



UNISCI Discussion Papers

PROYECTO DE CONSTITUCIÓN EUROPEA Y PATRIMONIO COMÚN CRISTIANO (II):

La Consideración del Cristianismo en el Proyecto de Tratado Constitucional

AUTOR¹:

MARÍA LUISA RODRÍGUEZ²
Universidad Complutense de Madrid

FECHA:

Mayo 2004

1. La Convención. Organización general. Las líneas maestras del Proyecto.

El Consejo Europeo (Läeken, diciembre 2001) nombro a Valéry Giscard d'Estaing Presidente de la Convención, y a Giuliano Amato y Jean- Luc Dehaene Vicepresidentes.

La Convención quiso reunir a las principales partes interesadas en el debate sobre el futuro de la Unión. De ahí que haya contado con representantes de los Jefes de Estado o de Gobierno de los países candidatos a la adhesión; de los representantes de los Parlamentos de los Estados miembros (treinta, dos por Estado); de los representantes de los Parlamentos nacionales de los países candidatos (veintiséis, dos por Estado); de los representantes miembros del Parlamento Europeo (dieciséis); de los representantes de la Comisión Europea (dos). Cada miembro titular ha tenido un suplente.

El Comité Económico y Social (tres representantes) el Comité de las Regiones (seis representantes), los interlocutores sociales (tres representantes) y el Defensor del Pueblo Europeo asistieron en calidad de observadores.

La Declaración de Läeken estableció que los países candidatos a la adhesión participaran plenamente de las deliberaciones, si bien no podrían impedir el consenso que pudiera alcanzarse entre los Estados miembros.

En total, pues, ciento cinco miembros de un órgano que ha querido presentarse como integrador de todos los intereses de la Unión (ciudadanos, Instituciones Comunitarias, fuerzas políticas, Estados). En sentido estricto, el poder constituyente ha seguido residiendo en los Estados Miembros, que tienen la última palabra. Sin embargo, en esta ocasión se ha obviado la redacción constitucional por parte del órgano intergubernamental (Conferencia), que ha partido de un texto ya redactado y también adoptado por **consenso** por la Convención, tal como consta, incluso, en la redacción oficial. De alguna forma la Convención se sintió así con

¹ Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores. Estos artículos no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. The views expressed in these articles are those of the authors. These articles do not necessarily reflect the views of UNISCI.

² María Luisa Rodríguez Aísa es Profesora Titular en el Departamento de Estudios Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense, y Profesora Propia Ordinaria en la Universidad Pontificia de Comillas, Madrid.



fuerza y legitimidad para presionar a los Estados a no realizar más que modificaciones mínimas. Esta dualidad de los órganos para redactar, discutir y aprobar un texto, los cuales asimismo representaban intereses diversos, confiere un perfil propio al proceso constitucional europeo, siempre difícil de definir y captar en sus matices característicos.

Las reuniones plenarias se celebraron una vez al mes en el edificio del Parlamento Europeo de Bruselas, con carácter público y con una duración de dos medias jornadas. Asimismo los miembros de la Convención participaron en diversos grupos de trabajo con el fin de profundizar en temas concretos.

El impulso fundamental de los trabajos estuvo a cargo del *Praesidium*, integrado por el Presidente y los dos Vicepresidentes de la Convención, tres representantes de los Gobiernos que ejercieron la Presidencia del Consejo durante la Convención (España, Dinamarca y Grecia), dos representantes de los Parlamentos nacionales, dos del Parlamento Europeo y dos de la Comisión Europea. Además asistió a las reuniones del *Praesidium* un representante del Parlamento esloveno como invitado, nombrado por los representantes de los Parlamentos de los países candidatos.

El *Praesidium* se reunió periódicamente, por lo general dos veces al mes: una vez inmediatamente antes de las sesiones plenarias de la Convención y otra entre sesión y sesión. A él ha correspondido particularmente la preparación de los proyectos del orden del día de las sesiones plenarias. Asimismo, junto con la **Secretaría** de la Convención ha propuesto y preparado documentos de discusión, reflexión y síntesis de los debates.

La Convención inició sus trabajos el 26 de febrero de 2002, con una solemne sesión inaugural, y finalizó en julio de 2003 con la presentación en Roma del **“Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa”**. Como es sabido, la Conferencia intergubernamental reunida en Bruselas los días 12 y 13 de diciembre de 2003 no logró acuerdo sobre el Proyecto, que sigue pendiente de aprobación.

La incorporación de los diez nuevos países europeos a la Unión, el pasado 1 de este mes de mayo de 2004, ha vuelto a poner sobre el tapete la necesidad de lograr un consenso rápido sobre la futura "Constitución", que vendría a sancionar en un amplísimo marco jurídico-político la superación de las dolorosas divisiones acaecidas en Europa desde 1945 y abrir nuevas vías en este peculiar proceso de integración.

No es este el lugar de examinar exhaustivamente el contenido del Proyecto de Constitución, aunque si parece obligado dejar constancia de algunos de sus rasgos fundamentales, teniendo en cuenta la posible justificación de insertar en él cuestiones tales como el reconocimiento de las raíces cristianas europeas, el papel social e institucional de las Iglesias y Confesiones religiosas, o el marco general de reconocimiento y desarrollo del derecho a la libertad religiosa.

Frente al actual derecho fundamental de la Unión, el Tratado Constitucional propuesto cambia la estructura vigente formada por varios Tratados, varias Comunidades, tres pilares y una Unión Europea. El proyecto presenta una Unión Europea y un Tratado, su Constitución (aunque deja un resto antiguo en forma de Tratado Euratom) que se articula en cuatro grandes Partes. El *Preámbulo y Parte I*, dividida en nueve Títulos y cincuenta y nueve artículos, sientan las bases de la Unión: definición, valores, objetivos, derechos, competencias, instituciones fundamentales, actos jurídicos propios, principios de desarrollo democrático,



fianzas y requisitos de pertenencia. Se trata de una síntesis de todo el sistema "constitucional" comunitario que se desarrolla en los siguientes apartados.

La *Parte II* incluye la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión, tal y como fue proclamada en diciembre de 2000, fruto de los trabajos de la primera Convención. Consta de siete Títulos y cincuenta y cuatro artículos y, como ya señalábamos, en la primera parte de este trabajo, supone un reconocimiento y reafirmación de los derechos reconocidos por los Estados miembros, a la vez que amplía el marco del Derecho fundamental de la Unión.

En la *Parte III*, la más extensa con siete Títulos y trescientos cuarenta y dos artículos, se desarrollan las políticas y el funcionamiento de la Unión: políticas integradas (internas y externas) y de colaboración interdepartamental, incluyendo la exterior y de seguridad común. También se integran en esta Parte todas las cláusulas relativas al funcionamiento de las instituciones, finalizando con disposiciones comunes referentes al estatuto de los funcionarios, régimen lingüístico, privilegios, inmunidades. La *Parte IV* agrupa en diez artículos los preceptos generales relativos a símbolos, territorio, procedimientos de revisión, ratificación y entrada en vigor.

Los *Protocolos y Declaraciones* finales añaden en algún caso aspectos no contemplados en el texto (colaboración con los Parlamentos nacionales), insisten en aspectos considerados básicos (aplicación de los principios de proporcionalidad y subsidiariedad), se refieren a regímenes transitorios (representación en el Parlamento Europeo y ponderación de votos en los Consejos), a posibles adhesiones futuras (Rumania y Bulgaria), contemplan grupos específicos de Estados (grupo del euro), a modificaciones del Tratado Euratom, y a propuestas de nuevos organismos (Servicio Europeo de Acción Exterior).

En definitiva, es un Proyecto de redacción muy extensa, que ha ordenado y sistematizado materias anteriormente dispersas o superpuestas, manteniendo los rasgos característicos del desarrollo comunitario: indefinición de la forma política concreta de la Unión; reafirmación del llamado "pilar comunitario" (CE y Euratom) cuyas competencias son las que realmente van construyendo el proceso; aumento de lo que podría llamarse parte dogmática (objetivos, valores, derechos); ciertos cambios en la configuración de las Instituciones básicas (Comisión); introducción de nuevas figuras (Ministro de Asuntos Exteriores); nuevos perfiles a las ya existentes (Presidente del Consejo Europeo) y modificaciones en la representación ciudadana (número de parlamentarios europeos) y en la ponderación de votos de los Estados (Consejo Europeo y Consejo de Ministros)³.

En este marco, el Proyecto presenta específicamente en el Título I, de la Parte I, una exposición de los valores internos y hacia el exterior, de la Unión. Así como los objetivos del pacto voluntario de los ciudadanos y de los Estados: "porque nos integramos, y "porque estamos dispuestos a trabajar juntos los veinticinco Estados y su ciudadanía"⁴.

En el Título VI, también de la Parte I (arts. 44 a 51) se sitúan asimismo las bases de la denominada "Vida democrática de la Unión", en la que se ha querido recoger la necesidad de

³ Tomamos como base el Texto del Tratado oficial adoptado por la Convención Europea y publicado por la Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2003.

⁴ Mangas, A. (2003): "Estudio preliminar", en *Tratado de la Unión Europea, Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y otros actos básicos de Derecho Comunitario*, 10ª ed. Madrid, Tecnos.



mayor legitimidad y transparencia de las Instituciones, amén del reconocimiento de la participación de diversos grupos en la vida comunitaria.

En un texto que, aún con la forma, procedimientos y conclusión de un Tratado Internacional, de una Constitución, no resulta extraño ni forzado que se abra a consideraciones y formulaciones no contempladas por los Tratados comunitarios actuales, de objetivos más limitados y concretos. De ahí que las referencias a los valores y herencias que han conformado y constituyen el patrimonio europeo, no hubieran tenido que constituir motivo de enfrentamientos o rechazo. Igualmente lo que se refiere al papel que representan en la vida de la Unión instituciones de todo tipo, incluidas las religiosas. No ha sido así, ni en el proceso “constituyente” de la Convención, ni en las discusiones de la Conferencia Intergubernamental de diciembre de 2003. No se puede saber de momento la suerte final de este Proyecto tan ligado al acuerdo sobre el reparto final de las cuotas de poder los Estados miembros en el seno de los Consejos (referido en especial en el art. 24 de la Parte I).

Sí se puede, sin embargo, analizar el papel que las referencias al patrimonio religioso y el peso específico de determinados valores y realidades a los que hemos hecho alusión han tenido y tienen todavía en la futura Constitución, si es que esta quiere ser una síntesis de los elementos que caracterizan a la identidad europea.

2. El camino para el reconocimiento institucional de las Iglesias. El artículo 51 del Proyecto (diciembre de 2001- abril y mayo de 2003).

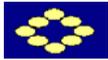
En la llamada *Declaración de Laeken* sobre el futuro de Europa, aprobada en la cumbre del consejo Europeo de diciembre de 2001, además de incluir la convocatoria de la Convención, se establecía la apertura de un *foro* “para las organizaciones que representan a la sociedad civil (partes sociales, sector privado, organizaciones no gubernamentales, medios académicos, etc.)”. Se trataba de una red estructurada de organizaciones a las que la Convención informaría regularmente, podrían ser escuchadas o consultadas sobre temas específicos, y cuyas contribuciones serían incluidas en el debate⁵.

Dado que en medios de las Comunidades Europeas y en países miembros, se considera a las Iglesias y Comunidades de creyentes como y un componente más de la sociedad civil, sorprendió la falta de una referencia concreta a las mismas en la citada Declaración; al menos su reconocimiento como uno de los componentes significativos de esa sociedad. Quedaron englobados en el “etcétera” final.

Fue Juan Pablo II quien dio la voz de alarma públicamente en su discurso al Cuerpo Diplomático acreditado ante la Santa Sede, el 10 de enero de 2002: “No sin cierta pena he visto que entre los miembros (*partes*) que deberían contribuir a la reflexión sobre la Convención instituida durante la cumbre de Laeken, las comunidades de creyentes no han sido mencionadas explícitamente [...]. Me parece que es al mismo tiempo, una injusticia y un error de perspectiva”⁶.

⁵ <http://european-convention.eu.int/foro>.

⁶ *L'Osservatore Romano*, ed. en español, 13 de enero de 2002.



Acerca de las razones de no hacer esa referencia, no hubo comunicación alguna oficial al respecto. El Nuncio Apostólico ante las Comunidades Europeas, Mons. Faustino Sainz Muñoz, declaró que en la base de la “no mención de las comunidades de creyentes se halla una concepción inadecuada de la exigencia moderna de una justa laicidad de los Estados”, que confunde esa justa laicidad, “con la aparente neutralidad de la ignorancia pura y simple del factor religioso en los ámbitos de la vida pública”⁷. En el mismo sentido el presidente de la COMECE, Mons. Josef Homeyer, obispo de Hildesheim, afirmaba: “Tenemos presente que hay muchos ciudadanos europeos que querían que (las comunidades de creyentes) fueran explícitamente excluidas”⁸.

Parece que existía con anterioridad un cierto optimismo de las Iglesias, ya que la Comisión Europea en su Libro Blanco de la *Gobernanza* publicado en Julio de 2001, había indicado que “las Iglesias y las Comunidades religiosas están llamadas a aportar una contribución específica” en la colaboración con la sociedad civil. Esta afirmación, totalmente novedosa en los documentos comunitarios, hizo concebir esperanzas de que se lograra una referencia explícita a las instituciones religiosas en los resultados de la cumbre de Laeken. Se realizaron gestiones al respecto en Bruselas y en capitales de Países miembros de la Unión. No se obtuvieron resultados positivos al respecto. Es de resaltar aquí las diferencias de óptica y postura entre la Comisión y el Consejo Europeo.

A finales de enero 2002 se reunieron en Ottmaring Friedberg (Alemania) representantes de la Iglesia Católica (COMECE) y del resto de las Confesiones cristianas, agrupadas en la Conferencia de Iglesias Europeas (KEK) para coordinar contactos con dirigentes políticos europeos y tratar de que la Convención convocara una audición especial con las Confesiones religiosas⁹.

Una vez inaugurados oficialmente sus trabajos, el 28 de febrero de 2002, la Convención dividió sus tareas en tres fases: *la primera*, hasta el verano de 2002, de *escucha* (recogida de información y opiniones); *la segunda*, de *análisis y debates*, para examinar las propuestas recibidas, que duraría hasta finales de 2002; *la tercera*, durante 2003, de *síntesis*, elaboración de conclusiones y redacción final. De acuerdo con esta ordenación, la contribución de las Iglesias en el Foro se realizaría en la primera fase de escucha, culminando en la fecha oficial de reunión con la Convención el 24 y 25 de junio de 2002 (unidas al resto de organizaciones).

Ultimada la fase de escucha, los convencionales se agruparon en once grupos de trabajo, para organizar los temas con el compromiso de dejar para el final las cuestiones de reparto de poder. Los grupos políticos presentes en el Parlamento Europeo, fueron reuniéndose también en Congresos respectivos para ultimar propuestas y posturas¹⁰.

El 28 de octubre de 2002, el *Praesidium* envió a la Convención el *Anteproyecto de Tratado Constitucional*, que en la misma fecha el Presidente Giscard d’Estaing presentó en la sesión plenaria. Dividido en tres partes, la Primera, relativa a Principios, Objetivos y Fines estaba integrada en diez Títulos, que mantendrían los mismos enunciados y número en la

⁷ Declaraciones a J. Colina para la Agencia Zenit. Publicadas en *Alfa y Omega*, nº 296, 28 de febrero de 2002, p. 3.

⁸ Entrevista a la agencia italiana SIR, el 18 de enero de 2002.

⁹ El 30 de enero se entrevistaron con esa finalidad en Madrid, D. Ramón de Miguel, Secretario de Estado del Ministerio de Asuntos Exteriores y representante de la presidencia española en la Unión Europea.

¹⁰ Vgr. al respecto las declaraciones de Iñigo Méndez de Vigo sobre postura del PPE y propuestas para el Congreso del mismo en Estoril en octubre de 2002.



redacción final. La Segunda, recogía las materias relativas a las políticas y realización de las acciones de la Unión, quedando la Tercera para Disposiciones generales y finales. Este primer “esqueleto” fue la base para la redacción del texto. A partir de él, se desarrolló la actividad de la Convención. Los Proyectos de artículos a debatir en el pleno fueron enviándose por el *Praesidium* con periodicidad casi semanal, junto con las aportaciones de los grupos de trabajo¹¹.

A finales de noviembre de 2002, los Obispos católicos de la COMECE y la Conferencia de Iglesias Europeas enviaron un escrito a la Convención considerando necesario que el Tratado Constitucional recogiera referencias a la religión, las Iglesias y las comunidades religiosas. Las sugerencias del documento, también entregado al Presidente de la Comisión, Romano Prodi, se centraban en tres puntos:

- 1) Reconocimiento y respeto del derecho de las Iglesias y comunidades religiosas de organizarse libremente en virtud del Derecho nacional, según sus convicciones y sus finalidades en el respeto a los derechos fundamentales.
- 2) Respeto a la identidad y contribución específica de las Iglesias y comunidades religiosas y mantenimiento de un dialogo estructurado con ellos.
- 3) Respeto del Estatuto que las Iglesias y comunidades religiosas gozan en los Estados miembros en virtud del Derecho nacional. Respeto igualmente del estatuto de las organizaciones filosóficas y no confesionales.

Estos puntos podrían aparecer juntos en un artículo de síntesis o insertados por separado. De ellos, el tercero tenía ya el respaldo jurídico al ser aprobado como Declaración número 11 aneja al TUE, añadida por el Tratado de Amsterdam¹².

A comienzos del mismo mes de noviembre, Giscard d’Estaing se reunió en el Vaticano con Juan Pablo II, cuyas sugerencias y preocupaciones acerca del tema religioso en el Proyecto se reflejaron con bastante claridad en el anterior documento ecuménico.

También la Comisión de los Obispos Católicos de la Comunidad Europea (COMECE) redactó en solitario varios documentos para la Convención recogiendo aspiraciones como la “invocación a Dios” en el Preámbulo, aunque solo unos pocos sectores democristianos del PPE apoyaban en esas fechas que en la definición de los valores fundamentales de la Unión aparecieran referencias religiosas.

El debate sobre la identidad religiosa de Europa se mezcló entonces con la polémica de la candidatura de Turquía, en la que acababa de llegar al poder un partido confesional islámico. El 13 de diciembre, la Unión Europea concluía en Copenhague las negociaciones de adhesión de los diez países candidatos (cuyo ingreso se acaba de materializar el 1 de mayo de 2004). Turquía quedaba fuera, aunque oficialmente la Unión sostuvo que la condición religiosa del

¹¹ A. Mangas (en *op. cit. supra*, p. 40) se pronuncia claramente sobre el peso real de las aportaciones de la Convención al debate y texto del Proyecto, “pactado meses antes por Francia y Alemania” y con “esenciales parecidos con el proyecto franco-alemán acordado el 15 de enero de 2003 por ambos Estados en las conmemoraciones del cuarenta aniversario del Tratado del Elíseo”.

¹² El texto de la Declaración es el siguiente: “La Unión Europea respeta y no prejuzga en estatuto reconocido por el Derecho nacional, a las Iglesias y las asociaciones o comunidades religiosas en los Estados miembros. La Unión Europea respeta asimismo el estatuto de las organizaciones filosóficas y no confesionales”.



país no está en discusión, sino solamente los criterios de respeto a los valores democráticos e institucionales comunes¹³.

A finales de enero de 2002, unos veinte parlamentarios del PPE miembros de la Convención, presentaron una propuesta que preveía insertar en la futura Constitución dos artículos sobre los valores religiosos de Europa. En el primero se recordaría “cuánto Europa debe a la propia herencia espiritual y moral”. El segundo subrayaría el hecho de que los valores de la Unión incluyen los valores de aquellos que creen en Dios como fuente de verdad, justicia, bien y belleza, como también de aquellos que no comparten esta fe, pero respetan esos valores¹⁴.

El 16 de febrero, al referirse a la evangelización de los pueblos eslavos por Cirilo y Metodio, el Papa Juan Pablo II pidió expresamente “que el futuro Tratado constitucional no deje de mencionar ese patrimonio común de Oriente y Occidente”. La mención no lesionaría la legítima laicidad de las estructuras políticas, sino que ayudaría a evitar el laicismo intolerante y el integrismo sectario. Esta petición se relacionaba directamente con la ausencia de cualquier referencia a los valores cristianos en el borrador de los dieciséis primeros artículos del Proyecto presentado a la Convención por el *Praesidium* el día 7 de mismo mes. Para el Vaticano, el lugar apropiado de la mención era el artículo 2 sobre los *Valores de la Unión*¹⁵.

Además, la Santa Sede seguía insistiendo en que la futura Constitución reconociera la personalidad jurídica de las Iglesias y las comunidades religiosas (cristianas o no) como interlocutoras de las autoridades. Este punto de vista fue compartido y apoyado, también públicamente, en estos primeros meses del año 2003 por las Iglesias ortodoxas y evangélicas.

Por fin, el 12 de abril, el *Praesidium* enviaba nota a la Convención con la redacción propuesta de los artículos 33 a 37 de la Parte I de la Constitución, integrantes del *Título VI: de la vida democrática de la Unión*, junto con comentario a los mismos. En el envío se afirmaba que estos artículos “establecen una serie de principios que permiten al ciudadano comprender que “puede contribuir a la elaboración de las decisiones de la Unión” y que “puede seguir el proceso decisorio de la Unión, y por consiguiente evaluarlo”¹⁶.

El artículo 37 se refería al *Estatuto de las Iglesias y las organizaciones no confesionales* y plasmaba las aspiraciones de los grupos religiosos en lo referente al reconocimiento institucional:

“1. La Unión Europea respeta y no prejuzga el estatuto reconocido en virtud del Derecho nacional, a las Iglesias y a las asociaciones o comunidades religiosas en los Estado miembros.

¹³ Ilustran la situación y la polémica las declaraciones de Giscard d’Estaing en el sentido de que la entrada de Turquía “sería el fin de la Unión” y los de la entonces Ministra de Asuntos Exteriores de España, Ana Palacio, afirmando que “Europa no es un club cristiano”.

¹⁴ Liliana Cavanni, cineasta italiana, escribió en el *Corriere della Sera*, en contra de esta propuesta, alegando que la referencia a Dios no podía ser vaga ya que los valores fundamentales de los europeos se derivan del Evangelio por su absoluta riqueza y claridad en el elegir paz, fraternidad y justicia.

¹⁵ Redacción definitiva del artículo 2: “*Valores de la Unión. La Unión se fundamenta en los valores de respeto a la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto a los derechos humanos. Estos valores son comunes a los Estado miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la no discriminación*”.

¹⁶ Conv. 650/03, p. 2.



2. *La Unión Europea respeta asimismo el estatuto de las organizaciones filosóficas y no confesionales.*

3. *La Unión mantendrá un dialogo regular con dichas Iglesias y organizaciones en reconocimiento de su identidad y de su contribución específica”.*

Como es de notar, los apartados 1 y 2 reproducen íntegramente el texto de la Declaración número 11 aneja al Tratado de Amsterdam, citada anteriormente. El apartado 3, nuevo, “precisa que la Unión mantendrá un diálogo regular con las Iglesias y organizaciones mencionadas en el apartado 1 y 2 (al igual que con las asociaciones y la sociedad civil)”¹⁷.

La redacción y contenido de este artículo permanecerán invariables, al igual que su inclusión en el Título VI y así se presentará en la presentación final del Proyecto en junio dentro de la Conferencia Intergubernamental (CIG) de Roma. Lo que variará será la numeración, ya que en la última redacción de la Parte I, este Título VI, comprenderá los artículos 44 a 51, y este último será el que recoja el estatuto de las Iglesias. Supuso pues un triunfo para estas el reconocimiento institucional como interlocutoras de carácter especial y como grupos organizados claves en la estructura social europea. Fue un camino largo y costoso desde diciembre de 2001 en Laëken. Pero los esfuerzos de todo tipo tanto de la Iglesia Católica (en especial de Juan Pablo II) como de otras confesiones dieron su fruto¹⁸. Solo Bélgica en las últimas discusiones, a nivel de Conferencia Intergubernamental, en diciembre de 2003, se mostrará contraria a cualquier mención de la religión y propondrá formalmente la suspensión de este artículo 51, iniciativa que no prosperó finalmente¹⁹.

3. La infructuosa referencia al Cristianismo en el Preámbulo.

Hasta finales de abril y comienzos de mayo de 2003, los trabajos de la Convención habían seguido un ritmo lento en lo que a resultados de redacción se refiere. De los cincuenta y nueve artículos de la Parte I (panorámica política y jurídica general) se habían discutido y consensuado unas dos terceras partes. El Presidente Giscard d’Estaing declaraba el 5 de mayo, su intención de tener lista la versión definitiva del Proyecto antes de la finalización del mes, para proceder a la discusión de las enmiendas en un plazo no más allá del 20 de junio. El texto debía estar en manos de los Jefes de Estado y de Gobierno en esas fechas, incorporando ya la Carta de Derechos (Parte II) y la muy extensa Parte III sobre políticas y funcionamiento de la Unión²⁰. Con fecha de 29 de abril, el *Praesidium* había enviado a la Convención su última propuesta de arquitectura constitucional, referida a las Instituciones Comunitarias (artículos finales, 28 a 38)²¹.

¹⁷ Conv. 650/03, p. 13.

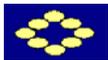
¹⁸ Los Proyectos de artículos restantes (33 a 37) supusieron diversas variaciones a lo largo de las sesiones de la Convención del mes de mayo.

¹⁹ COMECE, *Lettre Circulaire*, Bruxelles, 9 de diciembre de 2003.

²⁰ Prensa diaria del 6 de mayo de 2003. La redacción en dos fases, una lenta de febrero a mayo, y otra final muy intensa en junio venía impuesta por el Presidente de la Convención.

²¹ CONV 691/03. Entre las novedades al Derecho anterior, el especial relieve del Presidente del Consejo Europeo (elegido por dos años y medio y renovable) y el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, nombrado por el Consejo y nombrado por éste con la aprobación del Presidente de la Comisión y miembro de esta última.

En esta propuesta entraba el polémico artículo 29 sobre las mayorías necesarias para la adopción de decisiones en el seno de los Consejos.



En esta redacción final se esperaba una alusión a los valores religiosos y en fechas muy cercanas una *Convención de Cristianos por Europa*, constituida un año antes para aportar puntos de vista cristianos a la construcción europea, celebraba un coloquio en Bruselas, en la sala del Parlamento Europeo, que contó con la colaboración de once eurodiputados cristianos y un total de casi doscientos asistentes (especialmente políticos, historiadores, académicos y juristas). Al finalizar la sesión se firmó un Manifiesto recogiendo varias peticiones. Unas acerca de incluir en la futura Constitución la libertad religiosa (individual y social) y el respeto del estatuto jurídico de las Iglesias y su condición de dialogantes con las Instituciones de la Unión. Otras sobre la necesidad de que también en la Constitución futura se asumieran los valores de la herencia cristiana al ser elementos básicos de la identidad europea.

El Papa Juan Pablo II apoyó explícitamente las peticiones y expresó su satisfacción por la iniciativa de valorar la herencia religiosa y el patrimonio cristiano que impregna la cultura y las instituciones europeas²².

Uno de los miembros del *Praesidium*, el español Iñigo Méndez de Vigo en crónica periodística planteaba la interrogante de la referencia a los valores religiosos y finalizaba con esta frase: “haré cuanto esté en mi mano, para que así conste”²³.

El 15 de mayo se celebró el Pleno de la Convención en la que varios países, entre ellos España, rechazaron reabrir lo pactado en Niza 2000, relativo a la ponderación de votos en el Consejo de la Unión Europea, contra la opinión del Presidente del *Praesidium*.

Ese mismo día, Juan Pablo II insistió otra vez en que el futuro Tratado de la Unión debía incluir en su Preámbulo una referencia explícita a la religión y a la herencia cristiana de Europa.

Comenzaba el tramo final, con un clima que fue intensificando la polémica y las tensiones. Junto al protagonismo del reparto de poder de decisión de los Estados miembros, afloraron otras cuestiones entre las cuales entró de lleno también la mención de la herencia del Cristianismo. La reunión del *Praesidium* del 23 de mayo no consiguió acuerdos sobre la ponderación de los votos, ni sobre el Preámbulo de la Constitución donde podría incluirse la referencia religiosa explícita. En este ambiente de división, Giscard d’Estaing trató de buscar una solución de compromiso, que superara también otros puntos de desacuerdo (puestos en el Parlamento Europeo, Presidencia de la Unión, Ministro de Asuntos Exteriores, relevancia de la Comisión, etc.,...). Por fin, el 28 de mayo el *Praesidium* da a conocer el texto de la Parte I y del Preámbulo, redactado éste en su síntesis final por el Presidente, y presentado al Pleno el día 30²⁴.

Una mezcla de referencias a valores, civilizaciones y corrientes filosóficas se entrecruzan en un texto que trató de contentar a todos con ingredientes de procedencia diversa. Eclecticismo como vía hacia el consenso aparente. Herencias “culturales, religiosas y humanísticas” fueron las reconocidas en el Preámbulo, pero sin mención expresa al

²² Entre los valores: respeto a la dignidad, derecho a la vida desde la concepción a la muerte natural, reconocimiento de la familia, principio de solidaridad y lucha contra la pobreza. El coloquio se celebró el 3 de abril. Información sobre el manifiesto en *Alfa y Omega*, 24 de abril de 2003.

²³ *ABC*, 7 de mayo de 2003.

²⁴ Según afirmaciones del Sr. Méndez de Vigo, el texto se redactó en base a tres propuestas: la suya y la de los Vicepresidentes del *Praesidium*, Dehaene y Amato. La síntesis y redacción de las tres la realizó Giscard d’Estaing (*ABC*, 29 de mayo de 2003, p. 32).



Cristianismo. Sorpresas y disgusto manifestaron las fuentes vaticanas, por la omisión de un componente esencial que ha concurrido a plasmar el patrimonio europeo. “Se citan las corrientes filosóficas de las Luces y ni siquiera se menciona al Cristianismo [...]. La ideología ha intentado oscurecer la Historia”, declaraba Mons. Tauran, Secretario para las relaciones con los Estados²⁵. *L'Osservatore Romano* en la misma línea, reconocía que el Preámbulo “causa sorpresa no tanto por lo que contiene, cuanto por lo que omite”²⁶. La Sala de Prensa de la Santa Sede, emitió un comunicado el mismo 30 de mayo constatando “con sorpresa la ausencia de una mención expresa al Cristianismo”, compartiendo la opinión de los miembros de la Convención que habían propuesto la inclusión de dicha mención por “respeto a la verdad histórica y a un texto más equilibrado”. A la vez, en el comunicado se acogía “con satisfacción” la redacción final del artículo 51, que afirmaba la necesidad de un dialogo constante con las Iglesias, reconociendo su identidad y contribución específica²⁷.

Igualmente, la COMECE y la Conferencia de las Iglesias Europeas subrayaban que una Europa que no reconociera su pasado y negara el hecho religioso careciendo de dimensión espiritual, sería impotente para construir su unidad.

Como el texto no era definitivo y se iba a debatir en el Pleno, tanto la Santa Sede, como los Obispos católicos europeos y el resto de las Confesiones cristianas, alentaban propuestas de enmienda que tuvieran en cuenta la contribución cristiana, sin excluir la de otras confesiones²⁸.

Después de unos días de ritmo frenético para tratar de desbloquear el texto y lograr un consenso sobre los principales puntos de fricción ya reseñados que afectaban sobretudo a las Instituciones Comunitarias, el 6 de junio se presentaba al *Praesidium* el texto consensuado (que incluía un nuevo plan por el que en 2009, España perdería la cuota de poder adquirida en Niza en aras de un nuevo sistema de doble mayoría con el peso demográfico como factor de decisión). En ese texto consensuado se suprimieron algunos términos del Preámbulo (en concreto las referencias a la cultura greco-romana y a la Institución francesa), pero permaneció la ausencia de la herencia Cristiana que no logro suficiente apoyo. Prácticamente, el texto quedaba cerrado a la espera del último pleno de la Convención que se abrió el 13 de junio. El envío del *Praesidium* a los convencionales la víspera del plenario, contenía el Preámbulo, la Parte I y la Parte II (Carta de derechos) junto con tres anexos y tres protocolos y algunos retoques de última hora (poderes del Presidente del Consejo respecto a la Comisión; recorte de la función legislativa; rotación “equitativa” en la presidencia de los consejos sectoriales). Como estaba previsto, la Convención terminó sus tareas, aprobando por aclamación el texto del Proyecto, siete días antes de la reunión del Consejo Europeo en Tesalónica.

La Parte III quedaba por incluir encomendándose a la Secretaria y a los servicios técnico-jurídicos su engarce. Era el punto de partida para la Conferencia Intergubernamental, última y decisiva palabra en la reforma de los Tratados, de la que la Convención, y en especial su Presidente, esperaban no sólo que consideraran la propuesta como base de trabajo, sino como definitiva e intocable.

²⁵ *Corriere della Sera*, 27 de mayo de 2003. Mons. Tauran había apoyado la posibilidad de introducir la expresa mención al Cristianismo por parte de algunos miembros de la Convención, luego rechazada por el *Praesidium*.

²⁶ 1 de junio de 2003, ed. italiana.

²⁷ Hemos analizado las circunstancias de este artículo en el apartado anterior de este trabajo.

²⁸ Así, *L'Osservatore Romano*, cit. de 1 de junio de 2003. Varios miembros del Parlamento Europeo presentaban propuestas al respecto. Lo mismo el representante del Gobierno italiano en la Convención, Sr. Gianfranco Fini, que propugnaba la inserción del patrimonio judeo-cristiano entre los valores que inspiran a la Unión Europea.



En lo que al reconocimiento expreso del Cristianismo se refiere, frente a las muchas voces que reclamaron su íntima vinculación con la identidad europea, triunfaron las oposiciones de sectores laicistas y anticlericales, temerosos de que ese reconocimiento pudiese entrañar “una especie de tutela intelectual del proceso de construcción política europea por parte de la Iglesia Católica. No ha habido consenso para mencionar a Dios o al Cristianismo”²⁹.

Antes de la Conferencia de reforma y asumida por Italia la Presidencia del Consejo, hubo algunas voces que reclamaron de nuevo una referencia más clara a los principios cristianos de la unión Europea³⁰. La publicación de la Exhortación *Ecclesia in Europa*, el 28 de junio, dio pie a que nuevamente Juan Pablo II afirmara la necesidad de incluir en el tratado constitucional europeo, una referencia al patrimonio religioso y especialmente cristiano de Europa: “La Iglesia no pide la vuelta a formas de Estado confesional, pero deplora todo tipo de laicismo ideológico o separación hostil entre las instituciones civiles y las Confesiones religiosas”. Además, durante siete domingos consecutivos, el Papa insistió en el tema, confiando en que los responsables últimos de la aprobación “hagan justicia a la historia”³¹.

También se oyeron públicamente voces de asociaciones laicas pidiendo que no se cediera ante la “acción del lobby papista-vaticano que impulsa la introducción del Cristianismo en la próxima Constitución de la Unión Europea”. “Somos laicistas y no simplemente laicos”, declaraban al concluir el III Encuentro por la laicidad, celebrado en julio de 2003 en Albacete³².

Por fin, el 4 de octubre, se iniciaba la Conferencia Intergubernamental con una solemne sesión a la que asistían por primera vez, veinticinco Jefes de Estado y/o de Gobierno. El Proyecto oficial de la Constitución se había presentado el 18 de julio en Roma con la firma del Presidente y los dos Vicepresidentes del *Praesidium*. A pesar de las reiteradas declaraciones anteriores al máximo nivel, de no permitir cambios al texto de la Convención para asegurar el éxito de la reunión³³, la realidad es que desde el primer momento se apreció claramente que la negociación sería larga y dura en los temas de controversia (mayorías en los Consejos, alcance de las competencias del futuro Ministro de Asuntos Exteriores, presidencia estable de los Consejos de la Unión Europea, reservas en asuntos de defensa, sobre todo por Gran Bretaña...). A pesar de las constantes llamadas a no romper el consenso, sí aparecen posturas enfrentadas y también nuevos apoyos para la mención de las raíces cristianas en el Preámbulo. A las tesis defendidas por Italia, Polonia, Irlanda y España, se sumaron, no oponiéndose, Alemania, Austria y Holanda. El Vaticano por su parte había señalado que sería suficiente intercalar tan sólo tres palabras: “especialmente la [herencia] cristiana”. Además de la tradicional oposición de Francia, se manifestaron expresamente en contra en las reuniones primeras, Bélgica y Turquía.

A diez días de su inauguración, la Conferencia en su reunión de Luxemburgo desembocó en un atrincheramiento de las posiciones nacionales conocidas sobre los temas en litigio. Los representantes del Parlamento Europeo en la misma, I. Méndez de Vigo y K. Haensch, alertaron de un posible fracaso si se rompía el consenso alcanzado en la Convención y se

²⁹ Sánchez Cámara, I.: “Cristianismo y Constitución Europea”, *ABC*, 31 de mayo de 2003, p. 8.

³⁰ Declaraciones del Presidente de Baviera del CSU, Edmund Stroiber. También requería cambios respecto a las competencias de los Länder.

³¹ Ángelus de 24 de agosto de 2003.

³² *El País*, 6 de julio de 2003, p. 27.

³³ Así, S. Berlusconi y G. Schröder en su encuentro en Verona el 23 de agosto de 2003. También Francia y el Benelux en diferentes ocasiones.



estancaban las posiciones. Como es ya conocido no fue posible a lo largo de las sesiones llegar a acuerdos³⁴. Se acordó al finalizar esta primera ronda, el 17 de octubre, encomendar a la Presidencia italiana desatascar la situación, mediante la presentación de propuestas que se discutirían en diciembre en Bruselas.

A dos fechas de la Cumbre, no se conocían las propuestas finales de compromiso del Sr. Berlusconi después de que las reuniones de los Ministros de Asuntos Exteriores no hubieran logrado acuerdo. Ni el 12, ni el 13 de diciembre se pudo llegar a una postura diferente de la de meses anteriores. Los escollos permanecían intactos³⁵. No hubo acuerdo no por tanto hubo texto de la Constitución. Las responsabilidades, justificaciones o culpas se repartieron, según intereses. Lo cierto es que la Cumbre de Bruselas no logró su objetivo, ni tampoco pudo fijar fecha concreta de reanudación de las conversaciones sobre el Proyecto, quedando en manos de la Presidencia irlandesa en el Consejo marcar su oportunidad.

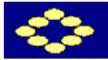
En unas fechas muy próximas a la reunión de Bruselas, la COMECE hacía un análisis de la situación concerniente a la referencia al Cristianismo en el Preámbulo, dirigida a los Obispos miembros de la COMECE y Presidentes de las Conferencias Episcopales. Se informaba, en primer lugar, de las posiciones de los Estados miembros al respecto, aunque advirtiendo de la posibilidad de cambios a lo largo de las discusiones:

- 1) Países que han propuesto formalmente que se incluya la referencia al Cristianismo: Irlanda, Lituania, Malta, Polonia, Portugal, España y Eslovaquia.
- 2) Países que lo apoyarían: Italia, Hungría, Países Bajos y República Checa (esta última añadiendo referencias a otras raíces religiosas).
- 3) Países que no formularían objeciones: Alemania, Austria, Luxemburgo y Lituania.
- 4) Países que no habían tomado posición ni opuesta ni favorable: Finlandia, Grecia y Eslovenia.
- 5) Países opuestos a tal referencia: Bélgica, Dinamarca, Estonia, Suecia, Gran Bretaña (los dos últimos considerarían su postura si se señalaran otras tradiciones religiosas) y Francia (sólo aceptaría que se incluyera explícitamente el principio de laicidad del Estado).

También se incluía una declaración de la Presidencia italiana, anunciando presentar una propuesta sobre la cuestión que incluiría la referencia a la herencia cristiana y al principio de laicidad. El 8 de diciembre no se había presentado la propuesta. Sí se había presentado una de Bélgica que pedía la supresión del artículo 51 de la Parte I. Las posibilidades que barajaba la COMECE ante la cumbre eran cuatro: suprimir el Preámbulo; dejarlo como estaba; sustituirlo por uno más corto y técnico sin referencia alguna a la herencia religiosa; modificarlo

³⁴ España, a la que apoyaba Polonia, constituyó uno de los extremos al reivindicar las cuotas alcanzadas en Niza. El otro extremo lo protagonizaron Francia y Alemania dispuestas a mantener el texto intacto y, por ende, su protagonismo (en una demostración de gran sintonía, Francia representó a Alemania en la reunión del 17 de octubre).

³⁵ Reparto de poder, formación de la Comisión, estabilidad del Presidente de la Unión Europea, régimen del *Praesidium*, reto en política exterior, poder del Parlamento Europeo. Se discutió también sobre prioridades como fronteras internas y terrorismo.



introduciendo la referencia al Cristianismo (junto con otras religiones o el principio de laicidad).

La circular de la COMECE, fechada el 9 de noviembre, trataba de proporcionar una información lo más precisa y fidedigna posible de la situación³⁶. Como hemos visto, no se llegó a ninguna de las salidas previstas, ya que todo el Proyecto quedó en suspenso. Sin embargo, las posturas de los Estados y las posibilidades de solución final siguen siendo válidas, si se produce una nueva Conferencia para aprobar el Proyecto (aunque a fecha actual no haya habido convocatoria oficial).

¿Qué balance puede hacerse de esta trayectoria, todavía sin solución final? Dejando para otra ocasión un desarrollo más extenso adelantamos algunos aspectos en forma sintética.

Ante todo, resulta evidente la ausencia de la dimensión religiosa en el Ordenamiento comunitario desde 1957. Es cierto que sí existen disposiciones en Derecho secundario, pero no hubo interés o convencimiento por trascender en las normas jurídicas facetas de contenido económico. La convocatoria de la Convención ignoró la peculiaridad de las Confesiones religiosas y su específica contribución para el dialogo, en el Foro de asociaciones civiles. Sin embargo, el aviso de Juan Pablo II en enero de 2002 puso en marcha una serie de iniciativas que culminaron con la introducción del artículo 51 de la Parte I del Proyecto, la más importante. De esta forma, se recogieron las dimensiones individual y colectiva de la libertad religiosa (ya expresadas en el artículo 10 de la Parte II); el respeto del estatuto de las Iglesias y comunidades religiosas (artículo 51.1 de la Parte I); y el reconocimiento de su identidad específica junto con la previsión de un dialogo estructurado con las mismas (artículo 51.3 de la Parte I). No quedó ni queda tan claro el reconocimiento de la libertad religiosa en su dimensión institucional o corporativa (falta su explicitación en el citado artículo 10 de la Carta de Derechos). Salvo el laicismo radical de Bélgica estos logros no fueron discutidos, ya que entran de lleno en los contenidos de las actuales Constituciones. Sin embargo, así como la aceptación de la situación legal de las Iglesias en los Derechos internos, venía asumida desde la Declaración de Amsterdam, sólo los esfuerzos pacientes de las Iglesias lograron introducir su consideración como interlocutores válidos de los poderes de la Unión.

Más complejo resulta el tema de la mención del Cristianismo en el Preámbulo. También aquí se dieron las mismas circunstancias de omisión y los trabajos por su introducción sin resultado positivo. Laicidad y laicismo se han entremezclado y confundido en las debates y también las posturas de Estados y grupos de presión absolutamente contrarios a reconocer el peso y la influencia de un legado histórico, que no por ser Cristiano queda a un nivel diferente de lo humano. Los políticos fundadores de la Unión partían del supuesto de que si existía una Europa humanista y democrática se debía fundamentalmente al desarrollo de las consecuencias del Cristianismo. Hoy no resulta evidente esta conexión ni para los redactores del Proyecto de Constitución, ni para la mayoría de los Estados que tienen que aprobarla en su momento. En definitiva, no resulta tampoco evidente para los cristianos europeos cuyo silencio ha resultado tangible en el proceso de integración³⁷. Pensamiento cristiano e

³⁶ En la misma se referían algunas de las principales actuaciones de la COMECE cara al Preámbulo: Carta al Presidente de la Convención (5 de junio de 2003); Declaración del Comité Ejecutivo (19 de junio de 2003); Carta al Presidente del Consejo de la Unión Europea (22 de septiembre de 2003). Comunicado de Prensa de todas las Iglesias después de la reunión con la Presidencia italiana (14 de octubre de 2003); Comunicado de Prensa al finalizar la Asamblea Plenaria de la COMECE (31 de octubre de 2003).

³⁷ Vgr. las interesantes tesis al respecto del Prof. Joseph H. H. Weiler (judío practicante) en su libro *Una Europa Cristiana*, Madrid, 2003.



integración europea no son esferas que se excluyen mutuamente, sino que están destinadas a complementarse y caminar con armonía si se quiere que el proceso en que estamos embarcados, aún con vaivenes y problemas, marche hacia su verdadera realización.