



Real
Instituto
Elcano

de Estudios Internacionales y Estratégicos

**¿Qué aspectos de la Constitución Europea
podrían salvarse si fracasa la ratificación?
Los problemas del “Plan B”**

Sebastian Kurpas

Documento de Trabajo (DT) 26/2005

27/05/2005



¿Qué aspectos de la Constitución Europea podrían salvarse si fracasa la ratificación? Los problemas del “Plan B”

Sebastián Kurpas *

Resumen: Durante las últimas semanas se ha hablado mucho de un “plan B”, que algunos gobiernos (e incluso altos funcionarios de la UE) afirman tener preparado por si fracasa la ratificación del Tratado Constitucional. Sin embargo, aunque es probable que las hipótesis alternativas se estén tratando entre bastidores, lo cierto es que resulta exagerado afirmar que alguien tenga listo “el” plan B y que para aplicarlo solo sea necesario sacarlo de un cajón secreto

Introducción: “Niza Plus” como hipótesis más probable si fracasa la ratificación

Los defensores de la Constitución Europea están empezando a estar bajo presión.¹ Aunque en un primer momento parecía que solo plantearían un problema aquellos países marcados por un cierto grado de euroescepticismo, parece que la ratificación del referéndum es bastante incierta incluso en países como Francia y los Países Bajos. Aunque siguen existiendo bastantes posibilidades de que una mayoría de franceses se decante por el “Sí”, a medida que se acerca el momento de depositar la papeleta en la urna un nerviosismo comprensible se apodera paulatinamente de quienes están a favor de la integración. Si los votantes se decantan por el “No”, se generaría el mayor obstáculo que pueda crear cualquier Estado miembro en los que se celebra el referéndum. En el caso probable de que, además de Francia, otros Estados miembros rechacen el texto –una posibilidad que podría materializarse por motivos completamente diferentes, e incluso opuestos– resultaría extremadamente complejo “salvar” la Constitución en su integridad.

Durante las últimas semanas se ha hablado mucho de un “plan B”, que algunos gobiernos (e incluso altos funcionarios de la UE) afirman tener preparado por si fracasa la ratificación del Tratado Constitucional. Sin embargo, aunque es probable que las hipótesis alternativas se estén tratando entre bastidores, lo cierto es que resulta exagerado afirmar que alguien tenga listo “el” plan B y que para aplicarlo solo sea necesario sacarlo de un cajón secreto.

Tras el posible rechazo francés, la ratificación del resto de los países seguiría su curso previsto, al menos hasta que se reúna el Consejo Europeo en junio de 2005. Los dirigentes políticos emplearán este periodo para “desdramatizar” la situación en el debate público y la ruta que se adopte dependerá entonces de lo que se decida en la cumbre.

Por lo tanto, la posición del gobierno francés tendría una importancia central a la hora de mantener el impulso político, aunque legalmente ningún Estado miembro dispone de la capacidad para detener la ratificación, puesto que sería necesario el acuerdo unánime de los mandatarios para detener completamente el proceso.

¹ La Constitución se denomina formalmente “Tratado por el que se establece una Constitución para Europa”, pero por motivos de estilo y sencillez en este documento se emplean las dos expresiones “Constitución” y “Tratado Constitucional” de forma intercambiable.

No obstante, en el caso de que los dirigentes decidan que no tiene sentido continuar con el proceso y que es necesario considerar que la Constitución en su estado actual está “muerta”, los escenarios alternativos no aportarían una solución fácil.

Una renegociación sustancial de la Constitución debe considerarse poco realista. Cualquiera que haya seguido el complejo proceso de formación de consenso en la Convención y las dos Conferencias Intergubernamentales sabe que el texto actual constituye un compromiso de delicado equilibrio, en el que la introducción de cualquier cambio implicaría otros muchos cambios en cadena. Más aún, un “No” francés estaría motivado por muy diversas razones, que probablemente ni siquiera permitieran extraer una clara conclusión a la hora de negociar cambios. Además, si en Holanda también triunfa el “No” podría deberse a razones completamente diferentes.

Poco realista parece también un segundo escenario, en el que se celebraría un segundo referéndum, posiblemente con un protocolo a la actual Constitución en el que se afirmase (por ejemplo) que el Consejo tomaría buena cuenta de la dimensión social a la hora de promulgar cualquier ley. Tal afirmación, hecha a medida para atraer a la opinión pública francesa, disminuiría las probabilidades de ratificación en otros países. Este sería el caso concreto del Reino Unido, donde la ratificación será extremadamente problemática y donde muchos ven en la actual Constitución un “arreglo franco-alemán”, que solo impondrá una mayor burocracia a la economía británica. Además de este dilema, es también muy cuestionable afirmar que los franceses cambiarían de opinión tras la incorporación de dicho protocolo.

Por desgracia, el escenario más plausible es el de un “Tratado de Niza Plus”. En consecuencia, las normas que actualmente establece el Tratado de Niza seguirían siendo de aplicación y los jefes de Gobierno intentarían salvar de la Constitución aquellos elementos que, por consenso, pudieran ratificar a través de respectivos procedimientos nacionales.

Las primeras víctimas de este enfoque serían, por supuesto, el valor añadido de la Constitución en términos de coherencia legal y el firme compromiso político a favor de una UE que renueva su determinación de formar más que una simple unión económica. La Constitución supone más que la suma de sus partes y, si los líderes políticos se conforman con esta solución, se perderían irremediabilmente las ventajas políticas y legales de este elemento “extra”.

Sea como fuere, incluso un “plan B” basado en el enfoque de “respetar determinados aspectos” se enfrentaría a importantes obstáculos legales y políticos. Este documento ofrece un breve resumen de ciertos elementos relevantes contenidos en la Constitución y la posibilidad de salvarlos de un texto constitucional “muerto”. Dichos elementos están clasificados por su conveniencia para un correcto funcionamiento de la UE-25, aunque también se evalúa la posibilidad de que sean adoptados, atendiendo a los posibles obstáculos legales y políticos.

Obstáculos jurídicos y políticos

Por lo que se refiere a los obstáculos jurídicos, pueden distinguirse tres categorías principales:

- (1) *Elementos que no exigen modificar el Tratado.* Los elementos que engloba esta categoría no necesitarían ratificación, según los respectivos procedimientos nacionales. Bastaría con contar con el consenso unánime de los jefes de Estado y de Gobierno, en combinación con un acto jurídico del Consejo de Ministros. Si estos

cambios afectan a otras instituciones de la UE, además del Consejo, este acto jurídico debería acompañarse de un acuerdo interinstitucional (All) entre las tres principales instituciones de la UE: el Consejo, el Parlamento y la Comisión. Un All no puede modificar o complementar las estipulaciones del derecho primario y solo sería lícito si no modifica el actual equilibrio de poder de la UE². No obstante, los efectos precisos de un All no suelen estar claros y, por lo tanto, existe el riesgo de que la jurisprudencia pueda en último término tener la última palabra a la hora de decidir si existe alguna forma viable de salvar ciertos elementos de la Constitución.

- (2) *Elementos que exigen modificar el Tratado.* En este caso, siempre será necesaria la ratificación. Las condiciones de ratificación dependerán de las distintas disposiciones nacionales de cada Estado miembro.
- (3) *Elementos que exigen modificar el Tratado para transferir las competencias o el control de las instancias nacionales/regionales a la UE.* Los elementos que engloban esta categoría también necesitan ser ratificados, aunque muchos países tendrían que observar además una serie de condiciones estrictas (que requieren, por ejemplo, una ley que modifique la constitución nacional, la mayoría cualificada de los órganos parlamentarios nacionales o celebrar un referéndum, o también la asociación con otros órganos parlamentarios como las cámaras altas). Como la valoración corresponde a los respectivos órganos nacionales, el mismo elemento puede estar clasificado de manera diferente en cada Estado miembro.

La Tabla 1 muestra las condiciones legales que rigen actualmente en cada Estado miembro para la ratificación del Tratado Constitucional (los Estados miembros más problemáticos desde una perspectiva jurídica en negrita).

La tabla sirve como indicador de los obstáculos legales que pudieran surgir a la hora de ratificar ciertos elementos clave en el caso de que un “plan B” incluyera cualquier transferencia de poder en el seno de la UE. La ventaja principal es que los líderes políticos de varios de los países que actualmente se consideran problemáticos no necesariamente tendrían que renovar su compromiso de celebrar un referéndum, incluyendo Francia y el Reino Unido. Aunque no estarían legalmente obligados a celebrarlo, no cabe duda de que tendrían que enfrentarse a una considerable presión política para hacerlo.

Incluso aunque se deje de lado esta cuestión, no por ello la ratificación resultaría una tarea sencilla: Dinamarca e Irlanda tendrían que seguir contando con el respaldo de su población para la aprobación; en la República Checa y Polonia se necesitaría una mayoría cualificada en el parlamento, que actualmente parece poco probable que pueda obtenerse. En estos dos últimos países, la solución de la ratificación podría pasar por celebrar un referéndum, aunque es posible que el contenido de un “plan B” no le resulte atractivo a la población (por ejemplo, puede que el sistema de votación por mayoría doble sea menos aceptable para los polacos si antes han tenido que descartar otros elementos más atractivos de la Constitución). También podría haber problemas en otros países en los que se necesita una mayoría parlamentaria superior de la que actualmente disfruta el gobierno. Por último, hay poderosos tribunales nacionales (concretamente el Tribunal Constitucional alemán) que seguirían siendo muy críticos con cualquier cambio en la estructura del poder en el seno de la UE “por la puerta de atrás”. De manera que, a diferencia de lo que vienen comentando ciertos analistas, las principales innovaciones del Tratado Constitucional se enfrentarían a graves obstáculos –ya formen parte de la Constitución o de un “plan B” alternativo–. Parece, pues, que está justificado un análisis

² Véase A. Maurer *et al.* (2004), *Interinstitutional Agreements in CFSP: Parliamentarisation through the Backdoor?*, Working Paper No. 5, EIF, Viena.

más detallado de varios elementos importantes, junto con sus requisitos jurídicos y políticos.

Elementos que afectan a la eficacia de la UE

1. Sistema de votación por mayoría doble (Art. I-25)

Por lo que respecta a la eficacia, las normas actuales del Tratado de Niza solo pueden considerarse como un “programa de urgencia” para una Unión ampliada. Aunque es cierto que la taciturnidad y la falta de liderazgo político de los representantes nacionales son los principales factores de un posible punto muerto político, también es cierto que hay ciertas normas y estructuras que invitan a ello.

Por lo tanto, para muchos de los que se interesan por el funcionamiento diario de la UE, el nuevo sistema de ponderación de votos en el Consejo por mayoría cualificada parece ser el elemento más importante para que la Unión ampliada pueda seguir funcionando. Aunque, en realidad, los Estados miembros no suelen votar en el Consejo, la *posibilidad creíble* de perder votaciones cambia el carácter de las negociaciones. El sistema actual del Tratado de Niza no ofrece un escenario tan creíble, porque resulta demasiado fácil organizar una minoría de bloqueo en la Unión ampliada.³ En cualquier caso, las normas actuales seguirán aplicándose hasta noviembre de 2009 y amenazan con paralizar la nueva UE durante este importante periodo –que, a su vez, es probable que influya en la opinión de los ciudadanos acerca de la Unión ampliada–.

Tabla 1. Condiciones jurídicas para ratificar la Constitución

AT	• Es suficiente para la ratificación la mayoría simple en ambas cámaras del parlamento (es probable que se obtenga, la cámara baja la aprobó el 11 de mayo de 2005).
BE	• Mayoría simple suficiente para la ratificación (es probable que se obtenga, el senado ya la aprobó el 28 de abril de 2005). • Siete órganos parlamentarios tienen que ratificarla (a escala federal, regional y comunitaria).
CY	• Mayoría simple para la ratificación parlamentaria (es probable que se obtenga).
CZ	• La ratificación necesitaría una mayoría de 3/5 en ambas cámaras (poca probabilidad de obtenerla). • La alternativa es un referéndum vinculante (no obligatorio), pero se necesitaría un acto constitucional, ya que por el momento no se dispone de un marco general que regule la celebración nacional de referéndums (no es obligatorio el referéndum para el “plan B”).
DE	• La ratificación parlamentaria requiere una mayoría de 2/3 en ambas cámaras (es probable que se obtenga, la cámara baja la aprobó el 12 de mayo de 2005). • Poderoso Tribunal Constitucional con tradición de inspeccionar críticamente la integración europea.
DK	Al no obtenerse una mayoría de 5/6 en el Parlamento, la Constitución Danesa exige un referéndum vinculante (27 de septiembre de 2005).
ES	• Mayoría simple suficiente para la ratificación parlamentaria. • El Tribunal Constitucional ha dictaminado que los elementos que componen la Constitución de la UE no están en contradicción con la Constitución española. • Referéndum consultivo con resultados positivos (febrero de 2005) y ratificación (mayo de 2005). No se precisaría un referéndum para el “plan B”.
EE	• Mayoría simple suficiente para la ratificación parlamentaria.
EL	• Se requiere una mayoría de 3/5, ya que es necesario modificar la Constitución. El Tratado Constitucional ha sido ratificado en el Parlamento (19 de abril de 2005).
FI	• La ratificación parlamentaria requiere una mayoría de 2/3, ya que es necesario modificar la Constitución nacional (es posible obtenerla).

³ Véase R. Baldwin and M. Widgrén (2004), *Council Voting in the Constitutional Treaty – Devil in the Details*, Policy Brief No. 53, CEPS, Bruselas, julio.

FR	<ul style="list-style-type: none">• <i>Conseil Constitutionnel</i>: fue necesaria una ley para cambiar la Constitución francesa y poder ratificar la Constitución de la UE.• Ley aprobada en ambas cámaras (reunidas como <i>Congrès</i>) por una mayoría de 3/5 (1 de marzo de 2005).• Referéndum el 29 de mayo (aunque no sería obligatorio un referéndum para el “plan B”).
HU	<ul style="list-style-type: none">• La ratificación parlamentaria requiere una mayoría de 2/3.• Ratificación el 20 de diciembre de 2004.
IE	<ul style="list-style-type: none">• Referéndum obligatorio y vinculante para realizar cualquier transferencia de poder.• El gobierno publicará una Ley de modificación de la Constitución, que deberá ser aprobada por el parlamento y sometida a referéndum.
IT	<ul style="list-style-type: none">• La ratificación parlamentaria de ambas cámaras requiere una mayoría simple (Congreso el 25 de enero, Senado el 6 de abril de 2005).
LV	<ul style="list-style-type: none">• Mayoría simple suficiente para la ratificación (es probable que se obtenga).
LT	<ul style="list-style-type: none">• Mayoría simple suficiente para la ratificación.• Ratificación parlamentaria el 11 de noviembre de 2004.
LU	<ul style="list-style-type: none">• La ratificación parlamentaria requiere una mayoría de 2/3 (es probable que se obtenga).• Referéndum consultivo el 20 de julio de 2005 (pero no es obligatoria la celebración de un referéndum para el “plan B”).
MT	<ul style="list-style-type: none">• La ratificación parlamentaria requiere una mayoría simple (es probable que se obtenga).
NL	<ul style="list-style-type: none">• La ratificación parlamentaria probablemente necesitará una mayoría de 2/3 (es probable que se obtenga).• Referéndum consultivo el 1 de junio de 2005 (no es obligatoria la celebración de un referéndum para el “plan B”).
PL	<ul style="list-style-type: none">• La ratificación parlamentaria requiere una mayoría de 2/3 en ambas cámaras (es poco probable que se obtenga).• Referéndum (no obligatorio), aunque es necesaria una participación del 50% para que sea válido (aunque no es obligatorio un referéndum para el “plan B”).
PT	<ul style="list-style-type: none">• La ratificación parlamentaria solo necesitará una mayoría simple (es probable que se obtenga).• Referéndum previsto para octubre de 2005 (pero no es obligatoria la celebración de un referéndum para el “plan B”).
SK	<ul style="list-style-type: none">• Ratificación el 11 de mayo de 2005; requiere una mayoría de 3/5.
SL	<ul style="list-style-type: none">• La ratificación requiere una mayoría simple (1 de febrero de 2005).
SE	<ul style="list-style-type: none">• La ratificación parlamentaria probablemente necesitará una mayoría del 75% (es probable que se obtenga).• Se necesitaría 1/3 de los parlamentarios para convocar un referéndum consultivo.
UK	<ul style="list-style-type: none">• La ratificación parlamentaria (mediante la modificación de la Ley de las Comunidades Europeas de 1972) necesitará una mayoría simple (es probable que se obtenga).• Referéndum previsto para primavera de 2006 (pero no es obligatoria la celebración de un referéndum para el “plan B”).

- *Requisitos legales: elevados.* Es necesaria la ratificación de este aspecto, porque habría que modificar el texto de los tratados actuales (Art. 205 TCE y Art. 3 del Protocolo del TCE y el TUE sobre la ampliación de la Unión Europea). Puesto que esta cuestión también afecta al poder relativo de cada Estado miembro en el seno de la UE, su soberanía nacional se vería afectada, lo que podría incrementar aún más las condiciones que impondría cada país a la ratificación.
- *Obstáculos políticos: elevados.* La modificación del sistema de votación constituyó uno de los asuntos más polémicos durante las negociaciones de la Conferencia Intergubernamental y fue el principal motivo por el que no se pudo alcanzar un acuerdo en diciembre de 2003. De hecho, dos países (Polonia y España) perderán un significativo poder de veto con el nuevo sistema de votación por mayoría doble. No se pudo llegar a un acuerdo hasta que el gobierno de José María Aznar perdió las elecciones generales y fue sustituido por un gobierno socialista más favorable a alcanzar un compromiso, con José Luis Rodríguez Zapatero como presidente. Entonces, los polacos se encontraron aislados en esta cuestión y tuvieron que dar su visto bueno al nuevo sistema. Mientras tanto, aunque el referéndum español se

decantó por el “Sí” a la Constitución el 20 de febrero de 2005, podría darse la situación de que el gobierno no esté dispuesto a aceptar este elemento desfavorable si éste se separa del conjunto de la Constitución. En el caso de que no se alcance previamente un acuerdo sobre las futuras perspectivas financieras, esta delicada cuestión también puede vincularse con las negociaciones sobre los presupuestos de la UE, puesto que a España le preocupará conservar los fondos regionales. No obstante, es probable que el mayor de los obstáculos venga de la mano del gobierno polaco, que tuvo muchas dificultades al aceptar el acuerdo. Para cuando la agenda europea retome esta cuestión, es posible que el gobierno polaco haya cambiado (se celebrarán elecciones en octubre de 2005), y gobierne Plataforma Cívica, cuyo líder parlamentario, Jan Rokita, pronunció las célebres palabras: “Niza o Muerte”. De nuevo, las negociaciones presupuestarias sobre política regional aportarían una solución que seguramente implicaría que países como Alemania, el Reino Unido y Francia tuvieran que establecer acuerdos para impulsar el presupuesto de la UE. Sin embargo, esta posibilidad se encuentra bastante alejada de la realidad.

2. *Votación por mayoría cualificada como norma (Art. I-23.3)*

Aunque por el momento la norma haya sido tomar decisiones por unanimidad, la Constitución estipula que el Consejo deberá hacerlo por mayoría, excepto cuando mencione explícitamente lo contrario. En resumidas cuentas, esto significa que 24 ámbitos de acción política pasarán de un sistema de veto a otro de voto por mayoría (por ejemplo, amplias partes de Justicia e Interior y política cultural). También significa que 21 áreas de acción política de reciente creación adoptarán directamente la votación por mayoría (por ejemplo, todas las políticas de energía, protección civil y ayuda humanitaria, las políticas de turismo y deportes, así como una cooperación estructurada y permanente en el ámbito de defensa). El aspecto más destacable es que se ha creado una *norma* que modifica la lógica de la futura integración. Todas las políticas que se rijan por el sistema de unanimidad deberán mencionarse explícitamente y clasificarse como excepcionales.

- *Requisitos legales: elevados.* Es necesaria la ratificación y, dado que este cambio del Tratado afecta directamente a la soberanía nacional, muchos Estados miembros deberán afrontar unas condiciones especialmente rigurosas de cara a dicha ratificación. Irlanda y Dinamarca deberán celebrar obligatoriamente referéndums. Una alternativa posible a la votación por mayoría cualificada como norma sería hacer que parte (o la totalidad) de los 45 ámbitos de acción política previstos en la Constitución fueran acomodados a una votación por mayoría cualificada *ad hoc*. Desde una perspectiva jurídica, resultan especialmente atractivos los ámbitos relativos a Justicia e Interior, dado que Irlanda y Dinamarca seguirían quedando exentas de ciertos aspectos relevantes de esta política derivada de la Constitución (véanse los protocolos 18 y 19 para Irlanda y el protocolo 20 para Dinamarca), por lo que ninguno de ellos tendría que celebrar un referéndum.
- *Obstáculos políticos: elevados.* El hecho de que se ponga en marcha una norma general dificultará que aquellos países caracterizados por un alto grado de escepticismo ofrezcan su apoyo a la misma de forma aislada. Por lo tanto, a la hora de salvar los obstáculos políticos también parece recomendable adoptar el enfoque de limitar el cambio a una votación por mayoría cualificada *ad hoc* en parte o la totalidad de los ámbitos de acción política a los que se refiere la Constitución, si bien solo podrá aplicarse en aquellos que presenten un alto grado de consenso. Desde una perspectiva política, algunos aspectos de las políticas de Justicia e Interior podrían someterse a dicho cambio.

3. Presidencia permanente del Consejo Europeo (Art. I-22)

La creación de este cargo permanente tendría dos ventajas en términos de eficacia: brindaría a la Unión Europea una “cara” que aportaría coherencia a la representación de la Unión en el exterior e incrementaría las posibilidades de contar con una mayor coherencia interna a la hora de establecer prioridades.

- *Requisitos legales: medios.* Como el Consejo Europeo no es una “institución” de la UE en el sentido legal, los tratados actuales solo mencionan la presidencia del Consejo Europeo en el Art. 4 TUE: “El Consejo Europeo se reunirá al menos dos veces al año, bajo la presidencia del Jefe de Estado o de Gobierno del Estado Miembro que ejerza la presidencia del Consejo”. No obstante, el Art. 203.2 TCE afirma que dicha Presidencia del Consejo se “ejercerá por rotación por cada Estado Miembro (...) durante un periodo de seis meses” (enfático). Por lo tanto, sería necesario un cambio del Tratado con su consiguiente ratificación para establecer la presidencia permanente que prevé el artículo Art. I-22 del Tratado Constitucional. Sin embargo, es posible evitar unas condiciones especialmente estrictas de la ratificación si la soberanía nacional no se ve afectada. Para ello, sería necesario no atribuir nuevas competencias al nuevo cargo y limitarlo explícitamente a un claro papel formal. Son embargo, en ese caso se encontraría con una fuerte oposición política por parte de sus defensores.
- *Obstáculos políticos: elevados.* La cuestión de una presidencia permanente ha sido una de las que más división ha causado en el seno de la Convención. Esta cuestión que durante largo tiempo causó una significativa división entre los países más pequeños y los de mayor tamaño. Algunos dirigentes de éstos últimos adoptaban una postura más intergubernamental y presionaron para fortalecer el Consejo (concretamente los presidentes José María Aznar y Jacques Chirac y el primer ministro Tony Blair, que dieron lugar a la acuñación del término “plan ABC”), frente a la oposición de pequeños países como Austria o Finlandia que aspiraban a fortalecer elementos supranacionales como la Comisión o el Parlamento Europeo. Cuando Alemania y Francia formularon una propuesta que combinaba la idea (francesa) de una presidencia permanente de la Comisión, junto con el concepto (alemán) de un presidente de la Comisión Europea elegido por votación, muchos países pequeños se sintieron “traicionados” por Alemania por haber cedido ante Francia, aunque en última instancia aceptaron el acuerdo. Por lo tanto, resulta difícil imaginar que se acepte un presidente permanente sin contar con el apoyo de todos. No obstante, la combinación con la elección del presidente de la Comisión Europea (Art. I-27.2) puede provocar dudas en torno a una transferencia de poder en el seno de la UE (y, por lo tanto, afrontar condiciones más estrictas de cara a la ratificación), puesto que daría a un órgano supranacional una legitimidad democrática más amplia de lo que estipula la disposición actual (el Art. 214.2 del TCE solo exige la “aprobación” por parte del Parlamento Europeo en lugar de la “elección” contemplada en el Art. I-27.1 del Tratado Constitucional). Otra solución sería cambiar el título de “presidente del Consejo Europeo” por “presidente”, junto con la mención explícita de que este cargo solo estaría dotado de poderes formales. Aún así, no resultaría aceptable para los defensores del cargo, que ya se muestran preocupados por el debilitamiento del texto actual.

4. Reducción del número de comisarios (Art. I-26.6)

Saltan a la vista las dificultades a las que se enfrenta actualmente la Comisión del Presidente José Manuel Durão Barroso a la hora de encontrar un hilo común y mantenerlo intacto una vez que se ha alcanzado un acuerdo. Con las normas actuales, hay un comisario por cada Estado miembro (Art. 213.1 TCE), aunque en la siguiente Comisión de 2009 se produciría un cambio automático, siempre que la Unión cuente con al menos 27 Estados miembros (Art. 4 del Protocolo sobre la Ampliación de la Unión). La

rotación se “basaría en el principio de igualdad” entre los Estados miembros, aunque debería negociarse el número concreto de comisarios “que el Consejo establecerá por unanimidad”. En comparación, las disposiciones del Tratado Constitucional establecen una considerable reducción en el número de comisarios a dos tercios del número de Estados miembros. No obstante, por importante que sea esta reducción para un mejor funcionamiento interno de la Comisión, sólo se aplicaría (probablemente) a partir de la siguiente Comisión, en 2014.

- *Requisitos legales: escasos.* Hay que resaltar que los comisarios no son los representantes de los Estados miembros de los que proceden, aunque para muchos países “su” comisario es un importante interlocutor, por lo que podría afirmarse que la “pérdida” de un comisario permanente afectaría al poder nacional. Sin embargo, esta cuestión ya no tiene importancia porque los Estados miembros aceptaron abandonar el principio de un comisario (permanente) por cada Estado miembro tras la ratificación del Tratado de Niza. Por ello, el Tratado Constitucional no significaría realizar transferencias de poder nacional. En términos legales, resultaría más fácil acordar la “norma de 2/3” que propugna el Tratado Constitucional cuando se produzca un voto unánime en el Consejo.
- *Obstáculos políticos: elevados.* Aparte de la presidencia permanente, el número de comisarios fue la cuestión más delicada para gran parte de los países pequeños. De nuevo, su acuerdo ha de interpretarse como parte de un conjunto más amplio. Muchos de los países pequeños acordaron esta considerable reducción solo porque veían reforzada la dimensión supranacional de la UE al salir fortalecidos el Parlamento (por ejemplo, mediante las co-decisiones como “procedimiento normal”) y la Comisión (por ejemplo, mediante la supresión de la estructura basada en pilares). Esperaban impedir que una “dirección de los grandes” en el Consejo dominara la UE ampliada.

5. Ministro de Asuntos Exteriores (Art. 1-28)

La cuestión del ministro de Asuntos Exteriores es una de las más recurrentes cuando se habla del “plan B”. La “fusión” de los dos cargos actuales (el alto representante del Consejo y el comisario de Relaciones Exteriores) desató la imaginación de quienes estaban preocupados por que la UE tuviera un papel más visible y en última instancia más fuerte a escala internacional. Sin embargo, la solución más eficaz dependerá del tipo de fusión que resulte. En la práctica, la actual estructura dual funciona mucho mejor de lo que algunos pronosticaron en su momento, en parte gracias a la prudente cooperación entre las dos personas que ocupan el cargo. Cualquier fusión que no implique una modificación del Tratado supondrá una medida tendente a mejorar la coherencia de la política exterior de la UE (se trata del ámbito político que suele recibir la más alta puntuación entre la población, cuando se le pregunta qué aspecto de la Unión le gustaría que fuese más activo), aunque no se traduzca en una mejora radical de la capacidad de actuación de la UE.

- *Requisitos legales: escasos.* La ratificación de este elemento no es necesaria. Sería suficiente un AII, siempre que se evite modificar el Tratado y se conserve el equilibrio de poder entre las instituciones. Las disposiciones actuales establecen que el alto representante es el secretario general del Consejo y, consecuentemente, vinculan firmemente el cargo con esta institución (Art. 18.3 TUE y Art. 26 TUE). Por sí mismo, no impide que la persona que ocupa el cargo sea vicepresidente de la Comisión, aunque se produciría un conflicto entre las misiones de ambos cargos, si no se realiza una distinción precisa. Aunque a los comisarios se les exige que “no solicitarán ni aceptarán instrucciones de ningún Gobierno ni de ningún organismo” (Art. 213.2 TCE), el papel del alto representante es ayudar a la presidencia de la UE (Art. 18.3 TUE) y al Consejo (Art. 26 TUE), e incluso actuar en nombre del Consejo

“cuando sea oportuno”. El Art. I-28.4 de la Constitución reconoce la tensión que puede producirse y distingue entre la política exterior y de seguridad común de la UE (PESC) y su acción externa. El AIJ tendría que expresar con meridiana claridad este punto para que no se produzcan conflictos entre las diferentes competencias y no se altere en último término el actual equilibrio de poder entre las instituciones.

Además, el comisario que tuviera la misma nacionalidad que la del ministro de Asuntos Exteriores tendría que renunciar a su cargo para cumplir con lo estipulado en el Tratado en el sentido de que solo un comisario por Estado miembro puede formar parte del órgano colegiado (Art. 213.1 TEC). Sin embargo, la disposición de la Constitución que estipula que el ministro de Asuntos Exteriores “presidirá el Consejo de Asuntos Exteriores” (Art. I-28.3), contradice el Art. 203.2 TCE, en el que se establece la presidencia rotativa de los Estados miembros. La adopción de este aspecto precisaría casi con total seguridad una modificación del Tratado y, lógicamente, también su ratificación (como ocurriría con la presidencia permanente del Consejo Europeo que acabamos de comentar), aunque hay quien afirma que el país respectivo cedería este cargo al ministro de Asuntos Exteriores durante el periodo que durase su presidencia. En cualquier caso, este acuerdo tendría que renegociarse con el país en cuestión cada seis meses. Incluso tendría que retirarse la denominación de “ministro de Asuntos Exteriores” para evitar la modificación del Tratado, lo que significa básicamente que una misma persona podría asumir los dos cargos actuales. No obstante, la denominación sí podría emplearse en el debate público (al igual que ocurre con el “Tratado por el que se establece una Constitución para Europa”, que a menudo suele citarse como la “Constitución”).

- *Obstáculos políticos: medios.* Los Estados miembros están ampliamente de acuerdo en que la actual estructural dual debería fusionarse en una sola. Sin embargo, sigue habiendo aspiraciones opuestas para que una de las instituciones se beneficie de la fusión –la Comisión “supranacional” o el Consejo “intergubernamental”–. Jurídicamente, un AIJ no permitiría transferencias de poder; desde la perspectiva política, la única solución exitosa pasa por lograr un compromiso que de con el justo equilibrio entre los países más interesados por la integración, por una parte, y los que aspiran a fortalecer el carácter intergubernamental de la policía exterior de la UE, por otra.

6. Servicio de Acción Exterior (Art. III-296.3)

El Servicio de Acción Exterior (EAS en sus siglas inglesas) es otro de los elementos que suelen salir a colación al hablar del “plan B”. Como sucede con la cuestión del ministro de Asuntos Exteriores, tiene que ver con la forma más que con una transferencia de poder. Las instituciones ya han comenzado a deliberar acerca de la creación del EAS. Como prevé el Art. III-296.3, el personal que lo conforme procederá de los servicios diplomáticos nacionales, el Consejo y la Comisión.

- *Requisitos legales: escasos.* Probablemente no sería necesaria la ratificación de este elemento, ya que un AIJ sería suficiente para crear el EAS. Las disposiciones actuales ya estipulan que “Las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros y las delegaciones de la Comisión (...) cooperarán” (Art. 20 TUE). Según el Art. III-296.3, el EAS se encargará de formalizar dicha cooperación. Es más, el hecho de que este servicio “ayude” al cumplimiento del mandato del ministro de Asuntos Exteriores de la UE no está en contradicción con los tratados actuales, ya que dicho mandato seguiría estando demarcado por el Consejo en todas las cuestiones relativas a la PESC. El EAS también sigue la línea del actual acervo, que afirma que “Los Estados miembros trabajarán conjuntamente para intensificar y desarrollar su solidaridad política mutua. Se abstendrán de toda acción contraria a los intereses de la Unión o que pueda perjudicar su eficacia como fuerza de cohesión en las

relaciones internacionales” (Art. 11.2 TUE). Al elegir la adopción mediante un AI, desaparece la posibilidad de una transferencia de poder a la UE. Ello se traduce en que los planes para crear un departamento de planificación estratégica de la EAS deberían caracterizarse por una colaboración muy estrecha con los Estados miembros.

- *Obstáculos políticos: escasos.* Parece que los Estados miembros están de acuerdo en que debería crearse un EAS. La pregunta sigue girando en torno al lugar que debería ocupar y qué tipo de tareas se le asignarían en última instancia. Hay países que se muestran más abiertos que otros (por ejemplo, Alemania y muchos países pequeños) a que el EAS tenga una mayor “independencia” en el plano político. Estos países ven en el EAS un núcleo para ampliar la integración del futuro. Sin embargo, otros lo perciben como una herramienta para que las políticas de los Estados miembros estén mejor coordinadas con las acciones de la UE a escala internacional. Las trabas legales de un AI favorecerán la visión intergubernamental. Con respecto a la afiliación institucional del EAS, la mejor solución parece ser un acuerdo entre ambas visiones. Por lo tanto, el EAS no debería pertenecer ni al Consejo ni a la Comisión, sino ser una “estructura que refleje la doble configuración del ministro de Asuntos Exteriores”.⁴ Sin embargo, esta estructura “independiente” puede dar lugar a complicaciones jurídicas, porque probablemente necesitaría una personalidad jurídica para actuar que no contemplan las actuales disposiciones del Tratado.

Elementos que mejoran la democracia

Los elementos presentados hasta ahora afectan deliberadamente al fortalecimiento de la eficacia de la UE. Pero no cabe duda de que existen otros elementos igualmente relevantes que pueden mejorar la democracia.

- El primero es resaltar la importancia que ha adquirido el Parlamento mediante la **introducción del procedimiento de co-decisión como “procedimiento normal”**. A la hora de legislar, el Parlamento Europeo se encontrará al mismo nivel que los Estados miembros del Consejo. Los requisitos legales para la adopción de la co-decisión como procedimiento normal son *elevados*, porque exigirían una modificación del Tratado y una transferencia de poder hacia el Parlamento (supranacional). Desde el punto de vista político, se enfrentaría también a los Estados miembros más escépticos, que rechazan la idea de un Parlamento Europeo como “segunda cámara”. Prefieren aspirar a una Unión más democrática mediante una mejor asociación de los parlamentos nacionales con el proceso de toma de decisiones de la UE. Estos Estados miembros parecen ver en el Parlamento un rival para sus respectivos parlamentos nacionales, más que un complemento de legitimidad democrática, por lo que solo están de acuerdo en fortalecer el Parlamento a cambio de adoptar otros elementos más intergubernamentales (por ejemplo, la presidencia permanente de la UE).
- La **iniciativa de los ciudadanos (Art. I-47.4)** tiene mayores posibilidades de ser adoptada. Legalmente, podría incluso implantarse mediante un AI, puesto que afecta al trabajo de la Comisión, pero no implica un cambio de poder en el seno de la UE ni altera las relaciones de poder entre las instituciones de la UE. El alcance de esta iniciativa únicamente abarcaría el marco de los poderes de la Comisión, de forma que podrían reclamarse nuevas competencias por la puerta de atrás de la democracia directa. Asimismo, la Comisión no perdería el monopolio de las iniciativas, porque los ciudadanos únicamente pueden “invitar” a la Comisión a remitir una propuesta, pero

⁴ Véase G. Grevi y F. Cameron (2005), *Towards an EU Foreign Service*, Issue Paper 29, EPC, Bruselas, 10/IV/2005.

no obligarla a hacerlo. Políticamente, gozaría de una buena acogida tras el posible rechazo de la Constitución, ya que demostraría que la UE sigue esforzándose por abrirse a sus ciudadanos. En sentido estricto, hay que admitir que incluso hoy por hoy un millón de ciudadanos podrían organizar una petición a la Comisión, con la consiguiente reacción política.

- Otros posibles candidatos a la ratificación serían los **cambios limitados en el protocolo sobre el papel de los parlamentos nacionales** y el **protocolo sobre los principios de subsidiariedad y proporcionalidad**, concretamente el “**sistema de alerta temprana**” (Art. 6). Ambos protocolos se encuentran incorporados en forma de anexo a los tratados de la CE y la UE de Ámsterdam para calmar el temor de una integración descontrolada de la UE. Política y legalmente, la introducción de cambios en estos protocolos no debería suponer un problema, puesto que los parlamentos nacionales probablemente ratificarán las disposiciones que mejoran su control, la información que contienen y su transparencia. No obstante, hay que reconocer que – al igual que sucede con la iniciativa de los ciudadanos– si varios parlamentos nacionales *expresaran* su preocupación acerca de algunas iniciativas legislativas contrarias al principio de la subsidiariedad, sería aconsejable que la Comisión se tomase dichas preocupaciones muy en serio.
- Por último se encuentran las **sesiones públicas cuando el Consejo actúa como legislador** (Art. I-24.6) y las demás innovaciones que se contemplan en el Art. I-24 relativas a la **configuración del Consejo**, sobre las que los jefes de Estado y de Gobierno podrían estar de acuerdo unánimemente y que emitirían una señal política positiva en términos de transparencia. Sin embargo, algunos gobiernos parecían menos entusiasmados con la posibilidad de tener que votar bajo la mirada crítica del público, y afirmaban que este punto dificultaría la obtención de consenso. Por lo tanto, es posible que aprovechen esta oportunidad para renunciar a esta innovación “incómoda”.

Conclusión

Puede que el “plan B” sea necesario para darse cuenta de que la Constitución no era, a fin de cuentas, un acuerdo tan malo

Como puede extraerse de esta breve perspectiva general, el “plan B” no sería una solución exenta de problemas en el caso de que no se ratifique la Constitución en los próximos referéndums. Desde una perspectiva estrictamente *legal*, la principal ventaja que aporta el “plan B” es que los dirigentes de muchos de los países que actualmente se consideran problemáticos no estarían obligados a renovar su compromiso con la celebración de un referéndum. No obstante, gran parte de los Estados miembros tendrían que ratificar los elementos fundamentales de la Constitución bajo unas condiciones muy especiales, como por ejemplo mediante mayorías cualificadas o incluso mediante referéndums (Dinamarca e Irlanda).

Sin embargo, desde una perspectiva *política*, sí es probable que los dirigentes políticos tengan que convocar referéndums, debido a la presión que les impondrán los medios de comunicación, sus adversarios políticos y la opinión pública. La finalidad de este sucinto análisis político es llegar a comprender los problemas inherentes a una interpretación de la Constitución como un “todo”: lo que puede resultar aceptable para muchos Estados miembros como parte integrante de un compromiso más amplio tiene grandes posibilidades de ser rechazado cuando se consideran sus diferentes elementos individualmente. Los posibles supervivientes de un texto constitucional “muerto” serían el ministro de Asuntos Exteriores (papel que se verá despojado de algunas de las

competencias previstas en un primer momento, e incluso también de su denominación), el Servicio de Acción Exterior, la iniciativa de los ciudadanos y un número muy reducido de mejoras, concretamente aquellas que afectan a las reformas del Consejo. En general, los beneficios serían bastante escasos si atendemos al enorme capital político invertido. Demuestra que es posible que el Tratado Constitucional no sea la solución más adecuada, sino la que mejor se ha podido obtener de cara a un futuro próximo. Por desgracia, los debates que mantiene actualmente cada país suelen pasar por alto el hecho de que las disposiciones de la Constitución suponen un equilibrio entre distintas preferencias nacionales, en el que ninguno de los gobiernos ha obtenido lo que inicialmente pedía. Puede que el “plan B” sea necesario para que muchos de quienes siguen manteniendo una postura escéptica a día de hoy sean conscientes de que la Constitución no era un acuerdo tan malo a fin de cuentas. Lamentablemente, entonces ya será demasiado tarde.

Sebastian Kurpas
Investigador, CEPS