

España y el futuro constitucional de la UE

Carlos Closa Montero

Documento de Trabajo 25/2008



FUNDACIÓN
alternativas

Carlos Closa Montero

Es investigador científico del CSIC y miembro de la Comisión de Venecia para la Democracia a través del Derecho (Consejo de Europa). Ha sido profesor titular de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad de Zaragoza y profesor en la Universidad Complutense. Es doctor y MA en Integración Europea por la Universidad de Hull (Reino Unido) y ha sido Jean Monnet Fellow (1995-1996) y Salvador de Madariaga Fellow (2004) en el Instituto Universitario Europeo (IUE), así como profesor visitante en el Colegio Europeo de Brujas y en el Instituto Universitario Ortega y Gasset. Ha publicado extensamente sobre la estructura constitucional de la UE, la ciudadanía europea y la relación de España con la UE en revistas como el *Common Market Law Review*, *European Law Journal*, *European Public Policy* o *Revista de Estudios políticos*. Entre sus obras destaca *Spain and the EU* (Palgrave, 2004), con Paul Heywood. Actualmente trabaja en un manuscrito sobre *Ratifying the EU Treaties* (Routledge).

Las opiniones expresadas en este trabajo lo son absolutamente a título personal.

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas.

© Fundación Alternativas

© Carlos Closa Montero

ISBN: 978-84-92424-19-1

Depósito Legal: M-23016-2008



Índice

Abstract	5
Resumen ejecutivo	7
Introducción	10
1. La UE y la integración europea: un balance	12
2. Desafíos de futuro	16
2.1 El crecimiento de la UE	16
2.2 Nuevas políticas (inmigración, energía y cambio climático...) y cambios en viejas políticas (PAC)	18
2.3 Modelo económico-social	19
2.4 Papel en el mundo	20
3. La Convención, la Constitución de la UE y la ratificación: algunas enseñanzas	21
4. La gestación del Tratado de Reforma: la paradoja democrática europea	25
5. Las posiciones de los gobiernos	30
5.1 Reino Unido	31
5.2 Francia	32
5.3 Polonia	33
5.4 República Checa	35
5.5 Holanda	36
5.6 La Presidencia alemana	36
5.7 España y el liderazgo constitucional	37
6. El Tratado y su ratificación	42
6.1 El Tratado de Lisboa y la vuelta al constitucionalismo incremental	42
6.2 De nuevo, la trampa de la ratificación	45

7.	Horizonte estratégico para España: la Unión constitucional	52
	7.1 Un discurso constitucional sostenido y coherente	52
	7.2 La regla de la unanimidad en la ratificación de los Tratados	58
	7.3 Flexibilidad	64
8.	Conclusiones y recomendaciones	71
9.	Anexos	76

Siglas y abreviaturas

AUE	Acta Única Europea
BCE	Banco Central Europeo
CIG	Conferencia Intergubernamental
PAC	Política Agrícola Común
PE	Parlamento Europeo
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común
PIB	Producto interior bruto
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
UE	Unión Europea
UEM	Unión Económica y Monetaria
UEO	Unión Europea Occidental



Abstract

El nuevo Tratado de Lisboa no cierra, previsiblemente, el proceso constitucional europeo. Aunque no se puede precisar cuándo se retomará el proyecto, conviene elaborar una estrategia constitucional a medio y largo plazo. Esta tiene como pilar central un discurso constitucional sostenido que sirve para que esta visión informe tanto la visión de la UE como las propuestas específicas sobre la estructura constitucional de la UE, como la supresión de la unanimidad y el recurso a las diversas formas de flexibilidad. Siendo este un horizonte a medio y largo plazo, las recomendaciones hacen algunas sugerencias de tipo más inmediato de actuaciones concretas que pueden seguir las autoridades españolas.

The new Treaty of Lisbon does not close, most likely, the constitutional process in the EU. Even though the date for the re-launching of the process cannot be advanced, from a Spanish point of view it is necessary to elaborate a medium and long-term constitutional strategy. This should be based on a sustained constitutional discourse that inspires both the approach to the EU and the specific proposals on its constitutional structure, such as the suppression of unanimity and the recourse to the several forms of flexibility. Being this a medium and long-term horizon, some more specific policies are recommended for the Spanish authorities to pursue.

Resumen ejecutivo

La integración europea y la propia participación de España en la UE pueden considerarse, sin ningún género de dudas, un éxito donde los costes quedan sin duda sobrepasados muy considerablemente por los resultados alcanzados. Esta es la razón que aconseja continuar y profundizar en el proceso de integración. Además, por otra parte, la UE debe afrontar, en su futuro inmediato, varios desafíos insoslayables; el primero de ellos, el propio crecimiento numérico de la Unión, con varios países candidatos a la adhesión (lo que, sin duda, transformará la naturaleza de las relaciones entre los Estados miembros). En segundo lugar, existe un elenco de nuevas políticas (inmigración, energía, cambio climático, etc.) que exigen nuevas respuestas, además de la necesaria adaptación de algunas de las políticas tradicionales (como la propia PAC). En tercer lugar, la UE necesita repensar su modelo económico y social, para dar un contenido más acorde con los valores de bienestar social característicos del constitucionalismo de casi todos los Estados miembros. Finalmente, la mejor definición del papel de la UE en el mundo es una necesidad recurrente que no ha encontrado, por el momento, respuesta adecuada.

Tanto por el grado de integración alcanzado como por la naturaleza de los nuevos desafíos, la UE necesita dotarse de una Constitución en sentido pleno. No se trata de que la Constitución sea un instrumento habilitante sólo, sino que el grado de integración alcanzado, así como el tipo de tareas que realiza la UE, requiere un marco constitucional. La Convención sobre el Futuro de Europa fue un primer intento, y del proceso de elaboración del Tratado que instituye una Constitución para la UE además de,



sobre todo, su fracaso, se pueden extraer varias enseñanzas valiosas. La primera se refiere a la enorme importancia que tiene la regla de ratificación (la unanimidad) para determinar el resultado y, consecuentemente, su capacidad de condicionar la resolución de cualquier reforma futura del Derecho primario de la UE. La segunda enseñanza es el paradójico efecto que ha tenido en proceso más democrático (en términos relativos, naturalmente) de reforma que ha experimentado la UE: la gestación del sucesor de la Constitución, el Tratado de Lisboa, se caracterizó por el secretismo (contrario a la deliberación que debe presidir los procesos constituyentes) y la elaboración de un texto complejísimo, sinuoso, poco claro y que, en definitiva, contradice la esencia misma de lo que debe ser una Constitución. Adicionalmente, el proceso apoderó a ciertos actores gubernamentales que pudieron plantear sus demandas desde una posición de ventaja en la negociación. Este fue el caso, fundamentalmente, del Reino Unido y Polonia, aunque se ilustran en el texto algunos otros casos y, por supuesto, se hace balance del papel de España.

El alivio con la resolución del *impasse* en el que se hallaba la UE tras el fracaso de los referendos en Francia y Holanda, junto con una negociación cuyo resultado ha estado condicionado por la premisa de evitar los referendos nacionales de ratificación, ha hecho perder de vista un dato clave: el Tratado de Lisboa tendrá que ser ratificado por 27 Estados miembros, y las incertidumbres sobre el eventual resultado siguen estando presentes, ya que la remisión a los procedimientos nacionales hace depender aquel de la eventual constelación de circunstancias políticas internas en todos y cada uno de los Estados miembros, siendo, de nuevo, el caso británico el más determinante.

Es sobre este trasfondo sobre el que debe plantearse la estrategia constitucional de España, que no debe renunciar a un horizonte que expresa una preferencia ideológica tan legítima y defendible como la de aquellos que prefieren una integración limitada, de corte funcional y articulada principalmente sobre el mercado. Por el contrario, España está legitimada para sostener un discurso constitucional, para el que, no debe olvidarse, existe un mandato democrático de la ciudadanía española. Por otra parte, este discurso es coherente con los propios valores que han inspirado a la democracia española desde la transición: el constitucionalismo como piedra angular de la convivencia.

La comprensión de lo que significa la Constitución de la UE puede desarrollarse a partir de unos mínimos contenidos ya en el anterior proyecto: un texto unificado que sustituya a la maraña de Tratados, con una nomenclatura de actos jurídicos más adecuada y con un inicio de jerarquía normativa entre ellos, etc. Sin embargo, es improbable que, a corto plazo, se produzca un “momento constitucional” y, más bien, la

situación aboca a un “constitucionalismo incremental”. En este contexto, es necesario reflexionar sobre dos piezas de la arquitectura constitucional. Por una parte, la regla de ratificación basada en la unanimidad, a la que se plantean cuatro objeciones: su potencial ineficiencia e incluso ineficacia para futuras ratificaciones; la erosión del principio de igualdad entre los Estados (en la que se basa la unanimidad) por la práctica desarrollada desde 1992; la posibilidad de externalizar los efectos negativos de la decisión de un Estado miembro a otros no partícipes de la decisión y, finalmente, el modelo de reglas constitucionales que provoca la unanimidad. Por otra parte, una segunda reflexión se refiere a la necesidad de apostar por formas y mecanismos de flexibilidad, empezando por las cooperaciones reforzadas, pero también las formas de autoexclusión voluntaria (*opting outs*). El documento concluye con varias recomendaciones, entre las que se quieren destacar únicamente las dos siguientes:

- España necesita y debe comprometerse con el refuerzo del proceso de integración europeo, no sólo porque resulta en su propio interés, sino porque resulta sinérgico con los valores del proyecto constitucional español para el que ha sido ancla y marco. España debe tener un proyecto ambicioso para Europa, que trascienda la mera maximización de beneficios materiales. Por ello, una postura basada únicamente en la extracción de réditos inmediatos, bien sean presupuestarios o de políticas concretas, no es necesariamente la mejor expresión del interés nacional a medio y largo plazo. En este marco temporal, la búsqueda de rendimientos específicos a corto plazo puede resultar en un error de cálculo. La postura de “membresía extractiva” está agotada como proyecto político.
- La “hoja de ruta” hacia un horizonte constitucional debe llenarse con propuestas pragmáticas y a medio plazo en las que España puede asumir un papel de liderazgo. En concreto, se puede avanzar en los ámbitos de inmigración, energía y política exterior. En todas ellas, España está en posición de nutrir las políticas europeas con las prioridades y soluciones españolas; por ejemplo, orientar la cooperación al desarrollo con África con el modelo de formación de mano de obra en origen que sigue España. En energía, el discurso sobre el mercado único energético y la política común de la energía debe embridarse a la necesidad de superar el aislamiento energético de España en la UE. Finalmente, España puede promover una política exterior común que, además de sus ámbitos geográficos de interés (América Latina, Magreb, Mediterráneo), selle el compromiso con los valores que caracterizan la política exterior española.

Introducción¹

El objetivo de este trabajo es proponer recomendaciones sobre la línea a seguir por España en un escenario de medio plazo sobre la reforma de la UE. El trasfondo para esas recomendaciones es la premisa de que el Tratado de Reforma en curso de negociación difícilmente podrá considerarse un punto de llegada definitivo en el proceso de construcción de una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa al que ha estado abocada la UE desde su fundación. Además, el Tratado no colma las aspiraciones expresadas por la ciudadanía española y gran parte de la europea, y dar respuesta a esas ambiciones requiere perseverar en el esfuerzo constitucional. Finalmente, su ratificación tampoco puede darse por segura, dada la constelación de actores y procesos que intervienen y que hacen impredecible el resultado. Teniendo en cuenta la posición del Parlamento Europeo (PE) de iniciar a partir de su nuevo mandato en 2009 una reflexión sobre este tema, la inicial propuesta del presidente francés de convocar una convención después de completar la ratificación y el reciente acuerdo en la cumbre franco-alemana de encargar a un grupo de sabios una reflexión sobre el futuro de Europa, es prioritario que España inicie una reflexión sobre el tema, no menos porque esas iniciativas coincidirán con la presidencia española de 2010.

El argumento se construye de la siguiente manera: en primer lugar, se presenta a la UE como una historia de éxito y, particularmente, como un éxito para España (1), lo que, junto con los desafíos pendientes de la UE, (2) proporciona la base para afirmaciones posteriores sobre el papel y la línea a seguir. A continuación, se

1 Antonio Barroso elaboró los gráficos incluidos en los anexos y revisó el borrador del trabajo.

examina el proceso de elaboración de la Constitución de la UE, ponderando tanto la Convención como el proceso de ratificación (3) y sus efectos posteriores, que gráficamente se pueden resumir como una “paradoja democrática” (4). Seguidamente, se presentan de manera sucinta las posiciones de los actores gubernamentales en la negociación del nuevo Tratado de Reforma, haciendo hincapié en la postura española (5), para proseguir con un somero balance del Tratado de Reforma, alertando además de los posibles obstáculos abiertos de nuevo en la ratificación (6). Finalmente, la última parte del trabajo presenta las opciones de arquitectura constitucional que podrían fundamentar la posición española (7). El objetivo es ofrecer recomendaciones que inspiren, simultáneamente, la estrategia española en la UE y el desarrollo constitucional europeo.

1. La UE y la integración europea: un balance

La Unión Europea es, sin ningún género de dudas, la historia de un éxito, que debe constatararse a partir de los objetivos iniciales, establecidos hace 50 años, y los logros obtenidos. Por una parte, la UE tenía el objetivo (no siempre explícito y recordado) de garantizar la paz en un continente devastado después de la Segunda Guerra Mundial, y que heredó una historia donde el antagonismo entre los Estados europeos ha sido la norma más que la excepción. El método elegido para ello, la creación de solidaridades de hecho, ha probado su valor práctico. Un segundo objetivo, la consecución del desarrollo y la prosperidad económica, está íntimamente asociado a la existencia de la UE y sus políticas sectoriales. La prueba de ello es que a pesar de la retórica que ocasionalmente cuestiona en algunos Estados miembros la idoneidad de la pertenencia a la UE, lo cierto es que ningún país miembro se ha planteado seriamente su salida de la UE (excepción hecha de los casos de Argelia y Groenlandia, territorios de dos Estados miembros cuya separación está vinculada a su cambio de estatus). Más aún, el número de candidatos no ha dejado de incrementarse e incluso aquellos países que se mantienen al margen (como Islandia o Noruega) lo hacen en una situación de vinculación intensa que se puede considerar (en el caso de Noruega) una especie de pertenencia de hecho. Este “efecto atracción” es la mejor demostración de la capacidad de la UE de generar desarrollo y prosperidad.

Los Estados miembros son los grandes beneficiarios de la paz y la prosperidad que ha generado la UE. La discusión sobre si el Estado se difumina o desaparece a causa de la integración o, por el contrario, esta constituye un instrumento para su rearme tiene mucho de debate académico estéril. Resulta más fructífero ponderar los efectos reales producidos sobre los Estados miembros. Y estos se podrían condensar en dos. Por una parte, la UE proporciona un marco para la autocomprensión que los Estados

tienen de sí mismos. La UE es el marco en el que se contrastan, debaten, oponen estrategias, políticas, prioridades y normas puramente nacionales. Estas deben tener en cuenta, en muchos casos obligatoriamente, las referencias simbólicas y prácticas derivadas de la UE. Esto supone un límite moralizador contra el que debe justificarse la política nacional. Existen algunos ejemplos de ello; así, en 1999, los Estados miembros apelaron al respeto a los valores fundamentales de la UE inscrito en las disposiciones del Tratado de Ámsterdam para justificar las eventuales medidas contra la presencia de los extremistas del partido de Jörg Haider en el gobierno de coalición austriaco. O, en un marco diferente, es bien sabido que la adhesión a la UE ha sido utilizada para inducir la prohibición de la pena de muerte en países como Lituania o modular las inicialmente muy excluyentes leyes de ciudadanía en Estonia y Letonia. Los ejemplos pueden multiplicarse, y lo que es importante subrayar es que, en el marco de la UE, los sujetos políticos no pueden desconocer el marco supraestatal para adecuar sus objetivos políticos. Si la política consiste en asignar valores, en el marco europeo esto no puede hacerse sin tener en cuenta la existencia de la UE.

Un segundo efecto, difícil de separar del anterior, es la denominada “europeización”: la transformación de los sistemas políticos nacionales a consecuencia de la influencia de las políticas y las normas de la UE. Naturalmente, la presión para el cambio depende mucho de la adecuación entre las políticas e instituciones nacionales y aquellas preconizadas al nivel comunitario. En ciertos sectores, como el medio ambiente o la política pesquera, el marco comunitario ha sido (particularmente en el caso de España) una de las fuentes más importantes para construir las propias políticas internas en estas materias.

El balance para España, ponderando ambos efectos (la creación de un marco normativo supraestatal y la europeización) es muy positivo. No es necesario desarrollar extensamente el conocido argumento sobre el éxito de España dentro de la UE; basta señalar algunos aspectos en donde el proyecto ha sido sinérgico con el proyecto constitucional español. Por ejemplo, la UE ha coadyuvado a construir un marco institucional de referencia para el modelo de identidades multinivel característico del Estado autonómico, y ha sido también un factor que ha inducido una cierta moderación en las aspiraciones independentistas de alguno de los nacionalismos periféricos. Interesa más subrayar la base de este éxito, que ha sido un profundo compromiso político con las políticas y la legislación comunitarias, profundamente vinculado a la realización de objetivos nacionales como la modernización económica, la transformación de la administración y, en general, una mayor apertura social y económica. Naturalmente, han existido costes, aunque la imputación de la causalidad de los mismos y responsabilidad política por ellos directamente a la propia UE (por ejemplo, se ha acusado a las medidas adoptadas para conseguir la convergencia mo-

netaria de la creación de un enorme déficit en las infraestructuras del Estado y del retroceso en el gasto social²) resulta, quizás, no tan evidente.

En el éxito del proceso de integración de España a la UE ha sido central un compromiso permanente con el principio de establecer una unión más estrecha entre los pueblos de Europa, que ha inspirado el proceso de evolución de la UE desde los años ochenta. Los diferentes gobiernos han estado comprometidos con el proceso constante de reforma de los Tratados. Significativamente, España ha salido beneficiada de cada ronda de reforma. Así, como resultado del Acta Única Europea (AUE, en la que España participó en calidad de futuro miembro), se negoció el paquete presupuestario Delors II, que abrió la vía al reforzamiento de los fondos estructurales. En el Tratado de Maastricht, el gobierno español lideró la propuesta de creación de la ciudadanía europea, además de mantener una actitud abierta y constructiva, cuyo resultado más obvio fue el Fondo de Cohesión Económica y Social. Incluso en aquellos casos en los que existían temores, los resultados demostraron que estos no estaban totalmente fundados: en Ámsterdam, la preocupación central era la posible marginalización debida a la creación de las “cooperaciones reforzadas” (de las que España se ha convertido en adalid), temor vinculado al miedo a la marginalización en el acceso a la tercera etapa de la Unión Económica y Monetaria (UEM) (a la que España se incorporó plenamente desde el principio). E incluso en Niza, donde todo el capital negociador se volcó en obtener un determinado nivel de votos en el Consejo para las decisiones por mayoría cualificada, parece que la decisión poblacional finalmente no sería tan perjudicial para España habida cuenta de su crecimiento demográfico.

El balance de España en el proceso de reformas sucesivas se puede resumir en dos enseñanzas. Por una parte, casi todos los resultados en todas y cada una de las rondas de reforma han resultado positivos para España y muy pocos (si alguno) han resultado perjudiciales. En segundo lugar, la experiencia española muestra la importancia de subsumir los intereses nacionales en un interés europeo más amplio; una negociación exclusivamente centrada en la defensa de intereses nacionales concretos puede, a medio y largo plazo, resultar innecesaria porque las circunstancias cambiantes pueden modificar el cálculo inicial de beneficios. Así, por ejemplo, el gobierno español a inicios de los noventa negoció el Fondo de Cohesión con dos características que lo adaptaban como un guante a las características españolas: el enfoque estatal (que excluía a regiones pobres de países ricos, como el Reino Unido) y el umbral del 90% (que excluía a los siguientes en la lista de pobreza relativa en la UE, es decir, Italia). El segundo cálculo, en particular se ha visto transformado dramáticamente por la ad-

2 Viçenc Navarro. Los costes de la integración de España a la UE. *El País*, 1 de octubre de 2007.

hesión de nuevos socios más pobres y por el propio crecimiento económico español. Sin embargo, el éxito de España se debió más bien a la habilidad para diseñar un discurso que ligaba el instrumento concreto con el principio de solidaridad, apoyándolo así en un fuerte compromiso moral.

2. Desafíos de futuro

Independientemente de estas conquistas, el panorama que se abre ante la UE dibuja una serie de desafíos que, sin ánimo de exhaustividad, pueden concretarse en los puntos siguientes.

2.1 El crecimiento de la UE

La UE ha tratado de dar solución a un dilema: por un lado, su casi absoluta apertura a nuevos miembros (con la única salvedad de su condición de europeidad) con la constatación paralela de que los potenciales candidatos no han dejado de aumentar y que el crecimiento cuantitativo de la UE la dirige hacia un determinado proyecto en el cual está clara la centralidad del mercado único. Sin embargo, de forma paralela, otros rasgos característicos del acervo comunitario (como la solidaridad) o la propia eficacia y coherencia interna de la UE o su mera capacidad de funcionamiento se ven puestas en riesgo. Esto ha ocurrido de forma notable tras la ampliación de 2004 pero no debe olvidarse la lista de futuros candidatos: Croacia, la Antigua República Yugoslava de Macedonia (ARYM) y Turquía tienen el estatus de país candidato, y al mismo aspiran también Bosnia-Herzegovina, Montenegro y Serbia y Kosovo cuando su estatus se clarifique. A esta lista hay que añadir eventuales candidatos como Albania, Moldavia, Ucrania y Bielorrusia, sin olvidar los “huérfanos” del Espacio Económico Europeo (EEE): Noruega, Islandia y Suiza. Y, finalmente, no deben olvidarse eventuales aspiraciones de micro Estados europeos. El crecimiento numérico hace más creíble y palatable para cualquiera de ellos (pero también hace más difícil para los miembros de la UE excluirlos del proceso) su futura adhesión. Y aunque sólo fuese por una mera

cuestión numérica, el incremento del número de miembros de la UE transformará la naturaleza de las relaciones entre los Estados y dentro de la UE.

En términos estrictamente racionales, existe una forma de determinar el límite al crecimiento de una entidad política: esta puede extenderse mientras los costes esperados de los efectos *spill-over* (desbordamiento) de las jurisdicciones excluidas excedan los costes incrementales sobre la toma de decisiones que resulten de añadir dichas jurisdicciones. Este principio se refleja implícitamente en la estrategia de ampliación presentada por la Comisión: la capacidad de integración (término preferido a capacidad de absorción) de la UE se define como la capacidad de incorporar a nuevos miembros en un momento dado o en un período dado sin amenazar los objetivos políticos establecidos por los Tratados. Sobre el enunciado de los principios que deben guiar futuras ampliaciones: la consolidación de los compromisos, la condicionalidad y la comunicación con la opinión pública, la Comisión ha limitado el horizonte futuro a los Balcanes y Turquía, argumentando que las cláusulas de apertura (de la propia UE) no significan que todos los Estados europeos deban solicitar su adhesión o que se deban aceptar todas las solicitudes presentadas. Al mismo tiempo, el Consejo Europeo ha indicado que la capacidad de absorción de la UE debe marcar el ritmo de la ampliación.

Los críticos con este planteamiento rechazan totalmente la sugerencia de dibujar las fronteras finales de la Unión y subrayan que la capacidad de absorción no debe plantearse en abstracto, sino referirse a aspectos concretos como el funcionamiento del mercado, de las instituciones, etc. Existen, sin embargo, otros aspectos que van más allá de esta posible especificación; así, por ejemplo, el tamaño (número de miembros) incrementa la dificultad de identificación para los ciudadanos; primero, sus mapas mentales de lo que es Europa y/o la propia UE deben acomodarse cada cierto tiempo. También, nuevos miembros introducen “comunidades de referencia identitaria” adicionales (así ocurrió con Latinoamérica cuando España se convirtió en miembro, y así está ocurriendo con la inclusión del mundo eslavo a raíz de las adhesiones de los países de Europa central). Lejos de ser cuestiones simbólicas, tienen una proyección inmediata en el tipo de políticas de la UE.

Los críticos sugieren que la cuestión relevante a largo término es cómo puede funcionar la UE adecuadamente sin que sus miembros se conviertan en equivalentes a los Estados de los Estados Unidos. En realidad, se trata de una analogía diferente: cómo puede funcionar la UE sin convertirse en la Asamblea General de la ONU. Aunque para algunos el problema del crecimiento de la UE es de ausencia de proyecto común y heterogeneidad entre los Estados, en realidad, el problema deriva de cuestiones procedimentales: puede surgir un punto crítico en el que el tamaño de la

UE (medido por número de Estados miembros) limite sus posibilidades constitucionales. Por supuesto, esta valoración lleva implícita una preferencia (legítima) sobre el desarrollo futuro de la UE y viene a sostener que el crecimiento de la UE debe estar determinado por su desarrollo constitucional, y no al revés.

2.2 Nuevas políticas (inmigración, energía y cambio climático...) y cambios en viejas políticas (PAC)

Es difícil predecir las necesidades de políticas futuras, pero eso mismo es una justificación para mantener un horizonte constitucional abierto. Sin ánimo de exhaustividad, se pueden mencionar al menos las tres siguientes: cambio climático y desarrollo sostenible, energía e inmigración. En primer lugar, la lucha contra el cambio climático se convertirá, muy probablemente, en el frontispicio de la política medioambiental de la UE. La opinión pública actuará como un poderoso catalizador para forzar la acción. Los objetivos de reducción de las emisiones de dióxido de carbono probablemente se incrementarán, pero también las resistencias a su cumplimiento que ya han empezado a aparecer. En segundo lugar, la seguridad del suministro energético es un tema no sólo importante, sino con impacto directo en la vida de los ciudadanos, ya que algunos Estados miembros se han visto amenazados (en una situación que no tiene por qué desaparecer necesariamente) debido a su dependencia de Rusia. La decisión alemana de construir un gaseoducto bajo el mar Báltico ignorando a sus vecinos del Este ha puesto sobre la mesa la necesidad de articular los niveles nacional/europeo a partir del principio de solidaridad. Junto con ello, la reflexión sobre el modelo energético (y el futuro papel de la energía nuclear) trasciende el mero espacio nacional y tiene una dimensión europea. Finalmente, en inmigración, existe un amplísimo margen antes de que se agote el margen de maniobra de la UE. Lo que subyace en el fondo es una decisión sobre el modelo de inmigración de la UE, teniendo en cuenta que la población de la UE representará sólo el 5% de la población mundial en 2050 (frente al 13,9% de 1950) y teniendo también en cuenta el enorme diferencial de desarrollo económico de Europa con su entorno inmediato.

Al margen de las citadas “nuevas” políticas, no deben tampoco olvidarse los posibles cambios de escenarios que pueden afectar a las viejas políticas. Concretamente, el incremento de la demanda de alimentos desde China e India, junto con la creciente importancia de la demanda de cereales para generar biocombustibles, pueden tener un efecto decisivo sobre los precios mundiales de los alimentos. Ello tiene implicaciones profundas a la hora de pensar en asegurar el autoabastecimiento alimentario europeo y, por lo tanto, a la hora de pensar en el futuro de la Política Agrícola Común (PAC).

2.3 Modelo económico-social

El modelo económico y social de la UE tiene firmemente asentado uno de sus componentes; la llamada gobernanza económica, que, fundamentalmente, está reducida a la gestión de la política monetaria que lleva a cabo el Banco Central Europeo (BCE), siguiendo los criterios establecidos en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, junto a los planes nacionales. Pero existen cada vez más voces que plantean la necesidad de revisar el marco estricto sobre la que opera el BCE. Un argumento central es que las decisiones de política monetaria del BCE deben tener en cuenta criterios como el ciclo económico e integrar parámetros de cálculo como el desempleo o la necesidad de garantizar servicios públicos. Adicionalmente, es necesario integrar en la agenda la gobernanza internacional del euro, que se está convirtiendo en una moneda de reserva internacional alternativa al dólar. Este papel internacional requiere de las autoridades monetarias europeas un papel acorde, en concreto en relación con las autoridades chinas (sobre la devaluación del yuan, cuya debilidad explica la fortaleza de las exportaciones chinas y los desequilibrios creados en el ámbito mundial) y con las americanas.

Carlos Mulas ha trazado un completísimo mapa de las reformas necesarias de la gobernanza económica³. Ni en el ámbito fiscal ni en la coordinación de políticas existen soluciones al nivel de la legislación primaria. Sus propuestas, tales como la incorporación de la reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y la también inclusión de la Estrategia de Lisboa en los Tratados, la institucionalización del eurogrupo y, en una línea de máximos, la creación de una autoridad fiscal supranacional, son todos mecanismos que requieren una reforma de los Tratados.

Sin descartar la importancia de estas cuestiones, está claro que el modelo económico y social de la UE construido a partir de las políticas comunitarias privilegia el mercado y la liberalización del movimiento de factores, mientras que, por otra parte, no es tan evidente a los ojos de los ciudadanos que la UE haya avanzado en los mecanismos de redistribución de riqueza que constituyen, en la concepción del ciudadano europeo, el correlato al mercado y la competencia. Esto ha sido particularmente visible a raíz de las reformas del AUE y la UEM. Más aún, en ciertos sectores académicos y políticos se ha sostenido con tenacidad la tesis de que la UE debilita el Estado de bienestar nacional al permitir una “carrera hacia el fondo” sin ofrecer al-

3 Mulas, C., Posibilidades de mejora de la gobernanza económica en Europa en RIE. Superar la crisis constitucional profundizando en la integración europea: cuatro propuestas, IX Informe Elcano http://ec.europa.eu/spain/pdf/07.06.19_elcano_es.pdf.

ternativas a escala europea. En este contexto, la UE debe plantearse la necesidad de dotarse de una fiscalidad propia de perfil redistributivo e inspirada en el modelo socioeconómico europeo.

2.4 Papel en el mundo

La Unión Europea es un actor global, lo que requiere que tenga políticas y posiciones definidas sobre todas las áreas geográficas del mundo y la práctica totalidad de los temas que componen la agenda global. Como ha sido siempre el caso, el escenario internacional presenta un amplísimo número de desafíos. De nuevo, sin intención de una enumeración exhaustiva, se pueden citar los siguientes. En términos económicos, la emergencia de los nuevos poderes (los denominados BRIC –Brasil, Rusia, India y China–) y, en particular, de Rusia y su modelo *sui generis* de capitalismo estatalmente tutelado generan efectos sobre la gobernanza económica mundial, en particular, la capacidad de absorber recursos de todo tipo y condicionar los flujos de intercambio. En segundo lugar, los desafíos medioambientales y migratorios tienen alcance global y requieren que la UE asuma un papel unificado modelando la agenda y los compromisos. En tercer lugar, el recurrente tema de la seguridad y la defensa, que requiere una creciente participación de la UE con medios adicionales y políticas más diversificadas (desde la cooperación hasta la intervención militar). En conjunto, la acción de la UE en la escena global debería ser única y reflejar un comportamiento enraizado en principios constitucionales sólidamente establecidos.

Repasados de forma muy somera los desafíos, se plantea la pregunta de cómo debe enfrentarlos la UE. Una respuesta es, desde luego, que la UE puede hacer frente a esos desafíos mediante acuerdos *ad hoc* de corte funcional. Sin embargo, esta apuesta por la legitimidad de resultados tropieza una y otra vez con sus propias insuficiencias que dirigen hacia el planteamiento inverso: la UE debe dotarse de una Constitución porque hace cosas de alcance constitucional (asignación de valores). Lamentablemente, el realismo político ha convertido a la alternativa funcional en la más viable; por ello, es imprescindible que las soluciones en esta clave se enmarquen en un horizonte constitucional.

3. La Convención, la Constitución de la UE y la ratificación: algunas enseñanzas

Desde el AUE en 1986, la referencia a la democracia y la mejora de la legitimidad democrática ha sido una constante en las sucesivas rondas de reforma de la UE. Esto ocurrió en 1990-1991 con el Tratado de Maastricht y se repitió de nuevo en las reformas de 1996 (Tratado de Ámsterdam) y de 2000 (Tratado de Niza). En todos esos casos, las preocupaciones con la democracia llevaron a mejoras institucionales (desde la co-decisión o el incremento de las áreas en las que se aplica la mayoría cualificada en el Consejo). La elaboración de la Constitución permitió, por primera vez, seguir un procedimiento más democrático en la propia reforma de los Tratados de la UE. La Convención sobre el Futuro de Europa amplió y mejoró la representación (tanto en representatividad como en receptividad) al permitir la presencia de grupos muy dispares en su seno. Además, se mejoró la transparencia, al hacer públicos muchos de los documentos y debates, y la accesibilidad a la sociedad civil también mejoró, al permitir a grupos interesados presentar sus propuestas. Incluso fue posible apreciar un proceso incipiente de deliberación (en contraste a la pura negociación de las CIG). Por supuesto, estos eran avances relativos contra los que se podían oponer las innumerables carencias del proceso. El hecho de que la posterior CIG no cambiase el texto sustancialmente añadió, además, la legitimidad de la unanimidad gubernamental, sellando un valioso proceso. Resumiendo los innumerables estudios y valoraciones sobre el valor y significado de la Convención, se podría decir que supuso la politización del proceso de reforma de los Tratados frente al enfoque técnico anterior.

En cuanto a la Constitución, sería pretencioso hacer un juicio cabal en pocas líneas. El texto ha recibido numerosas críticas, en particular por sus deficiencias o carencias frente a modelos ideales. Y, aun así, los resultados obtenidos fueron notables: sim-

plificó la maraña de Tratados que fundamentan la Unión, consiguió una recodificación de algunas disposiciones y la eliminación de otras obsoletas, e introdujo una clara división de competencias y una nomenclatura de actos comunitarios que transmitía una cierta idea de jerarquía. La Constitución incorporaba en todo la Carta de Derechos Fundamentales y daba una estructura coherente y articulada a la UE. Eliminaba la estructura de pilares y formalizaba la primacía del Derecho comunitario, racionalizando la nomenclatura de normas de Derecho derivado. Todo ello sin dejar de ser, esencialmente, un Tratado internacional (en particular, en lo tocante a los mecanismos para su entrada en vigor) susceptible de evolucionar a medio y largo plazo en dirección plenamente constitucional.

A pesar de que ciertos sectores justificaron la Constitución por su contribución a soluciones pragmáticas (esto es, mecanismos para mejorar el funcionamiento eficaz de la Unión), lo cierto es que este tipo de reformas (fundamentalmente, de carácter institucional) pueden ser acomodadas al margen del concepto constitucional, dentro de una reforma ordinaria de los Tratados (e incluso mediante mecanismos no *ad hoc*, como los Tratados de adhesión). Lo realmente importante era la utilización del concepto en sí, que asocia a la UE con todas las connotaciones posibles de la palabra Constitución, enriqueciendo así su sentido político.

Y quizás por esta carga política, la ratificación procedió de una manera relativamente novedosa. Hasta diez gobiernos anunciaron su intención de convocar un referéndum; en algunos casos, para solemnizar la adopción del texto constitucional (fundamentalmente, aquellos con fuertes consensos proeuropeos) aunque en otros estas decisiones fueron producto de circunstancias internas (y más bien producto de razonamientos contraconstitucionales, en el sentido de autorizar únicamente una transferencia limitada de poderes a la UE).

Desde luego, la incorporación de la ciudadanía al proceso de ratificación mejoró, *prima facie*, las credenciales democráticas del proceso (el Anexo I explica los procedimientos seguidos y los resultados obtenidos). Sin embargo, una lectura atenta de los resultados permite una interpretación que cuestiona esta primera impresión. Los parlamentos de 18 países (es decir, una mayoría de Estados miembros) representando a más de 250 millones de habitantes (el 56% de la población de los Estados miembros de la UE) han votado favorablemente la Constitución de la UE. Esta también ha sido respaldada por el PE con más de 500 europarlamentarios votando a favor. Dos referendos han otorgado resultados favorables y, en conjunto, el número de votos a favor en los cuatro referendos celebrados es superior al de votos en contra. Las ratificaciones parlamentarias han sido, en casi todos los casos, por mayorías abrumadoras (por encima del 75%) e incluso en los casos de Francia y Holanda,

existían amplias mayorías a favor de la ratificación. Y, sin embargo, estos datos ceden ante el resultado negativo en dos referendos (que no eran un requisito constitucional insoslayable en ninguno de ambos países, hasta el punto de que en Holanda se tuvo que desarrollar legislación *ad hoc* para introducirlo). Implícitamente, se ha aceptado la superioridad de las consultas populares sobre los parlamentos, aunque el valor de los referendos en democracias representativas está subordinado al órgano de representación popular (el Parlamento).

Ambos resultados negativos abrieron un debate entre los que creían que habría que continuar con los procesos de ratificación (diez países ratificaron después de esos votos negativos) y los que sostenían que los resultados habían matado a la Constitución. La primera interpretación se basaba en lo establecido en la Declaración 30, aneja a la Constitución, que establecía que si 4/5 de los Estados ratificaban, el Consejo Europeo discutiría los pasos subsecuentes. La segunda interpretación, que se basaba en una interpretación estricta de las consecuencias de un resultado negativo sobre el principio de unanimidad, era compartida (con mayor o menor entusiasmo y haciéndola más o menos explícita) por gobiernos (y políticos) en países que tenían que celebrar referendos, bien por obligación (Irlanda y también Dinamarca) o porque se habían comprometido a ello (la República Checa, Polonia y el Reino Unido, con Portugal en una posición indefinida, puesto que aunque el gobierno había prometido un referéndum, no estaba clara su celebración). Significativamente, entre los que no ratificaron, sólo Suecia no tenía previsto recurrir a un referéndum. Todos ellos tenían un punto en común: evitar los riesgos políticos de una consulta que podía resultar tremendamente dañina para los respectivos gobiernos. Por ello, todos compartieron un interés en formular una profecía autocumplida: si la Constitución está muerta, no tiene sentido seguir con las ratificaciones nacionales (ahorrándose así el penoso trago de las consultas) y la profecía se cumple porque la ausencia de ratificaciones posteriores mata efectivamente la Constitución. Naturalmente, esta posición contaba con un argumento “democrático” al que se apelaba una y otra vez: proseguir con los procesos de ratificación consolidaría el proyecto europeo como un proyecto de elites que ignoran los deseos de la ciudadanía y sería, además, antidemocrático.

Una deficiencia democrática básica de este proceso es la posición (cínica) que los gobiernos pueden adoptar gracias a los procedimientos seguidos. Todos ellos aprobaron, por unanimidad (y, por cierto, con una firma solemne), la Constitución de la UE, por lo que debe interpretarse que han reconocido el documento como propio. Y, sin embargo, en su comportamiento, muy pocos ligaron su continuidad a la ratificación de la Constitución, ni siquiera como una declaración de principios: allí donde la ratificación podía dar un papel bien a sectores díscolos de la mayoría gubernamental, bien a la propia oposición, bien a tribunales constitucionales o supremos con

sus propias opiniones sobre el caso o bien, finalmente, a la propia ciudadanía, los gobiernos estuvieron prestos y raudos para distanciarse de su criatura y situarse en posición de árbitro neutral frente al veredicto de aquellos actores. Veredicto por el que, por supuesto, no aceptan responsabilidad alguna. A los ojos del electorado, los gobiernos aparecen desvinculados de responsabilidad efectiva sobre el texto, lo cual resulta, cuando menos, inexacto. Inevitablemente, algunos de los Estados que sí ratificaron podrían haber mostrado su escepticismo de cara a aquellos que habían demostrado su incapacidad de respetar el acuerdo previo.

En resumen, la distancia entre la retórica que subraya que el fracaso del proceso de ratificación se debe a la utilización de métodos democráticos (esto es, consultas populares) y el cuadro que emerge al valorar todos los datos sobre el proceso de ratificación da pie a hablar de una cierta paradoja democrática. Pero hay una segunda paradoja añadida: el fracaso de la ratificación provocó un movimiento pendular de alejamiento del modelo seguido para la elaboración de la Constitución hacia el extremo contrario. Esto se explora en la siguiente sección.

4. La gestación del Tratado de Reforma: la paradoja democrática europea

La segunda dimensión de la paradoja democrática se refiere al retorno a procedimientos infrademocráticos centrados en la negociación entre ejecutivos para la reforma de los Tratados. Paradójicamente, el proceso (comparativamente) más democrático de reformas de Tratados que ha tenido la UE provocó un proceso opuesto de negociación de un documento alternativo. Pero la paradoja se extiende también al hecho de que el rechazo a la Constitución apelaba retóricamente a que esta había ignorado las demandas de los ciudadanos y que cualquier nuevo paso debería, precisamente, partir del reconocimiento de estas demandas. Y, en lo que parece, la negociación del nuevo Tratado de Reforma no tuvo estas muy en cuenta.

En primer lugar, la (relativa) transparencia del anterior proceso se contrapone a una situación de incertidumbre donde abundaron las referencias a borradores, *non-papers*, minitratados ya escritos y seminegociados entre algunos (pocos) actores. Recubierto por constantes referencias a los ciudadanos, este proceder sitúa en la antítesis de la transparencia requerida (lo que provocó incluso quejas en la Cámara de los Comunes británica). A diferencia de lo que ocurrió durante el período preconventional (desde 2000 a 2002), los líderes europeos no se apresuraron a comunicar a la opinión pública sus puntos de vista. No abundaron los discursos, ni declaraciones en donde se dibujara y articulara el futuro de la UE o la relación entre los Estados y la UE (salvo excepciones puntuales y, en general, en sentido negativo). Más bien, la preferencia fue por fijar, de forma más o menos clara, las denominadas “líneas rojas”, evitando reflexiones sustantivas de alcance. Desde junio de 2005, se abrió un “proceso de reflexión” que buscaba pulsar la opinión pública sobre las futuras reformas y se lanzó el Plan “D” (democracia, diálogo y debate). Según mandato del Consejo Europeo de junio de 2005:

“Este período 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. Este debate dinamizador, que ya está en marcha en muchos Estados miembros, debe intensificarse y ampliarse. Las instituciones europeas deberán aportar también su contribución; en este contexto, corresponde a la Comisión un papel especial”.

El balance de los debates nacionales “organizados” ofrece un resultado paupérrimo (al margen de las contribuciones de *think-tanks* y académicos) y el informe del Consejo sobre los resultados de las actividades de información y comunicación de los Estados miembros sobre el proceso de reflexión ronda lo banal y es totalmente prescindible. La comisaria de Comunicación, Margot Wallström, criticó el método seguido argumentando que, sin implicar a los ciudadanos, el proyecto nunca tendría éxito; en su opinión, era necesario anclarlo en los ciudadanos, especialmente si hay más referendos. Por ello, la Comisión organizó su propia consulta a los ciudadanos por medio de un sitio en Internet, pero también el valor práctico de tal iniciativa es francamente cuestionable. Ambos son indicios del escaso valor orientador que las demandas ciudadanas tendrían en la próxima ronda negociadora.

En segundo lugar, se utilizaron procedimientos estrictamente bilaterales, (de la Presidencia con cada país), en el ámbito gubernamental y de carácter prenegociador. El procedimiento seguido se basa en la designación de “puntos focales nacionales” y “sherpas” designados por los jefes de gobierno y/o Estado (la lista completa de los mismos se reproduce en el Anexo IV) para que discutiesen con la presidencia sus respectivos puntos de vista, mediante conversaciones discretas, en un procedimiento denominado de “confesionario” (modelo adoptado del estrictamente diplomático e intergubernamental utilizado en cumbres tipo G-8). La urgencia del problema y las dificultades de alcanzar un acuerdo servían para justificar este procedimiento. En el lado positivo, algún comentarista ha subrayado que este promovió la creciente confianza personal entre los negociadores, aun reconociendo que inicialmente el método fue más bien un intercambio de correos electrónicos.

La presidencia finlandesa utilizó el sistema de confesionarios, con el objetivo de identificar y catalogar las posiciones de los respectivos gobiernos, pero evitando extraer conclusiones ni publicar ningún documento. Al asumir su turno a comienzos de 2007, la Presidencia alemana declaró concluido este proceso de reflexión y anunció que consultaría a los gobiernos (además de la Comisión y el PE) y fijó su intención de presentar una hoja de ruta que mostrase el camino para la aprobación de un Tratado constitucional (*sic*) al final de la Presidencia. El plazo fijado para concluir todo el proceso (incluidas las ratificaciones) sería las próximas elecciones al PE en

2009, plazo posteriormente confirmado por la Declaración de Berlín. Este plazo tenía como objetivo primordial conseguir que las negociaciones (y la posterior ratificación) no afecten a la agenda inevitable de la UE en el futuro inmediato. A partir de 2008, la UE tiene pendientes la discusión sobre la reforma de la estructura del presupuesto comunitario; las elecciones al PE en 2009; el nombramiento de una nueva Comisión; la previsible finalización de las negociaciones con Croacia antes de finales de 2009; y la siempre pendiente cuestión turca.

Progresivamente resultó evidente que la Presidencia estaba preparando un borrador de Tratado o similar; en abril de 2007 envió un cuestionario de 12 preguntas (secreto pero adecuadamente filtrado y publicado en prensa) a los respectivos gobiernos. Gran parte de las preguntas planteadas orientaban claramente en una línea de cambio restrictiva con relación a la Constitución; así, la Presidencia consultó sobre la conveniencia de un nuevo Tratado adicional en vez del carácter simplificador y de re-codificación del actual (pregunta 1); sobre una terminología diferente tanto para la Constitución (Tratado) como para el ministro de Asuntos Exteriores (3); sobre la pertinencia de eliminar los símbolos del texto (4); sobre la eliminación de la mención explícita a la primacía del Derecho comunitario (5); sobre la sustitución de la Carta por una mera referencia a la misma (6); la invitación a los gobiernos a señalar sus “líneas rojas” (8); o la inclusión de *opting outs* en algunas políticas (12) (el cuestionario se reproduce en el Anexo II).

El cuestionario habría de servir, a la postre, para informar sobre un posible texto, algo sobre lo que casi todos los gobiernos (quizás con alguna excepción, para la cual la falta de acuerdo era tan buena o mejor que un nuevo acuerdo) estaban de acuerdo, ya que aspiraban a que al cierre de la Presidencia alemana existiese un borrador de acuerdo. Más aún, los gobiernos querían que la cumbre aprobase un mandato claro y preciso, de tal forma que la posterior CIG sólo tendría el propósito de trasladar los acuerdos a forma jurídica. El informe que la Presidencia alemana presentó públicamente, siguiendo el mandato del Consejo Europeo de junio de 2007 sobre el proceso de reformas del Tratado, era de una pobreza absoluta que respondía a la intención de no hacer en absoluto transparentes y públicos los resultados de las discusiones (de nuevo, convenientemente filtrados). Pero, en paralelo, la presidencia había elaborado un borrador de mandato para la CIG y los jefes de Estado y/o gobierno discutieron precisamente sobre este. El acuerdo final en la cumbre cerró el ámbito de la reforma y, así, la declaración establece que “el mandato será la base exclusiva y el marco de trabajo de la CIG”. Ni la Comisión (cuya preceptiva opinión sobre la convocatoria de la CIG resulta decepcionante, moviéndose entre la cautela, el alivio y un cierto triunfalismo forzado) ni el PE (cuya opinión combina las recriminaciones por la pérdida de elementos constitucionales con un tono conciliatorio y positivista)

desafiaron este planteamiento, aunque el PE se reservó el derecho de hacer propuestas concretas a la CIG sobre temas específicos objeto del ámbito del mandato.

La continuidad de intenciones entre la Presidencia alemana y portuguesa fue automática; la Presidencia portuguesa condicionó la apertura de negociaciones a la existencia de un mandato claro, preciso y acordado por todos los Estados miembros, negándose a reabrir cuestiones ya tratadas. Adicionalmente, la presidencia portuguesa quería mantener, tanto como fuese posible, la CIG en manos de expertos legales y no políticos para evitar cualquier riesgo de ruptura del acuerdo. Así, en la organización de los trabajos de la CIG, la consulta a los representantes personales podría ocurrir siempre y cuando resultasen necesarios para discutir temas no resueltos entre los expertos legales. Naturalmente, este perfil técnico también permite augurar que el papel tanto de la Comisión como del PE sería meramente contemplativo. La Presidencia portuguesa rechazó la petición formal y conjunta de los 27 parlamentos nacionales de enviar a tres observadores a la CIG. El objetivo era tener un acuerdo totalmente cerrado en forma de Tratado en octubre.

Así pues, el planteamiento de la Presidencia, secundado por todos los gobiernos, primaba la discreción (o secretismo) frente a la transparencia. A modo de anécdota, cabe señalar que la propia canciller Merkel, al presentar ante el Bundestag la Declaración de su gobierno sobre las negociaciones en curso, se disculpó por no revelar el estado concreto de las mismas, apelando a la comprensión de los diputados (Merkel sí mencionó los temas más contenciosos, aunque no de manera sistemática: 1. Símbolos; bandera, himno, eslogan, moneda; 2. Cambios en la terminología de los instrumentos normativos; 3. El estatuto jurídico de la Carta de los Derechos Fundamentales; 4. Tratamiento de la PESC; 5. Delimitación de competencias entre los Estados y la UE; 6. El papel de los parlamentos nacionales). El planteamiento de la Presidencia también primó, en segundo lugar, los mandatos gubernamentales frente a una mayor receptividad de demandas y representatividad de *constituencies* diferenciadas. La idea de convocar una convención (con un mandato muy limitado y preciso) flotó en el ambiente durante algún tiempo, pero nunca llegó a ser seriamente planteada.

La premisa sobre la que se basa este método es obvia: los gobiernos son, técnica y legítimamente, los más capacitados para identificar resultados “aceptables” para cada Estado miembro. Técnicamente, porque algunos expertos poseen el *know-how*, el conocimiento de las interioridades de la arquitectura “jurídico-técnica” de la UE, a la vez que “interpretan” o están en posición de interpretar cuáles son los máximos y mínimos aceptables a cada *national constituency*. Legítimamente, porque en una visión clásicamente interestatal de la UE, se les considera los representantes exclusivos del interés nacional.

Esta forma de política constitucional “clandestina” (que ha sido llamada por algunos “afrenta democrática”) no mejora las credenciales del proceso anterior desde el punto de vista de control gubernamental y adherencia a las directrices estatales: recuérdese que la Convención fue seguida por una CIG y que los gobiernos pudieron formular sus “líneas rojas”. La premisa de que este procedimiento sirve mejor “técnicamente” al propósito de identificar el interés nacional sólo es creíble si este no se interpreta, desde luego, como el resultado de canalizar las demandas ciudadanas, lo cual parece quebrar cuando el rechazo ciudadano se muestra en los procesos de ratificación. En resumen, un proceso iniciado bajo la premisa de prestar atención a las demandas de los ciudadanos y escuchar los mensajes emitidos se ha conducido de una manera opaca que, desde luego, no garantiza la mínima receptividad de aquellas.

5. Las posiciones de los gobiernos

El fracaso de la ratificación, junto con la necesidad (y urgencia) sentida por muchos Estados de encontrar una solución alternativa, creó un marco que “apodera” a ciertos actores gubernamentales. Esto significa que algunos Estados vieron reforzada su capacidad de imponer una determinada agenda y señalar sus temas principales. En primer lugar, los 18 (ó 16) que ya habían ratificado estaban atrapados en la percepción de que, frente a negociaciones futuras, su posición era fácil sobre la premisa de que quien puede lo más puede lo menos, es decir, ya que habían ratificado la Constitución podrán aceptar un Tratado simplificado, por ejemplo. En segundo lugar, estaban aquellos gobiernos que no habían sometido el texto a ratificación, pero que no expresaron abiertamente oposición a la Constitución (Dinamarca, Irlanda, Portugal y Suecia). En tercer lugar, los dos Estados que habían celebrado referendos, Francia y Holanda, que estaban en posición de indicar qué aspectos debían aparecer en la agenda para que pudiese ser aceptable para sus respectivos Estados. En ambos se celebraron elecciones, que modificaron en todo o en parte la composición de los ejecutivos que pactaron en 2004 la Constitución (y ello ha tenido no poca importancia). En cuarto lugar, está el grupo de *free riders*; Estados que, sin haber sometido la Constitución al proceso de ratificación aprovecharon el fracaso del proceso para plantear nuevas demandas y forzar una reapertura de la negociación. En dos casos, el cambio de gobierno ha significado la llegada de coaliciones más críticas con la UE y el proceso de integración y dispuestas a renegociar el paquete apelando a intereses nacionales frustrados (Polonia y República Checa).

Y, finalmente, el caso más radical, el del Reino Unido, donde no hubo cambio de gobierno pero sí un cambio en la posición del gobierno laborista sobre los compromisos anteriormente negociados. Las circunstancias políticas internas, marcadas por

una combinación de opinión pública euroescéptica y un creciente interés en los referendos como instrumento para tratar las reformas de la UE (y de esta manera incidir en la pugna partidista e intrapartidista) por parte de los partidos políticos y grupos de presión condicionaron el margen de maniobra del gobierno laborista. Como característica general de este grupo, ninguno de ellos contaba con un documento elaborado que expresase su postura (a excepción de Holanda) y, en general, parecían posturas reactivas y muy oportunistas. Y todos los opositores fueron “premiados” con pequeñas concesiones, directamente proporcionales a la intensidad de su oposición.

5.1 Reino Unido

La posición del gobierno británico es la de más difícil aceptación, porque es el único caso de Estado que, sin haber ratificado la Constitución y sin haber celebrado elecciones generales, varió notablemente su posición. La sustitución de Blair por Brown podría interpretarse como equivalente a un cambio de gobierno, aunque, en realidad, el comportamiento del gobierno británico respondía a la acuciante necesidad de socavar los argumentos de una oposición profundamente hostil a cualquier proyecto de profundización de la integración y a la paralela necesidad de evitar un referéndum sobre el nuevo Tratado. El argumento central manejado por el gobierno era que el nuevo Tratado no incrementaría los poderes de la Unión, y puesto que no se variaba el *statu quo*, entonces un referéndum no era necesario. El máximo deseable para el Reino Unido era un minitratado que hiciese los arreglos técnicamente necesarios para adaptar la UE a una ampliación a 17 miembros y acabar con la rotación de la presidencia, bien mediante las presidencias en equipo o (preferiblemente) mediante una presidencia permanente de la UE. Más importante, Blair señaló cuatro “líneas rojas” (cuestiones innegociables) para el gobierno británico.

- La Carta de Derechos Fundamentales no podrá cambiar la legislación británica, particularmente, lo referido al derecho a huelga.
- Nada debería desplazar el papel de la política exterior británica, ni al Ministro británico de Asuntos Exteriores.
- El sistema de *common law* debe mantenerse, y debe preservarse el sistema judicial y policial británico.
- Rechazo de la mayoría cualificada para fiscalidad y exenciones fiscales.

Para Blair, si las líneas rojas fijadas por su gobierno se consiguieran en la negociación, entonces el cambio con relación al ya existente Tratado de Niza no sería tan fundamental como para requerir un referéndum. De forma que las líneas rojas actuaban como un *sine qua non* para el compromiso británico frente a sus socios y una garantía interna frente a la oposición. Sin embargo, y como se apresuraron a anotar los críticos, el alcance de las denominadas líneas rojas era cuestionable y la intensa presión para la celebración de un referéndum no dejó de crecer (véase sección 6.1). Lo que sí es indudable es que el gobierno británico confirmó una vez más su postura excéntrica con respecto a la integración europea; en una afirmación un poco extrema pero que ejemplifica muy bien la frustración sentida por muchos ante el gobierno británico, el presidente de la Fundación Robert Schuman escribía: “el episodio constitucional ha marcado sin duda un punto de no retorno de las relaciones entre el Reino Unido y la UE”.

5.2 Francia

Una de las premisas esenciales del proceso de relanzamiento era que este no sería posible hasta después de las elecciones presidenciales francesas, lo que otorgaba al nuevo presidente francés una postura preeminente. De hecho, la Presidencia alemana barajaba dos calendarios y agendas distintas dependiendo del ganador de las elecciones.

Las propuestas de los candidatos principales, Royale y Sarkzoy, contenían, a grandes rasgos, visiones opuestas. Royale se posicionaba favoreciendo un nuevo referéndum, sobre un texto de alcance constitucional y con un fuerte contenido social, si bien es cierto que nunca detalló los contenidos que debería tener el nuevo texto. Sarkozy presentó su postura en un discurso en la Fundación Friends of Europe en septiembre de 2006, pero fiel a su estilo pragmático, no abundó en contenidos y sí en la búsqueda de soluciones. A la postre, la postura de Sarkozy se basaba en la siguiente consideración: el Tratado de Niza era insuficiente y, ante el fracaso de la Constitución, se debían tomar acciones rápidamente, a través de un minitratado que tratase las reformas más urgentes en cuestión de meses. Segundo, el texto resultante no debe ser aprobado en referéndum. Un segundo componente de su planteamiento fue posteriormente relegado: en 2009 se debería convocar una nueva Convención, con un mandato amplio y democrático, para avanzar con una nueva propuesta constitucional.

En cuanto a los contenidos sustantivos, Sarkozy proponía retomar los elementos esenciales de la Parte I de la Constitución, lo que resultaría en un minitratado en el

marco de un proceso relativamente consensual. Sarkozy ponía el énfasis en las cuestiones institucionales: a) la elección del presidente de la Comisión por el PE; b) la elección de los comisarios directamente por el presidente, para crear un equipo; c) la elección de un presidente permanente del Consejo y creación de un ministro de Asuntos Exteriores que combine los papeles de alto representante y de comisario de Relaciones Exteriores; d) extensión de la mayoría cualificada como la única forma de salvar la Europa política. En realidad, la propuesta no estaba muy madurada; primero, la parte primera de la Constitución contenía mucho más que meros ajustes institucionales, por ejemplo, la nomenclatura de actos normativos o la distribución de competencias. Segundo, a pesar del nombre, sería imposible que esta reforma tuviese un alcance “mini”, ya que las interrelaciones entre disposiciones y los intereses cruzados de los Estados iban mucho más allá del ejercicio de simplificación de Sarkozy. Sin embargo, lo más notable era la propia actitud: ninguna de las propuestas de Sarkozy fue presentada como una línea roja insoslayable y, en la negociación posterior, no fue evidente que Francia estuviese ejerciendo ningún veto más allá de la exigencia de una declaración retórica sobre la política de la competencia. Además, Sarkozy tuvo un papel decisivo en la cumbre de junio.

5.3 Polonia

El cambio de gobierno en Polonia en septiembre de 2005 significó una drástica transformación de su posición en la UE. Mientras que el anterior gobierno de centro izquierda negoció la Constitución y la apoyaba, el nuevo gobierno, compuesto por tres partidos de derecha, Justicia y Paz, la Liga de las Familias Polacas y Autodefensa (Sambrooda), creía que la integración europea debería limitarse a asuntos económicos y aquellos relacionados con la defensa de los intereses de los Estados miembros (*sic*) mientras que, al contrario, las cuestiones éticas y morales eran un ámbito exclusivamente nacional. El gobierno no se sentía en absoluto vinculado por la firma de su antecesor de la Constitución, argumentando que el principio *pacta sunt servanda* ya no tenía vigencia, puesto que el texto original no entraría en vigor⁴. El nuevo Tratado es superfluo para Europa; ahora bien, si se abre para su renegociación, entonces todos y cada uno de los Estados miembros tienen derecho a poner en la agenda los elementos que no le gusten. Sobre esta premisa, el gobierno polaco presentó un menú amplísimo de demandas:

4 Sebastian Kurpas y Henning Riecke, Europe back on track? Impetus for the German Presidency CEPS Working Documents, 16 July 2007, http://shop.ceps.eu/BookDetail.php?item_id=1524.

- El rechazo del sistema de voto por doble mayoría de Estados y población.
- El cambio de ponderación de los votos en el Consejo.
- El rechazo a la extensión del voto por mayoría cualificada a las nuevas áreas previstas.
- La referencia a las raíces cristianas de Europa en el preámbulo.
- La cláusula de solidaridad para las crisis energéticas.
- El rechazo a la creación del ministro de Asuntos Exteriores.
- El rechazo a la división de poderes entre la UE y Estados.

Entre todas estas cuestiones, el punto verdaderamente irrenunciable era el cambio de ponderación de los votos en el Consejo, para el que retomó la “fórmula Penrose” (propuesta por Suecia en la CIG de Niza). Este modelo, ideado por el matemático británico Lionel Penrose en 1946, consiste en lo siguiente: el porcentaje de votos en el Consejo asignados a cada país resulta de la raíz cuadrada de la población de ese Estado. El efecto de este sistema es que aumenta el peso de los países de mediano tamaño (como Polonia). El objetivo central de la propuesta no es un refuerzo relativo o absoluto de Polonia, sino, más bien, y como han señalado varios comentaristas, debilitar la situación alemana en el proceso decisonal de la UE. El gobierno polaco no consiguió finalmente una reponderación pero sí retrasar la entrada en vigor del nuevo sistema de votos hasta 2014, así como la posibilidad de retrasar una decisión por mayoría cualificada en ciertas condiciones.

Junto con la falta de tacto en la presentación de sus intereses sustantivos, la postura polaca se caracterizó por una ruda gestión táctica de la situación: para el gobierno polaco, no había prisa por alcanzar un nuevo acuerdo y el Tratado de Niza era suficiente. Si la cuestión de los votos no se discutía, no tendría sentido iniciar una CIG. Durante la cumbre de junio de 2007, las referencias a los muertos polacos a manos alemanas en la Segunda Guerra Mundial fueron un argumento inusual y que provocó no poco disgusto, como también lo provocaron las demandas presentadas formalmente en la apertura de la CIG y que suponían, *de facto*, un intento de reapertura de las negociaciones. Estas eran básicamente cuatro: la incorporación del Compromiso de Ioannina al cuerpo del Tratado; una nueva interpretación sobre el significado de la expresión “un período razonable de tiempo” con margen para encontrar una solución de acuerdo con el compromiso (la

interpretación polaca es que el retraso acordado para las decisiones del consejo era de dos años, cuando el mandato escrito se refería a un retraso razonable); la aplicación automática de la modalidad de voto establecida en Niza si un Estado lo solicitaba; y la posibilidad de unirse al Protocolo de *opting-out* de la Carta de Derechos Fundamentales. Y durante la CIG, los negociadores polacos no cesaron en sus demandas. Por una parte, un puesto permanente de abogado general en el TJUE para que se le tratase igual que a los cinco grandes. Igualmente, siguió insistiendo hasta la cumbre del 18 de octubre para que la referencia al Compromiso de Ioannina se incorporase al cuerpo del Tratado. En resumen, la actitud polaca fue percibida como contraria al *ethos* negociador de la UE.

5.4 República Checa

La posición del gobierno checo venía condicionada por la postura radicalmente euroescéptica del presidente de la República, Vaclav Klaus, para quien reforzar los aspectos intergubernamentales de la integración europea constituye la receta para convertir a Europa en un área de libre comercio y para la vuelta de la “buena y vieja” democracia y política. Sin embargo, nunca llegó a especificar en qué consistían estos elementos, más allá de su propuesta de una nueva organización llamada Organización de Estados Europeos. Klaus se había posicionado ya en sus 10 puntos contra la Constitución en 2005, que, en síntesis, asimilaban la Constitución con la transformación de Europa en un superestado unificado, en el que desaparecerían los países, la libertad y la democracia. Mientras que el gobierno que negoció la Constitución estaba liderado por los socialdemócratas, el nuevo gobierno formado en enero de 2007 integraba a la ODS de Klaus, así como a los Verdes y los Democristianos. Dado que el primero es profundamente euroescéptico y los dos últimos proeuropeos, la formulación de la posición del gobierno en política europea no resultó un asunto fácil. De hecho, el documento que fijaba la posición gubernamental era muy ambiguo e incluso contradictorio. Entre los objetivos fundamentales, figuraban la eliminación de los signos constitucionales, en particular, la Carta de Derechos Fundamentales (que no debería incluirse íntegramente en el nuevo Tratado), el refuerzo del principio de subsidiariedad y, sobre todo, la flexibilidad de la doble vía, que permitiría devolver competencias a los Estados cuando se demostrase que la UE había sido ineficaz con sus políticas. Entre los conservadores ODS el compromiso de la cumbre de junio de 2007 se percibió como una victoria, puesto que el nuevo Tratado daría más poder a los parlamentos nacionales y no contendría símbolos estatales o institucionales.

5.5 Holanda

El voto negativo en el referéndum holandés resultó una sorpresa relativa en un país tradicionalmente integracionista. De ahí que no existiese tradición de elaborar posturas críticas con la UE ni un acervo claro de propuestas. El gobierno abrió entre 2005 y 2006 un período de consultas con la sociedad civil, pero hubo que esperar a la formación de un nuevo gobierno tras las elecciones de enero de 2007 para que se concretaran las posiciones holandesas. El Acuerdo de Gobierno concluido por tres partidos cristiano demócratas, laboristas y la Unión Cristiana (protestante) contenía una cuestión procedimental básica y algunos contenidos específicos que el nuevo gobierno quería ver plasmado en el nuevo Tratado. En cuanto a la primera cuestión, el ejecutivo holandés declaró que podría aceptar una revisión limitada del Tratado de Niza y ratificarla por vía parlamentaria si el Consejo de Estado considerase innecesario un nuevo referéndum. El Consejo de Estado sólo se pronunciaría después de que el nuevo Tratado fuese concluido. La posición holandesa sólo se plasmó en una Carta posterior (19 marzo de 2007) del ministro de Asuntos Exteriores y el ministro de Asuntos Europeos a la Cámara de Representantes.

La demanda fundamental era que el nuevo Tratado fuese convincentemente diferente a la anterior Constitución en términos de contenido, tamaño y nombre. En particular, el nuevo Tratado no debería tener las características de una Constitución, ni el mismo nombre que, junto con su forma y ciertos elementos simbólicos y también sustantivos dieron la impresión de un salto adelante hacia un Estado europeo que dominaría o reemplazaría a los Estados nacionales. El nuevo Tratado debería construirse como una modificación de los ya existentes (lo que, a juicio del gobierno holandés, haría las políticas y las modificaciones de estas más comprensibles) (*sic*). La Carta era prescindible como texto integral aunque su espíritu y significado debería retenerse y la democracia se mejoraría en particular reforzando el papel de los parlamentos nacionales. El mayor énfasis del gobierno holandés se ponía en esta cuestión y la paralela de la clarificación de los poderes respectivos y la limitación de los poderes de la UE. En resumen, la postura del ejecutivo holandés no era obstruccionista; el propio Balkenende reiteró ante el PE que la reforma de los Tratados era imprescindible.

5.6 La Presidencia alemana

El liderazgo alemán fue un factor clave para desatascar el proceso y avanzar en su solución. Su papel como presidencia de turno le otorgaba un importante papel mediador,

pero también la situaba en una posición ambigua: por una parte, se encontraba entre los amigos de la Constitución y comprometida con el objetivo de salvar su esencia, mientras que, al mismo tiempo, tenía la responsabilidad de forjar un consenso viable entre todos los Estados miembros. Además, la posición de Alemania no se veía precisamente facilitada por la herencia de las relaciones históricas con algunos de sus Estados vecinos. Algunos gobiernos no dudaron en exhibir los tradicionales resentimientos al papel de Alemania en la Segunda Guerra Mundial. Esto ocurrió no solamente con el gobierno polaco y su grosera referencia a los muertos a causa de la invasión alemana para reclamar votos, sino también con el gobierno checo, ya que uno de los rasgos específicos del debate en ese país fueron los resentimientos antialemanes teñidos de connotaciones históricas. Indudablemente, ello complicaba la tarea de la Presidencia y reducía su margen de maniobra. En la gestión de las negociaciones, la canciller apeló a incentivos con amenazas encubiertas, como su advertencia de que no se podría avanzar en la ampliación con las reglas actuales, mencionando que, curiosamente, alguno de los gobiernos más opuestos a la Constitución también eran los más ardientes defensores de la ampliación. Tampoco dudó en la utilización de amenazas directas; así, frente a la intransigencia polaca, Merkel amenazó con convocar una CIG sin la anuencia de Polonia, siguiendo el precedente de 1985, cuando la Presidencia italiana convocó en 1985 la CIG que negoció el Acta Única Europea sin el apoyo de Margaret Thatcher. Pero, a la postre, Alemania accedió a preservar la vigencia de la distribución y reglas de voto establecidas en el Tratado de Niza para satisfacer a Polonia, aunque ello iba en contra de sus propios intereses. El retraso de la entrada en vigor del sistema puede ponerlo en cuestión y modificar su sentido si antes de la fecha prevista (2017) se producen adhesiones como la de Turquía, que pueden alterar el sentido de equilibrio que enmarcan las reglas de voto fijadas en función de la población.

5.7 España y el liderazgo constitucional

La táctica seguida por España fue incremental. En septiembre de 2005, la Comisión Mixta Congreso-Senado para la UE encargó al gobierno un informe que analizase las causas de la crisis, diagnosticase la misma e identificase las posibles consecuencias, además de formular propuestas para su superación. En respuesta a esta petición, la Secretaría de Estado para la UE presentó un primer informe en noviembre de 2005⁵ que hacía dos propuestas: primero, la identificación de una línea proactiva en la que

5 Secretaría de Estado para la Unión Europea (MAEC), El futuro de la Unión Europea: Informe del Gobierno al Congreso de los Diputados. RIE Documento de Trabajo 2/2006 http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/Europa/DT2-2006.

España actuaría como promotora (que no líder *–sic–*) de varias iniciativas para que el período de reflexión no se convirtiese en período de inactividad. En línea con el humor predominante, el menú de posibles iniciativas era amplísimo, guiado por lo posible sin la entrada en vigor de la Constitución. Un segundo punto, probablemente sentido pero que tuvo escasa eficacia real, era la necesidad de entablar un “diálogo real” con los ciudadanos, escuchando sus preocupaciones y debatiendo con ellos sobre los beneficios de Europa y los riesgos del fracaso de la UE.

A este primer informe siguió una actualización en diciembre de 2006⁶, de tono ya más beligerante. La razón para este cambio de tono era la constatación de que resultaba preocupante que fuesen las voces de los que no habían podido o querido ratificar el texto los que se hubiesen apoderado de la escena pública. A partir de aquí, el gobierno español adoptó un papel proactivo al convocar junto con Luxemburgo a los llamados amigos de la Constitución, cuyo *leitmotiv* era la frustración por la ausencia de propuestas alternativas para salir del *impasse* de los que no habían ratificado. En palabras de Navarro, el objetivo buscado era que se oyera la voz de los 18. Queremos evitar que el espacio político lo ocupen los que han dicho que no, o los que están con dudas y que aún se plantean si van a ratificar o no. Ambos países consiguieron convocar el 26 de enero en Madrid a los 18 Estados que habían ratificado más Irlanda y Portugal, más observadores del Reino Unido, Suecia y Dinamarca.

La reunión, celebrada bajo el lema Por una Europa mejor, tuvo pocos resultados concretos pero sirvió para hacer explícito al grupo ratificador. Sobre todo, situó sus demandas en pie de igualdad con las de aquellos que, o bien habían perdido sus referendos de ratificación o bien, simplemente, no habían iniciado el proceso, ya que el principio central fue que el texto acordado debería respetar los contenidos y equilibrios fundamentales, al mismo tiempo que reconocer modificaciones necesarias para acomodar a Holanda y Francia. Explícitamente, los ratificadores buscaron una alianza con el PE, al presentar los resultados del encuentro a la Comisión de Asuntos Constitucionales del PE el 28 de febrero.

La reunión causó un efecto inmediato. En algunos sectores, se acusó a España de dividir a la UE en dos bandos y se hicieron explícitas incluso las reticencias alemanas, que sólo estuvo representada a nivel de embajador. Más aún, la reunión en Luxemburgo se canceló casi al tiempo de convocarla para evitar la impresión de trabajar

6 Reflexiones sobre el futuro de la Unión Europea (II). Actualización del Informe del Gobierno al Congreso de los Diputados (DT). Secretaría de Estado para la Unión Europea, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, DT n.º 8/2007 - 28/02/2007 http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/Europa/DT8-2007.

contra la Presidencia alemana (y probablemente a causa de las presiones de esta). Y, sin embargo, la reunión, valorada *a posteriori*, transmite una visión de éxito: coincidió con el inicio de los trabajos de “rescate” de la Presidencia alemana y provocó las reacciones de los que permanecían silenciosos obligándoles a posicionarse. Temporalmente, la reunión coincidió con la formación de nuevos gobiernos en dos de los países con dificultades con el proceso de reforma, la República Checa, que formó gobierno en enero de 2007 y Holanda, que formó su gobierno en febrero de 2007. La llamada del secretario de Estado español, Alberto Navarro a Francia y Holanda para que explicasen qué se podría salvar del nuevo Tratado, coadyuvó para que, por lo menos en el caso de Países Bajos, cuyo gobierno tomó posesión en febrero, se presentase un acuerdo de gobierno que contenía referencias concretas a lo que era necesario modificar.

La reunión de Madrid tuvo un efecto adicional: enmarcar un sutil cambio de posición del gobierno español, pasando a aceptar la necesidad de renegociar la Constitución (en palabras de Navarro, es mejor una Constitución modificada que nada), aunque, en palabras de Moratinos, debería ser al alza: el Tratado debería ser extendido para incluir más objetivos en vez de recortarlo (pluma frente a tijeras): probablemente habrá que renegociar la Constitución, pero España prefiere completarla antes que recortarla. En realidad, esta declaración escondía una cierta flexibilidad con escasas líneas rojas motivadas por prioridades específicamente nacionales y sí alguna de alcance constitucional (por ejemplo, el valor vinculante de la Carta).

En una cuestión, el gobierno español parecía ponerse en rumbo de colisión con un eventual gobierno francés presidido por Sarkozy: el rechazo de un minitratado que sólo contuviera cuestiones institucionales. Pero, paradójicamente, la flexibilidad española resultó muy útil como base de una alianza posterior con Sarkozy, cuya visita a Madrid el 31 de mayo estableció la base de un acuerdo para rescatar lo rescatable y puso las bases de la iniciativa conjunta presentada por ambos países en el cónclave de ministros celebrado en Luxemburgo el 17 de junio, que contenía 12 puntos considerados fundamentales (el Anexo III reproduce íntegramente el *non-paper* hispano-francés):

- Nueva presidencia permanente del Consejo Europeo.
- El ministro de Asuntos Exteriores debería asumir las funciones del alto representante de la PESC y la vicepresidencia de la Comisión Europea y mejorar la acción exterior de la UE.
- La UE debería tener una personalidad jurídica única, preservando las especificidades de la PESC.

- Las modalidades de cálculo de la mayoría cualificada y la extensión de su campo, y el compromiso en el ámbito de justicia y Asuntos Exteriores en las condiciones de la CIG de 2004, así como el reforzamiento de los poderes del PE y las nuevas modalidades de su composición.
- El desarrollo del espacio europeo de libertad, seguridad y justicia en las condiciones previstas en la CIG de 2004.
- Una política de inmigración común.
- Las cooperaciones reforzadas y cooperaciones estructuradas en materia de defensa.
- Los progresos del gobierno en la zona euro.
- El reforzamiento de las políticas en materia de salud, energía o protección civil.
- La cláusula de solidaridad, en particular en lo que concierne a los ataques terroristas y catástrofes naturales.
- Una referencia vinculante a la Carta de los Derechos Fundamentales.
- El apoyo a las regiones ultraperiféricas.

Es obvio que hubo una cierta dosis de fortuna que permitió capitalizar la táctica (particularmente, por la activa búsqueda de apoyos del presidente francés) pero esta fructificó sobre la flexibilidad española, que no hizo de un hipotético interés objetivo, como era la cuestión de la ponderación de los votos, una línea roja insalvable. Ello permite al gobierno presentar su posición como “principal” antes que puramente ventajista.

En síntesis, la táctica española evolucionó de encabezar el grupo de amigos de la Constitución en una posición defensiva y luchando por preservar lo acordado entre todos a una situación más cómoda, en estrecha relación con Francia como muñidor de un compromiso entre dos grandes grupos (los que habían ratificado y los que no lo habían hecho, pero no tenían una posición antagonista sobre un eventual texto de compromiso). Entre ambos grupos, quedaban aquellos que planteaban problemas de aceptación de un nuevo texto. Debe hacerse notar que antes de la cumbre, el gobierno español identificó al Reino Unido y a Polonia como los dos grandes obstáculos al acuerdo, y criticó, en boca de Alberto Navarro, su actitud ventajista: sin haber tratado de ratificar la Constitución, aspiran a maximizar las concesiones en la negocia-

ción del nuevo Tratado. Esto suponía un giro de 180 grados con respecto a las tradicionales alianzas del anterior gobierno de Aznar. También era un paso para restaurar la colaboración con el eje franco-alemán. En la cumbre de junio de 2007, Zapatero tuvo un papel clave junto con los líderes de Francia, Luxemburgo y el Reino Unido (además de la Presidencia alemana) para conseguir el acuerdo de Polonia y gestar un compromiso. Una de las posibles conclusiones a extraer es que si el motor franco-alemán no es suficiente para animar una Unión más extensa y compleja, España puede tener un papel importante.

6. El Tratado y su ratificación

6.1 El Tratado de Lisboa y la vuelta al constitucionalismo incremental

El acuerdo alcanzado en la cumbre de junio de 2007 fue elaborar un Tratado de Reforma, que modificase el Tratado de la UE, y un Tratado sobre el Funcionamiento de la UE, que reemplazase al Tratado de la Comunidad Europea (desapareciendo por tanto la noción de “comunidad” del acervo del Derecho primario). El eje central del proceso ha sido una consideración de tipo táctico: cómo evitar referendos de ratificación. Este objetivo es el que, *a priori*, determinó las reformas introducidas. Y para evitar referendos, el resultado final necesita separarse de la Constitución original y aparentar ser una reforma tan técnica como sea posible. Adicionalmente, como planteó *The Economist*, los gobiernos tendrían que demostrar que el nuevo Tratado es verdaderamente minimalista y no implica transferencias de poderes a Bruselas.

El abandono de la noción de Constitución significaba diferentes cosas para los actores que utilizaron esta premisa como argumento. Primero, volver a un Tratado que reformase y mantuviese los anteriores, en vez de uno que los repeliese, como hacía la Constitución. También significaba abandonar la idea de simplificación y recodificación (fusión de disposiciones y eliminación de aquellas obsoletas) de los Tratados. Y, finalmente, entrañaba mantener la totalidad de los Tratados que siguen componiendo una maraña legal.

A partir de aquí, el significado de la “no Constitución” se construyó por la suma de las diversas supresiones y adiciones demandadas por los gobiernos. Así, ha

significado eliminar los signos “estatistas” (*sic*): la bandera, el himno, la mención expresa a la denominación del euro o la denominación de ministro de Asuntos Exteriores. Se ha vuelto a la terminología clásica de actos normativos, abandonando la referencia a la ley. Se ha eliminado la Carta de Derechos Fundamentales (cuestionada por Reino Unido y Holanda, y sobre la que Irlanda y Polonia también han manifestado su deseo de incorporarse al *opt-out*) aunque mantiene su valor vinculante por vía de un artículo de remisión a ella. Se ha reforzado el papel de los parlamentos nacionales sobre las iniciativas legislativas de la Comisión. A estas líneas de carácter general, se añaden multitud de disposiciones para dar garantías a los reticentes y críticos a través de interpretaciones restrictivas, detalles muy precisos, notas al pie de página y protocolos adicionales. El resultado, según el texto presentado, es un auténtico caos de disposiciones, un texto que carece de una construcción ordenada y sensata. Como muy bien ha expresado el ex vicepresidente de la Convención, Giuliano Amato, la percepción era que si el texto era ilegible, entonces, no era una Constitución.

Un buen ejemplo de esto son las disposiciones que regulan la distribución de votos y el cálculo de la mayoría cualificada. Siguiendo lo dispuesto en la Constitución, el cálculo de la mayoría pasa a ser el 55% de Estados miembros representando al menos al 65% de la población. Esto significa automáticamente asignar una proporción de votos igual a la proporción de población a cada Estado (como ocurría de hecho en la Constitución). A partir de aquí, empiezan las salvedades. En primer lugar, estas nuevas reglas se aplicarán a partir de 2014. Pero, en segundo lugar y a petición de Polonia, hasta 2017 cualquier Estado puede solicitar el voto de acuerdo con las reglas y la distribución del Tratado de Niza (que es muy diferente tanto en umbrales como en distribución de votos). Tercero, y también a petición del gobierno polaco, se reproduce el Compromiso de Ioannina: si se alcanza el 75% de los votos necesarios para formar una minoría de bloqueo (es decir, no se consigue bloquear una propuesta pero hay un grupo significativo en contra) entonces, las discusiones en el Consejo deberán continuar por “un período razonable”. Y, como ya se ha visto más arriba, se discute incluso qué significa “un período razonable” (cualquier cosa entre los seis meses y los tres años).

Como es el caso en todos los procesos de reforma, ningún gobierno quería aparecer cediendo y todos proclamaron la victoria de sus respectivas tesis e interpretaciones a la hora de valorar el mandato, bien apelando a intereses nacionales definidos precisa y claramente, bien apelando a una interpretación más general en clave europea que pondera todos los elementos en su conjunto. Obviamente, ambas narrativas son posibles y compatibles, pero provocan un sentimiento de perplejidad y un debate agónico sobre el significado, carácter y valor del nuevo Tratado en comparación con

la Constitución. Como ha escrito Xavier Vidal Foch, se trata de una media verdad, que simplifica para complicar, que incorpora supresiones que no lo son, y que, a la postre, rescata lo esencial, o, en palabras de Mario Soares, el texto del mandato representa un hábil ejercicio de hipocresía política.

El alcance constitucional del nuevo Tratado ofrece dos interpretaciones, contrarias y simultáneas. Por una parte, algunos argumentan que el Tratado mantiene la esencia de la Constitución. Por otro, los que afirman que la esencia constitucional ha desaparecido y que se trata de una mera reforma “técnica” de los Tratados. Entre los primeros, el presidente de la Convención, Giscard d’Estaing, para quien los cambios son cosméticos para hacerlo incomprensible, pero la sustancia se ha mantenido; o Angela Merkel o Zapatero, quienes consideran que el nuevo Tratado mantiene la esencia de la Constitución. En sentido contrario, el gobierno británico y el gobierno holandés argumentan que la Constitución se ha abandonado y que se trata de una reforma técnica del Tratado de Maastricht.

El valor y alcance del nuevo Tratado vendrán dados por su durabilidad, esto es, la capacidad de satisfacer a los actores (principalmente gubernamentales) a corto y medio plazo en un contexto de circunstancias cambiantes. Mientras la Constitución tenía una cierta aspiración de completitud, el nuevo Tratado carece de ella. Al resultar de integrar las diferentes demandas de los gobiernos sin buscar una estructura coherente, el Tratado sigue de cerca la línea de reformas de la UE marcada desde el AUE en 1986. Por ello, es también muy probable que comparta un rasgo inherente a los sucesivos Tratados (de Maastricht a Niza): no han sido instrumentos definitivos que hayan cerrado de una vez y en un solo texto el proceso de reformas. Por el contrario, cada Tratado ha abierto ya inmediatamente la ronda sucesiva de reforma, indicando incluso el menú de temas a desarrollar. Esto ha generado lo que se podría denominar como un “proceso constituyente incremental”: en cada ronda de reforma se buscará el mínimo común denominador que permita conjugar las líneas rojas señaladas por cada Estado. Ello provocará un resultado subóptimo a la vez que proporcionará un menú para reformas sucesivas. Como se ha demostrado en el pasado, una estructura jurídica muy detallada y específica resulta muy rígida para enfrentarse a una realidad cambiante muy rápidamente con nuevas necesidades y desafíos.

Es difícil que el nuevo Tratado de Reforma se escape a esta dinámica; algunas de las demandas que estaban en el origen de la Constitución, como la simplificación o la propia nomenclatura constitucional, no han desaparecido. De hecho, algunos actores han apuntado ya en esta dirección; así, el primer ministro holandés, Balkenende, al presentar la posición de su gobierno ante el PE, argumentaba a favor de

un Tratado que pueda modificarse en el futuro, como los de Niza y Ámsterdam. Hay que llevar a cabo pequeños avances concretos. Por su parte, el PE ya ha anunciado su intención de plantear nuevas propuestas después de las elecciones de 2009 para un nuevo acuerdo constitucional de la Unión, de acuerdo con la cláusula de revisión, ya que la UE es un proyecto común que está siendo constantemente renovado. En resumen, parece que el abandono de la línea maximalista que pasa por una convención y la elaboración de un documento que repeliese los anteriores Tratados no cierra el proceso constituyente europeo, sino que aboca a la vuelta a un proceso constituyente incremental.

Estas razones, además del incierto proceso de ratificación que se discute en la sección siguiente, aconsejan articular una estrategia constitucional a medio plazo. A ello se une, como argumento decisivo en esta dirección desde el punto de vista español, que el nuevo Tratado no colma algunas aspiraciones constitucionales expresadas por dos gobiernos sucesivos y refrendados en referéndum por los ciudadanos españoles: la simplificación del texto, la recodificación y refundición, la incorporación plena de la Carta, el reconocimiento positivo de los símbolos, la sustitución de los Tratados, y la mención al contrato entre Estados y ciudadanos.

6.2 De nuevo, la trampa de la ratificación

El nuevo Tratado de Reforma se ha negociado bajo el supuesto de que el contenido determina el procedimiento de ratificación y, por lo tanto, al eliminar los aspectos simbólicos que recuerdan una Constitución, los referendos (asociados al procedimiento de aprobación de una Constitución) no serán necesarios. En otras palabras, se presume que la ratificación no es un problema si se encuentra el texto adecuado. En realidad, la trampa ratificatoria permanece abierta y podría formularse de la siguiente manera: la regla de unanimidad, combinada con la discrecionalidad para elegir cualquier procedimiento nacional de ratificación, crea una estructura de oportunidades que apodera a múltiples actores nacionales, de forma que los actores con capacidad de veto crecen. Y, naturalmente, cuantos más Estados miembros, más se incrementan los *veto points*. Y estos no son solamente ciudadanos en referendos, sino que hay que contar con las minorías parlamentarias (allí donde una mayoría cualificada del Parlamento es requerida para una ratificación) e incluso, los tribunales constitucionales u otros órganos jurisdiccionales o consultivos pueden ejercer este papel de veto. Finalmente, esto ocurre en un contexto donde la pluralidad de visiones sobre la UE y la integración han crecido en varios de los Estados miembros. Esto condiciona cualquier ratificación exitosa en el

futuro de cualquier otro texto (véase el Anexo I, sobre los procedimientos de ratificación).

La celebración de referendos no está totalmente descartada en varios países; si se celebra, por ejemplo, en el Reino Unido, su aprobación sería cuando menos dudosa, mientras que en otros puede ser difícil obtener las mayorías parlamentarias cualificadas requeridas. Sin entrar por el momento en los referendos, en Polonia la mayoría parlamentaria requerida dependerá de un juicio previo sobre la constitucionalidad del nuevo Tratado: si no se requieren cambios constitucionales, entonces, una mayoría simple es suficiente pero si es necesario modificar la Constitución polaca, entonces se requieren mayorías de 2/3. En tres países (Francia; la República Checa y Eslovaquia), se requieren mayorías de 3/5 de la cámara (en la República Checa, de ambas cámaras). Y Dinamarca, supuesto que no recurra a un referéndum, deberá ratificar por una mayoría parlamentaria de 5/6. Adicionalmente, Francia tendría que revisar su Constitución, modificada en su día para adaptarla a la Constitución de la UE (y ello requiere mayorías de 2/3 del Congreso Nacional). Ninguno de los Estados miembros citados, a excepción de Eslovaquia, ratificó la Constitución.

Naturalmente, el proceso de negociación ha tenido en mente evitar la ratificación mediante referéndum, ya que la posición de ciertos gobiernos se ha fijado sobre la premisa de que los referendos deben evitarse y ello legitima concesiones a las llamadas “líneas rojas” o aspectos irrenunciables. Uno de los puntos básicos de las consultas desarrolladas por la Presidencia alemana era, precisamente, cómo evitar la necesidad de una nueva ronda de referendos. Este fue el *leitmotiv* que definió la posición inicial de los gobiernos de Francia, Holanda, el Reino Unido, o Dinamarca. Indudablemente, las enseñanzas de las decisiones de convocar referendos en 2004-2005 han jugado un papel muy importante para tratar de eliminar las convocatorias de la agenda. Pero una enseñanza que parece olvidarse es que las decisiones de convocar o no referendos sólo fueron motivadas parcialmente por el carácter “constitucional” del texto y otros factores, en especial, la relación de fuerzas en el parlamento para conducir la ratificación en esta sede exclusivamente, el cálculo de ventajas electorales para la oposición o el gobierno al invocar un referéndum, o el efecto demostración de la convocatoria de referendos en otros Estados miembros jugaron un papel clave en las decisiones sobre el procedimiento de ratificación.

Por ello, es quizás excesivo pensar que el contenido del nuevo Tratado de Reforma es el único factor condicionante para la celebración de referendos. En algún caso, estos son casi obligatorios, mientras que en otros, las (cambiantes) circunstancias políticas pueden forzar su convocatoria.

A) Irlanda

En Irlanda, el ministro de Asuntos Exteriores, Bertie Ahern, ha afirmado que, puesto que la sustancia del acuerdo alcanzado no cambia drásticamente la sustancia de lo negociado en 2004, sería necesario celebrar un referéndum, aunque la decisión de convocarlo depende del informe del fiscal general. Una cuestión clave es la postura que adoptarán sus socios de gobierno, los Verdes que se opusieron en ambos referendos sobre el Tratado de Niza, y que ya han advertido que la Carta (de la que el gobierno irlandés negoció un *opting-out*) es un elemento clave de su apoyo al Tratado. Adicionalmente, el Congreso Irlandés de Sindicatos (ICTU) ha afirmado que hará campaña por el “No” si el *opt-out* irlandés de la Carta de Derechos permanece en la versión definitiva. La insatisfacción de algunos grupos con la UE por factores muy diferentes (como los agricultores a causa de las negociaciones comerciales en la Organización Mundial del Comercio o los empresarios a causa del impuesto de sociedades) puede tener incidencia en los resultados del referéndum.

B) Holanda

Aunque los requisitos constitucionales hacen de Irlanda un caso evidente, no es en absoluto el único posible. Así, en Holanda la postura oficial del gobierno sobre el procedimiento de ratificación fue que este estará supeditado a las recomendaciones del Consejo de Estado holandés. Uno de los miembros del gobierno de coalición, el Partido Laborista (PvdA) había incluido en su programa electoral la con-vocatoria de un referéndum sobre el tema. Pero el Acuerdo de Gobierno dejó fuera esta propuesta, optando por un arbitraje “técnico” (que los sectores euroescépticos interpretaron como una cortina de humo). El informe del Consejo de Estado (no publicado aunque, de nuevo, conscientemente filtrado), emitido (11 de septiembre) antes de que se hubiese siquiera cerrado el borrador de proyecto, enumeró cinco condiciones que justificarían la celebración de un referéndum no vinculante (ninguna de las cuales, en opinión del gobierno, concurría en este caso). El informe estimaba que no había necesidad de un referéndum, ya que el nuevo Tratado no incluye elementos “constitucionales”. Después de dos reuniones, el gobierno de coalición tripartito (a pesar de sus divisiones internas sobre el tema) decidió (21 de septiembre) no convocar un referéndum. Los argumentos del gobierno fueron los tres siguientes: primero, el Tratado no tiene naturaleza constitucional; segundo, un nuevo rechazo (en referéndum) no permitiría automáticamente una reapertura de negociaciones; y tercero, un referéndum no vinculante se convierte, en la práctica en vinculante, si el Parlamento y/o el gobierno dicen que respetarán el resultado y esto es imposible sin reformar la Constitución.

Esta decisión no es, ni mucho menos, definitiva y, de hecho, repite la situación de 2005. Entonces, el Consejo de Estado también opinó que el referéndum no era necesario y el gobierno respaldó esta tesis pero el Parlamento decidió su convocatoria. El contexto en 2007 reproduce algunos de los factores anteriores: así, el mayor partido de la oposición ha manifestado que Holanda no ha protegido sus intereses en el nuevo Tratado y, en consecuencia, parlamentarios de la oposición han pedido la celebración de un referéndum. En la Cámara Baja, el Partido Socialista (SP), dos partidos proeuropeos, los Verdes (GroenLinks) y los Demócratas 66 (liberales “de izquierdas”), así como el Partido de la Libertad (PVV) declararon su intención de presentar un proyecto para la celebración de un referéndum. Los titubeos iniciales del Partido Laborista se cerraron con un voto del grupo parlamentario en contra de la convocatoria. Dado que la recomendación del Consejo de Estado no es vinculante para el Parlamento y, dada la correlación de fuerzas, no es imposible que la iniciativa fructifique, aunque podría ser bloqueada en el Senado, donde los cristiano-demócratas y liberales (VVD) (ambos pro-europeos y contrarios al referéndum) cuentan con mayoría. Ello ocurre en un trasfondo en el que diferentes encuestas muestran mayorías de la población holandesa a favor de la celebración de un referéndum.

C) Dinamarca

En Dinamarca, el gobierno fijó nueve puntos que debían ser eliminados del texto de la Constitución para evitar un referéndum y remitió a los expertos legales del Ministerio de Justicia el juicio sobre si se produce cesión de soberanía con el nuevo Tratado, lo que activaría automáticamente la necesidad de un referéndum. Los expertos daneses dictaminaron que el nuevo Tratado no cede soberanía y, de acuerdo con esta opinión, el *Folketing* votó el 12 de diciembre de 2007 en contra de la celebración de un referéndum sobre el Tratado. Frente a esta postura “formalista”, debe recordarse que en Dinamarca, a raíz del referéndum de Maastricht, existe un consenso implícito compartido por todos los partidos de que cualquier reforma de los Tratados de la UE deberá aprobarse por referéndum. Y, por otra parte, se necesitan 5/6 del *Folketing* para ratificar un nuevo Tratado. Uno de los partidos de la coalición gubernamental, el Partido Popular Danés, ha pedido la celebración de un referéndum. También sectores del gobernante partido conservador (su portavoz, Pia Christian-Møller) se han manifestado a favor de un referéndum. A ello se unen el Partido Socialista Popular y la alianza rojo-verde. Esto, unido al efecto demostración de la convocatoria en otros países, podría hacer que el gobierno danés tenga dificultades para resistir esas demandas.

D) Reino Unido

El Reino Unido es un caso clave. Blair argumentó que, al haberse respetado las líneas rojas británicas, no era necesario un referéndum y aludió a que no se había utilizado tal instrumento para ratificar el AUE o el Tratado de Maastricht. En su primera declaración parlamentaria como primer ministro, Brown excluyó la celebración del referéndum, afirmando que el Parlamento tendría el poder explícito de ratificar el Tratado. En su caso general a favor de los referendos (dado que el Tratado conlleva transferencias sustanciales de poderes a Bruselas), *The Economist* se hizo eco de los argumentos gubernamentales: sólo el Reino Unido puede evitar un referéndum porque sólo el Reino Unido se ha asegurado *opt-outs* de las dos mayores transferencias de poder (la Carta de Derechos Fundamentales y el voto por mayoría cualificada en asuntos de justicia e interior).

Sin embargo, este está lejos de ser un argumento irrefutable. Los conservadores presionan a favor de la convocatoria, argumentando que el referéndum puede ser necesario en cualquier caso y que el propio Blair así lo prometió en 2005. La intensa disputa sobre su eventual celebración pivota sobre el carácter real del nuevo Tratado, refutando la tesis de Blair/Brown que al no producirse transferencias de poderes a la UE no es necesario un referéndum. En su discurso más detallado sobre la cuestión, el líder conservador William Hague ha argumentado que el Tratado sólo podría ser aprobado por consulta popular porque, por una parte, se trata de una cuestión de confianza de y en la ciudadanía y, por otra parte, los cambios introducidos por el nuevo Tratado son fundamentales. Dado que se trata de una Constitución “disfrazada” y puesto que todos los partidos llevaban la celebración de un referéndum en sus programas electorales, el gobierno está obligado a convocarlo.

Lejos de ser una postura minoritaria (entre los poquísimos conservadores que se posicionaron contra la petición del referéndum están los ex ministros Kenneth Clarke y Douglas Hurd), es la postura oficial del partido conservador. Más aún, el caso cuenta con apoyos dentro del propio partido laborista; incluidos los de varios ex ministros (David Blunkett, Keith Vaz o la ex miembro del *Praesidium* de la Convención, Gisela Stuart). A finales de agosto, un diputado laborista, Ian Davidson, pedía un referéndum o la renegociación de otras 12 líneas rojas adicionales. Aparentemente, la petición contaba con el apoyo de 40 diputados laboristas (que algunas fuentes elevaban a 120). La posición del tercer partido, el liberal demócrata, es contraria al referéndum sobre el Tratado, aunque su líder, sir Menzies Campbell, se ha manifestado a favor de un referéndum alternativo sobre la permanencia del Reino Unido en la Unión.

A los diputados se unen además los sindicatos; así, el tercer mayor sindicato británico, GTB (afiliado al Partido Laborista) repitió también la petición al gobierno, argumentando que el nuevo Tratado no cambia sustancialmente la Constitución y anticipando su voto en contra, precisamente, por el *opt-out* británico a la Carta de Derechos Fundamentales. El Congreso de los Sindicatos Británicos (TUC), con fuerte presencia e influencia en el Partido Laborista, aprobó en septiembre de 2007 una moción de GMB que solicitaba un referéndum como medio para... ¡presionar contra los *opt-outs* británicos sobre la Carta, que en su opinión comprometían los derechos de los trabajadores! Una moción paralela de la RMT para apoyar el “No” fue rechazada.

El frente a favor del referéndum aúna al UKIP, a varios diarios británicos, encabezados por el *Daily Telegraph* (que ha abierto un sitio web a favor del referéndum y contra el Tratado) y casi todos los tabloides (incluido, por supuesto, *The Sun*) están a favor de convocarlo, mientras que el único periódico abiertamente opuesto a la convocatoria era el *Financial Times*, arguyendo que el Tratado era un ejercicio de sistematización y clarificación que mantiene la naturaleza híbrida de la UE.

Y finalmente, *lobbies* anti-UE como Open Europe están realizando intensas campañas a favor de la convocatoria y han realizado encuestas que muestran mayorías a favor de este procedimiento en todos los Estados miembros. Se ha llegado a especular incluso con un “referéndum no oficial financiado privadamente”. Así pues, la situación en el Reino Unido se acerca inexorablemente a la situación en 2004 donde, empezando con un rechazo frontal al referéndum, Blair terminó claudicando ante la presión combinada de la prensa, la oposición y sectores de su propio partido. La cuestión, por tanto, es si y cómo Gordon Brown aguantará la creciente presión, teniendo en cuenta que las elecciones deben celebrarse entre 2009 y 2010. Una encuesta del *Daily Mail* reflejó que el 82% de los votantes (y el 80% de los votantes laboristas) quería un referéndum. Más preocupante para el partido, el 24% de sus votantes estaba dispuesto a no votarlo si no se convocaba un referéndum. En este contexto, la exclusión de un referéndum puede que no sea definitiva y su eventual resultado puede intuirse como muy destructivo.

E) Otras incertidumbres

Tanto los funcionarios comunitarios como los líderes políticos eran conscientes de la importancia de los debates en esos países clave, por su capacidad para generar un “efecto demostración”. En otros países, algunos partidos se han manifestado ya a favor de un referéndum, como por ejemplo el Partido Socialdemócrata checo (CSSD), cuyo líder, Jifí Paroubek, afirmó que, aunque apoya el Tratado, quería un

referéndum. El apoyo de los socialdemócratas puede ser decisivo no sólo porque tras las elecciones de 2005, el Parlamento está dividido al 50%, sino porque si la ratificación requiere una reforma de la Constitución, entonces la aprobación parlamentaria requiere una mayoría reforzada. El primer ministro checo se pronunció en julio de 2007 contra la ratificación vía referéndum sobre la base de que el Tratado no cambiaba sustancialmente el de Niza. En Suecia, los Verdes y ex comunistas también han pedido un referéndum. Desde luego, por el momento esos no son datos definitivos para decantar el procedimiento en una dirección u otra, pero conviene tenerlos en cuenta, ya que la ratificación será un proceso encadenado donde los primeros Estados en llevarla a cabo tendrán una influencia indudable, pero donde sobre todo, el “efecto demostración”, que puede provocar decisiones de convocar en otros Estados miembros será clave. Si esto ocurre, aquellos gobiernos indecisos encontrarán difícil sustraerse a un efecto dominó.

Esto ocurre en un trasfondo donde la opinión pública, en general, es partidaria de la consulta popular, con varias encuestas mostrando mayorías muy amplias en varios países a favor de convocar un referéndum para ratificar el nuevo Tratado. Así, una encuesta *Harris/Financial Times* en septiembre de 2007 mostraba que el 75% de los españoles, el 71% de los alemanes, el 69% de los británicos, el 68% de los italianos y el 64% de los franceses creen que el Tratado merece un referéndum ratificatorio. Datos similares a favor de convocar un referéndum de ratificación se han obtenido en consultas en Dinamarca (entre el 70% y el 52% a favor), en Suecia (67%) y en Holanda (51% a favor y 47% en contra). Esto significa que existe un terreno abonado si el caso a favor de un referéndum se plantea en la escena política.

En resumen, aunque evitar los referendos fue el criterio que determinó el mandato y el contenido del nuevo Tratado, las convocatorias dependen de múltiples factores de diversa índole. No deben minusvalorarse ni el valor táctico electoral de una convocatoria (tanto para el gobierno como para la oposición) ni el efecto demostración que la convocatoria en un país pueda tener para los restantes. En un clima donde existen corrientes euroescépticas fuertes en varios Estados, la ratificación por referéndum bajo la regla de unanimidad es una amenaza real para el éxito del nuevo Tratado de Reforma, que debe tenerse en cuenta a la hora de plantear escenarios constitucionales de futuro.

7. Horizonte estratégico para España: la unión constitucional

Se ha examinado antes cuál ha sido la táctica de España en la recuperación del Tratado Constitucional. Estas actuaciones, con el objetivo claro de rescatar lo rescatable de la Constitución, deben vincularse con un objetivo a medio y largo plazo que vaya más allá del Tratado de Reforma; primero, porque no existe certeza de un proceso ratificatorio exitoso y, segundo, porque incluso si este se produjese, el propio Tratado de Reforma no colma las aspiraciones planteadas por la Constitución (ratificada por la ciudadanía española). Se ha mencionado ya que la suma de varias iniciativas (del PE y del eje franco-alemán) pueden crear un nuevo momento constitucional en torno a 2009-2010, en coincidencia con la Presidencia española, por lo que es indispensable elaborar escenarios posibles. En este contexto, es necesaria una estrategia constitucional coherente con cualquiera de las dos posibilidades, un salto cualitativo o por un proceso incremental paulatino.

Los dos ejes de la estrategia constitucional deben ser el discurso y la consideración de ciertos elementos de arquitectura constitucional necesarios en el actual contexto: la eliminación de la unanimidad en la reforma de los Tratados y la flexibilidad.

7.1 Un discurso constitucional sostenido y coherente

El objetivo de una unión constitucional, esto es, una unión dotada de un texto único, sencillo, que sustituya y derogue la actual maraña de Tratados, a partir del cual se puedan deducir normas secundarias que permitan desarrollar legislación adaptada a las circunstancias políticas cambiantes, que especifique claramente la distribución

competencial, los derechos fundamentales, el mapa institucional y la jerarquía de normas, es plenamente coherente con el interés nacional de España. ¿Por qué?

Primero, una unión constitucional es congruente para España (esto es, isomórfica con su estructura jurídica y de valores). El sentido de una Constitución como fundamento de la vida política se halla profundamente enraizada en la cultura política española tras la exitosa experiencia de la Constitución de 1978. Por otra parte, el interés nacional de España es una Unión fuerte que funcione bien; y buen funcionamiento (aparte de consideraciones de eficacia) remite fundamentalmente a la vigencia de principios superiores de carácter constitucional que ordenen y den significado a la vida en común. Puesto de forma muy gráfica, la UE no requiere una Constitución para resolver problemas funcionales, sino que lleva a cabo tareas y políticas que implican asignación de valores y esto requiere una Constitución.

Segundo, una unión constitucional aúna cuestiones de principio e interés: la negociación de un marco “justo” basado en principios nunca ha sido contradictoria ni perjudicial para España que, como ya se ha argumentado, ha salido beneficiada de cada nueva reforma. Por otra parte, la negociación basada en la defensa de intereses concretos y específicos permite un cálculo a corto plazo de los resultados previsibles de las normas negociadas, pero no es así a medio o largo plazo, como lo ilustra perfectamente el Compromiso de Ioannina.

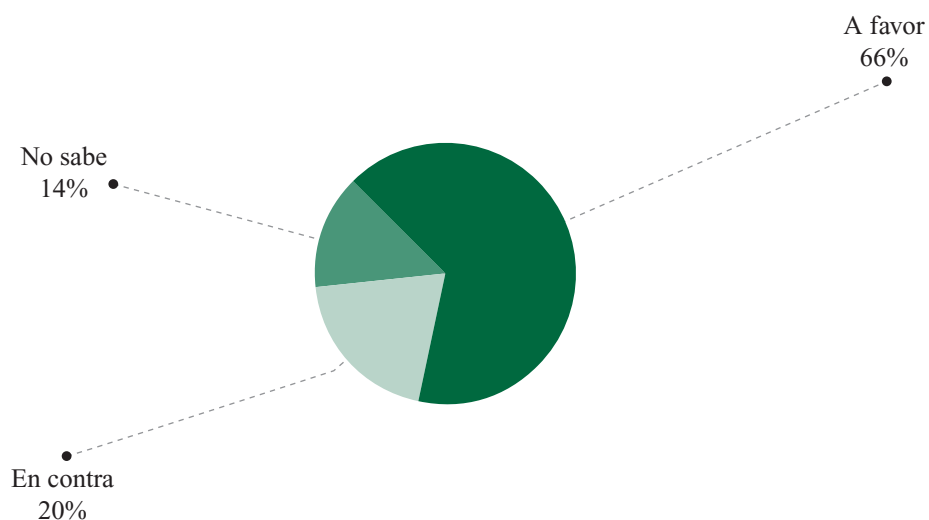
En 1994, ante la adhesión de los países nórdicos más Malta y Chipre, España forzó, en estrecha alianza con el Reino Unido, un acuerdo sobre la minoría de bloqueo. Con los nuevos miembros, esta quedó fijada en 27 votos sobre 68 posibles (estas cifras se revisaron tras el rechazo en referéndum de la adhesión de Noruega). España y el Reino Unido consiguieron un compromiso del Consejo (formalizado en una Decisión) para que una minoría entre 23 y 26 votos (menos de los requeridos) pudiese bloquear una decisión temporalmente. Las razones para ello eran el resultado de un cálculo: entre España más Italia (o Francia) y Grecia (o Portugal) conseguían una minoría para bloquear negociaciones agrícolas que pudiesen afectar a productos mediterráneos. Los casos en los que se apeló al Compromiso fueron los siguientes:

- Ayuda a Grecia para el transporte de frutas y verduras (20-21 de febrero de 1995). El Reino Unido, Dinamarca y Alemania se opusieron (23 votos) pero no invocaron el Compromiso.
- Mandato para negociar un acuerdo UE-Suiza sobre transporte (14 de marzo de 1995). El Reino Unido, Italia y Portugal se opusieron (25 votos), aunque finalmente Portugal votó con la mayoría y el Compromiso no pudo invocarse.

- Reglamento del Consejo sobre ayudas a la construcción naval (6-7 de noviembre de 1995). El Reino Unido, Alemania y Suecia se oponían (24 votos) pero ninguno invocó el Compromiso.
- Proyecto de directiva sobre servicios postales (18 de diciembre de 1996). Se oponían el Reino Unido, Dinamarca, Finlandia y Suecia (25 votos). El Reino Unido invocó el Compromiso, obtuvo dos concesiones y, a cambio, apoyó la propuesta.
- Paquete de precios agrícolas 1995-1996. Este es el único caso en el que aparece envuelta España, ya que junto con Portugal, Suecia y Reino Unido, rechazaba la propuesta inicial de la Comisión. Cuando se presentó el texto, España pasa a apoyarlo, lo mismo que Portugal, mientras que Italia se unió al grupo de los opositores (24 votos). La Comisión negoció concesiones a Suecia que abandonó su postura contraria, desactivando la posibilidad de invocar el Compromiso. Desde entonces, Ioannina no ha sido invocado nunca en un Consejo Agrícola.

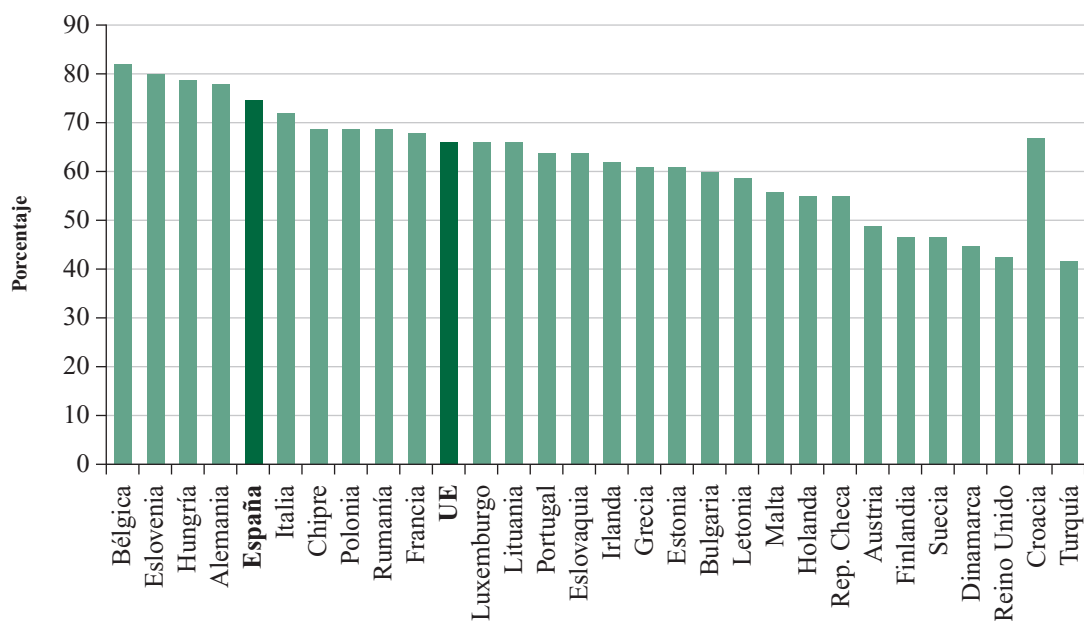
Los datos muestran que esta regla táctica, duramente negociada por el gobierno español, no fue invocada ni una sola vez por él; ha sido utilizada en numerosas ocasiones por actores inesperados (junto con el Reino Unido) siempre con España en la mayoría. Ello demuestra la dificultad para calcular, a medio y largo plazo, el funcionamiento de una regla determinada (a lo que se une su escasa vida, ya que pierde sentido cuando su contexto (un determinado número de Estados y distribución de votos) desaparece (como ocurrió en 2004). Ejemplos similares de “cálculo” pueden encontrarse en la intencionalidad del Pacto de Estabilidad (pensado como un corsé para los PIGS (Portugal, Italia, Grecia y (S)España) pero que terminó siendo aplicado –a medias– a su mayor defensor, Alemania) o la eventual suspensión de algunos derechos de la pertenencia a la UE si un Estado conculcaba los valores de la UE (creado como garantía frente a los países del Este y Centro de Europa, pero invocado por primera vez frente a la muy respetable Austria, en 1999). Por ello, una estrategia constitucional debe priorizar los diseños basados en principios más que en el cálculo estratégico. Esto implica, naturalmente, que no debe desertarse de los principios cuando su plasmación en políticas específicas ya no genera réditos concretos. Al contrario, un Estado comprometido con una Unión basada en principios y valores debe secundar los instrumentos derivados de estos aun cuando sean otros los beneficiarios, lo cual equivale a decir que España, por ejemplo, debe seguir comprometida con el fondo de cohesión. Y, por otra parte, la existencia de estos principios es una buena base para diseñar otros instrumentos de los cuales se obtengan réditos concretos; así, el principio de solidaridad debe ser una de las bases sobre la que se construya la política europea de inmigración o la lucha contra las catástrofes naturales o, incluso, la política energética.

Gráfico 1. A favor de una Constitución Europea



Fuente: Eurobarómetro 67.

Gráfico 2. A favor de una Constitución Europea por Estados miembros



Fuente: Eurobarómetro 67.

Esta aspiración constitucional es congruente con las aspiraciones de los ciudadanos europeos; según datos del Eurobarómetro de primavera de 2007, una mayoría de europeos está a favor de una Constitución (Gráfico 1). Y esos porcentajes son superiores para los españoles (75% a favor) (Gráfico 2).

La estrategia constitucional debe basarse, fundamentalmente, en un discurso sólido que parta del compromiso europeo de España. La fidelidad a sus compromisos y la relativa estabilidad en sus preferencias, además de un notable consenso político interno proporcionan a España una posición excelente para promover un discurso constitucional y adoptar una posición de liderazgo en este terreno. La base de este discurso no deben ser las ventajas materiales, sino el compromiso con los valores inherentes al proceso de integración europea (nunca debe olvidarse que, en la experiencia española, la UE ha sido el marco para la recuperación de la democracia).

El discurso constitucional tiene que integrar tres componentes: los valores que identifican a Europa y sus principios constitucionales; la estructura jurídico-política de la UE (división de competencias, jerarquía de actos, arquitectura institucional, etc.) y las políticas de ámbito europeo. Naturalmente, aquello que más importa a los ciudadanos son, sobre todo, las políticas, pero es necesario que un discurso constitucional vincule aquellas a valores y principios que las inspiran.

España no debe obcecarse en la defensa de intereses concretos no generalizables apelando única y exclusivamente al interés nacional (en última instancia, el interés nacional español es que la UE funcione bien). Por ejemplo, la agenda constitucional española no debería estar formada única y exclusivamente por cuestiones tácticas referidas al reparto del poder en las instituciones y sus efectos. Algunos gobiernos anteriores han contribuido a diseñar mecanismos institucionales “calculados” en su funcionamiento que, a medio y largo plazo, pueden resultar distorsionados o desvincularse de su objetivo inicial y ser aprovechados por otros actores gubernamentales incluso en sentido contrario a los intereses españoles. En una negociación constitucional, la búsqueda de principios que definen una UE en sintonía con el modelo deseado por España, por ejemplo, cohesión económica y social, debe inspirar la agenda española. Un discurso constitucional basado en principios tiene la ventaja de permitir utilizar los mismos argumentos interna y externamente y, por lo tanto, es más fácilmente comunicable. Pero la coherencia exige un cumplimiento estricto de los compromisos (por ejemplo, cumplir con Kioto).

Frente a este discurso de principios, debe abandonarse el discurso que enfatiza un modelo de “pertenencia contable” o “pertenencia extractiva”. Pero ello no significa abocarse a un discurso vacío, sino que los principios deben entroncarse con la de-

fensa de las políticas que preocupan al ciudadano y que son simbióticas con las políticas nacionales, por ejemplo, las políticas sustantivas identificadas en este informe como desafíos futuros de la UE (el modelo económico y social, las nuevas políticas de inmigración, desarrollo sostenible o energía y el papel de la UE en el mundo), y que son sinérgicas con las preocupaciones e intereses españoles. Tanto el cambio climático como la inmigración, por ejemplo, son temas que enlazan con las preocupaciones de los ciudadanos, son temas que resultan simbióticos con las políticas y preocupaciones españolas y sobre ellos, España puede tener un papel de liderazgo a través de propuestas concretas. España puede, por ejemplo, “europeizar” (es decir, hacer propios de la UE) los programas de formación profesional en origen y promover un régimen europeo de acuerdos de admisión.

La estrategia constitucional debe articularse también teniendo en cuenta el propio procedimiento. Si se quiere otorgar protagonismo a la ciudadanía, es indudable que el modelo de la Convención es superior al clásico de únicamente una CIG. La Convención sirve para ampliar el contacto con la ciudadanía y para dotar de mayor transparencia y accesibilidad al proceso. En ausencia de un momento constitucional como el que representa la Convención, la alternativa es no cerrar el proceso de transformación de la Unión y apostar por la inclusión de cláusulas evolutivas en cada Tratado que permitan proyectar el proceso de integración en etapas sucesivas.

Adicionalmente, las autoridades españolas necesitan mejorar su estrategia de comunicación con la ciudadanía. Probablemente, la existencia de un elevado consenso europeísta entre los partidos políticos y una opinión pública proeuropea, además de una cultura política poco proactiva pueden explicar las carencias históricas de la estrategia de comunicación española. Sin embargo, parece poco aceptable que se mantenga esta inercia en un horizonte de construcción constitucional. La estrategia constitucional española a medio plazo debe basarse en dos principios claves que, en realidad, son patrimonio de la integración europea. Teniendo esto en cuenta, el objetivo y ánimo es no poner en riesgo su mantenimiento en el futuro. El primero de ellos es la preservación del acervo comunitario. La aceptación del *statu quo* que obliga a avanzar al ritmo del más lento y ha forzado la revisión de una Constitución firmada por todos los gobiernos debe llevar como corolario que no es aceptable ni posible la renuncia al acervo y que la unanimidad (o, lo que es lo mismo, el veto de España) debe ser puesto al servicio de su preservación. El segundo principio es la adhesión al principio de una unión más estrecha entre los pueblos de Europa.

Adicionalmente, hay dos elementos de diseño constitucional que deben empezar a aparecer en la agenda constitucional española; por una parte, el replanteamiento de la unanimidad como requisito imprescindible para la reforma de los Tratados. Por

otro, el desarrollo de los mecanismos de flexibilidad, ya que parece evidente que la hipótesis de una integración diferenciada es más creíble y posible después de este episodio.

7.2 La regla de la unanimidad en la ratificación de los Tratados

La regla de la unanimidad para la reforma de los Tratados es uno de los grandes tabúes de la integración europea. Hoy por hoy, la unanimidad goza de la legitimidad formal que le otorga ser la regla del juego acordada por los Estados y, sin embargo, existen varios argumentos, de diferente tipo y alcance, que permiten poner en cuestión la regla de unanimidad. El primero es de tipo fáctico: la práctica de las ratificaciones en alguna ocasión (Maastricht y Niza y, como parámetro de referencia, la Constitución) ha vulnerado la premisa (la igualdad) sobre la que se ha construido el requisito de unanimidad. El segundo argumento es la creciente incapacidad de la unanimidad para generar ratificaciones. Finalmente, el tercero, la externalización de decisiones. Adicionalmente, negociar bajo la sombra de la unanimidad aboca a paquetes complejos y detallados, ya que todos los participantes quieren predecir el resultado de las reglas negociadas.

El procedimiento de ratificación contemplado en el artículo 48, estrictamente hablando, combina la unanimidad requerida de todos los Estados miembros con la discreción en la utilización de procedimientos ratificatorios, sobre los que decide cada Estado en función de sus circunstancias nacionales. Adicionalmente, la unanimidad en la ratificación se traslada, implícitamente, a la propia negociación (sobre el supuesto lógico que ningún gobierno querrá ratificar un Tratado al cual no haya dado su consentimiento). Es la combinación de estos tres elementos la que ha producido un modelo que resulta crecientemente inadecuado, por las razones mencionadas y que se exponen a continuación.

A) La vulneración *de facto* del fundamento de la unanimidad: la igualdad de todos los Estados miembros

El criterio de justicia que incorpora el requisito de unanimidad es la igualdad formal entre los Estados, dado que *a priori* se les otorga el mismo valor a las decisiones ratificatorias de todos y cada uno de ellos. La igualdad supone indiferencia absoluta con respecto a las características materiales de los Estados (tamaño, población, PIB). Sin embargo, en la práctica este requisito de indiferencia (o no discriminación) ha sido vulnerado en el pasado y no es descartable que pueda ocurrir lo mismo en el

futuro. En 1992, una leve mayoría votó contra el Tratado de Maastricht en Dinamarca, y en el año 2000, la población irlandesa también rechazó en referéndum el Tratado de Niza. En ambos países, sin embargo, el proceso de ratificación no concluyó con el primer veto, sino que se celebraron nuevos referendos, animados por los otros Estados, que finalmente obtuvieron resultados positivos. En un caso (Dinamarca), esto fue posible gracias a una declaración interpretativa sin valor para la UE. Ambos Estados terminaron ratificando ambos Tratados, mientras que los votos negativos en Francia y Holanda se convirtieron en un veto efectivo. ¿Qué diferencia aquellos casos de los actuales? La respuesta no se encuentra en el ámbito de los procedimientos (siendo el requisito de unanimidad idéntico), ni tampoco, muy probablemente, en el hecho de que ahora sean dos Estados, sino que hay que buscarla en el ámbito de la *realpolitik*. Los argumentos hacen referencia a la calidad de miembros fundadores de ambos países, y al tamaño y peso político de Francia (y hasta cierto punto, Holanda) en comparación con Dinamarca e Irlanda. Este argumento *per se* carece de cualquier calidad democrática e interpreta las reglas del juego no en sentido procedimental, sino combinando estos (los procedimientos) con consideraciones de tamaño y posición estructural. Más aún, ambos argumentos, considerando los varios casos en los que se han producido votos negativos, vulneran la creencia en el principio de igualdad entre Estados que aparentemente sanciona la unanimidad. Aunque se trata de una pregunta retórica y contrafactual, es inevitable cuestionarse que hubiese ocurrido si el voto en contra de la Constitución hubiese sido el de Luxemburgo.

B) La viabilidad de la unanimidad: consideraciones de eficacia

Un segundo argumento es el relativo a la eficacia (o mejor, falta de eficacia) del procedimiento de unanimidad. Originalmente, la regla de unanimidad fue diseñada para un grupo de seis Estados, pero en la actualidad debe ser utilizada en un club de 27 e incluso, en el futuro, más miembros. Es obvio que las posibilidades de ratificación entre 27 se reducen muchísimo más que entre seis. Esto es así porque lo que la unanimidad prescribe es que los diferentes procedimientos nacionales de ratificación, a través de diferentes mecanismos, plazos y condiciones, deben coincidir en la sanción de la misma norma. Y aunque el acuerdo de los gobiernos se haya conseguido en la negociación, la remisión a procedimientos establecidos nacionalmente puede dar entrada a múltiples actores (por ejemplo, partidos de oposición si se requieren mayorías cualificadas; tribunales constitucionales si se requieren dictámenes sobre la compatibilidad entre normas e incluso la ciudadanía si es necesario ratificar por referéndum) que encuentran la posibilidad de vetar gracias a los procedimientos nacionales y, de esta forma, anular la reforma de manera efectiva en toda la UE. Lo que es quizás más importante y preocupante: en un clima donde no existen necesariamente consensos internos sobre la UE en algunos Estados miembros, cambios de gobierno pueden sig-

nificar reversibilidad de los acuerdos (o lo que es lo mismo, la unanimidad en la negociación no garantiza la unanimidad en la ratificación ni la estabilidad de los pactos). De ahí que el acuerdo unánime de los gobiernos no funcione como *proxy* de una ratificación unánime y menos cuando los propios gobiernos adoptan posturas neutrales frente a los resultados de su propia acción negociadora.

C) Los efectos de la unanimidad: externalización de los costes de las decisiones

Una de las razones citadas habitualmente a favor de la unanimidad adopta la forma de un argumento contra la mayoría (de cualquier tipo). Se dice de esta que sólo es legítimamente aplicable a un *demos* unificado, pero la UE está compuesta de múltiples *demoi*, cada uno de los cuales debe tener garantizada su autonomía decisoria para no convertirse en una minoría estructural. En realidad, esta autonomía decisoria existe si y sólo si las decisiones son concurrentes entre todos los Estados miembros. Precisamente, para asegurar esta autonomía, la unanimidad es un requisito paralelo en la negociación de cualquier reforma (paso previo a la ratificación). Pero cuando un Estado adopta una decisión negativa, los efectos de esta se imponen a todos los Estados miembros, significando que lo acordado no entra en vigor para ningún Estado miembro. Esto supone cancelar la autonomía decisional de los otros Estados miembros.

Más aún, la consecuencia de una decisión negativa en un sólo Estado miembro es la posibilidad de externalizar los costes de la misma, esto es, trasladarlo a otros Estados. El ejemplo más evidente de esta situación se produjo en el primer referéndum danés sobre el Tratado de Maastricht que provocó una crisis del Mecanismo de Cambio Europeo (ERM), que afectó a las divisas de Italia, España, Portugal, el Reino Unido y Francia, que se vieron obligadas a devaluar... pero no a la corona danesa. Lógicamente, los Estados miembros de la UE pueden verse tentados a forzar situaciones que permitan evitar que los costes de una decisión negativa en un país se trasladen a toda la UE y ello explica la rerrratificación en Dinamarca en 1993 y en Irlanda, en 2002. Pero ello devuelve al marco de igualdad ficticia discutido más arriba.

En resumen, la pretensión de salvaguardar la autonomía decisoria de diferentes *demoi* tiene el efecto paradójico de trasladar los efectos de las decisiones tomadas por uno de ellos (si son negativas) a todos los demás, que de esta forma son unificados como destinatarios de la decisión bajo la forma de “el sujeto” sometido a una misma norma (aunque haya sido impuesta por una parte del mismo, un *demoi*).

D) Unanimidad y el modelo de reglas constitucionales de la Unión

Desde un punto de vista teórico, la unanimidad ha sido sancionada como la regla necesaria para el acuerdo constitucional sobre reglas en la teoría de Buchanan y Tullock. Su razonamiento sobre este punto sería, a grandes rasgos, el siguiente: puesto que las reglas constitucionales serán estables en una secuencia temporal amplia y sobre un amplio abanico de opciones y políticas, los individuos no pueden identificar (en este amplio abanico temporal y material) intereses concretos ni calcular, por tanto, el efecto del funcionamiento de las reglas constitucionales. De alguna manera se hallan en una situación de “velo de ignorancia”. En esta situación, la maximización de la utilidad dicta que criterios generalizables como equidad, *fairness*, o justicia guíen el cálculo de las reglas constitucionales más que cálculo sobre los ingresos netos o riqueza esperable de las normas. En su opinión, es mucho más probable que emerja un acuerdo sobre reglas que un acuerdo sobre las posibles alternativas que se pueden alcanzar con estas reglas, a causa, precisamente, de la dificultad para identificar de forma detallada los intereses individuales en el primer ámbito (el de las reglas constitucionales).

Las tesis de Buchanan y Tullock asumen como premisa el comportamiento de individuos, primero, y la negociación de reglas constitucionales, segundo. El ámbito de la UE es diferente: quienes negocian son gobiernos en nombre de los Estados y, además, los gobiernos aspiran a controlar lo negociado y a predecir los efectos del funcionamiento de las reglas. Esta pretensión de control aboca a una negociación en detalle (como lo ha puesto de manifiesto en nuevo Tratado de Reforma). Dado que no existe ningún límite material a cuántas disposiciones o con qué grado de detalle deben incluirse, la tendencia es a incrementar estas *ad infinitum* y hacerlas muy detalladas para poder predecir de antemano los efectos de su funcionamiento, generando la antítesis de un documento de corte constitucional. ¿Qué papel cumple la unanimidad en este marco? Pues crea un contexto que permite e incluso alienta un comportamiento negociador extractivo donde cada gobierno quiere ver reflejadas en el Tratado aquellas disposiciones de las que pueden resultar beneficios concretos, previsibles. Y esto se consigue mediante compromisos, no con metarreglas constitucionales, sino mediante compensaciones constitucionalmente especificadas. El resultado, ampliamente discutido en otro lugar, es que la estructura jurídica de los Tratados es, por sí misma, un límite a la política democrática europea, ya que las posibles opciones ideológicas en disputa democrática están muy constreñidas por disposiciones muy concretas que condicionan, precisamente, los desarrollos futuros. Naturalmente, este grado de detalle hace de los Tratados una estructura constitucional muy rígida, que reacciona mal a los cambios y que, por lo tanto, está continuamente sometida a presiones para su reforma.

Existen, en resumen, argumentos sólidos para plantear un caso contrario al mantenimiento de la regla de unanimidad y, aunque su remoción requiera el paradójico acuerdo unánime de todos los Estados, no debe abandonarse la crítica sistemática de una regla cuya principio subyacente (la igualdad) ha sido vulnerado, que es crecientemente ineficaz, que genera externalidades y que produce un modelo de reglas “anticonstitucionales”.

E) Alternativas a la unanimidad en la ratificación

El principio que debe inspirar la propuesta de una regla alternativa a la unanimidad es que la voluntad de la mayoría no se puede imponer a ningún Estado (o grupo de Estados), pero ningún Estado puede imponer su voluntad a todos los demás. Este enunciado requiere dos desarrollos ulteriores; el primero, determinar cuál sería una mayoría adecuada alternativa a la unanimidad (un porcentaje entre el 50% y el 99%). Existen algunas indicaciones; así, el artículo 82 del Proyecto del Tratado de Unión Europea del Parlamento Europeo (Proyecto Spinelli, de 1984) proponía su entrada en vigor tras una ratificación por una mayoría de Estados que representasen 2/3 de la población de la UE (en este momento, el Tratado entraría en vigor para aquellos que lo hubiesen ratificado). Inevitablemente, el porcentaje que se acuerde para determinar una mayoría que haga válida la ratificación resultará de la negociación pero debería cumplir dos normas: debe ser doble, esto es, referido a una mayoría de Estados y ciudadanos (para subrayar el principio de doble legitimidad de la UE), y debe ser análogo a fórmulas estándar de mayorías cualificadas (2/3 ó 3/5 ó 4/5 ó 5/6), fácilmente comprensibles.

La introducción de la mayoría como criterio de ratificación tiene consecuencias desde el punto de vista teórico y práctico. Desde el punto de vista teórico, el requisito de mayoría hace que cada Estado deba asumir plenamente los costes y efectos de su decisión (al menos que sea refrendada por una minoría capaz de nulificar todo el proceso). *A priori*, los costes de la decisión no pueden ser externalizados, independientemente del tamaño y sin evitar que los restantes puedan avanzar. La aprobación de una nueva reforma se presenta como la adhesión de un Estado a la misma, no como la autorización de que esta tenga valor para todos y cada uno de los participantes. Esto tiene un impacto definitivo: además del contenido de un Tratado, la regla por la que se ratifica es definitiva para determinar la naturaleza de la UE. Las consecuencias prácticas son también fáciles de deducir: más que “marginar” a los no ratificadores, este requisito modifica el escenario en el que los actores gubernamentales hacen su cálculo. El caso de la ratificación de la Constitución de Estados Unidos ejemplifica esto; como es sabido, la Constitución requería la ratificación por parte de 3/4 de los Estados de la unión para entrar en vigor. Lejos de ser un proceso resultado

del azar, la ratificación fue cuidadosamente estudiada y planificada por los federalistas. En síntesis, la estrategia fue conseguir las ratificaciones de los Estados más proclives a la Constitución antes para crear un clima en el que las decisiones de los más reacios fuesen innecesarias para la entrada en vigor de la Constitución e, incluso, decisiones negativas supusiesen la exclusión de la Unión. Decisivamente, el voto de Nueva York, Estado cuya convención era en principio reacia a la Constitución, era el décimo de la serie y fue emitido una vez la Constitución podía entrar ya en vigor. Más aún, Rhode Island, que voto en contra de la ratificación en primera instancia, revisó su voto *a posteriori* y se incorporó a la Unión. Obviamente, hay enseñanzas útiles que extraer en el caso de la UE.

Junto con la determinación de la mayoría, el segundo desarrollo necesario para separarse de la unanimidad se refiere a la necesidad de prever el estatus de aquellos países que no acepten las nuevas reformas. Naturalmente, estas no podrían imponérseles, pero sería necesario preservar al menos parcialmente los derechos adquiridos hasta el momento por ese Estado. Las cláusulas de la Constitución sobre retirada voluntaria, que prevén un acuerdo entre la UE y el Estado que se retira, podrían perfectamente proporcionar el modelo.

Independientemente de esta justificación lógica, el problema de fondo para modificar la regla de la unanimidad es la viabilidad política de tal modificación. El artículo 48 (que establece la unanimidad) requiere también la unanimidad para su modificación, colocando el caso en una situación de “Catch 22”. Algunos han sugerido separar una parte fundamental de otra menos importante y hacer que la primera esté sujeta a unanimidad y la segunda a otros mecanismos, como mayoría supercualificada. Esto podría ser posible sobre una estructura constitucional articulada (se trata de la propuesta de Penélope, cuyo art. 101 preveía mayorías de 5/6 para modificar principios y derechos fundamentales y 2/3 en políticas sectoriales). Pero en ausencia de esta estructura (que es precisamente lo que se ha eliminado con el Tratado de Reforma), es difícil ponerse de acuerdo en qué es fundamental.

Una alternativa ingeniosa en una primera lectura era la propuesta por el proyecto Penélope, en su Acuerdo sobre la entrada en vigor de la Constitución, aunque su eficacia real puede ser cuestionada. Primero, todos los Estados miembros ratificarían la Constitución, lo cual satisfaría el requisito de unanimidad del actual artículo 48. Pero, en segundo lugar, todos ellos aprobarían también una Declaración solemne confirmando su decisión de continuar perteneciendo a la Unión. En el caso de que un Estado miembro no pudiese aprobar esta declaración, entonces debería abandonar la Unión y concluir un acuerdo con la misma regulando su futura relación. Existen, desde luego, algunos aspectos jurídicamente poco claros; por ejemplo, si la no

ratificación de la Declaración puede anular los compromisos anteriores contraídos por un Estado miembro y la Unión o, en otras palabras, si la retirada de un Estado puede ser impuesta por una obligación sobrevenida creada a nivel de la UE. Pero los problemas importantes son los políticos: ¿por qué un Estado miembro cuyo gobierno intuyese su incapacidad para la firma de la Declaración consentiría en cambio en dejar el camino expedito para que el resto de la Unión avanzase sin él?

F) ¿Un procedimiento de ratificación paneuropeo?

Como ya se ha descrito, las actuales reglas de ratificación no sólo se refieren a la unanimidad, sino también a la remisión a los procedimientos nacionales constitucionalmente fijados. Es dudoso que se pueda determinar en el nivel europeo cuál es el procedimiento nacional a seguir y modular, de esta forma, la discrecionalidad de los Estados miembros para elegir en función de sus requisitos y circunstancias el procedimiento de ratificación que más les pueda interesar. Una de las propuestas más reseñables, adelantada por el PE, recogida en el seno de la Convención y después amplificada por algunos líderes europeos, como el ex canciller austríaco Schlusser, Romano Prodi, o el primer ministro belga, Guy Verhofstadt, es la celebración de un referéndum europeo, celebrado el mismo día sobre el proyecto de Estados Unidos de Europa. En línea similar, académicos como Vernon Bogdanor se han manifestado a favor de un referéndum paneuropeo con una doble mayoría de Estados y población y quórum superior al 30% para la validez de la ratificación de una Constitución. Aunque retóricamente atractivas, son propuestas inverosímiles por las dificultades constitucionales internas que implican para todos y cada uno de los Estados y por el profundo cambio que supondrían en las premisas en las que se basan las relaciones entre los Estados miembros y la Unión: esta propuesta equivale casi a hacer explícito un *demos* y un poder constituyente europeo. Otras propuestas más modestas pueden sin embargo considerarse, como la sincronización de los procedimientos de ratificación nacionales para evitar efectos entre Estados; aunque de nuevo es dudoso que exista la necesaria flexibilidad de los plazos de los procedimientos de ratificación nacionales.

7.3 Flexibilidad

Si la regla de unanimidad en la reforma se mantiene, parece que avances sustanciales pueden ser más difíciles en el futuro por el número y heterogeneidad de los Estados miembros, así como por las cambiantes opciones políticas de los gobiernos de turno. Por ello, ha crecido en los últimos tiempos el interés por las formas de integración flexible o formas de integración diferenciada. Así, el primer ministro belga, Guy Ver-

hostad, expresó su escepticismo sobre la posibilidad de conseguir el acuerdo de 27 en reformas institucionales de largo alcance y, para resolver posibles *impasses*, propuso la idea de una vanguardia. Análogamente, Sarkozy propuso que grupos *ad hoc* de Estados miembros (afectados por temas específicos) deberían reunirse para preparar las grandes decisiones sobre aquellos (mencionando temas como inmigración ilegal, la crisis del Medio Oriente, terrorismo, etc.). También el primer ministro italiano, Romano Prodi, en su discurso ante el PE el 22 de mayo de 2007, argumentó que una vanguardia de países podría ser la mejor forma de avanzar hacia una Unión más integrada.

Todas las formas posibles de flexibilidad (descritas analíticamente en un informe del Federal Trust) se conciben para resolver la cuestión de cómo aprobar políticas comunes cuando uno o varios Estados no quieren o no pueden hacerlo. En realidad, este planteamiento abstracto esconde un referente concreto y constante, implícito o explícito en casi todas las discusiones sobre flexibilidad, que es el Reino Unido. Como ha afirmado gráficamente el presidente de la Fundación Robert Schuman: la posición británica hace del desarrollo de una Europa a varias velocidades algo inevitable. El Reino Unido es el único Estado miembro cuya reticencia la Unión ha sido incapaz de vencer. Por una parte, algunos comentaristas británicos han escrito que, paradójicamente, evitar la emergencia de tales esquemas flexibles ha sido uno de los principales leitmotivs de la pertenencia británica a la UE: “Many (British politicians) saw a crucial advantage of Britain’s membership in the Union as being the capacity to prevent from within the Union the setting-up of any such tightly-knit European arrangement potentially hostile to the UK”. Por otra parte, las críticas más intensas sobre la viabilidad de esquemas flexibles también provienen del Reino Unido: por ejemplo, *The Economist* afirma que el mito (*sic*) de las dos velocidades refleja la frustración de los que se sienten ninguneados, pero difícilmente tendrá plasmación concreta.

En la práctica, sin embargo, los esquemas de flexibilidad se están creando no por afirmación, sino por autoexclusión. Así, el Reino Unido se aseguró en Maastricht *opting-outs* en moneda única y Carta Social Europea aunque sobre esta última ejerció plenamente su opción de entrada. Con ocasión del Tratado de Ámsterdam, Reino Unido se aseguró también *opting-outs* en asuntos de Justicia e Interior, aunque ha utilizado esta posibilidad en sentido de *opting-in* en muchas decisiones en este pilar, lo que ha sido ponderado por algún autor como prueba de la capacidad de integración de este mecanismo. Como es conocido, el Reino Unido se ha asegurado en el nuevo Tratado de Reforma exclusiones de algunas disposiciones (cuya la propia Carta) cuyo alcance, no obstante, parece ser escaso.

Irlanda, al igual que el Reino Unido, tiene excepciones en Asuntos de Justicia e Interior y ninguno de los dos países participa en el área Schengen (a la que pertenecen to-

dos los Estados miembros adheridos antes de 2004, menos aquellos dos precisamente). Dinamarca ha negociado desde el Tratado de Maastricht *opting-outs* en cuatro temas. El primero de ellos, en ciudadanía, que no tiene ningún significado práctico por los cambios cosméticos de redacción introducidos por el Tratado de Ámsterdam. El segundo se refiere al acceso a la tercera fase de la UEM, donde Dinamarca, al igual que el Reino Unido, podrá tomar una decisión discrecional sobre su incorporación (aunque, por un acuerdo especial, el Mecanismo de Cambio Europeo II, ERM II, la corona danesa está permanentemente ligada al euro y Dinamarca está obligada a cumplir los criterios de convergencia). El tercer *opting-out* danés se refiere a la política de defensa, en la que Dinamarca no participa en decisiones y acciones en el área de defensa. Finalmente, el cuarto es también una excepción parcial en Justicia y asuntos de Interior mediante un Protocolo anexo al Tratado de Ámsterdam. En conjunto, aunque varios Estados disfrutaran de *opt-outs* y ello crea regímenes singulares dentro de la UE, el Reino Unido es quizás el caso de voluntad política de construcción de un modelo de “pertenencia parcial” a través de numerosos y sucesivos *opt-outs*.

Teniendo en cuenta lo anterior, una premisa para diseñar cualquier modelo de flexibilidad debe ser su carácter no excluyente *ad futurum*: las posturas de los gobiernos no deben confundirse con posturas estructurales inmutables de los Estados, de forma que los mecanismos deben ser lo suficientemente flexibles como para permitir incorporaciones futuras de Estados inicialmente autoexcluidos.

A) España y los mecanismos de flexibilidad

Los modelos de flexibilidad no son necesariamente contrarios al interés de España que, de hecho, se ha movido progresivamente hasta situarse en un hipotético núcleo o vanguardia de la UE. Aunque históricamente España ha sido un *late-comer* a los esquemas de integración (como la propia UE o la UEO), en los noventa se fue progresivamente incorporando a aquellos de pertenencia diferenciada (o núcleos existentes), como la propia UEO o la Convención de Schengen (que posteriormente se convirtieron en parte de la propia UE). A pesar de ello, España, en la década de los noventa, no había consolidado ni era percibida como parte del núcleo. Así, en 1994, dos democristianos alemanes, Wolfgang Schäube y Karl Lamers, presentaron un diseño de núcleo duro que consistía de cinco países: Alemania, Francia y el Benelux (y en el que, obviamente, no estaba España). El principio inspirador detrás del mismo era la capacidad de acceder a la tercera fase de la UEM y la capacidad posterior de gestionar una política presupuestaria. El gobierno español del momento reaccionó con temor y el tema fue incluso objeto de un discurso del Rey cuestionando la noción. En 1996, durante la negociación del Tratado de Ámsterdam, el gobierno español también se mostró receloso con las cooperaciones reforzadas por el mismo

temor a verse excluido. Pero de ahí se ha pasado a ser miembro fundador de los grupos “de vanguardia”, como el Eurogrupo (los países de la UEM); e incluso aquellos formados fuera de la UE como la Convención de Prüm (creada por Alemania, Austria, Bélgica, España, Francia, Holanda y Luxemburgo). Igualmente importante, la percepción sobre la posición de España se vincula siempre a la posible existencia de un núcleo o vanguardia; por ejemplo, en la propuesta de Sarkozy de crear un grupo de vanguardia (los seis países grandes de la UE). El gráfico reproducido en el Anexo V da una idea clara de la situación de España.

B) Las cooperaciones reforzadas: una visión escéptica

La cooperación reforzada fue introducida en el Tratado de Ámsterdam como un mecanismo para sortear el posible bloqueo en el funcionamiento de la UE debido al incremento de Estados miembros y la disparidad de objetivos. El diseño inicial establecía que una mayoría de Estados miembros debería participar para iniciarla y que cualquier Estado pudiese vetar su creación. El Tratado de Niza redujo el mínimo de Estados necesarios para iniciarla y limitó la unanimidad a la política exterior y la cooperación judicial y en asuntos de Interior y Justicia. Finalmente, el Tratado de Reforma, utilizando las disposiciones de la Constitución, prevé que la cooperación reforzada se puede activar como último recurso y que requiere la participación de, al menos, 1/3 de los Estados miembros y la aprobación por mayoría cualificada (esto es, 15 Estados miembros representando al menos al 65% de la población de la UE).

Dentro de los esquemas de flexibilidad, parece existir una cierta preferencia de los altos funcionarios españoles por las cooperaciones reforzadas. Pero pocas razones avalan una visión positiva: la cooperación reforzada prevista en los Tratados de Ámsterdam y Niza no ha sido aplicada a ninguna área competencial. Para algunos, la complejidad de los mecanismos y la falta de concreción de las políticas específicas a las que se aplicaría hace difícil su utilización en el futuro. En el pasado, las estructuras de flexibilidad institucional han resultado de necesidades específicas en áreas competenciales al margen del rango de los Tratados. Por el contrario, la debilidad de la cooperación reforzada quizás radique en la creación de un mecanismo institucional “vacío de contenido competencial específico, cuyo prerrequisito es, obviamente, identificar el área completa a la que se aplicará. Dado que la cooperación reforzada está construida como una excepción a la actuación común y generalizada de la UE, parece que el punto de partida puede ser la propuesta de una iniciativa común y ordinaria, como forma de constatar las diferencias, esto es, quiénes no están dispuestos a participar. Pero una vez iniciado este procedimiento, su mantenimiento, aunque con resultados subóptimos puede ser rentable y, en todo caso, menos costoso que iniciar una cooperación reforzada alternativa.

Aun habiéndose mejorado los procedimientos de creación de la cooperación reforzada, estos siguen siendo difíciles (a lo que no es ajeno, por supuesto, la actitud de aquellos que temen verse relegados, como el Reino Unido). Dado que son necesarios 15 Estados miembros para aprobar una decisión de iniciar una cooperación reforzada (y unanimidad en el ámbito de la política de seguridad y defensa) esto significa que un esquema iniciado por menos de 15 depende del consentimiento de los no participantes. Si se tiene en cuenta que estos esquemas pueden crear “condiciones de participación” que se impondrán a los Estados que se incluyan a posteriori, se comprende que los no participantes pueden ser renuentes a dar su consentimiento. Resumiendo, existen obstáculos prácticos formidables para que la cooperación reforzada sea algo más que un elemento marginal del desarrollo de la UE.

C) Las cláusulas de salida parcial (*opting-out*)

Alternativamente, una opción constitucional interesante (aunque no óptima) puede ser recurrir a los mecanismos de *opting-out*, opuestos por algunos (como Barroso) con el argumento de que crearía una Europa a la carta y pondría la propia noción de unión en peligro. A esto se puede oponer la situación actual en la que los numerosos *opting-outs* no han amenazado ciertamente a la Unión; más bien, al contrario, en opinión del ex ministro de Exteriores polaco, Jacek Saryusz-Wolski, un exceso de *opt-outs* significará, a la larga, un problema para el Reino Unido. Este mecanismo ofrece algunas ventajas; la primera, y no baladí, es que permite acomodar la psicología británica al mismo tiempo que se definen objetivos comunes y se crea el marco jurídico e institucional. La segunda es que los *opting-outs* no son mecanismos irreversibles, ya que cualquier Estado puede optar por incorporarse a aquellos ámbitos de los que se ha autoexcluido y, como se ha mencionado ya, el Reino Unido ha incorporado progresivamente el acervo Schengen. Tercero, los *opting-outs* garantizan el principio de no externalización de las consecuencias de la decisión de un gobierno o Estado. El euro, y la posición que con respecto a él tienen las monedas de Dinamarca o Suecia, es buena prueba de ello. Cuarto, los Estados que opten por entrar pueden modelar las reglas por adelantado, de forma que son los excluidos los que eventualmente deben adaptarse a ellas y no viceversa. Finalmente, el *opting-out* permite iniciar inmediatamente la cooperación en un área desde las provisiones del Tratado y no necesitan iniciar procesos de constatación de falta de voluntad. Estas ventajas pueden ejemplificarse en referencia a la posición del Reino Unido dentro del acervo de Schengen. El artículo 4 del Protocolo Schengen establece:

- Irlanda y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, que no están vinculados por el acervo Schengen, pueden en cualquier momento requerir su participación en alguna o todas las disposiciones de este acervo.

Esta aparente facilidad se ve en realidad matizada inmediatamente por el siguiente requisito:

- El Consejo decidirá sobre la solicitud por unanimidad de sus miembros referidos en el artículo 1 (esto es, los participantes en el acervo Schengen) y del representante del Estado miembro implicado.

Es decir, la participación no es automática y cualquiera de los Estados participantes puede vetar la incorporación de uno nuevo. El Reino Unido ha sido autorizado a participar en algunas de estas normas. A pesar de esas autorizaciones, la posición del Reino Unido no es cómoda, entre otras cosas, porque su derecho a participar no es automático y puede ser marginado incluso contra su voluntad. Así, en 2004, el Consejo aprobó, dentro del acervo Schengen, dos reglamentos, uno sobre estándares biométricos de los pasaportes de los Estados miembros y otro para crear una Agencia europea para la gestión de la cooperación en las fronteras externas de la UE⁷. En ambos casos, el Reino Unido reaccionó denunciando al Consejo ante el TJUE y solicitando la anulación de ambos reglamentos, argumentando que su exclusión era contraria a derecho. En ambos casos, que están pendientes, la opinión del abogado general ha sido contraria a las pretensiones británicas.

Este modelo debe cumplir, por supuesto, determinados requisitos. Primero, el *opting out* no es un mecanismo de reversibilidad de compromisos ya contraídos, y frente a algunas propuestas *opting-outs* de políticas ya existentes, como la política común de pesca, la UE debe cerrar categóricamente la posibilidad de vuelta atrás. Segundo, el *opting-out* no debe responder a un intento de *free riding* encubierto. En otras palabras, un Estado debe asumir plenamente no sólo las ventajas sino los costes de quedarse al margen. Ello puede garantizarse si la decisión de otorgar un *opt-out* es unánime (en la negociación) y las reglas institucionales y procedimientos se establecen claramente en el Derecho primario.

Las exclusiones voluntarias negociadas por el Reino Unido en el nuevo Tratado en el ámbito de Justicia e Interior son reveladoras de su valor real: primero, el Reino Unido debe declarar con tres meses de antelación su intención de participar en la elaboración de una determinada norma, impidiendo así que la intentase modelar a su antojo para, en el último minuto, abandonar el proceso. En segundo lugar, en caso de reforma de las normas existentes, el Reino Unido puede autoexcluirse, pero los

7 Reglamento (CE) nº 2007/2004, por el que se crea una agencia europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (FRONTEX).

otros Estados participantes pueden decidir que esto hace la medida inaplicable y, por lo tanto, se deja de aplicar en el Reino Unido. Tercero, la exclusión de la jurisdicción del TJUE sobre el ámbito de cooperación judicial y policial durante cinco años funcionará sólo para las normas adoptadas antes de que el nuevo Tratado entre en vigor (prevista para 2009). Así, por ejemplo, la euroorden sólo podrá ser objeto de revisión por parte del TJUE a partir de 2014). Si el Reino Unido quiere extender esta exclusión, sólo será posible mediante su propia exclusión de la legislación adoptada antes de 2009. Finalmente, el Reino Unido tendrá que asumir los eventuales costes de cualquier medida de autoexclusión.

D) Integración funcional “en paralelo”

Frente a las dificultades para avanzar en la integración, algunos han planteado alternativas más radicales como retirada o creación de una nueva Unión por refundación. Estas, sin embargo, plantean problemas de viabilidad política, jurídica y prácticas. Más probablemente, la diferenciación ocurrirá, como ha sido siempre, a partir de coaliciones de Estados, en temas funcionales. España ha participado en todas ellas, desde la UEO, los diversos esquemas de coordinación de Fuerzas Armadas o el Convenio de Prüm. Muchos de estos esquemas han terminado por ser incluidos en la propia UE, así que participar en ellos ofrece el interés añadido de poder modelarlos desde su inicio y no tener que aceptar *a posteriori* su diseño sin capacidad de influir en él.

8. Conclusiones y recomendaciones

La UE y la integración han sido para España un éxito de dimensiones históricas, hasta el punto de que se puede definir como el marco del proyecto nacional español en los últimos 30 años. Por ello, es impensable que España pueda plantearse fuera de la UE, más aún, es difícil plantear el interés nacional de España como contradictorio o antagónico al europeo. Más bien, el interés nacional español prioritario es que la UE funcione correctamente.

Por otra parte, el continuo proceso de reformas (constitucionalización) de la UE ha resultado de forma general en beneficios tangibles (e intangibles) para España (con escasos costes). Resulta coherente, tanto por cuestiones de principio como por experiencia, que España siga comprometida con el reforzamiento del proceso de integración europeo, no sólo porque resulta en su propio interés, sino porque resulta sinérgico con los valores del proyecto constitucional español.

La UE se enfrenta a retos en varios ámbitos que son simultáneamente desafíos para España. Un correcto diagnóstico y solución a nivel europeo resulta necesario para dar solidez y coherencia a las respuestas nacionales. El actual Tratado de Reforma (que puede enfrentarse a un difícil proceso de ratificación) no colma todas las aspiraciones constitucionales y reabre la pauta de un “constitucionalismo incremental”. Bien en este escenario, o bien en el de un “momento constitucional”, es necesaria una estrategia constitucional que mantenga un discurso sólidamente construido más allá de consideraciones tácticas basadas en el cálculo de resultados y avance propuestas de principio capaces de conquistar hegemonía ideológica en el ámbito europeo.

8.1 Recomendaciones

Las recomendaciones de este documento se construyen a partir de la siguiente premisa, que, a su vez, es su propia conclusión: la UE y la integración han sido para España un éxito de dimensiones históricas, hasta el punto de que se puede definir como el marco del proyecto nacional español en los últimos 30 años. Es impensable que España pueda plantearse fuera de la UE, por lo que es difícil concebir que el interés nacional de España sea contradictorio o antagónico al europeo. Más bien, el interés nacional español prioritario es que la UE funcione correctamente.

En esta simbiosis de lo nacional y lo europeo, se enmarca el panorama de futuro. La UE enfrenta desafíos en varios ámbitos que son simultáneamente desafíos para España, por lo que un correcto diagnóstico y solución a nivel europeo resultan necesarios para dar solidez y coherencia a las respuestas nacionales. Sobre esta premisa se plantean las siguientes recomendaciones:

A) Posición de España en la UE

- España necesita y debe comprometerse con el reforzamiento del proceso de integración europeo, no sólo porque resulta en su propio interés, sino porque resulta sinérgico con los valores del proyecto constitucional español para el que ha sido ancla y marco. España debe tener un proyecto ambicioso para Europa, que trascienda la mera maximización de beneficios materiales. Por ello, una postura basada únicamente en la extracción de réditos inmediatos, bien sean presupuestarios o de políticas concretas, no es necesariamente la mejor expresión del interés nacional a medio y largo plazo. En este marco temporal, la búsqueda de rendimientos específicos a corto plazo puede resultar en un error de cálculo. La postura de “membresía extractiva” está agotada como proyecto político.
- España debe asumir una posición de liderazgo pero para ello debe apostar por un liderazgo que no esté basado en consideraciones de poder “duro”, sino en propuestas e ideas que puedan encontrar amplia acogida. En esta línea y a largo plazo, España no debe renunciar al objetivo constitucional, para el cual se tiene ya un mandato derivado de un referéndum. Este objetivo debería significar, al menos, la simplificación y remodificación de los Tratados para hacerlos más comprensibles, la incorporación en el articulado de la Carta de Derechos Fundamentales, la introducción de una jerarquía normativa clara y la incorporación de los signos de identidad de la UE. Este es, sin embargo, un programa de mínimos. El

horizonte constitucional es una propuesta ideológica que no debe situarse en una posición subordinada a otras preferencias ideológicas (como el intergubernamentalismo exacerbado) de otros gobiernos.

- En el contexto del actual Tratado de Lisboa, España debería prever los escenarios posratificación o, incluso, los escenarios que se pueden abrir si la ratificación no se completa con éxito. En particular, y teniendo en cuenta el horizonte 2010 (cuando tendrá lugar la tercera presidencia española), deberían pensarse de antemano escenarios de reforma, además de avanzar en la identificación y coordinación de prioridades constitucionales con Bélgica y Hungría.
- El proceso de rescate de la Constitución ha demostrado la importancia (y vigencia) de la asociación franco-alemana. España puede y debe buscar consolidar una relación privilegiada y, si es posible, estructurada, con ambos países. A ellos deben incorporarse Portugal e Italia, y no deben descartarse en absoluto a los países nórdicos: a pesar de algunas diferencias en cuanto a la teleología a largo plazo del proceso de integración, Suecia, Dinamarca y Finlandia siguen modelos de políticas públicas (por ejemplo, sus agendas sobre igualdad de género o medio ambiente) que sintonizan con algunas de las actuales preocupaciones políticas españolas. Podría explorarse la posibilidad de establecer relaciones bilaterales con estos (sobre el modelo de las ya existentes).
- A medio y largo plazo, el número de Estados miembros y su pluralidad política interna pueden amenazar cualquier intento de profundización o, incluso, la realización de alguna de las políticas comunitarias. Ello requiere madurar dos opciones para dar salida a posibles bloqueos. La primera, desde el punto de vista de los principios constitucionales, es que debe ponerse sobre la mesa la discusión sobre el sentido de mantener la regla de la unanimidad para ratificar futuras reformas. Tanto por razones de eficiencia, como de justicia, como por los efectos que provoca en el tipo de normas negociadas, la regla de la unanimidad resulta disfuncional.
- En segundo lugar, España debe apostar decididamente por mecanismos de flexibilidad (como las cooperaciones reforzadas) pero, de manera preferente, por las cláusulas de exclusión voluntaria (*opt-outs*) para aquellos Estados renuentes, dadas las ventajas que presentan (según se ha detallado en el informe).
- Adicionalmente, y con respecto a futuras ampliaciones, estas no deberían plantearse como un proceso automático o un derecho de los no miembros que prima sobre los intereses de los miembros. Más bien, futuras ampliaciones deben estu-

diarse caso por caso y resolverse sobre la máxima de preservación del proceso de integración, la UE, sus instituciones y políticas en el grado máximo alcanzado.

B) Las líneas de avance

- La “hoja de ruta” hacia un horizonte constitucional debe llenarse con propuestas pragmáticas y a medio plazo en las que España puede asumir un papel de liderazgo. En concreto, se puede avanzar en los ámbitos de inmigración, energía y política exterior. En todos ellos, España está en posición de nutrir las políticas europeas con las prioridades y soluciones españolas; por ejemplo, orientar la cooperación al desarrollo con África con el modelo de formación de mano de obra en origen que sigue España. En energía, el discurso sobre el mercado único energético y la política común de la energía debe embridarse a la necesidad de superar el aislamiento energético de España en la UE. Finalmente, España puede promover una política exterior común que, además de sus ámbitos geográficos de interés (América Latina, Magreb, Mediterráneo) selle el compromiso con los valores que caracterizan la política exterior española.

C) La dimensión interna

- Naturalmente, estas recomendaciones implican una forma nueva de hacer política europea, no centrada en el corto plazo y más a largo plazo. Por una parte, es necesario que España se dote de líneas directrices a medio plazo sobre las políticas sectoriales de la UE que resultan de su interés, por ejemplo, las tres mencionadas (inmigración, energía y política exterior).
- Por otra parte, esto tiene implicaciones organizativas: el gobierno español podría crear una célula de prospectiva europea que permitiese anticipar propuestas concretas. España ha sido, en los últimos tiempos, capaz de poner en la agenda comunitaria la política de inmigración, y estas iniciativas podrían extenderse a otros campos como, por ejemplo, desarrollo sostenible. Más aún, una mejora de la “europeización” de la función pública (entendida como el conocimiento de los procedimientos, instituciones y políticas comunitarias y la capacidad de participar y modelarlas activamente) así como mejorar la participación del Congreso y el Senado, las comunidades autónomas en la política europea son imprescindibles. Y también lo es una cooperación más estrecha y amplia con los institutos y *think tanks* que se ocupan de política europea.
- Las autoridades y la administración española no deben renunciar, por otra parte, a elaborar y manifestar su posición sobre todos los asuntos Tratados en la UE.

Para ello es fundamental europeizar el proceso decisional interno; es decir, las medidas, programas, proyectos y propuestas deben considerar, desde su concepción, su proyección en la UE y las implicaciones europeas de ellas derivadas.

- Una política constitucional sostenida para la UE requiere la participación y complicidad de la opinión pública. El gobierno debería mejorar los mecanismos de comunicación, información y participación de los ciudadanos que no han sido notables hasta el momento.
- En términos estrictamente nacionales, algunas reformas simbólicas subrayarían el compromiso español con este modelo constitucional. Una, es la modificación de la Ley de Banderas para incorporar la bandera europea a la fachada de los edificios públicos.
- Otra reforma, de más calado, es la modificación del Código Civil en materia de nacionalidad para suavizar los requisitos de residencia de los ciudadanos comunitarios para optar a la nacionalidad española (actualmente, diez años).

9. Anexos

Anexo 1. Procedimientos parlamentarios de ratificación y resultados sobre la Constitución (continúa...)

Estado	Modalidad de intervención parlamentaria	Requisitos y situación
Austria	Autorización	Mayoría simple del Congreso (y del Senado si sus competencias se ven afectadas) o 2/3 del Congreso (y del Senado en el mismo caso mencionado), si la transferencia de poderes implica una reforma constitucional (Artículos 50, 42 y 44). Aprobación por el Nationalrat el 11 de mayo de 2005: 182 votos a favor, 1 en contra. Aprobación por el Bundesrat el 25 de mayo de 2005: aprobado por votación a mano alzada, 3 votos en contra.
Bélgica	Autorización	Ambas cámaras deben aprobar los Tratados que afecten a los derechos de los ciudadanos. Si afectan a las competencias de las regiones, los Consejos de ambas regiones deben también aprobarlos (Artículo 163). Aprobación por el Senado: 28 de abril de 2005. 54 votos a favor, 9 en contra y 1 abstención. Aprobación por la Cámara de Representantes: 19 de mayo de 2005. 118 votos a favor, 18 en contra y 1 abstención. Aprobación por el Parlamento Regional de Bruselas: 17 de junio de 2005. 70 votos a favor, 10 en contra, 0 abstenciones. Aprobación por el Parlamento de la Comunidad Alemana de Bélgica: 20 de junio de 2005. 21 votos a favor, 2 en contra, 0 abstenciones. Aprobación por el Parlamento Regional de Valonia: 29 de junio de 2005. 55 votos a favor, 2 en contra, 0 abstenciones. Aprobación por el Parlamento de la Comunidad Francesa: 19 de julio de 2005. 79 votos a favor, 0 en contra, 0 abstenciones. Aprobación por el Parlamento Regional de Flandes: 8 de febrero de 2006. 84 votos a favor, 29 en contra, 1 abstención.
Bulgaria	Autorización	Mayoría de 2/3 (Artículo 85.9). Aprobado el 5 de mayo de 2005 como parte de la adhesión de Bulgaria a la Unión Europea.

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 1. Procedimientos parlamentarios de ratificación y resultados sobre la Constitución (continúa...)

Estado	Modalidad de intervención parlamentaria	Requisitos y situación
Chipre	Autorización	La Cámara de Representantes aprueba el Tratado tras su adopción por el Gabinete (Artículo 169). Aprobado el 30 de junio de 2005: 30 votos a favor, 19 en contra, 1 abstención.
República Checa	Autorización	Aprobación por el Congreso y el Senado, mayoría de 3/5 en ambos casos (Artículos 10 y 39).
Dinamarca	Autorización	Aprobación por mayoría de 5/6 en el Folketing. De lo contrario, es necesario convocar un referéndum de carácter vinculante (Artículos 20 y 42).
Estonia	Autorización	Mayoría simple y otros procedimientos (Artículos 120 y 121). Aprobado el 9 de mayo de 2006: 73 votos a favor, 1 en contra y 0 abstenciones.
Finlandia	Autorización	Por ley. Mayoría simple de 2/3 si afecta a la Constitución (Artículo 94). Posibilidad de convocar un referéndum consultivo sin carácter vinculante para el Gobierno. Aprobado por el Eduskunta/Riksdag el 5 de diciembre de 2006: 125 votos a favor y 39 en contra. Está pendiente la ratificación por el Lagting.
Francia	Autorización	Por ley (Artículos 52-55 y 88). Referéndum de carácter discrecional a iniciativa del presidente de la República (Artículo 11). Celebrado el 29 de mayo de 2005. (Votos a favor: 45,33%; En contra: 54,67%; Participación: 69,37%).
Alemania	Autorización	Por ley. Mayoría de 2/3 del Bundestag y 2/3 del Bundesrat (Artículos 23 y 79). Bundestag: 569 votos a favor, 23 en contra y 2 abstenciones. 12 de mayo de 2005. Bundesrat: 66 votos a favor, 0 en contra y 3 abstenciones, 27 de mayo de 2005.
Grecia	Autorización	Por ley, mayoría de 3/5 (Artículo 28). Aprobado el 19 de abril de 2005. 268 votos a favor, 17 en contra y 15 abstenciones.
Hungría	Autorización	Mayoría de 2/3 de ambas Cámaras (Artículo 2a). Ratificado el 20 de diciembre de 2004: 322 votos a favor, 12 en contra y 8 abstenciones.
Irlanda	Consulta/obligatorio	No existe una regla específica. Cada reforma de la UE requiere una reforma paralela de la Constitución a través de un referéndum (Artículos 29, 46 y 47).
Italia	Autorización	Ratificación por ambas Cámaras; no se requiere referéndum (Artículos 80 y 75). Camera dei Deputati: aprobado el 25 de enero de 2005: 436 votos a favor, 28 en contra, 5 abstenciones, Senado: aprobado el 6 de abril de 2005: 217 votos a favor, 16 en contra, 0 abstenciones.
Letonia	Autorización	Ratificación parlamentaria, pero se debe celebrar un referéndum si la mitad de los parlamentarios lo desean (Artículo 68). Aprobado: 2 de junio de 2005. 71 votos a favor, 5 en contra, 6 abstenciones.
Lituania	Autorización	Ratificación parlamentaria. Se requiere un referéndum para los Tratados que afecten a aspectos importantes de las vidas de los lituanos (Artículo 135.1 y 5). Aprobado el 11 de noviembre de 2004. 84 votos a favor, 4 en contra, 3 abstenciones.

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 1. Procedimientos parlamentarios de ratificación y resultados sobre la Constitución

Estado	Modalidad de intervención parlamentaria	Requisitos y situación
Luxemburgo	Autorización	Por ley. Se necesita la aprobación de 2/3 de los miembros del Parlamento. Dos lecturas (Artículos 37, 49 y 114). Aprobación por la Cámara (primera lectura) el 28 de junio de 2005. Aprobación final por la Cámara el 25 de octubre de 2005. 57 votos a favor, 1 en contra, 0 abstenciones. Referéndum el 10 de julio de 2005 (Votos a favor: 56,52%; En contra: 43,48%, Participación: 87,77%).
Malta	Autorización	No existe una regulación constitucional, aunque es necesario un referéndum si se reforman los principios fundamentales de la Constitución. Aprobación por la Cámara de Representantes el 6 de julio de 2005. 65 votos a favor (aprobación unánime).
Países Bajos	Autorización	Aprobación por mayoría de 2/3 en el Parlamento (Artículo 91). Referéndum consultivo: 1 de junio de 2005. (Votos a favor: 38,4%; En contra: 61,6%; Participación: 62,8%).
Polonia	Autorización	Ratificación parlamentaria, cuyas condiciones están establecidas en el Acta del Parlamento (Artículo 90). Si el referéndum no alcanza el 50% de participación, entonces ambas Cámaras deben reunir sendas mayorías de 2/3 en votaciones separadas.
Portugal	Autorización	Mayoría parlamentaria (Artículo 161).
Eslovaquia	Autorización	Mayoría de 3/5 (Artículos 7 y 84). Aprobado el 11 de mayo de 2005. 116 votos a favor, 27 en contra y 4 abstenciones.
Eslovenia	Autorización	Mayoría de 3/5 (Artículos 3 y 8). Aprobado el 1 de febrero de 2005. 79 votos a favor, 4 en contra y 7 abstenciones.
España	Autorización	Mayoría en el Congreso de los Diputados (Artículo 93). Aprobado el 28 de febrero de 2005: 311 votos a favor, 19 en contra y 0 abstenciones. Senado: aprobado el 18 de mayo de 2005: 225 votos a favor, 6 en contra y 1 abstención. Referéndum celebrado el 20 de febrero de 2005 (Votos a favor: 76,73%; En contra: 17,24%; Participación: 42,32%).
Rumanía	Autorización	Ley aprobada durante una sesión conjunta de las dos Cámaras del Parlamento (Artículo 148.1). Aprobado el 17 de mayo de 2005 como parte de la adhesión de Rumanía a la UE.
Suecia	Autorización	Aprobación por 3/4 de los miembros del Riksdag (Artículo 10.5).
Reino Unido	Consulta/facultativo	Mayoría parlamentaria.

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 2. Cuestionario elaborado por la presidencia alemana para la preparación de la hoja de ruta

Cuestionario con vistas a las reuniones bilaterales con puntos focales que tendrán lugar entre el 23 de abril y el 4 de mayo

Las consultas bilaterales que tendrán lugar entre el 23 de abril y el 4 de mayo representan una etapa importante en la preparación del informe que la Presidencia debe presentar al Consejo Europeo de junio. La Presidencia quiere explorar todas las posibilidades que permitan situar a la UE sobre una base común antes de las elecciones al Parlamento Europeo de 2009. Con este objetivo, una Conferencia Intergubernamental con un mandato preciso y delimitado debería abrirse tan pronto como sea posible tras la cumbre de junio, siendo su punto de partida la esencia de las modificaciones del Tratado de Niza, tal y como se aprobaron en el Tratado Constitucional.

Con el fin de tener éxito a este respecto, deberán realizarse todos los esfuerzos posibles para limitar los cambios a aquello que sea absolutamente necesario para alcanzar un compromiso global y asegurar la ratificación de todos los Estados miembros. Teniendo esto en cuenta, así como las preguntas formuladas por los miembros en las consultas de la primera mitad de la Presidencia, la Presidencia invita a las delegaciones a reflexionar sobre las siguientes cuestiones:

1. ¿Cómo evalúa la propuesta formulada por algunos Estados miembros de no derogar los Tratados existentes y retroceder al método clásico de reforma de los Tratados, preservando la personalidad jurídica única y superando la estructura de pilares de la UE?
2. ¿Cómo evalúa en dicho caso la propuesta realizada por varios Estados miembros referente a la posibilidad de que la aproximación consolidada de la parte I del Tratado Constitucional sea preservada, con los cambios de forma necesarios derivados de la vuelta al método clásico de reforma de los Tratados?
3. ¿Cómo evalúa la propuesta formulada por algunos Estados miembros de usar una terminología diferente sin cambiar la esencia legal, por ejemplo, con relación al nombre del Tratado, la denominación de los actos legales de la UE y el ministro de Asuntos Exteriores de la Unión?
4. ¿Cómo evalúa la propuesta formulada por algunos Estados miembros de no incluir un artículo relativo a los símbolos de la UE?
5. ¿Cómo evalúa la propuesta formulada por algunos Estados miembros de no incluir un artículo que reformule de manera explícita la primacía del Derecho comunitario?
6. ¿Cómo evalúa la propuesta formulada por algunos Estados miembros de remplazar la Carta de Derechos Fundamentales por una referencia cruzada que tenga el mismo valor legal?
7. ¿Está de acuerdo con que las disposiciones institucionales del Tratado Constitucional constituyan un paquete equilibrado que no deba ser reabierto en el futuro?
8. ¿Existen otros elementos que, en su opinión, constituyan partes indispensables del compromiso global alcanzado en su momento?
9. ¿Cómo evalúa la propuesta formulada por algunos Estados miembros relativa a las posibles mejoras/clarificaciones sobre asuntos relacionados con los nuevos desafíos a los que se enfrenta la UE, como por ejemplo, en los ámbitos de la energía/cambio climático o la inmigración ilegal?
10. ¿Cómo evalúa la propuesta formulada por algunos Estados miembros de destacar los Criterios de Copenhague en el artículo relativo a la ampliación?
11. ¿Cómo evalúa la propuesta formulada por algunos Estados miembros de afrontar la dimensión social de la UE de una forma u otra?
12. ¿Cómo evalúa la propuesta formulada por algunos Estados miembros de aplicar disposiciones *opt-in/out* a algunas de las disposiciones concernientes a determinadas políticas previstas en el Tratado Constitucional?

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 3. *Non paper* hispano-francés

Una Europa unida y con capacidad de actuar es necesaria más que nunca en un mundo cada vez más globalizado e interdependiente. Por ello, España y Francia quieren una Europa más eficaz, más transparente y democrática, dotada de políticas comunes fuertes, al servicio de los ciudadanos europeos.

España y Francia apoyan los esfuerzos de la Presidencia alemana de cara al Consejo Europeo de 21 y 22 de junio: es esencial encontrar una solución al *impasse* institucional de la Unión Europea y preparar bien a la Unión para enfrentarse a los nuevos desafíos, reuniendo a los Estados miembros en torno a la idea de un Tratado simplificado.

Partiendo de los Tratados vigentes, este Tratado debe incluir los avances obtenidos durante la Conferencia Intergubernamental de 2004 con el fin de que las instituciones europeas sean más eficaces y democráticas y para que las políticas de la Unión funcionen mejor frente a una realidad política, económica y social en plena evolución.

España y Francia consideran que el Consejo Europeo debe aprobar un marco detallado que identifique el conjunto de las disposiciones a integrar en el Tratado de la Unión Europea y en el Tratado de la Comunidad Europea. Tendremos así la mejor garantía de que la CIG, bajo Presidencia portuguesa, pueda concentrarse en los aspectos técnicos y jurídicos, y concluir si es posible antes de final de 2007.

En este contexto, España y Francia son partidarios de que los Tratados incluyan en particular los avances siguientes:

- La nueva Presidencia del Consejo Europeo.
- El ministro de Asuntos Exteriores, que debe asumir las funciones de Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común y de vicepresidente de la Comisión Europea; y la mejora de la acción exterior de la Unión, en particular reforzando su coherencia.
- La personalidad jurídica única, sin perjuicio de preservar las especificidades de la Política Exterior y de Seguridad Común.
- Las modalidades de cálculo de la mayoría cualificada y la extensión de su campo de aplicación, incluyendo el ámbito de la Justicia y de los asuntos de Interior, en las condiciones previstas por la CIG de 2004, así como el refuerzo de los poderes del Parlamento Europeo y las nuevas modalidades de su composición.
- El desarrollo del Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia, en las condiciones previstas por la CIG de 2004.
- Una política de inmigración común.
- Las cooperaciones reforzadas y las cooperaciones estructuradas en el ámbito de la defensa.
- Los progresos de la gobernanza de la zona euro.
- El refuerzo de las políticas, por ejemplo en materia de salud, de energía o de Protección civil.
- La cláusula de solidaridad, en particular en lo que concierne a los ataques terroristas y a las catástrofes.
- Una referencia vinculante a la Carta de los Derechos Fundamentales.
- El apoyo a las regiones ultraperiféricas.

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 4. Lista de puntos de contacto nacionales (sherpas) (continúa...)

Austria	Bernhard Wrabetz, consejero de Política Exterior del Canciller	Alfred Oberreither, consejero sobre Unión Europea del ministro de Asuntos Exteriores
Bélgica	Xavier Demoulin, director general de Asuntos Europeos, Ministerio de Asuntos Exteriores	Chris Hoornaert, miembro del Gabinete del primer ministro
Bulgaria	Filip Bokov, director del gabinete del Primer Ministro	Valentin Radomirski, consejero del primer ministro
Chipre	Marios Lyssiotis, subdirector de la Oficina Diplomática del Presidente	
República Checa	Jan Zahradil, eurodiputado	Jiri Sedivy, ministro de Defensa
Dinamarca	Erik Vilstrup Lorenzen, consejero de Política de la UE en la Oficina del Primer Ministro	Michael Zimmer-Johns, secretario de Estado, Ministerio de Asuntos Exteriores
Estonia	Gert Antsu, director de Asuntos Europeos en la Cancillería de Estado	Kaja Tael, subsecretaría de Asuntos Europeos
Francia	Laurent Vigier, consejero presidencial para Asuntos Europeos	Catherine Colonna, viceministra para Asuntos Europeos
Finlandia	Jukka Salovaara, consejero especial para Asuntos Europeos del primer ministro (Declaración de Berlín)	Helena Tuuri, subsecretario de Estados para Asuntos Europeos Kare Halonen, director general del Departamento de Europa del Ministerio de Asuntos Exteriores
Alemania	Reinhard Silberberg, ministerio de Asuntos Exteriores (SPD)	Uwe Corsepius, cancillería (CDU)
Grecia	Konstantinos Bitsios, subdirector de la Oficina Diplomática del Primer Ministro	Thrassyvoulos Stamatopoulos, director de Asuntos Europeos en el Ministerio de Asuntos Exteriores
Hungría	Zoltan Gal, secretario de Estado en la Oficina del Gabinete	Gabor Ivan, secretario de Estado (Director Europeo)
Irlanda	Dan Mulhall, director general en la División de Asuntos Europeos del Ministerio de Asuntos Exteriores	Eoin O'Leary, secretario general asistente en la Oficina del primer ministro
Italia	Renato Ruggiero, consejero europeo (Declaración de Berlín)	Stefano Sannino, consejero diplomático del Primer Ministro (Constitución)

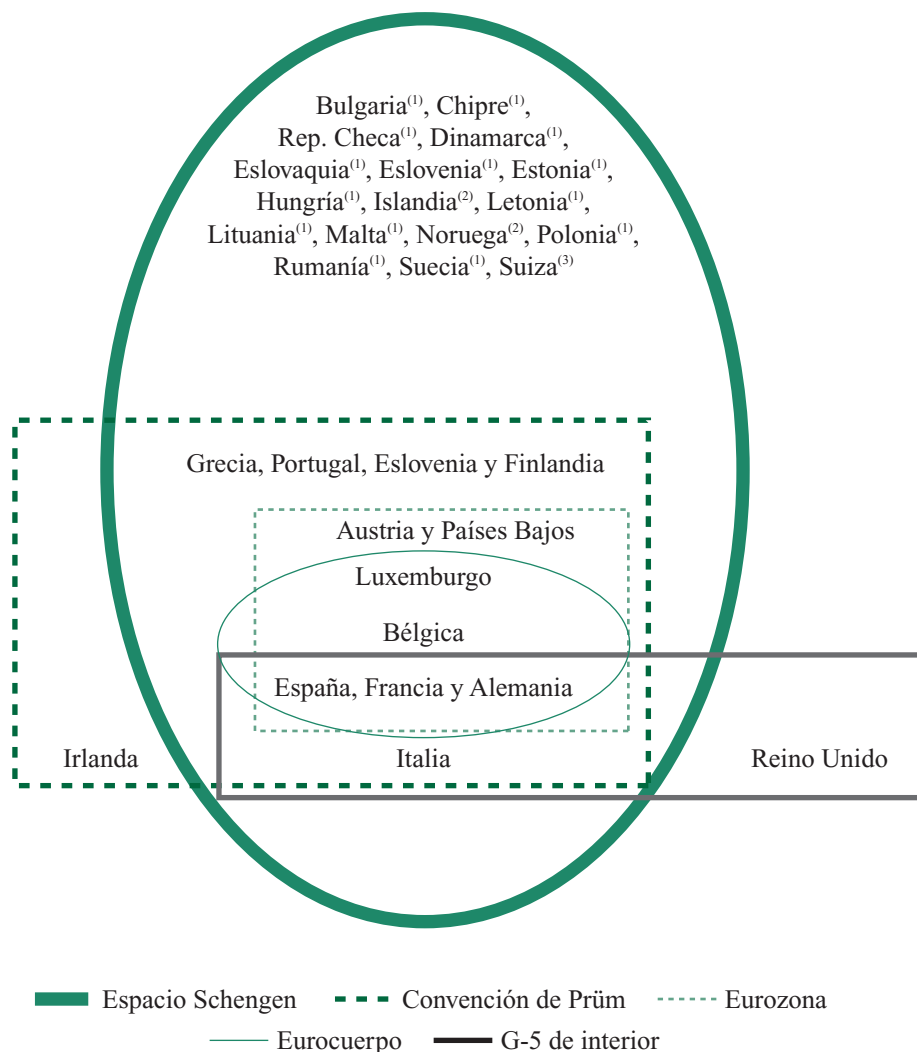
Fuente: Elaboración propia.

Anexo 4. Lista de Puntos de Contacto Nacionales (sherpas)

Letonia	Normunds Popenis, subsecretario de Estado de Asuntos Europeos	Peteris Ustubs, consejero europeo del primer ministro
Lituania	Zygmantas Pavilionis, subsecretario de Asuntos Exteriores	Darius Zeruolis, subsecretario del Gobierno para Asuntos Europeos
Luxemburgo	Arlette Conzemius, directora, Relaciones Económicas, Ministerio de Asuntos Exteriores	Sandra Thein, consejera diplomática del primer ministro
Malta	Richard Cachia Caruana, representante permanente de Malta ante la UE y Presidente de la Comisión Interministerial para Asuntos Europeos	Cecilia Attard Pirotta, secretaria permanente, Ministerio de Asuntos Exteriores
Países Bajos	Jan Versteeg, consejero para la Unión Europea del Primer Ministro	Ian de Jong, director general para Asuntos Europeos en el Ministerio de Asuntos Exteriores
Polonia	Marek Cichocki, consejero del presidente	Ewa Osniecka-Tamecka, secretaria de Estado del Ministerio de Integración Europea
Portugal	Manuel Lobo Antunes, secretario de Estado para Asuntos Europeos, Ministerio de Asuntos Exteriores	Nuno Brito, director general de Asuntos Europeos, Ministerio de Asuntos Exteriores
Rumanía	Calin Fabian, consejero diplomático del primer ministro	Adrian Vierita, secretario de Estado para Asuntos Europeos
Eslovenia	Janez Lenaric, secretario de Estado para Asuntos Europeos	
Eslovaquia	Pavol Hamzik, consejero de Política Exterior del primer ministro	Olga Algayrova, secretaria de Estado
España	Alberto Navarro, secretario de Estado para la Unión Europea	Carlos Casajuana, consejero político, Relaciones Internacionales, Gobierno de España
Suecia	Nicola Clase, secretario de Estado para Asuntos Exteriores en la Oficina del primer ministro	Thorbjörn Haak, coordinación de la Unión Europea, Oficina del primer ministro
Reino Unido	Kim Darroch, consejero del primer ministro y jefe de gabinete de la Oficina del Secretariado Europeo	Nicola Brewer, directora general para Europa en el Ministerio de Asuntos Exteriores y la Commonwealth
Comisión Europea	João Vale de Almeida, jefe de gabinete, presidente de la Comisión Europea	Christian Leffler, jefe de gabinete de la vicepresidenta Wallström
Parlamento Europeo	Klaus Welle, jefe de gabinete del presidente del Parlamento Europeo	Jose Luis Pacheco, secretariado de la Comisión de Asuntos Constitucionales

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 5. Esquemas de cooperación



Tanto el acuerdo Schengen como la Eurozona están integrados en el marco institucional y legal de la UE.

⁽¹⁾ Estos Estados están vinculados por el acervo Schengen, pero algunas disposiciones sólo se aplicarán en el momento de la supresión de los controles en las fronteras (por decisión del Consejo).

⁽²⁾ Estados no miembros de la UE.

⁽³⁾ Suiza (Estado no miembro de la UE) ha firmado el acuerdo Schengen, pero todavía no lo ha incorporado.

Fuente: Elaboración propia.

Documentos publicados

- 1/2006. **Propuestas para la cohesión social euro-latinoamericana.** Federico Steinberg, con la colaboración de Nicolás Sartorius y de Vicente Palacio.
- 2/2006. **Perspectivas de futuro del Convenio de Defensa España-EE UU.** Inmaculada C. Marrero Rocha.
- 3/2006. **El papel de la comunidad de inteligencia en la toma de decisiones de la política exterior y de seguridad de España.** Antonio M. Díaz Fernández.
- 4/2006. **Iniciativa española para una Red Transatlántica de Conocimiento. Una propuesta para el acercamiento de Estados Unidos al sistema educativo y científico de la Unión Europea.** Ignacio Molina y Vicente Palacio.
- 5/2007. **España en el actual contexto económico de América Latina: una política exterior coordinada con la Unión Europea y Estados Unidos.** Miguel Solana.
- 6/2007. **Políticas de reforma fiscal en América Latina desde la perspectiva española. Propuestas para Perú y México.** Domingo Carbajo Vasco.
- 7/2007. **La reforma de la carrera militar en España.** Panel de Expertos de Relaciones Transatlánticas y de Seguridad.
- 8/2007. **Política exterior y transparencia informativa.** Juan Luis Manfredi Sánchez.
- 9/2007. **La nueva Asia Central en el contexto internacional.** Nicolás de Pedro y Juan de Luis.
- 10/2007. **La acción internacional de las comunidades autónomas y su participación en la política exterior española.** César Colino.
- 11/2007. **Hacia una nueva cultura de la defensa en España.** Inmaculada C. Marrero Rocha.
- 12/2007. **Los fondos de cohesión como instrumentos de cooperación al desarrollo en América Latina.** Juan de Dios Izquierdo Collado y Rubén Darío Torres Kumbrian.
- 13/2007. **Cooperación en materia de enseñanza/formación militar entre España y los Estados de Iberoamérica.** Javier Chinchón Álvarez.
- 14/2007. **¿Es importante Mongolia para España? Geostrategia y mercado.** Yolanda Fernández Lommen.
- 15/2007. **China en Latinoamérica: oportunidades y retos para España.** Mario Esteban Rodríguez y Javier Santiso Guimaras.
- 16/2007. **La viabilidad del Mercosur. Escenarios y prioridades para España.** José Manuel García de la Cruz, Daniel Gayo Lafée y Ángeles Sánchez Díez.
- 17/2007. **Una hoja de ruta para la defensa europea.** José Enrique de Ayala y Marín.
- 18/2008. **¿Cómo fomentar la inversión asiática en España?** Ana María Goy Yamamoto y Amadeo Navarro Zapata.
- 19/2008. **Los acuerdos de asociación económica (EPA) de la Unión Europea con África Subsahariana.** Ainhoa Marín Egoscozabal.
- 20/2008. **Coordinación entre el Gobierno central y las comunidades autónomas: asignatura pendiente de la cooperación española.** Angustias Hombrado Martos.
- 21/2008. **Los objetivos de España en su acción exterior.** Fundación Alternativas.
- 21*/2008. **The goals of Spain in its Foreign Action.** Fundación Alternativas.
- 22/2008. **Las alianzas para el desarrollo a través de una gestión para resultados: retos y oportunidades para la cooperación española.** Fernando Casado Cañeque.
- 23/2008. **Una nueva etapa en las relaciones entre España y la India.** Rubén Campos Palarea.
- 24/2008. **Las clases medias latinoamericanas y España: oportunidades y desafíos.** David Matesanz Gómez y Andrés Palma Irrázabal.