

REGRESO AL FUTURO: EL TRATADO DE REFORMA

FRANCISCO ALDECOA LUZARRAGA
EL PAÍS - Opinión - 19-10-2007

La noticia que ha pasado desapercibida en los medios de comunicación últimamente es que se ha logrado el rescate del Tratado Constitucional, a pesar de que durante mucho tiempo se ha dado por muerto y enterrado. La Conferencia Intergubernamental encargada de redactar en su forma final el Tratado de Reforma de la Unión Europea alcanzó un acuerdo técnico sobre un texto, el que, no sin duros forcejeos, está siendo debatido por la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno que ahora se celebra en Lisboa. El texto sigue las líneas del mandato de revisión logrado por la presidencia alemana en junio pasado e incorpora gran parte de las innovaciones de la Constitución.

Eso sí, desaparecen la forma y los símbolos de la Constitución, manteniéndose el esquema tradicional de tratados. Éstos incorporarán el 90% de la antigua Constitución, aunque añadiéndole una considerable complejidad. Este ejercicio de revisión más técnica que política previsiblemente se culminará con la firma en diciembre en Lisboa del nuevo Tratado de Reforma, que ya comienza a ser conocido como Tratado de Lisboa. La vuelta a la forma de los tratados busca una ratificación sin sobresaltos, una fórmula que pueda ser aprobada por casi todos los Estados miembros por la vía parlamentaria, sin que haya que recurrir a referenda.

El Tratado de Reforma aporta a la Unión Europea más democracia, más eficacia, más presencia en el mundo y más solidaridad. En el primer sentido, conseguirá la vigencia de la Carta de Derechos Fundamentales

de la Unión Europea -aunque con excepciones para británicos y polacos-, un papel más importante en el proceso legislativo para el Parlamento Europeo, la incorporación de los Parlamentos Nacionales al control de la subsidiariedad o la iniciativa legislativa para un millón de ciudadanos. La Unión Europea será más eficaz gracias al paso de un buen número de decisiones a la mayoría cualificada desde la unanimidad, la creación de nuevas bases jurídicas para una política energética común, la lucha contra el cambio climático o una política espacial y a nuevos instrumentos en materia de migraciones.

El objetivo de contar con una mayor presencia en el mundo se tratará de lograr con nuevos instrumentos como el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad -el antiguo ministro de Asuntos Exteriores, que sólo cambia de nombre-, un servicio diplomático europeo o la personalidad jurídica para la Unión Europea. La solidaridad se refuerza a través de instrumentos como la obligación de solidaridad en materia energética, la cláusula de solidaridad para el caso de que un Estado miembro sufra un ataque terrorista o una catástrofe natural o humana.

Este positivo acuerdo, sin embargo, ha requerido el pago de un precio. Se han tenido que sacrificar algunos de los contenidos de la Constitución, tanto a causa de las demandas de neerlandeses y franceses como de británicos y polacos que han aprovechado la crisis para reabrir la negociación. El precio pagado consiste fundamentalmente en la eliminación de todo aquello que suene o recuerde a lo constitucional. Así, en primer lugar, se ha cambiado el nombre y la estructura de Constitución, incorporándose las innovaciones a los actuales tratados.

La eliminación del término "Constitución" no significa que ésta no lo sea. Para empezar, ya hace muchos años que el Tribunal de Justicia dictaminó que los tratados eran la Constitución material comunitaria. Y, además, una Constitución no lo es porque así se llame sino por lo que regula. La Ley Fundamental de Bonn, a pesar de su nombre, no es menos Constitución. Y en este sentido, si el contenido de la antigua Constitución y el del Tratado de Reforma son muy similares, sólo un cambio de nombre no va a alterar sustancialmente su naturaleza.

En la misma línea -esto es quizá lo más importante- se ha suprimido la idea de que la Unión Europea es una unión de ciudadanos y Estados, dejando sólo a los Estados y subrayando así su origen internacional. Es una lástima en la medida en que es una ocasión perdida para lograr que los ciudadanos se identifiquen más con la Unión, tal y como se demandaba en los últimos tiempos.

En la misma "poda constitucional" se ha eliminado también el articulado relativo a los símbolos de la Unión (bandera, himno, moneda y divisa). Sin embargo, los símbolos no desaparecen sino que siguen siendo los mismos que adoptara el Consejo Europeo de Milán en 1985 aunque no se declaren. Curiosamente, el que sean borrados del texto constitucional ha producido una reacción en sentido contrario por parte de algunos actores. Así el Parlamento Europeo se ha comprometido a reformar su Reglamento para dar un mayor protagonismo a bandera e himno en su funcionamiento. Y recientemente el propio Gobierno español ha anunciado la aprobación de una Ley de Banderas que recogerá la obligatoriedad de la europea junto con la nacional y las autonómicas.

Otro de los precios es el relativo a los aspectos jurídicos. Como veíamos antes, se ha decidido volver al sistema de tratados superpuestos y no de un texto único y también se ha renunciado al esfuerzo de simplificación que perseguía la Constitución. En el mismo sentido, se mantienen las actuales denominaciones de los instrumentos jurídicos (reglamento, directiva, decisión) abandonándose los de ley, ley-marco, que para algunos tenían una fuerte reminiscencia estatal. Por último, también cabe lamentar el retraso en la reforma institucional que, en lo relativo a la toma de decisiones por doble mayoría, habrá de esperar hasta 2014 o, de prorrogarse excepcionalmente, hasta 2017.

El mayor precio lo van a pagar los ciudadanos ingleses y polacos, ya que se ha pactado la no vinculatoriedad de los tribunales de estos países por la Carta de Derechos Fundamentales. La consecuencia práctica es que estos ciudadanos no van a poder demandar ante sus tribunales la garantía de los derechos que la Carta les reconoce. La paradoja es que el afán soberanista de sus Gobiernos repercute en que, de hecho, británicos y polacos se conviertan en ciudadanos europeos de segunda.

El calendario de ratificaciones se quiere que sea rápido y sin conflictos, para no entorpecer las discusiones sobre la reforma del presupuesto previstas para 2008. Las ratificaciones serán mayoritariamente -si no en su totalidad- parlamentarias, lo que reduce enormemente el riesgo de un nuevo descarrilamiento. Sólo Irlanda tiene obligación constitucional de celebrar referéndum, aunque en Dinamarca y el Reino Unido todavía se sigue barajando esa posibilidad. El objetivo que se han planteado los Veintisiete es lograr las ratificaciones en 2008, con el objeto de que el nuevo tratado pueda entrar en vigor antes de las elecciones al Parlamento Europeo de junio de 2009.

El rescate de la Constitución en forma de Tratado de Reforma recoge en gran parte la ambición de los momentos más álgidos del proceso constituyente (Laeken, la Convención...) que han supuesto un impulso nuevo para la construcción europea. La consecuencia efectiva de los noes francés y neerlandés no ha sido la muerte de la Constitución sino un retraso de tres años en la vigencia de lo aprobado. Impulso y proceso político continúan: el Parlamento Europeo ya ha anunciado que, en cuanto entre en vigor el nuevo tratado, presentará "nuevas propuestas sobre un acuerdo constitucional para la Unión". Lo que empieza ya a ser una opinión compartida es que los avances futuros de la integración europea seguirán la senda de la diferenciación.

¿Cómo ha sido este positivo resultado posible? Gracias a tres factores: los referenda positivos en España y Luxemburgo, el impulso de la presidencia alemana durante el semestre pasado y la iniciativa política del Gobierno español.

Este acuerdo satisfactorio sobre un Tratado de Reforma que rescata la Constitución ha sido posible gracias al voto de los españoles en el referéndum de febrero de 2005. A pesar de que fue paralizada por los noes de franceses y neerlandeses, en el acuerdo sobre la salida política ha pesado decisivamente la legitimidad política que había recibido la Constitución. No puede olvidarse que fue firmada por todos los Gobiernos de los Estados miembros y ratificada por dieciséis de ellos, recibiendo además el voto directo favorable de muchos millones de ciudadanos europeos.

En el acuerdo sobre el Tratado de Reforma se ha respetado la democracia, ya que el rescate de la mayor parte de la Constitución es consecuencia del apoyo mayoritario de Estados y ciudadanos europeos.