

Área V: Estructura e instituciones Políticas

Grupo de Trabajo 20: El Tratado Constitucional de la Unión Europea:
¿más democracia y eficacia en la Unión Europea ampliada?

Coordinadores:

Francesc Morata y Gemma Mateo (Universidad Autónoma de Barcelona)

Nivel de Discrección y Paradoja de la Conformidad en la Unión Europea

Javier Arregui (UPF)

El *papel* propuesto trata de la relación entre la coordinación de las políticas nacionales con la transposición de directivas europeas. La mayoría de los estados miembros de la UE tienen algún tipo de dificultad a la hora de traspasar las directivas europeas a pesar de que tienen obligación de cumplirlas. Ello causa retraso a la hora de tomar decisiones en las políticas nacionales que intentan implementar dichas directivas. El *papel* propuesto trata de comprender este problema de acuerdo a las características de la arena institucional en la que el proceso de toma de decisiones tiene lugar así como en los intereses de los actores domésticos. En particular, el *papel* analiza el impacto de tipo de coordinación que existe entre los actores en relación con la velocidad de la transposición. Se analizan dos estructuras diferenciadas de implementación a través de dos estudios de caso.

Los nuevos instrumentos de gobernanza en la Unión Europea: ¿Hacia un constitucionalismo pragmático?

Susana Borrás (Roskilde University)

La Unión Europea ha estado experimentando importantes transformaciones durante la última década. Una de esas transformaciones ha sido la introducción de nuevos instrumentos de gobernanza, tales como el método abierto de coordinación, agencias regulativas, redes contractuales, acuerdos voluntarios y estándares técnicos armonizados. Estos nuevos instrumentos tienen en común el hecho de que son voluntarios y de que suponen un cierto grado de descentralización administrativa. En su conjunto, estos nuevos instrumentos suponen un complemento al tradicionalmente llamado "método comunitario" que está basado en instrumentos legales (legislación comunitaria y "ley blanda").

Siguiendo las pautas de desarrollos conceptuales muy recientes, este *papel* examina hasta qué punto la introducción de estos nuevos instrumentos está dando pie a lo que se podría denominar "constitucionalismo pragmático" en la Unión Europea. Constitucionalismo se debe entender aquí como el constante proceso de construcción de un sistema político. Tradicionalmente, el constitucionalismo comunitario ha creado un sistema político y un espacio económico único a través de un marco jurídico jerárquico que ha definido exitosamente un mecanismo de autoridad normativa, paulatinamente legitimizada a través del tiempo. Con el avance del proceso de integración en los últimos años, la transferencia de competencias legales al nivel comunitario se hace cada vez más difícil dado que se está llegando a las áreas más sensibles del Estado de bienestar, de ahí que se utilicen los nuevos instrumentos de gobernanza. Las preguntas claves en este sentido son: Hasta qué punto el conjunto de los nuevos instrumentos están teniendo un efecto constitutivo para la Unión Europea? Pueden estos instrumentos desarrollar nuevas formas de entender y ampliar conceptos esenciales como ciudadanía, integración europea y el papel de la administración pública en el ámbito de la Unión?.

Constitución Europea, déficit democrático y parlamentos nacionales.

Celso Cancela Outeda (UVI)

El debate en torno a la democratización de la Unión Europea está lejos de constituir una novedad, aunque ha cobrado fuerza en estos tres últimos años a causa del proceso de elaboración del Proyecto constitucional de la Unión Europea. La mejora de la legitimidad democrática de la Unión ha sido abordada en las grandes reformas de los Tratados constitutivos las cuales introdujeron, por ejemplo, las facultades presupuestarias del Parlamento Europeo, los procedimientos de cooperación y de codecisión, etc. En 2001, la Declaración de Laeken insistió en la pervivencia del déficit democrático y, así, la Convención Europea ha intentado remediarlo. Precisamente, entre las virtudes del Proyecto constitucional europeo se subrayan avances como el reforzamiento de las facultades decisorias del Parlamento Europeo gracias a la expansión de la codecisión, el reconocimiento de la iniciativa normativa popular, la previsión de un procedimiento legislativo ordinario, etc.

Entre dichas medidas también figura la atribución de capacidades a los parlamentos nacionales, lo cual aparece regulado en el Protocolo sobre la función de los parlamentos nacionales en la Unión Europea. Llegados a este punto, observamos la presencia de dos lógicas o estrategias democratizadoras diferentes y contrapuestas que responden a concepciones democráticas diversas. En esta contribución nos centraremos de modo particular en el examen de la participación de los parlamentos nacionales en los asuntos europeos, cuestión que adquiere mayor interés e importancia en aquellos estados dotados de estructuras políticas descentralizadas.

Cambio y continuidad del sistema institucional europeo y su impacto para los Estados miembros: la Presidencia del Consejo de la UE tras la adopción del Tratado constitucional.

Ana-Mar Fernández Pasarín (UAB)

El sistema institucional europeo no es una realidad estática. En algo más de cincuenta años, fueron varias las ocasiones en las que los Estados miembros tuvieron que enfrentarse a la delicada tarea de adaptar un traje institucional diseñado inicialmente para seis. Cada reforma ha sido un reto. Cada reforma ha implicado revisar las cuotas de poder respectivas y ha obligado, en este sentido, a pactar de nuevo las reglas del juego político europeo. En esta comunicación, nuestro objetivo consistirá en fijar nuestra atención en la reorganización institucional contemplada en el Tratado constitucional y, más concretamente, en los cambios que afectan a la Presidencia del Consejo. Intentaremos demostrar que las modalidades futuras de atribución y de ejercicio de la Presidencia del Consejo Europeo y del Consejo de Relaciones Exteriores suponen un giro en el sistema de representación de los Estados miembros en el seno de la estructura europea y, en este sentido, transforman el ejercicio del poder en Europa.

Gobierno de la economía, democracia y legitimidad en la Unión Europea: una exploración a partir del Tratado Constitucional

Manuel Hidalgo (UC3M)

El objetivo del trabajo es analizar distintos aspectos institucionales en relación a la política económica y monetaria recogidos en el Tratado Constitucional. Mi propuesta es comparar los artículos del texto pendiente de ratificación, las propuestas debatidas en la Convención y la normativa vigente. La idea es indagar hasta qué punto se avanza en la eficacia, la coherencia y la apertura en la toma de decisiones con el fin de alcanzar los objetivos recogidos en la Constitución Europea. A partir de ahí reflexiono sobre las consecuencias que el marco institucional y las políticas que impulse pueden tener sobre la legitimidad de la UE. En este trabajo se enfatiza el papel de los líderes en el análisis del proceso de reforma de los Tratados anteriores y los compromisos alcanzados. Se privilegia el enfoque de neoinstitucionalismo histórico.

Perspectivas del Fondo Social Europeo ante el nuevo Tratado Constitucional y la Europa ampliada.

Mónica López Viso (UVI)

El futuro del Fondo Social Europeo (FSE) tiene ante sí importantes retos. El nuevo Tratado Constitucional y la ampliación de la Unión Europea son ya una realidad a la que se enfrenta el funcionamiento de las políticas estructurales. El FSE debe adaptarse a una Unión Europea ampliada, en la que las diferencias serán aún mayores que las actuales. Los países de la ampliación presentan elevadas tasas de desempleo y unas rentas en PIB por habitante que se sitúan muy por debajo de la media europea. Esto ya ocurrió en las ampliaciones anteriores, pero esta vez el incremento de las diferencias va a ser aún mayor. Por otro lado, el sistema actual se basa en normas uniformes que se aplican en todos los Estados miembros. Sin embargo, la nueva realidad pone de manifiesto prácticas diferentes que son consecuencia de situaciones políticas y administrativas distintas. La eficacia de las ayudas del FSE dependen esencialmente de la importancia de las estructuras y los medios financieros disponibles en las distintas regiones y Estados para garantizar la efectividad de las mismas. Por todo ello, se impone una reflexión abierta sobre la futura gestión de los Fondos Estructurales y, más concretamente, sobre la división de las responsabilidades a partir de 2007.

El FSE se encuentra, una vez más, ante un nuevo desafío. La capacidad, demostrada a lo largo de su historia, de poseer la flexibilidad necesaria para adaptarse a los cambios confirma la posibilidad de mantener su importante papel como instrumento de cohesión social. El nuevo FSE vinculará para el período 2007-2013 la ayuda financiera con las políticas para impulsar el empleo y reforzar la cohesión económica y social en la Estrategia Europea de Empleo. Con un sistema menos burocrático, normas más sencillas y una mayor descentralización a favor de los Estados miembros, el Fondo será más fácil de dirigir y estará mejor preparado para afrontar los nuevos retos derivados de la ampliación y la globalización.

La Americanización de la Unión Europea: El Tratado Constitucional y el Mercado Unico Europeo.

Jose M. Magone (University of Hull)

En esta propuesta de paper quiero estudiar las posibilidades del Tratado Constitucional para el desarrollo de una transnacionalización de la política e de los procesos políticos. Central es la énfasis del tratado para apoyar las políticas del Mercado único europeo. La propuesta de paper tiene la tesis que esa énfasis del Mercado único europeo es una continuación de un proceso de americanización de la política europea y de la Unión Europea. La creación de un espacio mayor de interacción tiene repercusiones sobre otras áreas como la política, cultura y el aspecto social.

Este paper está interesado en discutir el concepto de americanización y después utilizar para entender los procesos políticos de integración. El Estado Constitucional crea por la primera vez una mejor definición entre los diferentes niveles de competencias. También crea las condiciones para una mejor integración de ciertas políticas relacionadas con el Mercado de Trabajo como la educación y la política de empleo. Por eso, el Tratado Constitucional es una contribución para la americanización del sistema europeo de governance.

La gobernanza en el Tratado Constitucional para Europa.

Nicolas Mariscal Berástegui (UDE)

Se trata en primer lugar de perfilar un poco más la reciente concepción de la gobernanza aplicada a la Unión Europea y en relación a ella de formular tentativa y operativamente los conceptos de gobernanza, multiplicidad de niveles, multiplicidad de ámbitos y/o arenas, pluralidad de actores y relaciones en red. A continuación se pretende desde ahí una lectura y análisis del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (29 de octubre de 2004) con el doble objetivo, por un lado, de ver cómo éste es iluminado desde la gobernanza y, por otro, de contrastar ésta en aquél.

El Tratado Constitucional para Europa, que en gran parte formaliza el Gobierno europeo, no es probablemente el objeto más apropiado para analizar la gobernanza de la Unión, que es dinámica socio-política informal. Bernard señala la dificultad preguntándose “¿cómo pueden los valores del constitucionalismo desarrollado en el contexto del Estado-nación centralizado y jerárquico y su moderna Constitución adaptarse al entorno policéntrico y heterárquico de la UE?”. Intentaremos, no obstante, explorar el Tratado de Constitución para Europa a la luz de la gobernanza de multiplicidad de niveles y de arenas y de pluralidad de actores en red centrándonos para ello en la elaboración de políticas, en la llamada “comitología” y otros actores (por ejemplo, los interlocutores sociales), en el presupuesto de la Unión y la implementación de políticas.

National Executives and the Ratification of the Constitutional Treaty

Gemma Mateo González (UAB)

What does the decision of some governments to subject the Constitutional Treaty to a referendum say about executive-legislative relations in the member states of the EU? By responding to this question, I shed some light on the debate concerning the Europeanisation of executive institutions at the national level. Andrew Moravcsik (1994 and 1998) suggests that the European Union (EU) reinforces the executive's positions in the respective national context. In contrast, my hypothesis is that the process of European integration has the potential to influence the executive-legislative relations in two directions: strengthening or weakening the power of the executive at the domestic level. I make plausible this argument showing that in the case of France the executive decided to hold a referendum to strengthen its position *vis-à-vis* the Parliament. On the contrary, in the case of the United Kingdom the Parliament managed to strengthen its position by imposing a referendum upon the executive.

Las implicaciones del principio de subsidiariedad para la gobernanza europea

Francesc Morata Tierra (UAB)

El Protocolo sobre la subsidiariedad incluido en el Tratado constitucional para la Unión Europea es uno de los aspectos más innovadores del proyecto ya que obliga a incorporar la perspectiva multinivel en el proceso legislativo europeo. En el caso español, incide directamente el debate sobre la reforma del Estado de las Autonomías. El paper analiza las implicaciones del Protocolo y, en particular, del mecanismo de alerta rápida, para la organización del diálogo entre los Parlamentos autonómicos, el Senado, el Congreso y el Gobierno central a la hora de definir las posiciones internas con respecto a las propuestas legislativas de la Comisión.

Estados y regiones en la Europa intergubernamental: el nuevo modelo de participación de las Comunidades Autónomas

Ricard Ramon i Sumoi (UAB)

La ponencia examinará el proceso de creación del marco de participación de las Comunidades Autónomas aprobado el año 2004. El análisis se centrará en la organización de la participación de las CCAA en el Consejo de la Unión (acuerdo de la CARCE de diciembre de 2004) y la implementación de dicho modelo en el Consejo de Ministros de Agricultura y Pesca y el Consejo de Ministros de Medio Ambiente. A partir de los dos casos concretos de implementación del nuevo modelo se pretende examinar los retos y oportunidades que el nuevo contexto genera tanto para las CCAA como para el ejecutivo central, así como las consecuencias en la formulación de la posición nacional, en la legitimidad de la política europea sectorial del gobierno y en la dinámica de confrontación partidista entre gobierno y oposición. Teniendo en cuenta que el nuevo marco institucional emergente es acordado sobre la base del modelo de cooperación intergubernamental existente se valorará hasta qué punto la creación del nuevo modelo modifica los comportamientos y las pautas de cooperación entre los dos niveles administrativos así como los parámetros del debate centro-periferia.

Que fonte de legitimidade para o TUE? A cidadania fonte de legitimidade e argumento legitimador do TUE?

João Pedro Simões Dias (Universidade Internacional e Instituto Politécnico de Tomar)

Missões para um conceito: a cidadania como: a) *protecção contra o estrangeiro*; b) desejo de participação na vida da *polis*; c) desejo de um *estatuto de igualdade*; d) desejo de *defesa do indivíduo contra a comunidade* pela afirmação de um conjunto de direitos individuais. A relação binária subjacente ao conceito de cidadania: *pertença/não pertença, inclusão/exclusão, cidadão/estrangeiro, nós/eles*. 2. A evolução do conceito de cidadania para chegar ao conceito de *cidadania europeia*. A cidadania da união não exclui as cidadanias nacionais: pressupõe-as e exige-as, cumulando com elas. A razão fundamental da existência do conceito de cidadania europeia: forma de defesa e protecção dos cidadãos dos estados-membros da União Europeia contra a actuação das respectivas instituições, ou seja, forma de tutelar e proteger as pretensões dos cidadãos dos Estados-Membros face à actuação do poder público comunitário. 3. As diferentes fontes de legitimidade dos projectos que antecederam o TUE: a) O projecto Badinter de Setembro de 2002: os valores comuns; b) O projecto D.L.Garrido de Outubro de 2002: os cidadãos da Europa e o contrato social dos povos; c) O projecto A. Dashwood de Outubro de 2002: a combinação de soberanias dos Estados-Membros; d) O projecto E.O. Pasiotti de Outubro de 2002: a cidadania; e) O projecto Von Seifert de Setembro de 2002: *we, the citizens of Europe*; f) O projecto Dehousse e Coussens de Setembro de 2002: a natureza democrática da União Europeia; g) O projecto Von Leinen de Outubro de 2002: a auto-doação dos cidadãos e cidadãs da Europa; h) O projecto CDU/CSU de Novembro de 2001: a reserva de soberania dos Estados-Membros da União Europeia; i) O projecto de Berlim de Novembro de 2002: os Estados-Membros e a União Europeia; j) O projecto Frascuti de Novembro de 2002: os povos da Europa e os Estados-Membros. A fonte de legitimidade encontrada pelo TUE. 4. A cidadania como fonte de legitimidade e argumento legitimador do Tratado da União Europeia dota esta de maior legitimidade reforçando a própria democraticidade da União mas pode causar dificuldades futuras em termos de eventual alargamento da UE (a especificidade do caso turco).

El debate sobre las reglas decisorias en el Consejo. A vueltas con el índice de poder de España en la Unión.

Mariano Vivancos (UV)

El debate sobre las reglas decisorias en el Consejo ha sido, sin lugar a dudas, el punto más controvertido del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. La presente comunicación pretende dar respuesta a las siguientes preguntas: ¿qué significa, en su contexto, el debate sobre las reglas de funcionamiento del Consejo en el texto del proyecto de Constitución Europea?, ¿resultan estas reglas tan cruciales para el desenvolvimiento de la Unión? ¿Sufre España una penalización fuerte en su "índice de poder" con la redacción final del texto constitucional?