pueblo Europeo. Estos invitados tendrían el estatuto de observadores, desprovistos, en consecuencia, del derecho de voto y sin otros derechos que pertenecían a los miembros de la Convención.

En fin, en mi opinión, con esta composición se satisfizo plenamente la decisión de incluir en esta Convención a todos los protagonistas llamados a desempeñar un papel relevante en el proceso de construcción europea, si bien no se me alcanza a comprender por qué los miembros de la sociedad civil o de los entes subestatales, por ejemplo, sólo tuvieran atribuido el papel de observadores. Además —como ha destacado MATEO GONZÁLEZ— esta composición pone de relieve, también, dos rasgos definidores de esta Convención: su diversidad y heterogeneidad<sup>18</sup>.

El estatuto de los integrantes de la Convención, esto es, los derechos y deberes de sus componentes es diferente, lógicamente, según sean miembros o se trate de invitados u observadores. Además, dentro de los que hemos denominado miembros de la Convención debemos distinguir entre los procedentes de los Estados miembros y

---

<sup>17</sup> La «Nota sobre los métodos de trabajo de la Convención», prevista en la Declaración de Laeken, fue adoptada por la Convención en su sesión de 21 y 22 de marzo de 2002, después de un proyecto de Reglamento Interno que el *Presidium* transmitió a la Convención el 27 de febrero de 2002, esto es, antes de inaugurarse la Convención, ya que la varias veces citada Declaración de Laeken disponía que «en su sesión inaugural definirá un método de trabajo, y una nota posterior, relativa a los métodos de trabajo de la Convención —revisión del documento anterior, para responder a las sugerencias de los miembros de la Convención—».

Los textos enunciados pueden verse en el sitio internet: <http://european-convention.eu.int>: documento CONV 9/1/02/ de 14 de marzo y la nota relativa a la sesión plenaria citada CONV 14, de 25 de marzo de 2002, documento CONV 3/02, de 27 de febrero de 2002 y documento CONV 9/02, de 14 de marzo.

<sup>18</sup> MATEO GONZÁLEZ, Gemma, «Hacia una Constitución Europea: la Convención Europea y su impacto en la Conferencia Intergubernamental de 2003-2004», *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 30, 2004, p. 118.

aquellos que pertenecían a los países candidatos, ya que mientras los primeros gozarían de plenitud de derechos, los segundos, según se determinó en la Cumbre de Laeken, carecieron de derecho de voto, del derecho a participar de manera decisiva en la correspondiente decisión.

Además de los derechos de ser convocados, participar en las deliberaciones y votar, los representantes de los Estados miembros titulares de la Convención, tenían, de conformidad con lo dispuesto en la Nota sobre los métodos de trabajo de la Convención (en adelante, la Nota), el derecho a recibir cualquier documentación que tenga que ver con la reunión de la Convención (artículo 3), presentar contribuciones escritas al Praesidium (artículo 4), proponer que la Convención consulte a funcionarios de las Instituciones u otros expertos (artículo 8), recibir después de cada sesión una nota resumida de la misma y una transcripción literal de las intervenciones hechas durante la sesión en su idioma original (artículo 12), así como traducidos en las once lenguas de la Unión Europea: los documentos que emanen del Presidente o del Praesidium, las propuestas de modificación de los textos definitivos de los miembros titulares y suplentes y las notas resumidas de las reuniones de la Convención, y en la lengua que se presenten: los documentos procedentes de los miembros de la Convención, de las Instituciones y órganos de la Unión y los observadores (artículo 13) y, finalmente, formar parte de los grupos de trabajo que decida crear el *Praesidium* o, si no forma parte, en todo caso asistir a todas sus reuniones (artículo 15).

Los observadores, por su parte, sólo tenían derecho a ser convocados a las reuniones de la Convención y a recibir cualquier documento en relación con ésta (artículo 3) y a presentar los documentos que consideren pertinentes (artículo 13.2).

## 2. Estructura orgánica

La Declaración de Laeken, además de establecer –como acabamos de ver– la composición de la Convención, dotó a ésta de una mínima –y bastante informal, a mi juicio– estructura orgánica para ayudarla en el desempeño de la función que le era atribuida. Si atendemos a las decisiones que integran la Declaración citada, además, del Pleno, nos encontramos con el Presidente, dos Vicepresidentes, un *Praesidium* encargado de impulsar y aportar elementos básicos de trabajo a la Convención, grupos de trabajo o *ad hoc* o, como los denominó la Nota, simplemente Grupos de Trabajo y una Secretaría a la que se encomendó la misión de asistir a la Convención.

Veamos, pues, todos estos órganos.

### 2.1. El Pleno

El Pleno es una denominación que no aparece en la Declaración que convoca la Convención ni tampoco en la Nota aprobada por la propia Convención. Entendemos,

no obstante, que las sesiones o reuniones de la totalidad de los integrantes –miembros y observadores– de la Convención constituyen su Pleno o Plenario, que es, a todas luces, la máxima expresión de la Convención; en realidad, el órgano o reunión que fue convocado por los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros para reflexionar sobre el futuro de la Unión Europea y ofrecer respuestas a los múltiples interrogantes planteados.

El Pleno o Plenario es, pues, la reunión de todos los protagonistas del proceso de construcción europea: representantes de los Gobiernos y de los Parlamentos nacionales de los Estados miembros y de los países candidatos, del Parlamento Europeo, de la Comisión, de los empresarios, trabajadores, agricultores, artesanos, consumidores, interlocutores sociales y de los representantes de las ciudades y regiones que integran esta organización supranacional que es la Unión Europea.

La convocatoria del Pleno compete, como indica el artículo 1 de la Nota a su Presidente, con la aprobación del Praesidium o a petición por escrito de un número significativo de miembros de la Convención.

Me parece de interés resaltar este último dato, poco común en el resto de Instituciones u órganos que podamos conocer, así como algunos otros que veremos con posterioridad. Ahora me refiero a que no se determina en el precepto citado el número de miembros de la Convención que serían necesarios para que el Presidente se viera obligado a convocar una sesión plenaria. Simplemente se puede leer que debe tratarse de un «número significativo». Pues bien, ello se compadece acertadamente, primero, con la propia naturaleza o carácter de la Convención, que no deja de ser –otra cosa es lo que realmente ha sido– un grupo de reflexión que tiene por misión ofrecer recomendaciones o propuestas de reforma a los que tienen la capacidad para acordarlas, esto es, la Conferencia Intergubernamental convocada al efecto; y, segundo, con la propia naturaleza, asimismo de la disposición que contiene esta regulación, ya que se trata solamente de una «Nota», que tiene su título habilitante –como hemos señalado con anterioridad– en la Declaración de Laeken cuando establece que la Convención, en su sesión inaugural, «definirá un método de trabajo». No estamos, pues, en presencia de una norma que deba concretar procedimientos, plazos, requisitos, quórum, etc., sino de una simple «Nota sobre los métodos de trabajo de la Convención», como muy bien la ha definido ésta<sup>19</sup>.

Asimismo, es preciso destacar que tampoco expresa la Nota el número mínimo de miembros para que pueda entenderse válidamente constituido el Pleno y, en consecuencia, adoptar los acuerdos que estime pertinentes o, si empleamos la terminología de la Nota, las recomendaciones que considere convenientes. También, si tenemos en cuenta la institución o el órgano que queramos, desde un Parlamento a una pequeña comisión encargada de conceder ayudas, se precisa de un número de miem-

---

<sup>19</sup> El Praesidium denominó a esta disposición Reglamento interno (véase CONV 3/02), pero tras las sugerencias de los convencionales pasó a denominarse Nota sobre los métodos de trabajo de la Convención (véase CONV 9/02).

bros para que pueda entenderse constituida conforme a derecho y adoptar acuerdos válidamente. Nada de esto se exige en la Convención.

Ahora bien, nos parece lógica y afortunada esta disposición por la sencilla razón de que no nos encontramos en presencia de un organismo que tenga capacidad de decidir y ni siquiera de informar en un procedimiento como sería el de la reforma de los Tratados<sup>20</sup>, aunque otra cosa es lo que haya resultado. La Convención ha constituido, sin duda, una innovación –una nueva originalidad– en este proceso *sui generis* de construcción europea, aunque cuente con el antecedente, como ya hemos subrayado, de la que elaboró la Carta Europea de Derechos Fundamentales proclamada en Niza y, por ello, entendemos que los requisitos que podían exigirse tenían que ser muy flexibles y poco formales, porque lo que se perseguía –al menos, sobre el papel– no era adoptar decisiones, sino pensar juntos qué Unión Europea queremos o estamos dispuestos a construir en común.

El calendario y el orden del día de las sesiones del plenario serían fijados por el Praesidium, si bien debían contar con la aprobación de la Convención, tal y como explicita el artículo 2 de la Nota. Es ésta otra «relativa» originalidad, en mi opinión, de la Convención. Frente al tradicional poder en manos del Presidente de señalar el orden del día de las sesiones, aquí la capacidad no estaba en sus manos, sino en las del Praesidium y tan sólo de manera provisional, pues realmente quien lo ostentó fue el propio Pleno o, como dice el precepto de la Nota que regula esta cuestión, «al comienzo de cada sesión, la Convención podrá resolver, por consenso, acerca de toda propuesta de su Praesidium de añadir otros puntos del orden del día»<sup>21</sup>.

Cualquier miembro de la Convención podía pedir por escrito al *Praesidium* que añadiera puntos al orden del día provisional de una sesión del Pleno. Además, si un número significativo –otra vez se utiliza esta expresión– de miembros solicitaba por escrito, en semanas antes de la sesión, la inclusión de un punto en el orden del día provisional, el *Praesidium* tenía la obligación de introducirlo.

Los acuerdos, que adoptarían la forma de recomendación –a tenor de lo dispuesto en el artículo 6.4 de la Nota–, se aprobarían por consenso, si bien los representantes de los Estados candidatos no podrían impedir el consenso. Cuando tras las deliberaciones de la Convención se presentaran varias opciones diferentes, se podría indicar el apoyo obtenido por cada opción.

---

<sup>20</sup> Téngase presente que el artículo 48 del Tratado de la Unión Europea es el precepto que establece el procedimiento de reforma de los Tratados comunitarios, que contempla dos fases: una, comunitaria y, la otra, intergubernamental. En la primera intervienen las instituciones comunitarias: el Consejo, previa consulta al Parlamento Europeo y, en su caso, a la Comisión, si la iniciativa de reforma no ha partido de ésta, debe emitir un dictamen favorable a la reunión de una conferencia de representantes de los Gobiernos de los Estados miembros. En la segunda fase, es esta conferencia intergubernamental –convocada por el Presidente del Consejo– la que debe aprobar de común acuerdo las modificaciones que deben introducirse en dichos Tratados.

<sup>21</sup> Esta relativa originalidad ya contaba con antecedentes, pues, por ejemplo, el Comité de las Regiones trata en pleno los asuntos establecidos en el orden del día que él mismo aprueba, a propuesta de su Mesa, a tenor de lo que dispone su Reglamento interno.

## 2.2. *El Praesidium*

En la Declaración de Laeken se acordó, también, dotar a la Convención de un *Praesidium*<sup>22</sup>, que desempeñará un papel impulsor y aportará una primera base de trabajo para la Convención, según manifestaba la citada Declaración.

Al propio tiempo, determinaron los Jefes de Estado y de Gobierno la composición de este órgano. En concreto, señalaron que estaría integrado por el Presidente, los dos Vicepresidentes y nueve miembros de la Convención: los representantes de todos los Gobiernos que durante la Convención –que tenía prevista una duración de un año– ostentaran la presidencia del Consejo Europeo –España, Dinamarca y Grecia–, dos representantes de los Parlamentos nacionales, dos representantes del Parlamento Europeo y los dos miembros que representarían a la Comisión. Además, asistiría también, aunque en calidad de invitado, un representante de los Parlamentos nacionales de los países candidatos<sup>23</sup>.

El *Praesidium* era el órgano directivo encargado de preparar las decisiones que hubieran de someterse al Pleno y, asimismo, el encargado de garantizar la continuidad de la actividad de la Convención. Le correspondió, de conformidad con lo dispuesto en el articulado de la Nota, las funciones siguientes:

- a) Aprobar la convocatoria de las sesiones plenarias.
- b) Fijar el calendario y el orden del día provisionales de las sesiones de la Convención.
- c) Invitar a tomar la palabra ante la Convención a los Presidentes del Tribunal de Justicia, del Tribunal de Cuentas y del Banco Central Europeo; y, en general, a las personas que estime convenientes, a instancia de cualquier miembro (titular o suplente) de la Convención.
- d) Adoptar decisiones respecto a las cuestiones de procedimiento en relación con el desarrollo de las sesiones que puede presentar cualquier miembro de la Convención.
- e) Decidir sus métodos de trabajo, y
- f) Crear grupos de trabajo *ad hoc*.

Bajo la presidencia del Presidente de la Convención o, en su ausencia, por uno de los Vicepresidentes, el *Praesidium* debía reunirse periódicamente; por lo general dos veces al mes: una inmediatamente antes de las sesiones plenarias y la otra entre

---

<sup>22</sup> BORRELL, J., CARNICERO C. y LÓPEZ GARRIDO, D., *op. cit.*, p.32, han observado, con acierto, lo «tan ajeno que es al español como a casi todas las lenguas oficiales de la Unión» el término utilizado por los Jefes de Estado y de Gobierno para designar a este órgano de la Convención.

<sup>23</sup> Los miembros de este órgano fueron: Valéry GISCARD D'ESTAING (Presidente); Giuliano AMATO y Jean-Luc DEHANE (Vicepresidentes); Alfonso DASTIS, Hennig CRISTOPHERSEN y Georges PAPANDREU (representantes de los Gobiernos que ejercerán la presidencia del Consejo durante la Convención); John BRUTON y Gisela STUART (representantes de los Parlamentos nacionales); Klaus HÄNSCH e Íñigo MÉNDEZ VIGO (representantes del Parlamento Europeo) Michel BARNIER y Antonio VITORINO (representantes de la Comisión Europea) y Alojz PETERLE (invitado).

sesión y sesión. Este órgano celebró un total de cuarenta y nueve reuniones, es decir, prácticamente el doble del número de sesiones plenarias habida cuenta la previsión que acabamos de indicar.

### 2.3. *El Presidente y los Vicepresidentes*

El Consejo Europeo de Laeken, que convocó —como hemos repetido— la Convención sobre el futuro de Europa, decidió, asimismo, nombrar un Presidente y dos Vicepresidentes.

Al Presidente le correspondía presidir las sesiones de la Convención y del *Praesidium*, así como dirigir los debates de forma adecuada, incluso procurando en la medida de lo posible que la diversidad de las opiniones de los convencionales se reflejara en los debates. También formaba parte de su haz de atribuciones la convocatoria de la Convención, aunque con la aprobación del *Praesidium*, así como proponer la creación de grupos de trabajo *ad hoc* de la Convención.

Los Vicepresidentes, por su parte, sustituían al Presidente en caso de ausencia de éste y le asistían en sus funciones, tal y como señala *in fine* el apartado 7 del artículo 6 de la Nota.

### 2.4. *Los Grupos de Trabajo ad hoc*

La Convención podía reunirse, además de en plenario, en grupos de trabajo *ad hoc*, que podían ser creados por el *Praesidium*, en atención a los puntos de vista expresados en la Convención y a propuesta del Presidente o de un número significativo —una vez más vuelve a emplearse esta indeterminada expresión— de miembros, según explicitaba el artículo 15 de la Nota. El *Praesidium* determinaría, además, su mandato, métodos de trabajo y composición, teniendo en cuenta los conocimientos específicos de los miembros titulares y suplentes y de los observadores con respecto al tema de debate.

Tanto la Declaración de Laeken —lógicamente— como la Nota —de manera menos comprensible— han sido bastante lacónicos a la hora de regular estos órganos. Un precepto para recordar lo acordado en la Cumbre europea otorgando al *Praesidium* todas las facultades sobre estos grupos de trabajo, estableciendo como único límite, en cuanto al nombramiento de los miembros, que habrían de componerlos quienes tuvieran conocimientos específicos sobre la materia objeto del grupo de trabajo, es decir, los grupos de trabajo, encabezados por un miembro del *Praesidium*, estarían compuestos por aquellos convencionales que manifestaran su interés en participar en el mismo, tras una criba que trató de equilibrar componentes y nacionalidades.

Por último, el precepto que reguló estos órganos de la Convención indicaba, en primer término, que cualquier miembro de la Convención podía asistir a las reunio-

nes de estos grupos y, en segundo lugar, que la Secretaría de la Convención elaboraría una nota resumida tras cada reunión de estos grupos.

### 2.5. *La Secretaría*

Para asistir a la Convención, la Declaración de Laeken contempló una Secretaría, que sería asumida por la Secretaría General del Consejo pudiendo incluirse en ella expertos de la Comisión y del Parlamento Europeo.

El artículo 11 de la Nota señalaba, de manera bastante lacónica, que la Secretaría de la Convención adoptaría las medidas oportunas para garantizar el funcionamiento adecuado de la Convención.

Del resto de preceptos que integraban la Nota se deduce que este órgano asistía no únicamente a la Convención, como indica de manera expresa la Declaración, sino también a su órgano de impulso, esto es, el *Praesidium*. La Secretaría asistía a todos los miembros de la Convención en todos los aspectos de su trabajo, en particular a través de la preparación y transmisión de los documentos de reflexión y la elaboración de síntesis de los debates. Asimismo, asistía al Presidente y a los Vicepresidentes.

De manera más concreta, la Nota, fundamentalmente, atribuía a la Secretaría la transmisión de todos los documentos que emanaran de la Convención y de sus miembros, desde el orden del día provisional de la sesión plenaria hasta las contribuciones de los miembros, pasando por la elaboración de notas resumidas después de cada reunión de la Convención, el *Praesidium* y los grupos de trabajo. También asistía al Presidente en la ordenación y desarrollo de los debates de la Convención.

Además, la Secretaría se ocupaba de la logística y demás aspectos prácticos de la Convención, así como de la organización de las actividades del Foro<sup>24</sup>.

## 3. Funcionamiento

Pocas son las normas o reglas de funcionamiento de que se dotó a la Convención y que ésta se procuró. En todo caso, las pocas que existen las encontramos en la Declaración que convocó la Convención y en la Nota.

---

<sup>24</sup> Los Jefes de Estado y de Gobierno, al tiempo que convocaron la Convención sobre «El futuro de Europa», para ampliar el debate y asociar al mismo a todos los ciudadanos, abrió un foro a las organizaciones que representan a la sociedad civil (interlocutores sociales, medios económicos, organizaciones no gubernamentales, círculos académicos, etc). Se trataría –se puede leer en la citada Declaración– de una red estructurada de organizaciones que serán informadas con regularidad de los trabajos de la Convención. Sus aportaciones se incluirían en el debate. Estas organizaciones podrían ser oídas o consultadas sobre cuestiones específicas, según las modalidades que debería definir el *Praesidium*.

La Declaración de Laeken, a la que tantas referencias venimos haciendo en el presente trabajo, en el apartado que lleva por rúbrica «Métodos de trabajo» indicó algunas cuestiones relativas al funcionamiento de este órgano. Así, estableció que el Presidente prepararía los inicios de los trabajos de la Convención sacando las conclusiones del debate público y atribuyó al *Praesidium* el papel de impulsor de la Convención a la vez que le otorgó la capacidad para consultar a la Comisión y a los expertos de sus elección, así como de crear los grupos de trabajo que estimara conveniente.

La Nota, a la que también nuestras referencias son continuas, contiene asimismo algunas disposiciones relativas al funcionamiento de esta institución como las ya analizadas con anterioridad acerca de la convocatoria, el calendario y el orden del día de las sesiones y su desarrollo.

Nos parece lógico la parquedad de normas de funcionamiento porque, como hemos manifestado, además de la innovación que supuso la convocatoria de una reunión como ésta, su naturaleza era la de un grupo de reflexión de los principales actores del proceso de construcción europea que tenía como objetivo examinar las cuestiones planteadas en forma de interrogantes por los más importantes responsables políticos de los Estados miembros de la Unión. Sus resultados —que se habrían de expresar en un documento final, que podría comprender bien diferentes opciones, precisando el apoyo que hubieran recibido, bien recomendaciones en caso de consenso— servirían, según se expresaba la Declaración de Laeken, de punto de partida para los debates de la Conferencia Intergubernamental convocada para el año 2004, que adoptará, conforme a las previsiones del Tratado de Niza, las decisiones definitivas.

#### 4. Desarrollo

La Convención, que se inauguró el 28 de febrero de 2002 en Bruselas —sede de sus reuniones, como determinaba la Declaración de Laeken— concluyó con la entrega el 18 de julio de 2003 a la presidencia italiana de la Unión Europea del documento final (sin opciones) del proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa<sup>25</sup>.

Hasta llegar a ese resultado, los convencionales se reunieron en 25 ocasiones, a razón de una sesión plenaria mensual, compuesta por dos medias jornadas, si bien al final del período hubieron de reunirse dos sesiones por mes para acelerar los trabajos. En total, como nos han relatado BORRELL, CARNICERO y LÓPEZ GARRIDO<sup>26</sup>, los ple-

---

<sup>25</sup> La Declaración de Laeken fijaba para los trabajos de la Convención un plazo de un año, que se cumpliría el 1 de marzo de 2003. Sin embargo, resultó alargado por los Consejos Europeos de Copenhague de 12 y 13 de diciembre de 2002 primero y Salónica de 19 y 20 de junio de 2003 después, hasta julio de ese mismo año, aunque debe destacarse que es en esta última Cumbre cuando se dio por finalizado el trabajo de los convencionales, aunque todavía se permitieron dos sesiones complementarias destinadas a abordar ajustes técnicos de la Parte III del Proyecto de Constitución.

<sup>26</sup> *Op. cit.*, p. 37.

narios registraron 1.812 intervenciones que, a una media de 2 ó 3 minutos como mínimo, sumaron 5.436 minutos.

Los trabajos de la Convención se dividieron en cuatro etapas bien diferentes que el propio Presidente de la Convención denominó de escucha, estudio, reflexión y propuesta.

La primera fase de escucha o audiencias, que abarcó los meses de marzo a julio, abordó en Pleno cuestiones de índole general. Los miembros de la Convención, de forma poco estructurada, fueron dando respuestas a la pregunta genérica de ¿qué Europa queremos? Así, si atendemos a las sesiones plenarias que tuvieron lugar en esta fase los convencionales se pronunciaron sobre: ¿qué se espera de la Unión? (21-22 de marzo); los cometidos de la Unión (15-16 de abril); cumplir las misiones de la Unión Europea: eficacia y legitimidad (23-24 de mayo); espacio de libertad, seguridad y justicia y el papel de los Parlamentos nacionales en la arquitectura europea (6-7 de junio); escucha a la sociedad civil (24-25 de julio) y acción exterior de la Unión Europea e informe de la Convención de los jóvenes (11-12 de julio).

En esta primera fase se atendió a todos aquellos que quisieron hacer oír su voz sobre el futuro de Europa. Todos los convencionales que lo desearon se manifestaron acerca de aquellas cuestiones que afectaban a la Europa de la Unión abarcando desde el deporte hasta el sistema institucional, pasando por la agricultura, los derechos fundamentales, etc. Si bien constituyó un cajón de sastre, lo cierto es que no puede calificarse sino de altamente positiva la labor realizada en esta fase, aunque por poner una pequeña sombra en su haber debemos manifestar que, quizá y por lo que sucedió después, resultó demasiado amplia en el tiempo, esto es, se dedicó mucho tiempo (casi 5 meses sobre los doce de que se disponía para llegar a un documento final) en relación con el que se disponía para llegar a un resultado final<sup>27</sup>.

La segunda fase, la de estudio, que se desarrolló entre los meses de julio de 2002 y febrero de 2003, fue la de la constitución de los grupos de trabajo, que sirvieron para la reflexión y elaboración de propuestas que, tras su discusión en plenario, culminarían en el documento final de la Convención. Esta fase se solapó con la siguiente<sup>28</sup>, de forma que, sucesivamente, los plenos de la Convención fueron abordando temáticamente los asuntos tratados por los grupos de trabajo sobre las conclusiones obtenidas por éstos. Así, en las sesiones de 3-4 y 28 de octubre, 7-8 de noviembre, 5-6 y 20 de diciembre y 6-7 de febrero los convencionales conocieron, reflexionaron y debatieron las conclusiones alcanzadas por los distintos grupos de trabajo.

---

<sup>27</sup> En el mismo sentido, MOREIRO, Carlos J., «Entre la Convención y la CIG: el diseño de la nueva Europa», *Política Exterior*, nº 95, 2003, p.107.

<sup>28</sup> Por eso, ALDECOA LUZURRAGA, F., «El resultado definitivo de la Convención Europea: la existencia de una Constitución para Europa», *Documento del Real Instituto Elcano*, p. 5, ha escrito que fueron tres las fases de trabajo en que se dividió la Convención: escucha, estudio y deliberación y redacción, frente a las tres que enunciara el Presidente de la Convención. El trabajo puede verse en el sitio internet: <http://www.realinstitutoelcano.org> (consultado el 17 de febrero de 2004).

Se crearon un total de once grupos de trabajo. En un primer momento, el Praesidium en la sesión de mayo de 2002 propuso seis grupos –los denominados de primera hornada–. Son los relativos a la subsidiariedad (I), la Carta de Derechos Fundamentales (II), la personalidad jurídica de la Unión (III), los Parlamentos nacionales (IV), las competencias complementarias (V) y el Gobierno económico (VI). A poco que se observe, podemos darnos cuenta que prácticamente estos seis primeros grupos de trabajo responden a las cuestiones que, a tenor de lo dispuesto en la Declaración nº 23 aneja al Acta Final del Tratado de Niza, debían ser tratadas en la Conferencia Intergubernamental 2004, lo que, a mi juicio, muestra claramente la intención de los Estados miembros de mantener a la Convención dentro de los límites en los que había sido convocada.

Posteriormente, en el pleno de 12-13 de septiembre de 2002 se aprobaron cuatro grupos de trabajo más, que con los anteriores daban prácticamente respuesta al conjunto de interrogantes planteadas en la Declaración de Laeken. Los grupos de trabajo de la segunda hornada son: acción exterior (VII), defensa (VIII), simplificación (IX), seguridad y justicia (X).

Finalmente, a requerimiento de un número significativo de convencionales movidos por los escasos resultados del grupo VI y ante un casi conato de rebelión, el Praesidium se vio obligado a crear el undécimo grupo de trabajo, el de la Europa social, con una escasa vida de trabajo, pues sus resultados se discutieron en la sesión plenaria de primeros de febrero de 2003.

Los grupos de trabajo realizaron una excelente labor de análisis y estudio, cumpliendo su función de elaborar propuestas que luego habrían de tener su reflejo en el documento finalmente aprobado por la Convención<sup>29</sup>.

Sorprende, tras la mera lectura de los grupos de trabajo constituidos, que no se constituyeran algunos otros grupos de trabajo que analizaran y formularan propuestas sobre cuestiones trascendentes para el futuro de la Unión y, además, de candente actualidad. Sin ánimo de ser exhaustivo y siendo consciente de lo opinable de esta cuestión, resulta difícil entender que no se constituyera un grupo de trabajo que tuviera como objetivo reflexionar sobre el sistema institucional de la Unión Europea, auténtico caballo de batalla y tema resuelto de manera insatisfactoria en las anteriores conferencias intergubernamentales, que, a la postre, ha sido el que ha hecho naufragar –al menos, de momento– el proyecto de Constitución para Europa; y, asimismo, otro que atendiera al papel de las regiones en el proceso de construcción europea que, desde hace años, viene haciéndose cada vez más notorio<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> No comparto la opinión de MATEO GONZÁLEZ, G., «Hacia una Constitución...», cit., p. 119, que considera que los grupos de trabajo surgieron a partir de la iniciativa de los convencionales. A mi juicio, y como se demuestra por los que fueron creados –salvo el último–, es el *Praesidium* el que decidió su creación y convocatoria.

<sup>30</sup> Con el Tratado de la Unión Europea de 7 de febrero de 1992 (Tratado de Maastricht) se inició, como en otro lugar he escrito, la institucionalización de la cuestión regional con la creación del Comité de las Regiones. Pues bien, desde entonces las demandas de estas entidades no han dejado de estar pre-

A estos grupos de trabajo se añadieron –ya durante la última fase y por decisión del *Praesidium*– los llamados Círculos de Debate. Éstos –con un número reducido de componentes– se encargaron de estudiar cuestiones muy especializadas e importantes. En concreto, se formaron tres: el primero, sobre el Tribunal de Justicia; el segundo, sobre el procedimiento presupuestario y, el último, sobre los recursos propios de la Unión.

Finalmente, los convencionales –entre los meses de febrero y junio de 2003, es decir, en el último tramo de la Convención– conocieron, enmendaron, debatieron y aprobaron los preceptos que integrarían el proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa.

En esta fase, el *Praesidium*, que actuó más como una auténtica «ponencia constitucional» que en el papel de mesa de la Convención que le atribuía la Declaración de Laeken, después de haber presentado ante los convencionales el índice de lo que podía ser un futuro Tratado, fue entregando pequeñas tandas de artículos o, mejor dicho, propuestas de redacción de disposiciones, a las cuales los miembros de la Convención presentaron enmiendas para, en las sesiones plenarias, debatir y acercar posturas hasta llegar a una redacción definitiva que satisficiera a todos y, consecuentemente, resultara aprobada.

En síntesis, el método que se siguió fue el siguiente:

- El *Praesidium* presentaba una propuesta de articulado.
- A continuación, dicha propuesta se debatía en un pleno de la Convención.
- Después, se abría un plazo para que los convencionales presentaran enmiendas a dichos preceptos.
- El *Praesidium*, a la vista del debate y de las enmiendas presentadas, evaluaba éstas y las incorporaba, si lo consideraba oportuno, a la propuesta definitiva.
- Por último, la propuesta de artículos enmendados se sometía a una nueva discusión en pleno, que decidía la aprobación del texto.

Así, la Convención en su sesión de 9-10 de julio de 2003 aprobó, de manera definitiva, el documento final (sin opciones), que presentó a la presidencia de la Unión Europea en ejercicio como propuesta a la conferencia intergubernamental que se inauguraría meses más tarde. El Presidente de la Convención en el Consejo Europeo de Salónica de 19 y 20 de junio de 2003 había presentado a los Jefes de Estado y de Gobierno de los Quince el texto del proyecto aprobado por la Convención que fue considerado como «una buena base para iniciar la Conferencia Intergubernamental».<sup>31</sup>

Además de lo expuesto, parece necesario resaltar en esta última fase de la Convención algunas cuestiones más.

---

sentés en la vida comunitaria y su presencia en la vida de la Unión es constante. Véase mi trabajo «El Comité de las Regiones: la institucionalización de la cuestión regional», *REALA*, n° 263, 1994.

<sup>31</sup> Véanse las Conclusiones de la Presidencia en el sitio internet <http://ue.eu.int/es/Info/eurocouncil/index.htm> (consultado el día 3 de marzo de 2004).

En primer término, la aprobación de los preceptos que integran el proyecto de Constitución no debe entenderse en el sentido de la suma de votos de la mayoría de miembros de la Convención, sino que, en realidad, de manera más apropiada, deberíamos emplear el término «consensuar», ya que realmente ésta fue la operación que llevaron a cabo los convencionales tras sus discusiones.

El consenso –como nos han enseñado BORRELL, CARNICERO y LÓPEZ GARRIDO– se recogía por escrito, a través de las notas de síntesis que llegaban días más tarde de la sesión plenaria, que no se limitaban a levantar acta de lo sucedido, sino a interpretarlo políticamente. El Presidente, en sus informes orales de cierre de la sesión, formulaba el consenso, esto es, el parecer común de la Convención.

En segundo lugar, el método general que hemos descrito en líneas anteriores, fue modificado unilateralmente por el Presidente de la Convención cuando se iban a abordar los preceptos dedicados al sistema institucional de la Unión. El Sr. GISCARD D'ESTAING se dirigió a los Jefes de Estado y de Gobierno para conocer sus opiniones sobre los aspectos relativos a la arquitectura institucional y no se privó del golpe de efecto de presentar a los medios de comunicación social, antes que al propio Praesidium, una propuesta concreta sobre esta delicada materia.

En fin, la Convención concluyó su labor con la presentación –como hemos señalado– de un texto único consensuado por todos los convencionales, lo que no puede calificarse sino de «éxito», como han afirmado –y nosotros compartimos, desde este punto de vista– algunos autores<sup>32</sup>. Ahora bien, debe tenerse presente que, en realidad, el trabajo de la Convención se volcó sólo sobre la I Parte del proyecto de Constitución, pues la parte II (la Carta de Derechos Fundamentales) ya estaba hecha, la parte III se consensuó de forma precipitada, ya que el tiempo de la Convención tocaba a su fin y la parte IV del mismo ni siquiera llegó a debatirse en sesión plenaria. Es decir, el trabajo llevado a cabo es mucho menos de lo que hasta el momento se nos ha presentado y, desde luego, en cuanto a su contenido mucho es, como veremos a continuación, lo que merece ser objeto de censura. Por ello, con razón ha podido escribir MANGAS MARTÍN que «los miembros de la Convención se vuelven a casa creyendo que han hecho historia cuando han hecho suyo –sobre todo, en los aspectos institucionales, decimos nosotros– el texto de los gobiernos»<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Así se expresa MARTÍN Y PÉREZ NANCLARES, J., «El proyecto de Constitución Europea: reflexiones sobre los trabajos de la Convención», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 15, 2003, p. 528

<sup>33</sup> MANGAS MARTÍN, Araceli, «Estudios Preliminar», *Tratado de la Unión Europea. Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y otros actos básicos de Derecho comunitario* Tecnos, Madrid, 10ª ed., pp. 40-41.