

El futuro de la Constitución Europea: opciones para España

Coordiñadores:
Gil Carlos Rodríguez Iglesias
José Ignacio Torreblanca

Real Instituto Elcano

El futuro de la Constitución Europea: opciones para España

Coordinadores:

Gil Carlos Rodríguez Iglesias

José Ignacio Torreblanca

Real Instituto Elcano

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

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

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

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

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

Nota preliminar

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

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

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

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

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

Gil Carlos Rodríguez Iglesias,
director.

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

Madrid, 8 de enero de 2007

Índice

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

Resumen/*Summary*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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