

# EL INCIERTO FUTURO DE LA UNIÓN EUROPEA ¿CONSTITUCIÓN EUROPEA O DOS VELOCIDADES?



José Martín y Pérez de Nanclares

## El inevitable debate constitucional europeo

El pasado 14 de febrero se celebró el XX aniversario del fallido proyecto de Constitución europea apadrinado por Altiero Spinelli y respaldado por una mayoría absoluta del Parlamento Europeo. Aunque los Estados no estaban en aquel momento en situación de asumirlo como suyo y su destino fue desde el principio los anaqueles de las bibliotecas de eruditos en la materia, tuvo el indudable mérito de introducir sigilosamente la cuestión constitucional en la agenda política europea. Cuatro lustros más tarde, tenemos de nuevo un interesante proyecto de Constitución europea -en realidad de Tratado constitucional-, si bien en este caso procede de una Convención que en realidad fue convocada en Laeken por los propios Estados. Con todo, a la vista del sonado fracaso de la cumbre de Bruselas de 12 y 13 de diciembre pasado podría sospecharse que las reticencias de los Estados ante el proyecto de Constitución no son tan diferentes de las que tenían en 1984.

Pero no debería pasarse por alto que el contexto de Europa es bien diferente. En la dimensión interna se ha avanzado notablemente en el proceso de profundización una vez que ya han quedado digeridas las sustanciales reformas del Acta Única Europea, el Tratado de Maastricht o el Tratado de Ámsterdam y pronto lo estarán las reformas de Niza. En la dimensión externa tampoco las exigencias del actual mundo globalizado, dominado por una única potencia hegemónica en lo político y un competitivo mercado sin réplica de modelo en lo económico, son las mismas. A la postre, la Unión Europea se encuentra actualmente ante el dilema de continuar con unas reglas que han funcionado adecuadamente durante cinco décadas, pero se encuentran ya agotadas; o reformarlas con ambición para afrontar con dinamismo y flexibilidad los retos de un nuevo escenario.

## Luces y sombras del proyecto de Constitución

Ciertamente, el proyecto de Constitución europea presentado por la Convención adolece de sombras notables que podrían lastrar su necesaria versatilidad en una Unión que próximamente multiplicará por más de cuatro su número originario. Mantiene, por ejemplo, la regla de la unanimidad en el mecanismo de reforma futuro para cualquier disposición de la Constitución, lo que resulta incompatible con su pretendido carácter dinámico y flexible; también lo hace todavía en el ámbito del Derecho derivado para la adopción de determinados actos jurídicos en bastantes materias. Las cuestiones sociales continúan relegadas a un muy segundo plano. La PESC sigue sin despegar plenamente. Y la

críticable "ceguera regional" de la que acusaban al proceso de integración los Länder alemanes y la doctrina de ese país (*Landesblindheit*) se mantiene o, al menos, sigue adoleciendo en algunas cuestiones de "miopía regional", si bien es cierto que la resolución de las principales deficiencias es en la mayoría de los supuestos un problema propio de cada Estado más que de la Unión.

Con todo, a nuestro juicio, las luces del proyecto compensan con creces estas sombras. Se simplifica notablemente el sistema de actos jurídicos distinguiendo entre actos legislativos y actos ejecutivos. Desaparece la desquiciante estructura de pilares. Se reviste a la Carta de derechos fundamentales de carácter jurídicamente vinculante. Se dota a la Unión de personalidad jurídica propia. Se avanza notablemente en el ámbito del denominado Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. Se clarifica el sistema de competencias sin poner en riesgo su necesaria flexibilidad. Se articula un interesante mecanismo de "cooperación estructurada" en materia de defensa. Y un largo etcétera que se resume en el necesario impulso a un proceso de integración que actualmente se encuentra peligrosamente aletargado.

## Discrepancias de fondo sobre el futuro modelo de integración

No puede obviarse, empero, que el problema de fondo que subyace a la falta de acuerdo en el seno de la Conferencia Intergubernamental va bastante más allá de las divergencias a propósito de las conocidas modalidades de voto por mayoría en el seno del Consejo sobre las que incomprensiblemente se atrincheraron España y Polonia. En realidad, la calamitosa presidencia italiana revistió de aparente acuerdo cuestiones en las que posiblemente no fuera tan evidente su aceptación por todas las delegaciones. No en vano, junto al delicado tema de la composición de la Comisión, la presidencia irlandesa ha puesto en boca de su presidente Bertie Ahern la existencia de hasta veinte cuestiones abiertas. Lo realmente preocupante es que por encima de estos "flecos" existen serias divergencias entre los Estados miembros en torno al propio modelo de la futura Unión; más que nunca se hacen patentes las enormes distancias que existen en las irreconciliables posiciones mantenidas por cada cual en la tradicional dialéctica entre los polos federal e intergubernamental.

No es ajeno a ello tampoco que la división coincida bastante con la grave escisión europea que se vivió con ocasión de la toma de posición en el desafortunado "conflicto de Irak" (carta de los ocho y posteriormente la del Grupo de Vilnius) y con la muy dis-

par concepción de la defensa en las relaciones transatlánticas. Dejando, por supuesto, al margen al "incatalogable" -pero pragmático y de hábil diplomacia-Reino Unido.

## La necesaria reapertura del debate constitucional se ve "contaminada" por diversos factores de enorme resonancia que condicionan el mismo.

### Difícil contexto: elecciones, ampliación y presupuesto

El calado de la falta de acuerdo sobre la Constitución es tanto más preocupante si se tiene en cuenta que el escenario de la Unión durante los próximos meses no es el mejor de los imaginables para abordar de nuevo el debate constitucional durante las presidencias irlandesa u holandesa. En realidad, la necesaria reapertura del debate constitucional se ve "contaminada" por diversos factores de enorme resonancia que condicionan el mismo. En el corto plazo, las elecciones al Parlamento Europeo (13 de junio de 2004) y, en menor medida, la formación de la nueva Comisión conforme a las previsiones de Niza (1 de noviembre de 2004) pueden coincidir con una sensación de fracaso que, además de aguar las intenciones de hacer coincidir las elecciones con un referéndum sobre la propia Constitución y elevar los índices de abstención a cotas preocupantes, podrían inducir a algunos miembros de ambas instituciones a no sentirse totalmente cómodos con un texto constitucional preparado por una Convención en la que no fueron ellos quienes participaron.

En el medio plazo, coincide además con el delicado debate sobre las perspectivas financieras para el periodo 2007-2013 y con el no menos preocupante proceso de "digestión" de la más ambiciosa y arriesgada ampliación. A propósito de las perspectivas financieras, no en vano dos días después del fracaso de Bruselas la Comisión recibió la que podríamos denominar "carta de los pagadores" (Alemania, Países Bajos, Reino Unido, Suecia, Finlandia y Austria) en la que se reclamaba explícitamente rebajar el techo presupuestario del actual techo 1,24% del PIB comunitario (en realidad, nunca se ha alcanzado el 1,27%) a un 1 % de la Renta Nacional Bruta. Más allá del tufillo a represalia que se venía mascullando desde el ajetreado Consejo Europeo de Berlín de 1999, tiene razón el presidente de la Comisión Romano Prodi cuando, con un humor poco propio de su persona, contestaba el mismo día que recibió la propuesta que "miracles, however, are not my speciality and they don't seem to come easily to Member States, either" (IP/03/1731). Y milagros es lo que efectivamente habrá que esperar aun en el supuesto de que salga adelante la propuesta presentada por la Comisión el pasado 10 de febrero con un umbral de financiación en torno al 1,14% y un cierto margen de flexibilidad añadida a través de los recursos propios.

De hecho, la ya de por sí difícil "digestión" de los diez nuevos

socios (1 de mayo de 2004) reclama más bien un incremento de la financiación hasta cifras cercanas al 1,30 % del PIB comunitario o pensar en la posibilidad de crear algún tipo de "impuesto europeo" si se desean mantener las actuales políticas comunitarias. Por otro lado, esta ampliación plantea serios interrogantes que van mucho más allá de la mera dimensión financiera y de su más retrasado nivel de desarrollo económico y social. A buen seguro, pondrán a prueba el funcionamiento real del sistema institucional y la consistencia del propio método de integración.

### El riesgo de una Europa de diferentes velocidades

Tanto este reto de la ampliación como el "atasco" en la aprobación de la Constitución europea conduce inevitablemente a plantearse -como algo más que una mera hipótesis de trabajo- la posibilidad de recurrir a mecanismos de avance diferenciado en la integración que no incluya a todos los Estados miembros, la llamemos "Europa a diferente velocidades", "grupos pioneros", "grupos de vanguardia", "núcleo duro", "cooperación reforzada constitucional" o como se desee. Visto con frialdad y distancia, podría tener puntos fuertes difíciles de contradecir en una Unión de 25 ó 27 Estados miembros de muy dispar concepción sobre el futuro de la integración.

Entraña, en todo caso, riesgos evidentes que podrían abrir una brecha difícil de cerrar y en el fondo sería la más evidente manifestación de una consolidación del desacuerdo. Y, en todo caso, el marco constitucional global en el que se desenvolvería esa integración reforzada constitucional sería imprescindible que se fijara por todos los Estados miembros; las reglas del juego deberían ser aceptadas antes por todos. Precisamente para que, en la misma línea que proponía el denominado proyecto Penélope presentado a la Convención por la Comisión, se permitiera que en el futuro se establecieran reformas constitucionales que no requiriesen la unanimidad o, en su caso, no ligasen a todos los Estados miembros. Por eso mismo, resulta particularmente criticable que la Constitución no prevea ningún tipo de mecanismo de reforma futura que no requiriese en todo caso esta unanimidad.

Sea como fuere, si en los próximos meses el proceso constitucional en el seno de la Conferencia Intergubernamental no sale del callejón sin salida en que se encuentra, "las dos velocidades" podrían estar de camino en el medio plazo y la posición de España podría no ser nada cómoda. Por ello, el nuevo gobierno español haría bien en convertir en prioridad la búsqueda de un rápido compromiso que permitiera allanar con prontitud el camino a la nueva Constitución y, a la vez, acercarnos de nuevo al eje franco-alemán del que nunca debimos alejarnos. No sólo nos sacaría del "rincón europeo" en el que desgraciadamente nos encontramos, sino que aportaría a Europa el mejor caldo de cultivo para desatascar la Conferencia Intergubernamental durante la presidencia irlandesa y aprobar el proyecto de la Constitución antes incluso de lo imaginado por los más optimistas hace apenas unas semanas.



**JOSÉ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES**

*Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de La Rioja  
Titular de la cátedra Jean Monnet de Derecho Comunitario Europeo*