

EL RAPTO DE EUROPA

Reflexiones sobre la Unión Europea de hoy en día

1. - IDEAS GENERALES

Hasta ahora, la construcción europea ha sido un éxito puesto que ha ofrecido un marco de estabilidad que ha contribuido a superar la división de Europa. La unificación europea se debe también a la aportación de otras organizaciones y Estados como la OTAN y los Estados Unidos.

Hasta 2002, la Unión Europea ha hecho bien lo que tenía que hacer; es decir, ha ofrecido un marco complementario a la acción de los Estados-nación. Este marco ha permitido que los Estados europeos hayan podido afrontar con éxito la creciente internacionalización e interdependencia de determinadas políticas que tradicionalmente eran gestionadas únicamente por sus autoridades. ¿Significa esto que los Estados-nación están acabados? Defiendo, por el contrario, que la Unión europea es de naturaleza instrumental; no es un fin en sí mismo, por lo que la dinámica institucional y las políticas que desarrolla la Unión son sólo un reflejo distorsionado del juego de intereses de los Estados-miembro.

En enero de 2002, una vez alcanzada la Unión Económica y Monetaria muchos se plantearon cuál debía ser el siguiente paso en la integración. La tesis tradicional defendía que la construcción europea debía seguir una

*Nombre utilizado por el autor, funcionario de la Unión Europea.

lógica perfectamente establecida ya definida por Hallstein: Europa se construirá de entrada, consiguiendo el mercado único, posteriormente llegará la UEM y por último se debe alcanzar la Unión Política. ¿Qué significa Unión Política?

A mi entender este método, que tal vez pudo tener su atractivo hace unos cuarenta años, ni evalúa suficientemente las consecuencias que suponen alcanzar la Unión Política ni se adapta a un entorno internacional globalizado. Esta lógica defiende que tras la UEM hay que dar un *“salto cualitativo”*, seguir un enfoque maximalista a pesar de que este método ya cosechó un fracaso histórico. (Ratificación fallida por parte de la Asamblea legislativa francesa de la Comunidad Europea de Defensa y de la Comunidad Política Europea, en agosto de 1956).

Si aceptamos que la Unión Europea debe pasar a una Unión Política entonces presumiremos lo siguiente:

- ¿Cuál es la razón que legitima la Unión Política? El “pueblo europeo” o los “pueblos de Europa”. La consecuencia institucional lógica de lo anterior es que el Parlamento Europeo es el depositario de la expresión de dicha legitimación europea.

- ¿Debe la Unión Europea sustituir su arquitectura institucional actual por un esquema que refleje o se asemeje en lo posible a la organización política tradicional del Estado-miembro? En términos jurídicos, esto equivale a sustituir el principio de atribución reflejado en los Tratados de Roma por un sistema que recoja una división de poderes.

- Uno de los primeros pasos para la consecución de dicha Unión Política sería crear una política exterior y de defensa. ¿Supone la PESC y la PESD que los Estados-miembro deben renunciar a sus políticas exteriores en favor de un ente superior? ¿La PESC y la PESD, para existir, tienen que ser necesariamente contrarias o diferentes a los de los Estados Unidos?

- Hasta 1989, el eje franco-alemán cumplió la función de motor de Europa. (Alemania aportaba la fuerza económica y Francia la dirección polí-

tica). A partir de la reunificación de Alemania, este país es el principal Estado-miembro de la Unión, lo que explica, por ejemplo, las reticencias iniciales de Mitterrand ante la reunificación o la defensa de Chirac para retener la paridad de Francia y Alemania en el Consejo en la Conferencia Intergubernamental de Niza.

La ampliación de la Unión Europea provocó la aparición de, al menos, tres dinámicas de poder en Europa y en el seno de la propia Unión Europea:

1ª. A nivel ideológico, aparecen dos grandes visiones de lo que debería ser la Unión. La primera, encabezada por Francia y Alemania, defiende un *statu quo* y los viejos métodos y políticas. Se renuncia a defender los valores de la libertad y de la responsabilidad individual y se paraliza cualquier reforma. Esta posición es, en definitiva, defensiva y apuesta por una Europa cerrada en sí misma. La segunda visión, a la que pertenecen países como el Reino Unido, Holanda y la mayoría de los nuevos Estados-miembro defienden una visión más liberal, dinámica, reformista y abierta.

La tensión entre estas visiones estalla con ocasión de la Guerra de Irak. Mi tesis es que ante la rebelión que supuso “la Carta de los 8”, Francia y Alemania se dan cuenta que ya no controlan la construcción europea. Para volver a tomar las riendas del poder aprovechan la reforma del Tratado de Niza para diseñar un sistema institucional que consolide su control de la Unión Europea. *Esta es, a mi entender, la esencia y razón última del Tratado Constitucional.*

2ª. A nivel bilateral, el eje francoalemán no es un eje sólido y poco a poco se va degradando ya que, desde los tiempos del Canciller Schröder, Alemania no renuncia a hacer valer sus intereses estratégicos en Europa y Francia está inmersa en un proceso de decadencia. Tras el referéndum del Tratado constitucional la situación francesa se agrava hasta el punto de que hoy en día Francia carece de una política europea¹ creíble a los ojos de Alemania. El eje francoalemán se convierte,

¹ Ver en este sentido, el artículo de Giscard en *Le Figaro* publicado el 21 de enero de 2007.

de esta forma, en un freno a la construcción europea y más que servir de impulso funciona como una “sociedad de socorro mutuo”.

3ª. A nivel global, Alemania, el Estado-miembro más poderoso, no puede por sí sola condicionar totalmente la política de la Unión. Necesita para ello de un socio, Francia. De ahí se explica el nerviosismo de Merkel al conocer las posiciones europeas de los candidatos a la Presidencia francesa.

Esta combinación de elementos se traduce en una serie de políticas nocivas para la Unión Europea:

- Como bien ha apuntado Aznar en Milán, la Unión Europea renuncia a defender los valores de la dignidad de la persona, a defender la libertad y a reconocer la aportación de la tradición judeo-cristiana en lo que hoy es Europa.

Es interesante observar qué ocurre hoy con dos debates de suma importancia, la inmigración y la lucha contra el terrorismo en la Unión. Como no se quiere defender una política de inmigración que propugne que los inmigrantes que lleguen a Europa deben respetar los valores y principios europeos, se aboga por el multiculturalismo. Más curioso resulta el caso de la lucha antiterrorista. Este debate simplemente no existe; es ajeno al trabajo de las instituciones y del Consejo Europeo.

- Se cuestiona el derecho comunitario, verdadero elemento cohesivo de la construcción europea, bien a través de un ataque a la independencia del Tribunal de Justicia, bien a través de una supresión de todas aquellas reglas que suponen un obstáculo a los intereses electorales de los líderes de ambos países. Por ejemplo, véase lo ocurrido con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, la Directiva de servicios, la defensa de los servicios de interés general, la excepción cultural, etc.

- Se teme la globalización, pero no se hace nada para entender este fenómeno como una oportunidad y no como un reto; o peor aún, se crea un fondo para combatir las deslocalizaciones, a petición de Francia.

• Se defiende el “modelo social europeo” (¿qué significa modelo social europeo?) al menos nominalmente, pero ni los Estados-miembro ni las instituciones europeas tienen la voluntad política de impulsar reformas que favorezcan el crecimiento. Se evita, además, cualquier debate sobre el valor del esfuerzo individual y del trabajo, debido a que se es consciente de que ninguna sociedad europea quiere asumir los sacrificios que dichas reformas implican. Véase, por ejemplo, cómo el Consejo Europeo de primavera ha burocratizado el “proceso de Lisboa”.

No quiero dejar de comentar un fenómeno que defino como “retórica europeísta”. Absolutamente todos los líderes europeos presentan a Europa como la solución de todos los males y adoptan una lógica europeísta que posteriormente contrasta con la práctica diaria.

Esta “retórica europeísta” presenta últimamente una variante institucional: Europa necesita de unas nuevas reglas institucionales para funcionar. Estas reglas son las que consagró el Tratado Constitucional en su Parte I. Lógicamente, si se es europeísta se debe necesariamente apoyar el Tratado Constitucional. De lo contrario se es catalogado irreversiblemente como antieuropeísta, ignorando de este modo que una de las principales virtudes de la construcción europea es su pragmatismo. Además, ¿qué es ser europeísta?

El producto de la combinación de todos estos factores es la pérdida de legitimidad de la Unión Europea frente a sus ciudadanos. Defendemos que la esencia de la legitimidad de la Unión Europea reside en su eficiencia. La Unión sólo existirá si es útil a los ojos de los ciudadanos europeos. La Unión sufre hoy en día del síndrome de “*Matrix*”; es decir, las instituciones europeas están inmersas en una atmósfera totalmente virtual completamente alejada de la realidad cotidiana de sus ciudadanos.

2. - REFLEXIONES EN TORNO AL TRATADO CONSTITUCIONAL

A la hora de analizar el Tratado Constitucional parto del supuesto de que la esencia de este texto, como cualquier otro Tratado que rige la Unión

Europea, reside en que *se trata de un mero ejercicio de la distribución del poder entre los Estados-miembro en el seno de la Unión Europea.*

Es decir, lo relevante es el sistema de voto en el Consejo (y la ampliación de la mayoría cualificada y la extensión del procedimiento de codecisión), la distribución de escaños en el Parlamento Europeo, el modo de elección y la composición de la Comisión Europea y el papel del Consejo Europeo y de su Presidente. Es una falacia declarar, como lo ha hecho el Secretario de Estado para la Unión Europea, que: “A España y a la mayoría de los europeos lo que les interesa son las políticas que desarrollan estas instituciones”.

También es preciso analizar el método empleado para elaborar el Tratado Constitucional (la dinámica interna de la Convención) y el contenido del propio Tratado Constitucional.

El método de preparación del Tratado Constitucional

La declaración de Laeken de diciembre de 2001 instituyó la Convención Europea como método de preparación de la reforma del Tratado de Niza, con el objetivo de aumentar la transparencia de los debates sobre la reforma y acercar, de esa forma, la Unión a sus ciudadanos. Sin embargo, la elección de la Convención suponía también una apuesta política muy clara: los Tratados constitutivos se centraban en unos objetivos económicos y de integración y la finalidad política de la Comunidad se percibía como una consecuencia de su objetivo de integración. A lo largo de su evolución, la Comunidad ha ido yuxtaponiendo unos Tratados sobre otros.

En diciembre de 2001 algunos dirigentes europeos creyeron que había llegado el momento de revertir esta pirámide; es decir, situar las exigencias políticas de la Unión por encima de sus objetivos económicos. Esta tesis propugnaba la ruptura constitucional y justificaba la constitución de una Convención destacando que el poder constituyente está legitimado por un mandato de quienes poseen la soberanía.

La Convención europea debía ser la obra de una Asamblea constituyente representativa. Al final la composición definitiva de la Conven-

ción reflejó el pacto entre esta tesis y otras que defendían la preparación de la reforma de los Tratados por otros métodos. En todo caso, el resultado fue que la Convención no reflejaba una mayoría gubernamental, pues encontramos entre sus miembros 56 parlamentarios nacionales, 28 representantes gubernamentales, 16 eurodiputados y 2 comisarios europeos.

Desde el inicio de los trabajos de la Convención, su Presidente interpretó de forma muy amplia el mandato de Laeken persiguiendo un objetivo muy claro: que el resultado de los trabajos convencionales limitara al máximo los trabajos de la posterior Conferencia Intergubernamental.

Para ello, el producto del trabajo de la Convención debía ser un Tratado Constitucional y no la mera redacción de opciones. Dada la heterogeneidad de la composición de la Convención, ni la unanimidad ni la mayoría eran fórmulas deseables para adoptar decisiones. Se optó por lo tanto por el consenso que, al no ser cuantificable ni poderse definir, reforzaba a quien podía identificarlo: el Presidente de la Convención.

El procedimiento de elaboración y redacción del capítulo institucional que siguió la Convención difirió del seguido en otras materias.

Se produjo un primer debate de carácter general en la Convención de enero de 2003. En ese mismo mes se presentó la propuesta franco-alemana sobre las cuestiones institucionales. Esta propuesta sirvió de base para las ideas que Giscard presentó sobre la arquitectura institucional el 22 de abril de 2003. Aunque la mayoría de las propuestas de Giscard no sobrevivieron, sí sirvieron para introducir la novedad del voto por doble mayoría en el Consejo. Este ataque al Tratado de Niza paralizó los trabajos de la Convención y el 4 de junio de 2003 hasta 18 representantes gubernamentales eran contrarios a reabrir el Tratado de Niza en cuestiones tales como el voto en el Consejo, el número de Diputados y la composición de la Comisión.

En ese momento, Giscard se dio cuenta de que la componente parlamentaria era mucho más proclive al pacto que los representantes estatales. El 5 de

junio, Giscard, apoyándose en los parlamentarios, consiguió que se aislaran las tesis defendidas por España en el seno de la Presidencia de la Convención.

El contenido del Tratado Constitucional

En este apartado abordaremos el debate sobre la herencia cristiana de la Unión y los aspectos institucionales.

El tema de la herencia cristiana fue sin duda polémico, como lo demuestra el hecho de que fuera el último capítulo que se abordó por la Conferencia Intergubernamental la noche del 18 de julio de 2004.

La versión inicial del Tratado Constitucional propuesta por la Presidencia de la Convención no contenía referencia alguna al hecho religioso y hacía mención “al impulso espiritual que ha recorrido Europa”. Ante las protestas, se propuso posteriormente modificar el Preámbulo del Tratado Constitucional para incluir una referencia a “la herencia cultural, religiosa y humanitaria de Europa”. A pesar de ello, varios Estados-miembro intentaron sin éxito abrir de nuevo este tema en el seno de la Conferencia Intergubernamental.

La mayoría cualificada implica la consagración de la desigualdad entre los Estados-miembro. Este principio estaba ya recogido en los Tratados de Roma. Sin embargo, las sucesivas ampliaciones de la Comunidad y de la Unión Europea han sido protagonizadas por Estados de tamaño medio. De esta forma, los Estados-miembro más poblados corrían el peligro de ser marginados en el seno del Consejo.

Hasta el Tratado de Niza, los votos asignados a los Estados Miembros se calculaban por medio de una ponderación de factores entre los que se incluía la población y el PIB.

El Tratado Constitucional, al adoptar el sistema de voto por doble mayoría (mayoría del número de Estados y mayoría de la población europea), consagra un sistema que prima a los Estados-miembro más grandes. Lo perverso de este sistema es que introduce un elemento de desequili-

brio general en la arquitectura y funcionamiento institucionales de la Unión Europea. A partir de ahora, la población es el único criterio utilizado para atribuir el poder en el Consejo y en el Parlamento Europeo, con lo que los Estados grandes resultan premiados en ambas instituciones. Cabe recordar aquí que tanto el Consejo como el Parlamento son, a través del procedimiento de codecisión, colegisladores, además de compartir la autoridad presupuestaria en la Unión Europea.

La Convención y la Conferencia Intergubernamental debatieron extensamente la cuestión de la composición de la Comisión; es decir, si el número de Comisarios debía ser igual o inferior al número de Estados-miembro. El Tratado de Niza consagra que, hasta el año 2009, el Colegio de Comisarios esté compuesto por un nacional por Estado-miembro. Por su parte, el Tratado Constitucional permite que, en el futuro, el número de Comisarios sea equivalente al de los 2/3 de los Estados-miembro, estableciendo un sistema rotatorio para determinar qué Estados-miembro contarán con un Comisario. ¿Podrá una Comisión sin la presencia de un nacional de un gran Estado-miembro tomar una decisión que vaya en contra de los intereses de ese Estado-miembro ausente?

La reflexión sobre el método de nombramiento de la Comisión viene condicionada por la presunción de que la Comisión debe ostentar una doble legitimidad: la de los Estados-miembro y la del Parlamento Europeo. El Tratado Constitucional establece que el Consejo Europeo, teniendo en cuenta los resultados de las elecciones europeas, propondrá por mayoría cualificada (ojo, pues se podrá realizar una votación aplicándose la doble mayoría) un candidato a la Presidencia de la Comisión. Posteriormente la Comisión, como colegio, y el Ministro de Asuntos Exteriores, como Vicepresidente de la Comisión, se someterán al voto del Parlamento Europeo.

Las novedades respecto al Consejo Europeo son:

- Se crea una Presidencia estable del Consejo Europeo. Esta figura será competente para representar a la Unión Europea y para organizar los trabajos del Consejo Europeo y asegurar el seguimiento de sus decisiones.

Muchas incógnitas rodean a esta figura, entre las que cabe destacar que no vota en el seno del Consejo Europeo y que deberá proceder con máxima prudencia para no entorpecer ni la figura del Presidente de la Comisión, ni la del Ministro de Exteriores.

- Junto al dualismo del poder legislativo (Consejo, Parlamento) existe un dualismo del ejecutivo (Consejo Europeo, Comisión). Cada uno de estos poderes está dividido entre una institución supranacional y una institución intergubernamental y en ambos casos el Consejo Europeo y el Parlamento Europeo son preponderantes, ya que la Comisión es elegida por el Parlamento Europeo y el Consejo está sometido a la autoridad política del Consejo Europeo.

- Se consagra, de esta forma, una doble legitimidad en la Unión Europea: la legitimidad estatal y la legitimidad democrática. La cuestión reside en averiguar si es posible que se dé un conflicto entre ambas y en ese caso determinar qué legitimidad es la preponderante.

- Se admite que el Consejo Europeo pueda proceder a votaciones. Si bien el procedimiento de toma de decisiones ordinario en el seno del Consejo Europeo es el del consenso, el Tratado Constitucional recoge varios casos en los que es posible que se establezca un voto por mayoría cualificada. ¿Qué consecuencias políticas encierra tal posibilidad? ¿Cómo van a aceptar los Jefes de Estado y de Gobierno, cara a sus respectivas opiniones públicas, la posibilidad de perder votaciones en el seno del Consejo Europeo?

- El Tratado Constitucional procede a la constitucionalización del Consejo Europeo transformando este órgano en una institución de la Unión. La consecuencia jurídica principal de lo anterior es que el Consejo Europeo se verá sometido a la competencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y que las demás instituciones podrán plantear recursos de ilegalidad y de carencias ante acciones u omisiones del Consejo Europeo. Se abre de esta forma la posibilidad de un choque de legitimidades en la Unión Europea, puesto que lo más presumible es que sea el Parlamento Europeo quien interponga dichos recursos.

- El Tratado Constitucional establece varios procedimientos de reforma del texto. Junto con el procedimiento de revisión ordinario se incluyen dos procedimientos de revisión simplificados. La coexistencia de estos procedimientos trasluce la existencia de diversos tipos de normas dentro del Tratado Constitucional. La Parte I, la Parte II, las disposiciones institucionales y financieras de la Parte III, la defensa y la acción exterior tendrían una naturaleza constitucional reforzada, lo que implica que para su modificación se requerirá un procedimiento de reforma “pesado”, mientras que el resto de las normas requerirán procedimientos más flexibles.

El procedimiento ordinario encierra varias novedades. En primer lugar, el Consejo Europeo debe adoptar por mayoría simple una decisión favorable al examen de las modificaciones propuestas. Lo novedoso reside en que el Tratado Constitucional consagra a la Convención Europea como método principal para preparar dicha reforma, cuando ésta verse sobre “elementos importantes” (concepto jurídico indeterminado). La Convención estará compuesta por representantes de los Parlamentos Nacionales, de los Jefes de Estado o de Gobierno, del Parlamento Europeo y de la Comisión.

El Consejo Europeo podrá no convocar una Convención para la reforma de “modificaciones no importantes”, siempre y cuando obtenga la previa aprobación del Parlamento Europeo; es decir, será el Parlamento Europeo el competente para interpretar “la importancia de las modificaciones propuestas”. Teniendo en cuenta, además, que el Parlamento Europeo es una de las instituciones legitimadas para presentar los proyectos de revisión del Tratado Constitucional, es fácil presumir la gran capacidad de influencia que tendrá la Cámara para elegir el método de preparación de las modificaciones que más le convenga.

El Parlamento Europeo es la institución menos reformada por el Tratado Constitucional, a pesar de aumentar considerablemente sus poderes gracias a la generalización del procedimiento de codecisión y la simplificación del procedimiento presupuestario. Su funcionamiento permanece invariable. Además, el Tratado Constitucional contemplaría una democracia parlamentaria en la que se establece una clara relación entre el ejercicio del poder y la ciudadanía. El Parlamento Europeo representa a sus

ciudadanos; se reconoce de esta forma la legitimidad directa del Parlamento y su representatividad democrática.

Una de las características principales de la Política Exterior y de Seguridad Común diseñada por el Tratado Constitucional es su personificación mediante la creación de la figura del Ministro de Asuntos Exteriores. Dicho Ministro preside el Consejo de Relaciones Exteriores y es al mismo tiempo Vicepresidente de la Comisión. El Ministro de Exteriores contribuye a la elaboración de las orientaciones generales de la política exterior y es competente para ejecutar los impulsos decididos por el Consejo Europeo, adoptar las decisiones relativas a la definición y puesta en marcha de la acción exterior, conducir la PESC, contribuir por medio de sus propuestas a la elaboración de la PESC y ejecutarla.

La figura del Ministro de Exteriores encierra dos incógnitas. En primer lugar, ¿cómo será su relación con el Presidente del Consejo Europeo que, según el Tratado Constitucional, es competente para “asumir la representación exterior de la Unión en los asuntos de política exterior y de seguridad común, sin perjuicio de las atribuciones del Ministro de Exteriores de la Unión”? Y en segundo lugar, ¿cuáles serán las relaciones entre el Presidente de la Comisión y el Ministro de Asuntos Exteriores, teniendo en cuenta, por un lado, que el Presidente de la Comisión es competente de “velar por la coherencia, eficacia y colegialidad de la Comisión”, y por otro que el Ministro de Exteriores “es nombrado por el Consejo Europeo por mayoría cualificada”?

3. - EVOLUCIÓN RECIENTE DEL DEBATE SOBRE EL FUTURO DE EUROPA²

La situación en el año 2006 podría resumirse de la siguiente forma:

Ha habido un número significativo de Estados-miembro que han seguido con la ratificación: Letonia, Malta, Chipre, Luxemburgo, Bélgica,

² Este apartado es un resumen de la nota del Ministerio de Asuntos Exteriores entregada en la Comisión Mixta titulada “actualización del debate sobre el futuro de la Unión Europea”, noviembre de 2006.

Estonia y Finlandia. Bulgaria y Rumania, como Estados-miembro de pleno derecho a partir del 1 de enero de 2007, han ratificado el Tratado Constitucional al firmar su Acta de Adhesión.

Todo parece indicar que los Estados-miembro que no han ratificado el Tratado Constitucional no lo van a hacer en un futuro previsible. Dentro de este grupo de Estados-miembro hay dos subgrupos: a) Reino Unido, Polonia, República Checa, donde la situación política interna y la opinión pública euroescéptica permiten afirmar que la ratificación del Tratado Constitucional no está asegurada; b) Portugal, Suecia, Dinamarca e Irlanda, que quieren evitar crear nuevas dificultades.

Por otro lado están Francia y Países Bajos, cuyos gobiernos destacan que sería políticamente impensable intentar ratificar su texto ya rechazado (el nuevo gobierno de los Países Bajos elegido en noviembre de 2006 así lo ha manifestado).

Dentro de este panorama surgen varias posibilidades de seguir adelante: primera, mantener la defensa del Tratado Constitucional; segunda, modificar el Tratado Constitucional (imitando dicha reforma a elementos cosméticos); y tercera, proseguir el proceso de integración sobre la base de los Tratados actuales hasta que la situación se considere madura.

Las conclusiones del Consejo Europeo de junio de 2006 vienen a reconocer el estado de la situación, entre otras cosas porque no hay consenso entre los Estados-miembro para optar sobre una de las anteriores posibilidades. En dichas conclusiones se destaca: a) que “se espera que el proceso de ratificación llegue a su término”, y b) que “paralelamente al proceso de ratificación es preciso seguir trabajando”. “Así, deberían aprovecharse las posibilidades que ofrecen los Tratados en vigor y la Presidencia alemana presentará en el primer semestre de 2007 un informe que [...] incluirá una evaluación del estado de los debates en torno al Tratado Constitucional”.

De entre las tres alternativas posibles, la más confusa es la de la modificación del Tratado Constitucional. Esta alternativa tiene varias variantes:

El Tratado Constitucional tiene que ser replanteado para que tenga posibilidades de entrar en vigor. El debate en torno a esta cuestión centrará el Informe de la Presidencia alemana. En este caso, la cuestión radica en determinar en qué consiste dicho replanteamiento.

a) Una opción es la de defender una renegociación total del Tratado Constitucional. Esta variante carece de adeptos, por ahora.

b) La mayoría de Estados-miembro que han ratificado el Tratado Constitucional desearían que las modificaciones fueran las mínimas posibles en número y trascendencia, so pena de abrir un proceso que podía desembocar en una renegociación total del Tratado.

Esta revisión limitada podría consistir en añadir o eliminar alguna de las disposiciones del Tratado Constitucional.

a) La primera posibilidad sería añadir. Así, se habla mucho de añadir un Protocolo social. Sin embargo, si dicho Protocolo tuviera un contenido sustancial podría encontrarse con la oposición del Reino Unido y Polonia. También se habla de “perfeccionar” determinados artículos, como precisar los requisitos que deben cumplir los futuros Estados candidatos (Francia y los Países Bajos) o incluir nuevos preceptos sobre el cambio climático (Reino Unido).

b) Otra opción sería eliminar. Sobre todo se propugna la idea de eliminar alguna de las Partes en las que está dividido el Tratado Constitucional. La fórmula más difundida consistiría en reducir el Tratado Constitucional a la Parte I (cuestiones institucionales) y la II (Carta). Sin embargo, la Parte III, en las 3/5 partes de sus 323 artículos, recoge el contenido actual de los vigentes Tratados (TCE y el Tratado de la Unión), y ahí donde se separa el Tratado Constitucional lo hace para introducir cuestiones ligadas a los ciudadanos: política energética, política de competencia y servicios públicos de interés general, “comunitarizar” la política de cooperación policial y la cooperación judicial en materia penal, introducir las bases de una política común de inmigración. Además, la Parte I es incomprensible sin la Parte III. Por lo demás, hay varios Estados-miembro que tienen problemas

con la Parte I y que tendrían dificultades para aceptar que el nuevo Tratado prescindiera de la Parte II (Carta) y la Parte III (políticas de la Unión).

c) Estas dificultades han hecho que se piense en una tercera alternativa, que consistiría en concluir un nuevo Tratado donde figurarían los contenidos de la Parte I y de la Parte II (a través de un Protocolo Anejo o de un artículo que diera validez a la Carta aprobada el 7 de diciembre de 2000). Todas las novedades de la Parte III se introducirían mediante modificaciones en los Tratados vigentes. Se trataría entonces de una reducción formal y se mantendría, de facto, la integridad del Tratado Constitucional.

Junto a las cuestiones de orden material también se está reflexionando sobre las siguientes cuestiones procesales:

- ¿Cuándo se vuelve formalmente a negociar? Las conclusiones del Consejo Europeo señalan que “el informe de la Presidencia alemana (junio 2007) será examinado por el Consejo Europeo y el resultado del mismo servirá como base para la adopción de nuevas decisiones sobre la manera de proseguir el proceso de reforma”, entendiéndose que deberán adoptarse las medidas necesarias a tal efecto durante el segundo semestre de 2008, a más tardar bajo Presidencia francesa.

- ¿Cómo se negocia? Aquí se planteará la disyuntiva de si se convoca o no una Convención (el sentir mayoritario de los Estados-miembro está en contra). Una posibilidad para agradecer al Parlamento Europeo sería convocar una breve Convención con un mandato muy claro. Otra cuestión a dilucidar es hasta qué punto se reserva la negociación a los Primeros Ministros; y una tercera disyuntiva será la de determinar cuál será el punto inicial de la negociación (España defiende que el Tratado Constitucional debería ser ese punto inicial, ya que dicho texto es un acuerdo final que recoge un acuerdo total de todos los Estados-miembro).

- ¿Cuál debería ser el procedimiento de ratificación en los distintos Estados-miembro? En este sentido hay que señalar que en aquellos Estados-miembro en los que se haya celebrado un referéndum o se haya anunciado en su momento la celebración de un referéndum, aunque éste no se hubiese

celebrado por interrumpirse el proceso de ratificación, sería políticamente muy difícil eludirlo.

La hipótesis del llamado Tratado Fundamental: de un Tratado meramente institucional y de otras opciones más ambiciosas

Recientemente ha surgido la tesis del “Tratado Fundamental de la Unión”, esto es, un nuevo Tratado que recogería los elementos considerados esenciales del Tratado Constitucional y sobre los que se considera que hay un acuerdo suficiente. Esta fórmula supone que continuarían en vigor los Tratados actuales que serían modificados.

Esta propuesta se enfrenta a dos dificultades iniciales: en primer término, habría que determinar qué debería estar en el Tratado Fundamental; en segundo término, se plantearía cómo eliminar la necesidad jurídica y política de convocar un referéndum de ratificación en Francia y en el Reino Unido e Irlanda (por razones políticas, en el primer país, y constitucionales, en Irlanda, resultaría difícil evitar una consulta popular).

• Hasta la fecha la propuesta más elaborada ha sido la de Nicolas Sarkozy (Bruselas, 8 de Septiembre). Este discurso propone dos grandes cuestiones:

- a) Se propone centrar en el Tratado Fundamental las cuestiones de orden institucional y dejar para una nueva fase, tras una nueva Convención que se convocaría en 2009, el debate sobre la reforma de la Unión.
- b) En cuanto a las propuestas institucionales a incluir en el Tratado Fundamental se destacan: los procedimientos de toma de decisiones (extensión del voto por mayoría cualificada, definición de la mayoría cualificada –doble mayoría–, diseño del procedimiento legislativo de la codecisión como procedimiento legislativo ordinario); elección del Presidente de la Comisión Europea por el Parlamento Europeo a propuesta del Consejo Europeo; la figura del Presidente del Consejo Europeo; el Ministro de Asuntos Exteriores; la facilitación de la

cooperación reforzada; el derecho de la iniciativa legislativa ciudadana; una intervención más activa y estructurada de los Parlamentos Nacionales en el control del principio de subsidiariedad; y el reconocimiento de la personalidad jurídica de la Unión.

Esta propuesta consistiría, por tanto, en mantener en el Tratado Fundamental las Partes I (instituciones) y IV (disposiciones finales y generales), más aquellos elementos de la Parte III necesarios para la correcta interpretación de la Parte I. La Parte II (Carta) se considera ya incluida en las Constituciones nacionales y en los Acuerdos internacionales en vigor y no formaría parte del Tratado Fundamental.

- El 27 de octubre de 2006, el Ministro de Asuntos Exteriores italiano, D'Alema, lanzó su idea de *"core treaty"*. Esta propuesta se basa en un Tratado que mantenga la esencia del Tratado Constitucional y se concrete en mantener ciertos avances institucionales (creación del Ministro de Exteriores, extensión del voto por mayoría cualificada, derecho de iniciativa legislativa popular) y las bases jurídicas de la Parte II para establecer algunas nuevas políticas comunes (energía), reforzar la acción exterior de la Unión; cooperaciones reforzadas en materia de seguridad y defensa. Este nuevo Tratado debería entrar en vigor en 2009.

Como puede verse, la "variable de ajuste" es la Parte III, por lo que el gran debate se centrará en torno a qué disposiciones de las Partes I y IV deberán ser trasladadas al nuevo Tratado Fundamental. No hay que descartar que el resultado de los intereses cruzados provoque una renegociación total de todo el Tratado Constitucional.

Las principales líneas de debate

A raíz de lo examinado en este informe del Ministerio de Exteriores, la divergencia fundamental radicaría en establecer qué es lo más importante del Tratado Constitucional. La segunda divergencia se refiere a la naturaleza misma de la operación. La tercera divergencia versa sobre el método que habría de seguirse para elaborar el texto y la cuarta reside en el marco temporal y político del acuerdo.

En este sentido, hay que tener en cuenta que la Comisión Europea tiene que presentar entre 2008 y 2009 sus propuestas de reforma de la estructura de los presupuestos de la Unión (con reforma de la Política Agrícola Común por medio), las elecciones europeas en 2009, la designación de la nueva Comisión en noviembre de 2009 y la previsible finalización de las negociaciones de adhesión con Croacia (2008 ó 2009).

Ante este panorama, Alemania ha defendido la necesidad de alcanzar un acuerdo sobre el futuro del Tratado cuanto antes y, en todo caso, antes de que a partir de 2008 se complique la escena política.

Otros apuntan, sin embargo, que sería más fácil alcanzar un acuerdo sobre el futuro constitucional de la Unión si se amplía el ámbito de las cuestiones a debate, mientras que Jean-Claude Juncker declaró, el 30 de octubre de 2006: “será totalmente imposible lograr el Tratado si seguimos vinculando el Tratado Constitucional, la revisión de las Perspectivas Financieras y la ampliación”.

La Declaración de Berlín o Messina II

Las Conclusiones del Consejo Europeo de Junio de 2006 destacan que: “El Consejo Europeo pide que se adopte el 25 de mayo de 2007 en Berlín, una declaración política de los mandatarios de la Unión, en la que se expongan los valores y aspiraciones de Europa y se confirme su compromiso común de alcanzarlos...”.

Existen dos visiones de lo que debe incluir dicha declaración política. Para unos, se trata de conmemorar el 50 aniversario de la firma del Tratado de la Comunidad Económica Europea y de la Comunidad Europea de la energía atómica, hacer balance de lo logrado por la Unión hasta la fecha y proclamar los valores de la Unión. Para otros, entre los que se encuentra Chirac, habría que rememorar la Declaración de Messina de 1955, e incluir una referencia a la necesidad de que la Unión se dote de las instituciones e instrumentos necesarios para hacer frente a los desafíos que surgen ante ella (globalización, salvaguardia del modelo social europeo, el diálogo con las demás grandes civilizaciones y la redefinición

de la situación geopolítica en Europa). El Ministerio teme que la definición de los desafíos será la más problemática, pues puede condicionar el informe que preparará la Presidencia alemana para presentar en junio de 2007.

Posición del Gobierno de España

La clara preferencia del Gobierno español es la de mantener el Tratado Constitucional (esta posición es la posición pública porque ya está realizando cálculos sobre umbrales de mayorías cualificadas). Para ello se argumenta que una respuesta limitada rompería los grandes equilibrios de intereses alcanzados entre los Estados-miembro en la negociación del Tratado Constitucional. En este sentido, el informe del Ministerio de Asuntos Exteriores señala que España aceptó las cláusulas institucionales ya que “la dimensión más operativa de la integración política que recoge el Tratado Constitucional se plasma en la Parte III”³. La nota reconoce que en una negociación sobre un Tratado Fundamental “no habría nada que ganar y podríamos incluso perder”.

La nota establece a continuación la posibilidad de que una renegociación vaya más “allá de lo deseable” (es decir, que abarque a la Parte III) y en este sentido, el informe destaca las bazas españolas para afrontar dicha negociación: el consenso básico mantenido a lo largo de los veinte años sobre los grandes temas europeos; la propia ratificación del Tratado Constitucional; la aceptación clara de las disposiciones institucionales dentro de un paquete global.

Lo más importante sin embargo es la coletilla final que se añade: “En este punto debe resaltarse la necesidad, en todo caso, de un acuerdo sobre una nueva distribución de los escaños en el Parlamento Europeo como condición *sine qua non* para la aplicación del nuevo sistema de voto”. La nota también abre un pie de página que destaca: “pasos atrás en relación a la Parte III podrían llevar a España a replantear temas como el umbral

³ Es decir, y en lenguaje no diplomático, que España pierde en la Parte I (voto por doble mayoría y distribución de escaños en el Parlamento Europeo) y gana en la Parte III.

de la población necesario para alcanzar la mayoría cualificada o incluso el tema de la Comisión”.

Posteriormente, Alberto Navarro, Secretario de Estado para la Unión Europea, declaró el pasado 25 de enero que “modificar el Tratado constitucional es una alternativa a no tener nada”, por lo que parece que España asume ya la hipótesis de la reforma del texto. El siguiente paso será observar hasta qué punto se van a producir esas reformas cosméticas o si la agenda inicial se desborda. Hay que destacar también que, de entrada, el Secretario de Estado declara que su intención es “añadir nuevas bases jurídicas”.

4. - CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Presunciones que dominan el debate sobre el futuro de la Unión Europea

a) Para que la Unión Europea funcione eficazmente es necesario proceder a la reforma de las instituciones.

Hasta la fecha y con una Unión de 25 Estados-miembro, la Unión no ha sufrido grandes bloqueos y si estos se han producido, han sido producto del resultado normal de las negociaciones y no del funcionamiento de las instituciones. El Tratado de Niza ofrece posibilidades que hay que explotar tanto si se quieren “comunitarizar” las políticas del III Pilar, como crear nuevas políticas comunitarias (cláusula de flexibilidad). Tras esta presunción se esconde la idea de que el Tratado de Niza ofrece un sistema ineficaz. Muy al contrario, el Tratado de Niza ha servido para cumplir el objetivo para el que estaba asignado: preparar la Unión ampliada de 27 miembros. Con el ingreso de Rumania y Bulgaria, el Tratado de Niza ha cumplido su fin y si en el futuro hay que reformarlo es porque se han cumplido las expectativas depositadas en él.

b) Toda reforma de las instituciones tiene que consagrar la arquitectura institucional recogida en el Tratado Constitucional.

No necesariamente, puesto que hay que recordar que el tema institucional ya era muy conflictivo durante la última etapa de la Convención y que los Estados-miembro pequeños muestran reticencias a la pérdida de sus Comisarios y a la creación del Presidente permanente del Consejo Europeo. España y Polonia plantearon reservas ante el sistema de doble mayoría.

c) Todos los problemas del Tratado Constitucional residen en su Parte III.

El Tratado Constitucional es el producto de un pacto global resultado de múltiples concesiones. Hay Estados-miembro, como España, que argumentan que han cedido en la Parte I para conseguir que sus puntos de vista prevalezcan en la Parte II. Además y tal y como se ha apuntado previamente, las 3/5 partes de la Parte III provienen de los anteriores Tratados.

d) Cualquier negociación futura deberá evitar reabrir una renegociación global del Tratado Comunitario.

La experiencia histórica de las anteriores Reformas de los Tratados demuestra que la agenda inicial de las Conferencias Intergubernamentales es ampliamente superada en las negociaciones. Reducir la agenda de la reforma, además de suponer una dificultad política en determinar qué temas deben negociarse y qué temas no deben negociarse, reduce las posibilidades de lograr un acuerdo final. Esta presunción se basa en la idea de que unas reformas “cosméticas” permitirán salvar el proceso de ratificación.

e) Precisamente es el proceso de ratificación uno de los grandes escollos de la situación en la que nos encontramos.

Este debate recuerda la famosa frase de “*Todo para el pueblo pero sin el pueblo*”. Veamos por qué:

- Se piensa que unas reformas menores permitirán justificar la ratificación por vía parlamentaria y evitará así los referendos. En primer lugar, será muy difícil concentrarse en unas reformas menores; en segundo lugar, en un determinado grupo de Estados-miembro se

deberán convocar referéndum por imperativo constitucional, y en tercer lugar, en aquellos países que ya han celebrado consultas populares será muy difícil evitar convocar nuevas consultas para ratificar un texto que puede ser muy diferente del Tratado Constitucional. Además, no hay que olvidar a aquellos gobiernos que en su momento anunciaron la convocatoria de un referéndum del Tratado Constitucional y que no se ha producido aún.

- La Convención debe ser el único método de la preparación de las reformas en el futuro. La Declaración de Laeken aprobó la constitución de una Convención precisamente para acercar Europa a sus ciudadanos. El resultado de las consultas realizadas en Francia y en los Países Bajos demuestra que la Convención no cumplió dicho objetivo. El primer fracaso del Tratado Constitucional fue su método de preparación. Esto se demuestra porque la Presidencia alemana ha escogido el método de los *Sherpas* para preparar la reforma del Tratado constitucional.

f) Para salvar la débil legitimidad democrática que una ratificación parlamentaria pudiera suponer, líderes como la Canciller Merkel, el Parlamento Europeo y la candidata Ségolène Royal han propuesto que se utilicen las futuras elecciones europeas de junio de 2009 para presentar el nuevo texto a los ciudadanos europeos. Se daría, de esta forma una especie de ratificación europea.

Creemos que esta idea presenta los inconvenientes siguientes:

- Los votos euroescépticos están concentrados en determinados Estados-miembro como Reino Unido, Dinamarca, Polonia y la República Checa. Lógicamente, la suma de los votos positivos sería superior a la de los votos negativos al nuevo texto. Se producirá de esta forma una usurpación de la soberanía popular en aquellos Estados-miembro en los que el resultado hubiese sido negativo.
- El resultado del voto en las elecciones europeas condicionaría cualquier voto posterior nacional y colocaría en una situación muy difícil a los Estados-miembro donde se haya producido un referéndum con anterioridad a las elecciones europeas.

• Por último, la identificación de las elecciones europeas con el nuevo Tratado ratificado sería utilizada por el Parlamento Europeo para presentarse como el único garante y depositario de la expresión de los ciudadanos europeos, lo que debilitaría el ya precario equilibrio que consagra el Tratado Constitucional entre la legitimidad de los Estados-miembro y la “legitimidad democrática”.

CALENDARIO POLÍTICO FUTURO DE LA UNIÓN EUROPEA

a) Elecciones principales

ESTADO-MIEMBRO	2007
FRANCIA, Presidencia 1 vuelta	22 de abril
BÉLGICA, Parlamentarias	Mayo
FRANCIA, Segunda vuelta	6 de junio
FRANCIA, Parlamentarias	10 de julio -17 de julio
ESTADO-MIEMBRO	2008
ESPAÑA	Marzo
GRECIA, Parlamentarias	Marzo
ESTADO-MIEMBRO	2009
LUXEMBURGO, Parlamentarias	Junio
BULGARIA, Parlamentarias	Junio
POLONIA, Parlamentarias	Junio
ALEMANIA, Parlamentarias	Junio

b) Presidencias de la Unión

ESTADO-MIEMBRO	AÑO
ALEMANIA (primer semestre), PORTUGAL	2007
ESLOVENIA (primer semestre), FRANCIA	2008
REPÚBLICA CHECA (primer semestre), SUECIA	2009

Propuesta

• El Tratado Constitucional ha muerto; prueba de ello es que se está ya negociando otro texto.

- Ser conscientes de que la Unión Europea no es el centro del mundo y que en la actualidad los principios y valores de los europeos son objeto de ataques que Europa no puede defender por sí misma. Por esto es necesario que los europeos asuman claramente la existencia de una comunidad atlántica basada en unos mismos principios y valores que hay que defender junto con los otros Estados del mundo.

- Tras el análisis expuesto, y dentro de contexto del debate sobre el futuro de la Unión la solución que se propone, por sencilla que parezca, es aplazar la reforma del Tratado de Niza hasta después de las elecciones alemanas y europeas del 2009. En ese momento existirá una ventana de oportunidad para emprender el proceso de reforma con cierta tranquilidad y *ex novo*.

- Como método de preparación se opta por el método intergubernamental (ya se ven grupos de sabios o representantes de los gobiernos de los Estados-miembro), sin excluir que se puedan asociar a él los parlamentos nacionales y las instituciones europeas.

- Desde un punto de vista general, el nuevo Tratado deberá evitar aquellas soluciones en las que pueda darse el temido “choque de legitimidades”, puesto que éste es susceptible de conducir a la Unión Europea a la parálisis.

- Como particularmente defendemos la visión de que la Unión Europea es una “Unión de Estados” y no otra cosa, pensamos que el futuro Tratado deberá centrarse especialmente en determinar qué es lo que la Unión Europea sabe hacer bien para mejorar la vida cotidiana de los europeos. Sólo así la Unión ganará efectividad entre los ciudadanos europeos.

- El futuro diseño de la arquitectura institucional deberá basarse en los siguientes principios: el pragmatismo (lo que posibilita aceptar tanto instrumentos de naturaleza gubernamental como elementos de corte integracionista); la primacía del derecho comunitario y su eficacia directa en los ordenamientos jurídicos nacionales, lo que conlleva el reforzamiento del Tribunal de Justicia (hay que acabar con la situación actual consistente

en que muchos Estados-miembro no transponen las directivas aprobadas por ellos mismos en Bruselas); el respeto a las funciones esenciales de los Estados-miembro y la participación de los parlamentos nacionales en la toma de decisiones de la Unión (especialmente en lo que hace referencia al control del principio de subsidiariedad y el respeto del equilibrio institucional).

- El principio del equilibrio institucional (que no está recogido en los Tratados sino que es el producto del desarrollo de la jurisprudencia del Tribunal del Justicia) supone aplicar de una forma dinámica el esquema siguiente: la Comisión Europea es garante de los Tratados y defensora del interés general, debe ostentar el monopolio de la iniciativa legislativa y debe participar efectivamente *en todas* las fases del procedimiento de co-decisión. El Consejo y el Parlamento deberán decidir a partir de la propuesta de la Comisión. La Comisión deberá ejercer el poder ejecutivo sin cortapisas del Consejo y del Parlamento Europeo. Además, hay que encontrar nuevas fórmulas para proteger a la Comisión tanto del Consejo como del Parlamento.

- Evitar la “constitucionalización” del Consejo Europeo (las decisiones políticas que el Consejo Europeo adopte deben ser ajenas a posibles condicionamientos institucionales o jurisdiccionales); crear la Presidencia permanente del Consejo Europeo que asumirá, además, las funciones del Ministro de Asuntos Exteriores; aumentar la participación del Presidente del Parlamento Europeo en los trabajos del Consejo Europeo. Será necesario además diseñar los mecanismos necesarios para que las decisiones del Consejo Europeo se cumplan ya que en la actualidad dichas decisiones son posteriormente matizadas o ignoradas por las instituciones comunitarias.

- Introducir medidas de recuperación democrática en la Unión Europea, lo que pasa por modificar tanto los trabajos del Consejo como del propio Parlamento Europeo. Es curioso, en este sentido, observar que muchos de los debates que hoy en día se producen en dicha Cámara no interesan a la opinión pública europea. Será también necesario asociar a los parlamentos nacionales en la toma de decisiones de la Unión.

- Tratar de encontrar un sistema de reparto de poder que no prime a los Estados-miembro más poblados en dos de las cinco instituciones comunitarias; de lo contrario surgirán Directorios o se dará una inflación de cooperaciones entre los Estados-miembro fuera del Tratado.

- Evitar prácticas como la reciente reforma de la Constitución francesa, que ha introducido el requisito del referéndum para aprobar o rechazar toda futura ampliación de la Unión, desde el respeto del principio de la subsidiariedad.