

ESTADO ACTUAL DEL PROCESO DE UNIFICACION POLITICA EUROPEA

IÑIGO CAVERO LATAILLADE
Presidente del Consejo de Estado

I. JUSTIFICACIÓN DE LA ELECCIÓN DE LA UNIFICACIÓN EUROPEA PARA ESTA CONFERENCIA. ACTUALIDAD DEL TEMA CON LA PRESIDENCIA SEMESTRAL ESPAÑOLA Y TRASCENDENCIA DEL MISMO

Por corresponder a España la Presidencia de la Unión Europea, durante el primer semestre de este año y la iniciación en marzo próximo de los trabajos de propuestas de la Convención Europea, a lo que se une la entrada en vigor del funcionamiento del euro, se justifica que nos ocupemos de este trascendental asunto.

Los resultados del Tratado de Niza, aun pendiente de ratificación por el resultado negativo del referendum irlandés, han producido, paralelamente, un profundo desánimo en los sectores más activos del europeísmo e, incluso, en las propias Instituciones de la Unión Europea.

Las incertidumbres que existían sobre el futuro de la construcción europea no se han acallado con la firma e incompletas ratificaciones del Tratado de Niza.

En Niza faltó voluntad, o se consideró prematuro abordar los grandes interrogantes que plantea el futuro de la Europa Política; por el contrario las ambigüedades persisten, pues resultan un tanto optimistas algunas declaraciones sobre los acuerdos de Niza atribuyéndoles «una validez de veinte años» o sobre que la Unión Europea funcionará bien con «20, 25 o 27 miembros».

Niza supuso, en relación con los Tratados precedentes, una lucha por mantener posiciones estatales, o formar mayorías de bloqueo, o reforzar la influencia de la República Federal Alemana, o ponderar votos y vetos, o garantizar el acceso a los comisariados, que, pese a su importancia para que se pueda iniciar la ampliación, no son decisiones que faciliten la reclamada y progresiva profundización en el proceso de integración po-

* Discurso pronunciado en la solemne sesión de Apertura de Curso 2003 de la Real Academia de Doctores de España el 30 de enero de 2002.

lítica. Ante los ciudadanos no se ha dado la sensación de una preocupación por conseguir mejorar la legitimación democrática de los procesos de funcionamiento de las Instituciones Comunitarias o establecer una planificación para abordar el acceso a la unión política mediante la elaboración de una Constitución de la Unión Europea.

Por ello, desde algunas posiciones de relevancia política, se ha venido reclamando una clarificación de posiciones sobre la inaplazable planificación de la construcción política de Europa, y singularmente por el Canciller alemán Schröder, el Primer Ministro belga y el Presidente del Gobierno italiano, anterior a Berlusconi, e incluso la posición que, con ocasión en el año 2001 de una Cumbre Franco-Alemana, ha mantenido el Presidente Chirac, manifestando que Europa debe avanzar en el proceso de integración política, proponiendo de nuevo un impreciso modelo de «Federación de estados-nación».

Se ha llegado a mencionar por Prodi la necesidad de un Tratado «refundador», pero habrá que esperar a conocer las medidas que se adopten para comprobar el ánimo y diligencia preparatoria de la conferencia constituyente prevista para el 2004.

Desde hace más de un año van surgiendo propuestas, un tanto confusas en cuanto a su posible contenido si se pretende ubicarlas en las categorías tradicionales de formas de unión de Estados, y destacadamente, entre ellas, las sugerencias del Ministro de Asuntos Exteriores alemán, Fischer, que propone una «Federación de estados» o la elección popular directa del Presidente de la Comisión.

El 26 de febrero del 2001, con ocasión de la ratificación del Tratado de Niza, dijo Chirac que «es el mejor Tratado posible teniendo en cuenta las limitaciones que había» y que «como todo acuerdo europeo, es el fruto de un compromiso» evidenciando un cierto optimismo cuando propone continuar por la vía «de la aventura europea y de la ampliación».

En el marco del dualismo de «cohabitación» de la V República Francesa, Lionel Jospin, Primer Ministro francés, consideró que procedía ya iniciar un debate sobre el futuro de la Unión «abierto a todos y no sólo a los especialistas», añadiendo una prometedora sugerencia de la apertura al proponer «un debate refundador».

En España, no obstante la importancia del proceso de unificación política de Europa, puede estimarse como muy reducido el número de personas que seguían, con continuidad e interés, los avances y parones de la unificación europea. Es cierto que después de cada Cumbre hay una información y debate parlamentario, pero el interés popular se orienta más por lo que concierne al volumen y al mantenimiento de subvenciones y ayudas, ya sean de carácter solidario, estructural o sectorial, o sobre la normativa derivada de origen comunitario que, por vía de Reglamentos o de Directivas, viene modificando nuestro ordenamiento jurídico en aspectos socioeconómicos, financieros, de prestaciones, ecológicos, sanitarios, educativos, culturales, etc., por supuesto siempre que afecte a los intereses o situación de algún sector.

Del asunto de la «Europa Política» poco se ha venido hablando y menos interesa, aunque recientemente con la entrada en vigor de la validez del euro y la presidencia española del Consejo, hay un cambio de panorama de atención ciudadana y mediática. Esperemos que no sea transitoria.

Los medios de comunicación dedican en España escaso espacio a las noticias relacionadas con las actividades de las Instituciones de la Unión Europea, como lo acredita que reuniéndose la Comisión los martes y celebrándose una conferencia de prensa diaria en la Comisión, rara vez hay una referencia de lo que se informa después de la reunión, ocurriendo lo mismo con la actividad del Consejo o del Parlamento Europeo.

Pero si centramos nuestra preocupación en lo que atañe a la necesidad de avanzar hacia la construcción de la Europa política, la atención es más bien escasa y solamente un reducido número de personas vinculadas al periodismo, o a los sectores políticos, académicos, sociales y económicos seguimos este proceso con preocupación y nos intriga en qué medida afectará, inevitablemente, a nuestra nación y a su cada vez más reducida soberanía, siendo conscientes de que, además, el proceso unificador europeo puede afectar a la estructura de nuestro Estado de las Autonomías y que, de otra parte, podrá permitir desactivar pretensiones de autodeterminación que se manifiestan dentro de España.

El asunto, además de por su trascendencia, debe seguirse con atención puesto que España está ejerciendo la Presidencia de la Unión Europea hasta julio de este año, coincidiendo con la reciente puesta en circulación del euro y en un momento decisivo para la preparación de la Conferencia Intergubernamental del 2004, en la que se espera una trascendental profundización del proceso de unificación política, poniéndose en funcionamiento una Convención de unos 105 miembros con la finalidad de abordar la reforma institucional que conduzca a avanzar en el proceso de realización de la Europa Política.

II. LA INEXISTENCIA DE UNA CONSTITUCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

Coincidiendo con una reunión del Consejo Europeo en Niza, en diciembre de 2000 pasado, se volvió a reabrir la polémica sobre si realmente existe o no una Constitución Europea. Singularmente al plantearse diversos temas como la estrategia para la admisión de nuevos Estados, que puede llevarnos a la «Europa de los 27», cuando se aprobó el contenido de la Carta de Derechos Fundamentales sin dotarla de valor jurídico alguno y acordarse, entre otras reformas, la del artículo 7 del Tratado de Amsterdam, la del sistema de distribución y ponderación de votos; los veintinueve asuntos que podrían ser aprobados por mayoría cualificada (entre ellos inmigración y asilo) y los nuevos procedimientos de elección del Presidente de la Comisión y de «Mister PESC».

En el marco de este debate académico, que tiene ya mas de diez años de duración, desde una perspectiva anglosajona se apunta que un orden constitucional no necesita ser necesariamente codificado, prevaleciendo un enfoque conceptual, material sobre el formal, con preeminencia de la creación judicial, incluso ante la legal, si bien reconociendo que la producción del Derecho común europeo es mas bien de origen normativo que consuetudinario.

Desde otras posiciones doctrinales, como la del profesor Pereira Menaut, se postula que existe la realidad material, «desde hace algunas decenas», de una Constitución de la Unión Europea que incluso la integran algunos artículos de las Constituciones de los

Estados miembros y determinadas sentencias de las Cortes Supremas estatales, completadas con «principios y tradiciones constitucionales comunes».

El citado profesor Menaut caracteriza esta supuesta Constitución de fragmentaria, asimétrica, cambiante e incompleta, pero «ya realmente constitucional en ciertos aspectos», aunque reconoce que adolece de algunos defectos de fondo, tales como las insuficiencias de separación de poderes o sumisión del Poder al Derecho y la carencia de auténticas potestades en Política Exterior y Seguridad Común, que se rigen por relaciones intergubernamentales.

Las insuficiencias y carencias que impiden razonablemente aceptar la existencia de una Constitución Europea pretenden superarse, «acercándose a ella», desde una pretendida visión angloamericana y desde una «teoría constitucional no estatista», posición un tanto difícil de aceptar por mucho que se argumente con la teoría de la Constitución «fina» o «restrictiva» (Thin) de Mark Tushnet.

Se alega por algunos internacionalistas que la supuesta Constitución no está en una única norma, que no está codificada, que no es «norma normarum» y que «no regula la producción de toda ulterior norma aplicable a la Unión». Al mismo tiempo, de otra parte, se la considera suprema, directamente aplicable, «vinculante para las autoridades de la Unión y de los Estados miembros y creadora de derechos y obligaciones, incluso, en ciertos casos, para los particulares».

Nuestra posición parte de la idea de que la existencia de un amplio acervo normativo básico (Tratados) y fuentes derivadas (Reglamentos, Directivas, Decisiones, jurisprudencia, etc.), no supone aceptar la existencia de una Constitución de la Unión Europea, salvo que se le quiera dar un valor multiequívoco al término Constitución.

Ocurre que el llamado «miedo a Europa» (María Andrés) es una de las causas que han impedido avanzar en el proceso de integración política y ofrecer una Europa «mas democrática», eficaz y cercana al ciudadano, con una verdadera Constitución.

El hecho de que el proceso constituyente avance al ritmo que demanda la situación creada por la Unión Económica, que éste quede condicionado por la mayor o menor voluntad integradora de los Estados Miembros y limitado por el alcance de las expresas habilitaciones constitucionales para «transferir derechos soberanos», no puede servir de excusa para que se demore más el diseño de la estructura político-constitucional de la Unión Europea.

La existencia de una abundante normativa básica de carácter internacional no significa que la Unión Europea tenga una Constitución, tal como la entendemos en su doble dimensión formal y material. A este respecto, coincidimos con la postura del Profesor Luis María Díez Picazo, cuando destaca que lo que falta, para que al amplio acervo comunitario se le pueda identificar con una Constitución, es la actuación creativa de un verdadero poder constituyente y la capacidad competencial para regular el normal funcionamiento de una comunidad humana.

III. NATURALEZA JURÍDICA DE LA COMUNIDAD EUROPEA

Parece procedente considerar, si hemos opinado que la Comunidad Europea no es un Estado ni una Confederación, ni un Estado Federal, e incluso que la Unión Europea carece de personalidad jurídica internacional, ante los fenómenos jurídicos que nos presenta esta supranacionalidad operativa que, en realidad, no se dispone de una auténtica Constitución. Por ello el análisis deriva hacia encontrar una respuesta a la pregunta de cómo calificaríamos a las Comunidades Europeas en el marco de las categorías tradicionales de la agrupación de Estados. Coincidimos con la posición de Guy Isaac sobre la imposibilidad de encasillarlas dentro «de las categorías tradicionales de agrupaciones de Estados».

Frente a las posiciones de quienes tratan de identificar a las Comunidades con una Confederación o una Federación, ha de señalarse que, respecto a la primera, queda superada y que ante la segunda no se llega a alcanzar.

Las confederaciones, históricamente, han integrado dentro del pacto interestatal la política exterior y la defensa, materias precisamente que, no obstante su ubicación como «pilares» de la construcción teórica del Tratado de Maastricht, no están dentro del marco de la supranacionalidad y sus avances sólo contienen una limitada cooperación, y que se rigen por discontinuas relaciones intergubernamentales.

Un entramado como el actual de la Unión Europea, que integra un mercado único y moneda única, que dispone de un amplio ordenamiento jurídico que se aplica directamente en los Estados, y que dispone de una inmediatez de relaciones de las Instituciones comunitarias con los grupos y personas, miembros de los quince estados, a lo que hay que añadir la elección periódica por sufragio universal de su Parlamento, es una realidad que tiene una entidad muy superior al de unas relaciones confederativas.

El mantenimiento de lo sustancial de la personalidad jurídica internacional de los quince Estados que integran la Unión Europea, así como el origen fundacional y competencial de las Comunidades por medio de Tratados Internacionales y el mantenimiento por los Estados de la mayor parte de las competencias típicas de los entes soberanos, a pesar de la moneda única, no permiten considerar, con un mínimo de rigor, la existencia de una Federación de Estados, sin que podamos ir mas lejos que destacar la presencia de rasgos o pinceladas federalizantes.

Las categorías preexistentes en Derecho Internacional (uniones reales, uniones personales, confederaciones, instituciones cooperativas, etc.) de organizaciones que han permitido la cooperación entre Estados soberanos, no son de aplicación a la Comunidad refundida que integra ahora la Unión Europea. Las organizaciones que se han caracterizado por proporcionar una mayor o menor cooperación han quedado desbordadas por la irrupción de unas inéditas categorías de «supranacionalidad» desconocida hasta su creación, los Tratados de París y Roma, que absorbían algunas funciones y potestades propias de los Estados, dentro de un proceso singular por el que los Estados cedían unas competencias al ente supranacional para, posteriormente, participar en Instituciones que van a ordenar, administrar y gestionar colegiadamente todo lo anteriormente transferido.

Esta aportación original al Derecho Internacional, procedente del genio creativo europeo, es contemplada como modelo de referencia en los procesos integradores estatales del Sur de los Estados Unidos, e incluso en Africa y Asia.

Resulta procedente considerar que el proceso integrador Europeo se inició en 1951 con seis Estados, que ahora agrupa a quince y que, probablemente, en un horizonte de unos seis años, integrará a veintisiete, con la posibilidad de ampliarse hasta treinta Estados, constituyendo una verdadera «esfera original» como señala Guy Isaac.

La unificación ha progresado mediante un método funcionalista de integración progresiva, que se limitó inicialmente al marco de lo económico, pero con clara e inequívoca voluntad de desembocar en la unificación política. Pero dado el nivel de profundización que ya ha llegado a la integración económica y monetaria europea no puede eludirse buscar respuestas a dos interrogantes: ¿hasta dónde están dispuestos a llegar los Estados en la cesión de soberanía en el proceso de integración política? y subsiguientemente, ¿cuál es el modelo, aún insuficientemente perfilado, que unirá a los Estados con capacidad de garantizar una operatividad, basada en valores democráticos?

De inmediato puede resultar inevitable dotar a la Unión Europea que, como indicamos, aún carece de personalidad jurídica internacional propia, de un poder público común con competencias limitadas, pero similares a las de los Estados, aunque manteniendo su diferenciación respecto de éstos y, al tiempo, regido por la participación colectiva y colegiada de los representantes de los Estados miembros.

Como venimos reiterando, las categorías clásicas de agrupación de Estados y la tradicional concepción de la soberanía «bodinista» han quedado plenamente superadas y nos encontramos ante la exigencia de habilitar, sin demoras, un nuevo modelo de poder con las caracterizaciones y condicionamientos del mundo en el que surge.

IV. LA UNIÓN EUROPEA Y SU INSTITUCIONALIZACIÓN CONSTITUYENTE

El Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, con vigencia desde el 1 de noviembre de 1993, es producto de un *cigzagueante* proceso, que se inicia en 1975 con el Informe Tindemans, que se perfila en 1986 con el Acta Única Europea y que cristaliza en una combinación original de principios de supranacionalidad y cooperación intergubernamental, entre 1992 y 1999.

La Unión Europea no puede aún considerarse como una realidad jurídica equilibradamente estructurada y orgánicamente funcional, sino más bien como un prometedor diseño ideal y ambicioso, integrador de cuanto se ha realizado por las Comunidades Europeas y con la finalidad de racionalizar sus poderes supranacionales. Se trata de un proceso pendiente aún de definir si sus objetivos sobre política exterior, seguridad común y cooperación policial y judicial, únicamente se mantendrán en el nivel de cooperación intergubernamental o tal vez existe la pretensión de integrarlos en un futuro, aún distante, como competencias supranacionales.

La formulación de un modelo político o, con mayor precisión conceptual, de un tipo de sistema político para la Unión Europea, exige analizar, en primer lugar, la

compleja pluralidad de relaciones políticas y de vinculaciones que habría que establecer entre los ciudadanos de los Estados de la Unión Europea, y concretar claramente qué objetivos políticos se persiguen. Es decir, cómo crear, conforme a la terminología de Easton una verdadera comunidad política hasta hoy inexistente, como lo acredita la ausencia de procesos políticos internos con participación ciudadana, que consigan que los nacionales de los estados de la UE se sientan directamente partícipes y vinculados con ésta, y no indirectamente a través de los Estados y sus Instituciones políticas.

La existencia de una auténtica ciudadanía europea debería ser algo más que el intento loable del Tratado de Maastricht de complementar la ciudadanía nacional preexistente con la de la UE. La dificultad de articular una comunidad política resulta insuperable cuando se carece de un elemento de cohesión tan sustancial como «el sentimiento comunitario».

La cohesión nacional se viene apoyando en un sentimiento de los ciudadanos de pertenencia a una comunidad política, cuyas motivaciones básicas son producto de la acumulación de factores de naturaleza diversa, aunque alguno de ellos pudiera resultar preeminente, fenómeno que en el siglo XIX ya fue descrito por Renan y Fichte. Elementos de naturaleza tan diversa como los étnicos, lengua, religión, historia común, etc., son factores que permiten la constatación de la existencia de sentimientos de cohesión suficiente en una comunidad humana, pese a que opera con diferenciada intensidad entre la ciudadanía. En lo que afecta a los sentimientos integradores entre los nacionales de los Estados de la UE, su debilidad es manifiesta y su cohesión es más funcional que anímica.

Habría que proponer a los europeos que comenzaran por aceptar un patriotismo europeo utilitario. Fomentar la progresiva vinculación entre los ciudadanos de los distintos Estados Miembros de la Unión constituye una exigencia prioritaria para que progresen, en un futuro, los proyectos de creación de una sólida Comunidad Política Europea.

Si bien la problemática actual resulta sencilla de exponer, su posible realización es sumamente compleja. La Unión Europea necesita acrecentar su legitimación democrática y, al tiempo, conseguir la cohesión de los componentes de la ciudadanía nacional con la europea, impulsando el crecimiento progresivo de una mayor identificación de sus titulares. Este logro requeriría conseguir la progresiva asunción de una cultura común, basada en la identidad europea, aún difícil de alcanzar, ante la complejidad y variedad de las subculturas nacionales y la dificultad de concretar cuáles son los verdaderos elementos de coincidencia y cohesión de los Estados Miembros de la UE.

Hoy existe en la Unión Europea una coincidencia de valores básicos de humanismo y de modelo de sociedad, lo que es algo más propio de una civilización que de una cultura. Está por crear una sólida cultura europea que, en el marco de un orden democrático de Derecho, consiga que se acumulen los elementos básicos de forma de vida, articulación familiar, sensibilidades artísticas, de legitimidad del sistema, de vías de participación efectiva de los ciudadanos en los procesos del poder y la confianza de éstos sobre la operatividad y eficacia de políticas de progreso y prestaciones sociales. Esto sólo puede conseguirse mediante un amplio consenso que aborde, al tiempo, qué valores constitutivos se deben operar y cuáles son las estrategias más adecuadas para conseguir alcanzar progresivamente sus objetivos.

Una de las dificultades a considerar para el impulso constituyente europeo deviene de que la propia identidad nacional está más cohesionada en unos Estados que en otros, que resultan afectados por notorias corrientes disgregadoras, lo que es constatable por las diversas actitudes de sus ciudadanos. La realidad acredita que una auténtica identidad europea constituye todavía un logro lejos de alcanzar, cuyo impulso emergente es demasiado lento para que el más urgente proceso de unión política se pueda desarrollar acompañado de un amplio consenso ciudadano, a la vez legitimador e integrador.

Como señalaremos más adelante, la «caída del telón de acero» ha eliminado las tensiones entre bloques y ha relajado las tendencias integracionistas, pero en cierta medida ha distorsionado el diseño europeo abriendo, de forma indeterminada, su crecimiento territorial por el Este.

Si bien es cierto que se ha producido en los países de la Unión cierto debilitamiento de los propios sentimientos identificadores, (Ashford y Timms), la subsistencia aún de los sentimientos nacionales es muy superior a la adhesión por la ciudadanía europea, que ha de competir, además, con otras identidades profundas y concurrentes como son la regional y la local.

Esta debilidad del sentimiento europeo no sólo tiene su explicación en lo arraigado de las adhesiones nacionales, sino que está muy influido por la escasa información que ha venido recibiendo el ciudadano de los Estados Miembros de las CCEE sobre los procesos integradores, de lo que hay que responsabilizar, en diferente medida, a los Gobiernos nacionales y a las Instituciones europeas, sin dejar de reconocer que la propia complejidad del proceso dificulta su exposición y seguimiento, como era buen ejemplo la comprensión del contenido del Tratado de Maastricht, en parte superado por la refundición realizada por el Tratado de Amsterdam.

El sentimiento pronacional sigue siendo marcadamente emocional y primario, mientras que la adhesión europea es difícil que pase de ser fríamente racional y pragmática; creer lo contrario sería caer en errores distorsionantes.

V. LA EXPANSIÓN DE LA UNIÓN Y SU RECONDUCCIÓN

La expansión, en la última década, de la Europa Comunitaria se manifiesta en una doble vertiente: territorial y competencial.

La Comunidad económica, que va evolucionando hacia una estructura política, prosigue con un proceso de crecimiento competencial de nuevas materias, en la medida en que sigue contando con el apoyo mayoritario de Estados europeos cedentes y se acepta su modo de operar. Si examinamos los Tratados de Maastricht y de Amsterdam comprobaremos que la expansión competencial llega a espacios tan significativos como salud, educación, cultura, empleo, defensa de la competencia, consumo, energía, empresas, fiscalidad I + D, medioambiente, pesca, agricultura, política social, empleo, transporte y moneda única.

De otra parte, la incorporación de Austria, Finlandia y Suecia, supone una expansión territorial de paralelo y meridiano, así como un aumento de población similar al

que supuso la fácil y espectacular incorporación de los habitantes de los seis landers de la Alemania del Este a la República Federal y, a través de ella, a la Unión.

La opinión pública de los Estados de la Unión Europea va despertándose lentamente de su letargo en el seguimiento del proceso de unificación europea, por la llamada de atención que ha supuesto la ratificación, en un corto espacio de tiempo, de los Tratados firmados en las ciudades belga y holandesa, comenzando a constatar que la ósmosis ascensional de competencias hacia la supranacionalidad supone una sensible disminución de su ya debilitada soberanía.

En los quince Estados de la Unión Europea, que subsisten como tales, siguen operando los mecanismos de transferencia de materias que van dejando de ser estatales, para pasar a ser supranacionales, fluyendo en sentido contrario la normativa comunitaria, que viene a insertarse en los ordenamientos nacionales, hallando amparo e impulso en las variadas fórmulas previstas en las Constituciones estatales, lo que viene asegurando su efectiva realización.

Las dudas que surgen en la ciudadanía comunitaria, al margen de disquisiciones académicas, exigen una clarificación conceptual de la Unión Europea que, mientras sigue acrecentando su bolsa competencial, de otra parte funciona con una estructura orgánica de Instituciones cada vez más complejas, que no responden en modo alguno, en el ejercicio de sus funciones, a lo que se deduce de sus propias denominaciones. Si la Unión Europea no es un Estado, ni lo quiere ser, entonces ¿qué es?, ¿quizá una original Comunidad Internacional?.

Los interrogantes pueden hasta cuestionar si realmente la organización del poder superestatal comunitario se rige por los principios democráticos de representatividad, participación, limitación de mandatos, renovación, control y contrapesos ante las actuaciones del poder, y hasta qué punto opera una división y un equilibrio de poderes.

Las respuestas no pueden ser afirmativas, pues apenas existen semejanzas y paralelismos entre las reglas que caracterizan los procesos de democracia interna de los Estados miembros de la Unión Europea y la forma diluida e imprecisa en que se ejerce el poder en la superestructura comunitaria.

La situación actual del progreso de la Unión Europea, insistimos en que consiste en la pérdida progresiva de soberanía por parte de los Estados al transferir competencias pero, al mismo tiempo, el control del poder de las Instituciones comunitarias apenas se comparte y se va debilitando sensiblemente.

La integración europea ha supuesto un singular fenómeno sísmico respecto a los modelos de ejercicio del poder que venían regulando las Constituciones nacionales. La fuga competencial, aun resultando difícil de cuantificar, puede calcularse que, en el ámbito socioeconómico, supone más de un sesenta por ciento, lo que determina que las competencias reguladas por normativas estatales no alcancen más que el cuarenta restante.

De otra parte cabe preguntarse con qué continuidad y atención se sigue, desde los Parlamentos nacionales, la actuación de sus Gobiernos como colegisladores en la nube comunitaria.

En muchas ocasiones ¿no se acrecienta notoriamente el poder efectivo de los funcionarios nacionales en su actuación en los órganos colegiados de las Instituciones de la Unión Europea, aprovechando las circunstancias de opacidad, distancia y requerimiento de agilidad y prontitud en la toma de decisiones?

En tanto que los ejecutivos estatales ganan en la práctica poder en el ámbito del complejo proceso de ejercicio del poder comunitario, ya que en todo aquello que asciende al nivel de la supranacionalidad recuperan la posibilidad de participar en su regulación, sin embargo, como reverso de la moneda, los Parlamentos nacionales son exonerados de la competencia de regular numerosas materias, sin que les quepa la compensación de que les sustituye en su ordenación el Parlamento Europeo.

Los Estados que tienen una estructura vertical del poder, en niveles escalonados a efectos competenciales, como ocurre con los Estados federales o autonómicos se encuentran, además, con otra disfuncionalidad que afecta a la distribución de competencias verticales de materias que resultan de sus Constituciones. Estamos ante el supuesto, cada vez más extendido, de competencias que fueron anteriormente transferidas a «Landers», Comunidades Autónomas o Regiones, y que posteriormente, por la vía de la absorción competencial europea de bloques de materias, algunas de éstas han pasado a ser ejercidas por instituciones supranacionales que crean las normas que habrán de aplicarse.

Estas «mutaciones», más que reformas constitucionales, que se están produciendo no son suficientemente entendidas por los ciudadanos que aceptan resignadamente las cascadas de Reglamentos o Directivas europeas y que apenas se enteran de todo lo que se va introduciendo en el ordenamiento jurídico español, hasta tal punto que una vez diluidas estas normas en la selva legislativa, posteriormente no es fácil detectar su origen y su nivel de legitimación democrática original.

El Tratado de Niza y la Cumbre de Laeken de diciembre de 2001 ponen de manifiesto que existe una preocupación de los Gobiernos europeos más por reestructurar las Instituciones de la Unión Europea que por profundizar en la construcción de la Europa Política. Hay incluso críticas de especialistas que consideran que ha prevalecido una orientación involucionista del proceso de construcción europea.

Desde esta orientación se afirma que no se han considerado las propuestas planteadas por el Parlamento Europeo y que con su ampliación a 740 europarlamentarios se le condena a una profunda ineficacia que se manifestaría, aún más, con el posible concurso de más de trece o incluso veinte lenguas, en un futuro, para cada uno de sus documentos operativos. Las modificaciones en el valor de los votos de cada Gobierno estatal en el Consejo puede suponer una garantía para los intereses nacionales, al reducir los asuntos que deben ser acordados por unanimidad pasando a mayorías cualificadas, pero ello, ante posibles estrategias obstaculizadoras, puede concretarse en una práctica de sensible reducción del número de decisiones de tan importante órgano comunitario.

La forma provisional con que se ha resuelto la composición de la Comisión y la reducción de las competencias de su Presidente, sometiénolas a la voluntad mayoritaria de los Comisarios en los que predominan más criterios tecnológicos que los provenientes de un inexistente programa político, tampoco auguran un avance hacia

formas de parlamentarismo similar al vigente en el seno de los países miembros de la Unión Europea.

Se han puesto de manifiesto en el Consejo Europeo, probablemente ante las dificultades de hallar consensos suficientes, muchas incógnitas sobre el futuro de la construcción política de la Unión Europea, como consecuencia de los apuntados criterios de limitación competencial, mediante listados, que a mi juicio resultan muy convenientes y nuevas propuestas de apertura a mecanismos para la participación de los Parlamentos nacionales.

Como hemos venido exponiendo, el avance de la unificación política es cada vez más una exigencia insoslayable si se considera el alto nivel de integración de la «Europa Económica» y la expansión territorial y poblacional de la «Unión Europea», como producto de las ampliaciones de miembros, aún bastante imprecisas en su programación temporal.

Pero la Comunidad Europea, que cuenta con un amplio acervo básico u original, fundamentalmente integrado por los Tratados, que inician su ratificación en 1951 y que llegan hasta el reciente «minitratado» de Niza, actualmente en proceso de ratificación, carece propiamente de Constitución y de poder constituyente genuino, lo que justifica que Weiler califique a la Comunidad como «un orden constitucional sin fundamentos constitucionales».

Reiteradamente se pone de manifiesto, además, el «déficit democrático o insuficiencia de legitimidad de las Instituciones Comunitarias», por lo que el planteamiento de la construcción de la Europa Política incorpora una causa más que justifica que no se pueda seguir soslayando un diseño de una nueva estructura política para una mayor unión de los Estados que configuran la actual Unión Europea, que se fundamentaría en los valores y principios básicos que identifican al Parlamentarismo asentado en Europa Occidental.

VI. EL ESTADO ACTUAL DEL PROCESO DE UNIFICACIÓN POLÍTICA

Como venimos señalando, en el actual momento del proceso de construcción de la Europa Política los responsables institucionales y políticos del proceso convendría que se plantearan cómo contestar a las tres siguientes preguntas que propone la última Presidenta del Parlamento Europeo, Nicole Fontaine y que trataremos de desarrollar:

A) Europa, ¿hasta dónde y para quién?

Hay que determinar con qué criterios se van a señalar los límites de la Unión Europea por el Este, ya que ello condicionará el acceso de países como la Unión de Estados Rusos, Ucrania, Moldavia, Bielorrusia, etc., desde la base de las exigencias de estructuras realmente democráticas y «capacidad para asumir el acervo comunitario», así como la posibilidad de asumir «las políticas comunes» y la «legislación comunitaria».

Esta es una decisión de gran calado que no se ha abordado en la Unión Europea por el Consejo Europeo, que sería al que le correspondería, pero no parece lógico

que, cuando se contempla el posible ingreso de Turquía, país que tiene mas del noventa por ciento de su territorio inmerso en lo que se ha considerado convencionalmente como continente asiático, y cuya cultura es islámica no se aborde, pese a su complejidad, el límite oriental de la Unión, donde están situados pueblos eslavos de cultura cristiana.

B) Europa, ¿de qué manera?

La alteración de la Unión que supone, tanto cuantitativamente como cualitativamente, el paso de quince a treinta miembros, exige adaptar su funcionamiento institucional a la nueva situación para intentar que se opere con «eficacia en sus procedimientos decisorios y con homogeneidad razonable».

El Tratado de Niza, por el que se modifica el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, está aún pendiente de ratificación pues en Irlanda la respuesta fue negativa en la consulta mediante referéndum sobre la ratificación. Por tanto, no ha entrado en vigor ya que requiere la ratificación por los quince.

El Tratado parecía que vendría a completar todo lo que quedó pendiente en el de Amsterdam y adaptaría las Instituciones comunitarias para recibir la entrada de las dos oleadas de nuevos Estados miembros; sin embargo los comentarios acusan cierta decepción o frustración.

Parece oportuno realizar una mínima descripción del Tratado para situarnos. En la primera parte recoge lo que llama, quizás con un exceso de optimismo, «Modificaciones Sustantivas», modificando en el artículo 1 doce artículos del Tratado de la Unión Europea, (el 7,17,24,25,27-A-B-C-D y E, el 29, el 31, 40-A y B, 43-A y B, 44,45 y 46), que afectan al funcionamiento de las Instituciones y sus relaciones; el artículo 2 modifica además cuarenta y cuatro artículos del Tratado de la Comunidad (11-A, 18, 67, 100, 111, 123, 133, 137, 144, 157, 159, 161, 175.2, 181-A, 189, 190.5; 191, 207.2; 210, 214.2; 215, 217, 220, 221, 222, 223, 224, 225-A, 229-A, 230.2 y 3, 245, 247, 248, 254.1 y 2; 257, 258, 259.1; 263, 266, 279, 290, 300.2 y 6, y el 309.1 y 2). El artículo 3 modifica, a su vez, veintiún artículos del Tratado de la Comunidad Europea de Energía Atómica y el artículo 4 reforma once artículos del Tratado constitutivo de la Comunidad del Carbón y del Acero.

Finalmente el artículo 5 reforma el artículo 10 del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo y el artículo 6 reforma el 21 del Protocolo de Privilegios e Inmunidades de las CC.EE.

La segunda parte contiene siete disposiciones transitorias y finales (arts. 7 al 13) y unos anejos en forma de Protocolo. El Protocolo A se incorpora a los Tratados de la U.E. y a los constitutivos de las CC.EE., lo que permite aclarar el número de representantes de cada uno de los quince Estados en el Parlamento Europeo (España 50); disposiciones sobre ponderación de voto en el Consejo (España 27); composición de la Comisión, etc. El Protocolo B es otro anejo referido al Estatuto del Tribunal de Justicia (con 64 artículos) y el C se ocupa de las consecuencias financieras de la expiración del Tratado de la CECA.

Hay, además, un Protocolo sobre el artículo 67 (sobre mayorías cualificadas para adopción de acuerdos) en el Tratado Constitutivo de la C.E. y Acta Final de la Conferencia de Representantes.

Una vez firmado el Tratado se comprobó que en algunos supuestos no cuadraban las cifras de mayorías o la distribución de votos y fue necesaria una difícil negociación revisoria con fines aclaratorios.

He dedicado este espacio al Tratado de Niza para poner de manifiesto la complejidad de la estructura funcional de la Unión Europea y sus Instituciones y lo difícil que resulta para los ciudadanos seguir este proceso, que incluso es de complicada asunción para los expertos.

Los Tratados de la última fase del proceso integrador europeo han puesto de manifiesto las dificultades para la adaptación de unas Instituciones creadas para unas comunidades de seis miembros y con muy reducidas políticas, producto de las transferencias competenciales por los Estados.

No obstante las dificultades, los Tratados han conseguido logros: el Acta Única, el Mercado Único; Maastrich, la Unión Económica y Monetaria; Amsterdam, la ampliación y Niza, la cooperación reforzada.

Pero a mi juicio, conocidos los problemas de funcionamiento de las Instituciones de la Unión, con un claro escoramiento hacia lo intergubernamental, en detrimento de lo supranacional, aconsejarían redefinir, sin demoras, la posición competencial y relacional de Consejo, Comisión y Parlamento.

En la Unión cada vez urge más la necesidad de clarificar a quién le corresponde la adopción de decisiones y cuáles serían las reglas válidas para acordarlas con agilidad, claridad y eficacia.

Además, la Unión gestiona cada día mayores recursos y especialmente los cuantiosos fondos de cohesión y desarrollo, lo que exige un perfeccionamiento de los instrumentos de control, ya que no se aplican los mismos que a los órganos parlamentarios que operan dentro de los Estados Miembros.

Romano Prodi, Presidente de la Comisión, en octubre pasado se quejaba de la marginación a la que el Consejo Europeo sometía a la Comisión, relegándola en diversas ocasiones a un papel secundario ante los medios de comunicación, aunque curiosamente la Comisión es la única Institución que celebra diariamente una conferencia de prensa.

Ello es una muestra más de la lucha sorda entre las Instituciones de la Unión. Incluso en el marco de la Política Exterior y Seguridad Común, se detectan tensiones entre «Mr. Pesc», Javier Solana y el Comisario de Política Exterior, Patten.

Prodi se queja de que la Comisión juega un papel casi nulo en los Consejos Europeos, pese a que es la Comisión quien realiza los estudios previos, hasta el punto de que el noventa por ciento de los debates del Consejo Europeo proceden de propuestas de la Comisión.

En cuanto al modelo de la Unión de Estados, hace pocos días (25-01-2002 «El País») Pat Cox, nuevo Presidente del Parlamento Europeo, contestaba a la siguiente pregunta: ¿Tiene alguna preferencia sobre el modelo de sistema que hay que construir? con la siguiente respuesta: «Primero hay que elaborar unas bases de valores fundamentales comunes para toda la Unión Europea. Ello exige una verdadera reforma constitucional». Y añadía que se «deben reforzar» las competencias del Parlamento Europeo, «como Institución democrática».

C) Europa, ¿para qué?

Los ciudadanos europeos de los quince Estados de la Unión son conocedores del avance y progreso de la integración económica que se ha producido en los cincuenta años que han transcurrido, desde la entrada en vigor del Tratado de la CECA hasta el 2002.

Esta realidad de unión económica y mercado único ha quedado espectacularmente evidenciada con la plena entrada en vigor de la moneda única.

Las etapas recorridas por la integración económica han supuesto importantes cesiones de soberanía por los Estados a las Comunidades y finalmente a la Unión, de las que el ciudadano europeo ha tenido una limitada percepción, salvo en los países en los que los Tratados, por afectar a las Constituciones, han tenido que ser sometidos a referendun para hacer posibles las reformas.

Pero estas cesiones continuadas de soberanía, en general, han sido asumidas con cierta indiferencia, como medidas necesarias para que las Comunidades asumieran un gran cúmulo de políticas que podrían recordar leyendo un extenso listado.

En el actual momento del proceso, cuando se han incorporado como pilares del Tratado de Maastrich la defensa y la política exterior y de seguridad común (Pilar II), así como la seguridad interior y la justicia (Pilar III), aunque de momento continúen rigiéndose por relaciones intergubernamentales, resulta cada vez mas necesario avanzar en la construcción de la Europa Política, que produciría cesiones de mayor calado en la ya reducida soberanía estatal y ello requerirá, probablemente, alteraciones constitucionales que tendrán que ser consultadas a los ciudadanos.

Entonces las preguntas de ¿Europa, para qué? o ¿qué quiere ser Europa? cobrarán actualidad y requerirán respuestas que conlleven alguna carga de ilusión o efectos esperanzadores, para movilizar a las opiniones públicas y, especialmente, para los sectores jóvenes de población, que se han encontrado con la Unión Europea prácticamente hecha y que no acaban de sentirse anímicamente como ciudadanos europeos.

A mi juicio, desaparecido el elemento temor o defensivo que impulsó entre 1951 y 1991 el proceso de unificación europea, es necesario ofrecer a los pueblos de los Estados europeos, para que progresivamente vayan transformándose en «pueblo europeo», una doble oferta, de aseguramiento y de consolidación, de una parte, y de otra, de nuevas mejoras de bienestar con convivencia armónica.

La primera estará integrada por la oferta de un espacio europeo dotado de un sistema de seguridad interior y de justicia, por el que los derechos y libertades de la

Carta Europea de Derechos estarán asegurados en su ejercicio y en el que los abusos, infracciones y delitos serían prevenidos, perseguidos y juzgados eficazmente, según las diversas circunstancias.

Además, la seguridad exterior estará reforzada por una política exterior coordinada, que evitará los conflictos con un sistema de defensa europeo, incardinado en la OTAN, que permitirá reforzar la defensa de todo el territorio de la Unión y al tiempo poder llevar a cabo acciones protectoras, disuasorias o pacificadoras, en conflictos que surjan en áreas de especial trascendencia para Europa.

Bastaría con decir a los ciudadanos europeos que la Unión va mejorando su seguridad interior y que les permite trabajar por la paz, así como el ejercicio normal de derechos y libertades, garantizando con eficaces medidas la prevención, reparación y persecución de los ataques a la convivencia y el efectivo ejercicio de los derechos.

En segundo lugar, en un mundo globalizado en el que los Estados son cada vez mas impotentes para controlar procesos económicos de ámbito mundial, existe el riesgo de crisis, desequilibrios y fenómenos económicos perturbadores que afecten al nivel y calidad de vida. Solo una Europa solidaria e integrada, que ocupe posiciones preeminentes en la producción, mercado, finanzas, inversiones exteriores y nuevas tecnologías estaría en condiciones de reconducir o influir en las orientaciones de la política económica mundial, para asegurar en el marco europeo los niveles de rentas adquiridas, mejorar su redistribución interior y ayudar solidariamente a elevar el nivel de vida de los pueblos mas deprimidos.

Hay que insistir en que una Europa más unida e integrada tiene potencial para conseguir que se le identifique, no solo por su ya extenso ámbito territorial, sino también como un polo universal de irradiación de democracia con valores de libertad, justicia e igualdad y de los derechos y libertades de ellos derivados, que impulsa un nuevo humanismo solidario de ámbito mundial y que asume un liderazgo moral en la reordenación del mundo en políticas de paz y progreso generalizado.

En resumen, que los miembros de la gran comunidad humana europea se sientan identificados y orgullosos con su condición de ciudadanos europeos, por la cohesión conseguida, por el nivel de desarrollo de libertades, de expansión social, cultural, de bienestar y de solidaridad, que permita que a la Unión Europea se la considere como un modelo a alcanzar por otros pueblos.

La idea de Europa, o la de qué Europa queremos, no puede ser una idea estática, sino que ha de ser dinámica, en permanente revisión y ampliación de contenidos ilusionantes, que impulsen hacia la consolidación y profundización de la Europa política.

VII. CÓMO AVANZAR HACIA LA UNIFICACIÓN POLÍTICA DE EUROPA

Como ya apuntábamos anteriormente, los avances que permitan a la Europa económica convertirse en una Europa integrada políticamente tienen que enfrentarse con tres dimensiones del problema, que son interdependientes, pero que pueden, a efectos de su análisis, considerarse por separado.

En primer lugar, los asuntos de gestión inmediata de la Unión Europea, que podemos encuadrarlos en la Presidencia española.

En segundo lugar, la idea del modelo de unión o integración política que se pretende alcanzar, es decir qué volumen de traspaso de soberanía de los Estados se dirigirá al reforzamiento de la supranacionalidad política.

En tercer y último lugar, el procedimiento para acoger y desarrollar las reformas, o bien por el cauce del Derecho internacional, reformando los Tratados, o bien por senderos del Derecho Constitucional, mediante un proceso constituyente que elabore una Constitución europea, refrendada por los pueblos europeos. Finalmente, continuando con una estrategia pragmática, aún funcionalista de avances hacia la profundización supranacional, prescindiendo de las ideas clásicas de formalización de las uniones de Estado, es decir, centrándose en un proceso constituyente, en el que predomine la unificación material y a remolque de ella, la formal.

VII.1. El futuro de la Unión Política Europea. La Presidencia española

Como señalaba al principio de esta intervención, el 1 de enero de 2002 España ha asumido la Presidencia de la Unión Europea, al corresponderle según el turno rotatorio establecido en los Tratados. Probablemente será de las últimas presidencias, pues ya se apunta como tarea para la Convención para la reforma institucional, la sustitución de los mandatos semestrales de un Estado por tríos de Estados formados por dirigentes gubernamentales de países más poblados, de tipo medio y reducido, con encargo de gestión por dos años (ejemplo: Francia, Grecia y Finlandia).

De los dos grandes «pilares» que estableció el Tratado de Maastricht en 1992, la Unión Política y la Unión Económica y Monetaria, ésta última diseñó unos objetivos claros, de los que uno, la Unión Monetaria, se ha hecho realidad con la entrada en circulación en doce Estados de la moneda única, el Euro, además de la existencia y efectivo funcionamiento del Banco Central Europeo.

Por su parte, la Unión Política consistía en la consecución de unas metas muy ambiciosas: introducción de nuevas políticas comunes, una ciudadanía europea, una política exterior y de seguridad común y una cooperación en los ámbitos de justicia e interior. Para conseguir estas metas se debía producir un importante cambio de mentalidad de los europeos, cuestión difícil dado el innegable «euroescepticismo» imperante en la sociedad europea.

Con el tiempo, han sido muchos los logros conseguidos en este campo, pero ¿qué queda por hacer? ¿qué modelo de futuro deberá adoptar el continente? ¿mayor integración o devolución de competencias a los Estados? ¿cómo democratizar y acercar las Instituciones de la Unión Europea a los ciudadanos? ¿es necesaria una Constitución Europea?

La respuesta a estas y otras preguntas constituyen los retos de la Unión Europea en general y de la Presidencia española en particular.

En unas declaraciones del Presidente del Consejo Europeo, José María Aznar, al «Corriere della Sera» el 25 de enero de 2002 señaló: «Nosotros los europeos, no

debemos tener la obsesión de importar otros modelos. Tenemos que hacer viable el modelo social europeo que se basa en dos condiciones imprescindibles: crecimiento económico y empleo. Son necesarias la estabilidad macroeconómica, las reformas de la fiscalidad y del mercado de trabajo, una mayor liberalización y las privatizaciones. El riesgo para Europa es que, sin estas reformas estructurales, se puede producir esclerosis, haciendo imposible la aplicación de su modelo».

Los objetivos que se ha marcado España para los próximos seis meses de Presidencia son los siguientes:

- En primer lugar, y por la tremenda relevancia que para España tiene esta cuestión, el Gobierno tratará de poner en marcha la *orden de busca y captura europea*, para eliminar los problemas que actualmente tiene la extradición, muy especialmente en delitos de terrorismo. La lucha contra el terrorismo es prioritaria, dentro de un espacio único de libertad, justicia y seguridad en la UE.
- En segundo lugar, será importante el avance en la consecución de una *política de inmigración común*, al ser éste, la inmigración, uno de los temas más candentes y acuciantes a que tiene que hacer frente el continente.
- Otro punto fundamental es la *ampliación*. Trece países están por entrar en la Unión Europea, una vez estabilizadas sus situaciones políticas y enraizadas en sus sociedades los valores europeos comunes de democracia, Estado de derecho y respeto de los derechos humanos. Ya no cabe duda en Europa de que la adhesión de nuevos Estados incrementará su peso específico e influencia en el contexto internacional. El ingreso se prevé escalonado, a partir de 2004, y Turquía, que es el caso más problemático, será probablemente la última en acceder. En el semestre español, el debate sobre este tema se centrará en el capítulo agrícola y de fondos de cohesión, así como en la preparación de las Instituciones para trabajar con casi treinta países y en la simplificación de la complicada burocracia europea.
- Por otro lado, en cuanto a aquellos aspectos sobre los que España se compromete a «seguir avanzando» o «impulsar», se encuentran el objetivo del *pleno empleo*, previsto para el 2010, y el *crecimiento equilibrado*, mediante la consolidación de la estabilidad macroeconómica, incluyendo las reformas estructurales, el incremento de la competencia, la liberalización y la desregulación. En cuanto al *espacio único de Justicia*, el Gobierno espera dejar encauzado definitivamente el espacio único que la Unión Europea se ha comprometido a terminar en 2004.
- Por último, como no podía ser de otra forma, garantizar el éxito de la puesta en circulación del euro.

Este es el futuro inmediato de Europa, una Europa que, ampliada, contará con 480 millones de habitantes, en 4 millones de kilómetros cuadrados. Unida y alejada de tradicionales conflictos ideológicos, se hará más fuerte frente al exterior, porque como dice Alain Touraine, «la división de Europa no puede provenir de sus diferencias o conflictos internos, sino que sólo puede provenir del exterior. El problema de la Unión Europea no es combinar su ampliación con su profundización, sino su necesidad de dar un decisivo paso adelante en la reafirmación de su autonomía y fortaleza frente al mundo, y muy especialmente frente a EE.UU.»

El segundo asunto al que me quiero referir es el problema de hacia qué modelo político nos dirigimos.

Una vez más los analistas del proceso de unificación política de Europa, al tratar de proponer un modelo capaz de superar la complejidad de unir actualmente a quince Estados soberanos, algunos de ellos con cinco siglos de existencia como entidades políticas, con la flexibilidad para aumentar su crecimiento hasta el doble de Estados (27 a 30), proponen alguna de las formas de unificación históricas como son la confederación (en el marco del Derecho Internacional), las uniones (reales o personales), y el Estado federal (dentro del marco del Derecho Constitucional).

Sin embargo, actualmente una confederación sería insuficiente pues el nivel integrador de las Comunidades Supranacionales Europeas, rebasa notoriamente las transferencias competenciales que son habituales en las confederaciones que han tenido una existencia real.

La Unión Europea tiene características federalizantes, pero en modo alguno es un Estado Federal, ya que, hoy por hoy, no se acepta que desaparezca la personalidad jurídica internacional de los Estados, hasta tal punto que en el Tratado de Maastricht, por exigencias británicas y danesas, hubo que evitar cualquier referencia al diabólico término federal.

Cuando al final de la década de los cuarenta, Schuman, Adenauer y De Gasperi, pusieron en marcha el proceso de unificación europea, comprendieron que un planteamiento de una integración de los Estados Nacionales en un Estado Federal no tenía posibilidad alguna de ser aceptado por la población, por lo que se optó por la vía «funcionalista», desarrollada brillantemente por Jean Monnet, con el Tratado de París (de creación de la CECA) y que ha conseguido, con pleno éxito, su objetivo de realizar la unificación económica de una Europa que ha crecido un ciento cuarenta por ciento en sus componentes (de 6 a 15).

El Presidente José María Aznar, actual Presidente del Consejo de Ministros de la Unión Europea, en las declaraciones antes mencionadas, se preguntaba: «¿Existe una contraposición real entre lo que puede ser un proceso razonable de integración europea —que para ser razonable tiene que tener en cuenta los intereses nacionales— y los intereses específicos de cada uno de los países?»; y añadía: «Puede haber contraposición, pero no sobre cuestiones fundamentales, de lo contrario no hablaríamos de una política de defensa común, ni de un espacio de seguridad común».

Como he venido exponiendo reiteradamente, no es necesario incidir con urgencia en la búsqueda de una fórmula política integradora, pues de seguro el genio inventivo europeo, creador de todas las formas políticas universales, será capaz de diseñarse. Para facilitar el camino hay que orientar el debate hacia la clarificación, entre los miembros de la U.E., de los siguientes puntos esenciales que deberían ser abordados por la Convención, lo que facilitaría las propuestas para las reformas del 2004:

- a) Hasta dónde los Estados están dispuestos a ceder mas contenidos de soberanía a la Unión Europea, para que se gestionen con criterios supranacionales.
- b) Si los quince, inequívocamente, renuncian a plantear a la Unión Europea la recuperación parcial de transferencias competenciales, que en su día se realizó,

con independencia de lo que resulte de la aplicación del principio de subsidiariedad.

- c) Cuál es la posición de los Estados, acerca del alcance de la cooperación intergubernamental en relación con los dos pilares del Tratado de Maastricht (seguridad exterior, defensa y política exterior de una parte y, de otra, justicia y seguridad interior); o la actitud ante la creación de una fuerza militar europea de intervención, así como las relaciones futuras con la OTAN y EE.UU. en materia de defensa.
- d) Hasta dónde puede llegar el crecimiento de Europa por el Este.
- e) Posición de los quince ante modificaciones competenciales, presupuestarias y de aportaciones financieras y fiscales (aumento IVA) para ampliar los recursos de la UE, especialmente para atender suficientemente a los esenciales fondos de desarrollo y la PAC.

España casi no perderá fondos de la Unión Europea al retrasarse el ingreso de los países con menos potencial económico, por lo que seis de las Comunidades Autónomas seguirán percibiendo ayudas hasta el 2006.

- f) Unificación funcional lingüística: una o varias lenguas de trabajo y funcionales, ante la práctica de publicar las normas en trece lenguas.
- g) Sustitución del turno semestral de presidencia de un solo Estado por «trinidades» de Estados, combinando un grande, un medio y un pequeño con mandato por dos años, pero sin que prospere el «directorio» insinuado por instancias de la República Federal de Alemania, Francia y Reino Unido, rechazado nada más anunciarse por la Comisión: «No hay unos Estados mas iguales que otros». Ni tampoco aceptar la institucionalización, que ha propuesto el Comisario Lamy, de un eje director franco-alemán, aunque sí el inevitable liderazgo de hecho de algún Estado, como Alemania.
- h) Posición ante la cooperación avanzada, que produciría distorsiones graves por los diferentes ritmos integradores de unos y otros Estados.
- i) Disposición de los Estados hacia las homologaciones legislativas: penales (en delitos de especial importancia), procesales, impositivas, financieras, concursales y electorales (para el Parlamento Europeo).
- j) Actitud ante las reformas institucionales dentro de la UE y, especialmente, ante la posición en que quedará la Comisión y el Parlamento, en especial si podrá avanzar en su intento de homologación competencial con los modelos parlamentarios de los Estados Miembros.
- k) Posición ante la incorporación de la Carta Europea de Derechos al acervo comunitario, con plenitud de efectos jurídicos.
- l) Incorporación efectiva a esta fase del proceso de ciudadanía europea, mediante estrategias adecuadas y mayor participación de los Parlamentos nacionales.

- m) Dotación a la Unión Europea de plena personalidad jurídica, así como propuestas sobre la forma en que los Estados pueden dar participación a las regiones en el seguimiento del gobierno de la Unión, recordando que el 24 de enero último el Presidente de la Comisión, Romano Prodi, dejó muy claro al Lendakari Juan José Ibarreche que «a España corresponde articular la participación de las Autonomías en la Unión Europea».

Creo que la Convención que se concertó convocar en Niza y de acuerdo con lo convenido en Laeken, que se pondrá en funcionamiento el 28 de febrero próximo, presidida por Giscard D'Estain, con otros 104 miembros de diversa procedencia, debería orientar su intento de «más Europa», proponiendo cómo se conseguiría mayor integración en una Europa Política que, no nos equivoquemos, funcionará únicamente sobre la base de los Estados nacionales.

Confío en que la celebración de elecciones en los próximos meses del 2002 en Francia (presidenciales y generales), Portugal y República Federal de Alemania, no sean motivos de demora o paralización de este proceso. La izquierda francesa propone en su programa la elaboración de una Constitución Europea apoyada en las Instituciones renovadas, en el marco de una Europa social.

Asimismo, hay que señalar que el Gobierno español ha designado a la experta europarlamentaria Ana Palacios como miembro de la Convención, y el europarlamentario español Íñigo Méndez Vigo ha sido incorporado por decisión del Parlamento Europeo como Presidente de la Comisión Institucional.

Finalmente, el tercer asunto de referencia es la forma de realizar la modificación de los Tratados y de elaborar una Constitución.

Recuerda Nicole Fontaine que ya en noviembre de 1999 el Parlamento Europeo, en una Resolución, acordó un objetivo ambicioso: la «constitucionalización de la Unión». Su finalidad era acercar Europa a los ciudadanos y clarificar y hacer más comprensibles las competencias de las Instituciones comunes.

La propuesta contemplaba refundir todos los Tratados en un solo texto, dividido en dos partes:

La primera parte sería constitucional, es decir, debería concretar sus objetivos tanto por medio de la incorporación de los derechos fundamentales (lo que quedaría resuelto con la inclusión de la Carta Europea de Derechos Fundamentales), así como por las disposiciones sobre la función y relaciones de las Instituciones y los procedimientos de decisión.

La segunda parte incluiría las numerosas políticas comunes, con procedimientos de revisión.

Sabemos por la experiencia que hasta ahora las propuestas constitucionalizadoras no han tenido éxito (Spinelli 1984 y Oreja 1992). Además, la reforma de los Tratados está sujeta a una metodología de Derecho Internacional cuando se trata de llevar a cabo «grandes revisiones» o «reformas rígidas de los Tratados».

En el Tratado de Roma, los artículos, 236 TCE y 204 TCEEA, otorgaban a los Estados o a la Comisión la capacidad de iniciativa para promover la revisión, con consulta del Consejo al Parlamento y a la Comisión, dictamen favorable por mayoría simple, pasando luego a la Conferencia Intergubernamental, orientada ésta a llegar a un común acuerdo.

El TUE incluye un artículo «N», que consagró la unanimidad propia del Derecho Internacional, distinguiendo en la tramitación de las reformas las fases comunitaria, diplomática y nacional.

Como acertadamente proponía el Secretario de Estado Ramón de Miguel: «Demos tiempo al tiempo, pues la construcción europea no tiene por qué terminar ni en diez, ni en veinte, ni en cincuenta años y evitemos, por querer correr, pegarnos un gran batacazo».

Imaginativamente podríamos decir que el edificio europeo necesita en esta fase «arquitectos imaginativos», concretando cuántos y con qué bagaje hay que alojar en cada apartamento, cómo funcionará en éste la Comunidad de Propietarios y su administración, dejando para otra fase aspectos relativos a la formalización notarial de los nuevos Estatutos de Comunidad y la decoración del portal, del vestíbulo y los pasillos y que cada uno decore su apartamento a su gusto.

Pero el problema es bastante más profundo que una operación técnica, pues lo difícil no es elaborar un texto codificado y articulado para la Unión Europea, sino que consiste en decidir cómo se resuelve y cuál es el alcance de la renuncia de soberanía que están dispuestos a aceptar los Estados en beneficio de la Unión, y en qué medida éstos podrán, posteriormente, continuar manteniendo suficientemente su personalidad jurídica internacional para mantenerse como Estados Nacionales.

La dificultad de elaborar una futura Constitución no está, insisto, en su expresión formal, pudiendo considerarse que se encuentra bastante definida su parte dogmática, de valores, libertades y estatus de la ciudadanía, sobre todo después de la aprobación de la Carta de Derechos Fundamentales. Lo que se requiere es el diseño de su entramado de funciones y órganos, el alcance competencial y la distribución territorial interna del poder. Es decir, contestar a las preguntas ¿Quiénes? ¿Para qué? y ¿Cómo?.

Parece oportuno al respecto recordar, como reflexión orientativa, lo que señalaba Maritain como guía de un buen gobierno: las estructuras de organización del poder político de una comunidad humana deben ser, en cada momento histórico, las que mejor garanticen las libertades del individuo y de los grupos sociales y al tiempo proporcionen mayores cotas de bienestar, justamente distribuido.

Jacqueline de la Rochère recuerda, ante la dificultad de hacer inteligible este complejo proceso a los ciudadanos, que «los políticos tienen dificultades para encontrar el discurso acertado, buscando un mito explicativo, una utopía que pudiera animar la construcción europea, se dirigen a una opinión pública que no se reconoce en la imagen de «pueblo europeo» que establecen los Tratados de Maastricht, Amsterdam, Niza y la nueva Conferencia Intergubernamental, 2004. Un público que se pregunta con perplejidad sobre una Unión que le parece esotérica, sobre el déficit democrático y la factura solidaria, que les parece pesada».

Concluiríamos considerando muy interesante la propuesta que escribía el profesor José Vidal Beneyto, en el Diario «El País» del 12 de enero pasado, en un artículo titulado «La otra Europa», que contiene cuatro cuestiones que España debería postular ahora, que en su espíritu, aunque no literalidad, suscribo:

1. Una convención que debe potenciarse al máximo, constituyéndose en la herramienta indispensable para la preparación de la Constitución Europea.
2. Una aplicación que tiene que abordarse con generosidad, sin complejos y con rigor, defendiendo que sólo podemos tener más Europa si antes tenemos una mejor Europa y que para ello son imprescindibles un nuevo modelo institucional y un considerable fortalecimiento de sus recursos administrativos.
3. La profundización del modelo europeo de sociedad, que no sólo es nuestra más cabal seña de identidad, sino que puede constituir un referente mundial tanto frente a los terrorismos integristas como frente al integristismo conservador y militarista.
4. La especial atención a la privilegiada condición de España como puente entre el Norte y el Sur, gracias entre otras causas, a esas dos áreas tan ligadas a la geopolítica española que son el Mediterráneo y América Latina.

La consideración de estas cuatro cuestiones, sobre todo las dos últimas, conducirá a esa otra Europa justa y solidaria a la que tanto aspiramos: la otra Europa.

Como dijo Robert Schuman, «No hay para el futuro nada más atrayente que construir una Europa en libertad, democracia y solidaridad.»

Muchas gracias.