

I - Una estrategia distinta a la seguida para la inclusion del Tratado de Maastricht.

I. El Parlamento Europeo tiene que proponer una estrategia alternativa al Tratado de Maastricht

A. El Tratado firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992 ha causado mucha preocupación y suscitado reacciones negativas en algunos Parlamentos nacionales así como entre una parte de los ciudadanos. Aunque en varios países las ocasiones de contestación hayan sido diferentes, en principio se puede considerar que la preocupación se refiere concretamente a dos aspectos *fundamentalmente a dos cuestiones*

según lo

motivos

- la dificultad de comprender la dirección hacia la que se dirige la Comunidad: ¿está tratando de suprimir la identidad y la soberanía de los Estados miembros? ¿Será capaz de responder a las necesidades de solidaridad en su interior y hacia los terceros países?
- la falta de claridad, de transparencia y de sencillez del Tratado de Maastricht; ¿puede un texto de este tipo convertirse en la "constitución de Europa"? ¿Cómo puede el ciudadano reconocer sus derechos, sus obligaciones y sus intereses en un conjunto tan complejo de normas?

En el

(muchos compartimos)

el Parlamento

B. El Parlamento Europeo ~~comparte~~ este tipo de preocupación; *adoptó* el Tratado de Maastricht porque representaba, en cierta forma, un progreso hacia la construcción comunitaria y la voluntad de los Estados miembros de continuar y profundizar la experiencia de integración, incluso en una situación internacional muy cambiada; pero ha manifestado, tanto en la adopción del Tratado como durante el debate sobre su aplicación, sus reservas en cuanto *a la democracia, a la transparencia y a la claridad.*

al Parlamento

C. La preocupación manifestada por los Parlamentos nacionales y por los ciudadanos no ha pasado inadvertida a los Gobiernos; un Gobierno especialmente reservado sobre la construcción europea como el británico ya ha decidido examinar los problemas "constitucionales" con vistas a la revisión del Tratado en 1996. Es probable que en los próximos meses este movimiento se *amplifique en otros Estados miembros.*

(amplia a)

D. En 1989 el Parlamento tomó la iniciativa de redactar una constitución y propondrá a los Estados miembros y a los ciudadanos un documento que indique claramente la dirección que ha de tomar la construcción europea y que resulte "legible".

II Hay que

II. El Parlamento Europeo tiene que proponer a los partidos políticos y a los ~~electores~~ un documento de futuro con vistas a las elecciones europeas de 1994.

ciudadanos

a muchos

A. Durante la ratificación del Tratado de Maastricht el debate europeo *ha* llegado al conjunto de los ciudadanos europeos; incluso el debate político para las elecciones nacionales no puede eludir los problemas planteados por la construcción europea. Es el caso en Francia; en Italia *o* en el Reino Unido y también *- aunque en menor medida - en España.*

durante

en futuro debate nacional y europeo

B. Por lo tanto, es necesario preparar ~~el debate para las elecciones europeas~~ presentando a los ciudadanos propuestas para el conjunto de los grandes hitos de la próxima legislatura *que empezará en 1994:*

- la ampliación;
- la revisión del Tratado en 1996;
- la realización de la Unión Económica y Monetaria;
- el desarrollo de los derechos políticos, civiles y sociales de los ciudadanos;

La única respuesta posible a todos estos retos internos es un documento que presente un marco constitucional seguro y claro.

tu es necesario

III. El Parlamento Europeo tiene que preparar un marco de referencia para el desarrollo posterior de la Unión Europea.

A. En el período comprendido entre 1981 y 1984 el Parlamento Europeo redactó un proyecto de Tratado de Unión Europea cuya finalidad principal era volver a poner en movimiento el proceso de integración europea, bloqueado por una oleada de "europesimismo"; el resultado ha sido ampliamente alcanzado e incluso ha rebasado las previsiones. El Acta Única Europea puso en movimiento un proceso de revisión permanente de las estructuras constitucionales de la Unión Europea. Los acontecimientos de los años 1989-1991 han acelerado este movimiento como, por otra parte, la realización del mercado único y la perspectiva de la Unión Económica y Monetaria.

Al mismo tiempo, la situación internacional en Europa exige que la Unión pueda constituir un polo de estabilidad para el conjunto de los Estados de este continente.

B. Hoy en día, la tarea del Parlamento no es ya la de fomentar la aceleración de los cambios del sistema comunitario; se trata más bien de proponer un marco "constitucional" que permita continuar el proceso de transformación de la Unión Europea.

Este marco deberá sobre todo:

- indicar la dirección de los cambios de la Unión Europea; no se trata de resolver una contradicción ideológica entre federalistas y no federalistas sino de elegir las perspectivas concretas de dichos cambios;
- dar a los Estados miembros y a los ciudadanos "garantías" en cuanto a sus derechos y a su posición en la Unión y asegurarles un sistema institucional eficaz y, por lo tanto, capaz de llevar a cabo los cometidos que se le confían;
- expresar estas necesidades de forma clara y legible.

IV Hay que

→ entrada en vigor de la Constitución

IV. ~~El Parlamento tiene que prever una estrategia para la inclusión efectiva de "la" constitución que contenga los elementos esenciales en el ordenamiento jurídico de la Unión Europea.~~

A. Por supuesto es muy aleatorio querer fijar desde ahora, antes de la ~~entrada en vigor~~ del Tratado de Maastricht, la solución que se habrá de escoger entre las posibles. Cabe no obstante subrayar que si la redacción misma de esta Constitución y la propuesta política que contiene, ya son un elemento de progreso y una referencia determinante para el debate electoral, una preocupación fundamental ~~del Parlamento~~ ha de ser ~~que~~ los Estados miembros adopten dicha Constitución. Efectivamente, sin un punto de referencia seguro, los progresos en la construcción europea serán aleatorios, inseguros y muy difícilmente controlables por los ciudadanos y por sus Parlamentos, tanto a escala nacional como europea.

B. Será por lo tanto necesario plantear algunas posibilidades para la entrada en vigor de la Constitución, sin convertir a ninguna de ellas en dogma.

1. Hay que definir claramente los protagonistas de este proceso.

En primer lugar están los ciudadanos. Sus puntos de vista se han de respetar. Por lo tanto a nivel europeo sus representantes aprobarán esta Constitución y a nivel nacional lo harán los Parlamentos o bien, en función de las diferentes tradiciones constitucionales, ~~la~~ adoptarán ~~los propios ciudadanos directamente los ciudadanos~~.

Además, puesto que la Constitución compromete también a los Estados miembros como tales, es necesario que las instituciones nacionales, es decir Parlamentos, Gobiernos y regiones (cuando el sistema constitucional nacional lo prevea), puedan expresarse y participar en la ~~preparación~~ adopción de la Constitución.

Las instituciones comunitarias han de participar directamente en el procedimiento.

2. Algunas de las soluciones planteables son las siguientes:

- El Parlamento Europeo prepara un texto de constitución; a continuación, lo somete a una Conferencia Interinstitucional en la que participa el propio Parlamento, la Comisión y los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo. A continuación, se puede proponer el texto a la ratificación de los Estados miembros. Esta solución permite una negociación directa con los Estados miembros. Sería no obstante necesario prever que este documento no pueda ser modificado o derogado por tratados celebrados entre los Estados miembros.
- El Parlamento Europeo prepara un texto de Constitución y lo somete a los Estados miembros quienes, a raíz de una Conferencia intergubernamental, lo someten a la ratificación de sus órganos constitucionales; esta solución podría llevar a un Tratado de Maastricht bis.

aprobado por todos los Estados
de manera unánime

- El Parlamento Europeo prepara un texto de constitución y debate dicho texto con los Parlamentos nacionales bien en el seno de conferencias, bien con cada Parlamento por separado, y a continuación pide a los Parlamentos nacionales que lo ratifiquen incluyéndolo, en su caso, en sus Constituciones nacionales; esta solución no es fácil en la práctica, pero podría adoptarse junto con la primera.

V. El proyecto de Constitución no ha de sustituir a los Tratados vigentes ni constituir un nuevo tratado. Ha de contener principios realmente constitucionales y, por consiguiente, tiene que prever una duración lo suficientemente larga.

A. El proyecto de constitución difiere de un tratado porque pretende ser la ley fundamental de la Unión, elaborada para dar a los ciudadanos y a los Estados miembros un marco de seguridad y de continuidad en el cual pueda desarrollarse la Unión Europea. Por esta razón, no ha de contener disposiciones, en particular institucionales, demasiado detalladas, como por ejemplo procedimientos legislativos o procedimientos detallados de designación de la Comisión, que no tienen rango de norma constitucional. La experiencia en cuanto a procedimientos no permite adoptar soluciones técnicas válidas por un tiempo indeterminado; los procedimientos como la cooperación o la codecisión, o también el dictamen conforme, representan experiencias que pueden modificarse y que deben modificarse.

Por consiguiente, no es posible prever que la Constitución sustituya totalmente a los Tratados. Tampoco quiere situarse en el mismo rango jurídico; y no quiere reproducir la complejidad de los Tratados.

B. ~~Por todos estos motivos, la Constitución tendrá que prever una relación con los Tratados vigentes; una posibilidad, que recoge íntegramente la propuesta contenida en el proyecto de 1994, ya queda incluida en el documento de trabajo sometido a debate.~~

C. Cabe también pensar en la posibilidad, en el futuro, de redactar tratados o bien de definir las próximas etapas de la Unión Europea mediante leyes constitucionales. La alternativa es relativamente poco significativa siempre que quede claro que un tratado europeo no puede adoptarse sin el acuerdo del Parlamento Europeo y de los Parlamentos nacionales y que una ley constitucional no puede hacer caso omiso del acuerdo de las instituciones comunitarias y de los Parlamentos nacionales.

LA CONSTITUCION EUROPEA

- I. Una estrategia distinta a la seguida para la conclusión del Tratado de Maasticht.
- A. El Tratado firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992 ha causado mucha preocupación y suscitado reacciones negativas en algunos Parlamentos nacionales así como entre una parte de los ciudadanos. Aunque según los países los motivos de contestación han sido diferentes, en principio se puede considerar que la preocupación se refiere fundamentalmente a dos cuestiones:
- la dificultad de comprender la dirección hacia la que se dirige la Comunidad: ¿está tratando de suprimir la identidad y la soberanía de los Estados miembros? ¿Será capaz de responder a las necesidades de solidaridad en su interior y hacia los terceros países?
 - La falta de claridad, la transparencia y de sencillez del Tratado de Maastricht; ¿puede un texto de este tipo convertirse en la "constitución de Europa"? ¿Cómo puede el ciudadano reconocer sus derechos, sus obligaciones y sus intereses en un conjunto tan complejo de normas?
- B. En el Parlamento Europeo muchos compartimos este tipo de preocupación; el Parlamento adoptó el Tratado de Maastricht porque representaba, en cierta forma, un progreso hacia la construcción comunitaria y la voluntad de los Estados miembros de continuar y profundizar la experiencia de integración, incluso en una situación internacional muy cambiada; pero ha manifestado, tanto en la adopción, sus reservas en cuanto a la falta de democracia, de transparencia y de claridad.
- C. La preocupación manifestada por los Parlamentos nacionales y por los ciudadanos no ha pasado inadvertida a los Gobiernos; un Gobierno especialmente reservado sobre la construcción europea como el Británico ya ha decidido examinar los problemas "constitucionales" con vistas a la revisión del Tratado en 1996. Es probable que en los próximos meses este movimiento se amplie a otros Estados miembros.
- D. En 1989 el Parlamento tomó la iniciativa de redactar una constitución y propondrá a los Estados miembros y a los ciudadanos un documento que indique claramente la

dirección que ha de tomar la construcción europea y que resulte "legible".

II. Hay que proponer a los partidos políticos y a los ciudadanos un documento de futuro con vistas a las elecciones europeas de 1994.

A. Durante la ratificación del Tratado de Maastricht el debate europeo está llegando a muchos ciudadanos europeos; incluso el debate político durante las elecciones nacionales no pudo eludir los problemas planteados por la construcción europea.

Es el caso en Francia, en Italia, en el Reino Unido y también -aunque en menor medida- en España.

B. Por lo tanto, es necesario preparar los futuros debates nacionales y europeos presentando a los ciudadanos propuestas para el conjunto de los grandes hitos de la próxima legislatura europea que comenzará en 1994:

- la ampliación;
- la revisión del Tratado en 1996;
- la realización de la Unión Económica y Monetaria;
- el desarrollo de los derechos políticos, civiles y sociales de los ciudadanos;

La única respuesta posible a todos estos retos internos es un documento que presente un marco constitucional seguro y claro.

III. Es necesario preparar un marco de referencia para el desarrollo posterior de la Unión Europea.

A. En el período comprendido entre 1981 y 1984 el Parlamento Europeo redactó un proyecto de Tratado de Unión Europea cuya finalidad principal era volver a poner en movimiento el proceso de integración europea, bloqueado por una oleada de "europesimismo"; el resultado ha sido ampliamente alcanzado e incluso ha rebasado las previsiones. El Acta Única Europea puso en movimiento un proceso de revisión permanente de las estructuras constitucionales de la Unión Europea. Los acontecimientos de los años 1989-1991 han acelerado este movimiento como, por otra parte, la realización del mercado único y la perspectiva de la Unión Económica y Monetaria.

Al mismo tiempo, la situación internacional en Europa exige que la Unión pueda constituir un polo de estabilidad para el conjunto de los Estados en este continente.

- B. Hoy en día, la tarea del Parlamento no es ya la de fomentar la aceleración de los cambios del sistema comunitario; se trata más bien de proponer un marco "constitucional" que permita continuar el proceso de transformación de la Unión Europea.

Este marco deberá sobre todo:

- indicar la dirección de los cambios de la Unión Europea; no se trata de resolver una contradicción ideológica entre federalistas y no federalistas sino de elegir las perspectivas concretas de dichos cambios;
- dar a los Estados miembros y a los ciudadanos "garantías" en cuanto a sus derechos y a su posición en la Unión y asegurarles un sistema institucional eficaz y, por lo tanto, capaz de llevar a cabo los cometidos que se le confían;
- expresar estas necesidades de forma clara y legible.

- IV. Hay que prever una estrategia para la entrada en vigor de la Constitución.

- A. Por supuesto es muy aleatorio querer fijar desde ahora, antes de la aprobación por todos los Estados del Tratado de Maastricht, la solución que se habrá de escoger entre las posibles. Cabe no obstante subrayar que si la redacción misma de esta Constitución y la propuesta política que contiene, ya son un elemento de progreso y una referencia determinante para el debate electoral, una preocupación fundamental ha de ser la manera como los Estados miembros adopten dicha Constitución. Efectivamente, sin un punto de referencia seguro, los progresos en la construcción europea serán aleatorios, inseguros y muy difícilmente controlables por los ciudadanos y por sus parlamentos, tanto a escala nacional como europea.

- B. Será por tanto necesario plantear algunas posibilidades para la entrada en vigor de la Constitución, sin convertir a ninguna de ellas en dogma.

1. Hay que definir claramente los protagonistas de este proceso.

En primer lugar están los ciudadanos. Sus puntos de vista se han de respetar. Por lo tanto a nivel europeo sus representantes aprobarán esta Constitución y a nivel nacional lo harán los Parlamentos o bien, en función de las diferentes tradiciones constitucionales, la adoptarán directamente los ciudadanos.

Además, puesto que la Constitución compromete también a los Estados miembros como tales, es necesario que las instituciones nacionales, es decir Parlamentos, Gobiernos y regiones (cuando el sistema constitucional nacional lo prevea), puedan expresarse y participar en la adopción de la Constitución.

Las instituciones comunitarias han de participar directamente en el procedimiento.

2. Algunas de las soluciones planteables son las siguientes:

- El Parlamento Europeo prepara un texto de constitución; lo somete a una Conferencia Interinstitucional en la que participa el propio Parlamento, la Comisión y los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo. A continuación, se puede proponer un texto a la ratificación de los Estados miembros. Esta solución permite una negociación directa con los Estados miembros. Sería no obstante necesario prever que este documento no pueda ser modificado o derogado por tratados celebrados entre los Estados miembros.
- El Parlamento Europeo prepara un texto de Constitución y lo somete a los Estados miembros quienes, a raíz de una Conferencia intergubernamental, lo someten a la ratificación de sus órganos constitucionales; esta solución podría llevar a un Tratado de Maastricht bis.
- El Parlamento Europeo prepara un texto de constitución y debate dicho texto con los Parlamentos nacionales bien en el seno de conferencias, bien con cada Parlamento por separado, y a continuación pide a los Parlamentos nacionales que lo ratifiquen incluyendo, en su caso, en sus Constituciones nacionales; esta solución no es fácil en la práctica, pero podría adoptarse junto con la primera.

V. El proyecto de Constitución no ha de sustituir a los Tratados vigentes ni constituir un nuevo tratado. Ha de contener principios realmente constitucionales y, por consiguiente, tiene que prever una duración lo suficientemente larga.

A. El proyecto de constitución difiere de un tratado porque pretende ser la ley fundamental de la Unión, elaborada para dar a los ciudadanos y a los Estados

miembros un marco de seguridad y de continuidad en el cual pueda desarrollarse la Unión Europea. Por esta razón, no ha de contener disposiciones, en particular institucionales, demasiado detalladas, como por ejemplo procedimientos legislativos o procedimientos detallados de designación de la Comisión, que no tienen rango de norma constitucional. La experiencia en cuanto a procedimientos no permite adoptar soluciones técnicas válidas por un tiempo indeterminado; los procedimientos como la cooperación o la codecisión, o también el dictamen conforme, representan experiencias que pueden modificarse y que deben modificarse.

Por consiguiente, no es posible prever que la Constitución sustituya totalmente a los Tratados. Tampoco quiere situarse en el mismo rango jurídico; y no quiere reproducir la complejidad de los Tratados.

- B. Por todos estos motivos, la Constitución tendrá que prever una relación con los Tratados vigentes.
- C. Cabe también pensar en la posibilidad, en el futuro, de redactar tratados o bien de definir las próximas etapas de la Unión Europea mediante leyes constitucionales. La alternativa es relativamente poco significativa siempre que quede claro que un tratado europeo no puede adoptarse sin el acuerdo del Parlamento Europeo y de los Parlamentos nacionales y que una ley constitucional no puede hacer caso omiso del acuerdo de las instituciones comunitarias y de los Parlamentos nacionales.