

# Documento de Trabajo

## Working Paper

**Reflexiones sobre el futuro de la Unión Europea (II).  
Actualización del Informe del Gobierno  
al Congreso de los Diputados**

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

*28/02/2007*

# Reflexiones sobre el futuro de la Unión Europea (II). Actualización del Informe del Gobierno al Congreso de los Diputados

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

## Resumen

Actualización del informe realizado por el Gobierno a petición de la Comisión Mixta Congreso-Senado para la Unión Europea en septiembre de 2005, tras las negativas francesa y holandesa al Tratado constitucional, publicado por el Real Instituto Elcano en febrero de 2006 (DT N° 2/2006), sobre las razones que han conducido a la Unión Europea a la actual situación de crisis, sus posibles consecuencias y propuestas sobre cómo prodría superarse este ya prolongado impasse constitucional.

## Índice

- 1. Introducción a este Informe**
- 2. El estado actual de los debates sobre la cuestión constitucional en la Unión**
  - 2.1. La evolución reciente de los debates sobre el Tratado constitucional**
  - 2.2. La hipótesis del llamado “Tratado Fundamental” de la Unión. De un “mini-Tratado” meramente institucional hacia opciones mucho más ambiciosas**
- 3. Las principales líneas de debate**
- 4. El marco temporal y político para un acuerdo. Perspectivas diversas**
- 5. El papel de la Declaración de Berlín o Messina II**
- 6. Los intereses y la posición de España**

**Anexo I - Conclusiones del Consejo Europeo de junio de 2006, Tratado constitucional**

**Anexo II - Conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2006, Tratado constitucional**

**Anexo III - Novedades de la Parte III del Tratado constitucional**

## 1. Introducción a este Informe.

En septiembre de 2005, a la vista de las dificultades que había experimentado el proceso de ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (en adelante, el Tratado constitucional), tras los resultados negativos de las consultas populares celebradas en Francia (el 29 de mayo de aquel año) y en Países Bajos (el 1 de junio), la Comisión Mixta Congreso-Senado para la Unión Europea instó al Gobierno a presentar un Informe en el que se analizaran las razones que habían conducido a la Unión Europea a esta situación de crisis, se realizara un diagnóstico de la misma y de sus posibles consecuencias y se formularan, por último, propuestas sobre cómo podría superarse.

El Informe en cuestión fue presentado por el Gobierno el 30 de noviembre de 2005. El tiempo transcurrido desde entonces sin que en el entretanto ni el Tratado constitucional haya entrado finalmente en vigor ni los Estados miembros de la Unión hayan acordado una eventual alternativa al mismo, con la consiguiente prolongación del *impasse constitucional*, hace conveniente que se ponga al día tal Informe. Así lo ha entendido la propia Comisión Mixta, la cual ha acordado en su reunión del último 27 de septiembre de 2006 solicitar al Gobierno un nuevo Informe escrito en el que se actualice la información remitida en el anterior. El presente texto, hecho público el 21 de diciembre de 2006, responde a esta demanda de las Cortes.

## 2. El estado actual de los debates sobre la cuestión constitucional en la Unión.

### 2.1. La evolución reciente de los debates sobre el Tratado constitucional.

La situación, teniendo especialmente en cuenta los acontecimientos del último año, puede resumirse como sigue:

- A pesar de las dificultades en que se ha visto sumido el proceso de ratificación del Tratado constitucional, lo cierto es que con posterioridad a los resultados negativos de las consultas llevadas a cabo en Francia y Países Bajos ha habido un número significativo de Estados miembros que ha coronado con éxito la ratificación. Este ha sido el caso, por orden cronológico, de los siguientes siete Estados miembros: Letonia, Malta, Chipre, Luxemburgo (en este supuesto por vía de referéndum, celebrado el 10 de julio de 2005), Bélgica, Estonia y Finlandia. Por último debe hacerse notar que Bulgaria y Rumania, miembros plenos de la Unión a partir del 1 de enero de 2007, han ratificado ya el Tratado constitucional al hacerlo con su Acta de Adhesión.
- Por consiguiente, desde el 1 de enero de 2007 serán dieciocho (18), de un total de veintisiete (27), los Estados miembros de la Unión que habrán ratificado el nuevo Tratado. Cabe señalar que este grupo de Estados representa los dos tercios del conjunto y su población alcanza el 56% de la Unión. Estas cifras, evidentemente, no tienen ninguna significación jurídica, puesto que es precisa la ratificación unánime de todos los Estados para que el Tratado entre en vigor, pero tienen un peso político innegable a la hora de abordar el debate sobre el futuro del Tratado constitucional.
- Precisamente a impulsos de España y Luxemburgo van a reunirse en fechas próximas los Estados miembros que han ratificado el Tratado para hacer oír su voz conjunta en el actual debate sobre el futuro de la Unión (véase más información a este respecto en el apartado 6 de este Informe). Resulta en efecto preocupante que progresivamente sean las voces de quienes no han podido o querido ratificar el texto del Tratado constitucional, que todos los Gobiernos firmaron en Roma el 29 de octubre de 2004, las que se hayan apoderado de la escena pública<sup>1</sup>.
- Pese a los datos que acaban de exponerse, todo parece indicar que los Estados miembros que, aparte de Francia y Países Bajos, no hayan ratificado el nuevo Tratado en el curso de 2006 no lo harán en el futuro previsible, esto es, que los respectivos Gobiernos no someterán el texto del Tratado constitucional, por ellos firmado, a la aprobación popular o del correspondiente Parlamento nacional.

---

<sup>1</sup> Los Estados miembros que hemos ratificado deberíamos ser capaces, en este contexto, de coordinar nuestras posiciones a la hora de defender el contenido del Tratado constitucional, en tanto que acuerdo global, y de ejercer presión política sobre los Estados miembros que se “resisten” a seguir adelante con su proceso de ratificación partiendo para ello de la base de que el texto del nuevo Tratado ha sido suscrito por los Gobiernos de todos los Estados miembros.

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

Los Estados miembros cuyos Gobiernos han optado por no proceder a la ratificación son el Reino Unido, Polonia, la República Checa, Portugal, Suecia, Dinamarca e Irlanda. Cabe distinguir entre estos Estados dos supuestos: mientras que en los tres primeros Estados citados la situación política interna, así como el peso de determinados sectores *euroescépticos* de su opinión pública, en particular en el Reino Unido, permite afirmar que el éxito de cualquier intento de proceder a la ratificación del Tratado no estaría ni mucho menos asegurado, las reticencias de los cuatro últimos a someter el Tratado a ratificación se deben al deseo de sus respectivos Gobiernos de evitar toda controversia sobre temas europeos, siempre sensibles, que no sea estrictamente necesaria, así como a la dificultad de celebrar consultas populares sobre un Tratado del que no puede asegurarse que vaya a entrar en vigor sin cambios.

- A la posición de estos siete Estados miembros se suma la de Francia y Países Bajos, cuyos Gobiernos han manifestado reiteradamente que resulta políticamente inimaginable que se vuelva a intentar ratificar el mismo texto que ha sido rechazado en sendas consultas populares, con independencia de que quien así lo planteara fuera un hipotético nuevo Jefe de Estado (caso de Francia, tras las elecciones presidenciales de la primavera de 2007) o un nuevo Gobierno (caso de Países Bajos, tras las elecciones generales de noviembre de 2006, o también de Francia, tras las legislativas que se celebrarán a continuación de las presidenciales ya mencionadas).
- En este contexto, hay algunos círculos políticos europeos que piensan que es altamente dudoso que el actual Tratado constitucional llegue a entrar en vigor algún día sin enmiendas. Lo único que podría alterar este estado de cosas sería que el nuevo Gobierno en Países Bajos y el nuevo Presidente (o Presidenta) en Francia se “atrevieran” a someter el texto del Tratado a un nuevo referéndum en sus países respectivos y ganaran la apuesta.

Como dijo el Canciller Schüssel, Presidente en ejercicio del Consejo Europeo, en su comparecencia ante el Parlamento Europeo el 20 de junio de 2006, “es difícil imaginar que el texto [del Tratado constitucional] sea ratificado tal y como está en estos momentos, aunque el fondo no debería modificarse”.

- Siendo esto así, se abrirían en teoría ante la Unión Europea tres vías de acción:
  - bien seguimos manteniendo la defensa del Tratado constitucional;
  - bien se plantea la modificación del Tratado constitucional<sup>2</sup>.
  - bien se intenta proseguir el proceso de integración sobre la base de los Tratados actuales hasta que la situación se considere “madura” para abordar su reforma, con la consiguiente duda sobre la capacidad de la Unión de hacer frente a los nuevos desafíos que presenta la realidad social y económica;
- Las Conclusiones del Consejo Europeo de junio pasado (ver el Anexo I a este Informe) vienen a reconocer en lo esencial este estado de cosas. Sucede, sin embargo, que no ha habido ni hay consenso entre los Estados miembros, al menos por el momento, para optar tajantemente por una de las tres vías básicas descritas, por lo que, teniendo en cuenta también que las tres son transitoriamente compatibles, las mencionadas Conclusiones recogen y combinan las distintas líneas de actuación antes citadas.

Primero, se dice en ellas, respondiendo así al interés del grupo mayoritario de Estados que ya ha ratificado el nuevo Tratado, que “se espera que este proceso [de ratificación del Tratado constitucional] llegue a su término” y, segundo, se señala que, “paralelamente al proceso de ratificación en curso, es preciso seguir trabajando a partir de lo logrado desde el pasado mes de junio [de 2005], antes de que puedan adoptarse

---

<sup>2</sup> En el bien entendido de que, desde el punto de vista de los Estados miembros que ya hemos ratificado el nuevo Tratado, tal renegociación debería limitarse a cambios esencialmente “cosméticos” o menores, por las razones que se desarrollan más adelante.

nuevas decisiones sobre el futuro del Tratado Constitucional”. Se establece, así, según las Conclusiones, “un planteamiento dual”.

En este marco, sigue el texto de las Conclusiones del Consejo Europeo indicando que:

- *Por un lado, deberían aprovecharse mejor las posibilidades que ofrecen los tratados en vigor, con el fin de ofrecer a los ciudadanos los resultados concretos que éstos esperan.*
- *Por otro lado, la Presidencia [alemana] presentará al Consejo Europeo durante el primer semestre de 2007 un informe elaborado a partir de extensas consultas con los Estados miembros, que debería incluir una evaluación del estado de los debates en relación con el Tratado Constitucional y estudiar posibles evoluciones futuras.*

No está de más resaltar aquí que la posible combinación temporal de estos escenarios o mejor dicho de estos enfoques, siempre al servicio de la entrada en vigor del Tratado constitucional, figuraba ya en el antes citado Informe que el Gobierno presentó al Congreso de los Diputados el 30 de noviembre del año pasado. Se decía entonces, en efecto, que España podría adoptar, si se reunían determinados requisitos, lo que se llamaba “una línea de acción pro-activa”:

*“El objetivo [...] sería hacer avanzar el proceso de integración como si el Tratado constitucional fuera a entrar en vigor, en el entendido de que no se debería adoptar ninguna medida que pudiera constituirse en un nuevo obstáculo para tal entrada en vigor y que, si finalmente por la razón que fuere el Tratado no llegara a ser aplicado, se habría no obstante contribuido a cimentar más el proceso de constitucionalización de la Unión.*

*Se trataría, en suma, de continuar en la senda de la integración, creando esas “solidaridades de hecho” de las que nos habló Robert Schuman en su famosa Declaración de 1950, sin cerrar ninguna puerta ni a corto ni a medio plazo a la posibilidad de adoptar en la Unión el Tratado constitucional, en su redacción presente o con las modificaciones que en su momento se estimen oportunas”* (página 42 del Informe citado).

- Dado que, de las tres vías antes reseñadas, la que ofrece más variables y puede resultar más confusa es la consistente en una modificación del Tratado constitucional, conviene detenerse en ella por un momento:
  - Existe, en efecto, una tendencia, más o menos abierta y de la que se participa con mayor o menor “entusiasmo”, como ya se ha indicado, según la cual el Tratado constitucional habría de ser replanteado en alguna medida para que tenga posibilidades de llegar a entrar en vigor. Con toda probabilidad el debate en torno a esta cuestión será un elemento central del informe que la Presidencia alemana presentará al Consejo Europeo en junio de 2007. Una cuestión crucial sería, en tal caso, determinar en su momento qué se puede modificar:
    - La opción de la renegociación total del Tratado constitucional carece de adeptos. Y con razón: embarcarse de nuevo en una singladura de destino incierto con una tripulación, al menos en parte, mal avenida es casi promesa de seguro naufragio.
    - La opción de la revisión parcial o limitada del Tratado constitucional sí cuenta con un cierto número de apoyos, si bien bastantes Estados miembros, al menos los que ya han ratificado, preferirían claramente que los cambios fueran los mínimos posibles en número y entidad so pena de abrir un proceso que fácilmente podría degenerar en una renegociación total del Tratado.

En todo caso, hay que ser conscientes de que un segundo fracaso en un nuevo proceso de ratificación, sea el que sea, comportaría un riesgo gravísimo para la subsistencia de la Unión como proyecto político de integración de escala continental, sobre todo si el rechazo se produjera en alguno de los “grandes”.

- La revisión parcial y limitada que, según algunos, más probabilidades de éxito podría tener es aquella consistente, más que en modificar la redacción de algunos preceptos, en (1) añadir o (2) eliminar alguna o algunas disposiciones en el Tratado constitucional.

- A la hora de añadir algo al Tratado, se habla mucho, por ejemplo, de la posibilidad de complementarlo con un Protocolo social; para algunos, si dicho Protocolo tuviera un contenido sustancial, correríamos el serio riesgo de perder por un lado (Reino Unido, Polonia y, quizás, algún otro entre los nuevos Estados miembros) lo que ganáramos por otro (exclusivamente Francia, pues Países Bajos ya ha indicado que sus problemas son de otro tipo). Pero hay otras posibilidades a la hora de complementar y “perfeccionar” el Tratado con nuevos artículos: cabe pensar en añadir disposiciones sobre los requisitos o criterios que deben cumplir los países candidatos a la adhesión (esta propuesta sería de gran interés para Países Bajos y quizás también para Francia) o en incluir nuevos preceptos sobre el cambio climático (lo que debería satisfacer al Reino Unido, entre otros), por citar algunos ejemplos.
- A la hora de eliminar disposiciones del Tratado constitucional, se ha manejado sobre todo la idea de prescindir de alguna de las tres Partes principales en que éste está dividido (Parte I: asuntos institucionales; Parte II: Carta de Derechos Fundamentales; Parte III: políticas; además de la Parte IV, que contiene disposiciones generales y finales).
- Puestos a eliminar alguna de las Partes del Tratado, la fórmula más difundida y conocida hasta ahora consistiría en reducir el Tratado a sus Partes I (*los temas institucionales*) y II (*la Carta*, sustituyendo ésta última incluso por una remisión al texto que fue proclamado solemnemente el 7 de diciembre de 2000 como una “declaración política”), eliminando así la Parte III (*políticas*), en la que supuestamente se concentrarían todos los males que los detractores del Tratado constitucional achacan a la Unión Europea. Esta fórmula es un sinsentido.

La Parte III recoge, en los tres quintos de sus 323 artículos, el contenido actual de los vigentes Tratados de la Comunidad Europea y de la Unión Europea; ahí donde se separa del texto de los Tratados actuales lo hace precisamente para abordar cuestiones íntimamente ligadas a las principales preocupaciones de los ciudadanos (véase el Anexo III de este Informe): por ejemplo, establecer una base jurídica nueva y propia para la política energética de la Unión, abrir las puertas a una adecuación de la política de competencia a las necesidades de los servicios públicos de interés general, “comunitarizar” la cooperación policial y la cooperación judicial en materia penal, introducir las bases de una política común de inmigración, reforzar la coherencia en la acción exterior de la Unión, etc.

Al margen de lo anterior es bueno saber que, técnicamente, la Parte I es en gran medida incomprensible sin la Parte III. Además, son varios los Estados miembros que tienen problemas con la Parte I del Tratado constitucional (no sólo en lo que concierne al conocido tema de los votos en el Consejo sino también por la composición de la Comisión, la figura del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, etc.) y que tendrían dificultades para aceptar un nuevo Tratado que prescindiera de la Carta y de los avances que la Parte III supone para las políticas de la Unión. La opción de dividir el Tratado constitucional puede, por tanto, plantear serios problemas y conducirnos a un nuevo “impasse”.

- Estas dificultades con que se encontraría la opción de reducir “materialmente” el Tratado constitucional han hecho que en Bruselas se examine con atención otra opción que consistiría en concluir un nuevo Tratado donde figurarían los contenidos de la Parte I y de la Parte II (en su caso a través de un Protocolo anejo o por medio de un artículo que diera valor jurídico al texto del 7 de diciembre de 2000) del actual Tratado constitucional, al tiempo, y esta es la diferencia, que todas las novedades de la Parte III se introducirían mediante modificaciones en los vigentes Tratados de la Comunidad Europea y de la Unión Europea. Se trataría en principio de una reducción meramente “formal” y se mantendría, por tanto, *de facto*, de seguirse esta propuesta, la integridad del Tratado constitucional.
- Una cuestión crucial será determinar cuándo se vuelve formalmente a negociar. Las Conclusiones del Consejo Europeo aportan ya al menos un indicio de respuesta, al señalar que el “*informe [que presente la Presidencia alemana a lo largo del primer semestre de 2007, en principio en junio] será examinado ulteriormente por el Consejo Europeo y el resultado del mismo servirá como base para la adopción de nuevas decisiones sobre la manera de proseguir el proceso de reforma, entendiéndose que deberán adoptarse las medidas necesarias a tal efecto durante el segundo semestre de 2008 a más tardar [bajo Presidencia francesa]*”.

En este punto hay que mencionar que la Presidencia finlandesa ha realizado por su parte una ronda de consultas informales bilaterales (*confesionarios*) a fin de conocer mejor el parecer de los Estados miembros

sobre el Tratado constitucional<sup>3</sup>. La Presidencia finlandesa ha insistido en todo momento en que su objetivo era poder facilitar, al final de la ronda, una evaluación objetiva (*assessment*) de la situación a la futura Presidencia alemana; no se ha elaborado ningún informe escrito. Este asunto fue tratado por los Primeros Ministros en la cena de trabajo que mantuvieron el jueves 14 de diciembre de 2006, con ocasión del último Consejo Europeo (ver el Anexo II a este Informe).

- Otro elemento que quizás figure en el informe de la Presidencia alemana, aunque probablemente sólo se definiría en detalle más adelante, será, además del “qué” y del “cuándo”, el de cómo se negocia. Aquí se planteará en su momento el tema delicado de si se convoca o no una Convención (el sentir mayoritario entre los Estados sería claramente contrario, pero el quid será cómo abordar este asunto con el Parlamento Europeo; una opción posible sería convocar una breve Convención con un mandato muy claro y ceñido). Otra cuestión que inevitablemente acabará surgiendo es la de hasta qué punto se reservarán las negociaciones a los Primeros Ministros. Una tercera cuestión que habrá que dilucidar será cuál es el punto de partida de la negociación: España, como los demás Estados miembros que han ratificado, debe defender que el punto de partida es el Tratado constitucional, teniendo además presente que éste es un todo (“package deal”)<sup>4</sup>, fruto de una difícil negociación, que fue suscrito por todos los Gobiernos de los Estados miembros.
- Una última cuestión que debe abordarse en este apartado del Informe concierne al procedimiento de ratificación en los distintos Estados miembros del acuerdo a que se llegue. A este respecto hay que señalar que al menos en aquellos Estados miembros en los que se haya celebrado un referéndum de ratificación o se haya anunciado en su momento la celebración de un referéndum, aunque éste luego no fuera convocado por “interrumpirse” el proceso de ratificación, será políticamente muy difícil eludirlo.

## **2.2. La hipótesis del llamado “Tratado Fundamental” de la Unión. De un “mini-Tratado” meramente institucional hacia opciones mucho más ambiciosas.**

En el marco de los debates para encontrar una solución al *impasse constitucional* de la Unión ha aparecido a lo largo de este último año la idea de concluir lo que algunos llaman un “Tratado Fundamental de la Unión”, esto es, un nuevo Tratado en el que se recogerían los elementos considerados *esenciales* del Tratado constitucional firmado en Roma en 2004 y sobre los que se considera, según los promotores de esta fórmula, que existe un consenso suficiente.

Esta fórmula supone, a diferencia de lo que acontecería con el actual Tratado constitucional, que continuarían existiendo los Tratados actuales, que no serían derogados sino modificados.

El debate entre los defensores de esta opción se centra ahora en determinar qué debería estar en el Tratado Fundamental, con ánimo de mantener el texto lo más cercano posible al consenso general de los Estados miembros. Un objetivo primordial para los defensores de esta opción sería eliminar la necesidad, jurídica o política, de convocar un referéndum de ratificación en el mayor número posible de Estados miembros, de manera muy especial en Francia y, subsidiariamente, en el Reino Unido; el caso más problemático a este respecto sería el de Irlanda, donde, por razones constitucionales, resultaría muy difícil evitar una consulta popular. Como ya se ha indicado, resulta difícil imaginar, sin embargo, en la etapa actual de la construcción europea, que la ciudadanía acepte pacíficamente que se le hurte el derecho a participar en la adopción de reformas que modifiquen sustantivamente la Unión Europea.

Hasta la fecha la propuesta más elaborada o estructurada que se ha presentado en este marco es la del potencial candidato conservador a la Presidencia de la República Francesa, Nicolás **Sarkozy**, en el discurso que pronunció en Bruselas el 8 de septiembre ante el “think-tank” “Les amis de l’Europe” y la Fundación Robert Schuman. Esta propuesta, hábilmente difundida en los medios de comunicación especializados, ha conseguido

---

<sup>3</sup> Las consultas con España se celebraron el 14 de septiembre de 2006 en Bruselas, entre el Secretario de Estado para la Unión Europea y la Ministra delegada de Comercio y Cooperación de Finlandia, Sra. Lehtömaki, especialmente mandatada por el Consejo de Ministros finlandés para el seguimiento de los asuntos europeos.

<sup>4</sup> Desde el punto de vista de los Estados miembros que, como España, ya han ratificado el Tratado constitucional, habría que defender, como ya se ha apuntado, que la negociación para buscar una alternativa al Tratado constitucional sería en realidad un examen de las posibilidades de modificarlo con el fin de asegurar su plena ratificación por todos, en el entendido de que en el caso de que surgieran nuevas dificultades, tanto en la negociación como en la ulterior ratificación, se volvería al Tratado constitucional, ratificado ya por 18 Estados miembros y firmado por todos, y se entendería que el intento de modificarlo para encontrar una salida ha fallado. Así pues, este ejercicio debería consistir, idealmente, más en un intento de ver si modificando algo en el Tratado constitucional se pueden culminar las ratificaciones que en un proceso alternativo nuevo que supusiera la “declaración de muerte” del Tratado constitucional.

transformarse a lo largo de los últimos meses en un destacado punto de referencia en el debate sobre el futuro del Tratado constitucional, ya sea para criticarla por insuficiente o excesivamente ambiciosa ya sea para alabarla. Resulta por ello obligado examinarla con cierto detalle.

El Sr. Sarkozy propone en lo esencial centrar ese Tratado Fundamental en los asuntos de orden institucional y dejar para una segunda fase, tras una nueva Convención que se convocaría en 2009, el debate sobre la “gran reforma” de la Unión. En cuanto a las reformas de orden institucional previstas en el Tratado constitucional que considera urgentes y que por ello deberían figurar en el Tratado Fundamental, que él llama, por razones de política interna, “mini-Tratado”, se trata de las siguientes:

- Los procedimientos de toma de decisiones<sup>5</sup>.
- La elección del Presidente de la Comisión Europea por el Parlamento Europeo, a propuesta del Consejo Europeo.
- La figura del Presidente electo del Consejo Europeo.
- El cargo de Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión.
- La facilitación de las cooperaciones reforzadas en la Unión.
- El derecho de iniciativa legislativa ciudadana.
- Una intervención más activa y estructurada de los Parlamentos nacionales en el control del respeto del principio de subsidiariedad.
- El reconocimiento de la personalidad jurídica de la Unión<sup>6 7</sup>.

El Eurodiputado francés Alain Lamassoure, que aparentemente es uno de los co-autores de la “formula Sarkozy”, ha concretado todo lo anterior señalando que la “propuesta Sarkozy” consistiría en mantener en el Tratado Fundamental las Partes I (instituciones) y IV (disposiciones generales y finales) del Tratado constitucional, más aquellos elementos de la Parte III (políticas de la Unión y funcionamiento de las Instituciones) estrictamente necesarios para la correcta comprensión e instrumentación de las disposiciones institucionales. La Parte II (Carta de Derechos Fundamentales) se estima que no sería necesaria, ya que su contenido está cubierto por las Constituciones nacionales y los Acuerdos internacionales en vigor sobre protección de los derechos humanos. El contenido de la Parte III que no se incorporaría al Tratado Fundamental se entiende que, aun siendo deseable, es fuente de divergencia entre los Estados miembros y que su puesta en vigor no reviste particular urgencia, por lo que podría dejarse para la “gran reforma” de la Unión que se emprendería por la Convención antes mencionada, a partir de 2009.

---

<sup>5</sup> Tanto en lo que respecta a la extensión del voto por mayoría cualificada, en lugar de la unanimidad, como a la definición misma de la mayoría cualificada en el Consejo (sistema de doble mayoría, de población y de Estados, en vez del actual sistema de voto ponderado y mayoría de Estados), así como a la configuración del procedimiento legislativo de codecisión entre el Consejo y el Parlamento Europeo como procedimiento legislativo ordinario.

<sup>6</sup> En su discurso Nicolas Sarkozy propone también que a medio plazo se examinen otras cuestiones institucionales:

- la composición de la Comisión Europea, poniendo fin a la relación de un Comisario por país y a la idea de “rotación igualitaria” entre los Estados miembros;
- la regla de la unanimidad, introduciendo el concepto de lo que denomina una mayoría “supercualificada” (que se lograría con el 70-80% de los votos) para algunas materias sensibles;
- la normativa sobre las elecciones al Parlamento Europeo, estableciendo que las listas nacionales de una misma familia política puedan afiliarse entre ellas.

<sup>7</sup> Es interesante contrastar el conjunto de estas propuestas con el discurso que la Ministra Delegada para Asuntos Europeos de Francia, C. Colonna, dirigió a los Embajadores galos el 29 de agosto de 2006. En lo referente al Tratado constitucional hay ciertos elementos comunes significativos, si se comparan con las propuestas del Ministro Sarkozy, al mencionar las reformas institucionales necesarias: el ámbito de la toma de decisiones, aunque la referencia es más ambigua (“hay que modificar las reglas de toma de decisiones” –no habla de doble mayoría o de codecisión), incluye la transformación de la unanimidad en una mayoría “supercualificada” salvo excepciones; respecto de la Comisión Europea, apunta que debe restringirse el número de sus miembros y que se debe acabar con la rotación igualitaria; en cuanto al Parlamento Europeo, se indica que debe modificarse “su elección” (sin más referencias) para que los ciudadanos se puedan sentir mejor representados.



Conviene también tomar nota de que el Ministro delegado de Luxemburgo para Asuntos Exteriores e Inmigración, Nicolas **Schmidt**, publicó el pasado mes de septiembre un artículo con una propuesta sobre un “*traité de réforme*”<sup>8</sup>. Su propuesta consta de dos fases:

- Una primera, que comenzaría de carácter inmediato, consistente en elaborar un “tratado de reforma” que modificaría el actual Tratado de Niza a través de una Conferencia Intergubernamental, convocada en fechas próximas (“*le calendrier..devrait être serré*”), recogiendo los principales elementos de la Parte I del Tratado constitucional que señalaba Nicolas Sarkozy, pero añadiendo además la Carta de Derechos Fundamentales y la cláusula horizontal sobre la *dimensión social* de las políticas de la Unión (art. III-117 TC).
- Una segunda fase consistiría en convocar una nueva Convención, en 2009, después de las próximas elecciones al Parlamento Europeo, encargada de elaborar un texto con “una fuerte legitimidad política y universalmente reconocido” (sic) que incluyese aquellos elementos del Tratado constitucional que quedarían fuera del “tratado de reforma”.

Otra propuesta relevante ha sido la del Ministro de Asuntos Exteriores italiano, Massimo **D’Alema**, quien lanzó la idea de un “core treaty” en un artículo de prensa el pasado 27 de octubre de 2006<sup>9</sup>. Su propuesta se basa en un Tratado que mantenga la esencia del Tratado constitucional, “para que la Unión Europea ampliada pueda seguir funcionando”, y se concreta en mantener ciertos avances del Tratado en materia institucional (creación del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, Presidencia estable del Consejo Europeo, extensión del voto por mayoría cualificada, derecho de iniciativa legislativa popular), así como las bases que figuran en la Parte III del Tratado constitucional para establecer algunas nuevas políticas comunes (ej. energía), reforzar la acción exterior de la Unión, potenciar las cooperaciones reforzadas en seguridad y defensa. El Ministro italiano tampoco descarta que este “core treaty” incorporara, quizás, un protocolo anejo que dotara de fuerza legal a la Carta de Derechos Fundamentales. El nuevo texto debería entrar en vigor en 2009.

El Presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo, el alemán Jo **Leinen**, del SPD, ha expuesto, por su parte, una propuesta mucho más ambiciosa, sobre todo en comparación con la del hoy Ministro del Interior francés, que considera, no sin motivo, excesivamente ceñida a las cuestiones institucionales. Se trataría de elaborar, en una sola fase (y no en dos, como propone Nicolás Sarkozy), un nuevo Tratado completo en el que figurarían las Partes I (temas institucionales), II (derechos y libertades fundamentales) y IV (disposiciones generales y finales) del Tratado constitucional, así como todas aquellas disposiciones de la Parte III (funcionamiento de las Instituciones y políticas de la Unión) que aportan *verdaderamente* (sic) algo de nuevo a los Tratados actuales.

Como puede observarse, en los modelos que acaban de exponerse, la auténtica “variable de ajuste” es la Parte III del Tratado constitucional. Si la fórmula de “un Tratado Fundamental” fuera la que acabara estando encima de la mesa tras el Informe que la Presidencia alemana tiene que presentar en junio de 2007, el gran debate se plantearía entonces en torno a qué disposiciones de la Parte III hay que mantener. No sería un tema pacífico y es muy posible que los intereses cruzados en juego (por ejemplo, para no tener que convocar un referéndum nacional porque se entienda que hay una transferencia de competencias a la Unión, como podría ser el caso de Dinamarca) acabaran llevando a una renegociación significativa de la Parte III que muy bien podría reabrir las negociaciones que llevaron a la adopción del Tratado constitucional.

Por otro lado, conviene citar que el liberal británico y miembro del Parlamento Europeo Andrew **Duff** ha hecho público también un estudiado proyecto para “un plan B”<sup>10</sup> ante la falta de ratificación del Tratado constitucional. El punto de partida de este eurodiputado coincide con la opinión de quienes consideran que, si bien el Tratado constitucional representa un notable progreso en el proceso de integración europeo, cabe descartar que el nuevo Tratado vaya a entrar en vigor en su forma actual, por lo que si se desea salvar la “Constitución” es necesario modificarla: es preciso “un plan B”. Aunque hay elementos criticables en la propuesta de Andrew Duff, por su falta

---

<sup>8</sup> Schmidt, Nicolas “Pour la Constitution européenne...quelle voie de sortie ? “ Tageblatt, Le Jeudi (septiembre 2006). Esta iniciativa del Ministro Schmidt se ha visto superada, sin embargo, por la firme defensa del Tratado constitucional que ha efectuado recientemente el Primer Ministro de Luxemburgo, Jean Claude Juncker, como se verá más adelante.

<sup>9</sup> D’Alema, Massimo, “ La seconda occasione dell’ Europa”, La Repubblica 27 octubre 2006

<sup>10</sup> Duff, Andrew; « Plan B: comment sauver la Constitution européenne », Notre Europe, Etudes et Recherches n° 52. (cfr. [www.notre-europe.eu](http://www.notre-europe.eu)).

de “realismo”<sup>11</sup>, lo cierto es que se trata de un interesante documento que aporta además una cierta dosis de ambición al proyecto europeo. El autor viene a proponer, en resumidas cuentas, lo siguiente:

- Preservar el Tratado constitucional allí donde cabe presumir, a la luz de los debates habidos durante la fase de ratificación, que subsiste un consenso básico entre los Estados miembros. A juicio del autor, esto es aplicable sobre todo a las disposiciones de la Parte I.
- La Parte II, la Carta, ganaría “visibilidad”, en su opinión, si se anexara al nuevo Tratado, sin alterar su contenido ni su valor jurídico.
- La Parte III, sobre las políticas y el funcionamiento de la Unión, debería subordinarse claramente a la Parte I y tener un procedimiento de revisión simplificado.
- Además, habría que introducir una serie de novedades en el nuevo Tratado :
  - Reforzar la gobernanza económica de la Unión, entre otras cosas, introduciendo la agenda de Lisboa en el Tratado y realizando la autonomía de la zona euro.
  - Subrayar la dimensión social de la integración europea, previendo la posibilidad de que los Estados miembros que lo deseen suscriban un Protocolo social.
  - Resaltar la importancia transversal de las acciones encaminadas a prevenir y controlar el cambio climático.
  - Incluir en el Tratado los criterios para la adhesión de nuevos Estados miembros.
  - Prever un sistema de financiación revisado para la Unión.

### 3. Las principales líneas de debate.

Tras este examen del estado actual del debate constitucional, procede ahora exponer, aunque sea de forma somera y a modo de resumen, cuáles son las principales líneas del debate<sup>12</sup>.

La primera divergencia fundamental entre los Estados miembros, a la luz de lo visto en este Informe, radica en determinar qué es lo más importante del Tratado constitucional. Para algunos son las disposiciones relativas a los principios, los valores y sobre todo la reforma de las instituciones. Para otros, lo fundamental son las políticas de la Unión, el “qué” más que el “cómo”. Unos terceros, entre los que se cuenta decididamente España, consideran que el Tratado constitucional representa un delicado equilibrio y que éste se vería alterado si se empezara a prescindir de partes de él.

La segunda gran divergencia, surgida al hilo de la primera, se refiere a la naturaleza misma de la operación. La mayoría estima que lo mejor para alcanzar un pronto acuerdo es eliminar del Tratado constitucional aquellos preceptos que se demuestren más controvertidos. Otros, entre los que de nuevo se cuenta España, sostienen que sería preferible tratar de completar el nuevo Tratado con disposiciones que aborden las carencias denunciadas (los criterios para la ampliación, la gobernanza económica, etc.). No faltan en este contexto quienes proponen combinar, al objeto de facilitar el acuerdo, las negociaciones sobre un nuevo texto, ceñido a unas cuantas cuestiones esenciales (no sólo institucionales, sino también relativas a la política exterior, la seguridad, la energía, el medio ambiente, etc.), con el desarrollo de fórmulas de “cooperación reforzada”.

La tercera divergencia, que empieza a asomar en las discusiones, versa sobre el método que habría de seguirse para elaborar el nuevo texto. Para unos es políticamente impensable que no se convoque de nuevo una Convención. Para los más la convocatoria de una nueva Convención incrementaría el riesgo de que se reabrieran los debates y sería preferible una breve Conferencia Intergubernamental. Unos terceros sostienen que debería convocarse una Convención pero sólo con la doble condición de que ésta se atenga a un mandato claro y definido y de que sea breve (unos tres meses).

---

<sup>11</sup> Para la adopción del nuevo texto, Andrew Duff propone una suerte de “codecisión constitucional” entre la Conferencia Intergubernamental y el Parlamento Europeo, fórmula de muy difícil aceptación, por no decir imposible, por parte de los Estados miembros de la Unión.

<sup>12</sup> Véase el artículo de Ferdinando Ricardo, “Constitution: répercussions possibles de la surabondance des projets”, en *Agence Europe*, núm. 9323, de 8 de diciembre de 2006, páginas 2 y 3.

En estas circunstancias resulta todavía prematuro pronunciarse sobre cuál vaya a ser la opción que finalmente prevalezca.

#### **4. El marco temporal y político para un acuerdo. Perspectivas diversas.**

En este momento de la exposición resulta adecuado traer a colación el calendario político de la Unión de los próximos años, en el que figuran de manera destacada los siguientes eventos: la presentación entre 2008 y 2009 de las propuestas de la Comisión para la reforma de la estructura de los presupuestos de la Unión, con la consiguiente repercusión en la definición de las principales políticas de gasto; las elecciones europeas de junio de 2009; la designación de una nueva Comisión en noviembre de 2009; y la previsible finalización de las negociaciones de adhesión con Croacia en el marco de los próximos dos años.

A la vista de este calendario, durante el último año y medio, desde el “no” francés al Tratado constitucional, se ha defendido en los medios de la Unión Europea la conveniencia e incluso la necesidad de alcanzar un acuerdo sobre el futuro del Tratado constitucional cuanto antes y en todo caso antes de que a partir de 2008 se complique la escena política europea con el tratamiento de las cuestiones que acaban de reseñarse. Cabe señalar en este sentido, por ejemplo, unas recientes declaraciones del Representante Permanente de Alemania ante la Unión Europea en las que apuntaba la oportunidad de convocar una breve Conferencia Intergubernamental ya en el segundo semestre de 2007, que habría de finalizar el mismo diciembre<sup>13</sup>.

Sin embargo, conviene notar que empieza a haber algunas voces que sostienen que sería más fácil alcanzar un acuerdo sobre el futuro constitucional de la Unión si se amplía el ámbito de las cuestiones objeto de debate ya que ello incrementaría las opciones de negociación<sup>14</sup>. En otras palabras, se trataría de constituir un gran “package deal”, constituido, por ejemplo, por un Tratado constitucional “reducido”, la reforma del presupuesto de la Unión, un parón momentáneo al proceso de adhesión, considerando que la adhesión de Croacia y Turquía no puede llevarse a cabo en tanto no se haya completado la reforma de las Instituciones de la Unión, y la renovación de la Comisión.

Este planteamiento tendría efectivamente, en teoría, la ventaja, ya apuntada, de que al ampliar el abanico de temas en juego permitiría encontrar nuevos equilibrios entre los intereses de los Estados miembros, superando así, al menos en teoría, la situación de bloqueo que generaría muy probablemente una iniciativa centrada en la mera reducción del Tratado constitucional a su Parte I o quizás incluso sólo a sus disposiciones institucionales. Algunos verían incluso la ventaja de que se colocaría a la Unión ante la necesidad imperiosa de lograr un acuerdo so pena de abrir una crisis de gravísimas proporciones y dejar el campo libre para la opción de las “cooperaciones reforzadas”, ya dentro ya fuera del marco institucional de la Unión.

El riesgo, no obstante, de pretender formar este “macro-paquete” es evidente, como muy bien ha señalado el Primer Ministro de Luxemburgo, Jean Claude Juncker, en su brillante discurso de apertura del nuevo año académico del Colegio de Europa, el 30 de octubre, sobre *la necesidad de Europa*, en el que realiza por lo demás una firme defensa del Tratado constitucional<sup>15</sup>: “*será totalmente imposible lograrlo [el tratado] si seguimos vinculando el tratado constitucional o el gran tratado, la necesaria revisión de las perspectivas financieras y el conjunto de los problemas que acompañan a la ampliación; si intentamos hacerlo todo y todo al mismo tiempo, corremos un riesgo muy grave de no conseguir ponernos de acuerdo, aunque sólo sea sobre uno de los tres elementos que acabo de mencionar*” (“Il sera carrément impossible de l’avoir [le traité] si nous continuons à lier, le traité constitutionnel ou le grand traité, la revue nécessaire des perspectives financières et l’ensemble des problèmes qui font le cortège de l’élargissement. Si nous essayons de tout faire et de tout faire en même temps, nous prenons le très grand risque de ne pas arriver à nous mettre d’accord, ne fusse que sur un des trois éléments que je viens de citer”).

#### **5. El papel de la Declaración de Berlín o Messina II.**

Conviene analizar también, aunque sea brevemente, en este punto del Informe y en el marco del debate constitucional en curso en la Unión, el papel que puede llegar a tener en su caso la Declaración solemne que está previsto aprobar el 25 de marzo de 2007.

El texto de las Conclusiones del Consejo Europeo de junio de 2006 contiene el párrafo siguiente:

<sup>13</sup> Declaraciones del Embajador Schönfelder recogidas en la edición del *Financial Times* del jueves 7 de diciembre, página 6.

<sup>14</sup> Véase a este respecto el artículo de George Parker publicado en el *Financial Times* del viernes 27 de octubre, página 9, con el título “Constitutional Treaty. Bored by ‘results’, Europe regains its taste for grand plans”.

<sup>15</sup> Véanse otras referencias a este discurso en el apartado 6 de este Informe.

*“El Consejo Europeo pide que se adopte, el 25 de marzo de 2007 en Berlín, una declaración política de los mandatarios de la Unión Europea, en la que se expongan los valores y aspiraciones de Europa y se confirme su compromiso común de alcanzarlos, y mediante la que se conmemore el 50.º aniversario de los Tratados de Roma”.*

Hay dos visiones básicas de lo que puede ser esta Declaración de Berlín. Para unos, se trata, en lo esencial, de conmemorar el 50º aniversario de la firma del Tratado de la Comunidad Económica Europea<sup>16</sup>, hacer balance de lo logrado por la Unión hasta la fecha y proclamar los valores de la Unión. Para otros, entre los que se encuentra el actual Presidente de la República francesa, Jacques Chirac, habría que aprovechar la ocasión para coger impulso, rememorando el papel desempeñado por la célebre Declaración de Messina de 1955 (tras el fracaso el año anterior de la ratificación de la Comunidad Europea de Defensa), e incluir en la nueva Declaración una referencia a la necesidad de que la Unión se dote de las instituciones y de los instrumentos necesarios para hacer frente a los desafíos que surgen ante ella: en particular, la gestión de la globalización y la salvaguarda del modelo social y cultural europeo, la nueva realidad demográfica, el cambio climático, el diálogo con las demás grandes civilizaciones y la redefinición de la situación geopolítica de Europa.

Por el momento, la opinión predominante es la de buscar un compromiso entre las dos visiones que acaban de exponerse y elaborar una Declaración con tres apartados:

- uno, primero, sobre los logros de las Comunidades Europeas (y de la Unión) en sus cincuenta años de existencia;
- otro, segundo, sobre los valores en los que se asienta el proceso de integración europeo;
- y un tercer apartado sobre los desafíos presentes y futuros a que debe hacer frente la Unión.

El punto más delicado de redactar será este último, aunque los tres pueden tocar temas sensibles; este apartado sobre los desafíos de la Unión será tanto más problemático cuanto más se perciba que trata de condicionar la respuesta que la Unión debe dar a tales desafíos, pues podría llegar a tener una gran influencia en el informe que preparará la Presidencia alemana para presentarlo en junio del año que viene.

En todo caso, sería enormemente positivo que la Declaración fuera objeto de concertación particular entre los Estados que ya han ratificado el Tratado constitucional.

## **6. Los intereses y la posición de España.**

España ha ratificado el Tratado constitucional, incluso podría decirse en términos políticos que lo ha hecho “por partida doble”, en referéndum nacional y en las Cortes, por lo que su defensa por nuestra parte no debe dejar lugar a dudas. Además, España, desde su adhesión a las Comunidades Europeas, ha estado siempre en la vanguardia del proceso de integración de Europa.

En este contexto, nuestra clara preferencia es el mantenimiento del acuerdo y de los equilibrios que refleja el Tratado constitucional. Como muy bien ha indicado el Primer Ministro de Luxemburgo<sup>17</sup> “hay que salvar los grandes equilibrios que el Tratado constitucional ha establecido después de largas negociaciones y discusiones”.

No puede perderse de vista, además, en términos políticos, que dos terceras partes de los Estados miembros de la Unión han ratificado este texto y que los Gobiernos del conjunto de los Estados miembros lo firmaron porque lo consideraban cuando menos satisfactorio y aceptable. De nuevo cabe citar al Primer Ministro luxemburgués cuando señala que es evidente que los dieciocho países que han ratificado tienen el deber casi moral de exigir que lo esencial de la substancia sea salvaguardado.

---

<sup>16</sup> Y del Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM).

<sup>17</sup> Véase el ya citado discurso del Primer Ministro de Luxemburgo, Jean Claude Juncker, el 30 de octubre de 2006, con ocasión de la apertura del año académico del *Collège d'Europe*, Brujas, Bélgica ([http://www.gouvernement.lu/salle\\_presse/discours/premier\\_ministre/2006/10/30juncker\\_brujes/index.html](http://www.gouvernement.lu/salle_presse/discours/premier_ministre/2006/10/30juncker_brujes/index.html)).

Una reforma de los actuales Tratados que, por ejemplo, se acabara limitando básicamente a lo institucional, esto es, a la puesta en práctica, aisladamente, de la Parte I del Tratado constitucional, o incluso de las Partes I y II, no debería ser aceptada, en primer lugar, por insuficiente para el proyecto político que queremos que sea la Unión Europea.

Pero es que sucede, además, en segundo lugar, que una reforma así limitada rompería *de facto*, como de manera reiterada se ha señalado en este Informe, importantes equilibrios de intereses alcanzados entre los Estados miembros en la negociación del Tratado constitucional<sup>18</sup>.

España está en teoría y a primera vista en una posición razonablemente “cómoda”: hemos cumplido con nuestro compromiso político y jurídico y no tenemos interés en abrir una negociación en la que en principio no habría nada que ganar y podríamos incluso “perder”. Nuestra posición de partida debe ser la de que quien ponga en cuestión el Tratado constitucional y lo reabra tendrá que explicar, especialmente a quienes lo hemos ratificado ya, porqué lo hace, qué quiere y para qué. No obstante lo anterior debemos ser muy conscientes de la necesidad de estar preparados para la posibilidad de que una renegociación del Tratado constitucional vaya más allá de lo que sería deseable.

En este marco, España tiene que saber emplear bien sus bazas, entre las que se cuentan:

- El consenso básico, mantenido a lo largo de veinte años, entre las principales fuerzas políticas españolas en los grandes temas europeos, incluyendo aquí la defensa del texto firmado en Roma el 29 de octubre de 2004.
- La propia ratificación, ampliamente mayoritaria, del Tratado constitucional, con referéndum incluido.
- La aceptación clara de las disposiciones institucionales del Tratado constitucional, incluido el nuevo sistema de voto de doble mayoría, pero sólo en el marco de un paquete que ha de incluir progresos concretos en la integración europea<sup>19</sup>. En este punto debe resaltarse la necesidad, en todo caso, de un acuerdo sobre una nueva distribución de escaños en el Parlamento Europeo como *conditio sine qua non* para la aplicación del nuevo sistema de voto, tal y como se acordó en su día en el Tratado constitucional (véanse el artículo 2.1 del Protocolo 34, sobre las disposiciones transitorias relativas a las instituciones y órganos de la Unión, y el apartado 2 del artículo I-20 del Tratado constitucional).
- El considerable apoyo de la opinión pública española a las iniciativas encaminadas en general a profundizar en el proceso de integración europeo y, en sentido contrario, su desapego de aquellas otras que se perciban como dirigidas a “renacionalizar” las políticas de la Unión. Ello abre las puertas al apoyo por parte de España de propuestas que vayan dirigidas a complementar el Tratado con nuevas disposiciones (por ejemplo, en materia de política social, en relación con el cambio climático, en el ámbito de la inmigración, etc.).

Para la mejor defensa de sus intereses, España debe, además de jugar sus bazas en el momento oportuno, guardar su propio margen de maniobra, para lo que es básico el consenso político interno, y ampliarlo si es posible, fomentando la coordinación entre los Estados miembros que han ratificado ya el Tratado constitucional, por un lado, e intensificando, por otro, los contactos con las principales actores de la Unión, esto es, el Parlamento Europeo y la Comisión, entre las Instituciones, y los “grandes” Estados miembros, con una particular atención a Alemania.

En esta línea de acción se incardina la reciente iniciativa de España y Luxemburgo, los dos países que han ratificado el Tratado constitucional mediando una consulta popular, de convocar una reunión el 26 de enero de 2006, en Madrid, de todos los Estados que han ratificado el nuevo Tratado, dieciocho hasta el momento. El fin de esta reunión es levantar acta de la situación del debate constitucional en la Unión y en sus Estados miembros y concertarse sobre la mejor manera de ayudar a la Presidencia alemana para lograr un acuerdo que permita

---

<sup>18</sup> España, por ejemplo, aceptó determinadas concesiones en materia institucional pero lo hizo en aras de la integración política prevista en la Constitución Europea, integración política cuya dimensión más operativa se encuentra precisamente en la tantas veces mencionada Parte III del Tratado constitucional. Alemania, por su parte, igualmente a título de ejemplo, aceptó la “comunitarización” de los asuntos del Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia, con la consiguiente extensión del voto por mayoría cualificada, una vez que tuvo asegurada la reforma de la definición de la mayoría cualificada, pasando de un sistema de voto ponderado a otro articulado sobre la base de una doble mayoría (número de Estados y porcentaje de población).

<sup>19</sup> Cabría sostener que pasos atrás en relación con la Parte III podrían llevarnos a replantear temas como el del umbral de población necesario para alcanzar la mayoría cualificada o incluso el tema de la composición de la Comisión.

relanzar el proceso de reforma de la Unión al tiempo que se preserva la sustancia del texto que nos ocupa. A esta primera reunión le seguirá una segunda, en una fecha por determinar de febrero, en Luxemburgo, con aquéllos que por un motivo u otro no han ratificado todavía.

Es preciso, por último, siempre en este marco de defensa de sus intereses, que España continúe e incremente los esfuerzos ya emprendidos, por ejemplo en el marco de la campaña “Hablamos de Europa” ([www.hablamosdeeuropa.es](http://www.hablamosdeeuropa.es)) del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, para, por un lado, escuchar más a los ciudadanos cuando nos dicen lo que les gustaría que fuera e hiciera la Unión Europea y, por otro lado, explicar mejor qué es y cómo funciona la Unión, cuáles son sus valores y principios y cuáles los objetivos que por el momento tiene fijados. Lograr una Unión que cuente con un claro respaldo de la ciudadanía porque responde a sus expectativas es el mejor servicio que España puede rendirse a sí misma y al proceso de integración europeo.

## ANEXO I

### Conclusiones del Consejo Europeo

#### Tratado constitucional

(16 de junio de 2006)

42. En la sesión del Consejo Europeo de los días 16 y 17 de junio de 2005, los Jefes de Estado y de Gobierno convinieron en volver a examinar la cuestión de la ratificación del Tratado Constitucional durante el primer semestre de 2006, para proceder a una valoración de conjunto de los debates nacionales iniciados como parte del período de reflexión y acordar los próximos pasos del proceso.
43. Desde el pasado mes de junio, otros cinco Estados miembros han ratificado el Tratado Constitucional, con lo que el número total de ratificaciones asciende a quince. A dos Estados miembros no les ha sido posible ratificar y todavía deben completar el proceso de ratificación ocho, de los cuales uno ya ha emprendido el procedimiento pertinente. Se espera que este proceso llegue a su término en consonancia con las conclusiones de junio de 2005.
44. Recordando sus conclusiones de junio de 2005, el Consejo Europeo acoge con satisfacción las distintas iniciativas adoptadas en el marco de los debates nacionales, así como las contribuciones de la Comisión y el Parlamento al período de reflexión. Deberían mantenerse los esfuerzos significativos realizados para intensificar y ampliar el diálogo con los ciudadanos europeos, incluida la iniciativa "plan D" de la Comisión.
45. El período de reflexión ha servido fundamentalmente para que la Unión pueda hacer balance de las inquietudes y preocupaciones puestas de manifiesto durante el proceso de ratificación. Considera que, paralelamente al proceso de ratificación en curso, es preciso seguir trabajando a partir de lo logrado desde el pasado mes de junio, antes de que puedan adoptarse nuevas decisiones sobre el futuro del Tratado Constitucional.
46. Tras el período de reflexión del año pasado, deberían concentrarse ahora los trabajos en la consecución de resultados concretos y la ejecución de los proyectos. El Consejo Europeo está de acuerdo en que se adopte un planteamiento dual. Por un lado, deberían aprovecharse mejor las posibilidades que ofrecen los tratados en vigor, con el fin de ofrecer a los ciudadanos los resultados concretos que éstos esperan.
47. Por otro lado, la Presidencia presentará al Consejo Europeo durante el primer semestre de 2007 un informe elaborado a partir de extensas consultas con los Estados miembros, que debería incluir una evaluación del estado de los debates en relación con el Tratado Constitucional y estudiar posibles evoluciones futuras.
48. Este informe será examinado ulteriormente por el Consejo Europeo y el resultado del mismo servirá como base para la adopción de nuevas decisiones sobre la manera de proseguir el proceso de reforma, entendiéndose que deberán adoptarse las medidas necesarias a tal efecto durante el segundo semestre de 2008 a más tardar. Cada Presidencia en ejercicio desde el inicio del período de reflexión tiene una responsabilidad especial a la hora de garantizar la continuidad de este proceso.
49. El Consejo Europeo pide que se adopte, el 25 de marzo de 2007 en Berlín, una declaración política de los mandatarios de la Unión Europea, en la que se expongan los valores y aspiraciones de Europa y se confirme su compromiso común de alcanzarlos, y mediante la que se conmemore el 50.º aniversario de los Tratados de Roma.

## **ANEXO II**

### **Conclusiones del Consejo Europeo**

#### **Tratado constitucional**

**(15 de diciembre de 2006)**

#### **Prosecución de las reformas: Tratado Constitucional**

3. Tal como acordó el Consejo Europeo en su sesión de junio de 2006, la Unión Europea ha seguido un planteamiento dual. Por un lado, se ha centrado en sacar el mayor partido posible de los tratados vigentes para lograr resultados concretos y, por otro, está preparando el terreno para la prosecución del proceso de reformas. La Presidencia ha presentado al Consejo Europeo una valoración de sus consultas con los Estados miembros en relación con el Tratado Constitucional. El resultado de esas consultas se comunicará a la próxima Presidencia alemana como parte de sus preparativos para el informe que habrá de presentar en el primer semestre de 2007. El Consejo Europeo reitera la importancia de conmemorar el 50º aniversario del Tratado de Roma con objeto de reafirmar los valores del proceso de integración europea.

## **ANEXO III**

### **NOVEDADES DE LA PARTE III DEL TRATADO CONSTITUCIONAL**

En este Anexo se señalan, por un lado, las disposiciones de la Parte III del Tratado constitucional de la Unión que constituyen una novedad en el derecho primario de la Unión y, por otro, aquellos preceptos en los que se insertan cambios sustanciales respecto a las disposiciones vigentes actualmente.

No se hace referencia a aquellos artículos de la citada Parte III que se limitan a reproducir preceptos ya existentes en los Tratados actuales pero en los que se han realizado adaptaciones de carácter técnico, bien para dotar de coherencia al conjunto del texto, bien para facilitar la comprensión del artículo, bien como resultado de refundir varios preceptos.

#### **1.- Artículos nuevos.**

- Un total de 42 preceptos aparecen por vez primera en un texto de derecho primario de la Unión, aunque no constituyen novedades absolutas, ya que un número significativo entre ellos se limita a dotar de apoyatura jurídica específica a acciones que venían desarrollándose con base en preceptos genéricos o a enunciar principios generales de aplicación horizontal.
- También se desarrollan en esta Parte III algunas de las reformas institucionales enunciadas en la Parte I del Tratado constitucional y se establecen nuevas reglas financieras.
- Hay artículos “transversales”, como la llamada “cláusula social” (art. III-117) o el principio de no discriminación (art. III-118), y se establecen nuevas bases jurídicas para Investigación y Desarrollo, política espacial, política energética y turismo. También para protección civil, deporte (“independizado” de la educación) y la llamada cooperación administrativa.
- Se “comunitarizan” y desarrollan los temas del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, así como, parcialmente, la PESC, que se inscribe en el marco más amplio de la política exterior europea. En este último ámbito se crea la figura del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión Europea y el servicio exterior de la Unión. Se consagra un artículo específico a la ayuda humanitaria y se agilizan los procedimientos para la concesión de ayuda financiera y técnica de emergencia a terceros países.
- Se prevé la posibilidad de establecer “cooperaciones estructuradas permanentes” en el ámbito de la política común de seguridad y defensa entre aquellos Estados miembros que lo deseen.



- Aparece una “cláusula de solidaridad” entre los Estados miembros para casos como ataques terroristas o desastres naturales.
- Se incorporan instrumentos específicos para la lucha contra el terrorismo, contra el blanqueo de dinero y contra otros crímenes transnacionales. Se facilita incluso el bloqueo de activos financieros y cuentas bancarias.
- Un apartado completo de esta Parte III está dedicado a reglas financieras y de control específicas para los Estados miembros que han adoptado el euro como moneda, reforzando así la capacidad de decisión autónoma de los componentes del eurogrupo.

## **2.- Artículos que contienen novedades esenciales.**

- La novedad más significativa es que la codecisión se convierte en el procedimiento legislativo ordinario, con lo que ello implica de ampliación de la potestad legislativa del Parlamento Europeo, incluso en asuntos relacionados con la política agrícola común, tan significativa financieramente. Se extiende la codecisión a 48 bases jurídicas.
- Se incrementan además los poderes legislativos del Parlamento Europeo en general, ya que interviene de un modo u otro (mediante consulta o, incluso, aprobación) en la elaboración de las normas no sujetas al procedimiento legislativo ordinario (codecisión).
- La exigencia de unanimidad para la toma de decisiones en el Consejo queda reducida a supuestos muy concretos, siendo la mayoría cualificada la norma general. La mayoría cualificada se extiende a 47 bases jurídicas.
- Se desarrolla el concepto de ciudadanía de la Unión, dotando al Consejo de facultades para entrar a regular aspectos de carácter laboral o social de forma más detallada que hasta ahora.
- Los poderes de ejecución de la Comisión se ven ampliados mediante la adopción de procedimientos más ágiles, especialmente en lo que respecta a la ejecución presupuestaria.
- Se amplía la jurisdicción del Tribunal de Justicia.
- Se desarrollan algunas políticas comunes, abarcando aspectos nuevos que hasta ahora quedaban fuera del marco de acción de la Unión (ej. regulación en materia de pasaportes, determinados aspectos de la seguridad social, etc.).

## **3. Conclusión.**

Analizados los distintos preceptos e la Parte III del Tratado constitucional de la Unión, no puede mantenerse seriamente que esta Parte del Tratado se limita a reproducir y actualizar los Tratados vigentes, ya que contiene también importantes desarrollos institucionales y procedimentales, así como en materia de políticas comunes, para permitir el adecuado funcionamiento de una Unión que cuenta con un número de Estados miembros muy superior al de las Comunidades Europeas originarias y que debe hacer frente a los nuevos desafíos que plantea la globalización (inmigración, energía, terrorismo internacional, medio ambiente, etc.).