

La UE puede avanzar sin Constitución

[Vanessa Villalibre](#)



A: Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros de la UE

DE: Vanessa Villalibre

RE: Qué hacer con la Constitución Europea

En 2005 tuvo lugar en Francia y en los Países Bajos un verdadero paso atrás para la construcción europea. El rechazo del texto constitucional en estos dos países ha hecho replantearse la situación sobre el futuro de la UE. Estas negativas han servido para trasladar responsabilidades de los mandatarios a los ciudadanos de la Unión, lo cual, resulta, como mínimo, injusto. Los miembros del Consejo Europeo conocían perfectamente los riesgos de celebrar referendos en varios de los Estados miembros y no se pueden escudar en la falta de concienciación de los ciudadanos sobre el proceso de integración política. No se debe olvidar que los gobernantes han tardado 40 años en hacerse eco de esa voluntad de integración política, todavía hoy deficiente.

Nadie pensaba *a priori* que serían dos de los países fundadores los que pusieran en esta tesitura a los 25, ya que era Reino Unido el que se percibía como el principal escollo en esta fase. A partir de los *noes* francés y holandés, Europa se encuentra en un periodo de reflexión que deberá finalizar con una posición definitiva respecto a la Constitución. Llegados a este punto, se barajan dos líneas de actuación: aprovechar las posibilidades que ofrece el proyecto constitucional o avanzar a partir

de los tratados en vigor. Para conocer la decisión habrá que esperar al segundo semestre de 2008, cuando sea paradójicamente Francia quien presida el Consejo Europeo.

En junio de 2007, después de las elecciones presidenciales francesas y las legislativas holandesas, ya podremos tener un avance del final del proceso cuando la presidencia alemana presente un estudio sobre posibles evoluciones futuras. En la elaboración de este informe deberán contribuir, muy especialmente, los países que han votado *no* y los que aún no hayan ratificado la Constitución, es decir, Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa y Suecia.

Asimismo, algunas instituciones de la UE han realizado sus aportaciones al proceso. La Comisión, con su iniciativa Plan D, ha puesto en marcha una serie de acciones con el objetivo de intensificar y ampliar el diálogo con los ciudadanos europeos. Por su parte, el Parlamento Europeo aboga encarecidamente por la aprobación del Tratado Constitucional, al menos en su contenido esencial. Sin embargo, hay que ser consciente de las dificultades que supone sacar adelante el mismo texto que ha sido rechazado por dos países. Además, se plantea a la vez el problema de qué hacer con los Estados, como por ejemplo España, que ya han ratificado el proyecto originario en el caso de que se realicen modificaciones posteriores. El panorama se aventura complicado, pero al mismo tiempo excitante.

Otra de las cuestiones planteadas es la propia denominación de “Constitución” para hacer alusión a un tratado internacional. La mal llamada Constitución Europea consistía sobre todo en refundir los tratados anteriores de una manera sistemática y coherente. Si bien es cierto que introducía innovaciones importantes, como la Parte II relativa a la Carta de los Derechos Fundamentales, el grueso del proyecto no hacía más que reordenar los textos originarios desde el Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), firmado en París en 1951, hasta las últimas modificaciones introducidas por el Tratado de Niza en 2001.

En estos momentos, el asunto fundamental es analizar las alternativas que se presentan para sacar adelante un proceso de integración europea que se encuentra en entredicho, a la par que se produce la entrada de Bulgaria y Rumanía el 1 de enero de 2007, y quién sabe si la de Turquía, Croacia y otros países balcánicos en los próximos años.

CÓMO SEDUCIR AL CIUDADANO EUROPEO

La alternativa más probable consiste en realizar una revisión, superficial, con el objetivo de reabrir un nuevo proceso de ratificación, como mínimo, en los países que ya han dicho no a la Constitución Europea. En este contexto, se plantea la posibilidad de realizar una nueva convocatoria de referéndum en Francia y los Países Bajos, una vez pasadas las elecciones. No resulta una idea descabellada a la vista de los precedentes irlandés respecto al Tratado de Niza y danés en relación con el de Maastricht. Ahora bien, un nuevo rechazo al texto revisado plantearía la necesidad de reabrir un debate en ambos países.

Debido a la falta de concienciación de los ciudadanos en torno al proceso de integración, las modificaciones deberían centrarse en atraer su interés. Quizá los líderes europeos se han dado cuenta de que los anuncios televisivos de famosos haciendo alarde de su capacidad de lectura de unos artículos de la Constitución, como los emitidos en España, resultan insuficientes para atraer la atención. Tal como se puso de manifiesto en las campañas francesa y holandesa, al ciudadano le interesan cuestiones más concretas y, por ello, resultaría bastante más práctico adoptar medidas que respondieran a las peticiones realizadas en el ámbito económico y social, o bien a una ampliación de los derechos de la ciudadanía europea. Pero, ¿qué ocurriría si aún así en algún Estado se rechazara el nuevo texto? Son los riesgos que hay que correr para sacar adelante el proceso.

En cualquier caso, debería evitarse el impulso de lo que se conoce como *Europa a la carta* para hacer referencia a la agrupación de los Estados que han aceptado el Tratado constitucional y que desean seguir adelante con el proceso de integración.

¿INNECESARIO REFERÉNDUM?

Si el objetivo era la sistematización y ordenación de los tratados anteriores, se debería haber denominado al nuevo texto como lo que era: un tratado internacional. Además, habría que dejar de promocionar sólo las reducidas –aunque importantes– innovaciones, que han conducido a la confusión del ciudadano, y explicar las cosas tal como son.

Por un lado, dotar de obligatoriedad a la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión es una medida no sólo aconsejable, sino necesaria. Este es un aspecto fácilmente comprensible para el europeo medio, al igual que la distribución del listado de competencias o el funcionamiento de las instituciones, contenidos en la Parte Primera del Tratado. Ahora bien, es la Parte Tercera, que contiene las políticas y las acciones de la Unión, la que recoge un número considerable de

disposiciones de los textos ya en vigor y esto es un dato desconocido por gran parte de la ciudadanía.

Varias de las novedades del proyecto constitucional pueden derivarse de la reinterpretación de los tratados de la UE vigentes. Sirva de ejemplo la política en materia de libertad, seguridad y justicia. Este es un ámbito que ya figura en los textos actuales y ha permitido establecer soluciones a los retos que tiene que afrontar la Unión en el siglo XXI, como la lucha contra el terrorismo o la gestión de los flujos migratorios. En el marco de la política exterior, poco hay y poco había de nuevo en la Constitución, ya que salvo la creación del Ministro de Asuntos Exteriores de la UE que dotaba de coherencia a un sistema *per se* incomprensible, no se añadía nada realmente importante. Por ejemplo, la posibilidad de avanzar en la política de defensa o el establecimiento de una solidaridad entre los Estados miembros se podría deducir de los tratados europeos vigentes o de otros internacionales de los que forman parte los Estados miembros.

Otros asuntos también resultan importantes a la par que difícilmente comprensibles para la mayor parte de los europeos debido a la complejidad de los procedimientos de toma de decisiones. Se amplía, por ejemplo, el voto por mayoría cualificada en el Consejo para una veintena de cuestiones en las que hoy se requiere unanimidad. Asimismo, se establece un nuevo sistema de mayoría cualificada, calculada no sólo por el número de Estados miembros sino también en relación a una representación porcentual de la población de la Unión. Además, se generaliza el sistema de codecisión, puesto que la Constitución establece dicho procedimiento como el ordinario para la adopción de la normativa comunitaria. En definitiva, para la inclusión de estos aspectos no era necesario convocar un referéndum en los Estados miembros. El peligro de tergiversación política era predecible.

EN BUSCA DEL BUEN CAMINO

La reinterpretación de los textos en vigor ha sido la opción tradicionalmente utilizada cuando ha existido una verdadera voluntad política de avance en la UE, salvo en los últimos veinte años, en los que los mandatarios han ido modificando los tratados constitutivos hasta llegar al entramado jurídico actual. En estos momentos más que nunca se hace necesario un cambio que conduzca a la simplificación y sistematización de la legislación en vigor, pero para seguir avanzando en el terreno de la integración no resulta imprescindible.

Se puede continuar trabajando a partir de los tratados vigentes, sin más molestias

que las ocasionales etapas de estrés derivadas de la ya difícil comprensión de los mismos y que, lamentablemente, no se van a eliminar con la adopción de un nuevo tratado. ¿En realidad es necesario un cambio de nomenclatura para denominar los actos comunitarios? Puede ser deseable para dotar al sistema de clarificación, pero no es cierto que no se pueda avanzar sin ella.

La reinterpretación de la legislación está hoy en decadencia. ¿Será que a los juristas comunitarios se les ha acabado la imaginación o que el sistema se ha vuelto tan complejo que ni ellos son capaces de dotarlo de coherencia a la vez que avanzan en la integración? Desde luego, el proceso de modificación de los tratados no es un asunto fácil, y aún menos con la moda de las Convenciones para elaborar los nuevos textos comunitarios. Habría que esforzarse por impulsar la reinterpretación de los tratados actuales en el caso de no poder llevar a cabo otras alternativas. De todas formas, siempre nos quedará el artículo 308 del Tratado de la Comunidad Europea, que ofrece la posibilidad de que el Consejo, por unanimidad y a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adopte las disposiciones precisas para lograr algún objetivo de la Unión, a pesar de que en los textos vigentes no estén previstos los poderes de acción necesarios al respecto.

Por otro lado, otra opción sería la modificación limitada de los tratados actuales especialmente en cuestiones institucionales, como el reforzamiento del Parlamento Europeo como órgano colegislador, el establecimiento de la Presidencia del Consejo Europeo por un periodo de dos años y medio, la posibilidad de que la Comisión esté integrada por un número menor de comisarios que el de Estados miembros y la creación de un Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión. Esta línea de actuación es todavía minoritaria y aunque se prolongaría su adopción por parte de todos y cada uno de los 25, no supondría graves problemas a la hora de su ratificación ya que las modificaciones se consideran necesarias debido, en gran parte, a la revisión transitoria realizada por el Tratado de Niza.

Tanto la elección de la modificación como de la reinterpretación de los textos vigentes supondría un reconocimiento implícito del fracaso de la Constitución, si bien permitiría preparar un nuevo escenario para relanzar un proyecto constitucional en un momento más adecuado y, probablemente, a largo plazo. Tal como señalaba Robert Schuman, uno de los padres fundadores de la UE, en su declaración de 9 de mayo de 1950: “Europa no se hará de golpe ni en una construcción de conjunto; se hará mediante realizaciones concretas, creando primero una solidaridad de hecho”.

Todas las opciones son válidas, aunque no todas igualmente aconsejables. Debido a la falta de consenso es complicado vaticinar cuál será la elegida, ahora bien, es fácil deducir que no se tratará del texto actual, que no se aprobará antes de finales del 2008 y que ni siquiera se llamará Constitución.

Fecha de creación

6 agosto, 2007