

El futuro de la Constitución Europea: opciones para España

Coordinadores:
Gil Carlos Rodríguez Iglesias
José Ignacio Torreblanca

Real Instituto Elcano

El futuro de la Constitución Europea: opciones para España

**Coordinadores:
Gil Carlos Rodríguez Iglesias
José Ignacio Torreblanca**

Real Instituto Elcano

El Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos es una fundación privada, independiente de la administración pública y de las empresas que mayoritariamente la financian. Se constituyó, bajo la Presidencia de Honor de S.A.R. el Príncipe de Asturias, el 27 de diciembre de 2001, para servir de foro de análisis y discusión sobre la actualidad internacional y muy particularmente sobre las relaciones internacionales de España.

El Instituto se define como una institución apartidista aunque no neutral, que mediante aproximaciones y métodos científicos multidisciplinares trata de desarrollar una perspectiva estratégica y global, con vocación prospectiva, y con el fin de generar propuestas políticas y sociales que puedan ser aplicadas en la práctica.

Los Informes Elcano, cada uno de ellos fruto de la reflexión de un amplio grupo de trabajo de especialistas que representan a diferentes ámbitos y visiones de la sociedad, responden a la necesidad de aportar propuestas concretas a temas relevantes para la política exterior española.

© 2006. Fundación Real Instituto Elcano
de Estudios Internacionales y Estratégicos
Príncipe de Vergara, 51
28006 Madrid
www.realinstitutoelcano.org

Diseño y maquetación: Distinctum, S.L. y
Quinteral Servicios Gráficos, S.L.
Impresión: Quinteral Servicios Gráficos, S.L.
Deposito legal: M-1642-2007
ISSN: 1698-885X
ISBN: 978-84-690-3478-1
Ejemplar gratuito. Prohibida la venta.

Nota preliminar

Este informe es fruto de la labor de análisis y reflexión llevada a cabo por el Grupo de Trabajo sobre el Futuro de la Unión Europea del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, que ha venido reuniéndose regularmente desde el mes de junio de 2005 hasta la fecha. El informe aspira a reflejar el contenido de los debates y aportaciones realizadas por los miembros del Grupo en cuanto al futuro del Tratado Constitucional y las opciones que se plantean para España en el escenario de negociaciones que se abre en el año 2007. Pese a ello, el análisis y las opiniones aquí planteadas no comprometen individualmente a los miembros del Grupo, sino que en última instancia son responsabilidad exclusiva del autor, José Ignacio Torreblanca, investigador principal del área de Europa del Real Instituto Elcano.

Aunque personas pertenecientes a la Secretaría de Estado para la Unión Europea y el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación han participado en las reuniones y debate del Grupo, lo han hecho a título personal, no pudiendo en considerarse que este informe refleje posición oficial alguna ni comprometa en parte o en su totalidad la posición de la Secretaría de Estado para la Unión Europea o el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

Además de las aportaciones de los miembros del Grupo de Trabajo, el autor de este informe se ha beneficiado también de la generosidad de una serie

de personas que, en razón de su experiencia en cuestiones europeas, han accedido a comentar con el autor, en parte o en su totalidad, versiones anteriores de este documento o, más genéricamente, las ideas contenidas en él. Se trata (por orden alfabético) de Joaquín Almunia, Josep Borrell, Carlos Carnero, Alfonso Dastis, Rafael Estrella e Iñigo Méndez de Vigo. Aquí también, el autor desea sumar al agradecimiento la más completa exención de cualquier responsabilidad en relación a las posiciones aquí defendidas.

En nombre propio y, especialmente, del Real Instituto Elcano, quede constancia aquí de nuestro agradecimiento a todos los miembros del Grupo, cuya composición se detalla en el Anexo, así como a cuantas otras personas lo han hecho posible con su dedicación y generosidad.

Gil Carlos Rodríguez Iglesias,
director.

José Ignacio Torreblanca,
investigador principal, Europa.
Real Instituto Elcano

Madrid, 8 de enero de 2007

Índice

Resumen/Summary	7
Informe sobre el futuro de la Constitución Europea	15
1. Planteamiento	16
2. Estado actual del proceso ratificatorio	17
3. La crisis europea	22
3.1. El futuro del proceso de integración	22
3.2. La configuración institucional de la UE ampliada	29
3.3. La dimensión cívico-democrática y los procedimientos de revisión y ratificación	31
4. España en Europa	38
4.1. La posición de partida	38
4.2. Intereses nacionales e intereses europeos	39
5. Escenarios posibles y deseables en cuanto al Tratado Constitucional (2007-2009)	40
5.1. Mejor escenario: ratificación y entrada en vigor del Tratado Constitucional sin modificaciones	41
5.2. Segundo mejor escenario: salvar la Constitución	45
5.3. Tercer escenario: rescate selectivo de la Constitución Europea vía un nuevo texto	50
5.4. Cuarto escenario: “negociación desde cero” de un nuevo Tratado	55
6. El “interregno constitucional” y las medidas transitorias en el marco de los actuales Tratados	58
ANEXO: Integrantes del Grupo de Trabajo	61
Relación de gráficos y tablas	
Tabla 1. Estado de ratificación del Tratado Constitucional, 1 de enero de 2007	20
Tabla 2. Requisitos jurídicos para ratificar la Constitución Europea en cada uno de los 25 Estados miembros	33
Gráfico 1. Ámbitos en los que se deberían llevar a cabo las políticas (% de respuestas UE/25, EB 251/2006)	23
Gráfico 2. Evaluaciones ciudadanas acerca de la pertenencia de su país a la UE (UE-15 1989-2006)	24
Gráfico 3. Participación en las elecciones al Parlamento Europeo en el conjunto de los Estados miembros (1979-2004)	25
Gráfico 4. Evaluación del presupuesto comunitario (relativo al PNB de los Estados miembros, UE- 15 1972-2004)	28

Resumen/Summary

Este informe lleva a cabo un **análisis de la crisis** en la que se encuentra inmersa la Unión Europea como consecuencia del doble “no” a la Constitución Europea en Francia y en los Países Bajos así como de las posibles evoluciones futuras en las que podría desembocar a lo largo del año 2007 el llamado “período de reflexión”.

El informe examina tanto el estado actual del proceso de ratificación de la Constitución Europea como el impacto de dicha crisis sobre el proceso de integración. Pese a que, se sostiene, la crisis actual no cuestiona la continuidad ni la necesidad del proceso de integración, el documento identifica tres problemas principales:

- ◆ **primero**, la falta de **intonía entre ciudadanos y élites** europeas acerca del rumbo y contenido de las políticas europeas, con el consecuente distanciamiento hacia la UE por parte de sectores amplios de la ciudadanía europea;
- ◆ **segundo**, la incapacidad de los Estados miembros de lograr un **consenso estable en torno a las reformas institucionales necesarias** para hacer funcionar eficaz y legítimamente la Unión ampliada, con la consiguiente ralentización del funcionamiento de la UE y la aparición de dudas acerca de la posibilidad de honrar los compromisos de ampliación existentes; y,
- ◆ **tercero**, las dificultades inherentes a un **procedimiento de revisión y ratificación** de los Tratados basado en la proliferación de actores con

capacidad de veto cuyas posibilidades de desembocar en un bloqueo permanente son muy elevadas.

Por ello, además de recomendar una **estrategia** basada en políticas que incrementen la legitimidad y eficacia de la UE y sus instituciones, el informe plantea la necesidad de simplificar los procedimientos de revisión y ratificación de los Tratados europeos. El núcleo de la crisis se resolverá, pues, mediante:

- ◆ **primero**, un mejor ajuste entre la “demanda” y la “oferta” de integración, lo que requiere políticas que satisfagan las nuevas preocupaciones y necesidades de los europeos en asuntos clave como la seguridad interior y exterior de la Unión, la política exterior, la inmigración, la energía o el medioambiente;
- ◆ **segundo**, toda vez que se diseñe un **marco institucional más ágil y eficaz** que permita a la Unión ampliada seguir profundizando en su integración y, a la vez, mantener los compromisos adquiridos respecto a futuras ampliaciones;
- ◆ **tercero**, en la medida en la que se logren consensuar unos **procedimientos de revisión y ratificación de los Tratados más simples, ágiles y flexibles**.
- ◆ Adicionalmente el informe identifica también la carencia de liderazgo político como un problema añadido en

la actual crisis europea y, en consecuencia, aboga por un papel de **liderazgo activo** para España en esta fase tan crucial de la integración europea.

Sobre este trasfondo, el informe identifica **cuatro escenarios** y los ordena de mayor a menor de acuerdo con su adecuación a los intereses y preferencias de España. Tras examinar en detalle cada uno de estos escenarios, el informe concluye que los dos primeros ofrecen condiciones y garantías para la satisfacción de los intereses de España, siendo los dos últimos menos preferibles y más adversos desde este punto de vista. No obstante, para cada uno de los escenarios, el informe establece recomendaciones acerca de qué estrategias pueden contribuir a maximizar los principios y valores rectores de la política europea de nuestro país. Los cuatro escenarios posibles que se identifican son los siguientes:

- (1) El **mejor escenario** vendría caracterizado por una rápida **ratificación y entrada en vigor** de la Constitución Europea **sin modificaciones sustantivas**.

Sin duda, esta solución, aunque no necesariamente pueda considerarse la más factible en estos momentos, sería la más práctica, la más rápida y la que más satisfaría a una amplia mayoría de Estados miembros. Sin ser un texto perfecto, la Constitución Europea, se argumenta en el informe, representa un compromiso muy aceptable tanto desde el punto de vista de los intereses de Europa como de los de España. La Constitución Europea contiene tanto elementos innovadores

sumamente positivos desde el punto de vista de la capacidad de actuación de la Unión Europea a la hora de dar respuesta a las principales preocupaciones de los ciudadanos, como desde el punto de vista de las reformas necesarias en cuanto al funcionamiento eficaz de las instituciones europeas en la Unión Europea a 27 miembros. Por otra parte, aunque el requisito de la unanimidad constituya un obstáculo insalvable desde el punto de vista jurídico, el hecho de que 18 Estados miembros hayan ratificado dicho texto le otorga un valor y legitimidad política singular, que debe ser inevitablemente tenido en cuenta a la hora de considerar y valorar la factibilidad y deseabilidad de los diversos escenarios posibles.

- (2) **El segundo escenario** que contempla el informe plantea cómo y de qué manera podría salvarse la Constitución Europea si finalmente se considerara que tantos los “noes” en Francia y los Países Bajos como las reticencias de otros Estados miembros constituyen un obstáculo insalvable.

Si la preservación del texto constitucional en su actual formato no fuera finalmente posible, lo preferible sería **“salvar la Constitución”** aceptando aquellas modificaciones que garantizaran la entrada en vigor de un texto lo más parecido en cuanto a contenidos y ambiciones a la actual Constitución Europea, tanto en lo relativo a las reformas institucionales en ella plasmadas como a la inclusión de nuevas áreas de políticas y nuevos instrumentos, que el informe considera vitales para dar respuesta a las necesidades y preocupaciones de los ciudadanos. Este escenario, se

argumenta en el informe, es arriesgado desde el punto de vista político (ya que el requisito de unanimidad no permite garantizar a priori el éxito ratificatorio de esta nueva empresa) y difícil desde el punto de vista técnico (puesto que las diversas partes de la Constitución Europea constituyen un todo cuya coherencia sería necesario mantener). Con todo, en este segundo escenario, que se abriría a partir de la constatación de la necesidad de convocar una nueva Conferencia Intergubernamental (CIG), cabrían diversas fórmulas, entre ellas, ¿por qué no?, una que aprovechara la experiencia y las lecciones aprendidas durante el período de reflexión tanto para mejorar algunos aspectos del actual texto constitucional como para rescatar algunas reformas e iniciativas que se quedaron en el tintero durante el proceso preparatorio del actual texto constitucional. En consecuencia, un escenario de (re)negociación no necesariamente debería descontar la pérdida del impulso reformador e innovador. En ese sentido, los 18 Estados que ya han ratificado, más que actuar como un bloque defensivo de las esencias constitucionales, podrían asumir el liderazgo y la responsabilidad a la hora de intentar extender el consenso a los restantes miembros mediante fórmulas e innovaciones que fueran atractivas para todos.

(3) Un **tercer escenario**, que se abriría una vez que las conversaciones exploratorias entre los Estados miembros constaran la imposibilidad de salvar la integridad, coherencia y sustancia política del actual texto constitucional, tendría como objetivo el **rescate selectivo** de algunos, pero no todos, elementos de la Constitución Europea.

Se consolidaría así el camino de lo que, en los medios europeos, se ha denominado “picoteo” (*cherry-picking*). El resultado de este proceso podría ser un “mini-Tratado” o incluso un mero Tratado institucional mucho menos ambicioso y satisfactorio que el actual en la medida que el resultado se alejara sustantivamente del actual texto constitucional y terminara desembocando en una modificación puntual del Tratado de Niza. Ante un escenario como el que se plantea, sería imperativo, aunque difícil, preservar los equilibrios globales en los que se basó el amplio compromiso que dio lugar al Tratado Constitucional. Previsiblemente, a la hora de llevar a cabo este rescate selectivo unos Estados miembros se mostrarían más interesados en las reformas institucionales plasmadas en la Constitución Europea (reforzamiento del Consejo, reducción de número de miembros de la Comisión, doble mayoría etc.). Mientras, otros Estados miembros concentrarían sus esfuerzos en lograr que se mantuvieran en el nuevo texto los aspectos del Tratado Constitucional más innovadores relativos a las políticas de la Unión (la política exterior, de seguridad y defensa, el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, etc.) y sus mecanismos decisorios (mayoría cualificada en el Consejo, codecisión en el Parlamento Europea). Por ello, **preservar los equilibrios entre las reformas institucionales y los avances respecto a las políticas de la Unión**, de tal manera que el resultado fuera satisfactorio para todos los Estados miembros, sería el objetivo a lograr en este tercer escenario. Una vez más, sin embargo, habría que tener en cuenta que el éxito de esta operación estaría supeditado, a la obtención de la conformidad por

los 27 Estados miembros, de acuerdo con sus variados procedimientos constitucionales.

- (4) Finalmente, en un **cuarto escenario**, los Estados miembros optarían por abandonar la actual Constitución como base para las negociaciones y comenzarían desde cero un nuevo proceso negociador.

Ello podría suponer la convocatoria de una nueva Convención, seguida de una nueva Conferencia Intergubernamental, aunque tampoco cabría descartar que en esta ocasión se decidiera obviar el trámite convencional. La decisión de abrir un nuevo proceso negociador, y de si hacerlo antes o después de las elecciones europeas de 2009, dependería en gran medida del clima político existente tanto en la Unión Europea como en algunos Estados miembro clave. En el mismo sentido, la pregunta acerca de si, entretanto se llegara a un nuevo texto, convendría o no adoptar medidas transitorias que no requirieran la reforma de los actuales Tratados (por ejemplo, vía acuerdos interinstitucionales, recurso a las cláusulas "pasarela" establecidas en el Tratado de Niza, etc.), no podría ser respondida con precisión en estos momentos. Sin embargo, ante un escenario de estas características, el informe aboga por construir una posición profundamente europeísta y ambiciosa en cuanto a los avances en materias tales como: el marco institucional y decisorio; las políticas y los recursos comunes; los procedimientos de revisión y ratificación de los Tratados; y, por último, las cooperaciones reforzadas.

This report analyses the current **crisis** in the EU caused by the double 'no' to the European Constitution in France and the Netherlands as well as the likely future unfolding of the so-called 'reflection period' during the year 2007.

The report examines both the current status of the Constitutional Treaty's ratification process and the impact of the current crisis on the integration process. Although the crisis does not question the continuity or the justification of the need for the integration process, the report identifies three main problems:

- ◆ **First**, the lack of agreement between **citizens and the European** elites on both the direction and content of the main European policies. This translates into a growing sense of distance towards the European Union among wide sectors of Europe's citizenry.
- ◆ **Second**, the member states' inability to reach a stable consensus on the **institutional reforms** needed to ensure the efficient and legitimate functioning of the enlarged European Union, which has led to a slowing down of the decision-making process in the EU and a lack of confidence in the possibility of honouring existing commitments concerning future enlargements.
- ◆ **Third**, the difficulties implied by the Treaty's **revision and ratification-making procedures** which, as a result of the proliferation of actors with a vetoing capacity, is highly likely to lead the European Union into a permanent stalemate.

Therefore, besides recommending a strategy based on policies aimed at **increasing the legitimacy** and efficacy of the EU and its institutions, the report considers the need to **simplify** the EU's Treaty revision and ratification procedures. The core of the crisis will be solved to the extent in which:

- ◆ **First**, a better balance between the 'demand' and 'supply' sides of integration is reached. This requires European policies that meet the new concerns and needs of Europe's citizens today in areas such as the Union's internal and external security, its foreign policy, immigration, energy security and climate change.
- ◆ **Second**, a more flexible and **efficient institutional framework** is designed, thus allowing the enlarged EU to continue deepening its integration and, at the same time, to honour its remaining enlargement commitments.
- ◆ **Third**, consensus is reached on **simpler**, more flexible and more agile Treaty revision and **ratification-making procedures**.
- ◆ **Finally**, the report points at the lack of **leadership** as a problem that further contributes to the current European crisis. Therefore, it advocates a position of active leadership for a country such as Spain at this key stage of the European integration process.

Against this backdrop, the report identifies four scenarios and ranks them according to Spain's interests and

preferences. After examining in detail each and every one of them, the report concludes that the first two offer enough conditions for satisfying Spain's interests, while the remaining two are considered more adverse and, thus, less advisable. Nevertheless, for all four scenarios, the Report examines the conditions and strategies under which the values and principles guiding Spain's European policy could be satisfied.

- (1) The **best scenario** is one in which the present Constitutional Treaty rapidly enters into force **without** substantive **modifications**.

This option, though it might not be considered the most likely, would be the fastest and least costly way of satisfying the majority of EU member states. The Constitutional Treaty, it is argued, might not be perfect, but it surely amounts to a good compromise both from the perspective of Europe's general interests and Spain's in particular. The European Constitution includes important innovations from the perspective of both citizen's concerns and the efficient working of an enlarged European Union. Though the unanimity criteria must be respected, the Constitution enjoys the legitimacy of having been already ratified by 18 member states. Therefore, the Treaty must inevitably be taken into account as the basis for considering and evaluating how likely and desirable different scenarios might be.

- (2) The **second scenario** is characterised by an attempt to salvage the Constitution if and when the double 'no' in France and the Netherlands are to be considered an insurmountable obstacle.

Should the present Constitutional Treaty be discarded, the best option would be to accept the modifications to the current text which would guarantee the rapid entry into force of a text which resembles the present one as much as possible both in its content and ambitions regarding institutional reforms or the introduction of new key policy areas, which the report considers crucial in order to satisfy citizens' needs and concerns. This scenario, the report warns, is risky both from the political and the technical points of view: first, because the condition of unanimity does not ensure that this new text will have an easier ride through the ratification process than the present Constitutional Treaty; second, because ensuring the coherence of the resulting text after chopping into different parts the present Constitutional Treaty is not an easy task. Notwithstanding the difficulties implied in this second scenario, a new Intergovernmental Conference (IGC) would open different possibilities, including, why not?, taking advantage of the opportunity to open the Constitutional Text in order both to improve and update it in light of the lessons learned from the reflection period concerning the challenges faced by the EU. Also, it may offer an opportunity to rescue some of the more innovative proposals which did not finally see the light in the treaty-making procedure leading to the Constitutional Treaty. A renegotiation scenario might thus not necessarily imply a watering down of the reforming and innovation impulse. Accordingly, the 18 member states which have already ratified the text should not need to act as a defensive bloc limited to safeguarding the constitutional essences, but rather take the leadership and responsibility of extending the consensus reigning

among them on to the other member states with the aid of innovative political and technical formulae which might be considered to be attractive by all member states.

- (3) A **third scenario** would open up once the exploratory conversations among member states lead to the conclusion that the integrity, ambitions and political substance of the current Constitutional Treaty cannot be saved. A 'selective rescue' of some elements, but not all, of the Constitution would then take place (ie, what the media refers to as 'cherry-picking').

This could result in a mini-Treaty –or a mere 'institutional Treaty'–, less ambitious and satisfactory than the current Constitutional Treaty. In practice, such a dynamic would easily lead to a revised Treaty of Nice or a Treaty amending the Treaty of Nice. Faced with such a scenario, it would be essential, although difficult, to preserve the global equilibrium which led to the Constitutional Treaty in its present form. The opening up of the Constitution to selective cherry-picking would very likely lead some member states to place the emphasis on some aspects (strengthening of the Council, reduction of the size of the Commission, double majority voting etc), whereas other member states would focus their efforts on keeping what they consider the substantial improvements and innovations included in the Constitutional Treaty (such as the European Security and Defence Policy, the Common Foreign and Security Policy, Justice and Home Affairs policies, etc) and the decision-making institutions (especially *codecisión*). Therefore, the goal in this scenario would be to **preserve the equilibrium between institutional and policy innovation**, so as to have a resulting package satisfactory for all

the member states involved. Once again, one should not forget that success in this task will hinge upon the satisfactory completion of the ratification procedures in 27 member states, in accordance with their national constitutional provisions.

- (4) In a **fourth scenario**, member states would completely **abandon the Constitutional Treaty** as a basis for further negotiations and would start negotiations all over again from scratch. This would probably entail the convening of a new Convention, followed by a new IGC, although this time member states might choose not to open the deliberation dynamic represented by the Convention. The decision to open a new negotiating process, and whether to wait until the 2009 European elections, is linked to the interpretation of what the political climate in the EU in general, and some member states in particular, might allow. In a similar vein, whether in absence of a Constitutional Treaty member states might adopt a package of reforms not requiring a new Treaty (via a series of inter-institutional agreements, bridging clauses, etc), would also have much to do with the assessment of the damage derived from discarding the Constitutional Treaty. Even then, such a scenario would not necessarily mean a retreat from the most ambitious and pro-European positions when examining future possibilities of moving the Union ahead in key matters such as the institutional framework, common policies and financial resources, treaty-making and ratification procedures and, last but not least, enhanced cooperation or flexible integration mechanisms.

Informe sobre el futuro de la Constitución Europea

1. Planteamiento

Transcurrido un año desde que se abriera el llamado "período de reflexión" en torno al futuro de la Constitución Europea (técnicamente: *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, en adelante "Tratado Constitucional"), y ante la constatación de que un número importante de Estados miembros (nueve) observan importantes dificultades o plantean reticencias a la hora de ratificar el Tratado Constitucional en su actual versión, el Consejo Europeo celebrado en Bruselas los días 15-16 de junio de 2006 encomendó a la Presidencia (alemana) la presentación al Consejo Europeo durante el primer semestre de 2007 de *"un informe elaborado a partir de extensas consultas con los Estados miembros, que debería incluir una evaluación del estado de los debates en relación con el Tratado Constitucional y estudiar posibles evoluciones futuras"*. El Consejo de Bruselas decidió, además, que el resultado de dicho informe serviría como base para la *"adopción de nuevas decisiones sobre la manera de seguir el proceso de reforma, entendiéndose que deberán adoptarse las medidas a tal efecto durante el segundo semestre de 2008 a más tardar"*.¹

La Presidencia alemana tendrá pues la tarea de escuchar a todos los Estados miembros y, posteriormente, ofrecer un formato y un calendario que permita impulsar el proceso constitucional. Y como ha avanzado el Gobierno alemán,

aunque éste *"apoya el Tratado Constitucional y quiere mantener su sustancia política"*, al mismo tiempo se considera obligado a respetar la posición de sus socios franceses y neerlandeses, es decir, a reconocer que el Tratado *"no puede volver a ser sometido a referéndum en su actual formato"*.²

Nos encontramos, por tanto, ante el diseño de un **calendario** en el que los Estados miembros se disponen a negociar entre ellos las medidas necesarias para ratificar, complementar o sustituir el actual proyecto de Tratado Constitucional. Independientemente del formato y finalidad de estas **negociaciones**, que en estos momentos no puede ser prejuzgado, parece evidente que la suerte del Tratado Constitucional y sus posibles alternativas se dilucidará en el período que va desde el inicio de la Presidencia alemana hasta el final de la Presidencia francesa (1 de enero de 2007-30 de junio de 2008), teniendo como objetivo la ratificación y entrada en vigor del Tratado Constitucional, de un Tratado Constitucional modificado o alguna alternativa a dicho Tratado coincidiendo con las elecciones al Parlamento Europeo que se celebrarán en junio de 2009.

En este contexto, se hace imperativo examinar cuáles son o podrían ser los diversos escenarios en los que se desarrollarían dichas negociaciones así como qué elementos podrían ser considerados útiles o de interés a la

* En la versión electrónica de este documento, disponible en el portal en Internet del Real Instituto Elcano, www.realinstitutoelcano.org, se facilita el acceso mediante hipervínculo a los documentos aquí citados, siempre que éstos se encuentren disponibles en dicho formato.

¹ Consejo de la Unión Europea, "Consejo Europeo de Bruselas, 15 y 16 de junio de 2006: Conclusiones de la Presidencia", [SN 10633/06 \[en hipervínculo\]](#), CONCL 2, puntos 47 y 48, Bruselas, 16/VI/2006.

² "Speech by State Secretary Silberberg – A Preview of Germany's EU Presidency: The Status of the Federal Government's Preparations", German Federal Foreign Office, 4/X/2006.

hora de configurar la **posición española** ante estas negociaciones. Es por ello el momento de reunir los frutos de las reflexiones generadas en el marco del Grupo de Trabajo sobre el Futuro de la Unión Europea auspiciado por el Real Instituto Elcano, que ha venido reuniéndose regularmente durante los últimos dieciocho meses.

Partiendo del trabajo de este Grupo, y como base para la continuación de sus trabajos, que posteriormente podrán dar lugar a un nuevo o nuevos informes acerca de alguno o algunos de los temas a los que se hace referencia aquí, el presente trabajo pretende pues ofrecer un marco conceptual y analítico sobre el que articular la reflexión sobre los intereses de España ante el **escenario de negociaciones** que se abrirá en breve y, especialmente, teniendo en cuenta que la Presidencia finlandesa ha llevado a cabo durante el segundo semestre de 2006 conversaciones informales bilaterales (*confesionarios*) con el fin de determinar mejor la posición de los distintos Estados miembros e informar de ello a la Presidencia alemana. Por tanto, el objetivo último de este trabajo es estructurar un discurso europeo que sostenga una capacidad negociadora ampliada para España a la vez que una posición de liderazgo en torno a la integración europea y el futuro del Tratado Constitucional.

2. Estado actual del proceso ratificatorio

El 29 de octubre de 2004, los jefes de Estado y de Gobierno de los Veinticinco³ firmaban en Roma el Proyecto de “Tratado por el que se establece una Constitución para Europa” (en adelante “Tratado Constitucional”). Una vez obtenido el visto bueno del Parlamento Europeo el 12 de enero de 2005 (por una amplia mayoría de 500 eurodiputados),⁴ se dio paso a los correspondientes procedimientos de ratificación nacionales. Inicialmente, las ratificaciones se sucedieron a buen ritmo ya que en los cinco primeros meses del año 2005, nueve Estados miembros ratificaron el Tratado Constitucional. Sin embargo, tras el resultado positivo en el referéndum celebrado en España el 20 de febrero, el 29 de mayo de 2005 una mayoría del electorado francés rechazó dicho texto en un **referéndum** de carácter consultivo (aunque no preceptivo y no vinculante jurídicamente). Tres días después, los votantes holandeses adoptaron la misma posición de rechazo.⁵ En la crisis que se sucedió a continuación, siete Estados miembros optaron por suspender temporalmente los procedimientos nacionales de ratificación mientras que seis decidieron seguir adelante y completarlos.

³ De los países (entonces) candidatos a la adhesión, Rumanía, Bulgaria y Turquía firmaron el Acta Final. Croacia estuvo presente como observadora. Con la adhesión de Rumanía y Bulgaria el 1 de enero de 2007, el número de Estados miembros que han ratificado el Tratado Constitucional se eleva a dieciocho.

⁴ Resolución del Parlamento Europeo sobre el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (2004/2129(INI), [P6_TA\(2005\)0004 \[hipervínculo\]](#), 12/1/2005.

⁵ 54.87% en contra y 45.13% a favor en Francia (con una participación del 69.34%); 61.6% en contra y 38.4% a favor en los Países Bajos (con una participación del 62.8%). Para un análisis más detallado de los referendos en Francia y los Países Bajos, véase SEUE, [El Futuro de la Unión Europea: Informe del Gobierno al congreso de los Diputados \[en hipervínculo\]](#), Documento de Trabajo nº 2/2002, Real Instituto Elcano, pp. 13-18.

En el pasado, situaciones análogas de bloqueo o incertidumbre en torno a la ratificación de un Tratado europeo se resolvieron con relativa facilidad vía declaraciones políticas o protocolos adicionales que no requirieron reiniciar el proceso ratificatorio, aunque sí un segundo referéndum en los países en cuestión (Dinamarca respecto al Tratado de Maastricht e Irlanda respecto al Tratado de Niza).⁶

Sin embargo, en esta ocasión, vistas las divergencias existentes entre los Estados miembros acerca de si proseguir o no con el proceso ratificatorio, así como la importancia y número de Estados reticentes, el Consejo Europeo, reunido en Bruselas en junio de 2005, no tuvo más remedio que aceptar que los Estados miembros, en función de sus circunstancias nacionales, decidieran proseguir los procedimientos de ratificación o suspenderlos temporalmente. A la vez, decidió abrir un **“período de reflexión”** de un año que sirviera para examinar las causas de la crisis y, en su caso, proponer medidas concretas que permitieran recuperar la confianza de los ciudadanos europeos y así impulsar de nuevo el proceso de ratificación del Tratado Constitucional.⁷

A la hora de examinar la salida o salidas a la presente crisis es importante tener en cuenta los límites impuestos por el **marco jurídico**. Aunque el Tratado Constitucional contenga una Constitución en sentido material (eso sí, de contenido necesariamente novedoso y no análogo al existente en el marco nacional), jurídicamente nos encontramos ante un Tratado internacional cuya entrada en vigor está regida por las reglas propias del Derecho internacional, el cual en esta materia se atiene a la voluntad de las Partes contratantes, es decir, los Estados. Éstos han acordado (artículo IV-447) que el Tratado constitucional sólo puede entrar en vigor si lo ratifican todos los Estados miembros de la Unión que lo firmaron en Roma el 29 de octubre de 2004. Este principio de **ratificación unánime** como condición para la entrada en vigor viene impuesto, además, por el actual artículo 48 del vigente Tratado de la Unión Europea (TUE), según el cual las enmiendas a los Tratados sobre los que se funda la Unión Europea sólo entrarán en vigor después de haber sido ratificadas por todos los Estados miembros.

⁶ El 2 de junio de 1992, la ciudadanía danesa rechazó el Tratado de Maastricht por un 50.7% de los votos (la participación fue del 82.9%). El 18 de mayo de 1993, tras acordar el Consejo Europeo de Edimburgo un Protocolo garantizando a Dinamarca cuatro cláusulas de exclusión de diversas políticas de la Unión, el Tratado recibió un 56.7% de votos favorables en un segundo referéndum. Por su parte, la ciudadanía irlandesa rechazó el Tratado de Niza por 53.87% de los votos (con una participación del 35%) en un primer referéndum celebrado el 7 de junio del 2001. En un segundo referéndum, celebrado el 19 de octubre de 2002 (con una participación del 49%), el Tratado recibió un 62.89% de votos favorables. Para una visión comparada de los procesos ratificatorios de los sucesivos Tratados en los Estados miembros de la UE, véase <http://www.unizar.es/euroconstitucion/Home.htm>.

⁷ En concreto: *“Los recientes acontecimientos no ponen en tela de juicio la validez de la continuación de los procesos de ratificación. Hemos convenido en que el calendario de la ratificación en distintos Estados miembros se adaptará, en caso necesario, a la luz de estos acontecimientos y en función de las circunstancias en dichos Estados miembro”* (“Declaración de los Jefes de Estado y Gobierno de los Estados miembros de la Unión Europea sobre la ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa”, Consejo Europeo de los días 16-17/VI/2005, [SN 117/05 \[en hipervínculo\]](#), Bruselas, 18/VI/2005, p. 2).

En consecuencia, la **declaración número 30** del Tratado Constitucional relativa a su ratificación (*"la Conferencia [Intergubernamental] hace constar que si, transcurrido un plazo de dos años desde la firma del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, las cuatro quintas partes de los Estados miembros lo han ratificado y uno o varios Estados miembros han encontrado dificultades para proceder a dicha ratificación, el Consejo Europeo examinará la cuestión"*) sólo puede ser interpretada políticamente en el sentido de prejuzgar a favor del Tratado Constitucional y los Estados miembros que ya hubieran ratificado las negociaciones que eventualmente se produjeran entre una mayoría de Estados que hubieran ratificado y una minoría que no lo hubieran hecho; nunca en el sentido de hacer posible que el Tratado Constitucional pudiera entrar en vigor si, por razones varias, un quinto de los Estados miembros no llegaran a ratificarlo.

Por ello, más allá del debate acerca del valor de la declaración número 30, hay que señalar que este tira y afloja entre los que han ratificado el Tratado Constitucional y los que no lo han hecho representa el sentido último del debate en el que nos encontramos en estos momentos y, a su vez, buena parte del objeto y contenido de las negociaciones que se abrirán próximamente. Así, independientemente de las

valoraciones políticas, que, lógicamente pueden ser muy dispares, lo cierto es que técnicamente, la Constitución Europea no está "viva" ni "muerta", sino inmersa en un proceso ratificatorio que se puede decantar en ambos sentidos y cuyo resultado no puede ser prejuzgado en este momento por dos razones: en primer lugar, porque dicho resultado está sometido al ciclo electoral en Francia, y en otros Estados miembros; y, en segundo lugar, precisamente porque constituye el objeto de la negociación que se abrirá próximamente. Por todo ello, aunque las declaraciones y discusiones acerca de si la Constitución Europea está viva o muerta se sucedan diariamente, es necesario resaltar que nos encontramos ante un debate de carácter esencialmente político, más que jurídico.

Prácticamente dos años después de la firma del Tratado Constitucional, el estado del proceso ratificatorio es el que se muestra en la Tabla 1. A fecha de 1 de enero de 2007, serán: **dieciocho** los Estados miembros que han ratificado el texto, pues Finlandia ratificó el texto el 5 de diciembre por una amplia mayoría y Rumanía y Bulgaria lo ratificaron junto con sus Actas de Adhesión a la Unión Europea; **siete** los que han decidido posponer temporalmente los procedimientos ratificatorios; y **dos** los que han intentado ratificarlo pero han fracasado.

Tabla 1.
Estado de la ratificación del Tratado Constitucional, 1 de enero de 2007

	Ratificación	Modalidad	Requisitos
Austria	■	Autorización parlamentaria	Ratificada: Nationalrat (Congreso), 182 "Sí", 1 "No" (11/V/2005); Bundesrat (Senado) 59 Sí, 3 "No" (25/V/2005).
Bélgica	■	Autorización parlamentaria	Ratificada: Senado, 54 "Sí", 9 "No", 1 abstención (28/IV/2005); Cámara Baja, 118 Sí, 18 "No", 1 abstención (19/V/2005). Aprobado, además, por los parlamentos comunitarios y regionales (17/V/2005-8/II/2006).
Bulgaria	■	Acta de Adhesión a la UE	Asamblea Nacional (11/V/2005).
Chipre	■	Autorización parlamentaria	Ratificada: Cámara de Diputados, 30 Sí, 19 "No", 1 abstención (30/VI/2005).
República Checa	■	Autorización parlamentaria; probable referéndum	Ratificación pospuesta.
Dinamarca	■	Autorización parlamentaria; referéndum obligatorio	Ratificación pospuesta.
Estonia	■	Autorización parlamentaria	Ratificada: Parlamento, 73 "Sí", 1 "No" (9/V/2006).
Finlandia	■	Autorización parlamentaria	Ratificada: Parlamento (Eduskunta), 125 "Sí", 39 "No", 4 abstenciones (5/XII/2006).
Francia (1)	■	Autorización parlamentaria; referéndum consultivo	Asamblea Nacional: 730 "Sí", 66 "No", 96 abstenciones (1/II/2005). Referéndum: 54,87 % "No", 45,13% Sí (29/V/2005). Elecciones presidenciales en junio de 2007.
Alemania (2)	■	Autorización parlamentaria	Ratificada: Bundestag (Congreso), 569 "Sí", 23 "No", 2 abstenciones (12/V/2005); Bundesrat (Senado), 63 "Sí", 3 abstenciones (27/V/2005).
Grecia	■	Autorización parlamentaria	Ratificada: Parlamento, 268 "Sí", 17 "No", 15 abstenciones (19/IV/2005).
Hungría	■	Autorización parlamentaria	Ratificada: Parlamento, 322 "Sí", 12 "No", 8 abstenciones (20/XII/2004).
Irlanda	■	Autorización parlamentaria; referéndum obligatorio	Ratificación pospuesta.
Italia	■	Autorización parlamentaria	Ratificada: Cámara dei Diputati, 436 "Sí", 28 "No", 5 abstenciones (25/II/2005); Senato 217 "Sí", 16 "No" (6/IV/2005).
Letonia	■	Autorización parlamentaria	Ratificada: Parlamento, 71 "Sí", 5 "No", 6 abstenciones (2/VI/2005).
Lituania	■	Autorización parlamentaria	Ratificada: Parlamento, 84 "Sí", 4 "No", 3 abstenciones (11/XI/2004).
Luxemburgo	■	Autorización parlamentaria; referéndum consultivo	Ratificada: referéndum, "Sí" 56,52% "No", 43,48% (10/VII/2005). Parlamento, 57 "Sí", 1 "No" (25/X/2005).
Malta	■	Autorización parlamentaria	Ratificada: Parlamento, 65 "Sí", unanimidad (6/VI/2005).

■ Ratificada ■ Rechazada ■ Suspendida

- (1) La votación en la Asamblea Nacional Francesa se refiere a la modificación de la Constitución dictaminada por el Consejo Constitucional francés el 19 de noviembre de 2004, no a la ratificación del Tratado Constitucional propiamente dicha. No obstante, se incluye la votación por ser un dato de interés acerca de la correlación de las fuerzas favorables y contrarias al Tratado Constitucional con anterioridad al referéndum.
- (2) En el caso de Alemania, aunque ambas Cámaras han ratificado el texto, el presidente de la República Federal, Horst Köhler, no ha firmado todavía el texto aduciendo que el Tribunal Constitucional alemán no se había pronunciado aun sobre la cuestión de constitucionalidad interpuesta por el diputado Peter Gauweiler. Como quiera que el Tribunal Constitucional, en una decisión controvertida, decidiera el 31 de octubre posponer su pronunciamiento hasta que se aclarara la suerte final del Tratado Constitucional, la ratificación del Tratado Constitucional se encuentra, al menos técnicamente, incompleta.

	Ratificación	Modalidad	Requisitos
Países Bajos (3)	Rechazada	Autorización parlamentaria; referéndum consultivo	Referéndum, 61,6% "No", 38,4% "Sí" (1/VI/2005). Fuerzas parlamentarias: 126 diputados a favor, 23 en contra. Elecciones parlamentarias el 22/XI/2006.
Polonia	Suspendida	Autorización parlamentaria; referéndum obligatorio	Ratificación pospuesta.
Portugal	Suspendida	Autorización parlamentaria; referéndum consultivo	Ratificación pospuesta.
Rumanía	Ratificada	Acta de Adhesión a la UE	Parlamento (17/VI/2005).
Eslovaquia	Ratificada	Autorización parlamentaria	Ratificada: Parlamento, 116 "Sí", 27 "No", 4 abstenciones (11/V/2005).
Eslovenia	Ratificada	Autorización parlamentaria	Ratificada: Parlamento, 79 "Sí", 4 "No", 7 abstenciones (1/II/2005).
España	Ratificada	Autorización parlamentaria; referéndum consultivo	Ratificada: Congreso de los Diputados, 311 "Sí", 19 "No", sin abstenciones; Senado, 225 "Sí", 6 "No" (18/V/2005). Referéndum: 76.73% "Sí", 17.24% "No" (20/II/2005).
Suecia	Suspendida	Autorización parlamentaria	Ratificación pospuesta.
Reino Unido	Suspendida	Autorización parlamentaria; referéndum consultivo	Ratificación pospuesta.

■ Ratificada ■ Rechazada ■ Suspendida

(3) En el caso de los Países Bajos, sólo existe una votación parlamentaria que sirva de indicación: la llevada a cabo en el Senado el 25 de enero de 2005 para autorizar la celebración del referéndum por lo que la correlación de fuerzas en pro y en contra de la Constitución Europea sólo puede llevarse a cabo sobre la base de las peticiones de voto en el referéndum. Así, de acuerdo con los datos ofrecidos por [EU-25 Watch 2/2006, p.81 \[en hipervínculo\]](#) y el [Parlamento neerlandés \[en hipervínculo\]](#) se puede estimar que las fuerzas favorables al Tratado Constitucional sumaban 126 diputados y 23 los contrarios a éste.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos ofrecidos en

http://europa.eu.int/constitution/ratification_en.htm y

http://www.unizar.es/euroconstitucion/Treaties/Treaty_Const_Rat.htm, actualizado a 21 de

noviembre de 2006. Se utiliza el orden alfabético estándar en la UE. Véase también Carlos Closa, ["Quo vadis Europa?: Seis Opciones para una crisis constitucional \[en hipervínculo\]"](#), ARI n° 76/2005, Real Instituto Elcano, 13/VI/2005.

3. La crisis europea

Necesariamente, el análisis tanto de los posibles escenarios en torno al futuro del Tratado Constitucional como de los contenidos de una eventual posición española requiere un **diagnóstico** acerca de la crisis en la que la UE se encuentra inmersa en la actualidad. Para ello, se propone examinar tres dimensiones: primero, la relativa al futuro del proceso de integración; segundo, la relativa a las negociaciones entre Estados miembros respecto a las reformas necesarias para hacer funcionar eficazmente la Unión ampliada; y tercera, la relativa a la dimensión ciudadana de la actual crisis y a los procedimientos de revisión y ratificación de los Tratados europeos.

3.1. El futuro del proceso de integración

Independientemente de la gravedad de la crisis actual, que en modo alguno debería ser infravalorada, parece importante destacar que dicha crisis no afecta, al menos no todavía, al núcleo esencial del proyecto europeo, es decir, a la voluntad compartida de construir una Unión de Estados y ciudadanos mediante una lógica de integración supranacional, sino a los

rumbos, ritmos y modalidades del proceso. Pese a su carácter en ocasiones tecnocrático y elitista así como sus déficit de legitimidad, la continuidad del proceso de integración europea no parece estar sometida a cuestionamiento, ni en la Unión Europea en general, ni en Francia o los Países Bajos u otro país en particular.⁸

Tal y como quedó patente en las encuestas de opinión posteriores a las consultas populares celebradas en Francia y los Países Bajos, en ninguno de los dos países existen grupos significativos de opinión partidarios de que sus respectivos Estados se retiren de la Unión Europea.⁹ Cuando están a punto de cumplirse dos años de los referendos francés y neerlandés, el Eurobarómetro muestra que el apoyo a la Constitución Europea es superior al 55% en cinco de los nueve países que aún no han ratificado el Tratado Constitucional.¹⁰

Así, mientras que, por un lado, las encuestas de opinión pública muestran que los ciudadanos europeos no sólo apoyan el proceso de integración sino que se siguen manifestando a favor de

⁸ Así lo entendió el propio Consejo Europeo, cuando en su declaración de junio de 2005 afirmó: “*Estimamos que estos resultados [en Francia y los Países Bajos] no cuestionan la adhesión de los ciudadanos a la construcción europea*” (“Declaración de los Jefes de Estado y Gobierno de los Estados miembros de la Unión Europea sobre la ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa”, Consejo Europeo de los días 16-17/VI/2005, SN 117/05 [en [hipervínculo](#)], Bruselas, 18/VI/2005, p. 2).

⁹ Con anterioridad al referéndum, un 77% de los holandeses se mostraba partidario de la pertenencia de su país a la Unión Europea (EB 63.4 [en [hipervínculo](#)]). Los datos de Francia apuntaban en el mismo sentido: véase, por ejemplo, el [Flash Eurobarometer 171](#) [en [hipervínculo](#)] (2005), *La Constitution européenne: sondage post-référendum en France* y también el detallado análisis de los sondeos franceses llevado a cabo por Gaëtane Ricard-Nihoul, “*El no francés del 28 de mayo de 2005 comprender, actuar* [en [hipervínculo](#)]”, ARI n° 150/2005, Real Instituto Elcano.

¹⁰ Polonia 63%; Portugal 60%; Países Bajos 59%; Francia 56%; Irlanda 56%; Finlandia 56%; Dinamarca 51%; Suecia 50%; República Checa 50%; y Reino Unido 40% (*Eurobarómetro*, 66/2006, p. 33).

una **integración más estrecha**,¹¹ al mismo tiempo ningún Gobierno nacional se manifiesta a favor de la supresión de la UE, y menos en pro de su retirada de ésta.¹²

Muy significativamente, de las trece áreas de políticas sometidas a consideración ciudadana en el

Eurobarómetro (desde la lucha contra el terrorismo hasta la lucha contra el desempleo pasando por la política energética o la seguridad alimentaria), en *todas y cada una de ellas* se observa una preferencia ciudadana clara en pro de que el **marco en el que se adopten las decisiones** sea el europeo, no el nacional.

Gráfico 1.
Ámbitos en los que se deberían llevar a cabo las políticas
(% de respuestas UE/25, EB 251/2006)



Datos en porcentaje.

Fuente: Eurobarómetro, n° 251, 2006, p. 40. "Para cada una de las siguientes áreas, dígame por favor si piensa que las decisiones deberían tomarse más en el nivel europeo o si, por el contrario, deberían tomarse menos las decisiones en el nivel europeo".

Por ello, a tenor de los datos ofrecidos por los sondeos post-referéndum en Francia y los Países Bajos, puede

afirmarse que, en gran medida, el doble "no" en Francia y los Países Bajos obedece en gran parte a la aparición de

¹¹ En los Países Bajos, por ejemplo, el 71% de los ciudadanos considera que la pertenencia a la UE es buena para su país. Mientras, en el ámbito de la UE, la media de personas que consideran a la UE positivamente se ha mantenido estable en torno al 50% de la población durante los últimos diez años (no obstante, con grandes diferencias entre Estados miembros). [Eurobarometer 251 \[en hipervínculo\]](#), "The Future of Europe", mayo de 2006, p. 27.

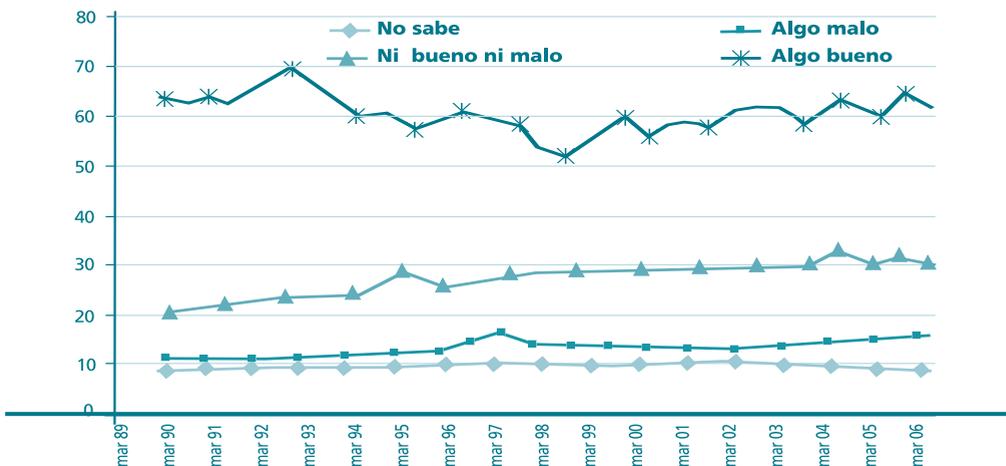
¹² De acuerdo con la evaluación realizada por Sara Berglund ("Prison or Voluntary Cooperation? The Possibility of Withdrawal from the European Union", *Scandinavian Political Studies*, 29, 2, 2006, pp. 147-167), los costes institucionales y económicos que implicaría la retirada de un Estado miembro de la UE llevan en la práctica a considerar esta opción de muy difícil materialización.

elementos de crisis en torno a las identidades y las instituciones democráticas en las respectivas esferas nacionales.¹³ Dicho de otra forma, parece evidente que la actual crisis europea tiene unas **vertientes nacionales** muy importantes, cuyas soluciones difícilmente pueden articularse de modo exclusivo en el plano europeo.

Estas consideraciones no eximen, sin embargo, a las instituciones de la Unión Europea y a los Gobiernos de los Estados miembros de sus responsabilidades. Pese a más de quince años de reformas institucionales destinadas a mejorar la eficacia y la legitimidad de la Unión Europea, el **deterioro de la imagen de la Unión Europea** entre la ciudadanía ha sido

constante. Si en enero de 1991, inmediatamente después del lanzamiento de la Conferencia Intergubernamental que preparó el Tratado de Maastricht (1993), un 71% de los europeos se mostraba satisfecho con la Unión Europea, ese porcentaje se encuentra hoy en el 48% (un porcentaje reveladoramente inferior al 56% de satisfacción que mostraban los europeos en 1974, cuando unánimemente se consideraba que la Comunidad Económica Europea se encontraba sumida en una profunda crisis, popularmente conocida como "euroesclerosis"). Nos encontramos pues ante una caída de veintitrés puntos, lo que significa que prácticamente uno de cada cuatro europeos han abandonado el campo europeísta en los últimos quince años.

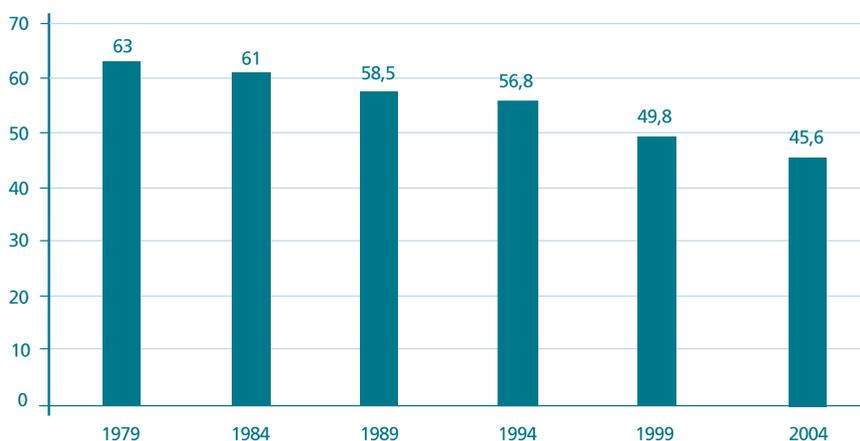
Gráfico 2.
Evaluaciones ciudadanas acerca de la pertenencia de su país a la UE (UE-15, 1989-2006)



Fuente: elaboración propia a partir del Eurobarometer Interactive Search System, http://ec.europa.eu/public_opinion/cf/index_en.cfm.

¹³ En el **Eurobarómetro 251 [en hipervínculo]** (2006), un 43% de los encuestados manifiestan que las cosas van mal en su país frente al 27% que afirman que van mal en la Unión Europea (p. 17). En los Países Bajos, sin embargo, un 61% caracteriza a la Unión Europea como ineficaz, mientras que en Francia el porcentaje (41%) se encuentra más cercano a la media europea (43%) respecto a la ineficacia de la UE (43%) (p. 24).

Gráfico 3.
Participación en las elecciones al Parlamento Europeo en el conjunto de los Estados miembros (1979-2004, en %)



Fuente: Parlamento Europeo, http://www.elections2004.eu.int/ep-election/sites/en/results1306/turnout_ep/graphical.html.

En un sentido similar, el porcentaje decreciente de participación en las elecciones europeas, pese al hecho de que el Parlamento Europeo haya adquirido nuevos poderes, ofrece también un indicador relevante de este alejamiento de la ciudadanía del proceso de integración europeo (Gráfico 3).

En consecuencia, tanto desde el punto de vista de los Estados como de los ciudadanos, cabe más pensar en que la crisis actual se origina en un desajuste entre la **demanda** (lo que se quiere que la UE sea) y la **oferta** de integración (lo que ésta realmente ofrece) que en un colapso del proceso de integración. Si se vuelve al Gráfico 1 y se observa éste con detenimiento, queda constancia de que las principales

preocupaciones de los ciudadanos europeos tienen que ver hoy con la seguridad (física, alimentaria, energética, etc.). Esto no representa una novedad: en sus inicios, el proyecto de integración tuvo como fines el garantizar un acceso seguro a las fuentes de energía (carbón, acero, energía nuclear) o lograr la seguridad alimentaria del continente (mediante la Política Agrícola Común, PAC). Lo que ha ocurrido es que los contenidos de la seguridad han ido transmutándose de tal manera que, por poner un ejemplo, la preocupación clásica por la seguridad en cuanto al abastecimiento de alimentos ha sido sustituida por la relativa a su calidad y seguridad para la salud. Es inevitable que en las llamadas "sociedades del riesgo", las políticas públicas se orienten

progresivamente a asegurar a los ciudadanos contra los riesgos que se derivan de la apertura económica y la interdependencia global. Estas políticas pueden manifestarse en diversos ámbitos: políticas medioambientales contra los riesgos derivados del cambio climático, políticas de educación y formación de los trabajadores frente a los riesgos derivados de la competencia económica; políticas de seguridad frente al crimen organizado a escala transnacional; políticas de ayuda al desarrollo y democratización como medio de hacer frente a largo plazo a las crisis migratorias; etc.¹⁴

No obstante, pese a la magnitud de los desafíos, y a la unanimidad en cuanto a la escala (necesariamente europea, incluso global) de las soluciones a estos problemas, la Unión Europea no parece haber encontrado todavía hoy ni un equilibrio satisfactorio entre viejas y nuevas demandas, ni consenso acerca de los instrumentos de los que debe dotarse para satisfacer esas demandas, como tampoco una idea clara de cómo adquirir la legitimidad necesaria para hacerlo. Así las cosas, muchas de las demandas que se plantean sobre la UE son poco realistas, cuando no abiertamente contradictorias entre sí, o la UE carece de recursos adecuados para satisfacerlas, por lo que el resultado final es que el proceso de integración termina por estar sometido a un cúmulo de exigencias prácticas y normativas de difícil satisfacción, lo que inevitablemente proyecta una imagen de ineficacia y genera frustración ciudadana.

Dada una combinación de **preferencias tan heterogéneas** acerca de los fines de la integración, y los medios que se deben emplear para

alcanzar dichos fines, no resulta extraño que las soluciones a la actual crisis también lo sean: para unos, el déficit de legitimidad es de carácter práctico, por lo que exigen un mejor funcionamiento de las políticas europeas en el día a día; para otros, el déficit es de carácter institucional, lo que les lleva a exigir nuevas instituciones y reglas del juego; finalmente, hay quien sostiene que el déficit es de carácter identitario, lo que les lleva a exigir políticas de ciudadanía y construcción de identidades en el ámbito europeo, tanto en la esfera simbólica (himno, banderas y otros ritos cívico-políticos) como educativa (introducción de la enseñanza de la UE en currículos nacionales, aprendizaje de idiomas, etc.). En estas circunstancias, la obtención de un consenso amplio y estable se antoja muy difícil, máxime si está sometido al requisito de la aquiescencia unánime de múltiples actores con capacidad de veto en momentos diferenciados del proceso negociador y de ratificación.

Con todo, pese a la seriedad de estas desavenencias, conviene recordar que el término **"crisis"** es consustancial al proceso de integración europea. La integración europea no obedece a un plan lineal, ni sus realizaciones tienen lugar en una secuencia preestablecida ni necesariamente ordenada. En los años sesenta, el proceso de integración sufrió la "crisis de la silla vacía" ante la negativa francesa a aceptar el paso a la adopción de decisiones por mayoría cualificada; en los años setenta, los Estados miembros se mostraron divididos ante la crisis económica mundial; en los años ochenta, la crisis presupuestaria paralizó las políticas de la UE; posteriormente, la reunificación alemana generó importantísimas tensiones; hoy son las reformas

¹⁴ En relación a la relación entre inseguridad personal y apoyo a la integración europea, véase Ignacio Sánchez-Cuenca y José. Fernández-Albertos, "Factores políticos y económicos en el apoyo a la integración europea", *Papeles de Economía Española*, nº 91, 2002, pp. 217-227; Ismael Sanz y Ferrán Martínez, "**¿Quién teme a la globalización en la UE?** [en hipervínculo], ARI nº 100/2006, Real Instituto Elcano, 18/IX/2006.

institucionales y la ampliación, por un lado, y los desafíos que se derivan de la globalización, por otro, los factores que generan la crisis.¹⁵

Transcurridos 50 años de integración, nos encontramos ante un **cambio de lógica**: de una Europa pequeña, cerrada al exterior y con competencias fundamentalmente económicas hemos pasado a una Europa ampliada, abierta al mundo y con un importantísimo núcleo político. Parece evidente que este cambio de lógica requiere un cambio equivalente en la esfera de la política y las instituciones europeas. Sin embargo, las modalidades concretas de ese cambio están todavía hoy por determinar, lo cual constituye el **marco de fondo** en el que se desenvuelven las actuales negociaciones en torno al futuro de Europa y la Constitución Europea.

El exceso de expectativas depositadas sobre la UE, junto con la insuficiente dotación de los recursos financieros e institucionales necesarios para que ésta funcione adecuadamente y satisfaga sus fines, supone condenar la UE a un círculo vicioso de deslegitimación y falta de eficacia. En los últimos años, para cada nueva necesidad que ha irrumpido en la agenda política en la esfera nacional (sea la inmigración, la dependencia energética o la lucha contra el terrorismo), se han demandado, incluso exigido, soluciones europeas. Sin embargo, las nuevas tareas no sólo no han venido acompañadas de nuevos recursos sino que, como resultado de las

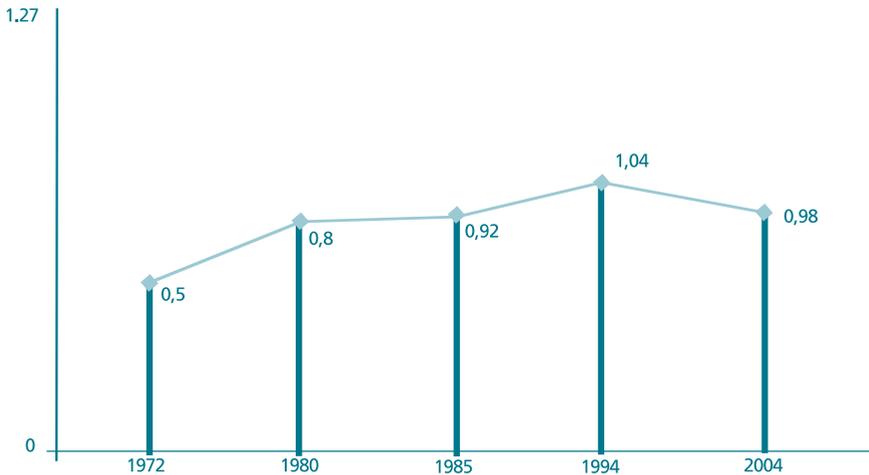
desavenencias entre los Estados miembros, divididos entre contribuyentes y receptores netos, el presupuesto comunitario ha ido menguando progresivamente hasta situarse en los niveles (relativos al PNB) existentes a principios de los años ochenta.

El resultado es, como se observa en el Gráfico 4, que la Unión Europea ha ido asumiendo nuevas tareas e incorporando nuevos miembros sin llevar a cabo un esfuerzo paralelo de aumento de los recursos propios. Como consecuencia, pese a la estabilización del gasto agrícola pactado en 2002, y tal y como se demostró en las recientes negociaciones en torno a las perspectivas financieras para el período 2007-2013, la dinámica política dominante en los últimos años ha consistido en exigir a la UE que haga cada vez **más Europa** (inmigración, investigación y desarrollo, etc.) **con** cada vez **menos recursos**.

En ausencia tanto de una verdadera identidad europea (de *un demos*) como de una esfera pública lo suficientemente consolidada, el modo de **legitimación** principal de la Unión Europea descansará sobre la **eficacia**, es decir, sobre su capacidad de convencer a los ciudadanos de que la solución a muchos de los problemas que sus sociedades experimentan se encuentra en la esfera supranacional, lo cual requiere dotar a las instituciones europeas de los recursos institucionales y financieros necesarios.

¹⁵ Hoy por hoy, son mayoría los europeos que consideran la globalización más como una amenaza (47%) que una oportunidad (37%). Véase Eurobarometer 251 (2006, p. 52). A pesar de que los beneficios agregados de la globalización superen a sus costes, los ajustes derivados de la globalización se distribuyen asimétricamente, afectando más negativamente a los trabajadores menos cualificados que a los más cualificados (Ismael Sanz y Ferrán Martínez, “¿Quién teme a la globalización?” [en hipervínculo], op.cit.). No debe sorprender, pues, que exista una correlación muy estrecha entre actitudes negativas hacia la globalización y actitudes negativas hacia la Unión Europea y viceversa (Eurobarometer 251, op. cit., 2006, p.54).

Gráfico 4.
Evolución del presupuesto comunitarios (relativo al PNB de los Estados miembros, UE-15, 1972-2004)



Fuente: Carmela Martín, José Antonio Herce, Simón Sosvilla-Rivero y Francisco J. Velázquez, "La ampliación de la Unión Europea. Efectos sobre la economía española", **Colección de Estudios Económicos de la Caixa, vol. 27 [en hipervínculo]**, p.43, para la serie 1972-2000; Comisión Europea para el año 2004.

En consecuencia, si se quiere invertir la tendencia actual, parecería necesario emplear algún tiempo en revisar minuciosamente el **alcance y profundidad de las competencias** de la Unión Europea, hoy demasiado dispersas y dotadas de recursos insuficientes, y contrastarlas con los principios de subsidiariedad, eficacia, apoyo público y suficiencia de recursos; examinando, en paralelo, la manera de dotar a la UE de estabilidad y **autonomía presupuestaria**. De esta manera, se lograría dotar de los medios financieros e institucionales adecuados a aquellas políticas que se consideraran prioritarias, logrando así mejorar la eficacia y, en consecuencia, la legitimidad de la Unión Europea ante

los ciudadanos. Se trataría, pues, de calibrar adecuadamente la demanda y la oferta de políticas y de actuar en consecuencia en lo relativo a las instituciones y los medios financieros. Sin duda alguna, la próxima celebración del **50 aniversario** de la firma del Tratado de la Comunidad Económica Europea podría constituir una excelente oportunidad para debatir en profundidad sobre estas materias; evaluando de forma sistemática tanto los nuevos desafíos a los que se enfrentan nuestras sociedades como el valor añadido de la Unión Europea a la hora de enfrentarlos y, en consecuencia, los instrumentos necesarios para lograrlo.

3.2. La configuración institucional de la Unión ampliada

En perspectiva, la crisis actual puede ser atribuida a la dificultad de compatibilizar, por un lado, los procesos de **ampliación** en los que la UE se ha visto inmersa en la última década (y que han más que duplicado su número de miembros en un lapso relativamente breve de tiempo) con, por otro lado, los procesos paralelos de **profundización** necesarios para mantener la UE funcionando eficazmente e impulsarla hacia el futuro.

Aunque, en último extremo, los procesos de ampliación hayan supuesto un **éxito** económico y de política exterior para la UE,¹⁶ la realidad es que pese a los múltiples esfuerzos realizados, más de diez años de reformas institucionales y negociaciones intergubernamentales no han conseguido alumbrar un consenso político e institucional lo suficientemente estable o definitivo acerca de cómo y con qué instrumentos gobernar la Unión ampliada.

Como consecuencia de la frustración de las expectativas depositadas en cuanto

a la profundización de la UE, y ante la perspectiva de próximas ampliaciones (especialmente a Turquía), un número significativo (y creciente) de Gobiernos ha situado en la agenda el concepto de “capacidad de absorción” y, en paralelo, está planteando la necesidad de **fijar definitivamente los límites geográficos** de la Unión.¹⁷ La intervención de otros Estados miembros y, de forma más importante, de la Comisión y el Parlamento Europeo, cuestionando el propio concepto de capacidad de absorción y rechazando introducir nuevos criterios para la adhesión (proponiendo su sustitución por el más adecuado “capacidad de integración”, relativo a la propia UE), ha dado lugar a una nueva política de ampliación, en la que, aunque se mantienen los compromisos adquiridos por la Unión Europea respecto a los Balcanes, se fijan niveles de exigencia más elevados tanto para los candidatos a la adhesión como para la propia Unión Europea en cuanto a su capacidad de integrar nuevos miembros.¹⁸

La realidad es que, se compartan o no las decisiones adoptadas en el pasado

¹⁶ Existen diversas evaluaciones acerca del impacto de la ampliación sobre la UE tan detalladas como interesantes. Véase, por ejemplo, [Enlargement Two Years After: An Economic Evaluation \[en hipervínculo\]](#) European Commission, Directorate General for Economic and Financial Affairs, Occasional Paper, nº 24, mayo de 2006; [Enlargement Two Years On: Economic Success or Political Failure? \[en hipervínculo\]](#); Centre for European Reform and Confederation of Danish Industries, abril de 2006; European Commission, [Report on the Functioning of the Transitional Arrangements Set Out in the 2003 Accession Treaty \[en hipervínculo\]](#), (Period 1 May 2004 – 30 April 2006), Draft COM (2006), IP/06/130, Bruselas, 8/II/2006; Sebastian Kurpas y Justus Schönlau, [Deadlock Avoided but Sense of Mission Lost: The Enlarged Union and its Uncertain Constitution \[en hipervínculo\]](#), CEPS Policy Brief 92, 7/II/2006.

¹⁷ Véase, por ejemplo, el discurso de la canciller Angela Merkel en el Bundestag el 11 de mayo de 2005 en el que afirmó: “Un ente que no tiene límites geográficos no puede actuar coherentemente ni con estructuras adecuadas. Debemos ser conscientes de ello y, en consecuencia, fijar dichos límites”. Posteriormente, tanto la Comisión con el Parlamento Europeo han rechazado adoptar nuevos criterios de adhesión, aunque sí vigilar para que se cumplan más estrictamente los ya existentes.

¹⁸ Véase Comisión Europea, “Estrategia de ampliación y principales retos 2006 – 2007 Incluido en anexo el informe especial sobre la capacidad de la UE para integrar a nuevos miembros”, COM (2006) 649, Bruselas, 8/XI/2006 [en hipervínculo]; y Parlamento Europeo, Comité de Asuntos Constitucionales, [“Informe sobre los aspectos institucionales de la capacidad de la Unión Europea para integrar a nuevos Estados miembros”](#), (Informe Stubb) (2006/2226(INI), 16.11.2006 / RR\640417ES.doc PE 378.846v02-00. [en hipervínculo].

en esta materia (ampliación), y gusten o no sus efectos, la ampliación a 27 miembros es un hecho **irreversible** que, sin necesidad de pensar en nuevas adhesiones, requiere reformas de gran calado, especialmente en el ámbito institucional. En consecuencia, aunque, como sostienen algunos, una fijación de las fronteras de la Unión (que incluyera un hipotético “no” a Turquía, Ucrania, etc.) aliviaría la presión sobre algunos Gobiernos de la UE (Francia, Alemania y Austria, especialmente), en modo alguno eliminaría la necesidad de llevar a cabo las reformas institucionales fijadas como prioritarias por el propio Tratado de Niza y posteriormente plasmadas (mal que bien) en el Tratado Constitucional.¹⁹

Por ello, más allá de las idiosincrasias y razones particulares de los “noes” en Francia y los Países Bajos y de las motivaciones individuales de los votantes en estos u otros Estados miembros, la actual crisis amenaza con hacer resurgir un problema más profundo que la UE viene mostrándose incapaz de resolver desde hace tiempo, y que tiene que ver con la **adaptación de las instituciones** de la UE al nuevo contexto marcado por la ampliación a 27 miembros (aunque, como se recordará, las tensiones en cuanto a la ponderación de los votos en la Unión ampliada se desataran ya con ocasión de las negociaciones de ampliación “nórdica” en la primera mitad de los años noventa, cuando España y el Reino Unido hicieron ver la necesidad de ponderar más adecuadamente el peso demográfico de los Estados en el proceso de toma de decisiones).

En aquel entonces, tras el “Compromiso de Ioannina” que abrió paso a la ampliación “nórdica”, el Consejo Europeo de Corfú del 24-25 de junio de 1994 fijó como objetivos de la reforma que adaptara las instituciones a las próximas ampliaciones: primero, reformular la **ponderación del voto** y el umbral de la mayoría cualificada en el Consejo; y segundo, reducir el **número de miembros de la Comisión Europea**. Para ello, se convocó un Grupo de Reflexión, que presidiría el español Carlos Westendorp a lo largo de 1995.²⁰

No obstante, al observar los actuales avatares del proceso ratificatorio del Tratado Constitucional (pasando por las CIG 1996, 2000 y 2004 que llevaron a los Tratados de Ámsterdam, Niza y, por último, la Constitución Europea), se constata hasta qué punto los Estados miembros se han mostrado incapaces de alcanzar un consenso amplio y/o estable en torno a la configuración institucional de la UE (incluyendo elementos centrales al modo de ejercer el poder en la Unión como el equilibrio entre Estados grandes y pequeños; el equilibrio entre el principio de unanimidad y la regla de la mayoría; y, por último, el equilibrio entre los poderes de las tres instituciones políticas: Consejo, Comisión y Parlamento). En consecuencia, **la agenda de la reforma institucional** europea sigue hoy siendo idéntica a la planteada por el Consejo de Corfú hace más de una década, e inconclusa.²¹

¹⁹ He desarrollado este argumento con algo más de detalle en: “Ampliar o no ampliar, esta no es la cuestión [en hipervínculo]”, ARI 67/2006, Real Instituto Elcano, 6/VI/2006.

²⁰ “Ante la perspectiva de la futura ampliación de la Unión, [el Grupo de Reflexión] preparará opciones sobre las cuestiones institucionales expuestas en las conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas y en el Acuerdo de Ioannina (ponderación de los votos, umbral para las decisiones por mayoría cualificada, número de miembros de la Comisión y cualquier otra medida que se considere necesaria para facilitar la labor de las Instituciones y garantizar su funcionamiento eficaz ante la perspectiva de la ampliación” (Conclusiones del Consejo Europeo de Corfú, 23-24/VI/1994, punto IV: “Preparación de la Conferencia Intergubernamental”).

²¹ Véase, por ejemplo, Richard E. Baldwin. “Trail to Failure: History of the Constitutional Treaty’s Rejection and Implications for the Future” [en hipervínculo], CEPS Policy Brief n° 104/May 2006.

En el momento de su firma (debemos suponer), el Tratado Constitucional representaba para los Gobiernos de los 25 Estados miembros que la rubricaron una **solución**, aunque en modo alguno perfecta, a la necesidad de reformar las instituciones para compatibilizar ampliación y profundización.²² Para muchos de ellos, ésta sigue siendo una afirmación válida, por lo que insisten en su pronta ratificación. Para otros Gobiernos, sin embargo, el Tratado Constitucional, destinado a ser solución, se ha convertido en parte del **problema** que se pretendía resolver (falta de eficacia, alejamiento de la ciudadanía, etc.), por lo que se muestran partidarios de buscar soluciones alternativas.²³ Inevitablemente, sin embargo, el fracaso definitivo del Tratado Constitucional significaría la apertura de nuevas negociaciones en torno a la configuración institucional de la Unión ampliada, lo cual, vista la experiencia de más de una década de dificultades, resulta muy poco aconsejable ya que no cabe pensar que hoy existen condiciones mejores que en el pasado para resolver satisfactoria y definitivamente la cuestión de la reforma institucional.

Por todo ello, resultaría recomendable que si el actual Tratado Constitucional no entrara finalmente en vigor, procediendo los Estados miembros a un nuevo proceso de revisión de Tratados,

los aspectos relacionados con el reparto de poder y el funcionamiento de las instituciones fueran tratados al principio, y no al final (como viene siendo tradición en las Conferencias Intergubernamentales), buscándose como objetivo central el no continuar el proceso hasta que no se constatará la consecución de un acuerdo amplio y estable, que además fuera legítimo desde el punto de vista de los Estados, los ciudadanos y la propia lógica del proceso de integración europeo. Por tanto, en lugar de **posponer una vez más la reforma institucional** (como de alguna manera hizo el Tratado Constitucional al diferir algunas decisiones hasta 2009 o incluso 2014), ésta debería estar en el centro del debate en el período 2007-2008.

3.3. La dimensión cívico-democrática y los procedimientos de revisión y ratificación

Un tercer elemento importante a tener en cuenta la hora de analizar esta crisis tiene que ver con la irrupción del **componente democrático-ciudadano**. Más allá de las valoraciones que nos merezcan las consideraciones acerca del déficit democrático de la UE, así como la oportunidad o conveniencia de haber introducido la lógica constitucional en el proceso de integración,²⁴ la suma de una lógica democrática-ciudadana a la

²² Recuérdese que ni siquiera el propio Tratado Constitucional cerró de forma satisfactoria la cuestión relativa al reparto de poder: mientras que la cuestión de los votos en el Consejo quedaba sometida a fórmulas complejas y no muy transparentes, la reforma de la Comisión se posponía al año 2014 y se evitaba fijar una fórmula clara para el reparto de escaños en el Parlamento Europeo.

²³ Véanse, por ejemplo, las declaraciones de Romano Prodi, primer ministro Italiano, en su primera visita oficial a Bruselas tras acceder al cargo: *"We don't want to run a risk of a second 'No' to the Constitution [...] Instead, Europe should work on a new compromise and simplify the text so that it is acceptable to all member states"*, EU Observer, 29/11/2006 [en hipervínculo].

²⁴ Véanse, por ejemplo, las dos visiones contrapuestas sostenidas por Philippe Schmitter, argumentando acerca de la existencia de un déficit democrático (*"Democracy in Europe and Europe's Democratization"*, *Journal of Democracy*, October 2003, 14, 4, pp. 71-85), y Andrew Moravcsik, negando la existencia de tal déficit (*"In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union"*, *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, n° 4, 2002, pp.603-24). En el reciente *Eurobarómetro 251* (mayo de 2006, p.23), un 63% de los encuestados valora a la UE como *"democrática"*, frente a un 49% que la considera *"tecnocrática"*.

UE, plasmada finalmente en la consideración de la UE como una “Unión de Estados y de ciudadanos”, ha supuesto añadir a la lógica intergubernamental, ya sumamente compleja de gestionar a la hora de negociar Tratados, una lógica adicional no menos complicada de gestionar (especialmente debido a su fragmentación nacional). La consecuencia evidente es una elevación del número de actores con derecho a veto sobre el proceso de integración.

El hecho es que, independientemente del juicio y valoración que merezca el fenómeno y su oportunidad, la irrupción de los públicos nacionales en la escena europea vía instrumentos de democracia directa, que hasta ahora no se había producido sino de forma marginal, puede considerarse prácticamente **irreversible**. El problema reside en que las tensiones e incompatibilidades entre la democracia directa y la democracia representativa, ya difíciles de gestionar en ámbitos cohesionados como los nacionales, tienen, una vez trasladadas al ámbito europeo, un potencial paralizador que no se puede negar y que muy probablemente obligará a los Gobiernos europeos a replantearse las formas de sortear una parálisis que, en razón de la expansión tan elevada en el número de actores con preferencias divergentes y derecho de veto, bien puede dar paso a un **bloqueo permanente** de la UE.²⁵

Hasta la fecha, las negociaciones de reforma de los Tratados comunitarios han tenido como objetivo primordial el lograr que los Gobiernos acordaran un texto satisfactorio para todos ellos, no

construir una base de apoyo popular (nacional o europea) para dicho texto.²⁶ A partir de ahora, sin embargo, toda negociación entre Estados necesariamente habrá de tener dos **aspectos o componentes diferenciados**: uno cuya finalidad será la de lograr el acuerdo entre Gobiernos en torno al “texto”; otro, cuya dinámica girará en torno a cómo conseguir el apoyo de los ciudadanos a dicho texto y, de forma más amplia, al proceso de integración.²⁷ Claramente, la falta de atención al primer aspecto impedirá la consecución de un acuerdo satisfactorio, pero la falta de atención al segundo impedirá la ratificación de dicho acuerdo.

Por ello, independientemente de las causas concretas de cada “no”, que siempre serán complejas de analizar y diferentes entre países, un **procedimiento ratificatorio** como el actual, que exige la unanimidad de los Estados miembros y referendos políticamente vinculantes en un número creciente de ellos, sumado a un contexto político fragmentado en tantos escenarios y preferencias nacionales como Estados miembros, hace que cualquier futuro Tratado, independientemente de sus virtudes y defectos, contenidos o ambiciones (maximalistas o minimalistas), tenga una probabilidad muy elevada de no superar un procedimiento ratificatorio tan exigente, dispar y fragmentado como el que se muestra en la Tabla 2 y que constituye un evidente **cuello de botella** para el futuro del proceso de integración.

²⁵ Véase Carlos Closa, “Quo Vadis, Europa? Seis opciones para una crisis constitucional” [en [hipervínculo](#)], ARI n° 76/2005, Real Instituto Elcano, 13/VI/2005, y “La ratificación de la Constitución de la UE: un campo de minas” [en [hipervínculo](#)], ARI n° 120/2004, Real Instituto Elcano, 7/VII/2004.

²⁶ “The Future of the Constitutional Treaty Establishing a Constitution for Europe: A Strategy for Poland”, Polish Institute of International Affairs, 2006.

²⁷ Véase “A Citizens Compact: Reaching out to the Citizens of Europe”, EPIN Working Paper n° 14, September 2005 [en [hipervínculo](#)].

Tabla 2
Requisitos jurídicos para ratificar la Constitución Europea en cada uno de los 25 Estados miembros

AT (Austria)	<ul style="list-style-type: none"> • Es suficiente para la ratificación la mayoría simple en ambas cámaras del parlamento.
BE (Bélgica)	<ul style="list-style-type: none"> • Mayoría simple suficiente para la ratificación. • Siete órganos parlamentarios tienen que ratificarla (a escala federal, regional y comunitaria).
CY (Chipre)	<ul style="list-style-type: none"> • Mayoría simple para la ratificación parlamentaria.
CZ (República Checa)	<ul style="list-style-type: none"> • La ratificación necesita una mayoría de 3/5 en ambas cámaras. • La alternativa es un referéndum vinculante (no obligatorio), pero se necesitaría un acto constitucional, ya que por el momento no se dispone de un marco general que regule la celebración nacional de referendos.
DE (Alemania)	<ul style="list-style-type: none"> • La ratificación parlamentaria requiere una mayoría de 2/3 en ambas cámaras. • Tribunal Constitucional con tradición de inspeccionar críticamente la integración europea.
DK (Dinamarca)	<ul style="list-style-type: none"> • Mayoría de 5/6 en el Parlamento. Si no se obtiene, la Constitución danesa exige un referéndum vinculante.
ES (España)	<ul style="list-style-type: none"> • Mayoría absoluta suficiente para la ratificación parlamentaria (Ley Orgánica), excepto Declaración del Tribunal Constitucional, que podría obligar a una reforma constitucional. • Referéndum opcional excepto que se exija una reforma constitucional agravada.
EE (Estonia)	<ul style="list-style-type: none"> • Mayoría simple suficiente para la ratificación parlamentaria.
EL (Grecia)	<ul style="list-style-type: none"> • Se requiere una mayoría de 3/5, ya que es necesario modificar la Constitución.
FI (Finlandia)	<ul style="list-style-type: none"> • La ratificación parlamentaria requiere una mayoría de 2/3, ya que es necesario modificar Constitución nacional.
FR (Francia)	<ul style="list-style-type: none"> • Dictamen del <i>Conseil Constitutionnel</i> determina si es necesario modificar la Constitución (lo que requiere una ley). • Ley aprobada en ambas cámaras (reunidas como <i>Congrès</i>) por una mayoría de 3/5. • Referéndum opcional.
HU (Hungría)	<ul style="list-style-type: none"> • La ratificación parlamentaria requiere una mayoría de 2/3.
IE (Irlanda)	<ul style="list-style-type: none"> • Referéndum obligatorio y vinculante para realizar cualquier transferencia de poder. • El gobierno publicará una Ley de modificación de la Constitución, que deberá ser aprobada por el Parlamento y sometida a referéndum.
IT (Italia)	<ul style="list-style-type: none"> • La ratificación parlamentaria de ambas cámaras requiere una mayoría.
LV (Letonia)	<ul style="list-style-type: none"> • Mayoría simple suficiente para la ratificación.
LT (Lituania)	<ul style="list-style-type: none"> • Mayoría simple suficiente para la ratificación.
LU (Luxemburgo)	<ul style="list-style-type: none"> • La ratificación parlamentaria requiere una mayoría de 2/3. • Referéndum optativo.
MT (Malta)	<ul style="list-style-type: none"> • La ratificación parlamentaria requiere una mayoría simple.

NL (Países Bajos)	<ul style="list-style-type: none">• La ratificación parlamentaria necesita una mayoría de 2/3.• Referéndum opcional.
PL (Polonia)	<ul style="list-style-type: none">• La ratificación parlamentaria requiere una mayoría de 2/3 en ambas cámaras.• Referéndum no obligatorio pero sí vinculante, aunque es necesaria una participación del 50% para que sea válido.
PT (Portugal)	<ul style="list-style-type: none">• La ratificación parlamentaria solo necesita una mayoría simple.• Referéndum opcional.
SK (Eslovaquia)	<ul style="list-style-type: none">• Se exige una mayoría de 3/5 en el Parlamento.
SL (Eslovenia)	<ul style="list-style-type: none">• La ratificación requiere una mayoría simple.
SE (Suecia)	<ul style="list-style-type: none">• La ratificación parlamentaria necesita una mayoría del 75%.• Se necesita 1/3 de los parlamentarios para convocar un referéndum consultivo.
UK (Reino Unido)	<ul style="list-style-type: none">• La ratificación parlamentaria (mediante la modificación de la Ley de las Comunidades Europeas de 1972) necesitaría una mayoría simple (es probable que se obtenga).• Referéndum opcional.

Fuente: Sebastián Kurpas, ["¿Qué aspectos de la Constitución Europea podrían salvarse si fracasara la ratificación?" \[en hipervínculo\]](#), Documento de Trabajo nº 26/2005, Real Instituto Elcano (se utilizan los acrónimos y el orden alfabético habitual en la Unión Europea).

Así, cabe pensar que la reflexión que se abre en estos momentos difícilmente podrá prescindir de llevar a cabo en última instancia un examen en profundidad acerca de las opciones relativas a los dos principios básicos sobre los que ha descansado la Unión: el primero, la **unanimidad ratificatoria** respecto a la reforma de Tratados; el segundo la **homogeneidad política** en cuanto a la *finalidad* del proceso de integración (aunque esta última ya está sometida a notable tensión en razón de los casos danés y británico).²⁸

En este sentido, es muy posible (e incluso, a tenor de algunos, aconsejable) que las futuras negociaciones incluyan una

simplificación, bien de los procedimientos de negociación de la reforma de los Tratados, bien de sus procedimientos de ratificación. Con dicha simplificación no se perseguiría necesariamente acabar con la unanimidad (ya que ésta bien pudiera constituir un requisito irrenunciable y, en este sentido, "constitucional" al propio proceso de integración), sino limitar el número de ocasiones en la que ésta se requeriría y, paralelamente, las instancias diferenciadas o niveles en las que sería necesario constatar su existencia.

Teniendo en cuenta la práctica establecida en las últimas negociaciones, el proceso de revisión y ratificación de los Tratados constaría en

²⁸ Véase la propuesta del canciller Austriaco, Wolfgang Schlüssel, en el sentido de celebrar un referéndum paneuropeo ("*Austrian Chancellor Suggests EU-wide Referendum on Constitution*", *EU-Observer*, 12/VI/2006) o las reflexiones del primer ministro belga, Guy Verhofstadt, en su reciente propuesta "Los Estados Unidos de Europa". Para una reflexión sobre la integración diferenciada, véase el trabajo de Julia De Clerck-Sausse, Sebastián Kurpas, Gaëtane Ricard-Nihoul y José I. Torreblanca, ["From Threat to Opportunity: Making Flexible Integration Work" \[en hipervínculo\]](#), EPIN Working Paper nº 15/September 2006. Hay versión en castellano: ["¿De amenaza a oportunidad: ¿Cómo conseguir que funcione la integración flexible?" \[en hipervínculo\]](#), Documento de Trabajo nº 25/2006, Real Instituto Elcano, 18/X/2006.

la actualidad de hasta **cuatro instancias**: en primer lugar, la convocatoria de la Conferencia Intergubernamental por el Consejo Europeo (que requiere la unanimidad); en segundo lugar, la celebración de una Convención (cuyo procedimiento decisorio es el consenso, definido como “más que la mayoría, menos que la unanimidad”);²⁹ en tercer lugar, se requiere una Conferencia Intergubernamental (o CIG, a puerta cerrada, regida por el principio de unanimidad); y, finalmente, en cuarto lugar, se exige la ratificación por los Parlamentos nacionales además de, en algunos casos, los ciudadanos en referéndum. En todo el proceso de reforma y ratificación de los Tratados estarían invitados a participar 27 Gobiernos, 27 Parlamentos nacionales, una Convención con más de 100 representantes (caso de que se decidiera convocar una), así como 736 eurodiputados (785 en el caso de que la reforma se hiciera en esta legislatura),³⁰ sin olvidar los millones de ciudadanos llamados a las urnas en convocatorias separadas en función de los procedimientos de ratificación nacionales y cuantas instancias o actores nacionales (Tribunales Constitucionales, Parlamentos regionales, etc.) fueran requeridos según los procedimientos constitucionales de cada Estado miembro a la hora de asegurar tanto la ratificación como la plena conformidad de los Tratados europeos con las Constituciones nacionales.

Por tanto, si en el futuro se busca facilitar tanto la consecución de acuerdos como su posterior ratificación,

resulta inevitable examinar las maneras de **reducir tanto el número de instancias decisorias como el número de actores y los puntos en los que es posible ejercer el veto.**

En este sentido, es imposible obviar la recomendación de que en caso de una eventual renegociación del Tratado Constitucional, en paralelo a los contenidos, sería conveniente acordar nuevos procedimientos de negociación, ratificación y entrada en vigor del eventual Tratado, así como los escenarios posibles e implicaciones caso de un nuevo fracaso en el procedimiento de ratificación.

En lo relativo a la simplificación de los **procedimientos de revisión de los Tratados** existentes cabría evaluar cómo, frente al modelo vigente (Convención más Conferencia Intergubernamental), se podría incorporar en los propios Tratados cláusulas que permitieran a los Estados miembros delegar la revisión de los Tratados en algunos aspectos puntuales en un órgano *ad hoc* (bien político, como una Convención; bien técnico, como un Comité de Expertos) o, alternativamente, en el Parlamento Europeo vía la Comisión de Asuntos Constitucionales. Esta **delegación** requeriría un mandato claro y sus resultados deberían ser aprobados o rechazados en su totalidad por el Parlamento Europeo así como por el Consejo, bien por unanimidad o por mayoría cualificada. Este tipo de procedimiento de revisión simplificada (ya incluido tanto en el Tratado de Niza como en el Tratado Constitucional mediante las llamadas “cláusulas pasarela”), que permite al Consejo

²⁹ La convocatoria de una Convención no se exige formalmente en los Tratados en vigor. Por tanto, aunque el Tratado Constitucional se haya hecho por esta vía, su justificación se encuentra más en la voluntad política de ensanchar la base de legitimidad del proceso de reforma de los Tratados que en una obligatoriedad impuesta jurídicamente.

³⁰ Tras la adhesión de Bulgaria y Rumanía, y hasta que en junio de 2009 se agote la vigente legislatura, el número de eurodiputados se elevará a 785. Posteriormente, se reducirá a 736 (lo que implicará una reducción del número de eurodiputados asignados a algunos países, entre ellos España, que verán su representación reducida de 54 a 50 escaños).

Europeo, actuando por unanimidad, modificar la base de decisión de un ámbito desde la unanimidad a la mayoría cualificada o codecisión), podría aplicarse en su totalidad a la actual Parte III del Tratado Constitucional (en el que se encuentran las disposiciones que regulan las políticas europeas), de tal manera que la revisión de dichas políticas pudiera confinarse al ámbito estrictamente europeo, sin necesidad de ratificación parlamentaria nacional.³¹

Mientras, en lo relativo al **procedimiento ratificatorio**, la discusión tendría que desdoblarse en dos ámbitos. Por un lado, podría plantearse que las revisiones de los Tratados adoptadas mediante el procedimiento de delegación no requirieran su ratificación por parte de los Parlamentos nacionales, sino solamente la aprobación o rechazo en su totalidad (sin posibilidad de introducir enmiendas) por el Consejo (bien por unanimidad o por mayoría) y el Parlamento Europeo (bien por mayoría absoluta o cualificada).

En este sentido, sería inevitable pactar las modalidades para que en lugar de múltiples referendos nacionales en fechas distintas, se celebrara un único

referéndum simultáneo a escala europea de tal manera que una mayoría cualificada de ciudadanos en una mayoría cualificada de Estados (2/3 y 2/3), por ejemplo, fuera suficiente para dar validez al Tratado en cuestión, al menos en los Estados que así lo desearan. Naturalmente, este tipo de cláusulas de enganche y desenganche (*opt-in/opt-out*) deberían estar articuladas en pleno detalle en lo relativo a los procedimientos y modalidades de decisión y ser objeto de acuerdo entre todos los Estados miembros vía un Tratado *ad hoc* que modificará el requisito de la unanimidad establecido en el artículo 48.³²

Por otro lado, si se mantuviera el régimen de ratificación actual, se trataría de buscar **procedimientos que evitan el bloqueo** en caso de una negativa parcial (vía, por ejemplo, la implementación selectiva de los acuerdos en los Estados que sí hubieran ratificado o mediante la adopción de reglas de flexibilidad respecto de las modalidades de participación en el proceso de integración europeo: secesión parcial, integración diferenciada, cooperación reforzada, círculos concéntricos, etc.).³³

³¹ Piénsese, además de las cláusulas pasarela, en la "pequeña revisión CECA", el art. 308 (ex 235) o el art. 444 del Tratado Constitucional. Por tanto, existen precedentes en cuanto a simplificación de los procedimientos de revisión y ratificación, si bien con numerosas limitaciones (especialmente en cuanto a la creación de nuevos ámbitos competenciales) y, muy particularmente, con respecto a las materias relacionadas con la seguridad y la defensa.

³² Como sugería el llamado "Proyecto Penélope" en su apartado 5, p. XI, "*Feasibility Study, Contribution to a Preliminary Draft. Constitution of the European Union. Working Document*" [en [hipervínculo](#)], 4/XII/2002. No se trataría pues de permitir que un Estado miembro quedara obligado por un nuevo Tratado en contra de su voluntad, o que éste cediera nuevas competencias o soberanía sin su consentimiento (ya que esto sería incompatible, en el caso de España, sin ir más lejos, con lo establecido en el art. 93 de la Constitución Española respecto al necesario consentimiento de las Cortes, mediante Ley Orgánica, a la hora de aprobar dichas cesiones), sino de lo contrario es decir, que su voluntad de obligarse a un nuevo Tratado o su voluntad de ceder nuevas parcelas de soberanía no fuera obstaculizada por un tercer Estado.

³³ Véase José María de Areilza, "Si alguien dice No", *Foreign Policy en español*, febrero-marzo 2005 [en [hipervínculo](#)], pp. 5-7, y Jo Shaw, "*What Happens if the Constitutional Treaty is Not Ratified?*" [en [hipervínculo](#)], Federal Trust, 2005.

Es obligado reconocer que existen numerosas **limitaciones jurídicas y políticas** a la hora de poner en práctica mecanismos de este tipo. En primer lugar, la entrada en vigor diferenciada del Tratado Constitucional u otro Tratado en los Estados que sí lo hubieran ratificado supondría la coexistencia de dos Tratados (Niza y el Tratado Constitucional, por ejemplo), lo cual sería inviable tanto desde el punto de vista jurídico como político o práctico. En segundo lugar, la supresión del requisito de unanimidad requeriría no sólo un nuevo Tratado, que debería ratificarse por unanimidad, sino, a decir de los expertos, modificaciones constitucionales en el ámbito nacional que previeran expresamente que un Estado pudiera verse obligado por un Tratado pese a no haberlo ratificado internamente. En consecuencia, dado que toda ruptura de la unanimidad debe ser acordada previamente por unanimidad, este tipo de soluciones fácilmente pueden encallar en el mismo escollo que pretenden resolver. Como las propuestas en esta dirección deben descontar de antemano

que serán aceptables para todos los Estados miembros, cabe suponer que, al menos en el futuro más próximo, la opción de la integración diferenciada pasaría más por la vía tradicional de las “cooperaciones reforzadas” que por el fin del requisito de la unanimidad o la ruptura de la Unión en dos grupos de Estados con Tratados diferenciados.³⁴

Pese a estas limitaciones, la dificultad técnica no debería cerrar el paso de antemano al debate político: tanto en el “Proyecto Spinelli” que el Parlamento Europeo redactó en 1985 (art. 82), como en el más reciente “Proyecto Penélope” apadrinado por Romano Prodi desde la Comisión Europea en 2002, en el manifiesto del primer ministro belga Guy Verhofstadt o en la más reciente propuesta del eurodiputado Andrew Duff, la cuestión de la simplificación de los procedimientos de revisión de las políticas europeas incluidas en la Parte III del actual Tratado Constitucional, así como la probable escisión de la Unión Europea en dos grupos, ocupan un lugar prominente.³⁵ De hecho, incluso

³⁴ No cabe así excluir la aparición de una Europa en la que la intensidad de la integración varíe en función de la materia y de los Estados miembros. En el ámbito competencial del actual Tratado de la Comunidad Europea, respetando los límites y condiciones vigentes, cabe así concebir una mayor cooperación entre un grupo de Estados miembros en materia de planes de estabilidad, fiscalidad, directrices de empleo u otros ámbitos como la cultura, la educación o el deporte. El espacio de libertad, seguridad y justicia puede ser uno de los ámbitos más proclives para la aparición de fórmulas de cooperación reforzada o incluso de intentos de integración al margen de los Tratados (visados de larga duración, fiscal europeo...). Podría concebirse también, teniendo en cuenta las reticencias de algunos Estados miembros para avanzar en estos ámbitos, la existencia de un grupo de Estados que tuvieran la voluntad de realizar avances aún más sustanciales en materia de cooperación policial, civil o penal. En todo caso, no cabe olvidar que, de acuerdo con el derecho vigente, existen ya fórmulas de cooperación flexible entre Estados miembros en áreas como los equipos conjuntos de investigación policial o el control de fronteras exteriores. El ámbito en que resulta más probable la plasmación de este tipo de integración diferenciada (además de la concertación política general) es el de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). Precisamente por no estar propiamente regulada en los Tratados vigentes, la flexibilidad es mayor.

³⁵ En concreto, Duff propone generalizar el procedimiento de revisión simplificado para la Parte III (art. IV-445) y una revisión del procedimiento que regula las “cláusulas pasarela” para que se requieran al menos un tercio de los parlamentos nacionales para oponerse (Andrew Duff., “Plan B: *How to Rescue the European Constitution*”, *Notre Europe, Studies and Research* 52/2006, pp. 16-17). Cabría en este sentido rescatar para su discusión algunas de las reflexiones incluidas en el Proyecto “Penélope” de Constitución Europea en cuanto al fracaso de algún Estado miembro a la hora de ratificar. Véase el apartado 5, p. XI, del Proyecto “*Feasibility Study, Contribution to a Preliminary Draft. Constitution of the European Union. Working Document*” [en hipervínculo], 4/XII/2002. Véase también Guy Verhofstadt, *The United States of Europe, Federal Trust*, Londres, 2006, pp. 46 y 71-73.

alguien como el propio Sarkozy, claramente alejado del federalismo, ha señalado, *"no se puede imponer a un país lo que no quiere, pero tampoco se puede aceptar que un solo país impida a los demás avanzar [...] En el futuro, un país deberá poder decir 'no', pero sin que ese 'no' impida a los otros desarrollar sus proyectos"*.³⁶

Más allá de los mecanismos y propuestas concretas, que deberían ser estudiados con sumo cuidado caso por caso, lo que parece evidente es que nos encontramos ante un **cambio de paradigma**: si hasta la fecha la unanimidad y la homogeneidad han sido la mejor garantía de que el proceso de integración funcionara, es posible pensar que, en lo sucesivo, cierta flexibilidad y mayor heterogeneidad podrían constituir la solución que evitara el colapso del proceso de integración o su ruptura en dos o más bloques de Estados.

4. España en Europa

4.1. Posición de partida

Tras veinte años de pertenencia a la Unión Europea, España es un socio leal e influyente, que participa íntegramente en todos los ámbitos y sectores de políticas de la UE y que mantiene una fuerte vocación y consenso europeísta tanto en el ámbito de la clase política como de la opinión pública. España puede ser considerada, además de un **modelo de éxito**, un socio europeo

ejemplar y con un elevado potencial y capacidad de liderazgo en el plano de las políticas, pero también de las ideas y propuestas. Esto se refiere tanto a los aspectos económicos, ya que España crece sostenidamente por encima de la media europea tras haber logrado converger significativamente en términos de renta *per cápita*, como a los aspectos políticos e institucionales, siendo unánimemente considerada un socio activo y promotor de políticas avanzadas de integración (Cohesión, Ciudadanía, Libertad, Seguridad y Justicia, Agenda de Lisboa, etc.).³⁷

España se presenta, además, **libre de cargas** o hipotecas ante el nuevo escenario constitucional que se abrirá en 2006-2007 ya que en esta ocasión no existen flecos de otras negociaciones, reivindicaciones exclusivamente nacionales o condicionamientos anteriores que limiten el margen de maniobra negociador o permitan anticipar conflicto importante alguno entre sus intereses europeos y sus intereses estrictamente nacionales. Como es sabido, además, pese a la decepción que supuso el escaso nivel de participación popular en el referéndum de febrero de 2005 (42%), España ha ratificado el Tratado Constitucional por una amplia mayoría parlamentaria y ciudadana, lo cual confiere a su posición unas notables dosis de legitimidad.³⁸

³⁶ Sarkozy también propone eliminar el ámbito de la unanimidad en la gestión de las políticas comunes más sensibles (por ejemplo: la fiscalidad) y sustituirlo por un mecanismo "supermayoritario" que requeriría el 70%-80% de los votos ("*Intervention de M. Nicolas Sarkozy, Ministre de l'Intérieur, devant Friends of Europe / Amis de l'Europe et la Fondation Robert Schuman*" [en hipervínculo], p. 8).

³⁷ Véase Sonia Piedrafita, Federico Steinberg y José Ignacio Torreblanca, "*20 años de España en la Unión Europea (1986-2006)*" [en hipervínculo], Oficina del Parlamento Europeo/Real Instituto Elcano, 2006.

³⁸ El Tratado Constitucional fue ratificado el 20 de mayo de 2005 como Ley Orgánica 1/2005. Resultado del trámite en el Congreso de los Diputados: 311 diputados a favor y 19 en contra. Resultado del trámite en el Senado: 225 senadores a favor, 6 en contra y una abstención. Resultado del referéndum consultivo (no preceptivo): 76.73% a favor, 17.24% en contra y 6.03% en blanco, con una participación del 42.32%.

Pero además de la comodidad de la posición española, existe margen para una posición pro-activa, de **liderazgo** europeo, que permita identificar a España con un socio activamente europeísta y promotor de iniciativas tendentes a lograr unos mayores y más exigentes niveles de integración. Con todo, el que no existan lastres importantes no quiere decir que España carezca de intereses específicos o preferencias que le gustaría ver satisfechas. En multitud de ámbitos (la gobernanza económica, el presupuesto de la Unión, la representación internacional del euro, la política exterior, de seguridad y defensa, la ciudadanía, el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, entre otros), hay materias en las que España podría y desearía más integración y, quizá, las futuras negociaciones presenten algunas oportunidades valiosas que no se deberían desaprovechar.³⁹

4.2. *Intereses nacionales e intereses europeos*

Pese a la comodidad de la posición española y a las oportunidades que se abren, es necesario, al mismo tiempo, considerar en qué materias deberían establecerse cautelas caso de una hipotética reapertura de las negociaciones constitucionales.

El Tratado Constitucional contiene muchos **equilibrios y compromisos** que son aceptables en tanto en cuanto forman parte de un paquete global en el que los elementos más adversos se compensen con los más favorables. Por ello, una ruptura de dichos equilibrios podría contener elementos perjudiciales para España.

En consecuencia, a la hora de articular la posición española es necesario plantear una reflexión en dos niveles. Para ello resulta de utilidad adoptar la distinción entre **“intereses nacionales”** e **“intereses europeos”**.⁴⁰ Más que pensar en éstos como contrapuestos o complementarios, resulta útil identificar los primeros como aquellos que se refieren a objetivos que un Estado busca maximizar en un contexto dado, normalmente, teniendo en cuenta sus aspectos distributivos o de suma-cero, a costa de terceros (por ejemplo, en términos de reparto de poder e influencia en las instituciones europeas, un país preferirá una cuota de votos más elevada a una más baja, más a menos eurodiputados, más a menos fondos comunitarios etc.).

Sin embargo, en ocasiones, los Estados orientan su participación en unas negociaciones más a la búsqueda de un

³⁹ Para un análisis detallado de los retos y posibilidades de actuación de España en la Unión Europea ampliada, véase Charles T. Powell, Alicia Sorroza y José I. Torreblanca, **“Construir Europa desde España: los nuevos desafíos de la política europea”** [en hipervínculo], Informe nº 2/2005, Real Instituto Elcano, febrero de 2005.

⁴⁰ Este razonamiento parte de la distinción entre *“possession goals”* y *“milieu goals”* elaborada hace algún tiempo por Arnold Wolfers: *“One can distinguish goals pertaining, respectively, to national possessions and to the shape of the environment in which the nation operates. I call the former ‘possession goals’, the latter ‘milieu goals’. In directing its foreign policy toward the attainment of its possession goals, a nation is aiming at the enhancement or the preservation of one or more of the things to which it attaches value [...] Here a nation finds itself competing with others for a share in values of limited supply; it is demanding that its share be left intact or be increased [...] Milieu goals are of a different character. Nations pursuing them are out not to defend or increase possessions they hold to the exclusion of others, but aim instead at shaping conditions beyond their national boundaries”* (Arnold Wolfers, *Discord and Collaboration: Essays on International Politics*, The Johns Hopkins Press, Baltimore, 1962, chapter Five, *“The Goals of Foreign Policy”*, pp. 67-80).

contexto institucional congruente con sus principios y genéricamente favorable a sus intereses que a la satisfacción de intereses concretos a corto plazo. Esto no supone un comportamiento altruista o contrario a los intereses propios: la política constitucional tiene que operar detrás de un “velo de ignorancia”, es decir, las normas y principios deben ser, a la vez, lo suficientemente genéricas y equitativas para asegurar la satisfacción de los intereses propios en contextos intrínsecamente dinámicos y sometidos a incertidumbre.⁴¹

En el ámbito europeo, suponemos que los Estados buscan, por un lado, lograr aquellos intereses que, por su propia naturaleza, maximizan su **cuota de poder** institucional, económico o de seguridad. Pero al mismo tiempo, los Estados también buscan diseñar instituciones y políticas que confieran al sistema la suficiente **eficacia** a la vez que **legitimidad**.⁴² Mientras que, en la primera esfera, la relación entre Estados es fundamentalmente competitiva y está dominada por aspectos de racionalidad distributiva, en el segundo, la racionalidad es fundamentalmente comunicativa, es decir, orientada a la búsqueda de un “consenso racional” acerca de qué instituciones son a la vez más eficaces para conseguir los fines acordados como legítimos.⁴³ En cada caso rige una lógica distinta: en el

primero, el modo dominante de interacción es la “negociación”; en el segundo, el modo dominante de interacción es la “deliberación”, definida como intercambio de argumentos razonados acerca de cuestiones normativas o de hecho. Pero mientras que la capacidad negociadora depende del poder relativo y la habilidad negociadora, en un proceso de deliberación orientado a la construcción de normas lo que prima es la calidad de los argumentos manejados desde el punto de vista de su adecuación a los principios y estándares normativos y de legitimidad vigentes en cada momento.⁴⁴

Teniendo en cuenta todos estos aspectos, este trabajo aspira a ofrecer una reflexión estructurada y una oportunidad para la discusión de los parámetros, intereses, oportunidades y riesgos que podrían conformar la posición española cara a las previsibles negociaciones en torno a la Constitución Europea que se desarrollarán a partir del 2007-2008.

5. Escenarios posibles y deseables en cuanto al Tratado Constitucional (2007-2009)

La metodología seguida consiste en establecer los posibles escenarios y sus configuraciones, ordenarlos de acuerdo a su mayor o menor compatibilidad con

⁴¹ Sigo aquí los conceptos de “posición original”, “velo de ignorancia” y “*maximin rule*” formulados por John Rawls en *A Theory of Justice* (1999 [1979]). En la formulación de Rawls, un diseño institucional equitativo se definiría como aquel que es aceptable para todas las partes independientemente de su poder relativo o de su participación en su negociación y redacción.

⁴² Un sistema de ponderación como el establecido en el Tratado de Niza para la UE ampliada, que es incapaz de acomodar nuevos Estados pequeños (Croacia, etc.), pero que tampoco hace posible admitir grandes (como Turquía), es un caso claro de un sistema institucional defectuoso. Un sistema de ponderación de votos debe estar basado en principios que garanticen su estabilidad, eficacia y legitimidad para cualquier combinación de Estados miembros.

⁴³ Acerca del llamado “supranacionalismo deliberativo”, véase Erik O. Eriksen, *Making the European Polity. Reflexive Integration in the EU*, Routledge, Londres, 2005).

⁴⁴ Para una distinción más elaborada véase Jon Elster “[Arguing and bargaining in the Federal Convention and the Assemblée Constituante](#)” [en hipervínculo], Working Paper 4, Center for the Study of Constitutionalism in Eastern Europe-University of Chicago, August 1991.

los intereses y preferencias de España y, dentro de cada uno de ellos, examinar sus implicaciones.

5.1. Mejor escenario: ratificación y entrada en vigor del Tratado Constitucional sin modificaciones

La entrada en vigor del Tratado Constitucional sin modificaciones sustanciales es el escenario que mejor se acomoda a los intereses y preferencias de España, pero también a los de la propia UE tomada en su conjunto. Pese al descrédito en el que parece haberse sumido el Tratado Constitucional tras la doble negativa cosechada en Francia y en los Países Bajos, dicho Tratado supone un compromiso aceptable y un **avance indudable** (aunque no espectacular), respecto al Tratado de Niza.

Ciertamente el texto no es perfecto, pero sus virtudes se manifiestan claramente en hasta qué punto muchas de las propuestas alternativas que se han venido lanzando durante este último año reflejan aspectos ya incluidos en el Tratado Constitucional (especialmente en torno al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, pero también la PESC/PESD y otras materias).

Desde la óptica europea, así como teniendo en cuenta los intereses de la UE tomados en su conjunto, el Tratado Constitucional es un buen texto, que contiene avances sustanciales y necesarios para hacer avanzar la Unión Europea. Como los propios Estados miembros (muchos de los cuales

hoy reniegan de él) han afirmado en el Consejo Europeo, pese a los problemas encontrados por el Tratado Constitucional a la hora de su ratificación, *“este Tratado es el fruto de un proceso colectivo destinado a dar la respuesta adecuada para un funcionamiento más democrático, más transparente y más eficaz de una Unión Europea ampliada”*.⁴⁵

Estos avances son particularmente visibles, por ejemplo, en las 47 **nuevas áreas** de políticas que se añaden a aquéllas en las que el Consejo decide por mayoría cualificada y en las 48 que se someten al ámbito de **co-decisión** con el Parlamento Europeo,⁴⁶ contribuyendo así a un más que claro reforzamiento del poder del PE al generalizarse el llamado procedimiento de co-decisión como procedimiento legislativo ordinario; todo ello sin olvidar la solidez de las nuevas provisiones en materia de libertad, seguridad y justicia, los avances en cuanto a política exterior, de seguridad y defensa y el diseño de un nuevo marco institucional necesario para que la Unión ampliada funcione mejor.⁴⁷

Desde una **óptica española**, el Tratado Constitucional presenta así por un lado, una serie de elementos coincidentes con los intereses de España y sus preferencias europeístas, es decir, es globalmente un buen Tratado para España (especialmente en lo que respecta a los avances en el desarrollo del Espacio de Libertad, Seguridad y

⁴⁵ “Declaración de los Jefes de Estado y Gobierno de los Estados miembros de la Unión Europea sobre la ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa”, Consejo Europeo de los días 16-17/VI/2005, SN 117/05 [en hipervínculo], Bruselas, 18/VI/2005, p. 2.

⁴⁶ Secretaría de Estado para la Unión Europea (SEUE), 2005, “Breve Análisis del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa”, [en hipervínculo], pp. 67-69 y 70-71. Véase también “Report on the Draft Establishing a Constitution for Europe” (Mendez Vigo – Corbett Report), Committee on Constitutional Affairs, 2004/2129(INI). A6-0070/2004. 9.12.2004. PE 347.119v02. RR\550131EN.doc.

⁴⁷ Para una visión más detallada de las principales aportaciones del TCUE véase SEUE, “El Futuro de la Unión Europea: Informe del Gobierno al congreso de los Diputados” [en hipervínculo], Documento de Trabajo nº 2/2002, Real Instituto Elcano, pp. 8-10.

Justicia, a los progresos hacia una mayor coherencia en la acción exterior de la Unión, al mantenimiento del carácter evolutivo y abierto de la división de competencias entre la Unión y sus Estados miembros, etc.); por otro lado, España ha ratificado el Tratado por una amplia mayoría política y ciudadana, lo que le sitúa en una difícil posición política interna ante un eventual abandono.

Dado que en ni en Francia ni en los Países Bajos los referendos eran preceptivos y/o vinculantes, la entrada en vigor del Tratado Constitucional podría requerir o no un **segundo referéndum** en estos países (aunque es difícil concebir un nuevo referéndum sobre un texto idéntico). Vistos los precedentes en Dinamarca e Irlanda, la superación de los “noes” en Francia y Países Bajos podría requerir la aprobación por el Consejo Europeo y quizás también por parte del Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales de alguna suerte de **declaración** respecto al futuro de la UE o sus políticas.⁴⁸ El contenido de esta declaración podría, en el mejor de los casos, no considerarse jurídicamente vinculante, aunque, en la práctica, podría resultar aceptable que sí lo fuera, lo que aconsejaría su presentación en los Parlamentos nacionales. En este último extremo, España podría mostrarse favorable a aceptar tal solución, en el entendimiento de que el texto principal del Tratado Constitucional no sería modificado, sino complementado, lo que haría innecesario abrir un nuevo procedimiento ratificatorio, permitiendo que tal declaración

política fuera puesta en conocimiento del Congreso de los Diputados e incorporada al Tratado Constitucional.⁴⁹

Claramente, la superación de los “noes” en Francia y en los Países Bajos no resolvería todo el problema en torno a la ratificación del Tratado Constitucional, dado que existe un número significativo de países que han decidido suspender los procedimientos de ratificación parlamentaria de dicho Tratado. Sin embargo, no cabe duda de que la dinámica política y negociadora que se generaría en una hipotética situación en la que un elevado número de países hubieran ratificado y otros dos (Francia y los Países Bajos) hubieran superado un primer resultado adverso, frente a un grupo de países que simplemente se negaran a continuar el procedimiento de ratificación (por ejemplo: el Reino Unido, Polonia y la República Checa) sería completamente distinta. La razón estriba en que el daño recibido por el Tratado Constitucional en Francia y los Países Bajos se produce precisamente por éstos países de claro corte europeísta tanto en cuanto a su clase política como a su ciudadanía .

En este último caso (superación del escollo francés y neerlandés, pero reticencias de un grupo de Estados euroescépticos), se podría incluso pensar en un escenario en el que los Estados miembros que hubieran ratificado hicieran valer el peso político de la Declaración 30 y forzaran una negociación con los Estados que no se mostraran dispuestos a ratificar el Tratado Constitucional, lo que podría desembocar en una **Europa a dos**

⁴⁸ Por ejemplo, respecto a los fines y ambiciones sociales, como planteara la canciller alemana, Angela Merkel, en el Consejo Europeo de diciembre de 2005 (citada por Andrew Duff, op.cit. p. 8).

⁴⁹ Tal y como se hizo en relación con la “Declaración Dinamarca” que resolvía el “no” danés al Tratado de Maastricht en junio de 1992, dicha declaración carecería de valor jurídico por lo que no sería necesario que se abriera un procedimiento de ratificación de acuerdo con el art. 93 de la Constitución. Estaríamos pues ante una mera moción parlamentaria sin contenido jurídico.

velocidades a la que posteriormente se pudieran incorporar los Estados que así lo desearan. No obstante, como se ha señalado anteriormente, este tipo de escenario implica tal número de dificultades jurídicas y políticas (especialmente en lo relativo a la coexistencia de dos Tratados) que lo más factible es que se produjera un pacto entre ambos grupos de Estados en el sentido de hacer posible la integración diferenciada en el marco de los actuales mecanismos y principios que rigen las llamadas “cooperaciones reforzadas”, o similares.⁵⁰

Más allá de los detalles concretos, este primer escenario (ratificación del Tratado Constitucional sin modificaciones sustantivas) es el más ventajoso para España tanto por razones de principio como de orden táctico o negociador. El Tratado Constitucional, por criticado que sea, tiene todavía hoy una **mayor legitimidad** que cualquiera de sus alternativas. Ha sido negociado por una convención ampliamente representativa, una Conferencia Intergubernamental y firmado por 27 Gobiernos nacionales, además de aprobado por el Parlamento Europeo con una amplísima mayoría de 500 europarlamentarios. Además, como se ha dicho, es un buen texto para Europa y para España. Para los Estados miembros que no quieren ratificarlo, declararlo muerto y enterrado significa

librarse de ataduras e hipotecas, hacer *tabula rasa* y entrar en las próximas negociaciones sin penalizaciones (políticas) por haberse negado a ratificar el texto que habían firmado. Sin embargo, para los Estados miembros que sí han ratificado, es aconsejable defender tanto su calidad como la legitimidad que le otorga el hecho de que 18 Estados lo hayan ratificado. Por tanto, defender el Tratado Constitucional y aspirar a su pronta ratificación y entrada en vigor constituye una posición de partida sumamente razonable y conveniente.⁵¹

Sobre la base de estas consideraciones, resulta evidente que España tiene toda la legitimidad para articular **una doble posición** que, aunque pudiera parecerlo, en modo alguno es contradictoria: defender, en primer lugar, el texto constitucional, lo que implica hacer todo lo posible por su pronta y completa ratificación; y segundo, si finalmente éste se descartara, aprovechar tanto su legitimidad como el peso de los Estados que lo han ratificado de cara a futuras negociaciones para construir una posición negociadora fortalecida.

Cuestión bien distinta a la **idoneidad** de este escenario (óptimo desde el punto de vista de los intereses de España, pero también de Europa en su conjunto) es su **factibilidad**. En este sentido, las dudas que existen sobre la

⁵⁰ Como ha señalado Andrew Duff, uno de los principales obstáculos para la integración diferenciada es que sólo la entrada en vigor del Tratado Constitucional permitiría a los Estados miembros realmente avanzar en la vía de las cooperaciones reforzadas y abrir espacios para que un grupo de miembros pudiera adoptar reglas de decisión mayoritarias en materias determinadas (Andrew Duff, “Plan B: How to Rescue the European Constitution”, *Notre Europe. Studies and Research* 52/2006, pp. 6-7).

⁵¹ Se entiende así la iniciativa del Gobierno español de convocar el 26 de enero en Madrid a los 18 Estados que ya han ratificado la Constitución Europea. Como ha señalado el Gobierno español al Parlamento: “El mandato recibido por el Gobierno es claro: hacer todo lo posible para que el proyecto político que encarna el Tratado constitucional salga adelante”. SEUE, “El Futuro de la Unión Europea: Informe del Gobierno al congreso de los Diputados” [en hipervínculo], Documento de Trabajo nº 2/2002, Real Instituto Elcano, p. 29.

posibilidad de que el actual Tratado Constitucional pueda llegar a entrar en vigor en su estado actual están asentadas en hechos de innegable valor y que deben ser tomados en cuenta. Entre ellos, se podrían destacar: primero, la situación en Francia ya que, pese a que las elecciones presidenciales de junio de 2007 pudieran teóricamente provocar un cambio sustancial en la posición francesa, la realidad es que, al menos uno de los candidatos a la Presidencia que cuentan con más posibilidades, Nicolás Sarkozy, ha dejado bien claro, por un lado, que no habrá un segundo referéndum y, por otro, que el Tratado Constitucional no entrará en vigor en su redacción actual.⁵²

Por otra parte, la situación en los **Países Bajos** no es muy prometedora. Aunque técnicamente, el Gobierno neerlandés (al igual que el británico) simplemente ha procedido a retirar temporalmente el proyecto de ley del Parlamento, el 11 de enero de 2006, el ministro de Exteriores de los Países Bajos, Bernard Bot, en rueda de prensa posterior a la visita a su país de la presidenta del Consejo, Ursula Plassnik,

manifestó públicamente, *"Hemos discutido la Constitución Europea, que para los Países Bajos está muerta"*. Más recientemente, con motivo de las elecciones parlamentarias del 22 de noviembre de este año, el líder del Partido Laborista (PVDa) afirmó públicamente que aunque en su momento su partido apoyara el "Sí" al Tratado Constitucional, descartaba la posibilidad de un segundo referéndum sobre el mismo texto.⁵³ Con ello, el ambiente político de los Países Bajos se parece cada vez más al del Reino Unido, donde ni Gobierno ni oposición parecen considerar ni remotamente la posibilidad de convocar el prometido referéndum sobre el Tratado Constitucional.⁵⁴

Por ello, visto el clima político existente en Francia y los Países Bajos, sumado a la situación de algunos de los otros países que quedan pendientes de ratificar, como el Reino Unido, Polonia o la República Checa, y teniendo en cuenta el requisito de unanimidad, el primer escenario, pese a ser el más deseable, no necesariamente es el más probable.⁵⁵ Así, aunque en algún momento se alcanzara la cifra de

⁵² *"Le vote des Français este clair [...] Pour moi, et je le regrettais, le Traité constitutionnel, dans sa forme actuelle, n'entrerait sans doute pas en en vigueur [...] Nous ne pourrons pas faire voter les Français et les Néerlandais une deuxième fois sur un texte identique"*. *Intervention de M. Nicolas Sarkozy, Ministre de l'Intérieur, devant Friends of Europe / Amis de l'Europe et la Fondation Robert Schuman*. [en hipervínculo], Vendredi, 8 septembre 2006 – Bruxelles – Bibliothèque Solvay. Segolène Royal, candidata del PSF no se ha manifestado todavía claramente, aunque en el debate del referéndum francés hiciera campaña por el "Sí".

⁵³ Para más información acerca del debate europeo en los Países Bajos y acerca de las posiciones de la oposición socialdemócrata, véase EU-25 Watch, n° 2 [en hipervínculo], January 2006, pp. 80-83, y *"Dutch PM Hopeful Demands Second Treaty Referendum"*, *EU Observer*, 5/VIII/2005 [en hipervínculo]. Las elecciones en los Países Bajos se celebraron el 22 de noviembre de 2006. Para un análisis de la situación en los Países Bajos, véase Joris Vredeling, *"Las elecciones holandesas: tras una campaña sin Europa ni inmigración, ganan los partidos más radicales"* [en hipervínculo], ARI n° 123/2006, Real Instituto Elcano, 5/XII/2006.

⁵⁴ Daily Telegraph, *"The Constitution is Dead, Says Dutch Minister"* [en hipervínculo], 12/1/2006, telegraph.co.uk. De forma más ambigua, Jack Straw declaraba el mismo día: *"Since the best that can be said about the draft constitutional treaty is that it is in limbo, which is somewhere between Heaven and Hell, it is difficult to argue that it is not dead"*.

⁵⁵ Véase, por ejemplo, Andrés Ortega, *"Una mirada: Europa"* [en hipervínculo], *Foreign Policy en Español*, agosto-septiembre de 2005.

cuatro quintos a la que alude la declaración número 30, parece difícil afirmar que el Tratado Constitucional entrará en vigor en su estado actual en los Estados que lo firmaron. Se hace pues necesario examinar los escenarios alternativos que cuentan con posibilidades de imponerse.

5.2. Segundo mejor escenario: salvar la Constitución

El segundo escenario más favorable para España constituiría aquél en el que, una vez descartada definitivamente la posibilidad de que el Tratado Constitucional entrara en vigor en su versión actual, se pusiera en marcha una negociación destinada a producir un texto que se pareciera sustancialmente al actual, tanto en sus contenidos como en sus ambiciones. Se trataría de lo que se ha venido denominando, según quién se haya hecho eco de la idea, “Ley Fundamental”, “Tratado constitucional”, “**mini-Constitución**” o “*Core Treaty*”. Más allá de la cuestión terminológica, siempre difícil, la filosofía subyacente sería la de intentar “salvar la Constitución”,

aunque ello implicara un cambio en su denominación, contenidos o presentación pública.⁵⁶

Este escenario se abriría a partir de la constatación, por un lado, de que no sería posible obligar a franceses y a holandeses **a votar dos veces** sobre el mismo texto y, por otro, de que una mera declaración política que complementara el actual Tratado Constitucional no bastaría para permitir a los líderes de estos dos países obviar un segundo referéndum y proceder directamente a su ratificación parlamentaria. Sin embargo, aunque se constatará la imposibilidad de hacer entrar en vigor en su formato y contenido íntegro el Tratado, se intentaría hacer todo lo posible para **salvar el actual Tratado Constitucional**, considerado un buen texto, y evitar un troceo, implementación selectiva o “picoteo” que resultara en un texto mucho menos ambicioso (como se esboza en el escenario tres). Para ello, se buscaría un nuevo consenso en torno a un nuevo texto, lo que requeriría una nueva negociación y, por supuesto,

⁵⁶ La cuestión semántica no es fácil desde el punto de vista formal, ya que cualquier nuevo acuerdo sería un Tratado, independientemente de cómo se decidiera denominarlo. Tampoco políticamente la cuestión terminológica sería fácil de dilucidar, dados los diferentes entendimientos nacionales de términos como “Ley Fundamental”, “Constitución”, etc. Por ello, siempre que se mantuvieran intactas la Parte I y II del actual podríamos considerar el texto resultante como una “mini-Constitución” (aunque se denominara “Ley Fundamental”, “Tratado Constitucional de la Unión Europea” o de otra manera). Esto diferenciaría este producto final de propuestas como la planteada por Sarkozy (analizadas en el escenario número tres), menos ambiciosas en cuanto al contenido de este nuevo Tratado. En ese sentido, el término elegido por el propio Sarkozy (“mini-Tratado”) es bastante revelador del escaso nivel de ambición de la propuesta. Ese “mini-Tratado” se caracterizaría por incorporar solamente algunos elementos de la actual parte I del Tratado Constitucional, pero no todos, ni mucho menos los más interesantes o novedosos. Como, en cualquier caso, el contenido final está todavía por precisar, es más fácil pensar en el espacio que queda entre el actual y el Tratado de Niza como un continuum en el que cabrían diversas modalidades. La descripción del producto final sólo podría llevarse a cabo a la luz de los resultados de tal manera que sólo conociendo los contenidos del acuerdo estaremos en condiciones de calificarlo (para lo cual cabrían diversas fórmulas: “Niza Plus”, “mini-Tratado”, “Constitución minus”, “mini-Constitución”, etc.).

un nuevo proceso de ratificación.⁵⁷ Como ha afirmado el Gobierno alemán de forma previa al inicio de su Presidencia, “la Unión Europea necesita un documento fundacional en el que se detallen claramente su estructura y mecanismos. El Tratado Constitucional, firmado por todos los Estados miembros y ratificado por una mayoría de ellos constituye la **mejor base** para esta tarea [pero no la única, debemos entender]” (énfasis añadido).⁵⁸ Quedaría así descartada la posibilidad de que el actual Tratado Constitucional fuera sometido a un segundo referéndum en Francia o los Países Bajos en su formato actual.

Este escenario admite **varias formulaciones** posibles, en función del grado de ambición y de pragmatismo que se plantee. Básicamente, éstas serían tres; la primera consistiría en aprovechar la oportunidad que brinda la reapertura de las negociaciones para mejorar o modernizar el actual texto; la segunda se limitaría a **trocear** el actual texto en varias partes con distintos nombres y formatos; y la tercera supondría optar por mantener la Parte I y (quizá) II del actual texto, pero **sacrificar** una gran parte o la totalidad de las innovaciones contenidas en la Parte III. La primera opción sería la más satisfactoria, por cuanto demostraría

tanto la utilidad del período de reflexión y escucha como la sensibilidad de los líderes europeos a la hora de atender las principales preocupaciones de los ciudadanos. Con ello cabría esperar, además, que los riesgos de un segundo fracaso en la ratificación se redujeran. Propuestas como las recogidas en el Informe Duff-Voggenhuber del Parlamento Europeo⁵⁹ o el propio “Plan B” del eurodiputado Andrew Duff esbozan salidas a la crisis que pasarían por la negociación entre los Estados miembros de un paquete de medidas que **modernizara**, complementara o mejorara el actual Tratado Constitucional en algunos aspectos clave relacionados con las políticas de la Unión. Se trataría pues de intentar extender el consenso constitucional a aquellos aspectos sobre los cuales los acontecimientos posteriores a la negociación de la Constitución Europea hubieran puesto de manifiesto la necesidad de adoptar nuevas medidas: medidas relacionadas con la gobernanza económica y la Agenda de Lisboa; la dimensión social de la Unión; las políticas relacionadas con la seguridad energética y el cambio climático; los nuevos criterios de adhesión; y los recursos financieros de la Unión.⁶⁰

⁵⁷ En el Consejo Europeo de junio de 2006, la opción del “transplante” del Tratado Constitucional a un nuevo receptáculo, que facilitara su ratificación, gozó de algunas simpatías (Peter Ludlow, “The June European Council: Wolfgang Schäuble Leaves his Mark”, *Eurocomment*, Briefing Note, 4.5/6, August 2006, p. 47-48.). Las primeras manifestaciones de Romano Prodi coincidiendo con su toma de posesión así como otras posteriores (Le Monde, 13/IX/2006, “Une Constitution limitée aux grands principes”) así como algunas declaraciones provenientes de la CDU alemana apuntan en esta ambigua e imprecisa línea. El ministro de Exteriores italiano, Massimo d’Alema, en su reciente discurso en el IUE de Florencia optó de nuevo por esta fórmula (*Agence Europe*, 20/XI/2006). En el ámbito español, ésta es la solución sostenida por Antonio Estella, “Reflotar la Constitución Europea”, *El País*, 3/VII/2006, p. 17.

⁵⁸ “Europe Will Succeed if We Work Together: A Comprehensive Agenda for the German EU Presidency”, *Bundesregierung*, 30/XI/2006.

⁵⁹ Esta es la línea mantenida por el Parlamento Europeo en el Informe Duff-Voggenhuber: “Report on the Period of Reflection: The Structure, Subjects and Context for an Assessment of the Debate on the European Union” (Duff-Voggenhuber Report), 2005/2146(INI), Committee on Constitutional Affairs, Final A6-0414/2005. PE 364.708v02-00. RR\595752EN.doc.

⁶⁰ Véase el muy interesante estudio de Andrew Duff, “Plan B: How to Rescue the European Constitution”, *Notre Europe. Studies and Research* 52/2006.

No se puede ignorar, sin embargo, que caso de aspirar al éxito, toda operación de “transplante” del actual Tratado Constitucional a un nuevo receptáculo deberá tener en cuenta la **fragilidad de los equilibrios** allí plasmados. Cualquier intento de introducir cambios sustantivos, aunque fuera en forma de mejoras, sería susceptible de hacer fracasar por completo el ejercicio. Como consecuencia, algunos arguyen, una operación de salvamento realista debería limitarse a tratar de descargar el peso del doble “no” franco neerlandés sobre la Parte III del Tratado Constitucional, en el entendido de que los votantes de estos dos países no se habrían manifestado contra la Parte I, que contiene las principales innovaciones, sino contra la Parte III, que recoge en gran parte las políticas ya en vigor. Se trataría pues de cambiar el nombre del Tratado y separar la presentación de sus distintas partes de tal manera que se facilitara su ratificación.

En teoría, este segundo procedimiento permitiría salvar lo que se viene considerando por muchos el “núcleo” de la Constitución Europea, ofreciendo un texto corto y accesible a los ciudadanos. En la práctica, sin embargo, los obstáculos que se interponen en el camino de una operación así son numerosos: se trataría de una operación **difícil desde el punto de vista técnico y arriesgada desde el punto de vista político**.

Técnicamente, la opción de suprimir sin más la parte III del Tratado sólo es factible desde el punto de vista jurídico en tanto en cuanto se mantuviera la **coherencia** del edificio jurídico comunitario. Esto se debe a que la

Parte III del actual Tratado Constitucional recoge, en los tres quintos de sus 323 artículos, el contenido actual de los vigentes Tratados de la Comunidad Europea (TCE) y de la Unión Europea (TUE). Es decir: salvar la Constitución por este procedimiento requeriría volver sobre el actual Tratado CE para revisarlo. Y una revisión del Tratado CE tendría que llevarse a cabo mediante una Conferencia Intergubernamental que redactara un nuevo Tratado, que a su vez tendría que ser ratificado por los Estados miembros.

Políticamente, la operación sería problemática ya que muy fácilmente se interpretaría en los medios contrarios al actual Tratado Constitucional que los líderes europeos estarían desarrollando una operación puramente cosmética destinada a “reciclar” la Constitución en un formato más aceptable para los ciudadanos. No obstante, los Estados miembros que ya han ratificado el Tratado Constitucional podrían considerar un ejercicio de esta naturaleza aceptable en la medida que aquellos Estados miembros que no han ratificado promovieran una solución en esta línea y se comprometieran con su futuro. Sin embargo, resultaría difícil entender cómo y de qué manera los ciudadanos de los países que no han ratificado podrían considerar positivamente una medida que, en la práctica, significaría que los líderes europeos, en lugar de asumir las consecuencias del doble “no”, simplemente hubieran encontrado una manera de ignorarlo.

La tercera opción en la que se podría materializar este segundo escenario, consistente en suprimir sin más la parte

III del Tratado Constitucional, apoyándose en el argumento de que ésta ya está técnicamente en vigor vía los actuales Tratados CE y Unión Europea, resultaría claramente insatisfactoria desde el punto de vista político, además de inviable desde el punto de vista técnico, por lo que difícilmente podría ser considerada aceptable por países como España. Esta opción, además de cicatera, está basada en supuestos erróneos y plantea fórmulas que tendrían elevadas probabilidades de fracasar tanto a la hora de la negociación como de su ulterior ratificación.⁶¹

La oposición a suprimir sin más la actual Parte III se fundamenta en el hecho de que donde la Parte III del Tratado Constitucional se separa del texto de los Tratados actuales lo hace precisamente para abordar cuestiones íntimamente ligadas a las principales preocupaciones de los ciudadanos: por ejemplo, establecer una base jurídica nueva y propia para la política energética de la Unión, abrir las puertas a una adecuación de la política de competencia a las necesidades de los servicios públicos de interés general, “comunitarizar” la cooperación policial y judicial en materia penal, introducir las bases de una política común de inmigración, reforzar la coherencia en la acción exterior de la Unión, etc., por lo que resultaría **difícil defender** una posición favorable a la supresión de las principales mejoras que introducía el actual Tratado Constitucional.

Como conclusión, ya que es dudoso pensar que una mera operación

cosmética pudiera realmente salvar a la Constitución Europea, sería recomendable que un nuevo texto incluyera algunos **elementos novedosos**. La introducción de nuevos elementos, más que socavar los equilibrios existentes, podría **ampliar la base de negociación** entre los Estados miembros y cambiar la perspectiva de la opinión pública respecto al valor del nuevo texto. Se pasaría así de una negociación que fácilmente se caracterizará por el sumacero (lo que gana uno lo pierde el otro) a una negociación de suma-positiva (en la que todos pueden ganar).

Por ello, desde **la perspectiva de España**, pero también desde el punto de vista de muchos otros Estados miembros, una solución a la crisis constitucional que pasara por modernizar el Tratado Constitucional sería muy aceptable, por cuanto un paquete de medidas y reformas en estos ámbitos no sólo complementaría muy bien algunas de sus lagunas o insuficiencias, sino que enviaría una señal muy clara y positiva a la opinión pública europea acerca de la utilidad del llamado período de reflexión y la capacidad de escucha de las instituciones europeas. Por tanto, caso de materializarse este segundo escenario consistente en “salvar la Constitución”, las propuestas planteadas por Andrew Duff constituirían una excelente base para reorientar la dinámica de las negociaciones acerca del nuevo texto hacia el campo europeísta. España, además, podría jugar un importante papel de liderazgo en una negociación

⁶¹ Este análisis contiene tres errores importantes: el primero, que no es cierto que en la Parte III no haya innovaciones (de hecho hay muchas y muy importantes, como la “comunitarización” de las políticas de justicia e interior, esenciales para España); el segundo, que aun cuando fuera posible que en Francia se atribuya el “no” a la Constitución a su Parte III, en los Países Bajos la situación es más bien al revés: sería la Parte I, no los Tratados en vigor, la que habría suscitado el rechazo; y tercero, suponer que la satisfacción al “no” de izquierdas en Francia pasara por “menos Constitución”, en lugar de, como parece lógico, por reforzar los aspectos políticos (y, por tanto, constitucionales, de la Unión Europea).

de este tipo, por cuanto podría **avanzar propuestas de consenso** en materias como la energía, la política exterior, las ampliaciones, la ciudadanía o la inmigración.

Por tanto, si finalmente se dividiera el texto en dos o más partes, **la fórmula** que se podría plantear sería la siguiente. Por un lado, se redactaría una Constitución "corta" que recogiera la actual Parte I en su práctica totalidad e, idealmente, la Parte II (que recoge la Carta de Derechos Fundamentales). Mientras, por otro lado, la Parte III del actual Tratado Constitucional, que articula y detalla las políticas de la Unión, se desgajaría de éste y se corregiría o, en su caso, complementaría con nuevos elementos. Aunque el texto resultante se ratificaría parlamentariamente de forma separada como un Tratado que revisara el actual Tratado de la Comunidad Europea, el producto final sería considerado como un todo indisoluble política y jurídicamente, es decir: que uno no podría entrar en vigor sin el otro.

En consecuencia, aunque en este momento no cabe prejuzgar el contenido exacto ni el grado de ambición de este Tratado Constitucional modificado, en lo esencial estaríamos hablando de un texto o textos **sustancialmente idénticos**, lo que a efectos prácticos significa que la lógica subyacente al nuevo texto sería la de introducir en él sólo aquellas modificaciones o cambios de formato que permitieran sortear la actual crisis ratificatoria y, caso de que fuera posible, algunas mejoras o complementos que mostraran sensibilidad hacia las principales preocupaciones de la opinión pública europea. Así, más allá de los detalles, lo

importante de este escenario es que estaríamos ante un cambio de nombre o formato de ratificación del Tratado Constitucional, pero no necesariamente en sus contenidos.

Desde la óptica española, donde el carácter nominalmente constitucional del Tratado Constitucional no ha representado problema alguno, sino más bien un elemento muy satisfactorio en la medida que acrecienta la dimensión cívica e identitaria del proceso de integración, es indudable que una rebaja de tipo nominal tendría un cierto **coste político** ya que pondría de manifiesto una crisis en cuanto a la ambición y finalidad política del proceso de integración. No obstante, si ésta fuera la propuesta de solución de la actual crisis finalmente suscitada por los Estados miembros que han experimentado problemas a la hora de ratificar la Constitución Europea, comprometiéndose éstos a asumir la mayor parte de su coste político de la operación, resultaría difícil para el resto de los Estados miembros el negarse a flexibilizar su posición.

En consecuencia, la aquiescencia a dicha estrategia debería estar basada en las garantías de que un cambio nominal mejorara sustancial, no marginalmente, las posibilidades de ratificación de tal manera que el riesgo de una segunda derrota (dadas sus gravísimas consecuencias) se redujera al mínimo. Así, aunque la no entrada en vigor tal cual del Tratado Constitucional no representa un escenario óptimo, este segundo escenario sería aceptable por cuanto representaría que España, junto con otros Estados miembros, habría hecho un esfuerzo con vistas a acomodar las inquietudes y necesidades de otros Estados miembros en un

proyecto globalmente satisfactorio. Esta opción implicaría un nuevo procedimiento de ratificación parlamentaria pero en modo alguno un nuevo referéndum en el caso español. Por tanto, en la medida en la que no se produjeran cambios sustantivos en el contenido del texto de la Constitución Europea (o éstos representaran mejoras o avances claros respecto al texto actual), España podría considerar este segundo escenario como aceptable.⁶²

5.3. Tercer escenario: rescate selectivo de la Constitución Europea vía un nuevo texto

La tercera opción o escenario se plantea en torno al "rescate selectivo del Tratado Constitucional", la redacción de un "mini-Tratado", "Tratado a la carta", "Niza plus" o "cherry-picking" (por agrupar distintas denominaciones que se han venido utilizando y que, se entiende, obedecen a una lógica parecida). Como se ha señalado, la lógica subyacente a esta operación consiste en renunciar a la Constitución Europea en pro de un mero "**Tratado institucional**" de mínimos que reformara las principales instituciones para adecuarlas a la ampliación de tal manera que permitiera a la UE salir de la crisis y esperar a tiempos mejores (económicos y de liderazgo político) antes de plantearse nuevas

ambiciones constitucionales.⁶³ Esta opción, de acuerdo con el criterio que se defiende aquí, no tendría muchas probabilidades de satisfacer los intereses de España. Esto no implica que, en último extremo, esto no fuera posible, pero sí resulta evidente que dicho acomodo, además de ser **costoso**, dista de estar garantizado. La razón principal que justifica este pesimismo tiene que ver con el supuesto de partida que se adivinaría detrás de este escenario: nos encontraríamos ante una dinámica de negociación a la baja sobre los contenidos del Tratado Constitucional. Se trataría, por tanto, de un proceso negociador establecido sobre unos supuestos inversos a los contemplados en el escenario anterior: si en aquél los que habían ratificado partían de una posición superior, este escenario supone que los que no han ratificado estarían forzando a los que sí lo han hecho a aceptar un mínimo común denominador establecido por estos primeros (es decir: a elegir entre un mini-Tratado institucional o nada).⁶⁴

Este escenario, aunque adverso, tiene bastantes posibilidades de materializarse ya que podría terminar contando con el apoyo de los cuatro grandes: Francia, Alemania, Italia y el Reino Unido. En Francia, como ya se ha dicho, Nicolás Sarkozy ha propuesto una solución que

⁶² Véase, no obstante, el sondeo de opinión publicado por el diario *El Mundo* el 18 de diciembre de 2006 en el que un 63% de los encuestados se manifiestan a favor de un segundo referéndum en España caso de modificarse el actual texto. Cabe advertir, sin embargo, que dicho sondeo carece de ficha técnica por lo que desconocemos la fecha en la que se realizó, el tamaño de la muestra, el método de muestreo y los porcentajes de error.

⁶³ Josep Borrell, "De Revolutionibus Europae o el reto de la crisis constitucional" [en hipervínculo], Discurso pronunciado en el Colegio de Brujas el 16/X/2006, Real Instituto Elcano, Análisis, 3/XI/2006.

⁶⁴ Como concluye Sebastián Kurpas tras examinar hasta qué punto algunas disposiciones del Tratado Constitucional (doble mayoría, presidencia del Consejo, reforma de la Comisión) podrían formar parte de un Tratado Niza "plus" o hipotético Plan B, la mayor parte de estas disposiciones suponen una modificación de los Tratados que, en consecuencia, requiere reabrir un proceso de ratificación parlamentaria difícil de superar exitosamente. Por tanto, afirmaba Kurpas, "el Plan B es necesario para darse cuenta de que la Constitución no es, a fin de cuentas, un acuerdo tan malo". Sebastián Kurpas, "¿Qué aspectos de la Constitución Europea podrían salvarse si fracasara la ratificación?" [en hipervínculo], Documento de Trabajo nº 26/2005, Real Instituto Elcano.

apunta en esa dirección, es decir, pactar una reforma institucional mínima que pueda ratificarse rápidamente por vía parlamentaria y que sería mucho menos ambiciosa que la Parte I del actual Tratado Constitucional.⁶⁵ La propuesta de Sarkozy articula un discurso, unas preferencias y unos escenarios claros y, además, plausibles que ha obligado a todo el mundo a posicionarse a favor o en contra. En ausencia de un pronunciamiento de similar calado por parte de la candidata socialista a la Presidencia, Segolène Royal, se trata del texto de referencia en lo que se refiere a las propuestas que desde Francia se han hecho en relación a la estrategia para salir de la actual crisis.

En Alemania, la opción de un mini-Tratado limitado a las reformas institucionales no parece contar por el momento con la aceptación del Gobierno, aunque sí de algunos otros sectores de opinión. La canciller, Angela Merkel, se ha manifestado recientemente en contra de trocear el Tratado Constitucional y dejar partes enteras de él en el limbo (especialmente la Parte II, que recoge la Carta de Derechos Fundamentales, que Merkel consideró “muy, muy

importante”).⁶⁶ Por otro lado, los socialistas alemanes (SPD) se encuentran plenamente comprometidos, por el momento, con la Constitución Europea, como lo ha puesto de manifiesto en numerosas ocasiones tanto el ministro de Exteriores, Frank-Walter Steinmeier, como Jo Leinen, presidente del Comité de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo.⁶⁷ Además, como se ha señalado, la apuesta por el texto constitucional, si no en su formato actual, sí desde luego en su contenido, ha sido desde luego un elemento central en todos los discursos relacionados con el lanzamiento de la Presidencia alemana.

Con todo, la opción del rescate selectivo del Tratado Constitucional podría ganar adeptos, especialmente en el seno de la CDU/CSU, si Sarkozy accediera a la Presidencia de la República en Francia y se constatará que dicha opción ofrece garantías de desbloquear la actual crisis y reformar las instituciones de la UE en una forma aceptable tanto para Francia como para Alemania y, muy importante, el Reino Unido.⁶⁸

⁶⁵ Básicamente, Sarkozy plantea un mini-Tratado que instaure la doble mayoría; generalice el procedimiento de codecisión; permita nombrar a un presidente del Consejo y un ministro de Asuntos Exteriores; y apueste por el nombramiento del presidente de la Comisión por el Parlamento Europeo. En su propuesta, los grandes asuntos relacionados con la integración política se remitirían a una nueva Convención que se reuniría después de las elecciones europeas de 2009 (“Intervention de M. Nicolas Sarkozy, Ministre de l’Intérieur, devant Friends of Europe / Amis de l’Europe et la Fondation Robert Schuman” [en hipervínculo], p. 8).

⁶⁶ “Merkel Rejects Ideas to Restart Constitutional Talks”, conferencia en la Bertelsmann Foundation, 22/IX/2006, citada en *European Voice*, vol. 12, n° 35.

⁶⁷ “Berlin Wants EU Constitution Adopted Under New Name”, *EU-Observer*, 7/IV/2006, citando a Frank-Walter Steinmeier; “No cabe esperar que la Constitución vuelva a someterse a aprobación popular en Francia ni en los Países Bajos si no se modifica o complementa” (Michael Roth, vicepresidente de la Comisión de Asuntos Exteriores del *Bundestag*, Grupo SPD, Berlín, 17/X/2006).

⁶⁸ *Agence Europe* informaba recientemente de cómo el equipo de Sarkozy en la UMP había iniciado una intensa labor de persuasión en el seno del Partido Popular Europeo (y con la mente especialmente puesta en el grupo popular alemán, liderado por Hans Gerth Pöttering, sucesor de Borrell en la Presidencia del Parlamento Europeo) en torno a la bondad de las propuestas de Sarkozy. Por otra parte, el Centro de Política Aplicada de Munich (CAP) hace tiempo que tiene elaborado un borrador de Tratado de Niza revisado para incluir los aspectos institucionales (especialmente la doble mayoría, que preocupa particularmente a Alemania. Véase “Treaty Amending the Treaty of Nice” [en hipervínculo], una propuesta del CAP de Munich y la Fundación Bertelsmann.

Por su parte, resulta fácil pensar que para el Reino Unido, bien con Gordon Brown o con David Cameron, un mini-Tratado que se despojara de las ambiciones constitucionales del Tratado Constitucional y adoptara una reforma institucional que diera mayor peso a los Estados más grandes sería bienvenido.⁶⁹

Finalmente, en Italia, las declaraciones de Prodi y de Massimo d'Alema en pro de un texto simplificado son lo suficientemente ambiguas como para poder permitir que, en un momento dado, el Gobierno italiano se deslizara desde el escenario número dos al tres en aras del realismo y de la necesidad de lograr un acuerdo rápido.⁷⁰

Caso de materializarse este escenario, España quedaría en una **difícil posición**, puesto que tendría que elegir entre mantener una posición ortodoxa (defender a toda costa la Constitución Europea en su formato actual) o, alternativamente, abandonar el Tratado Constitucional y sumarse a los grandes para intentar influir en el proceso que se pusiera en marcha. Pero, como se demostró en la CIG 2004, existen límites claros que afectan a estas dos estrategias ya que la presión de un acuerdo entre los cuatro grandes es prácticamente irresistible en términos políticos, lo que significa que la capacidad de influir sobre el resultado final probablemente no fuera tan amplia como se desearía.

Al ser este escenario el que más problemas plantea a España, cabría recomendar que fuera precisamente

a él al que se le dedicara una atención más detallada, especialmente en lo relativo a dos aspectos: (1) el marco institucional y el proceso decisorio; y (2) las políticas comunitarias y el sistema competencial, incluyendo la financiación de las políticas comunes.⁷¹

Ante un escenario así se podría sugerir una **estrategia dual** cuyo objetivo final sería mantener en lo posible los equilibrios internos que hacen de la Constitución Europea un buen Tratado para España. Por un lado, España debería señalar claramente qué elementos aceptó en el Tratado Constitucional como parte de un compromiso global pero tendría serios problemas a la hora de aceptar sin más en este momento. Ello concierne especialmente a la cuestión del "reparto de poder" ya que, inevitablemente, una negociación bajo estos supuestos reabriría la cuestión del abandono del sistema de ponderación de votos adoptado en Niza y su sustitución por el sistema de doble mayoría adoptado por el Tratado Constitucional, que a punto estuvo de hacer fracasar las negociaciones de la CIG 2004.

La importancia de esta cuestión no puede ser minusvalorada. Por un lado, en el ámbito nacional, el principal partido de la oposición, por boca de su líder, Mariano Rajoy, ha hecho saber públicamente que rechazaría un Tratado en el que la aceptación de la doble mayoría Estados/población como sistema de votación en el Consejo de la Unión no estuviera equilibrada por

⁶⁹ En Polonia, sin embargo, a tenor de los tintes nacionalistas del actual Gobierno y del "trauma" sufrido en torno a la doble mayoría y el abandono del Tratado de Niza, es difícil que esta opción suscitara entusiasmo alguno.

⁷⁰ Prodi: "Europe should work on a new compromise and simplify the text so that it is acceptable to all member states", *EU Observer*, 29/11/2006 [en hipervínculo].

⁷¹ Sin descartar tampoco la atención el procedimiento de ratificación y los planes de contingencia o modalidades de integración flexible, cooperaciones reforzadas, etc. Estos elementos se desarrollan con algo más de detalle en el ámbito de la discusión del escenario número cuatro.

otras concesiones, por lo que este escenario podría desembocar en la ruptura del consenso en prácticamente la única materia de política exterior en la que los dos grandes partidos vienen coincidiendo.⁷² Por otro lado, las dificultades serían también considerables para el actual Gobierno, que se vería obligado a reabrir una cuestión que causó no pocos quebraderos de cabeza en las negociaciones de la Constitución Europea (el art. I-25 del actual Tratado Constitucional acerca de la ponderación de votos en el Consejo), pese a que entonces se consideró públicamente que los términos del acuerdo logrado (en el sentido de ampliar a cuatro el número de Estados miembros necesarios para bloquear una decisión) colmaban con creces las exigencias de España respecto a su peso relativo en el proceso de toma de decisiones del Consejo.⁷³

Por ello, para evitar construir una posición negociadora exclusivamente sobre la base de elementos defensivos, España debería señalar, llegado el caso, qué materias desearía incluir en un eventual texto de este tipo. Ello facilitaría, de nuevo, la consecución de una posición coherente, que no fuera percibida exclusivamente en términos negativos

y que permitiera, incluso en este contexto más adverso, obtener algunos logros importantes.

En este escenario, la posición negociadora de España podría articularse como un **intercambio de “reformas institucionales por políticas europeas”**, es decir, que la aceptación por parte de España de la reforma institucional (en cuanto a los procedimientos de decisión, composición de la Comisión, el Parlamento, etc.) se viera compensada por el hecho de que un gran número de políticas de interés para España (fundamentalmente las recogidas en la Parte III) fueran desplazadas desde el ámbito de la unanimidad a la codecisión (bien directamente, bien mediante “cláusulas pasarela”). De esta manera, España podría lograr dotar la reforma institucional (orientada en demasía hacia una visión distributiva del poder) hacia un discurso marcado por la “capacidad de actuar” de la UE en su conjunto. Así, aquí también, la discusión sobre políticas podría contribuir a ampliar la base de negociación entre los Estados miembros, diluyendo los aspectos más conflictivos relacionados con el llamado “reparto del poder” en un proceso de discusión más amplio centrado en la eficacia, la capacidad de la UE de responder a las demandas de los ciudadanos y de los Estados de cooperar

⁷² “Queremos dejar claro una vez más que el Partido Popular apoya el Tratado constitucional. Lo que no apoyamos son las propuestas de trocear la Constitución según los intereses de unos y de otros ni admitiremos que se opte por aprobar exclusivamente la pérdida de peso de España en el sistema de voto del Consejo. Y hasta que se encuentre una solución al Tratado constitucional, el Partido Popular cree que debemos seguir aprovechando al máximo los instrumentos que nos brinda el Tratado de Niza y no cruzarnos de brazos”, intervención de Mariano Rajoy (Cortes Generales, Diario de Sesiones, Congreso de los Diputados, Sesión Plenaria nº 175, miércoles 21/VI/2006, “Comparecencia del Presidente del Gobierno para informar sobre el Consejo Europeo de los días 16-17 de junio en Bruselas” [en hipervínculo], p. 9.315).

⁷³ Recuérdese cómo la propuesta original de la Convención de establecer la doble mayoría en 50-60 (Estados/población) fue modificado elevando los umbrales a 55-65 y exigiendo cuatro miembros para formar una minoría de bloqueo, lo que acercaba a España los cuatro grandes en cuanto a capacidad de bloqueo.

eficazmente a la proveer bienes públicos esenciales para el futuro de Europa.⁷⁴

En consecuencia, pese a que un escenario que resultara en un mero "Tratado Institucional", "rescate selectivo" o "demolición controlada" del Tratado Constitucional pudiera ser considerado adverso para España en términos generales, sería posible (y deseable) anticipar una estrategia que permitiera que el producto final pudiera ser considerado **equilibrado** desde el punto de vista de los intereses de España. Caben, pues, dos escenarios alternativos: uno de máximos, en el que la negociación se decantara hacia un verdadero "Tratado Constitucional de la Unión Europea" inspirado en la actual Constitución Europea (si bien de tamaño reducido) o uno minimalista, en el que simplemente se aspirara a un "Tratado de Niza" revisado (Niza II o Niza "plus") que se limitara a incluir los aspectos institucionales necesarios para hacer funcionar la Unión ampliada de acuerdo con el mandato original de Corfú de 1994 (extensión de la mayoría cualificada, reponderación de los votos, umbrales de la mayoría cualificada y reforma de la Comisión Europea). En realidad, como los matices entre estas dos opciones serían muchos, cabría pensar más en un continuum en cuanto a las ambiciones del texto que en dos modelos claramente diferenciados. De

hecho, como ha propuesto Sarzkozy, un mini-Tratado no necesariamente excluiría, sino que podría ser un prelude de una Europa política, a definir con posterioridad al 2009.⁷⁵

Por ello, el objetivo de España en este tipo de negociación sería que el eventual mini-Tratado debería ser una versión rebajada del Tratado Constitucional en cuanto a su escala, pero no en cuanto a su calidad desde el punto de vista de las preferencias españolas respecto a políticas clave como el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, la energía, la gobernanza económica o la ciudadanía. Ello permitiría atenuar la sensación pública de fracaso y ayudar a controlar los costes políticos derivados de un eventual abandono de la Constitución Europea. Sin embargo, si esta estrategia, destinada a elevar la ambición del nuevo texto, fracasara y las propuestas no fueran lo suficientemente ambiciosas o satisfactorias, sería preferible que la lógica subyacente a este escenario consistiera más en promover y presentar públicamente esta operación como una revisión parcial del Tratado de Niza ("Niza II") que permitiera a la UE ampliada funcionar eficazmente y reconectarse con los ciudadanos en espera de que surgiera un nuevo momento constitucional que ofrecer

⁷⁴ Las propuestas tanto de Duff ("Plan B", *op.cit.*, pp. 19-28) como de Guy Verhofstad ("The United States...", *op. cit.*) en cuanto a reforzar los poderes y la visibilidad de las actuaciones de la Unión Europea en áreas de políticas clave para los ciudadanos (gobernanza económica, modelo social europeo, cambio climático, presupuestos y ampliación) constituirían una contrapartida muy interesante a cambio de la aceptación un "mini-Tratado" de carácter institucional.

⁷⁵ En la propuesta de Sarkozy, antes de 2009 se elaboraría y pondría en vigor una mini-Constitución, "Tratado Fundamental" o Niza II que incluyera aspectos como la extensión de la mayoría cualificada y la codecisión, la doble mayoría, la Presidencia del Consejo y la reforma de la Comisión (incluyendo la elección del presidente de la Comisión por el Parlamento Europeo). A continuación, después de las elecciones al Parlamento Europeo de 2009 se convocaría una gran Convención de carácter político que elaborara una auténtica Constitución Europea. De acuerdo con la propuesta, este mini-Tratado o "Ley Fundamental" no requeriría un segundo referéndum en Francia. Intervention de M. Nicolas Sarkozy, Ministre de l'Intérieur, devant Friends of Europe / Amis de l'Europe et la Fondation Robert Schuman, Vendredi, 8 septembre 2006, Bruxelles, Bibliothèque Solvay.

un cierre definitivo a la cuestión constitucional.⁷⁶

En consecuencia, si el rescate selectivo de la Constitución Europea implicara la renuncia definitiva a un Tratado Constitucional, España podría optar por un catálogo de medidas ambicioso tanto desde el punto de vista de la eficacia de las políticas europeas como de la demostración de la existencia de una firme voluntad política de proseguir y reforzar el proceso de integración. En concreto, la aplicación anticipada de aquellas cláusulas de la Constitución Europea que no requirieran cambios legales, sumada al uso extensivo de los mecanismos de flexibilidad (“cooperaciones reforzadas” y “cláusulas pasarela”) en ámbitos de interés para España y Europa (Asuntos de Justicia e Interior, etc.), podría ofrecer una solución satisfactoria.⁷⁷

5.4. Cuarto escenario: “negociación desde cero” de un nuevo Tratado

En el cuarto y último escenario posible, la Constitución Europea ni siquiera constituiría una base para futuras negociaciones. Estaríamos por tanto ante un escenario en el que las negociaciones comienzan absolutamente desde cero, es decir: una combinación de la Declaración sobre el Futuro de Europa incluida en el Tratado de Niza (en el que se apuntaban cuatro tareas primordiales: el sistema competencial, la carta de Derechos Fundamentales, la simplificación de los Tratados y la función de los Parlamentos nacionales, y se llamaba a la convocatoria de una CIG) y la Declaración de Laeken que llamó a la Convención Europea a preparar un

texto que sirviera de base de trabajo a una futura CIG (probablemente modificada por una nueva declaración formulada bajo Presidencia alemana en el 2007, coincidiendo con el 50 Aniversario del Tratado de Roma).⁷⁸

Este escenario sería **costoso** en términos de la legitimidad del proyecto europeo ante la ciudadanía, pero también en cuanto a energías, plazos y tiempos. El escenario no prejuzga el contenido de un futuro acuerdo, que teóricamente podría ser tan bueno o mejor que el actual Tratado Constitucional. Sin embargo, resulta difícil pensar que un nuevo ejercicio global de redacción llevara a la UE a un punto más avanzado que la actual Constitución Europea.

Por otra parte, y de forma más importante, aunque esta consideración también se aplica al escenario número tres, resulta evidente que engranar un nuevo proceso de negociación intergubernamental (con sus enormes costes en tiempo y energías) para, a continuación, someter el resultado a un proceso ratificatorio dominado por referendos nacionales de contextos y resultados imprevisibles, constituye una opción sumamente arriesgada. Por ello, en este escenario, sería recomendable que la negociación entre los Estados miembros acerca del proceso de ratificación del nuevo texto (y las consecuencias de diversos escenarios de fracaso) precediera o, al menos fuera parte integral, de la negociación acerca de los contenidos de dicho Tratado. Dadas las consecuencias para el **proceso de ratificación** de un segundo fracaso, esta posición debería revestir la suficiente firmeza,

⁷⁶ Para un discusión acerca del contenido hipotético de estas medidas, véase Sebastián Kurpas, op. cit., y Richard Baldwin, “Plan B” [en hipervínculo], CEPS Policy Brief, n° 4/June 2005.

⁷⁷ Véase, por ejemplo, el detallado catálogo de posibilidades examinadas por la Secretaría de Estado para la Unión Europea en SEUE, “El Futuro de la Unión Europea: Informe del Gobierno al congreso de los Diputados” [en hipervínculo], Documento de Trabajo n° 2/2002, Real Instituto Elcano, pp. 32-35.

⁷⁸ Posición defendida por el presidente polaco. Véase “A Strategy for Poland”, op. cit, p. 2.

incluyendo la negativa a cerrar las negociaciones en tanto en cuanto los procedimientos de revisión y ratificación no hubieran sido convenientemente examinados y, eventualmente, reformados.

En cualquier caso, si fuéramos a un proceso y a un texto completamente nuevo, la posición de España debería desgajarse en al menos cuatro capítulos.

5.1.1. El marco institucional y el proceso decisorio.

Inevitablemente, las cuestiones relacionadas con la representación de los Estados en el Consejo, la composición de la Comisión o el número de europarlamentarios volverían a situarse en la agenda. En este ámbito, sería necesario reevaluar desde un principio las posibles opciones que España podría defender en cuanto al “reparto de poder” y configuración institucional de la UE. Con todo, la posición de España no debería centrarse solamente en cuestiones relacionadas con su representación nacional ante las instituciones comunitarias sino ser capaz de construir un discurso propio acerca del sistema institucional en su conjunto en lo relativo al equilibrio de poderes entre las tres instituciones políticas (Consejo, Comisión y Parlamento) y en términos de procedimientos de toma de decisión (mayoría cualificada, codecisión; nombramiento del presidente de la Comisión por el Parlamento, etc.).

5.1.2. Las políticas comunitarias y el sistema de competencia

Un reinicio de las negociaciones constitucionales requeriría la elaboración de una posición sólida acerca del sistema competencial de la

Unión y las políticas comunitarias, incluyendo muy particularmente las cuestiones de política económica, fiscal y relativas a la financiación de la Unión, las materias relacionadas con la ciudadanía y los ciudadanos y los derechos fundamentales, así como las políticas exterior, de seguridad y defensa y todo lo relacionado al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. En todas estas materias, España podría hacer visible un conjunto articulado de propuestas que mostrara un perfil y vocación de liderazgo europeísta e integrado.

5.1.3. Los procedimientos de negociación, revisión y ratificación.

De nuevo aquí, la reflexión sobre los procedimientos de negociación, revisión y ratificación debería ocupar una parte de la agenda que se propone. Esta es una materia frecuentemente ignorada por su dificultad e incomodidad. Sin embargo, es posible pensar que ha llegado la hora de plantearla abiertamente ya que, como se ha señalado anteriormente, por más que se apele a múltiples factores (como el déficit democrático o la desconexión ciudadana), la realidad es que la complejidad de los procedimientos de negociación, revisión y ratificación se han convertido en un escollo muy importante contra el cual muy probablemente se estrellarán las futuras reformas de Tratados, cualquiera que sea su bondad política o técnica e independientemente del grado de participación de los ciudadanos en su elaboración.

Dada la muy ventajosa posición de España en el entramado europeo (tanto en cuanto a vocación europeísta como a rendimiento económico y preferencias socio-económicas), España tiene **poco**

que temer y quizá mucho que ganar si se produjeran avances en la línea de simplificar los procedimientos de negociación y revisión de los actuales Tratados. Tampoco tendría España mucho que perder si se abrieran vías para la integración diferenciada entre los Estados miembros más y menos europeístas. Por ello, España podría (e incluso debería, a juicio de algunos) romper el debate en este ámbito con propuestas de cierto calado que, incluso en el caso de que no tuvieran éxito, mostrarían un nivel de compromiso con el proceso de integración que podría ser fácilmente capitalizado en otras áreas. Ello incluiría, naturalmente, el diseño de opciones y escenarios que previeran la eventualidad de que uno o varios Estados quedaran descolgados del proceso ratificatorio y sus posibles fórmulas de acomodo (Espacio Económico Europeo, cláusulas *opt-in/opt-out*, etc.).⁷⁹

5.1.4. Los planes de contingencia (integración flexible, cooperaciones reforzadas, etc.).

Por último, existe una materia que debería ser objeto de estudio separado (y que, de nuevo, contiene elementos de análisis válidos para los escenarios anteriores) y es la referida a las **cooperaciones reforzadas**. Tradicionalmente, España ha mantenido en el pasado posiciones muy reservadas en esta materia ya que en el origen y justificación de

muchas de estas propuestas se encontraba la posibilidad de bien establecer núcleos duros de los que España estaría excluido (como en la propuesta alemana de 1994 de Lammers/Schäuble), bien la búsqueda de excepciones respecto a políticas cruciales, como el mercado interior y la política de competencia. Sin embargo, España está hoy en la vanguardia europea por lo que sería un miembro natural de cualquier iniciativa que buscara una mayor integración. Es hora, por tanto, de examinar con profundidad en qué ámbitos y bajo qué circunstancias España podría impulsar o acceder a participar en iniciativas que respetaran los criterios establecidos en Niza o el Tratado Constitucional a la hora de iniciar procesos de cooperación reforzadas en materias de interés prioritario para ella (desde la política fiscal, laboral o social hasta las políticas de inmigración, cooperación policial, penal o judicial, o en el ámbito de la PESC o la PESD). En una UE ampliada a más de 27 miembros, y frente a los riesgos de estancamiento o parálisis que se plantean en términos del proceso de integración, resulta absolutamente necesario y legítimo construir un discurso que sostenga la posibilidad de impulsar / participar en configuraciones de Estados miembros que, de forma abierta y respetuosa con el *acquis*, avancen más rápidamente que otros.⁸⁰

⁷⁹ Véase por ejemplo la propuesta incluida en el Informe Stubb en cuanto a la “modificación del procedimiento de reforma de los Tratados con vista a simplificarlo y hacerlo más eficiente, democrático y transparente” (European Parliament, Committee on Constitutional Affairs, “Draft Report on the Institutional Aspects of the European Union’s Capacity to Integrate New Member States (2006/2226(INI). 12.10.2006 / PR\633706EN.doc PE 378.846v01-00).

⁸⁰ Véase a este respecto el trabajo J. de Clerck-Sausse, S. Kurpas, G. Ricard-Nihoul y J. I. Torreblanca, op. cit. “From Threat to Opportunity: Making Flexible Integration Work [en hipervínculo]”. EPIN Working Paper, No.15 / September 2006. Hay versión en castellano: “De amenaza a oportunidad: ¿Cómo conseguir que funcione la integración flexible?” [en hipervínculo]. Real Instituto Elcano. Documento de Trabajo DT 25/2006, 18.10.2006.

6. El “interregno constitucional” y las medidas transitorias en el marco de los actuales Tratados

Independientemente de la materialización de los escenarios uno a cuatro, existe una discusión paralela en el seno de la UE acerca de las medidas transitorias que se podrían adoptar hasta el 2009, bien en el marco de los actuales Tratados, bien anticipando algunos de los aspectos contenidos en la Constitución Europea, siempre y cuando existiera voluntad política y se cumplieran los requisitos legales establecidos en los Tratados vigentes. Esta política, consistente en poner en la práctica medidas que contribuyan a mejorar la eficacia y, en consecuencia, la legitimidad, de la UE han sido propuestas desde diversos ámbitos.⁸¹

Estas medidas no prejuzgan necesariamente el destino final del Tratado Constitucional (o al menos ese podría ser el criterio a adoptar a la hora de posicionarse a favor o en contra de ellas) pero pueden ser interpretadas como un arma de doble filo en tanto en cuanto en la práctica permitan aliviar las presiones para su ratificación y terminen por abrir las puertas a un Tratado de Niza II modificado mediante una combinación de medidas prácticas (cláusulas “pasarela”, la anticipación de algunas medidas previstas en la Constitución Europea, como el papel de los parlamentos nacionales, y la incorporación vía el rescate selectivo (*cherry-picking*) de las reformas

institucionales incluidas en el Tratado Constitucional).⁸²

Sin embargo, pese a los riesgos que plantea esta estrategia, es evidente que la UE necesita reconstruir su legitimidad ante los ciudadanos demostrando su eficacia práctica a la hora de actuar en tareas que legítimamente preocupan a éstos. A su vez, los líderes europeos necesitan demostrar que tienen capacidad y voluntad de acordar algunos avances en materia de integración europea ya que sin medidas concretas en algunos de los dos niveles, el interregno constitucional (2005-2009) tendrá costes políticos y de imagen pública (“euroesclerosis”) muy importantes.

Por todo ello, independientemente del desenlace final de la Constitución Europea, resultaría prioritario que España formulara su propia contribución o elaborara su posición en cuanto a las medidas transitorias en ámbitos concretos afines a los intereses de España. Como ha señalado la Secretaría de Estado para la Unión Europea, esto podría incluir desde el “desarrollo de fórmulas de cooperación reforzada (por ejemplo, en el campo de la política exterior y de seguridad común o en el área del espacio de libertad, seguridad y justicia, al amparo de los artículos 27 A a 27 B y 40 a 40 B del Tratado de la Unión) hasta la ampliación de los derechos de la ciudadanía europea

⁸¹ La Comisión Europea, por ejemplo, en su comunicación COM (2006) 278 final de 8 de junio; la Ministra de Asuntos Europeos francesa, Catherine Colonne al Consejo Europeo de junio de 2006 (*Contribution française sur les améliorations institutionnelles à partir du cadre des traités existants/Institutional improvement based on the framework provided by existing treaties* [en hipervínculo]; la Canciller Merkel en la radio alemana (WDR) el 9 de mayo. Véase también el proyecto “Un pacto con los ciudadanos: una iniciativa de los miembros de la Red de Institutos de Política Europea (EPIN) para tender la mano a los ciudadanos de Europa”, *Análisis del Real Instituto Elcano*, ARI 116/2005, op. cit..

⁸² Este ha sido, desde luego, el argumento utilizado por Alemania para oponerse a las propuestas de Francia respecto al recurso a la cláusula pasarela en materias relacionadas con el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.

(por decisión unánime del Consejo posteriormente ratificada por los Estados miembros, según el artículo 22 del Tratado de la Comunidad Europea), pasando por la puesta en práctica de mejoras en aspectos relativos a la gobernanza, la transparencia, el diálogo interinstitucional, la participación de los Parlamentos nacionales, etc.”⁸³ Esta segunda vía, o vía paralela a la relacionada con las reformas institucionales y la revisión de los Tratados, es crucial para asegurar la eficacia de la Unión Europea durante el impasse constitucional y, por ello, esencial a la hora de conectar con los ciudadanos y sus preocupaciones como vía para ampliar la base de apoyo popular al proceso de integración.

⁸³ Véase en detalle el extenso catálogo de medidas que podrían adoptarse en: SEUE, *op. cit.*, “El Futuro de la Unión Europea: Informe del Gobierno al congreso de los Diputados” [en hipervínculo], Documento de Trabajo nº 2/2002, Real Instituto Elcano, p.32-5.

Anexo: Integrantes del Grupo de Trabajo

Esta Informe es responsabilidad única del autor. Los miembros del grupo de trabajo no se hacen necesariamente responsables del mismo, ni solidaria ni individualmente.

Integrantes del grupo de trabajo

Francisco Aldecoa	Catedrático de Relaciones Internacionales, Universidad Complutense de Madrid
M^a Paz Andrés	Catedrática de Derecho Internacional Público, Universidad de Oviedo
José M^a de Areilza Carvajal	Profesor de Derecho Comunitario y Vicedecano del Instituto de Empresa
Francisco Balaguer	Catedrático de Derecho Constitucional, Universidad de Granada
José M^a Beneyto	Catedrático de Derecho Internacional Público, Universidad San Pablo-CEU
Carlos Closa	Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración, Universidad de Zaragoza. Subdirector General de Estudios e Investigación, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales
Javier Díez-Hochleitner	Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad Autónoma de Madrid
Luis M^a Díez-Picazo	Catedrático de Derecho Constitucional, Universidad de Castilla-La Mancha
Concepción Escobar	Jefa de la Asesoría Jurídica Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
Carlos Fernandez Liesa	Catedrático de Derecho Internacional Público, Universidad Carlos III de Madrid
Diego Liñan	Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad de Granada
Araceli Mangas	Catedrática de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad de Salamanca
Alberto Navarro	Secretario de Estado para la Unión Europea, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
Miguel Ángel Navarro	Secretario General para la Unión Europea, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
Charles Powell	Subdirector de Investigación y Análisis, Real Instituto Elcano
Marcelino Oreja	Presidente del Instituto de Estudios Europeos, Universidad San Pablo-CEU
Luis Ortega	Director Centro de Estudios Europeos, Universidad de Castilla-La Mancha
Gil Carlos Rodríguez Iglesias	Director, Real Instituto Elcano

Fidel Sendagorta	<hr/> <hr/> Director del Gabinete de Análisis y Previsión de Política Exterior, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
Alicia Sorroza	<hr/> <hr/> Ayudante de Investigación, Real Instituto Elcano
José Ignacio Torreblanca	<hr/> <hr/> Investigador Principal, Europa, Real Instituto Elcano
Alejandro del Valle	<hr/> <hr/> Catedrático de Derecho Internacional Público, Universidad de Cádiz
Camilo Villarino	<hr/> <hr/> Subdirector General de Asuntos Institucionales de la Unión Europea, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación