



Real
Instituto
Elcano

de Estudios Internacionales y Estratégicos

El futuro de la Unión Europea: Informe del Gobierno al Congreso de los Diputados

*Secretaría de Estado para la Unión Europea,
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación*

Documento de Trabajo (DT) 2/2006

09/02/2006

El futuro de la Unión Europea: Informe del Gobierno al Congreso de los Diputados

*Secretaría de Estado para la Unión Europea, Ministerio
de Asuntos Exteriores y de Cooperación*

Contenido

1. Introducción
2. Antecedentes
 - 2.1. Los orígenes del Tratado constitucional de la Unión Europea
 - 2.2. La estructura y las principales características del Tratado constitucional
 - 2.3. Situación actual del proceso de ratificación del Tratado constitucional
 - 2.3.1. Sobre la unanimidad en la ratificación
 - 2.3.2. Sobre el periodo previsto para la ratificación
 - 2.3.3. Sobre las obligaciones de los firmantes antes de la entrada en vigor
 - 2.3.4. La apertura de un periodo de reflexión sobre el futuro de la Unión Europea
 - 2.3.5. Algunas observaciones de orden político sobre el proceso de ratificación
3. Las razones del rechazo al nuevo Tratado. Las razones del “no” en Francia y Países Bajos
 - 3.1. Análisis del “no” francés al Tratado constitucional
 - 3.2. Análisis del “no” holandés al Tratado constitucional
4. El periodo de reflexión sobre el futuro de la Unión Europea.
 - 4.1. Breve descripción de la situación
 - 4.2. Posiciones e intereses en juego.
 - 4.3. El riesgo del “círculo vicioso”
5. Escenarios para el futuro de Europa
 - 5.1. Escenarios basados en el Tratado constitucional
 - 5.1.1. Convocatoria de un segundo referéndum en Francia y Países Bajos
 - 5.1.2. Revisión limitada del Tratado constitucional
 - 5.2. Escenarios no basados necesariamente en el Tratado constitucional
 - 5.2.1. La elaboración de un nuevo Tratado constitucional
 - 5.2.2. Explotación de las posibilidades de los actuales Tratados en vigor
 - 5.2.3. Reforma limitada de los Tratados en vigor (Niza II)
 - 5.3. Escenarios que deberían descartarse
 - 5.3.1. Negociar la separación de la Unión y un nuevo marco de relaciones con la misma para los Estados que rechacen el Tratado constitucional
 - 5.3.2. Constituir una “nueva Unión” entre aquellos Estados que quisieran seguir adelante. La Europa “a la carta”
 - 5.3.3. La supresión de la exigencia de ratificación del Tratado constitucional por todos los Estados miembros
6. Posición e intereses de España
 - 6.1. El camino hacia la “solución”
 - 6.2. El posible papel de España: unas consideraciones previas
 - 6.2.1. Una posición y unos intereses claros
 - 6.2.2. Una alternativa para la acción
 - 6.3. Grandes orientaciones para el “periodo de reflexión”
 - 6.4. Una línea de acción pro-activa: un posible “plan de acción” para relanzar la integración europea
 - 6.5. Detalle de las iniciativas que se podrían proponer en ese posible “plan de acción”
 - 6.5.1. Iniciativas en el marco de los Tratados actuales, sin modificarlos
 - 6.5.2. Iniciativas para acercar la Unión a sus ciudadanos, previstas en el nuevo Tratado
 - 6.5.3. Otras iniciativas, sobre la base de los Tratados actuales, que adelantarían materialmente, en cierto modo, la aplicación del Tratado constitucional
7. Reflexión final

1. Introducción

La interrupción momentánea que *de facto* ha experimentado el proceso de ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (en adelante, el Tratado constitucional) a raíz del resultado negativo de los referenda celebrados en Francia el 29 de mayo y en Países Bajos el 1 de junio del presente año ha dado pie a que resurja con vigor el debate sobre cuál puede y cuál debería ser el futuro de la Unión Europea.

En este contexto, la Comisión Mixta Congreso-Senado para la Unión Europea aprobó en su sesión del 27 de septiembre de 2005 una Proposición no de Ley en cuyo apartado primero se dispone lo siguiente:

“La Comisión Mixta para la Unión Europea insta al Gobierno a presentar ante el Pleno del Congreso de los Diputados, antes del 1 de diciembre de 2005, un informe sobre las consecuencias para el Estado español de la situación de parálisis del proceso de ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, tras el voto negativo en Francia y en los Países Bajos, y la Declaración al respecto de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la Unión Europea (SN 117/05).”

Este informe debería incorporar, entre otras cuestiones:

- *un análisis exhaustivo de las razones que han conducido a la Unión Europea a esta situación de crisis;*
- *un análisis profundo de la participación española en todo el proceso y de sus consecuencias a corto y medio plazo;*
- *un diagnóstico claro de la situación en su globalidad;*
- *una propuesta sobre cómo, a juicio del Gobierno, debe afrontar la Unión Europea este periodo de reflexión y, a su vez, cómo debe el Estado español participar en él.”*

Con el presente Informe el Gobierno atiende al requerimiento de la Comisión Mixta.

2. Antecedentes

2.1. Los orígenes del Tratado constitucional de la Unión Europea

Es comprensible la extrañeza de los ciudadanos europeos que se pregunten, con buen criterio, por qué, después de la gran reforma de las Comunidades Europeas que supuso el Tratado de Maastricht en vigor desde el 1 de noviembre de 1993, la Unión se embarcó en una aparente vorágine de reformas (Tratado de Ámsterdam, en vigor el 1 de mayo de 1999, Tratado de Niza, el 1 de febrero de 2003, y ahora el Tratado constitucional), en la que los procesos de negociación para modificar los textos legales empiezan antes incluso de que estos hayan comenzado a aplicarse.

Son varios los argumentos que se han expuesto para explicar el número de estos cambios y su sucesión en creciente rapidez: la influencia de lo que se ha venido en llamar la *aceleración de la Historia*, la necesidad de responder a los cambios políticos y económicos que conlleva la globalización, la aspiración de diversos líderes europeos y de una parte de la opinión pública de hacer de la Unión Europea un auténtico actor en la nueva escena internacional, ... Cabe observar, sin embargo, que todos estos argumentos hacen referencia a factores exógenos a la propia Unión, lo

que, sin poner en cuestión su validez, hace sospechar que pueden ser incompletos y que debe de haber también una o varias razones endógenas a la Unión.

En este sentido, el enfoque funcionalista y evolutivo propio de las Comunidades Europea, que promueve su adaptación paulatina a los cambios que va requiriendo la realidad, podría contribuir también a explicar las reformas sucesivas de la Unión, destinadas a hacer posible el logro de «*una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa*» (artículo 1 del Tratado de la Unión Europea). Pero este razonamiento sigue siendo insuficiente porque no justificaría la premura con la que se ha querido reformar e incluso «refundar» la Unión.

Las razones fundamentales de los últimos cambios emprendidos en la Unión se encuentran ante todo, por un lado, en la progresiva ampliación del número de sus Estados miembros y, por otro lado, en la percepción de la existencia de una alienación cada vez mayor de los ciudadanos respecto del proceso de integración política de nuestro continente.

En primer lugar, las ampliaciones de la Unión han incrementado el grado de divergencia existente entre los Estados miembros (*el problema de la homogeneidad*), lo que se ha superado hasta ahora gracias a reformas que han reforzado la Unión dotándola de nuevos poderes o competencias. El aumento del número de Estados miembros también ha conllevado un incremento del riesgo potencial para el eficaz funcionamiento de las estructuras e instituciones de la Unión (*el problema de la eficacia*), cuestión ésta que también se ha tratado de resolver a través de cambios en los textos constitutivos de la Unión. En este sentido, la incorporación de diez nuevos Estados miembros en 2004 ha acabado funcionando como un auténtico llamamiento a la «refundación» de la Unión¹.

En segundo lugar, junto a la preocupación por las consecuencias de la ampliación de la Unión, se ha hecho cada vez más palpable en la clase política europea una creciente inquietud por el desapego que los ciudadanos aparentan por los asuntos europeos. A fin de poner remedio a este distanciamiento, que supone una notable rémora para el avance del proceso de integración, se consideraba preciso buscar medios que aproximaran más la Unión y sus instituciones a los hombres y mujeres de Europa.

El problema radica en buena medida en que se ha alterado la perspectiva que los ciudadanos tenían de la Unión Europea. La primera fase del “cohetes” europeo fue la superación del conflicto bélico, algo que está ya siendo olvidado por las nuevas generaciones. La segunda fase fue el mercado interior y la unión monetaria, pero esta segunda fase está siendo objeto de duras críticas porque, unida al fenómeno de la globalización, es percibida por diversos sectores de la opinión pública como una agresión contra el mantenimiento de modelos de sociedad que consideran parte integrante de sus identidades nacionales.

En este contexto, la última reforma significativa del Tratado de la Unión y de los Tratados de las Comunidades Europeas, acordada en Niza en 2000, pronto fue considerada insuficiente para hacer frente tanto a las exigencias que conllevaría la ampliación de la Unión a Europa central y oriental como a las nuevas expectativas de los ciudadanos.

¹ «With ten new members set to join the union in May 2004, the imperative for reform has become overwhelming», Centre for European Reform, «Guide to the draft Constitution», *Prospect*, octubre de 2003, número especial, Pág. 5.

La misma Conferencia Intergubernamental de Niza adoptó una *Declaración relativa al futuro de la Unión*, en la que se hacía un llamamiento a un debate amplio y profundo sobre el futuro de la Unión. En el curso de este debate - señalaba la Declaración - habrían de abordarse, en particular, cuestiones como la forma de establecer y supervisar una delimitación más precisa de las competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros, el estatuto de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, la simplificación de los Tratados con el fin de clarificarlos y facilitar su comprensión y la función de los Parlamentos nacionales en la arquitectura europea. La Conferencia – proseguía la Declaración -, al seleccionar estos temas, manifestaba reconocer «la necesidad de mejorar y supervisar permanentemente la legitimidad democrática y la transparencia de la Unión y de sus instituciones, con el fin de aproximar éstas a los ciudadanos de los Estados miembros»². Finalmente, la Conferencia acordaba que se convocara una nueva Conferencia Intergubernamental, en principio, en 2004³.

A lo largo del año 2001, de acuerdo con esta Declaración que acabamos de mencionar, se llevaron a cabo en los Estados miembros procesos de reflexión de ámbito nacional en lo que vino a constituir una primera fase del debate sobre el futuro de la Unión Europea antes citado. Posteriormente, el Consejo Europeo de Laeken, en diciembre de 2001, según lo previsto en la Declaración relativa al futuro de la Unión, procedió a adoptar una nueva Declaración con «iniciativas adecuadas para la continuación de este proceso»⁴. En esta Declaración de Laeken se indica que «para garantizar una preparación lo más amplia y transparente posible de la próxima Conferencia Intergubernamental, el Consejo Europeo ha decidido convocar una Convención que reúna a los principales participantes en el debate sobre el futuro de la Unión ... [para] examinar las cuestiones esenciales que plantea el futuro desarrollo de la Unión e investigar las distintas respuestas posibles»⁵.

La Convención Europea quiso así, en cierto modo, representar un paso significativo en términos cualitativos en el proceso de la construcción europea en la medida en que se buscó poner límites al “monopolio” ejercido por los gobiernos de los Estados miembros a la hora de debatir y acordar posibles reformas de los textos constitutivos de la Unión. La Convención fue novedosa en este contexto en lo que concierne a su composición, aún cuando siguió aquí el modelo ya establecido por la Convención para elaboración de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión (1999-2000). La presencia en un mismo órgano de representantes de los gobiernos de los Estados miembros, de las Instituciones de la Unión, de los Parlamentos nacionales y de los Estados candidatos a la adhesión, muchos de ellos actuando *de facto* sin instrucciones ni mandato de ningún tipo, constituyó, ciertamente, un marco singular y sin precedentes para el debate sobre el futuro de Europa. La publicidad de los trabajos de la Convención permitió, al mismo tiempo, una notable implicación de los sectores de la sociedad civil más interesados por los asuntos europeos.

La Convención estructuró sus trabajos, en lo esencial, en tres fases: una fase de escucha, de febrero a julio de 2002, en la que se debatieron de forma genérica, en sesiones plenarias, cuestiones básicas como cuáles debían ser los objetivos de la Unión Europea y cuáles, en consecuencia, los instrumentos adecuados para alcanzarlos; una segunda fase, de estudio, que fue de septiembre a diciembre de 2002, en la que se examinaron informes específicos sobre temas concretos cuya elaboración se había encomendado a diversos grupos de trabajo; en una tercera y

² Apartado sexto *idem*.

³ Apartado séptimo *idem*.

⁴ Apartado cuarto *idem*.

⁵ Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea, documento del Consejo de la Unión SN 300/1/01 REV 1, Págs. 19 a 26.

última fase, de enero a julio de 2003, fase de propuesta y redacción, se procedió a la deliberación colectiva sobre la base de proyectos de artículos elaborados por la Secretaría General de la Convención bajo la dirección de su Presidium, su órgano de gobierno.

Es importante hacer aquí referencia al método de trabajo de la Convención o, mejor dicho, al método de definición de acuerdos en su seno. En la Declaración de Laeken se señalaba que «la Convención estudiará las diferentes cuestiones y establecerá un documento final que podrá comprender bien diferentes opciones, precisando el apoyo que hubieran recibido, bien recomendaciones en caso de consenso». Casi de inmediato, se descartó el recurso al voto como sistema de trabajo, optándose por el concepto político, que no jurídico, de consenso. O «amplio consenso» (*large consensus*), como le gustaba decir al Presidente de la Convención, Giscard d'Estaing. El recurso a este método permitió, efectivamente, que los trabajos de la Convención avanzaran con ritmo sostenido bajo la dirección del Presidium, cuyo poder se reforzó ampliamente⁶.

Llegado el 18 de julio de 2003 el Presidente de la Convención hizo entrega al Primer Ministro italiano, Silvio Berlusconi, en su calidad de Presidente en ejercicio del Consejo Europeo, de un proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa o Tratado constitucional de la Unión.

El 4 de octubre de 2003 se iniciaron los trabajos de la Conferencia Intergubernamental (CIG en adelante) que había de adoptar formalmente el nuevo texto. Las negociaciones en la Conferencia pronto se revelaron mucho más complejas de lo esperado, pues los consensos teóricamente alcanzados en la Convención en algunas materias (como, por ejemplo, en ciertas cuestiones institucionales) se abrieron de inmediato. Finalmente, no sin conatos de fracaso, los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la Unión Europea alcanzaron un acuerdo político el 18 de junio de 2004. La firma del nuevo Tratado tuvo lugar el 29 de octubre de 2004, en Roma.

2.2. La estructura y las principales características del Tratado constitucional

El Tratado se divide en cuatro Partes:

- Parte I: contiene los objetivos, los valores y los principios relativos al reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros, así como las disposiciones institucionales básicas de la Unión; aunque el Tratado constitucional “construye” sobre la base de lo ya existente, lo cierto es que esta Parte I contiene importantes novedades y muchos de sus artículos son originales en su redacción.
- Parte II: contiene la Declaración de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, tal y como fue proclamada en Niza en diciembre de 2000, con algunas modificaciones en su preámbulo y en las disposiciones finales de naturaleza horizontal, relativas al ámbito de aplicación y a la interpretación de su contenido.
- Parte III: contiene las bases jurídicas de las políticas comunes, así como el desarrollo de las disposiciones relativas al funcionamiento de la Unión esbozadas en la Parte I; en buena medida, reproduce casi sin modificaciones

⁶ De Poncins, Etienne, *Vers une Constitution européenne*, París, Éditions 10/18, Département d'Univers Poche, 2003, Pág. 35

el contenido del Tratado de la Comunidad Europea y del Tratado de la Unión Europea (las principales modificaciones atañen al espacio de libertad, seguridad y justicia y a la acción exterior de la Unión; cabe reseñar igualmente la inclusión en el Tratado de nuevas bases jurídicas en temas como la energía, la protección civil, la cooperación administrativa, el deporte o el turismo).

- Parte IV: contiene las disposiciones generales y finales; su articulado se refiere fundamentalmente a la sucesión y continuidad jurídica entre las actuales Comunidad y Unión Europeas y la nueva Unión Europea, a la aplicación territorial, a los procedimientos de revisión y a la ratificación y entrada en vigor, así como a las versiones auténticas del Tratado constitucional.

El Tratado constitucional, además de dos anejos técnicos, tiene treinta y seis (36) Protocolos anexos. Veintiocho de estos Protocolos reproducen Protocolos ya existentes en los actuales Tratados de la Comunidad Europea y de la Unión Europea (es el caso, por ejemplo, de los Protocolos relativos a Schengen, a la Unión Económica y Monetaria, a ciertas derogaciones acordadas en determinados ámbitos en relación con Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido, etc.). En la mayor parte de estos veintiocho casos, los Protocolos en cuestión han experimentado pequeñas adaptaciones si se les compara con los textos hoy vigentes; no obstante, hay Protocolos que han sido objeto de profundas reformas, como, por ejemplo, el relativo al papel de los Parlamentos nacionales o el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

Hay además ocho Protocolos de nueva planta: sobre determinadas disposiciones transitorias aplicables a las instituciones, sobre el Eurogrupo, sobre las modificaciones del Tratado Euratom, sobre la cooperación estructurada permanente en materia de defensa, sobre la adhesión al Convenio Europeo de Derechos Humanos, sobre las disposiciones todavía aplicables de las Actas de Adhesión anteriores a la última ampliación (las de 1972, 1979, 1985 y 1994), sobre las disposiciones todavía aplicables del Acta de Adhesión de 2003 y sobre los actos y Tratados que completaron o modificaron el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y el Tratado de la Unión Europea.

A la hora de describir las principales características del Tratado constitucional, la primera afirmación que debe realizarse por su trascendencia jurídica y política es, pese a su obviedad, que el texto que nos ocupa es un Tratado internacional tanto desde el punto de vista formal como desde el punto de vista material, si atendemos en particular a lo que concierne a su entrada en vigor y a su eventual modificación ulterior, sin que pueda por ello negarse que este mismo texto tiene también, por su contenido general, muchas de las características propias de un texto constitucional. No se quiere con ello afirmar que un texto constitucional no pueda surgir o nacer de un Tratado, como muy bien ha señalado ya la doctrina⁷, si no resaltar que la ratificación (artículo IV-447) y la revisión posterior del Tratado (artículos IV-443, IV-444 y IV-445) requieren la expresión unánime del consentimiento de todos los Estados miembros.

⁷ Díez-Picazo Jiménez, Luis M^º, «¿Qué diferencia hay entre un tratado y una constitución?», *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 13, 2001, Págs. 85 y ss.

Es importante señalar además las siguientes características del Tratado:

- El nuevo Tratado constituye una auténtica refundación jurídica de la Unión Europea. En efecto, de acuerdo con el art. IV-437, de la Parte IV, el Tratado constitucional deroga el Tratado de la Comunidad Europea y el Tratado de la Unión Europea, así como, en las condiciones previstas en un Protocolo anejo, los actos que les han completado o modificado. Del mismo modo, quedan derogados los Tratados de Adhesión, puesto que constituyen instrumentos de adhesión a Tratados que se derogan; dos Protocolos anejos contienen las disposiciones de los Tratados de Adhesión que permanecen en vigor.

España, a partir de la entrada en vigor del Tratado constitucional, no sería ya miembro de la Comunidad y de la Unión Europea al amparo del Tratado de Adhesión de 1985, sino que lo sería, como el resto de los Estados miembros, en virtud del propio Tratado constitucional.

- La consolidación en un solo texto de los actuales Tratados de la Comunidad Europea y de la Unión Europea, procediendo al mismo tiempo a un ejercicio de sistematización y simplificación de sus principales disposiciones, así como a la actualización de los mismos y a la inclusión de una serie de preceptos nuevos de gran contenido político e institucional (especialmente en la Parte I y en los capítulos de la Parte III sobre el espacio de libertad, seguridad y justicia y la acción exterior de la Unión).
- La proclamación de la doble legitimidad de origen de la Unión Europea, que nace tanto de la voluntad de los ciudadanos como de la de los Estados.
- La integración de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión, proclamada solemnemente en diciembre de 2000, en el futuro Tratado, dotándola de carácter jurídicamente vinculante. Se incluye igualmente una cláusula habilitante que permitirá a la Unión como tal adherirse al Convenio Europeo de Derechos Humanos; la decisión será adoptada por mayoría cualificada de los Estados miembros. Esto situará a la Unión en situación similar a la que tienen los Estados miembros, sometidos al control externo del Tribunal de Estrasburgo en materia de derechos humanos.
- La inscripción clara de ciertos principios fundamentales que regulan las relaciones entre la Unión y sus Estados miembros (principio de atribución de competencias, principio de cooperación leal, principio de primacía del Derecho de la Unión, principio del respeto de la identidad nacional de los Estados incluyendo sus estructuras políticas y constitucionales, etc.)
- El reconocimiento de una personalidad jurídica única a la Unión Europea, facilitado por la “fusión” de los Tratados de la Comunidad Europea y de la Unión Europea en un solo texto y por la desaparición de la estructura de “pilares” creada por el Tratado de Maastricht de 1992.
- La simplificación de los instrumentos y procedimientos de acción de la Unión. Los instrumentos normativos previstos en el Tratado (Título V de la Parte I) son:
 - o Actos legislativos: leyes y leyes marco europeas, que reemplazan a los actuales reglamentos y directivas.
 - o Actos no legislativos: reglamentos y decisiones europeas.
 - o Actos no obligatorios: recomendaciones y dictámenes.

- La introducción de la posibilidad de que el legislativo comunitario (Consejo y Parlamento Europeo) confiera a la Comisión el poder de aprobar reglamentos delegados que completen o desarrollen elementos no esenciales de la ley o de la ley marco. El objeto de esta reforma es dotar de una mayor agilidad al procedimiento normativo comunitario.
- La generalización del actual procedimiento de codecisión como procedimiento legislativo ordinario, esto es, la necesidad, como regla general, del acuerdo del Consejo y del Parlamento Europeo para que se puedan adoptar normas de derecho derivado en la Unión Europea.
- La clasificación de las competencias de la Unión en tres tipos de categorías: exclusivas, compartidas y medidas de apoyo. Conviene señalar que mientras que las listas de materias de competencias exclusivas y de medidas de apoyo tienen carácter exhaustivo, la lista de materias incluidas en las competencias compartidas es indicativa, definiéndose por oposición a todos aquellos ámbitos de actuación que no tienen carácter exclusivo ni de medidas de apoyo. Tanto el carácter no exhaustivo de las competencias compartidas como la subsistencia de una cláusula de flexibilidad (ex-art 308 del Tratado de la Comunidad Europea), son una garantía mínima para permitir la evolución de la Unión y su adaptación a las nuevas necesidades de la realidad social y económica.
- La previsión de la posibilidad de ejercer, en determinadas condiciones, la iniciativa legislativa popular.
- La previsión de un nuevo papel para los Parlamentos nacionales a la hora de verificar el cumplimiento del principio de subsidiariedad. El Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad contiene un mecanismo, coloquialmente denominado de “alerta temprana”, de acuerdo con el cual todas las propuestas de la Comisión de naturaleza legislativa han de ser remitidas directamente a los Parlamentos nacionales, para que éstos puedan emitir un dictamen a la atención de la Comisión, del Consejo y del Parlamento Europeo. Si al menos un tercio de los Parlamentos nacionales (un cuarto en el caso de propuestas en el ámbito de los asuntos de justicia, libertad y seguridad) emite dictámenes motivados apreciando el incumplimiento del principio de subsidiariedad, la Comisión debe reexaminar su propuesta. El Tribunal de Justicia es competente para conocer de los recursos por violación del principio de subsidiariedad interpuestos por los Estados miembros, a instancia, si procede, de sus Parlamentos nacionales de acuerdo con sus respectivos ordenamientos constitucionales.

2.3. Situación actual del proceso de ratificación del Tratado constitucional

2.3.1. Sobre la unanimidad en la ratificación

El Tratado constitucional de la Unión Europea sólo puede entrar en vigor si lo ratifican todos los Estados miembros de la Unión que lo firmaron el 29 de octubre pasado en Roma. Así lo dispone su artículo IV-447.

Este principio de ratificación unánime como condición para la entrada en vigor (que es en realidad, como ya se ha señalado, una de las razones que hace del texto un tratado internacional más que una Constitución) viene impuesto por el artículo 48 del vigente Tratado de la Unión, según el cual las enmiendas a los Tratados sobre los que se funda la Unión sólo entrarán en vigor después de haber sido ratificadas por todos los Estados miembros. El respeto de este artículo 48 está sujeto al control

jurisdiccional del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas según el artículo 46.

2.3.2. Sobre el periodo previsto para la ratificación

La Declaración número 30 anexa al Acta Final de la Conferencia Intergubernamental que adoptó el Tratado constitucional establece que si, transcurrido un plazo de dos años desde la firma del Tratado (plazo que vence el 29 de octubre de 2006), 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*. Esta Declaración no establece obligación jurídica alguna, sino que propone una vía (política) de acción para el caso, previsible en el momento de su adopción, de que transcurrido un periodo de tiempo razonable se constatará que el proceso de ratificación había fallado en uno o varios Estados miembros.

El artículo IV-447 del TCUE, por su parte, siguiendo un modelo habitual en los tratados internacionales, prevé un plazo de tiempo pasado el cual el tratado entrará en vigor si todos los Estados signatarios lo han ratificado antes. El plazo en cuestión expira el 1 de noviembre de 2006 (es, pues, prácticamente coincidente con el previsto en la Declaración número 30⁸). Si por la razón que fuere uno o varios Estados signatarios no han ratificado antes del 1 de noviembre de 2006, el Tratado constitucional entraría en vigor, según dispone también su artículo IV-447, el primer día del segundo mes siguiente al del depósito del instrumento de ratificación del último Estado signatario en hacerlo.

En resumidas cuentas, no hay, estrictamente hablando, una obligación jurídica de concluir el proceso de ratificación antes de una determinada fecha, aunque si cabe hablar de un compromiso político de hacerlo en la medida de lo posible para el 29 de octubre o 1 de noviembre de 2006. Este compromiso político se adquirió con la firma unánime del Acta Final, donde figura la mencionada Declaración 30, y del Tratado mismo.

2.3.3. Sobre las obligaciones de los firmantes antes de la entrada en vigor

El artículo 18 del Convenio de Viena sobre Derecho de los Tratados dispone que un Estado que ya ha firmado un tratado debe abstenerse de actos que puedan frustrar su objeto y fin a no ser que previamente manifieste su intención de no llegar a ser parte en dicho tratado; si el Estado en cuestión ya ha expresado su consentimiento en obligarse por el tratado (por ejemplo, España en el caso que nos ocupa), esta obligación de conducta abarca el periodo que preceda a la entrada en vigor siempre que ésta no se retrase indebidamente.

Por otro lado, el artículo 10 del vigente Tratado de la Comunidad Europea dispone que los Estados miembros se abstendrán de todas aquellas medidas que puedan poner en peligro la realización de los fines del Tratado (actual). Puede defenderse que esta obligación de lealtad de los Estados miembros para con la Unión se extiende también a las materias cubiertas por el Tratado de la Unión hoy en vigor, como explícitamente ha dispuesto el Tratado constitucional en su artículo I-5, por lo que se podría sostener que los Estados deben abstenerse de realizar acciones

⁸ Hay que recordar que inicialmente la firma en Roma iba a tener lugar el 1 de noviembre de 2004. Si así hubiera sido, los dos plazos, el que resulta de la aplicación de la Declaración 30 y el previsto en el artículo IV-447, serían idénticos.

contrarias al “proceso creador de una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa” (artículo 1 del Tratado de la Unión Europea).

En el caso que nos ocupa, a la luz de estos preceptos, podría interpretarse que hay, en una situación de incertidumbre como la actual, una obligación, al menos política, para los Estados miembros de actuar por los cauces institucionales establecidos a la hora de buscar una solución al impasse en que se encuentra el proceso de ratificación del Tratado constitucional.

2.3.4. La apertura de un periodo de reflexión sobre el futuro de la Unión Europea

Con ocasión del Consejo Europeo de junio de 2005, a la vista de los resultados negativos de los referenda de ratificación celebrados en Francia y Países Bajos, se procedió a “un repaso general del proceso de ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa”. En una Declaración adoptada por los Jefes de Estado y de Gobierno el 18 de junio se constató que “los ciudadanos [...] han manifestado preocupaciones e inquietudes que hay que tener en cuenta” y que “resulta necesario, por tanto, emprender una reflexión común”.

La Declaración señala que “este periodo de reflexión se aprovechará para hacer posible en cada uno de nuestros países un amplio debate en el que participen los ciudadanos, la sociedad civil, los interlocutores sociales, los Parlamentos nacionales y los partidos políticos”.

La Declaración precisa a continuación, y esto es lo relevante a efectos del presente Informe, que “los recientes acontecimientos [los resultados de los referenda en Francia y Países Bajos] no ponen en tela de juicio la validez de la continuación de los procesos de ratificación”, si bien se conviene en que “el calendario de la ratificación en distintos Estados miembros se adaptará, en caso necesario, a la luz de los acontecimientos y en función de las circunstancias en dichos Estados miembros”.

La Declaración finaliza indicando que durante el primer semestre de 2006, en principio ya se ha acordado que sea en junio, se procederá a una valoración de los resultados del proceso de reflexión y a acordar los próximos pasos del proceso.

Cabe notar que en los meses transcurridos desde el último Consejo Europeo, han aprobado el nuevo Tratado por vía parlamentaria Chipre (el 30 de junio) y Malta (el 6 de julio) y que, además, el Gobierno de Luxemburgo decidió, con el apoyo del Parlamento nacional, celebrar el referéndum ya previsto para el 10 de julio pasado. El resultado positivo de esta última consulta popular ha dado nuevas esperanzas al Tratado constitucional.

2.3.5. Algunas observaciones de orden político sobre el proceso de ratificación

Lo cierto es que ni en la Convención que elaboró el proyecto de Tratado constitucional ni en la Conferencia Intergubernamental que lo adoptó finalmente se previó la posibilidad de que el Tratado fuera a ser rechazado en dos destacados miembros fundadores de la Unión Europea como son Francia y Países Bajos.

Tampoco se previó que el Tratado fuera a ser rechazado sobre la base de argumentos que denotan en muchos casos una preocupante alienación de los ciudadanos en relación con el proyecto de integración europeo.

Debería preocuparnos mucho más lo segundo, el rechazo ciudadano, por lo que pueda tener de estructural, que lo primero, el que ese rechazo se haya manifestado ahora con resultados negativos en unas concretas consultas populares.

La tesis de trabajo, enunciada ya por algunos y sobre la que se basan buena parte de las reflexiones de este Informe, es la siguiente: el modelo de construcción de Europa, basado en la labor de unas elites europeas (una suerte de *despotismo ilustrado europeo*) está ya prácticamente agotado. En los duros años, incluso décadas, que siguieron a la II Guerra Mundial este método de acción fue probablemente el único posible. Sucede hoy, sin embargo, que la Unión Europea, como consecuencia de su éxito y de la globalización, se ve llamada a actuar en terrenos que pertenecen de pleno al núcleo duro de la soberanía nacional (cooperación judicial, fiscalidad, defensa, política de inmigración, etc.). Esto crea, paradójicamente, grandes tensiones con los ciudadanos, que llaman muchas veces a la Unión a intervenir en estos ámbitos pero que no conocen ni comprenden su sistema institucional, forzosamente distinto del propio de un Estado, en ausencia además de un *demos europeo*⁹ (así, por ejemplo, ven como los Parlamentos nacionales o las administraciones regionales y locales están cada vez más supeditados a las decisiones adoptadas en “Bruselas” sin tener la sensación de ser partícipes en la adopción de tales decisiones: de ahí las frecuentes acusaciones de déficit democrático al hablar de la Unión, tan comprensibles políticamente como infundadas jurídicamente).

Esta tesis encuentra un fuerte rechazo entre quienes creen que la Unión sólo se ha podido construir y sólo podrá seguir avanzando si es impulsada por la elite política europea. Esto es probablemente así, pero la cuestión es otra: esa labor de impulso será infructuosa en la mayor parte de los casos (léase el Tratado constitucional) si no cuenta además con el apoyo cada vez más comprometido de las opiniones públicas de los Estados miembros de la Unión.

Hay que tener presente, como ya se ha indicado, que las generaciones nacidas a partir de los años sesenta del siglo pasado carecen en buena medida de la memoria histórica de lo que han sido los enfrentamientos bélicos en nuestro continente: puede decirse sin exagerar que como consecuencia del éxito de la Unión Europea, de nuevo una paradoja, por vez primera conviven en suelo europeo varias generaciones de hombres y mujeres en cuya perspectiva vital no entra el fenómeno bélico. Eso hace que estas generaciones den una importancia menor de la que mereciera al proyecto político que representa la Unión.

3. Las razones del rechazo al nuevo Tratado. Las razones del “no” en Francia y Países Bajos¹⁰

Los pasados 29 de mayo y 1 de junio se celebraron en Francia y Países Bajos, respectivamente, sendas consultas populares sobre la ratificación del Tratado constitucional con los resultados negativos que ya conocemos. En Francia, con una participación del 70% del electorado, votó en contra del Tratado el 55%; en los Países Bajos, del 63% del censo electoral que acudió a las urnas, se pronunció contra la ratificación del texto propuesto el 62%. Es de destacar en ambos casos la amplia participación en los referendos.

⁹ Poca gente, por ejemplo, es consciente de que en la Unión el Parlamento Europeo carece de capacidad de iniciativa legislativa, reservada en régimen de cuasi monopolio a la Comisión Europea, órgano *sui generis* a quien se encomienda la representación del interés general.

¹⁰ Véanse en particular, además de las hemerotecas de prensa francesa y neerlandesa, distintos boletines publicados por el Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos en www.realinstitutoelcano.com (por ejemplo, los ARI nº 57, 67, 69 y 77 de 2005).

De sondeos posteriores a las consultas parecería desprenderse que el 83% de los neerlandeses y el 72% de los franceses que se opusieron al Tratado constitucional no lo hicieron porque rechazaran el proyecto de integración que representa la Unión Europea, sino por considerar que es posible ir aún más lejos, avanzar más en la construcción europea que lo que alcanza el Tratado. Sería, por tanto, un rechazo por defecto.

No obstante, esta explicación parece a todas luces demasiado simplista y resulta preciso examinar también qué otros motivos llevaron a los electorados francés y neerlandés a rechazar un texto que había sido elaborado en una Convención Europea, en la que participaron destacados representantes políticos de todos los Estados miembros, y que fue posteriormente negociado y firmado por el conjunto de los Gobiernos de tales Estados.

3.1. Análisis del “no” francés al Tratado constitucional

Con anterioridad a la celebración del referéndum, el 29 de mayo pasado, ya se venían observando determinados indicios que hacían presagiar la posibilidad de que la consulta arrojase un resultado negativo. Podemos resumir la situación del siguiente modo:

- Durante toda la campaña se mantuvo la incertidumbre sobre el resultado pese al apoyo al “sí” de los grandes partidos.
- El debate se centró casi exclusivamente en la Parte III del Tratado (“De las políticas y el funcionamiento de la Unión”), dejando de lado las Partes I y II, de mayor trascendencia quizás para los ciudadanos (especialmente la Parte II, que recoge la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión); además, a causa de la situación social y económica interna en Francia, determinados principios básicos del Tratado y de la Unión, como la libre competencia o las cuatro libertades económicas, comenzaron a ser vistos como demasiado liberales para formar parte de un texto constitucional.
- El debate real versó en buena medida sobre temas no relacionados con el Tratado constitucional, como la adhesión de Turquía a la Unión, que suscita temores en relación con la pérdida de identidad europea del proyecto de la Unión.

La campaña fue probablemente demasiado larga, desde que el Presidente Chirac anunció el 14 de julio de 2004 su intención de convocar un referéndum hasta la celebración del mismo el 29 de mayo de 2005, lo que dio lugar a una cierta dosis de hastío entre la población.

En este período se sucedieron tres fases cuyo análisis contribuye a explicar el rechazo final de los franceses. En una primera fase, desde la fecha del anuncio de la celebración del referéndum, se desarrolló sobre todo un animado debate en el seno del Partido Socialista (PS) que se zanjó con una victoria del “sí” muy ajustada (59% vs. 41%) en el referéndum interno del 1 de diciembre de 2004, convocado para decidir la posición oficial del Partido ante la ratificación del Tratado constitucional. Este resultado no impidió, sin embargo, que surgieran corrientes dentro del propio PS que hicieron campaña en contra del Tratado, sembrando así el desconcierto entre los electores y dando lugar a que la defensa del “sí” no pareciera muy convincente.

A partir de este momento, en una segunda fase que llegaría hasta mediados de marzo de 2005, podría decirse que los partidarios del “sí” se relajaron, salvo en el

plano institucional, marco en el cual se lanzó una campaña de información dirigida por el Ministerio de Asuntos Exteriores francés al tiempo que se celebraban diversos debates en la Asamblea Nacional con vistas a la reforma de la Constitución nacional francesa para adecuarla al nuevo Tratado. Mientras tanto, se empezaron a movilizar los defensores del “no”. Pese a la diversidad de motivos aducidos por las organizaciones civiles y los partidos políticos opuestos al Tratado constitucional, la llamada “Directiva Bolkenstein”, sobre la liberalización de los servicios, actuó de aglutinante de todos los temores: la deslocalización industrial en favor de países con menores costes laborales, con todo lo que ello conlleva, y, a la vez, el miedo a la “invasión” de trabajadores inmigrantes que desplazarían a la mano de obra francesa (el célebre “fontanero polaco”), la supuesta pérdida de identidad de Francia en la Unión por su disolución entre tantas culturas y sensibilidades distintas (tras la última ampliación, la perspectiva de ingreso de Turquía, ...), etc. La debilidad del crecimiento económico en Francia no fue ajena a esta situación.

En la tercera fase, desde mediados de marzo hasta la celebración del referéndum, en las distintas encuestas se fue consolidando el “no”, que se convirtió paulatinamente en la opción mayoritaria, al tiempo que también comenzaron a ser mayoría quienes, con independencia del sentido de su voto, estaban convencidos de que Francia no ratificaría el Tratado, esto es, de que el “no” ganaría en la consulta.

Es interesante resaltar que en la pirámide de edades, al final de la campaña, quienes se oponían en mayor proporción al Tratado constitucional eran los llamados “menos jóvenes”, situados entre los 25 y los 40 años, y que los más favorables eran los mayores de 65 años, quizás porque los primeros temen por su futuro socio-económico y sobre todo por el de sus hijos y porque los últimos tienen aún presente la última gran guerra continental y lo que la idea de la construcción europea ha significado para superar las fracturas del pasado.

Desde el punto de vista de nivel educativo de los votantes, también es importante observar que el grupo de población con mayor formación, favorable al Tratado antes de marzo de 2005, comenzó a mostrarse contrario al mismo. Por sectores productivos, fueron los agricultores quienes con más fuerza se oponían a la ratificación del texto, pese a que la PAC continúa siendo una de las grandes políticas de la Unión Europea.

A la vista de la situación, se optó por incrementar el apoyo financiero estatal a los partidos políticos y los más beneficiados fueron precisamente los partidos que estaban a favor del Tratado, es decir, los grandes partidos. El problema fue que en ningún momento dio la sensación de que éstos llegaran a comprometerse con el “sí” de forma suficientemente creíble para su electorado. También empezaron a intervenir en la campaña los “pesos pesados” de la política francesa y diversos personajes influyentes en la escena europea, así como las grandes agrupaciones políticas europeas (PSE, PPE...). Dichas intervenciones resultaron al final contraproducentes, probablemente porque se produjeron en un clima político enrarecido y como reacción a los movimientos partidarios del “no”, en una actitud más defensiva que activa a favor del “sí”.

El escenario político se encontró muy dividido. Aparte de los partidos de extrema izquierda y de extrema derecha, que se manifestaron decididamente en contra del Tratado constitucional por motivos múltiples (pidiendo más bien un “no” en el referéndum como oposición al sistema político, antes que al Tratado en sí), en el centro del espectro político la adhesión al Tratado, como ya se ha indicado, distaba de ser unánime en el seno de los partidos. La misma escisión aparecía en la

sociedad civil, tanto entre los distintos sindicatos y dentro de cada uno de ellos, como en el resto de las organizaciones civiles más significativas.

La ausencia de un mensaje positivo claro aumentó la confusión entre la opinión pública, lo que, unido a un cierto sentimiento de desencanto con algunos líderes sociales y políticos y a una situación socioeconómica desfavorable, se tradujo en que la apuesta por el voto afirmativo distase mucho de resultar convincente para la población.

A ello se unía el hecho de que en reiteradas ocasiones se había achacado a “imposiciones de Bruselas” la necesidad de adoptar en Francia determinadas medidas impopulares en el ámbito de la reforma estructural social y laboral.

Esta situación, de falta de liderazgo claro a favor del “sí” y de desconfianza hacia la Unión, sirvió de caldo de cultivo para el desarrollo de corrientes de carácter populista cuyo denominador común era el rechazo a “esta” Europa, con la idea de que, de un modo u otro, supuestamente, “otra” Europa podía ser posible. En todo caso, este aglutinante tenía carácter negativo, de unión por exclusión: los partidarios del “no” no fueron capaces de ofrecer verdaderas alternativas al modelo representado por el Tratado constitucional que estaban rechazando.

Podría decirse que durante el largo período de debate no llegó a abordarse lo esencial, para qué se quiere la Unión Europea, y siguió existiendo un importante déficit de información sobre Europa, anterior ya a la campaña del referéndum. En efecto, a juicio de muchos, a diferencia de lo que fue en su día la gran campaña sobre el euro, en Francia no ha habido en verdad información sobre la ampliación de la Unión Europea, su significado y efectos, ni se ha involucrado a los ciudadanos en los asuntos que de veras estaban en juego en la Convención y en el nuevo Tratado: las reformas de la Unión para hacer frente a los desafíos que plantea la nueva realidad internacional, económica y social.

El “no” francés puede interpretarse como una demostración del desfase existente entre las instituciones y los ciudadanos. Ha sido la prueba de que la construcción de Europa no puede realizarse sin los ciudadanos y de que la clase política debe asumir su cuota de responsabilidad a la hora de acercar la realidad europea a la sociedad, así como las consecuencias de no hacerlo.

3.2. Análisis del “no” holandés al Tratado constitucional

Ha sido la primera vez que se ha organizado un referéndum nacional en la historia reciente de los Países Bajos y el interés suscitado por la cuestión sometida a consulta quedó patente por la alta participación en el mismo: el 63% del censo electoral acudió a las urnas el pasado 1 de junio para expresar su parecer sobre el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

El 62% de los votantes se pronunció en contra del texto propuesto, una proporción superior en siete puntos al “no” francés de tres días antes, que en cierta medida influyó en el resultado neerlandés.

Contrariamente al caso francés, en que la mayoría del “no” quedó consolidada a unos tres meses del referéndum, gran parte de los votantes neerlandeses optó por rechazar el Tratado constitucional pocos días antes de la consulta.

Los votantes más jóvenes y los trabajadores manuales fueron los grupos que se opusieron en mayor proporción a la ratificación del Tratado constitucional, así como

los habitantes de los municipios más deprimidos. Podría decirse que, al igual que en Francia, el grupo de población sin conciencia de la guerra y del significado de la Unión Europea como idea superadora del conflicto fue el más crítico con las instituciones y el funcionamiento de la Unión. En cuanto al voto de los trabajadores menos cualificados y de los residentes en las zonas más deprimidas, hay que tener en cuenta que se trata de los sectores de población más fácilmente influenciados por el temor a ser desplazados por una mano de obra inmigrante barata y, en el caso de las regiones y municipios, a perder total o parcialmente las ayudas que vienen recibiendo de la Unión, en favor de zonas aún menos prósperas de los nuevos Estados miembros.

Al igual que sucedió en Francia, votaron en contra de la ratificación del Tratado tanto los simpatizantes de los partidos políticos que abogaban por el “no” como sectores nada desdeñables del electorado del partido en el Gobierno, que apoyaba el “sí”, reflejando de nuevo la brecha creciente en muchos países europeos entre los dirigentes políticos y sus electores.

Entre las razones por las cuales los electores votaron afirmativamente al Tratado constitucional destacan dos muy concretas: la percepción de la Constitución europea como instrumento esencial para hacer avanzar la construcción europea y su presentación como garantía para el funcionamiento de las instituciones de la Unión Europea ampliada.

En el campo del “no”, sin embargo, encontramos un amplio abanico de motivos heterogéneos. Así, en primer lugar, preocupaba a los ciudadanos la falta de información sobre aquello que se les sometía a consulta, el Tratado, texto que se calificó de excesivamente complejo.

En segundo lugar, a semejanza de Francia, en la promoción del voto negativo desempeñó un papel importante el temor ya mencionado a las consecuencias que la creciente entrada de inmigrantes pudiera tener sobre la estructura sociolaboral neerlandesa, temor agravado por la polémica sobre el ingreso de Turquía en la Unión Europea.

En tercer lugar, el estancamiento económico de los últimos años y el encarecimiento de los precios, percibido especialmente a raíz de la adopción del euro (sentimiento que parte de la población consideró confirmado en cierto modo por el Ministro de Finanzas de Países Bajos cuando, poco antes del referéndum, manifestó que el florín había sido infravalorado al fijar el tipo de conversión) también resultaron relevantes a la hora de alimentar la creciente desconfianza hacia el modelo actual de Unión Europea, con el sentimiento añadido, que se fue extendiendo por todas las capas de la población, de estar financiando de forma desproporcionada instituciones que han dejado de ser útiles y políticas que se vienen percibiendo como progresivamente desfavorables a los intereses de Países Bajos y de sus ciudadanos.

Todo ello fue permeando en la opinión pública, tradicionalmente proeuropea, hasta el punto de transformarla en contraria a la idea de Europa plasmada en el nuevo Tratado.

En palabras de los propios ciudadanos neerlandeses, la campaña para el referéndum comenzó además demasiado tarde y se orientó de forma equivocada, sin atender a las verdaderas preocupaciones de una sociedad que en esos momentos estaba en plena crisis de identidad y traumatizada por el asesinato del cineasta Theo Van Gogh a manos de un fanático musulmán, crimen que rompió la imagen ideal que la sociedad de Países Bajos tenía de sí misma en tanto que modelo de tolerancia y

convivencia pacífica. En cierta medida, el elevado porcentaje de votos contrarios a la ratificación del Tratado constitucional pudo ser debido a que, a los “noes” de quienes expresaron con su voto su preocupación por la forma que está tomando la construcción europea, se unieron los de los ciudadanos que vieron en el referéndum convocado por el Gobierno la ocasión de manifestar al convocante su malestar con la situación interna.

A modo de resumen, puede señalarse que, recientemente, el Ministro de Asuntos Exteriores de Países Bajos, Sr. Bot, en el curso de una conferencia en la Universidad Carolina de Praga, el 3 de noviembre, ha indicado que las razones del “no” fueron fundamentalmente las siguientes: a) la sensación de los ciudadanos de que no son tenidos en cuenta a la hora de tomar decisiones en la UE, b) el miedo a una burocracia “anónima” que actúa en detrimento de la propia identidad cultural y de la soberanía nacional, c) la reafirmación de las “libertades individuales” (*sic*; refiriéndose probablemente a quienes se oponen al actual modelo de integración europeo porque lo identifican con un instrumento más de la globalización) y d) la excesiva contribución de Países Bajos al presupuesto comunitario (“un holandés paga cinco veces más que un danés”).

4. El periodo de reflexión sobre el futuro de la Unión Europea. Posiciones e intereses en juego. El riesgo del “círculo vicioso”

4.1. Breve descripción de la situación

Como ya se ha indicado, tras el “no” francés y de Países Bajos al Tratado constitucional de la Unión Europea, el Consejo Europeo de junio pasado acordó abrir un “periodo de reflexión” sobre el futuro de la Unión, sin poner por ello en tela de juicio la continuación de los procesos de ratificación.

Las semanas y los meses van transcurriendo, sin embargo, sin que parezca que el periodo de reflexión esté aportando gran cosa.

Algunos Estados miembros, entre los que ya han ratificado el Tratado, han acusado *de facto* a la Presidencia británica más o menos abiertamente de “pasividad”, para algunos incluso torticera, a lo que ésta ha replicado que son varios los Estado miembros de la Unión, de entre los que no han ratificado, que se han dirigido a ella para pedirle precisamente que dé tiempo a que tengan lugar los debates nacionales antes de efectuar movimiento alguno en la escena europea.

Esta situación está generando nerviosismo creciente entre algunos de los principales partidarios de la pronta entrada en vigor del Tratado constitucional. Así, en medio belgas se promueve ya la idea de que la respuesta a esta encrucijada en que se encuentra la Unión debería pasar por la constitución de un “núcleo duro” de Estados que estén dispuestos a avanzar hacia una mayor integración, núcleo que se encontraría a su juicio en los países de la eurozona, lo que podría llegar a representar una ruptura institucional y jurídica con el orden establecido.

Alemania, por su parte, presiona reiteradamente para que cuanto antes el periodo de reflexión alumbre un debate europeo estructurado, temiendo, no sin motivo, que en caso contrario corramos el riesgo de llegar al final del proceso de reflexión con toda una serie de conclusiones exclusivamente nacionales y potencialmente divergentes.

4.2. Posiciones e intereses en juego.

Analizando la situación antes descrita con un poco más de detalle se advierte que entre los Estados miembros que ya han ratificado el Tratado¹¹ cabe distinguir al menos tres grupos de Estados.

Por un lado estarían aquéllos, como Bélgica, partidarios de dar un empuje decidido al proceso de construcción europea con quienes estén dispuestos, aunque se provoque por ello una división probablemente insalvable en el seno de la actual Unión Europea. El Primer Ministro belga, Guy Verhofstadt, ha señalado en particular que si Europa aspira de veras a tener un papel en un futuro mundo multipolar es preciso que los Estados dispuestos a ello avancen en las siguientes cuatro direcciones:

- a) el paso a una política exterior más fuerte, más coherente y dotada de más medios económicos;
- b) el desarrollo de una defensa europea, con la constitución en su seno de unidades militares integradas;
- c) la creación de un auténtico espacio europeo de justicia y seguridad; y
- d) el establecimiento de una “gobernanza” europea en el ámbito socio-económico.

Alemania, en principio, tendría un enfoque bastante próximo al de Bélgica si bien manteniendo una apuesta decidida por el Tratado Constitucional. Coadyuvarían a ello tanto su tradición de país “fundador” como el hecho objetivo de que las reformas institucionales que figuran en el Tratado constitucional responden particularmente bien a los intereses alemanes. La posición alemana está condicionada, sin embargo, por la dificultad de definir en estos momentos la posición de Francia, país sin el cual Alemania no concibe emprender ninguna iniciativa de envergadura en la escena europea, así como por la necesidad de asimilar la llegada al poder del nuevo Gobierno. Todo parece indicar, en cualquier caso, que Alemania hará lo posible durante su próxima Presidencia del Consejo de la Unión, en el primer semestre de 2007, tras las elecciones presidenciales francesas de mayo de ese año, para tratar de obtener una decisión que relance la ratificación del Tratado (con o sin enmiendas).

Italia también podría colocarse en este grupo de Estados.

España comparte en buena medida el espíritu que anima a este primer grupo de Estados, firmes defensores de proseguir con el proceso de integración, si bien considera que debe actuarse con sumo tacto y sentido de la responsabilidad, lo que la acerca también al segundo grupo de Estados que se describe a continuación.

Este segundo grupo de Estados entre los que ya han ratificado estaría compuesto por aquéllos que ponen énfasis en la necesidad de actuar con prudencia antes de lanzar al vuelo ideas sobre la constitución de “núcleos duros” o “vanguardias”, con independencia de que estén dispuestos a estar en la primera línea de la construcción europea. Estarían aquí países como Austria, Grecia o Luxemburgo. Para estos países, “salvar” el Tratado constitucional o, lo que es más importante, el proyecto político que en él subyace requiere también mantener el proyecto de integración en su escala continental, aunque existan diferentes velocidades en el ritmo de unos u otros países. Su filosofía podría coloquialmente describirse como la de aquél que dice “vísteme despacio porque tengo prisa” (*festina lente*).

¹¹ Alemania, Austria, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, España, Grecia, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo y Malta. Bélgica está a la espera de que el Parlamento de la región de Flandes apruebe el Tratado para poder depositar su instrumento de ratificación.

Un tercer y último grupo entre los Estados que han aprobado el Tratado es el formado por los nuevos Estados miembros: son Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Hungría, Letonia, Lituania y Malta. Son países que contemplan con una mezcla de estupor y consternación la actual situación. Les preocupa e inquieta la incertidumbre sobre el futuro de una Unión a la que acaban de adherirse. Además les molesta profundamente que en algunos foros se les presente indirectamente como “corresponsables” de este panorama al achacar el origen de las actuales dificultades de la Unión a una ampliación precipitada y mal planificada.

La Comisión, por su parte, señala, que en estos momentos, en los que está abierto un periodo de reflexión sobre el futuro de la Unión, lo que procede es adoptar medidas que promuevan la participación de los ciudadanos en dicho debate y que contribuyan a acercar la Unión a los ciudadanos. La Comisión, en este contexto, aprobó antes del verano de este año, el 20 de julio, el Plan de Acción para mejorar la estrategia “Communicating Europe” de la Comisión Europea. Además, el 13 de octubre ha adoptado la Comunicación que contiene la “contribución de la Comisión al periodo de reflexión y más allá: Plan D de democracia, diálogo y debate”.

El Parlamento Europeo, por otra parte, se está mostrando particularmente activo. A través de su Comisión de Asuntos Constitucionales ha encomendado a dos de sus miembros, el liberal británico Andrew Duff y el verde austriaco Johannes Voggenhuber, la elaboración de un informe sobre el periodo de reflexión, sobre su estructura, sobre los temas que deberían ser examinados y en general sobre el contexto en el que debe colocarse el debate en torno al futuro de la Unión Europea. Se espera que el dictamen, proyecto de resolución en realidad, sea aprobado antes de finales de este año 2005. En el se propone, entre otras cosas, que el Parlamento Europeo promueva la organización de “Foros Parlamentarios”, en los que junto con miembros de las asambleas nacionales, se analizarían cuestiones como las razones del “no” en los referenda de Francia y Países Bajos, cuáles son los objetivos de la Unión, qué papel debe desempeñar Europa en el mundo, qué futuro cabe esperar del modelo social y económico europeo en el marco de la globalización o cómo deben definirse los límites [geográficos] de la Unión Europea. Además el Parlamento Europeo quiere fomentar la organización en los distintos Estados miembros de “Foros ciudadanos” en torno a los cuales articular toda una serie de iniciativas para incitar a la sociedad civil a participar en la reflexión sobre el devenir de la integración europea.

Debe señalarse que en el curso de las discusiones habidas en el Parlamento Europeo se ha puesto de relieve que coexisten en su seno dos marcadas tendencias o corrientes de opinión: la de aquéllos que consideran que la Unión Europea debe dar prioridad a las acciones y políticas concretas que responden a las preocupaciones inmediatas de los ciudadanos (perspectivas financieras, adaptación y salvaguarda del modelo social europeo, gestión del fenómeno inmigratorio, etc.), sin recaer en un nuevo debate de naturaleza institucional que no interesa a los ciudadanos, y la de aquellos otros que estiman que la urgencia de hacer frente a las razones que motivan buena parte de los “noes” de los mencionados referenda no debe conducir por enésima vez al aplazamiento de una necesaria reflexión sobre cuestiones esenciales que atañen al significado y a las ambiciones últimas de la construcción europea.

Por lo que respecta a los Estados miembros que no han ratificado el Tratado constitucional cabe igualmente distinguir tres grupos. En un primer grupo estarían aquellos Estados que simplemente han optado por aplazar la ratificación a la espera de que se aclare el panorama (como dijo el Primer Ministro danés, “antes de preguntar, necesito saber sobre qué pregunto”) y también para evitar el riesgo del efecto “contagio” tras los resultados negativos de las consultas populares en Francia y Países Bajos. Es el caso de países como Suecia o Finlandia, donde estaba y sigue

estando previsto que el Tratado sea ratificado exclusivamente por vía parlamentaria, y de Estados como Portugal, Irlanda y Dinamarca, que esperaban ratificar el texto por referéndum (vía obligada en el caso de los dos últimos países citados). Es también el caso de Estonia, pendiente de determinar si necesita o no modificar su Constitución nacional antes de ratificar el Tratado. Podría también, quizás, integrarse en este grupo a la República checa, donde se piensa en convocar un referéndum de ratificación. Con mayores o menores dificultades en todos estos países se contaba con poder obtener un resultado positivo en el proceso de ratificación.

Un segundo grupo podría estar constituido por Estados donde bien ha habido siempre serias dudas sobre la aprobación final del Tratado por los ciudadanos, como sería el caso del Reino Unido, país en el que el Gobierno acordó celebrar un referéndum, bien se teme en algunos medios que finalmente pudieran acabar prevaleciendo las líneas de pensamiento contrarias al Tratado, como podría ser el caso de Polonia.

Finalmente, estarían Francia y Países Bajos, los dos Estados cuyos electorados se han pronunciado ya en contra del Tratado pese a que éste contaba con un apoyo abrumador en ambos Parlamentos nacionales. Son ahora la gran incógnita, pues la generalidad de los expertos considera que no se podrá avanzar verdaderamente en la búsqueda de una solución mientras Francia y Países Bajos no definan su posición, no digan qué quieren.

Francia se resiste por el momento a revelar sus cartas y tan pronto descarta radicalmente la idea de un nuevo referéndum como deja caer la impresión de que podría llegar a ser una opción; en el entretanto defiende la necesidad de que los ciudadanos recuperen la confianza en la Unión, lo que requiere dar respuesta a sus problemas reales e inmediatos (paro, inseguridad, etc.), de que vuelvan a ilusionarse con Europa, lo que pasa por relanzar los grandes proyectos (como ITER, Galileo, etc.), y de que sepan en qué consiste el proyecto político de la integración europea, algo que conlleva gestionar mucho mejor el dossier de la ampliación.

Países Bajos se encuentra, por su parte, a las puertas de lo que parece un replanteamiento de su *actitud*, más que de su posición, en Europa. En un reciente artículo, publicado el 25 de octubre en varios medios con el título "*Redinamizar Europa tras el rechazo de la Constitución*", su Ministro de Asuntos Exteriores, Sr. Bot, señalaba con rotundidad que "sería lamentable que esta reflexión no sea más que un vano intento de relanzar la Constitución que ha sido rechazada de aquí en adelante por franceses y neerlandeses", recalando que "en los Países Bajos el texto de la Constitución no será presentado de nuevo al Parlamento", para a continuación poner el acento en el hecho de que "debemos velar para que ciertos ámbitos queden reservados a la política nacional, es decir, para que se respete mejor el principio de subsidiariedad", sin descartar la posibilidad de "renacionalizar algunas áreas que [hoy] son competencia de Europa" con el fin de "preservar e incluso ampliar el apoyo de nuestros pueblos a la cooperación europea". En otras palabras, Países Bajos se desmarcaría así de lo que ha venido siendo el enfoque predominante entre los países "fundadores", globalmente partidarios del incremento de las competencias de la Unión con el fin de profundizar cada vez más en el proceso de integración política del continente.

A partir de este mosaico de posiciones e intereses es como procede examinar cuáles pueden ser los resultados del debate en curso sobre el futuro de la Unión Europea.

En cualquier caso debe quedar claro antes de proseguir que el sentir general es que el Tratado constitucional está sumido en una grave crisis. También hay que tener

presente que aquéllos que sostienen que el Tratado es irrecuperable no son en su conjunto todos ellos contrarios al proceso de integración europeo.

4.3. El riesgo del “círculo vicioso”

En los meses transcurridos desde el Consejo Europeo de junio se ha podido constatar ya que existe por parte de algunos Estados miembros una marcada oposición a aprovechar las posibilidades que ofrecen los vigentes Tratados de la Unión y de la Comunidad Europea para adoptar medidas que mejorarían el funcionamiento de la Unión y la harían más cercana a los ciudadanos basándose en que tales medidas desarrollarían algunas iniciativas que figuran en el Tratado constitucional.

Se trata de cuestiones como el incremento de la transparencia en los trabajos legislativos del Consejo o la reforma de la llamada “comitología”, pero podrían añadirse otras como la iniciativa legislativa popular y el reforzamiento del papel de los Parlamentos nacionales en el control del respeto del principio de subsidiariedad.

Son fundamentalmente medidas que se incorporaron al Tratado constitucional, como acaba de indicarse, bien para dotar de mayor eficacia al funcionamiento de las instituciones de la Unión bien para acercar ésta más a los ciudadanos. Son también medidas, como se ha resaltado, que podrían posiblemente ponerse en práctica utilizando las bases legislativas ya presentes en los actuales Tratados, en la mayor parte de los casos previa unanimidad entre los Estados miembros. Son medidas, por último, en particular las relativas a la mayor participación de los ciudadanos en las actividades de la Unión, poco controvertidas, incluso entre los opositores al nuevo Tratado.

Sin embargo, los intentos de examinar las posibilidades que ofrecerían los presentes Tratados se encuentran con un doble rechazo. Por un lado, la de algunos Estados partidarios de la más pronta entrada en vigor del Tratado constitucional que temen que con este proceder acabara disminuyendo la presión política para ratificar el Tratado. Es el caso sobre todo de Alemania. Por otro lado, la de aquellos Estados donde se ha rechazado el Tratado, esto es, Francia y Países Bajos, que estiman que actuar así sería un menosprecio a la voluntad de sus ciudadanos. Lo cierto es que estas dos líneas de argumentación conducen a un “círculo vicioso” donde, de una parte, no sabemos si el Tratado constitucional entrará finalmente en vigor ni cuando lo haría y, de otra parte, nos cerramos las puertas a la hora de utilizar algunos de los recursos que contienen hoy los Tratados en vigor para lograr una Unión más eficaz y más próxima al ciudadano.

A los que arguyen que adoptando las medidas que se han apuntado se dificultaría *de facto* la entrada en vigor del nuevo Tratado siempre cabe contestarles que una futura entrada en vigor del Tratado constitucional, incluso modificado, se vería facilitada si algunos de sus instrumentos estuvieran ya activados y puestos en práctica. A los que sostienen que se estaría menospreciando el voto de sus ciudadanos contrario al Tratado constitucional puede desafiárseles a que presenten a aquéllos que se oponen a la iniciativa legislativa popular o a una mayor intervención de los Parlamentos nacionales en el control de la subsidiariedad.

Periodo de reflexión no debe identificarse con periodo de inactividad: los problemas de Europa y las inquietudes de los ciudadanos no van a esperar a que los Estados resuelvan sus “dudas existenciales” sobre el proyecto político que encarna la Unión.

5. Escenarios para el futuro de Europa¹²

Los escenarios que se abren en estos momentos ante la Unión Europea son múltiples, tantos más a medida que el análisis sea más teórico que práctico. Múltiples son también los actores que se están pronunciando al respecto en el marco del periodo de reflexión sobre el futuro de Europa. Cabe realizar, no obstante, un esfuerzo de síntesis y examinar de modo somero los principales escenarios u opciones que podrían abrirse ante la Unión Europea para superar la encrucijada ante la que nos encontramos.

Se procede a continuación a estudiar estos escenarios. El orden de exposición va de aquéllos que se basan en el actual Tratado constitucional a aquellos otros que no necesariamente cuentan con él.

5.1. Escenarios basados en el Tratado constitucional

5.1.1. Convocatoria de un segundo referéndum en Francia y Países Bajos

Tenemos efectivamente los precedentes del rechazo danés al Tratado de Maastricht y del rechazo irlandés al Tratado de Niza. En ambos supuestos se procedió finalmente a convocar un segundo referéndum. Esta segunda consulta estuvo precedida en el caso danés de la adopción en el Consejo Europeo de Edimburgo de una “Decisión”¹³ que vino a completar el Protocolo número 10 anejo al Tratado de la Comunidad Europea en el que se habían establecido una serie de excepciones (*opting out*) para Dinamarca en relación con ciertas disposiciones del Tratado de la Unión y del Tratado de la Comunidad Europea (en defensa, ciudadanía, asuntos de justicia e interior y unión económica y monetaria). En el caso de Irlanda el segundo referéndum se vio precedido de la adopción por el Consejo Europeo de unas Conclusiones en las que se precisaba el absoluto respeto por parte de la Unión de la política de neutralidad de Irlanda.

Cabe imaginar, naturalmente, en teoría, la posibilidad de realizar un segundo referéndum también en el marco del actual proceso de ratificación del Tratado constitucional de la Unión, pero para ello es necesario que se reúnan ciertas condiciones. La primera y principal es que no se pretenda una renegociación del Tratado como condición previa al nuevo referéndum; la segunda, relacionada con la anterior, es que sea posible determinar las razones del “no”, esto es, circunscribirlas a una serie de cuestiones concretas de modo que sea factible, como en los casos de Dinamarca e Irlanda, encontrar vías de solución que no reabran el conjunto de los debates; la tercera es que no haya más de dos o tres Estados que hayan rechazado el Tratado, ya que en otro caso sería muy difícil evitar que la situación derive hacia un intento de renegociación.

Lo cierto, sin embargo, es que, aunque esta opción sería deseable, de hecho la más deseable para España, es altamente improbable que en Países Bajos se proceda a una nueva consulta popular y es bastante difícil que esto mismo suceda en Francia. En primer lugar, porque resulta políticamente difícil de imaginar nuevos referenda en Francia y Países Bajos si no se produce una transformación sustancial en las circunstancias y cabe preguntarse si las próximas elecciones legislativas en Países

¹² Para el desarrollo de este punto del Informe han sido de inestimable ayuda las reflexiones en curso en el seno del Real Instituto Elcano de Estudios de Estudios Internacionales y Estratégicos, en colaboración con la Secretaría de Estado para la Unión Europea. Especial reconocimiento merecen las aportaciones del profesor D. Javier Díez-Hochleitner, de la Universidad Autónoma de Madrid.

¹³ “Decisión de los Jefes de Estado o de Gobierno, reunidos en el Consejo Europeo, por lo que se refiere a determinados problemas planteados por Dinamarca con respecto al Tratado de la Unión Europea”.

Bajos y las elecciones presidenciales francesas de mayo de 2007 pueden dar lugar en este sentido, en lo que concierne la ratificación del Tratado, a una “transformación sustancial”. En segundo lugar, porque no parece que una eventual ratificación del nuevo Tratado por los 23 restantes Estados miembros bastase para crear una presión política insoportable para La Haya y París, quizás porque es muy poco probable que esa masiva ratificación tenga lugar mientras Países Bajos y Francia no muevan ficha. En tercer lugar, porque no parece que la solución pueda encontrarse en la adopción de textos de naturaleza política, conclusiones o declaraciones, que “completen” el nuevo Tratado. En cuarto lugar, porque la adopción de un texto de naturaleza jurídica, como un Protocolo adicional, que modificara el Tratado constitucional y abriera el camino a un segundo referéndum plantea serios problemas: desde la necesidad de volverlo a ratificar por parte de quienes ya han ratificado el nuevo Tratado hasta la enorme dificultad de acotar su contenido para que sea suficiente para quienes votaron “no” sin alienar a quienes votaron o podrían votar “sí” (ver siguiente escenario). En quinto y último lugar, porque un segundo “no” supondría el fin, al menos por mucho tiempo, del Tratado constitucional y quizás colocaría incluso a la Unión al borde del abismo.

5.1.2. Revisión limitada del Tratado constitucional

Se trataría fundamentalmente de introducir algunos cambios limitados en el actual Tratado constitucional, con el fin de atraer a los ciudadanos hacia el proyecto, y de iniciar de nuevo los procedimientos de ratificación.

El primer riesgo que surge con este escenario es el de reabrir completamente el debate si se rompen los difíciles equilibrios logrados en la última Conferencia Intergubernamental. Para algunos este riesgo sería aún mayor si se convocara una nueva Convención Europea para preparar el proyecto de reforma. Podría pensarse en la posibilidad de que el Consejo Europeo precisara los puntos del Tratado constitucional que deberían ser reformados, aunque debe reconocerse que no sería fácil alcanzar un consenso sobre este punto y que, en todo caso, una vez abierta la Conferencia Intergubernamental ésta es “soberana” para ampliar su mandato, como la experiencia nos ha demostrado ya en el pasado.

En cuanto a las cuestiones que podrían ser objeto de enmienda, en un escenario de reforma limitada, cabe imaginar la inclusión de medidas encaminadas a reforzar la participación de los ciudadanos en los asuntos europeos y su sentimiento de pertenencia a la Unión (como, por poner un ejemplo, la existencia de “listas europeas” para elegir a un determinado número de miembros del Parlamento Europeo y la ampliación de los derechos de la ciudadanía europea), así como la inserción de disposiciones dirigidas a responder a algunas de las principales inquietudes de los ciudadanos en el ámbito económico y social, inquietudes puestas de relieve por las encuestas realizadas tras los referenda de Francia y Países Bajos, como podría ser un nuevo Protocolo social, anexo al Tratado, abierto a la suscripción de aquellos Estados que lo desearan, con previsiones en materia de servicios públicos, mercado de trabajo, etc., si bien habría que buscar cómo conciliar un texto semejante con las normas que rigen el mercado interior. Otro punto del presente Tratado constitucional, muy delicado, que podría quizás modificarse es el relativo a sus distintos procedimientos de revisión.

El segundo riesgo a tener en cuenta, nada desdeñable, es el de un nuevo rechazo en algún Estado miembro al Tratado constitucional revisado bien porque los ciudadanos perciban que los cambios son insuficientes bien porque persistan las dificultades exógenas que ya han *interferido* en el actual proceso de ratificación, como la mala situación económica.

5.2. Escenarios no basados necesariamente en el Tratado constitucional

5.2.1. La elaboración de un nuevo Tratado constitucional

Si finalmente, por la razón que fuere, se acabara por prescindir del Tratado constitucional que conocemos, pero se quisiera mantener el empuje político que presidió su elaboración, cabría la posibilidad de pensar en redactar un nuevo Tratado constitucional. Para ello habría que seguir el mismo procedimiento que nos llevó al presente Tratado, esto es, elaboración del proyecto por una Convención Europea, que probablemente debería estar más abierta a la participación de la sociedad civil europea, y discusión y adopción del mismo por una Conferencia Intergubernamental.

Probablemente sería oportuno que la Convención trabajara sobre la base de un mandato más concreto que el que figuró en la Declaración de Laeken, mandato que podría ser adoptado conjuntamente por el Consejo Europeo y por el Parlamento Europeo. La hipótesis de la redacción de un nuevo Tratado constitucional cuenta con notables apoyos en el Parlamento Europeo, aunque hay también un número significativo de detractores entre sus miembros.

Este modo de proceder tendría la ventaja de mantener el *momentum constitucional* en la Unión, al tiempo que sería absolutamente respetuoso con el voto de los ciudadanos franceses y holandeses.

Este escenario permitiría además proceder con una cierta cautela y tratar de evitar, tanto en la elaboración del mandato como en las fases de la Convención y la Conferencia, las principales dificultades que el proceso de adopción del actual Tratado constitucional ha puesto de relieve (por ejemplo, la inclusión en el proyecto de reformas institucionales que no estuvieran suficientemente consensuadas). Sería preciso realizar también un notable esfuerzo institucional para hacer llegar a los ciudadanos la trascendencia de este ejercicio de reforma de los vigentes Tratados, en la esperanza de que el revuelo generado por los referenda fallidos de Francia y Países Bajos motivara un mayor interés de la opinión pública.

En todo caso, el objetivo temporal debiera ser el de alcanzar un acuerdo político sobre el nuevo texto con antelación a las próximas elecciones al Parlamento Europeo, que deben tener lugar en junio de 2009. Debe resaltarse que precisamente en el proyecto de informe que se está elaborando en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo, mencionado en el punto 4.2 de este Informe, se incluye la propuesta de que con motivo de las mencionadas elecciones europeas se proceda a realizar una consulta popular, simultáneamente en todos los Estados miembros, sin valor jurídico, sobre el texto que finalmente resulte de las negociaciones para la reforma de la Unión.

En cuanto al contenido del nuevo Tratado, el punto de partida para la elaboración del proyecto podría muy bien ser el presente Tratado constitucional, con lo que tendríamos un nuevo Tratado *principal* de la Unión, del cual quizás podrían excluirse los artículos relativos al detalle de las políticas internas y externas de la Unión, que figuran en la tan criticada Parte III. Estos artículos podrían recogerse aparte, en un texto consolidado de lo que hoy son el Tratado de la Unión Europea y el Tratado de la Comunidad Europea cuya elaboración podría encomendarse a un grupo de técnicos y académicos, en el entendido de que la Conferencia Intergubernamental tendría la última palabra, entre otras cosas en lo que respecta a la eventual modificación, al menos para ciertos aspectos, del actual procedimiento de enmienda fundado en estos momentos en el ineludible requisito de la unanimidad. De este modo sería posible pensar en su caso en someter a referéndum tan sólo el Tratado *principal*, aunque este proceder daría pie sin

duda a críticas en todos los Estados miembros que ya han celebrado o acordado celebrar un referéndum de ratificación sobre el Tratado constitucional, dada la percepción de menor legitimidad popular del conjunto del resultado final que se buscaría en este escenario (Tratado *principal* más texto consolidado de los vigentes Tratado de la Unión Europea y Tratado de la Comunidad Europea) en comparación con el actual Tratado constitucional.

5.2.2. Explotación de las posibilidades de los actuales Tratados en vigor

Otro posible escenario consiste en aprovechar todas las posibilidades que ofrecen los actuales Tratados para, sin modificarlos, adoptar medidas encaminadas a avanzar en el proceso de integración, dando nuevo impulso a ciertas políticas y ámbitos de cooperación, y a acercar la Unión a los ciudadanos.

Este escenario no supone, desde luego *no necesariamente*, dar por muerto en términos políticos al actual Tratado constitucional y no conlleva en modo alguno dejar de lado el proyecto político que en él subyace.

Este enfoque permitiría, por un lado, avanzar, aunque fuera modestamente, en la vía de la integración con pleno respeto a la opinión de quienes han rechazado el Tratado constitucional y, por otro lado, ganar tiempo para poder relanzar el proyecto constitucional en el momento que se considerara más oportuno. El principal riesgo sería, quizás, paradójicamente, el de que el éxito de la iniciativa llevara a abandonar el intento de ir más allá. El segundo gran riesgo de esta vía de acción es que se revele insuficiente para hacer frente a las necesidades de la Unión ampliada, especialmente en el plano institucional.

Las medidas que podrían adoptarse podrían ir 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 (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.

5.2.3. Reforma limitada de los Tratados en vigor (Niza II)

Este escenario es una derivación del anterior. La diferencia más marcada radica en que el hecho de proceder a una reforma de los Tratados vigentes, aunque fuera limitada, sería interpretado por la generalidad de los actores en el proceso de integración europeo como un reconocimiento expreso del fracaso de la senda *constitucional*.

Esta línea de acción, muy minoritaria, ha sido defendida en algunos foros alemanes, donde se ha propuesto incorporar al Tratado de Niza el núcleo esencial de las reformas de carácter institucional que figuran en el presente Tratado constitucional: la reducción del número de Comisarios, el cambio del sistema de votación en el Consejo y la introducción de la figura del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión. Con toda seguridad sería muy difícil reunir el consenso necesario para esta enmienda limitada dado el alto riesgo de romper los delicados equilibrios alcanzados en la última Conferencia Intergubernamental.

Por lo demás se trataría, al igual que el escenario anterior, de explotar al máximo las posibilidades que ofrecen los Tratados en vigor.

Hay que resaltar que habría una elevada probabilidad de que el proceso de ratificación del Tratado de Niza reformado fracasara en algún Estado miembro, bien por seguir sin responder a las expectativas de quienes han basado su negativa al Tratado constitucional en razones de orden socio-económico bien por no ser lo suficientemente integrador para otros. Desarrollar una campaña eficaz para alterar estas percepciones entre la ciudadanía no sería una tarea sencilla.

5.3. Escenarios que deberían descartarse

Se describen a continuación algunos escenarios que, aunque han aparecido en los escritos de algunos expertos o en los medios de comunicación, deben descartarse porque son claramente inviables en la realidad ya sea por razones políticas ya por razones jurídico-institucionales.

5.3.1. Negociar la separación de la Unión y un nuevo marco de relaciones con la misma para los Estados que rechacen el Tratado constitucional

Este escenario es el que hubiera podido desarrollarse en teoría si uno o dos Estados de entre los llamados “euroescépticos” hubieran rechazado el nuevo Tratado. Si la posibilidad de un segundo referéndum, antes comentada, estuviera descartada, como sería el caso muy probablemente si el “no” fuera británico, se abriría camino, según esta hipótesis de trabajo, la opción de negociar un estatuto de asociación privilegiada con la Unión para estos Estados (una suerte de Espacio Económico Europeo¹⁴ Plus, que incluyera, junto al mantenimiento del mercado interior, un alto grado de cooperación en asuntos de justicia e interior y en materia de política exterior¹⁵). Las negociaciones serían muy complejas porque los Estados que hubieran dicho que “no” sabrían que sin su consentimiento el proceso de integración estaría jurídicamente bloqueado y utilizarían sin duda esta baza en las negociaciones.

Esta hipótesis es sencillamente inimaginable, por razones que tienen tanto que ver con la política como con la historia, al ser Francia y Países Bajos los Estados que han rechazado el Tratado, ambos países fundadores y actores centrales en el proceso de integración de Europa.

5.3.2. Constituir una “nueva Unión” entre aquellos Estados que quisieran seguir adelante. La Europa “a la carta”

Este escenario es una derivación del anterior. Parte de la hipótesis de que el Tratado ha sido rechazado por varios Estados “importantes” o por un número significativo de Estados y que el grupo de Estados que aceptan el Tratado constitucional desea, no obstante, seguir adelante con el proceso de integración y quiere constituir una “nueva Unión”, manteniendo con todos los demás una relación de asociación privilegiada (sería una suerte de Europa de “círculos concéntricos”).

Debe señalarse que, aun siendo Francia uno de los que ha rechazado el nuevo Tratado, lo cierto es que la “nueva Unión” sólo sería concebible políticamente con ella, lo que implicaría con toda probabilidad que la “nueva Unión” no podría tener como texto constituyente el actual Tratado constitucional sin cambios.

¹⁴ En el actual Espacio Económico Europeo (EEE) se encuentran, asociados a la Unión Europea, Noruega, Islandia y Liechtenstein.

¹⁵ Este régimen de asociación podría ser un precedente, en algunos casos, para futuros candidatos a la adhesión.

Otra advertencia más que hay que hacer es que en este escenario cualquier intento de mantener sin adaptaciones el sistema de voto que figura en el Tratado constitucional sería seguramente rechazado: el peso de los casi 150 millones de franceses y alemanes, que ya es casi el 30% en la actual Unión ampliada, daría a estos dos países un poder casi absoluto en una Unión de composición reducida¹⁶.

Se trataría de un escenario, de nuevo, de negociación muy complicada, prácticamente imposible, no tanto entre los Estados que quisieran constituir la “nueva Unión”, pues hay que presuponer la existencia entre ellos de un alto grado de consenso sobre las cuestiones esenciales, cuanto entre la “nueva Unión” y los Estados con los que ésta mantendría una relación de asociación privilegiada. Estos últimos tendrían probablemente intereses distintos y buscarían grados de “asociación” diferentes. El riesgo estribaría en pasar de una Europa de “círculos concéntricos”, relativamente manejable, a una Europa “a la carta” o de varias velocidades, de muy difícil gestión.

En todo caso, este escenario requeriría para su puesta en práctica la unanimidad de todos los Estados miembros de la Unión Europea, pues como ya se ha reseñado los Tratados en vigor no admiten “tratados de modificación” entre algunas de sus Partes contratantes.

5.3.3. La supresión de la exigencia de ratificación del Tratado constitucional por todos los Estados miembros

Este escenario teórico ha sido desarrollado por diversos expertos¹⁷. Consiste básicamente en modificar, por medio de un Tratado internacional suscrito por todos los Estados miembros de la Unión, el artículo 48 del actual Tratado de la Unión, que es el artículo que prescribe que “las enmiendas [al Tratado, como es el caso del Tratado constitucional] entrarán en vigor después de haber sido ratificadas por todos los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales”. El nuevo artículo 48 pasaría así a establecer que las enmiendas al Tratado sólo precisarían para su entrada en vigor de una determinada mayoría.

Esta modificación del vigente artículo 48 del Tratado de la Unión iría acompañada de una modificación de la redacción del actual artículo IV-447 del Tratado constitucional (o del texto equivalente que le sustituyera), de modo que la entrada en vigor del nuevo Tratado no requiriera la ratificación de todos los Estados miembros, sino sólo la de un determinado número (que, por ejemplo, representará además cierto porcentaje de la población de la Unión). Cabría prever entonces, respecto de los Estados miembros que por la razón que fuere no hubieran ratificado, dos opciones: bien que no quedarán vinculados por el nuevo Tratado y que mantuvieran una relación especial con la nueva Unión (lo que nos lleva a los dos “falsos” escenarios que acaban de describirse anteriormente), bien que estos Estados queden vinculados por el nuevo Tratado pese a no haberlo ratificado. Esto último es políticamente inconcebible y jurídicamente supondría una modificación trascendental del marco constitucional de los Estados concernidos (incluida en su caso España, donde habría que modificar con seguridad el

¹⁶ Recuérdese que cuando se fundó la CEE, en 1957, se acordó dar a Luxemburgo (1 voto), Países Bajos (2 votos) y Bélgica (2 votos), juntos, más peso en el Consejo que a Alemania o Francia o Italia (4 votos cada uno), pese a que la población de los tres países del Benelux era menos de la mitad de cualquiera de los tres grandes.

¹⁷ Véase, por ejemplo, el célebre Proyecto Penélope, elaborado por un equipo dirigido por François Lamoureux en otoño de 2002, siguiendo las instrucciones del entonces Presidente de la Comisión Europea, Romano Prodi.

Título Preliminar de la Constitución), pues estaríamos hablando de un Tratado que supondría una transferencia del ejercicio de competencias soberanas sin que hubiera consentimiento del Estado en obligarse o incluso frente a un rechazo popular expreso.

En todo caso, la enmienda del artículo 48 del Tratado de la Unión debería plasmarse, como ya se ha indicado, en un tratado de revisión que difícilmente podrían los Gobiernos, al menos los que han acudido al referéndum para la ratificación del Tratado constitucional, hurtar a la consulta popular. Sería necesario además reiniciar los procedimientos de ratificación del propio Tratado constitucional.

6. Posición e intereses de España

6.1. El camino hacia la “solución”

Desde el punto de vista español, en estos momentos de incertidumbre en la escena europea, es necesario actuar con compromiso y responsabilidad combinados con firmeza y decisión.

Para ello, hasta que se consiga poner en marcha la solución que nos permita superar el impasse actual, buscando que esta solución pase por relanzar en el momento oportuno la ratificación del Tratado, hay, en primer lugar, que aprovechar bien el período de reflexión abierto para poder iniciar cuanto antes el análisis conjunto y estructurado de las distintas alternativas posibles.

En segundo lugar, debe quedar claro que no debemos anunciar la “solución” hasta que no exista un amplio y sólido consenso entre los Estados miembros: en las condiciones actuales los “globos sonda” pueden resultar muy perjudiciales.

Además, en tercer lugar, tenemos que entablar un “diálogo real” con los ciudadanos, de ser posible a partir de bases consensuadas entre todos los Estados miembros, escuchando sus preocupaciones y debatiendo con ellos sobre los beneficios de Europa y los riesgos, políticos y no sólo económicos, que conllevaría el fracaso de la Unión (en línea con el “Plan de acción de la Comisión Europea para mejorar la comunicación sobre Europa” y con el “Plan D de democracia, diálogo y debate”, también de la Comisión Europea).

6.2. El posible papel de España: unas consideraciones previas

6.2.1. Una posición y unos intereses claros

Ante todo debe enfatizarse que España, a través de un referéndum nacional y del posterior voto en las Cortes, ha ratificado con una muy notable mayoría el Tratado constitucional. En estas condiciones, el mandato recibido por el Gobierno es claro: hacer todo lo posible para que el proyecto político que encarna el Tratado constitucional salga adelante.

El Gobierno español considera que el mejor modo de asegurar la continuidad del proceso de integración pasa en estos momentos por mantener la apuesta por el nuevo Tratado. El período de reflexión debe aprovecharse para analizar en profundidad las razones que han llevado a un sector importante de la opinión pública europea a disociarse de este proyecto de “constitucionalización” de la Unión.

6.2.2. Una alternativa para la acción

En la tesitura actual, España puede adoptar un enfoque en el que, al tiempo que se reafirma nuestro compromiso con el Tratado constitucional, prime la prudencia, optando por dejar que el proceso de reflexión siga su curso hasta que la cuestión de la ratificación del nuevo Tratado vuelva a plantearse en el Consejo Europeo de junio de 2006 y quizás también en el de junio de 2007. En el entretanto habría que evitar que el debate en torno al futuro de la Unión transcurra sobre bases exclusivamente nacionales, fomentando para ello, como sugiere Alemania, la existencia también de un debate estructurado en el plano europeo. En particular, podría proponerse la celebración de una reunión informal de los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros para examinar conjuntamente los resultados que se hayan ido desgranando de los distintos debates nacionales.

Se podría también adoptar un enfoque más pro-activo pero, dada la actual situación en la escena europea, más arriesgado. En efecto, España, que celebra ahora los veinte años de su adhesión a las Comunidades Europeas, que ya ha ratificado el Tratado constitucional y que quizás dispone en la actualidad de un margen de maniobra mayor que los otros cinco "grandes" de la Unión, podría actuar de *promotor* (que no de "líder") de una serie de iniciativas que eviten que el periodo de reflexión devenga periodo de inactividad y que ésta acabe transformándose finalmente en desidia, acrecentando la alienación de los ciudadanos del proceso de integración de Europa.

Ahora bien, para que este papel de promotor fuera verdaderamente creíble sería altamente deseable que se reuniera un requisito de orden interno y para que sea posible es preciso que se cumpla una condición externa. El requisito deseable es lograr un amplio consenso en materia europea entre los partidos políticos españoles. La condición externa necesaria sería convencer además a un pequeño grupo de Estados miembros para que patrocinaran junto a España la citada serie de iniciativas. Si se constatará, una vez realizadas las gestiones oportunas, que este enfoque pro-activo tiene visos de ser viable, habría que adoptar una decisión política al respecto.

En todo caso, cualquier esperanza de "salvar" el Tratado constitucional o al menos de darle a éste una segunda oportunidad requiere como condición previa que la Unión Europea funcione y, sobre todo, casi más importante que lo anterior, que los ciudadanos perciban que la Unión funciona.

Esta afirmación puede resultar paradójica para quienes sostienen que la razón de ser del Tratado constitucional es precisamente garantizar que la Unión funcione, línea de razonamiento que nos llevaría a sostener que para que el nuevo Tratado tuviera visos de entrar en vigor sería preciso dejar que el caos reinara en la Unión, pero es una afirmación perfectamente coherente con la postura de quienes, como España, han venido sosteniendo que la razón última del Tratado constitucional es, además de simplificar y mejorar técnicamente los Tratados actuales (especialmente en las áreas concernientes a la acción exterior de la Unión y a los asuntos de justicia e interior), acercar más la Unión a los ciudadanos y, en particular, poner en el frontispicio de la construcción europea los valores en los que se funda el proyecto político de integración del continente: el respeto de la dignidad humana y de los derechos fundamentales que de ella se derivan, de la libertad, la democracia, la igualdad y el Estado de Derecho. En otras palabras, la necesidad o la importancia del nuevo Tratado no deriva tanto de la imposibilidad de que la Unión funcione con los instrumentos actuales cuanto del deseo de proclamar alto y claro que la Unión Europea es un proyecto político de primer orden tanto en la escena continental como en la internacional.

El argumento del caos, por lo demás, se ha demostrado ya particularmente inútil, como hemos visto en Francia y Países Bajos.

Es preferible presentar a los ciudadanos un proyecto positivo, al que se sientan llamados a sumarse. Para ello es preciso que la Unión, la actual, funcione y responda a las expectativas de los ciudadanos, haciendo frente a los desafíos de la nueva realidad social, económica e internacional.

6.3. Grandes orientaciones para el “periodo de reflexión”

Tanto si se opta por una línea de acción prudente como si se sigue la más pro-activa y arriesgada, periodo de reflexión no debe ser, como ya se ha afirmado, sinónimo de periodo de inactividad. El hecho de que el debate *strictu sensu* esté reservado al Consejo Europeo no debiera ser obstáculo para que el conjunto de las estructuras de la Unión trabajaran en los dos terrenos interrelacionados a los que ya se ha ido haciendo referencia: eficacia en las políticas y proximidad a los ciudadanos.

1. Es muy importante que durante este periodo de reflexión los Estados miembros y las instituciones de la Unión Europea hagan un esfuerzo especial para que el ciudadano perciba que la Unión es eficaz (ante la inmigración, la lucha contra la pobreza, la protección del medio ambiente, la “deslocalización”, etc.). La Comisión tiene aquí una singular responsabilidad.

Hay que tener bien presente que la encrucijada en que se encuentra la Unión no se debe tanto a razones de funcionamiento cuanto a la falta de definición auténticamente consensuada de objetivos conjuntos: se duda sobre cuál puede y cuál debe ser el proyecto futuro de la Unión Europea. Pero debe evitarse que estas dudas acaben afectando al funcionamiento de la Unión (v. gr., falta de acuerdo sobre las perspectivas financieras o sobre la llamada Estrategia de Lisboa). Eso sería muy grave: la legitimidad de la Unión como ente político frente a los ciudadanos deriva, hoy por hoy, ante todo de su eficacia.

2. Al mismo tiempo es preciso examinar desde ya la adopción de medidas que contribuyan a acercar más la Unión a sus ciudadanos. La Unión debe ser percibida por los ciudadanos como una instancia que acompaña a las democracias nacionales y las fortalece y no como una competidora con ellas en el plano de la legitimidad.

Se ha revelado que, en el fondo, la identidad nacional o mejor dicho la defensa de los caracteres identitarios de las sociedades nacionales está mucho más viva en Europa de lo que hubiera cabido imaginar. Es por ello necesario transmitir con fuerza a los ciudadanos la idea de que la Unión Europea está a su servicio y de que no se hará nada sin contar con ellos ni contra su voluntad.

La reflexión, por último, debe tener elementos de análisis conjunto. Hay que evitar llegar a conclusiones finales exclusivamente nacionales: de lo contrario hay peligro de que las fuerzas centrífugas y los egoísmos nacionales vayan en aumento.

6.4. Una línea de acción pro-activa: un posible “plan de acción” para relanzar la integración europea

Si se optara por seguir lo que hemos denominado línea de acción pro-activa, siendo plenamente conscientes de la dificultad de lograr consensos en Europa en la actual contextura, cabría pergeñar un posible “plan de acción” con los elementos siguientes:

- El objetivo, que debe estar asumido por todos los que promuevan las iniciativas, sería hacer avanzar el progreso de integración como si el Tratado constitucional fuera a entrar en vigor, en el entendido de que no se debería adoptar ninguna medida que pudiera constituirse en un nuevo obstáculo para tal entrada en vigor y que, si finalmente por la razón que fuere el Tratado no llegará a ser aplicado, se habría no obstante contribuido a cimentar más el proceso de constitucionalización de la Unión.

Se trataría, en suma, de continuar en la senda de la integración, creando esas “solidaridades de hecho” de las que nos habló Robert Schuman en su famosa Declaración de 1950, sin cerrar ninguna puerta ni a corto ni a medio plazo a la posibilidad de adoptar en la Unión el Tratado constitucional, en su redacción presente o con las modificaciones que en su momento se estimen oportunas.

- La intención de este plan de acción sería doble, respondiendo a las dos grandes orientaciones antes enunciadas:
 - Responder mejor a las inquietudes y expectativas del ciudadano.
 - Al mismo tiempo, acercar la Unión a los ciudadanos.
- Los socios para el copatrocinio deben ser Estados miembros claramente comprometidos con el proyecto europeo que hayan dado además en el pasado imagen de solidez y seriedad, de modo que cuenten con el aprecio o el respeto de la generalidad de los demás Estados miembros.

Es muy importante que en este grupo haya tanto Estados que ya han ratificado el Tratado como Estados que no lo han hecho. Alemania sería un país clave.

6.5. Detalle de las iniciativas que se podrían proponer en ese posible “plan de acción”

Cabe dividir las en tres grupos, que pueden también representar tres fases sucesivas, por orden de dificultad en su “aceptabilidad” (nótese que casi todas estas iniciativas requieren la unanimidad o el consenso de los Estados miembros de la Unión):

6.5.1. Iniciativas en el marco de los Tratados actuales, sin modificarlos

- Ampliación de los derechos de la ciudadanía europea (art. 22 TCE; se requiere la unanimidad de todos los Estados miembros).
- Promover con carácter general la evaluación del impacto cívico y democrático de las iniciativas legislativas de la Unión (cfr. la ya existente evaluación del impacto medioambiental, económico y social).
- Reformas institucionales limitadas (recurriendo, en su caso, a normas de derecho derivado o a acuerdos interinstitucionales); por ejemplo:
 - Reducción del número de miembros de la Comisión, a lo que los Estados miembros están ya obligados, en aplicación del artículo 4 del Protocolo sobre la ampliación de la Unión Europea adoptado en Niza, tan pronto como se alcance

la cifra de 27 Estados miembros. Se requiere unanimidad, que sería difícil de lograr pese a la obligación de resultado que prescribe el Protocolo.

- Reforma de la comitología, en línea con las peticiones del Parlamento Europeo, especialmente en lo que concierne a la adopción de normas de ejecución de actos aprobado por codecisión entre el Consejo y el Parlamento Europeo. Se requiere unanimidad y de nuevo no sería sencillo alcanzarla.
 - Mejoras en aspectos relativos a la gobernanza, la transparencia (por ejemplo, durante la aprobación de actos legislativos por el Consejo), el diálogo interinstitucional y con los parlamentos nacionales, etc.
- Impulso renovado en ámbitos relacionados con la “estrategia de Lisboa” (especialmente en educación y en I+D). Elaboración igualmente en este marco de un Pacto Social entre las patronales y los sindicatos europeos (sobre la formación continuada, el uso extendido de las nuevas tecnologías, la flexibilidad horaria y salarial y sus límites, etc.) con vistas a combinar incremento de la competitividad y creación de puestos de trabajo. Se trataría de “exprimir” al máximo las posibilidades de los instrumentos que ofrece el vigente Tratado de la Comunidad Europea con ayuda de la Comisión.
 - Avances en el ámbito de la política comercial común (el actual art. 133 del TCE podría permitir alcanzar en algunos aspectos resultados similares a los que daría lugar la aplicación del art. III-315 del Tratado constitucional).
 - Posibilidad de cooperaciones reforzadas (en el ámbito de la política exterior y de seguridad común, salvo en temas con implicaciones militares, y en ámbitos de competencias comunitarias no exclusivas, como la política fiscal, terreno donde cabría pensar, por ejemplo, en la armonización de las bases imponibles del impuesto de sociedades). No obstante, hay que ser conscientes de que serían pocos los ámbitos materiales donde podría desarrollarse una cooperación reforzada. Se requeriría consenso para actuar.
 - Mejora de la coordinación en el seno del Eurogrupo en materia de políticas presupuestarias y reformas estructurales.
 - Preparación de una Decisión de los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo Europeo, para definir sobre la base de razones y criterios objetivos los límites geográficos del proyecto de integración que representa la Unión Europea. Se necesita el consenso de todos los Estados miembros.
 - Proyecto “*Una Europa de los ciudadanos*”. Designación por cada Parlamento nacional de un Estado miembro de dos personas de reconocido prestigio social e intelectual, sin importar su procedencia, para constituir un Foro ciudadano al que se encomendaría la elaboración de un informe que debería presentarse al final del segundo semestre de 2006 (Presidencia finlandesa) con propuestas concretas sobre cómo acercar más y mejor la Unión Europea a los ciudadanos para construir un *Espacio Europeo Cívico y Democrático*¹⁸ (a semejanza de lo que es el Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia). En el Foro participarían a título de observadores dos representantes del Parlamento Europeo, otros dos de la Comisión

¹⁸ Véase 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”, de septiembre de 2005, publicado en el ARI n° 116/2005 del Real Instituto Elcano de Estudios de Estudios Internacionales y Estratégicos.

y dos más por el Consejo. El mandato del Foro excluiría expresamente toda iniciativa de reforma de los Tratados.

Una vez presentado el informe del Foro, la Comisión debería elaborar una comunicación indicando el seguimiento que creyera posible para las distintas recomendaciones. Esta comunicación sería, además de remitida junto con el informe a los Parlamentos nacionales, objeto de debate en el Parlamento Europeo y en el Consejo Europeo.

6.5.2. Iniciativas para acercar la Unión a sus ciudadanos, previstas en el nuevo Tratado¹⁹

- Reconocimiento de la iniciativa legislativa ciudadana²⁰. Solicitud del Consejo Europeo a la Comisión para que ésta presente una propuesta legislativa, sobre la base del artículo 308 del Tratado de la Comunidad Europea, dirigida a reconocer a los ciudadanos, en el ámbito de las competencias de la Unión Europea, la capacidad de instar a la Comisión a presentar propuestas de actos jurídicos. Se requiere la unanimidad.

Los parámetros básicos de la propuesta podrían ser los siguientes: a) necesidad de un millón de firmas provenientes de al menos una quinta parte de los Estados miembros, con un mínimo de un 10% por Estado; b) obligación para la Comisión de transmitir la iniciativa al Parlamento Europeo, a los Parlamentos nacionales y a los Gobiernos de los Estados miembros; c) obligación para la Comisión de pronunciarse motivadamente sobre la iniciativa (aceptándola, rechazándola o modificándola) en el plazo de seis meses desde su recepción.

- Mayor participación de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea²¹. Al igual que en el caso anterior, se trataría de que el Consejo Europeo invitase a la Comisión a presentar una propuesta legislativa, sobre la base del artículo 308 del Tratado de la Comunidad Europea, para establecer por esa vía el mecanismo de “alerta temprana” previsto en el Tratado constitucional²², mecanismo que permite la participación de los Parlamentos nacionales en el control del respeto del principio de subsidiariedad en la fase inicial del procedimiento legislativo. Se requiere la unanimidad y podrían encontrarse, quizás, reticencias por parte del Parlamento Europeo.

¹⁹ Es muy significativo que el borrador de informe que se está preparando en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo se refiera expresamente a las dos medidas que se contemplan en este apartado como “reformas democráticas” cuya pronta aplicación se apoyaría. Es igualmente significativo que en el reciente debate sobre el estado de la Unión Europea celebrado en el Parlamento de los Países Bajos, este mes de noviembre, se haya puesto de relieve el gran interés de los diputados por la puesta en práctica de estas dos medidas mismas.

²⁰ Se trata de recuperar una de las innovaciones del Tratado constitucional mejor recibidas (véase el artículo I-47 TCUE).

²¹ Consiste en recuperar en lo posible el nuevo texto del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Cabe señalar que el nuevo gobierno alemán (CDU-SPD) ha manifestado ya su interés por poner en práctica este Protocolo, incluso sin el Tratado constitucional, pese a su oposición de principio al “expolio” o “cherry picking” del nuevo Tratado.

²² Probablemente habría que dejar fuera, por diversas razones, lo relativo a la fase de recurso ante el Tribunal de Justicia y la posible intervención de los Parlamentos nacionales en la misma.

6.5.3. Otras iniciativas, sobre la base de los Tratados actuales, que adelantarían materialmente, en cierto modo, la aplicación del Tratado constitucional²³

- Reformas institucionales limitadas en el ámbito de la acción exterior, siempre por consenso; por ejemplo:
 - El Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) podría salvarse en parte, contando con la complicidad de la Comisión, si se adaptaran algunas normas de derecho derivado (en materia de personal y quizás de gestión financiera), se creara un nuevo servicio RELEX interinstitucional (Consejo-Comisión), se designaran diplomáticos de los Estados miembros como *agentes temporales* en las Delegaciones de la Comisión y en el nuevo servicio RELEX, etc. Sería muy complejo, como ya lo son los debates actuales sobre el SEAE en el marco del Tratado constitucional.
 - En lo que concierne al uso de la mayoría cualificada en el ámbito de la política exterior y de seguridad común, donde en todo caso los progresos del nuevo Tratado son muy modestos, podrían buscarse medios de incentivar el uso de la abstención constructiva prevista en el artículo 23 del actual Tratado de la Unión.
- Comunitarización total o parcial del espacio del llamado “tercer pilar”, relativo a la cooperación policial y judicial penal (sobre la base de lo dispuesto en el artículo 42 del Tratado de la Unión Europea, según el cual el Consejo, por decisión unánime cuya aplicación requiere una ulterior ratificación por los Parlamentos nacionales²⁴, puede acordar que las cuestiones relativas a la cooperación policial y judicial penal pasen a ser tratadas según las reglas propias del “primer pilar”), con la posible extensión además del procedimiento de codecisión en este ámbito (de conformidad con el artículo 67.2 del Tratado de la Comunidad Europea, decisión que debe adoptarse por unanimidad).

7. Reflexión final

La Unión Europea se encuentra sumida en una fase de incertidumbre sobre su futuro. La progresiva y cada vez más rápida ampliación del número de sus miembros, la dificultad de hacer frente a los retos de la globalización (como la “deslocalización” de empresas y el dumping en cuestiones sociales y medioambientales, la liberalización de los servicios de interés general, la eliminación de aranceles sobre los productos agrícolas, la inmigración ilegal, la criminalidad internacional organizada, ...), el desconocimiento generalizado acerca de las reglas de funcionamiento de la Unión, etc. han sido factores, entre otros, que han ido paulatinamente creando una alienación de los ciudadanos respecto del proyecto político que encarna la Unión.

Este “desapego” de los ciudadanos se ha producido además en el momento en el que se ha constatado que ya no es posible seguir avanzando en la senda de la integración sin apoyo popular claro y explícito. La Unión Europea aborda ahora cuestiones relacionadas con la política exterior, la defensa y la seguridad, la

²³ Es la parte más sensible de este hipotético plan de acción y la que generaría más oposición (sobre la base del rechazo del “cherry picking”).

²⁴ Esta necesidad de ratificación es la que hace de este punto uno de los más sensibles del posible “plan de acción”, ya que se asimila en la práctica a una reforma de los Tratados vigentes. El ámbito del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia es, sin embargo, una de las áreas de mayor interés para los ciudadanos, así como para España.

fiscalidad, el Derecho penal, etc., que se han venido considerando a lo largo de los últimos cinco o seis siglos, desde que empezó a surgir el concepto moderno de Estado, como elementos consustanciales del concepto mismo de soberanía estatal. Y no resulta políticamente concebible que se pueda continuar sin la implicación real de los ciudadanos. La época de lo que podríamos denominar el “despotismo ilustrado europeo” está acabada.

Sucede al mismo tiempo que el proyecto europeo no se puede detener. No se puede detener porque la realidad social y económica y por consiguiente política cambia. Y lo está haciendo con velocidad creciente. Y porque como consecuencia de esa cambiante realidad aparecen esos nuevos problemas, a que acabamos de referirnos en el marco de la globalización en una Unión ampliada, y ante ellos nuevas expectativas de los ciudadanos. La inmigración en Europa o el terrorismo internacional son buena muestra de ello.

En suma, el Gobierno español considera que la Unión Europea es más precisa que nunca y que la nueva fase de la integración europea no puede abordarse sin los ciudadanos²⁵. De ahí la absoluta necesidad de volver a ilusionar a los hombres y mujeres de Europa con el sueño de sus abuelos, de que sientan que el proyecto europeo les pertenece, que Europa está en sus manos. La Europa futura será la Europa de los ciudadanos o no será. Esa es nuestra apuesta y nuestro desafío.

²⁵ Debe aquí hacerse referencia a la iniciativa “Hablamos de Europa” que, coordinada por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, tiene por objeto promover el debate sobre los asuntos europeos entre los ciudadanos.