
ESPAÑA Y LA UNIÓN EUROPEA

Luis Planas



4

La recta final de las negociaciones para la adhesión de España a las Comunidades Europeas, y la firma del Tratado, han dado lugar a buen número de comentarios acerca de sus hipotéticas consecuencias para España.

Se han hecho cálculos sobre las incidencias económicas que podrían derivar para regiones o productos determinados. Se ha subrayado el carácter esencialmente político de la opción europea y sus repercusiones para nuestro sistema democrático. Se han suscitado también, sin afán de agotar los temas o las perspectivas, las consecuencias que para los modos de vida de los ciudadanos va a tener la conclusión del acuerdo entre España y la Comunidad.

Como era natural y lógico, se ha centrado el análisis en lo que el ingreso en la CEE iba a suponer en cuanto modificación de nuestras pautas previas de comportamiento.

Ello no obstante, una aproximación que se limitara sólo a lo dicho tendría como consecuencia centrarnos tan sólo en un cincuenta por ciento de la cuestión, y pretender agotar de esta forma las implica-

ciones del tema. Porque, bueno será subrayarlo desde este momento, el carácter de fenómeno histórico que para nuestro país supone la adhesión sólo es comparable a lo que para la Comunidad supone su ampliación a España y Portugal.

El carácter de fenómeno histórico que para nuestro país supone la adhesión sólo es comparable a lo que para la Comunidad supone su ampliación.

Razones hay para ello. Políticas sin duda, como el fortalecimiento de la democracia en un área tan importante del globo; el propio vigor del proceso de integración europea que, a través de las dificultades y de los sobresaltos, prosigue su camino iniciado a principios de la década de los años cincuenta. Económicas, con el reforzamiento de la Comunidad como potencia comercial frente al exterior, como mercado interior, y con el aporte significativo de sectores y productos de los que nuestro país es referencia necesaria. Geográficas y demográficas, con la extensión de sus fronteras hasta las puertas de Africa, con el reequilibrio interno de los centros de gravedad, y con la inclusión de un buen número de nuevos ciudadanos comunitarios. Culturales también, sin duda, por las distintas sensibilidades que en el vivir y en el pensar aportamos como patrimonio de nuestra historia y de nuestra realidad presente. Inclusive, hacia fuera, ampliamos el campo de mira de las relaciones exteriores de la Comunidad, aportando nuestra relación particular, densa y profunda con Iberoamérica.

Nuestra incorporación no se produce, como es notorio, en el inicio del proceso de construcción de la unidad europea. Sin que quepa omitir, por anecdóticas, la participación de relevantes españoles, de socialistas como Indalecio Prieto o Rodolfo Llopis, en hitos tan importantes para el europeísmo como el Congreso de La Haya de 1948, lo cierto es que el aislamiento político del franquismo debía hacernos sufrir este retraso, que sólo el retorno de las libertades públicas y de la democracia nos permitió liquidar.

Por estos y otros motivos, lo cierto es que nuestra incorporación al ámbito co-

munitario se verifica cuando éste tiene ya más de treinta años de rodaje. No es un dato a desdeñar, porque tiene importantes consecuencias en cómo se vaya a pro-

ducir nuestro proceso paulatino de integración, hasta la expiración de los distintos períodos transitorios pactados. Nos vemos obligados a enfrentarnos, pensar y tomar postura sobre cuestiones que son producto mismo de la evolución de las Comunidades Europeas, de los avatares del proceso de integración europea.

Cuando se decide iniciar el proceso de integración, como diría Schumann, sobre la base de las solidaridades de hecho y las iniciativas concretas, tales como situar la producción francesa y alemana del carbón y del acero bajo los designios de una Alta Autoridad, independiente de ambos Estados, se estaba adoptando una decisión que iba a tener profundas consecuencias sobre la evolución de conjunto del proceso hacia la Unión Europea.

Al rechazar la vía propuesta por los federalistas de construir, desde el primer momento, la Europa política, los funcionarios no abandonaban el objetivo último, la Unión Europea, pero optaban por una vía que, en su éxito, iba a llevar, en parte, el germen de sus propias limitaciones.

El proceso conducente al establecimiento de la Unión Aduanera, de la Política Agrícola Común o el sistema monetario europeo, por sólo destacar algunos de sus logros más importantes, iba a dar evidentes frutos prácticos. Pero, al mismo tiempo, el proceso de integración distanciaba a los ciudadanos del interés en cuestiones inmediatas, perceptibles políticamente. La conexión entre las transformaciones económicas y el avance político iba a resultar menos evidente de lo esperado.

Los progresos de la cooperación política, la elección del Parlamento Europeo

por sufragio universal han hecho avanzar positivamente en el camino hacia la unidad política. La primera, logrando el establecimiento de unas posiciones comunes de los países de la Comunidad frente al exterior; la segunda, dotando a las Comunidades de una institución depositaria de la voluntad expresada por los ciudadanos en las urnas.

España ha acordado en la Conferencia Negociadora con la Comunidad determinados períodos transitorios y derogaciones temporales del acervo comunitario. Se ha dado así valor jurídico a la constatación de las dificultades que el proceso de integración mutuo conllevaba. En el terreno institucional, además del principio de base de la participación en todas las instancias comunitarias, se han establecido los criterios cuantitativos de nuestra presencia en las mismas.

Hoy, firmado el Tratado de Adhesión y en trámite de ratificación por los parlamentos de los Estados miembros, se impone la reflexión no sólo de las cuestiones de presente sino también de los actos de futuro.

Lo que, en el caso de la Comunidad ampliada, nos lleva al planteamiento de los objetivos que hayan de llevar a Europa a desempeñar el papel que le corresponde en virtud de la historia, y de su peso específico en las relaciones internacionales.

Estos objetivos se sitúan básicamente en la culminación de las políticas ya emprendidas, y conducentes a objetivos tales como el logro de un mercado interior integrado; y en el planteamiento de nuevas políticas comunes, especialmente en el campo de la innovación industrial y tecnológica, que permitan responder a la competencia que los EE.UU. y Japón plantean.

Pero junto a estos objetivos también surge, una vez más, la cuestión de los medios. Del reforzamiento de las institucio-

nes en el sentido de hacerlas más eficaces y democráticas en la vía de la Unión Europea.

La declaración sobre la Unión Europea, aprobada en junio de 1983 en la cumbre de Stuttgart, fue el primer hito reciente en este camino.

En aquel texto, que era el resultado final de los avatares sufridos por la iniciativa Genscher-Colombo de finales de 1981, constataban, prosiguiendo la labor emprendida por los Tratados de París y de Roma, que era necesario «... crear una Europa unida, necesaria más que nunca para hacer frente a los peligros de la situación mundial y capaz de asumir la responsabilidad que le corresponde en virtud de su papel político, de su potencial económico y de sus lazos políticos con otros pueblos», y los diez reafirmaban su voluntad de «transformar el conjunto de sus relaciones entre sus Estados con una Unión Europea».

**Nuestra incorporación
al ámbito comunitario se verifica
cuando éste tiene ya más
de treinta años
de rodaje.**

Se indicaban los objetivos, las instituciones necesarias para alcanzarlos y el campo de acción de éstas.

Entre los primeros, se mencionaba la acción cada vez más estrecha entre los pueblos y los Estados miembros de la Comunidad Europea, reforzando y desarrollando las Comunidades «... que son el núcleo de la Unión Europea, por la profundización de las políticas existentes y por la elaboración de nuevas políticas en el marco de los Tratados de París y Roma...». Asimismo, subrayaba la necesidad de reforzar la cooperación política europea, por la elaboración y adopción de posiciones comunes y de una acción común, en base a la intensificación de las consultas.

En el campo de las instituciones, la declaración se detenía particularmente en el Consejo Europeo, en el Consejo y en el Parlamento. Respecto de este último, la declaración ennumeraba una serie de su-

puestos de intervención no previstos en los Tratados.

Por último, respecto de los campos y medios de acción, el documento señalaba los ejes centrales de las políticas comunitarias, y de la política exterior de los diez, para posibilitar la puesta en común de sus respectivos puntos de vista.

En febrero de 1984 el Parlamento Europeo aprueba, en sesión plenaria, el proyecto de Tratado de Unión Europea, fruto de los trabajos de la Comisión Institucional creada en 1981.

El eco alcanzado por la iniciativa es lógico si se tiene en cuenta que su aprobación es fruto de los trabajos de los primeros diputados elegidos directamente por sufragio universal al Parlamento Europeo, y que se trata, se esté de acuerdo o no con su contenido, de un texto articulado donde se formulan propuestas precisas.

Políticamente, expresa el intento institucional del propio Parlamento de jugar un papel dinámico en el proceso de reforma de las instituciones de la Comunidad, sin dejar todo el asunto en manos de los gobiernos de los Estados-miembros.

Basado en el Informe elaborado por Altiero Spinelli, sus dos temas recurrentes son la eficacia y de la democratización de unas instituciones a las que los gobiernos nacionales han ido transfiriendo día tras día competencias que quedan fuera de la órbita del control parlamentario, y que originan en su puesta en práctica innumerables problemas de funcionamiento de las instituciones.

Excedería del propósito de estas líneas efectuar un análisis pormenorizado de todos sus extremos. Por ello, nos detendremos tan sólo en algunos de los aspectos más relevantes de la propuesta.

El proyecto presta atención al reequilibrio de los poderes entre las diversas instituciones comunitarias. Así, propone que el Parlamento y el Consejo ejerzan conjuntamente el poder legislativo con la participación activa de la Comisión. En éste y otros puntos, como el control de las tareas de la Comisión, el texto aprobado por el Parlamento Europeo amplía las competencias que por los Tratados vigentes le vienen atribuidas.

Especial interés presenta el fin del recurso al principio de la unanimidad en el seno del Consejo, asumido en el compromiso de Luxemburgo, aunque preveyendo un largo período transitorio para su desaparición total, que alcanza hasta los diez años en los casos de un interés vital nacional invocado por un país miembro y reconocido como tal por la Comisión.

La entrada en vigor del propio Tratado de la Unión se produce mediante un procedimiento original cuando se haya verificado la ratificación de la mayoría de los países miembros que tengan dos tercios de la población de la Comunidad, momento a partir del cual se desencadena el proceso conducente a aquel fin. Se podría, al menos en hipótesis, producir el hecho de que no todos los países miembros de las Comunidades hoy existentes se incorporaran a la nueva andadura.

Los debates existentes en el seno de la Comunidad acerca de sus propios problemas, básicamente respecto de los institucionales, la ya citada declaración de Stuttgart y la propia iniciativa del Parlamento Europeo, unidas a la necesidad de afirmar su identidad en la escena mundial, conducen a la resolución de la Cumbre de Fontainebleau de junio de 1984. Se decide la creación de un Comité encargado del estudio de las cuestiones institucionales.

Este Comité, conocido como el Comité Doodge en razón al nombre de su Presidente, rindió informe provisional a la Cumbre de Dublín —diciembre de 1984—,

El informe del Comité creado en Fontainebleau está llamado a jugar un papel importante en la historia del camino hacia la Unión Europea.

su informe definitivo a la de Bruselas —mayo de 1981—, y la Cumbre de Milán ha examinado diversas propuestas en torno a la cuestión.

Por los propios miembros del Comité, compuesto por representantes personales de los Jefes de Estado y de Gobierno, por los temas abordados en el documento, por las propuestas efectuadas, el informe del Comité está llamado a jugar un papel importante en la historia del camino hacia la Unión Europea. Propone un catálogo de objetivos, medios para alcanzarlos, y método a seguir.

Entre los objetivos, señala como fin último «la creación de una entidad política verdadera», capaz de hablar en nombre de todos los ciudadanos y respetuosa con la personalidad de los Estados miembros. Señala asimismo, como objetivos básicos, los de lograr un espacio económico interior homogéneo removiendo los obstáculos para la creación de un verdadero mercado interior sin trabas; de promoción de los valores comunes de civilización, tales como la consecución, entre otros, de un espacio social europeo; y la búsqueda de una identidad exterior, abordando la cooperación política europea y los mecanismos de seguridad y defensa.

Los medios para la puesta en práctica de tal proyecto se basan en el logro de instituciones eficaces y democráticas. Tal fin significa facilitar la toma de decisiones en el seno del Consejo mediante la limitación del recurso a la unanimidad a supuestos excepcionales. Significa también reforzar a la Comisión en cuanto representación autónoma del interés común. Y, asimismo, por sólo citar los aspectos más significativos del Informe, el aumento de las competencias del Parlamento Europeo en una triple vía: a) participación efectiva en el poder legislativo; b) refuerzo de su actividad de control, y c) responsabilidad en las decisiones relativas a los ingresos presupuestarios.

Finalmente, el método propuesto para todo ello pasa por la reunión de una Conferencia que negociaría los distintos aspectos del proyecto del Tratado de Unión Europea. Serían partes de la misma los países miembros; España y Portugal serían invitados a participar —en la previsión de los autores del texto de que su convocatoria podría tener lugar antes de la entrada en vigor de los Tratados de Adhesión—; participaría también la Comisión; y el Parlamento Europeo sería estrechamente asociado a sus trabajos. Y las bases de trabajo serían el acervo comunitario, el propio informe del Comité Doodge, la declaración solemne de Stuttgart, y aparecería todo ello inspirado en el espíritu y en el método del proyecto de Tratado votado por el Parlamento Europeo.

Así estaban las cosas ante la reunión de la Cumbre de Milán prevista para los días 28 y 29 del mes de junio del año en curso.

Se hace necesario llegar a fórmulas que en una Comunidad de doce miembros permitan adoptar decisiones eficaces en plazos razonables de tiempo.

A estas alturas, contemplar algunos aspectos del papel que España puede desempeñar en los trabajos en

pro de la Unión Europea es una tarea más inmediata de lo que pudiera parecer.

Ha sido una constante repetida en buen número de ocasiones, en la historia de España, el que nuestro país se ha incorporado con retraso a los procesos en marcha en nuestro entorno, tanto en la economía como en la política. Esta es una constatación que, en el caso que nos ocupa, no es sino un acicate para incorporarnos con más fuerza, si cabe, al proceso de integración europea.

De esta forma aportaremos nuestra contribución a la construcción de una Europa unida y fuerte, capaz de hacer frente a los retos que se le plantean y de asumir su propio destino. Capaz de avanzar en la construcción de la Europa política, de la Europa económica, y, consecuencia necesaria de lo anterior, de la Europa de la defensa.

Centraremos las reflexiones que siguen en el primero de los aspectos enunciados.

La construcción europea, lo indicábamos antes, es el producto de un largo proceso. Los Tratados, sus reformas, todo el conjunto del derecho derivado, han creado un profundo entramado jurídico, político e incluso psicológico, del que es necesario partir para cualquier avance ulterior. Sería una profunda incomprensión de la naturaleza de las cosas pretender favorecer, directa o indirectamente, un proceso que condujera a crear un grupo de naciones europeas —las integradas en la Unión— diversas, coincidentes en unos casos no y en otros sí, con las que hoy integran las Comunidades Europeas. ¿Puede imaginarse alguien un soporte institucional paralelo al hoy existente? De todo ello se deduce, en nuestra opinión, la conclusión de que, a diferencia de determinados proyectos de innovación industrial o tecnológica en que tal supuesto podría parecer, a primera vista, admisible en este campo, no se puede apostar por unas instituciones fruto de una Europa con geometría variable.

Nos encontramos ante sensibilidades nacionales distintas fruto de historias y tradiciones diferentes, donde las concepciones sobre el proceso de convergencia europea tienen distinta base y también distinta profundidad en la convicción. Se trata, en definitiva, de intereses nacionales diversos que se superponen y priman sobre las ideologías de los gobernantes respectivos.

Esto es evidente en uno de los temas clave en el proceso de reforma institucional: el de la toma de decisiones en el seno del Consejo de Ministros. Sucesos recientes nos han recordado hasta qué punto países cuya postura de principio ha venido siendo calificada de anti-veto no dudan en hacer uso del mismo cuando reales o supuestos intereses nacionales así se lo

aconsejan. Ha sido un aldabonazo que nos ha permitido volver a percibir la auténtica naturaleza y complejidad de la cuestión.

Parece evidente que toda iniciativa hacia la atenuación del bloqueo que el veto supone en los sistemas de decisión comunitarios sólo puede partir de la gradualidad para ir reduciendo los supuestos en que pueda invocarse por los Estados miembros, delimitando de forma más estricta el concepto del interés nacional y vital, y recurriendo progresivamente a las mayorías cualificadas para, en el espíritu de los Tratados fundacionales, ir haciendo avanzar las reglas decisorias.

Probablemente no será trayecto de un día, pero se hace cada vez más acuciante llegar a fórmulas que en una Comunidad de doce miembros permitan adoptar decisiones eficaces en plazos razonables de tiempo, de lo cual la Comunidad y España se beneficiarían indudablemente.

Se plantean también otras iniciativas respecto de las cuales no puede sino apreciarse su interés. Tal es el caso de la ampliación de las competencias del Parlamento Europeo, otorgándole la participación efectiva en el proceso legislativo, incluyendo la codecisión con el Consejo. Este salto cualitativo debería ser un paso más del camino iniciado efectivamente años atrás con la elección de los diputados por sufragio universal directo.

Se plantea, finalmente, el problema de cómo instrumentar todo este proceso para que, teniendo claro el objetivo final, la Unión Europea, puedan adoptarse los pasos inmediatos en un plazo razonable de tiempo.

El procedimiento contenido en el proyecto de Tratado aprobado por el Parlamento Europeo, aún siendo el fruto legítimo de los recelos federalistas por el trabajo de los diplomáticos y los funciona-

Aunque hayamos sido los últimos en llegar, no por ello debe ser menor, sino al contrario, nuestro esfuerzo por la Unión Europea.

rios de los Estados miembros, que en numerosas ocasiones da como resultado un producto irreconocible para sus progenitores, no nos parece el más oportuno. Máxime teniendo presente la magnitud de lo que se discute, el futuro de la Unión Política Europea, y los recelos y sensibilidades de algunos Estados miembros que provoca la iniciativa.

En este contexto, parece más lógico y razonable dar apoyo a la convocatoria de una conferencia intergubernamental, en la línea de lo propuesto en el Informe del Comité Doodge, donde pudieran ir limándose asperezas y abriéndose el camino hacia la Unión.

Las conclusiones de la Cumbre de Milán incluyen la convocatoria de una conferencia para elaborar «un Tratado sobre política exterior y de seguridad común...; y las modificaciones del Tratado CEE, conforme a lo dispuesto en su artículo 236, necesarias para la puesta en marcha de las adaptaciones institucionales en cuanto

conciene al proceso de decisión del Consejo, el poder de ejecución de la Comisión y los poderes del Parlamento Europeo, así como la extensión a nuevos campos de actividad...».

La decisión adoptada por mayoría de los diez —con exclusión del Reino Unido, Dinamarca y Grecia—, requiere en su día, para las modificaciones concretas que debieran aportarse a los Tratados, unanimidad en las resoluciones. De ahí la dificultad de avanzar de forma realista y en tiempo razonable en este debate, al que los gobiernos español y portugués han sido asociados.

España, en ese proceso, podrá jugar el papel que su calidad de Estado miembro de las Comunidades Europeas a partir del uno de enero de 1986 le permite. Aunque hayamos sido los últimos en llegar, no por ello debe ser menor, sino al contrario, nuestro esfuerzo en pro de la Unión Europea.