

La posición de España ante la Unión Europea

Alberto Navarro González

Secretario de Estado para la Unión Europea

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN
 - II. REFLEXION EUROPEA (LA CONSTITUCION EUROPEA)
 - III. REFLEXION ESPAÑOLA
 - IV. LOS RETOS DE LA UNION EUROPEA—a) *Ampliación*—b) *Espacio europeo de libertad, seguridad y justicia*—c) *Perspectivas financieras*—d) *Relaciones exteriores*
 - V. CONCLUSIONES
-

I. INTRODUCCIÓN

Quiero agradecer a la Revista Española de Derecho Europeo y en particular al Catedrático Ricardo Alonso su amable invitación para compartir con el mundo académico algunas reflexiones sobre la posición de España ante uno de los temas más apasionantes planteados en este momento en la agenda política española y europea: la construcción europea.

Para España, Europa ha sido tradicionalmente un objetivo. Europa se ha asociado al deseo de integrarnos en el espacio cultural, social, económico y político que nos corresponde; Europa se ha asociado a las ideas de democracia, prosperidad y modernidad.

Este año 2004, los españoles celebramos nuestra mayoría de edad en Europa, en la que ingresamos en el año 1986. Es un buen momento para hacer balance del camino recorrido y reflexionar sobre qué Europa queremos y como debe insertarse España en ese proyecto común.

II. REFLEXIÓN EUROPEA (LA CONSTITUCIÓN EUROPEA)

Esta reflexión de mayoría de edad se enmarca a su vez en una reflexión europea que se ha llevado a cabo desde el Tratado de Niza a través de la Convención constitucional primero y de la posterior Conferencia Intergubernamental.

Algunos se preguntarán por qué ha sido necesaria una reforma tan trascendental de los tratados fundacionales del proceso de integración europeo cuando desde el Acta única europea se han sucedido reformas de los tratados casi sin solución de continuidad: Maastricht, Ámsterdam y Niza, además del propio Tratado constitucional. Mi respuesta a esa pregunta es clara: Europa se enfrenta a una crisis de crecimiento.

Los innegables éxitos del proceso de integración obligan a efectuar un replanteamiento sobre la mejor manera de seguir avanzando. El mercado interior, la Unión económica y monetaria, el espacio de libertad, seguridad y justicia... son ámbitos que se aproximan al núcleo duro del concepto tradicional de soberanía nacional. No es posible seguir avanzando en la integración si no nos dotamos de mecanismos más democráticos, más transparentes, más legítimos y más eficaces.

La Constitución europea intenta dar respuesta, después de intensos debates y negociaciones, a estas exigencias.

Por un lado, resulta evidente que los europeos no podemos hacer frente en un plano exclusivamente nacional, a los grandes retos con los que nos

LA POSICIÓN DE ESPAÑA ANTE LA UNIÓN EUROPEA

enfrentamos. Pensemos en los flujos migratorios, la criminalidad internacional, el terrorismo, las grandes negociaciones comerciales, las exigencias de protección y mejora del medio ambiente.... por citar sólo algunos ejemplos significativos.

La concepción de soberanía nacional que todos estudiamos en la facultad ha evolucionado en el marco de la Unión hacia el concepto de soberanía compartida. Se trata en definitiva de ceder competencias a la Unión con objeto de poder influir de manera más eficaz en los fenómenos que condicionan nuestras vidas. En otras palabras, se trata de la democratización de la globalización o de avanzar hacia una gobernanza democrática de ésta.

Desde esta perspectiva, la Constitución europea supone avances innegables.

En primer lugar, los ciudadanos que quieran conocer el derecho primario de la Unión no deberán consultar como hasta ahora numerosísimos Tratados, sino que les bastará con acudir a un único Tratado: el Tratado Constitucional. Esta simplificación del derecho primario es una condición *sine qua non* para poder hablar de Constitución europea.

La Constitución integra, como no podía ser de otra manera, la Carta de Derechos Fundamentales. Los europeos no veremos reconocidos unos derechos fundamentales en tanto que ciudadanos de un espacio político común. La Carta de Derechos Fundamentales (integrada como Parte II de la Constitución) constituye la clave de bóveda del concepto de ciudadanía europea. No existe Constitución sin Derechos Fundamentales. El concepto de ciudadanía está íntimamente ligado con el de Constitución y no podemos hablar de Constitución si ésta no reconoce los derechos y libertades de los ciudadanos; en el caso de la Constitución europea, de los derechos y libertades de los ciudadanos europeos. No se trata de un mero reconocimiento formal puesto que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea tendrá competencia para velar por el respeto de estos derechos por parte de las instituciones de la Unión y de los Estados miembros cuando apliquen el derecho comunitario.

La Constitución Europea reconoce una doble fuente de legitimidad en tanto que unión de Estados y unión de ciudadanos. El artículo 1 señala: «la presente Constitución, que nace de la voluntad de los ciudadanos y de los Estados de Europa, crea la Unión Europea...».

Esta doble fuente de legitimidad se expresa en un sistema de votación más claro y transparente en el Consejo a través de la llamada «doble mayoría». A partir de la entrada en vigor de la Constitución, para que una decisión sea adoptada por el Consejo por mayoría cualificada (mayoría habitual que exige el Tratado) será necesario una mayoría de Estados (55%) que representen a su vez una mayoría de los ciudadanos de la Unión (65%). La mayor transparencia en la toma de decisiones del Consejo será acompañada por una mayor transparencia en el proceso de adopción de instrumentos legislativos. Con la entrada en vigor de la Constitución, se generalizará el hasta ahora llamado procedimiento de codecisión, ahora denominado procedi-

miento legislativo ordinario, que exige, en un sistema de varias lecturas, acuerdo entre los dos colegisladores (Consejo y Parlamento Europeo) para que una Ley o Ley marco europea se apruebe.

Se habrán fijado ustedes que hablo de Leyes y Leyes marco europeas, y no como hasta ahora de Reglamentos y Directivas. El nuevo Tratado Constitucional aproxima las denominaciones de los instrumentos comunitarios a las denominaciones utilizadas en los derechos constitucionales nacionales. Se trata de transparencia, comprensión por parte del ciudadano y, también, de eficacia puesto que el derecho es tanto más eficaz cuanto mejor es comprendido por sus destinatarios.

La Constitución racionaliza la distribución de competencias entre la Unión y los Estados miembros mediante la introducción de varias categorías: competencias exclusivas, compartidas y de complemento o apoyo. De esta manera, los ciudadanos podremos saber qué esperar, pero también qué no esperar, de la Unión. Aunque yo represente a un Gobierno, creo que se lo puedo decir: tenemos tendencia como gobiernos a apropiarnos la responsabilidad de todo aquello que sale bien y a echar la culpa a la Unión de las dificultades y problemas que se plantean en nuestras sociedades. Frente a esto la Constitución clarifica el reparto de competencias y además subraya el principio de cooperación leal que debe inspirar las relaciones entre la Unión y los Estados miembros.

Un elemento muy importante de la Constitución, y que merece ser destacado, es el nuevo mecanismo de control del principio de subsidiariedad, de acuerdo con el cual la Unión sólo debe intervenir cuando la acción de los Estados miembros (incluidas las autoridades regionales y locales) sea insuficiente para conseguir un objetivo del Tratado. A los Parlamentos nacionales se les atribuye la función de velar por el adecuado cumplimiento de este principio. Los Parlamentos nacionales estarán facultados para emitir dictámenes motivados respecto del adecuado cumplimiento del principio de subsidiariedad en relación con cualquier proyecto legislativo, y la Comisión deberá examinar y, eventualmente modificar, el proyecto de acto legislativo en cuestión a la luz de los mencionados dictámenes. Finalmente, y si a pesar de todo el acto legislativo es aprobado y algún Parlamento nacional considera que no respeta el mencionado principio, podrá interponer, a través del Gobierno nacional, un recurso ante el Tribunal de Justicia.

Por lo demás, la Constitución mejora las bases jurídicas heredadas del Tratado de la Comunidad Europea y del Tratado de la Unión Europea. En algunos casos se introducen bases jurídicas nuevas como las relativas a los servicios económicos de interés general, el turismo o el deporte.

Teniendo en cuenta la importancia del Tratado Constitucional, el Gobierno, de acuerdo con el resto de fuerzas políticas parlamentarias, ha decidido convocar un referéndum consultivo el próximo 20 de febrero. Los españoles tendremos ocasión de mostrar nuestro apoyo o desaprobación a este nuevo paso en la integración europea.

III. REFLEXIÓN ESPAÑOLA

He hablado hasta ahora de la Constitución Europea, fruto de la reflexión sobre Europa que se ha llevado a cabo a lo largo de estos últimos dos años y medio. Pero creo que la reflexión también la debemos hacer, como decía al principio de esta intervención, desde España: qué ha supuesto la adhesión para España.

Los últimos 18 años han sido uno de los períodos históricos más fructíferos de la reciente historia de España. La renta per cápita española se situaba en 1986 en un 68% de la renta media comunitaria. Hoy asciende a un 86% de la renta media de la UE-15, y a un 95% de la UE-25. Nuestra economía se ha liberalizado, abierto al mundo y es hoy capaz de enfrentarse con éxito a la competencia en el seno del mercado interior y de los mercados globales.

No cabe duda de que la adhesión ha supuesto importantes esfuerzos y sacrificios para numerosos sectores económicos pero también es cierto que la economía española se encuentra hoy mucho mejor adaptada para hacer frente a la competencia internacional. Simplemente imaginémonos por un momento lo que sería una España sin mercado interior o sin euro, o por poner otro ejemplo, una agricultura fuera de la política agrícola común.

Las infraestructuras españolas han sufrido una auténtica revolución a lo largo de estos últimos años en buena medida gracias a las aportaciones del presupuesto comunitario. Recordemos que España ha recibido como saldo medio neto anual durante estos últimos 18 años un 0,7% de nuestro PIB (una cantidad de recursos –sin ánimo de exageración– absolutamente fabulosa).

En definitiva, España se ha modernizado a pasos de gigante durante los últimos años como lo atestiguan los datos que arrojan las principales variables de nuestra contabilidad nacional en términos de productividad, tasa de empleo, gasto I+D... Todo ello es el fruto del esfuerzo de la sociedad española y del éxito de nuestra adhesión a la Unión. Es evidente, no obstante, que tenemos todavía mucho camino por recorrer para equipararnos a los países más prósperos de nuestro entorno. En mi opinión, los españoles no debemos escatimar esfuerzos por proseguir por la senda que emprendimos hace ahora 18 años.

Pero además, España ha influido de manera decisiva en la evolución comunitaria durante todos estos años. La ciudadanía europea y la cohesión económica y social son proyectos en que los españoles influimos decisivamente. Los mismo cabe decir del espacio europeo de libertad, seguridad y justicia.

IV. LOS RETOS DE LA UNIÓN EUROPEA

Con objeto de intentar darles una visión panorámica, no me gustaría terminar mi intervención sin hacer un breve repaso de algunos de los principales retos a los que se enfrenta la Unión: ampliación, perspectivas financieras,

ALBERTO NAVARRO GONZÁLEZ

espacio de libertad, seguridad y justicia, y un peso específico adecuado en sus relaciones con el resto del mundo.

a) Ampliación

El 1 de mayo de este año se han adherido a la Unión diez nuevos Estados miembros.

La Unión ampliada va a incrementar notablemente su peso relativo: un mercado interior de 450 millones de consumidores con un creciente poder adquisitivo; la Unión se convertirá en el primer actor comercial mundial; alcanzará un 7,5% de la población y 25% de la riqueza de todo el planeta; e incrementará de manera significativa su potencial de crecimiento (se calcula que en los próximos años el crecimiento de los nuevos Estados miembros de Europa Central y Oriental superará en un 2% anual la media de la UE-15).

Los diez nuevos Estados Miembros tienen un nivel de desarrollo muy inferior a la media de la UE pues su renta per cápita no supera el 47% de la renta per cápita de la UE-15. La UE tendrá que adaptarse a esta nueva realidad lo que dará lugar a cambios en ámbitos como la PAC, las Perspectivas Financieras 2007-2013, o los Fondos Comunitarios con tendencia a desplazarse hacia los nuevos Estados Miembros, con rentas más bajas.

Sin embargo, hay que ser conscientes que la nueva UE brinda enormes oportunidades, en términos de mercado, inversiones o mayor peso de la Unión en instituciones internacionales.

Pero además, la Unión va a seguir ampliándose en los próximos años.

Los Veinticinco hemos asumido como objetivo común la incorporación plena de Bulgaria y Rumania en enero de 2007. Para ello esperamos que las negociaciones con Rumania concluyan antes de finales de año (las de Bulgaria ya han quedado cerradas) y que el Tratado de Adhesión se firme en 2005.

Respecto de Turquía, el Consejo Europeo de Helsinki de diciembre de 1999 decidió que es un país candidato, y en Copenhague, en diciembre de 2002, se estableció que el Consejo Europeo de diciembre de 2004 decidiría, basándose en un informe y una recomendación de la Comisión, el inicio de las negociaciones para su adhesión si Turquía cumple con los llamados «criterios de Copenhague». El informe de progreso de la Comisión y su Recomendación del pasado 6 de octubre señalan que Turquía ha avanzado suficientemente para iniciar las negociaciones de adhesión. Somos conscientes de que la adhesión de Turquía plantea importantes retos pero también de que, adecuadamente gestionada, implica importantes oportunidades para la Unión.

En febrero de 2003, Croacia presentó formalmente su candidatura a la adhesión a la Unión Europea. El Consejo Europeo el 17 y 18 de junio, de acuerdo con el dictamen y recomendación favorable de la Comisión, deci-

dió el inicio de las negociaciones a comienzos de 2005, recordando a Croacia que deberá mantener una colaboración plena con el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia y realizar esfuerzos adicionales en los ámbitos de los derechos de las minorías, retorno de los refugiados, reforma del Poder Judicial, cooperación regional y lucha contra la corrupción.

En marzo de 2004, la antigua República Yugoslava de Macedonia (ARYM) siguió el ejemplo de Croacia y se convirtió en el segundo país balcánico en presentar formalmente su solicitud de adhesión. El CAGRE del pasado 17 de mayo aprobó unas conclusiones en las que, en cumplimiento del artículo 49 del TUE, se solicita a la Comisión que elabore el dictamen sobre la solicitud de adhesión de la ARYM.

En cuanto a las eventuales candidaturas de los otros Estados de los Balcanes Occidentales, debemos respetar el marco fijado en los Consejos Europeos de Santa María de Feria y Salónica; además del cumplimiento de los criterios para la adhesión, únicamente la aplicación satisfactoria de los Acuerdos de Estabilización y Asociación y los avances adicionales en el desarrollo del Proceso de Estabilización y Asociación permitirán determinar la próxima etapa en su camino hacia la Unión Europea.

España ha tenido siempre un particular interés en los asuntos de justicia e interior contribuyendo en gran medida en el lanzamiento de numerosas iniciativas.

b) Espacio europeo de libertad, seguridad y justicia

El Consejo Europeo de Tampere, celebrado los días 15 y 16 de octubre de 1999, aprobó una serie de orientaciones y prioridades políticas para la creación del «Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia» cuyo marco había establecido el Tratado de Ámsterdam. Una vez entrado en vigor, el Tratado fijaba un plazo de 5 años –que ha vencido recientemente el 1 de mayo de 2004– para la adopción de normas comunes en materia de visados, asilo e inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas.

Las instituciones comunitarias han ido elaborando desde entonces una normativa común a nivel europeo en los cuatro capítulos básicos plasmados en el Consejo de Tampere: una política de asilo y migración común de la Unión Europea; un auténtico espacio europeo de justicia; la lucha contra la delincuencia a escala de la Unión; y una acción exterior más firme.

Transcurrido el período transitorio de 5 años estipulado por Ámsterdam, está previsto que el Consejo Europeo de 4 y 5 de noviembre apruebe el llamado Programa de La Haya, en cuya elaboración y debate España ha contribuido activamente.

En concreto, el Programa multianual de Asuntos de Justicia e Interior (Programa de La Haya) tendrá, entre otros, los siguientes objetivos y prioridades:

- La lucha contra el terrorismo y contra el crimen organizado, a través del desarrollo de un sistema de información policial y judicial penal.
- La creación de un auténtico espacio judicial europeo, mediante la afirmación y extensión del principio de reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales civiles y penales, la armonización de legislaciones y el refuerzo de mecanismos de cooperación judicial como Eurojust.
- La consolidación del Estado de derecho en el seno de la UE, mediante el refuerzo de la protección de los derechos fundamentales o la acción en favor de las víctimas de la delincuencia, y en particular del terrorismo.
- El refuerzo de la cooperación policial operativa, incluyendo Europol, y la cooperación entre las fuerzas nacionales de policía.
- El apoyo creciente de la UE a las políticas de los Estados miembros en materia de integración de inmigrantes.
- La lucha contra la inmigración ilegal, a través del refuerzo del control de las fronteras exteriores de la UE, y de un sustancial incremento de la cooperación integral con terceros países, en especial en lo que a la gestión de los flujos migratorios y a la política de readmisión se refiere.
- La perspectiva de la puesta en marcha de un sistema europeo común de asilo plenamente respetuoso con el derecho internacional.

c) **Perspectivas financieras**

Otro capítulo al que querría referirme es el relativo a las perspectivas financieras. Estas negociaciones son extremadamente importantes, ya que son el reflejo financiero de las prioridades políticas de la Unión y de ellas dependerán los recursos financieros disponibles para el período 2007-2013.

España encara esta negociación con espíritu de lealtad y de búsqueda de compromisos aceptables para todos y espera encontrar la misma predisposición en todos nuestros socios.

El Consejo Europeo de Diciembre de 2004 intentará acordar unos «principios y líneas generales». Al final de la Presidencia de Luxemburgo, en Junio de 2005, se proyecta llegar a una conclusión política de las negociaciones. Finalmente, durante la Presidencia británica, en el 2º semestre de 2005, se aprobaría todo el paquete legislativo. Todo ello permitiría que se encaucen los trabajos preparatorios de nuevos Programas Comunitarios a lo largo de 2006, de manera que puedan ser aplicados en la práctica desde el inicio mismo de las nuevas Perspectivas Financieras en 2007.

La posición española se articula en torno a tres puntos de partida. Por un lado, la necesidad de dotar de recursos suficientes a las nuevas prioridades que se formulen, con el fin de lograr los objetivos de las diferentes políticas durante los próximos siete años y lograr el éxito de la ampliación. Por otro lado, hay que hacer hincapié en la necesidad de que el proceso de ampliación se financie de una forma equitativa. La reciente adhesión de los diez

nuevos Estados, con una prosperidad relativa que no alcanza el 50% de la media europea, no hará sino incrementar las disparidades regionales. Es preciso que los esfuerzos presupuestarios se distribuyan equitativamente entre todos los Estados Miembros. Finalmente, el Gobierno aboga por respetar un principio de gradualidad en el paso de una situación financiera a otra.

Confiamos en que nuestra voluntad de contribuir en el esfuerzo y de buscar el diálogo permanente sea también compartida por los demás Estados miembros, de forma que seamos capaces de concluir entre todos con éxito el complejo proceso negociador que tenemos ante nosotros, logrando un consenso.

d) Relaciones exteriores

Finalmente Europa debe mejorar su proyección exterior logrando un peso adecuado en la escena internacional.

La proyección exterior de la Unión se ha intensificado de forma considerable a lo largo de los últimos años y su papel ha ido adquiriendo un reconocimiento mundial. Nadie duda del importante papel que juega la Unión en el ámbito de las negociaciones comerciales (la Unión Europea es la primera potencia comercial al representar el 20% de las importaciones y exportaciones mundiales) o su peso en la ayuda oficial al desarrollo (La UE representa el 60% de la AOD mundial).

Simultáneamente, han aumentado las expectativas tanto dentro como fuera de la Unión. Los retos de la mundialización y de la mayor interdependencia de los Estados y regiones requieren que la Unión sea fuerte y digna de crédito, no sólo en términos económicos sino también políticos. La cuestión principal es la de cómo debe organizarse para promover con eficacia y coherencia sus valores fundamentales, defender sus intereses comunes y contribuir al objetivo general de la paz, la seguridad y el desarrollo sostenible en el mundo.

Con este fin, el Tratado Constitucional prevé la creación de un Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión apoyado por un servicio europeo de acción exterior. El nuevo Ministro se establece como una figura híbrida entre el Consejo y la Comisión. Para los asuntos PESC/PESD, el Ministro actuará como mandatario del Consejo y para el ámbito de las relaciones exteriores, el Ministro actuará sometido a las reglas de funcionamiento de la Comisión.

La Unión debe fortalecer sus relaciones exteriores. En este sentido la política europea de vecindad reviste una importancia estratégica: es el instrumento idóneo para, preservando nuestro proyecto común con los socios del Proceso de Barcelona, contemplar la creación de un espacio común de vecindad, que permita un desarrollo no discriminatorio y equilibrado entre todos los vecinos de la Unión ampliada, los del Este y los del Mediterráneo.

En el año 2005 conmemoraremos el X aniversario del Proceso de Barcelona. A pesar de sus innegables logros (acuerdos de asociación, múltiples proyec-

tos de cooperación financiados con cargo al programa MEDA...) es necesario darle un nuevo impulso de acuerdo con el Plan de Acción de Valencia (Conferencia Ministerial de Asuntos Exteriores del Proceso de Barcelona los días 22 y 23 de abril de 2002) y con el debate que ahora se inicia en torno al X aniversario.

Otra área prioritaria es Iberoamérica. La Unión Europea, y España en particular, tienen un enorme interés en crear un marco jurídico estable y previsible en sus relaciones con MERCOSUR. No hay que perder de vista que la Unión es el primer inversor y socio comercial de la región. El acuerdo de asociación birregional tiene un capítulo (el tercero, comercial) aún por cerrar. Las últimas ofertas de MERCOSUR no han permitido cerrar las negociaciones el pasado 31 de octubre y las negociaciones deberán continuar el año 2005.

Las relaciones Unión Europea-Estados Unidos se resintieron sin duda a causa de la crisis de Iraq. La cumbre celebrada el 26 de junio en el Castillo de Dromoland (Irlanda) en la que se suscribieron siete declaraciones conjuntas, ha supuesto una mejora de las relaciones. La cumbre de Dromoland coincidió además con las celebraciones de Normandía lo que supuso la aparición de un nuevo clima positivo tras las dificultades experimentadas. El objetivo fundamental debe ser continuar la mejora de las relaciones y trabajar en la aplicación de las declaraciones conjuntas.

V. CONCLUSIONES

Europa se encuentra en un momento muy importante caracterizado por la confluencia de varios procesos estratégicos: aprobar el marco constitucional necesario para el funcionamiento de la Unión ampliada, lograr el pleno éxito de la última ampliación, encauzar adecuadamente las negociaciones de adhesión de los próximos socios, definir el marco financiero plurianual de los próximos años, y por último, pero no por ello ni mucho menos, menos importante, dar un nuevo impulso al espacio de libertad, seguridad y justicia.

El Gobierno está firmemente comprometido con el éxito de todos estos procesos porque estamos convencidos de que ganando Europa ganamos todos. El Gobierno defenderá los puntos de vista e intereses españoles con lealtad y voluntad de alcanzar compromisos que sean beneficiosos para todos. Además, el Gobierno pretende articular los mecanismos de participación de las CC.AA. en la definición de los intereses españoles habiéndose iniciado ya, en el seno de la CARCE, los trabajos al efecto.

Quiero animar a todos, y particularmente al mundo académico a debatir con libertad y con rigor lo que han sido estos 18 años de pertenencia de España a la Comunidad y a la Unión y la mejor manera de seguir enfrentándonos a los retos planteados, como españoles y como europeos.