

EAJ-PNV ANTE EL TRATADO POR EL QUE SE INSTITUYE UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA

*Dictamen final
Noviembre 2004*

1. Objetivo del documento

Los vascos constituimos uno de los pueblos más antiguos de Europa. Instalados a ambos lados del Bidasoa y de los Pirineos Occidentales desde la época a la que se remontan los primeros asentamientos humanos de la zona, nos situamos en la actualidad a caballo entre dos Estados europeos y aún hablamos la lengua que constituye el único testimonio vivo de la prehistoria europea. Desde la humildad que imponía su exigüidad demográfica, pero con toda la fuerza que resultaba de su carácter laborioso y tenaz, nuestros antepasados han contribuido durante siglos a través de la navegación, la industria, el comercio, el arte, la ciencia y el pensamiento a conformar la identidad cultural, el acervo espiritual y la voluntad de ser del continente europeo.

EAJ-PNV, cuya razón de ser se ha situado siempre en la consecución de un País Vasco libre y dueño de su futuro, es un partido profundamente europeísta. Prácticamente desde los albores de su andadura política, cuando la idea de una Europa construida sobre bases políticas parecía más una quimera que una aspiración seria y razonable, EAJ-PNV ha venido, no sólo abogando, sino también actuando, con decisión y firmeza, en pos de una Europa integrada y políticamente unida. El europeísmo ha constituido, sin duda alguna, una auténtica seña de identidad en la trayectoria del propio Partido. De ahí que ante el próximo sometimiento a referéndum del texto del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa [TCE] conceda una importancia de primer orden a la necesidad de adoptar una posición clara, ponderada y razonada en torno a la cuestión.

Este es precisamente el objetivo que persigue este documento: Orientar la posición a adoptar por EAJ-PNV en este debate. Desde el respeto y la coherencia que toda organización política ha de tener con su historia, pero sin descuidar, al mismo tiempo, la reflexión estratégica que se debe perseguir a la hora de gestionar el proyecto nacional que siempre se ha incardinado en el marco europeo.

2. La construcción europea como referencia nuclear en la historia de EAJ-PNV

La vocación europeísta jalona la trayectoria de EAJ-PNV desde los inicios de su actuación política. Ya en 1916 participa en la Tercera Conferencia de las Nacionalidades en Lausana. Es la primera implicación del Partido en un foro multinacional. La celebración del Aberri Eguna de 1933, que bajo el lema Euzkadi-Europa contó con la presencia de delegados de otras naciones sin

Estado del continente europeo, es el símbolo más palpable de ese europeísmo precoz de EAJ-PNV. Que veinticuatro años antes de la firma del Tratado de Roma (1957) el Partido Nacionalista Vasco organizase un evento de estas características --acompañado de reflexiones del diputado en Cortes por Álava, Javier de Landaburu, que apostaba por hacer compatible la nación vasca con la creación de estructuras europeas federales-- es algo que no todos los partidos políticos que hoy se dicen europeístas pueden exhibir.

La Asamblea fundacional del Movimiento Europeo en La Haya (1948) marcó un hito en la idea en pro de la reestructuración política de Europa. Su principal objetivo era evitar conflictos bélicos entre Estados europeos, creando una nueva Comunidad supranacional desde la base jurídica de los Estados miembros. En este contexto general, la actuación europeísta de EAJ-PNV se intensifica también de modo notable. En 1951 se constituyó el Consejo Vasco por la Federación Europea, auténtica semilla del movimiento europeísta vasco, bajo el liderazgo del Partido Nacionalista Vasco, que a su vez participó también en la fundación de los Nuevos Equipos Internacionales, predecesores de la Democracia Cristiana europea y en la confección del primer proyecto de la Constitución de los Estados Unidos de Europa.

Fue en estos años cuando el lehendakari Agirre plantea lo que en el acervo histórico e ideológico del nacionalismo vasco se conoce como la “Doctrina Aguirre”; un postulado que EAJ-PNV ha mantenido como eje central de su política europea hasta el día de hoy.

2.1. La Doctrina Aguirre

La Doctrina Aguirre arranca del europeísmo tradicional de EAJ-PNV, que el Lehendakari adapta a los tiempos para apostar por la construcción de una Europa política desde el convencimiento de que *“las facultades que los Estados habrían de ceder en materias de legislación, moneda, aduanas, tribunales, migración, asistencia social, comercio exterior, política internacional, ejército y defensa, son precisamente aquellas que el régimen autónomo reservaba a la soberanía del Estado”*. En la visión anticipatoria de Agirre, más allá de lo que entrañaba desde el punto de vista de la paz y la convivencia entre los pueblos, la construcción de Europa significaba sentar las bases que iban a hacer posible la construcción nacional de Euskadi en un contexto moderno, abierto y solidario. Europa se convertía así en una opción de valor estratégico para el nacionalismo vasco. Porque trabajar por Europa equivalía a trabajar por la Euskadi libre y autogobernada del futuro.

En el año 1977, el espíritu de la Doctrina Aguirre se incorporó a la Ponencia Política de Iruña, convirtiéndose en la pauta principal de la estrategia que EAJ-PNV hizo suya de cara a conseguir para Euskadi el estatus de nación en el futuro marco de una Europa unida.

Siguiendo la lógica de estos antecedentes, en el momento de la adhesión del Estado español a la Comunidad Europea, la postura favorable de EAJ-PNV descansó tanto sobre razones económicas como políticas. Quedarse

al margen de Europa hubiera supuesto optar por la autarquía y el retraso; equivalía a situarse al margen del desarrollo económico y del avance tecnológico. En lo político, hubiera arrastrado al País Vasco hacia la marginación internacional, el aislamiento y la satelización. La adhesión suponía, en cambio, la garantía de un sistema de libertades. La historia de EAJ-PNV no permitía un posicionamiento distinto al que se adoptó.

Esta apuesta europeísta fue reafirmada en Zestoa. La Asamblea de 1987 ratificó que *“el PNV reitera su vocación europea”*. Esta afirmación coincide en el tiempo con el apoyo que EAJ-PNV prestó al Acta Única Europea (1986), que vislumbraba ya la culminación de un mercado interior común que eliminaba los aranceles fronterizos.

2.2. Maastricht, Ámsterdam y Niza

La Doctrina Aguirre fue igualmente la que guió a EAJ-PNV a posicionarse en los tres últimos Tratados europeos: Maastricht (1991), Ámsterdam (1997) y Niza (2001). Ante Maastricht se afirmó que el tratado suponía *“un paso adelante en la construcción de Europa aunque faltan otros muchos para completar la Unidad Europea tal como la concebimos”*. Había consciencia de las limitaciones que aquejaban al Tratado pero se entendió que los aspectos negativos eran menos que los positivos, de entre los que se destacaron cuatro: El avance experimentado en la supresión de las fronteras, la moneda única, la creación del Comité de las Regiones y el reconocimiento del principio de subsidiariedad.

Pese a sus enormes limitaciones estructurales y competenciales, la creación del Comité de las Regiones fue interpretada por el Partido como un acicate:

“Lo que vaya a ser de las llamadas <regiones> puede y debe depender de las más despiertas de ellas. Euzkadi está decidida a ponerse a la cabeza de las naciones sin Estado en la defensa de las competencias que le corresponden en Bruselas”

Por lo que se refiere al principio de subsidiariedad, EAJ-PNV hacía una valoración tan enfática como esperanzada:

“Puede que hoy este principio quiera decir poco pero es seguro que lleva dentro suficiente material renovador como para hacer estallar con el tiempo la esclerosis rutinaria secular de los Estados-nación”.

Con respecto al Tratado de Ámsterdam, nunca se ocultaron las posiciones críticas. En una resolución aprobada por la Asamblea Nacional el 4 de octubre de 1997, se afirmó que *“la Conferencia Intergubernamental reunida en Ámsterdam no ha respondido a las necesidades de reforma que la Unión Europea requiere. El nuevo Tratado supone un pequeño paso hacia la*

construcción de la Europa política, pero no está a la altura de lo que la realidad demanda". Tampoco se ignoraron las razones que habían provocado aquel resultado tan poco halagüeño:

"Nuevamente, el viejo nacionalismo de los Estados, el mismo que ha estado en el origen de los grandes conflictos europeos de este siglo, ha impedido que Ámsterdam suponga una reforma profunda de las instituciones y de los modos de hacer la política europea".

Con todo, EAJ-PNV enmarcó su opinión crítica en una concepción evolutiva del proceso de construcción europea, a la luz de la cual, el balance final no era negativo. El Tratado de Ámsterdam no definía un horizonte institucional definitivo e irreversible, sino que era un paso más de un proceso inconcluso que sólo podía ser cabalmente evaluado desde su globalidad. EAJ-PNV veía como *"escenario probable el desarrollo de una reforma en profundidad de las instituciones europeas en los próximos años como consecuencia de la ampliación, la moneda única y la necesidad de construir un espacio de seguridad y libertad"*. Y así ha sido. Hoy, siete años después, es evidente que aquel vaticinio fue correcto, en la medida que el nuevo TCE contempla un importante paquete de reformas para las instituciones europeas y, además, cabe valorar positivamente la ponderación que el Partido Nacionalista Vasco hizo del Tratado de Ámsterdam, en el marco de una visión dinámica de la construcción de Europa, que supo trascender la insatisfacción coyuntural que producía el texto, para valorarla con perspectiva histórica: *"Por ello -sentenciaba la Resolución de la Asamblea Nacional de 4 de octubre de 1997- desde una perspectiva histórica, y siendo extremadamente críticos con la escasez de reformas institucionales que se han producido, EAJ-PNV entiende que el Tratado de Ámsterdam supone un hito positivo y un pequeño paso adelante en esa tarea común que es la construcción europea y la creación de un espacio político que diluya las fronteras de los Estados clásicos, y permita la aportación del pueblo vasco a esta apasionante tarea"*

Tras estas consideraciones, el Partido votó sí en el Congreso de los diputados de Madrid al Tratado de Ámsterdam, al entender que ese paso, aunque insuficiente, se situaba en una dirección correcta hacia la construcción europea y la dilución de los Estados-nación en un proyecto común sin fronteras.

Esta concepción dinámica y evolutiva del proceso de construcción de Europa está, también, en la base de la valoración que la Ponencia Política aprobada en la IV Asamblea General en enero de 2004, hace del texto del TCE: *"El Proyecto Constitucional no nos satisface enteramente ni como nacionalistas ni como europeístas. Entendemos, no obstante, que la propia construcción europea hay que enmarcarla en el contexto de un proceso evolutivo y abierto en el que la propia existencia de una Constitución para Europa es un avance cualitativo. La Unión permanece <grosso modo> como una Confederación de Estados pero avanza inexorablemente hacia una mayor*

integración y se revela más abierta y democrática. Es un paso positivo pero insuficiente”.

3. Análisis de las novedades que introduce en la UE el Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa.

La primera novedad que ofrece el TCE radica en el procedimiento seguido para su elaboración. Frente a las tradicionales Conferencias Intergubernamentales, siempre opacas y mediatizadas por los intereses de los ejecutivos, se ha ensayado por primera vez el mecanismo de la Convención, mucho más dinámico, democrático, abierto, participativo y transparente, aunque algunas de sus propuestas hayan sido corregidas, definitivamente, por la propia Conferencia Intergubernamental.

Desde el punto de vista de sus contenidos materiales, son fundamentalmente tres las novedades que introduce el TCE en el panorama institucional creado por los Tratados que le han precedido en el proceso de conformación de la Unión Europea:

3.1. Simplifica la compleja estructura jurídica vigente en la UE,

Descansa sobre los tres Tratados fundacionales (Comunidad Económica del Carbón y del Acero-CECA, EURATOM y Tratado de Roma-Mercado Común Europeo) y las reformas introducidas en los textos originales a través de otros Tratados (Acta Única Europea, Maastricht, Ámsterdam y Niza), clarificando los textos, fusionando y precisando su contenido, reorganizando las disposiciones del acervo comunitario y fijando las fuentes del Derecho derivado.

3.2. Reforma las instituciones de la Unión

Incrementa de modo ostensible la autonomía funcional del espacio político e institucional construido en Europa. La UE es, con arreglo al texto del TCE, un ámbito deliberativo y decisorio más autónomo y menos dependiente de los Estados miembros. Este reforzamiento de la autonomía institucional de la UE se apoya en dos medidas:

- Se fortalece el Parlamento Europeo, aumentando sus competencias legislativas y presupuestarias. La Eurocámara es probablemente la Institución más beneficiada por el TCE. El Tratado de Maastricht incrementó el poder político del Parlamento, incluyendo el mecanismo de la codecisión en determinadas materias. El de Ámsterdam amplió el horizonte competencial de la institución y, ahora, el TCE viene a instituir la codecisión como el procedimiento legislativo ordinario. Con ello, el Parlamento es formalmente consagrado como órgano copartícipe --junto con el Consejo-- en el ejercicio de las potestades legislativas y presupuestarias de la Unión y ha aumentado sus competencias en ambos ámbitos. Aunque todavía no tiene las facultades de un Parlamento “convencional” nunca hasta ahora los tratados comunitarios habían reconocido ese estatus del Parlamento Europeo.

- Se sustituye la unanimidad por la mayoría cualificada en la mayor parte de las decisiones del Consejo, lo que limita las capacidades de cada uno de los Estados miembros y coadyuva a la decantación de un interés general europeo, que se situaría por encima de los intereses estatales particulares.

El resultado último de estas medidas de carácter institucional es el de una mayor democracia, transparencia y eficacia en el funcionamiento institucional de la UE.

3.3. Incluye la Carta de Derechos Fundamentales en el texto del Tratado y otorga personalidad jurídica a la Unión Europea.

Aspecto relevante del TCE es la inclusión de una Carta que recoge los Derechos Fundamentales de la Unión. Para su valoración, resulta particularmente interesante la reflexión que EAJ-PNV formula en su Ponencia Política de 2004: *“La incorporación de la Carta de los Derechos Fundamentales al Texto Constitucional consagra una serie de derechos básicos que suponen una garantía para los ciudadanos y las culturas diversas de la Unión. En un estado como el español, en el que las tentaciones autoritarias son permanentes, la Carta de Derechos, de carácter jurídicamente vinculante, se revela como uno de los aspectos primordiales de este Proyecto Constitucional. La inclusión de la Carta de Derechos Fundamentales ofrece garantías de democracia, subsidiariedad, pluralismo cultural y lingüístico, derechos humanos y protección de las minorías de la Unión”*.

Desde posiciones políticas nacionalistas y de izquierda se ha reprochado a este cuadro de derechos el desconocimiento del derecho a la autodeterminación de los pueblos. Es cierto, no lo hace de modo expreso. Pero el TCE no suple, ni desplaza, ni impide la aplicación de ninguna otra norma de Derecho Internacional. Tampoco la Declaración Universal de los Derechos Humanos ni los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que comienzan declarando el derecho de todos los pueblos a su libre determinación. Es más, el Preámbulo de la parte II del TCE “reafirma [...] los derechos reconocidos especialmente por [...] las obligaciones internacionales comunes de los Estados miembros”. Es evidente que tanto la Declaración Universal como los derechos citados, forman parte de las obligaciones internacionales “comunes” de los Estados miembros.

Otro aspecto que simboliza el paso adelante que el TCE representa en el proceso de construcción de Europa, es el precepto [art. 6º] que dota de personalidad jurídica propia a la Unión. Al gozar de personalidad jurídica la UE se convierte en un sujeto activo en el ámbito internacional, que puede ser titular de derechos y obligaciones internacionales, suscribir tratados y desarrollar otra serie de actuaciones reservadas por el Derecho Internacional a los entes dotados de personalidad jurídica. Como observa la Ponencia Política aprobada en la Asamblea General de enero de 2004: *“al dotarse de personalidad jurídica puede establecer relaciones internacionales y acuerdos comerciales, en nombre de los estados que la componen. Este reconocimiento jurídico político*

constituye la emergencia de una nueva entidad con soberanía en el marco de sus competencias, que comparte con las instituciones estatales y, en la praxis, con las entidades internas con competencias legislativas, lo que anteriormente era ejercido en exclusiva por los estados". Es sin lugar a dudas, un notable avance respecto a los anteriores Tratados.

La atribución de personalidad jurídica a la UE produce también otro efecto, que ha sido convenientemente resaltado por la misma Ponencia Política de EAJ-PNV. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia ya había declarado la prevalencia del Derecho comunitario frente al Derecho propio de los Estados miembros. Pero ahora, el TCE convierte ese postulado jurisprudencial en norma jurídica positiva. Su art. 10.1. establece que *"La Constitución y el Derecho adoptado por las instituciones de la Unión en el ejercicio de las competencias que le son atribuidas primarán sobre el Derecho de los Estados miembros"*, lo que subvierte no pocos dogmas del Derecho Político clásico. Como señalamos en la Ponencia Política: *"El proyecto de Constitución de la Unión afecta claramente a la soberanía de los Estados porque al dotarse de personalidad jurídica propia se asegura que el derecho emanado de la Unión Europea, en el marco de las competencias que le otorgaría la Constitución, prevalecería sobre el Derecho interno de los Estados"*. Este es, como se sabe, el punto que, a juicio del Consejo de Estado, puede resultar incompatible con el art. 9.1 de la Constitución española y que ha conducido al Gobierno a recabar la opinión del Tribunal Constitucional.

3.4. Reforzamiento del concepto de ciudadanía europea.

Por primera vez en el proceso de construcción de la UE, el TCE reconoce la ciudadanía europea configurándola como un estatus "que se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla" y es fuente de derechos cívicos y políticos. El TCE se sitúa así en línea con previsiones como la de la propuesta de Nuevo Estatuto Político que pretende arbitrar fórmulas para compatibilizar diferentes ciudadanía y posibilitar la convivencia de identidades diversas en comunidades plurales.

Entre otros progresos, se otorga al ciudadano, mediante el establecimiento de una iniciativa popular, la facultad de iniciar la elaboración de un acto legislativo europeo.

Además, gracias a la extensión de la competencia del Tribunal de Justicia, el ciudadano europeo dispone de mejores garantías judiciales.

3.5. Hacia una Europa social.

El TCE, a pesar de sus insuficiencias, supone un avance tímido en este largo proceso secuencial labrado por los diferentes Tratados que conduce a una nueva oportunidad para profundizar en el ámbito social, al definir nuevas bases, más seguras y concretas para la aplicación de una mejor política social europea.

Consagra entre los objetivos de la Unión “el pleno empleo” y “el progreso social”. A la hora de ejecutar sus políticas, la Unión deberá tener en cuenta las exigencias vinculadas con la “promoción de un alto nivel de empleo”, la “garantía de una protección social adecuada”, la “lucha contra la exclusión social”. Así como un “nivel elevado de educación, formación y protección de la salud humana”.

No obstante, en todos sus aspectos esenciales, la política social está anclada en la unanimidad, lo que limita la posibilidad de su desarrollo y la ejecución de sus principios.

3.6. Europa como referente político para propiciar la paz, la libertad, la justicia y la solidaridad en el concierto mundial.

Aunque el ámbito de la Política Exterior y de la Seguridad Común (PESC) se reserva, desgraciadamente, al capítulo de la unanimidad y del derecho al veto, se ha producido una innovación tendente a la convergencia de políticas en esta área. Se ha creado la figura del Ministro de Asuntos Exteriores de Europa. Preside el Consejo de Asuntos Exteriores y es vicepresidente de la Comisión. Esta doble pertenencia Comisión-Consejo le otorga la responsabilidad de ejecución de la política exterior en su conjunto. Está facultado para presentar propuestas, representa a la Unión y se apoya en un Servicio Europeo de Acción Exterior.

Los vascos compartimos íntimamente los valores tradicionales que han conformado el alma europea y nos adherimos con entusiasmo a la idea de ofrecer e impulsar los principios de libertad y justicia a este mundo plural, complejo e interdependiente que constituye la denominada aldea global.

4. Novedades de interés específico para los entes públicos subestatales

Los Estados han rehuido el debate abierto sobre una cuestión que está llamada a revestir una relevancia bastante mayor que la que hasta el momento se le ha asignado en el seno de la UE. No obstante, son reseñables algunas novedades.

Se reconoce al Comité de Regiones legitimación activa para interponer recurso ante el Tribunal de Justicia por incumplimiento del principio de subsidiariedad. Aunque podrá plantear dificultades, la articulación operativa de esta facultad en el seno de un órgano de naturaleza consultiva constituye un avance en el reconocimiento institucional del fenómeno regional en el seno de la UE.

El TCE mantiene la posibilidad –efectiva desde Maastricht-- de que los miembros de los Gobiernos regionales representen a los Estados en el Consejo de Ministros de la UE. Una posibilidad todavía inédita en el Estado español, pero que en países auténticamente descentralizados --como Alemania, Austria o Bélgica-- ha permitido la participación y representación en las reuniones del Consejo de miembros de los gobiernos regionales e, incluso, presidirlas.

También es destacable el tratamiento que recibe el principio de subsidiariedad en el ejercicio de las competencias de la Unión que, por primera vez, incluye una referencia explícita a los niveles regionales y locales, aunque la operatividad de estos dos niveles siga, todavía, subordinada a las prescripciones constitucionales que al efecto establezca cada Estado miembro.

Según establece el art. I.9.3 del TCE,

“En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros bien a nivel central o bien a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel de la Unión”

Esta previsión viene completada por un Protocolo Adicional en el que se establece que, para el control del principio de subsidiariedad, los actos legislativos de la Unión habrán de ir precedidos por una serie de consultas en las que *“se deberán tener en cuenta, cuando proceda, la dimensión regional y local de las acciones consideradas”*. En estas consultas, los parlamentos estatales podrán consultar *“a los parlamentos regionales que posean competencias legislativas*. Lenta y paulatinamente pero, como se ve, el principio de subsidiariedad va abriéndose camino en el marco institucional de la UE. El avance con respecto a lo suscrito en el Tratado de Ámsterdam es palpable, aunque las reticencias de los Estados, que ya denunciábamos en 1997, siguen tan activas y pujantes como entonces.

En algunos aspectos, el TCE sigue sin aceptar los planteamientos que desde las naciones sin Estado y regiones con competencia legislativa (RegLegs) se han presentado durante el proceso de su elaboración. Tampoco ha propiciado ningún tipo de avance en el reconocimiento de los entes públicos subestatales como circunscripciones electorales al Parlamento Europeo. El apartado 2 del artículo I-20 regula los aspectos electorales del Parlamento Europeo, pero sigue dejando en manos de los Estados miembros la definición de las circunscripciones electorales.

Una antigua y justa reivindicación de EAJ-PNV y del propio Gobierno Vasco, que ya en 1995 constituyó una de las demandas enviadas a la Conferencia Intergubernamental, es el reconocimiento del derecho de las entidades con capacidad legislativa a interponer directamente recurso ante el Tribunal de Justicia. Este derecho, que obedece a la necesidad de que estos entes subestatales constitucionalmente reconocidos puedan disponer de mecanismos para la defensa de sus competencias, tampoco ha sido reconocido en el TCE.

5. Reflexiones estratégicas en torno al texto constitucional

Con todas sus limitaciones el texto del TCE constituye, objetivamente, un paso adelante en la construcción europea. Un paso adelante que permite avanzar con respecto a lo que instituían los tratados originales y sus sucesivas reformas: Roma, Acta Única, Maastricht, Ámsterdam y Niza. De hecho, la situación que ofrece el TCE es más favorable para comunidades políticas como la vasca que la existente en el momento en el que se produjo la adhesión del Estado español a la Comunidad Europea.

Ante el tratado de Maastricht, EAJ-PNV ponderó como medidas muy positivas la supresión de las fronteras y la moneda única. El TCE mantiene y refuerza estos dos aspectos. También se valoraron positivamente el Comité de las Regiones y el principio de subsidiariedad. En ambos puntos, el TCE entraña avances discretos pero no por ello menos relevantes. Al Comité se le reconoce ahora una competencia que hasta el momento presente se le negaba: La posibilidad de actuar ante el Tribunal de Justicia. El principio de subsidiariedad aparece reforzado en el TCE. Es, junto con el de proporcionalidad, uno de los dos principios básicos que regirán el ejercicio de las competencias de la Unión.

Cuando se suscribió el Tratado de Ámsterdam (1997), gran parte de la crítica de EAJ-PNV se centró en la negativa del Gobierno español a suscribir la declaración anexa sobre la subsidiariedad que entonces firmaron Austria, Alemania y Bélgica. En esta ocasión el espíritu que inspiró aquella declaración se abre en la regulación que el TCE hace del principio de subsidiariedad, en la medida en que reconoce que este principio puede afectar también a los niveles regionales y locales

Como reza la Ponencia Política jeltzale aprobada en la Asamblea General de enero de 2004, *“El Tratado Constitucional hay que situarlo en el contexto de un proceso evolutivo, protagonizado fundamentalmente, en un laborioso ensamblaje de voluntades diversas, y abierto a futuras modificaciones en las que la dirección adoptada, al margen de los ritmos, es determinante para una evaluación rigurosa del proyecto”*. Así pues, el análisis estratégico del TCE, al margen de la mayor o menor velocidad que imprime al ritmo de construcción europea o de la mayor o menor ambición con la que marca sus objetivos, debe ser abordado desde una perspectiva evolutiva.

El TCE no es un texto definitivo. No es una fotografía fija e inmutable. Aunque reciba el nombre de Constitución, técnicamente no lo es. Desde el punto de vista jurídico, sigue siendo un Tratado. Ello autoriza a pensar que, en caso de ser definitivamente aprobado, el TCE será nuevamente reformado en un plazo no superior al de 6 o 7 años. Así sucedió con los tratados de Maastricht y Ámsterdam y sucederá, también, con el TCE. No es disparatado augurar que dotar a la UE de una arquitectura constitucional completa requerirá del orden de dos décadas; un lapso de tiempo similar al transcurrido desde la aprobación del Acta Única Europea hasta el momento presente.

5.1. El TCE supone más Europa y menos España y Francia

La UE se asienta sobre una estructura política y jurídica a la que los Estados han cedido una buena parte de los poderes que tradicionalmente han sido considerados como identificadores de la estatalidad. Un Estado privado de la política monetaria, que comienza a compartir su política de seguridad y exterior, que ha de sujetar su actuación al respeto a los Derechos Fundamentales reconocidos en un futuro texto constitucional europeo con rango jerárquico superior a la de su propia Constitución interna, no es ya un Estado soberano en su acepción clásica. La integración ha transformado los Estados-nación, antaño soberanos y plenipotenciarios, en simples Estados-miembro de una estructura superior.

En la medida en que avanza en la consolidación de un espacio político, institucional y deliberativo específicamente europeo, el TCE supone, con toda claridad, *más Europa y menos España y Francia*. Es un paso adelante desde la perspectiva histórica y evolutiva que hemos adoptado. Y aunque no sea una Constitución propiamente dicha, sino un Tratado, su vocación constitucional supone un salto cualitativo importante. Punto de inflexión que no pasa por alto nuestra Ponencia Política de 2004 cuando subraya que *“en el largo y tortuoso proceso de construcción europea, en el que han prevalecido los aspectos orientados hacia la unidad de mercado y liberalización de la actividad económica, la existencia de una Constitución es un salto cualitativo que, junto a la implantación de una moneda única europea, constituye un avance en esta fase de institucionalización europea”*.

El avance que propicia el TCE nos podrá parecer poco, pero debemos reconocer que es la suma de Roma + Acta Única + Maastricht + Ámsterdam + Niza + TCE la que ha hecho posible que la terrible situación de la posguerra haya sido sustituida por el panorama actual. Es preciso reconocer que la soberanía cerrada de los Estados ha cambiado de forma notable. La soberanía estatal, quebrada por arriba, ofrece también fisuras por abajo. Y apelar a la soberanía estatal como mecanismo de defensa frente a los entes subestatales resulta hoy en Europa tan patético como aferrarse a ella para oponerse a la Unión. En este punto, se ha de admitir que el avance es también innegable, por mucho que hubiera sido preferible más intenso y acelerado.

Tampoco cabe ignorar el beneficioso efecto que la desaparición de la frontera ha producido en la construcción económica, social y política de la nación vasca. Hasta el 1 de Enero de 1993, año en que entró en vigor el tratado de Maastricht, los vascos vivíamos divididos por una frontera que constituía un serio obstáculo para la libre circulación de personas, capitales, mercancías y servicios. En semejantes condiciones resultaba virtualmente imposible construir una comunidad nacional mínimamente integrada y cohesionada. Hoy, por el contrario, la frontera empieza a ser en términos prácticos algo inexistente. Es notorio del efecto real que este relevante dato empieza a tener en las relaciones entre la Euskadi peninsular y la Euskadi continental. De forma progresiva, pero imparable, durante los últimos lustros se ha ido conformando una comunidad que asocia e integra a los habitantes de las dos orillas del Bidasoa y se expresa en ámbitos tan dispares como el social,

el económico, el cultural y hasta el político. Con más o menos acierto y con la persistencia de las todavía barreras mentales y sociológicas del pasado se está construyendo nación. Cabe preguntarse si podría sostenerse este proceso en el supuesto de que la construcción europea sufriese estancamiento o retroceso.

Es, por ello, importante que el análisis estratégico se desarrolle desde la más escrupulosa honestidad intelectual y política. Si realmente se quiere que en el conjunto de Europa se ratifique el tratado, porque el voto de rechazo supondría *menos Europa*, perjudicando los intereses de europeístas y nacionalistas vascos. Euskadi no tiene problemas nacionales con Europa. Los tiene con los Estados español y francés. En consecuencia, es ante ellos donde se deben plantear las reivindicaciones nacionales. Porque lo que se consiga en este ámbito, nunca será cuestionado por la UE, que siempre ha basado su relación con los Estados miembros sobre el principio de autonomía institucional.

5.2. La cuestión lingüística en la UE.

La UE reconoce un primer nivel de lenguas, que incluye a todas las del Tratado que, en virtud del reconocimiento oficial del que son objeto por parte de la Unión, pueden ser válidamente utilizadas por los ciudadanos para dirigirse a las instituciones comunitarias, con el consiguiente derecho a recibir respuesta en esa misma lengua. El número de estas lenguas de Tratado no sólo disminuye, sino que aumenta cada vez que se produce la incorporación de un Estado con idioma propio.

Existe un segundo nivel de lenguas que corresponde a las que sirven de vehículo de comunicación en las sesiones de los órganos de la UE. Son las conocidas como lenguas de trabajo. Se produce una reducción. Las lenguas de trabajo más habituales en la Comisión son el inglés, el francés y el alemán, en detrimento de las demás. Entre las lenguas de trabajo se afianza el inglés. En la Eurocámara y en el Consejo hay 20 lenguas oficiales.

El TCE incorpora un tercer nivel lingüístico, que se refiere a los idiomas a los que podrá ser oficialmente traducido el texto del Tratado, con un valor más simbólico que real. Hasta el momento presente el euskera está situado a este tercer nivel.

El euskera no puede aspirar a ser una lengua de trabajo. Pero es legítimo pretender que sea una lengua de tratado. El art. II.41.4 del TCE proclama que los ciudadanos europeos tienen derecho a dirigirse a las Instituciones europeas en su lengua y a recibir respuesta en esa misma lengua. Un ciudadano de habla vasca, en un marco institucional como el europeo firmemente comprometido con el respeto a la igualdad y a la diversidad lingüística, debería tener los mismos derechos que un ciudadano de habla maltesa o lituana. O, española o francesa. Sería un modo de hacer efectivo el principio de no discriminación por razón de lengua que proclama el art. II.21.2 del TCE.

En este ámbito, debemos reivindicar la oficialidad del euskera en el conjunto del Estado español, lo cual abriría automáticamente el reconocimiento oficial en Europa.

5.3. El TCE no es un impedimento para las reivindicaciones del nacionalismo vasco.

Otro aspecto de valor radicalmente estratégico que se ha de valorar a la hora de fijar una posición en torno al TCE es si su eventual aprobación cerraría alguna puerta para que la reivindicación nacional vasca pueda prosperar en el futuro

En el debate político sobre el futuro de la UE, no ha faltado quien ha querido sostener que el TCE resulta incompatible con la Propuesta de Nuevo Estatuto Político para Euskadi. Sin embargo, la base jurídica sobre la que se apoya la cuestión se encuentra en el artículo I.5.1 del TCE:

“La Unión respetará la identidad nacional de sus Estados miembros, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo que respecta a la autonomía local y regional. Respetará las funciones esenciales del Estado, en particular las que tienen por objeto garantizar la integridad territorial del Estado, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad interior”

En puridad, el precepto transcrito se limita a declarar el principio básico y tradicional en la arquitectura política de la UE de la autonomía institucional de los Estados miembros. Como la UE agrupa en su seno a Estados de estructuras territoriales muy diferentes --desde Estados exacerbadamente centralistas, como Francia, hasta Estados de organización federal como Alemania, Austria o Bélgica-- siempre ha declarado que la decisión sobre distribución territorial interna de los Estados miembros es una decisión que ha de ser adoptada por cada uno de ellos, sin interferencia alguna por parte de la Unión. Cada Estado se organiza internamente como desee y, en ese punto, la UE, ni entra ni sale.

Consecuentemente, toda la virtualidad que eventualmente pudiera reconocérsele en el Estado español a la Disposición Adicional 1ª de la Constitución que, como se sabe, ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales, sería automáticamente asumida y reconocida por las instituciones europeas. Si el Estado español diese por buena la Propuesta de Nuevo Estatuto Político sometida a debate en el Parlamento Vasco, la UE no le pondría ninguna objeción. Europa no es el muro de contención del denominado Plan Ibarretxe. Lo que España eventualmente aprobase sería validada de inmediato en el seno de la Unión.

Con respecto a Iparralde si la implantación del euro supuso un hito por el uso de la misma moneda de los vascos a los dos lados del Pirineo, cabe resaltar que el único Derecho Común vigente en todo el País Vasco es el Derecho Comunitario. En efecto, y al margen de la multiplicidad de vínculos

históricos, culturales, lingüísticos, etc, la Euskadi continental, Nafarroa y la Comunidad Autónoma Vasca apenas comparten jurídicamente otro ámbito que el Derecho de la Unión Europea.

6. Conclusiones

- El documento analiza y valora los diferentes aspectos de la posición que EAJ-PNV debe mantener ante el TCE: los precedentes históricos –tanto los remotos como los más recientes–, el análisis técnico comparativo del TCE con respecto a los Tratados que le han precedido en la construcción europea y la reflexión estratégica que ha de hacerse ante las diferentes opciones posibles.
- La decisión no puede ni debe ser simple. Entre otras cosas porque este texto del TCE no invita a una respuesta nítida, contundente y sin matices. No es el texto que los federalistas europeos, entre los que se incluye EAJ-PNV, hubieran querido, ni tampoco el que ansía los ciudadanos vascos que pretenden un reconocimiento de su nación en el contexto europeo. Pero los pasos que avanza, siguen una dirección positiva en el proceso hacia una mayor integración europea.
- Manuel de Irujo se percató muy rápidamente de los cimientos jurídicos sobre los que se iniciaba la construcción de Europa. El narra las vicisitudes de los nacionalistas vascos en la magna reunión de La Haya, en 1948.

“Los vascos llevaban en la mente y en el corazón la Europa de los Pueblos. Lo que nacía no era la Europa de los pueblos, sino la Europa de los Estados. Para Aguirre y los suyos el dilema planteado no era el de una Europa u otra, sino el de la Europa de los Estados o ninguna. Y aceptaron la Europa de los Estados.”

Esta reflexión, y la inclusión de la Doctrina Agirre en una perspectiva evolutiva han marcado históricamente una trayectoria bastante clara en nuestra relación con el proyecto europeo.

- Hay razones de peso para considerar que, hoy y aquí, no tiene cabida un rechazo inequívoco al TCE que, objetivamente, supone un avance respecto a los Tratados anteriores, tanto desde una perspectiva europeísta como desde el punto de vista del tratamiento que se da a las realidades subestatales. Además, no se avendría con las posiciones adoptadas por EAJ-PNV a lo largo de su historia, tanto anterior como reciente.
- Podría pensarse en una abstención como un rechazo mitigado o una no aceptación sin revestirla de rechazo. Sin embargo, esta posición obvia, también, el avance objetivo que este texto supone, y no se ajustaría a los análisis que en todas las ocasiones similares EAJ-PNV ha llevado a

cabo a lo largo de su trayectoria histórica. Si la insuficiencia del avance fuese una razón para la abstención, se debiera haber mantenido esta misma posición en Maastricht y, sobre todo, en Ámsterdam, textos más tímidos que el actual y que sin embargo recibieron el voto positivo de los parlamentarios jeltkides en el Congreso de Madrid. Por no hablar del momento en el que se acordó la adhesión del Estado español a la CEE.

- Cabe subrayar que ante las tradicionales reivindicaciones de EAJ-PNV con respecto a la Unión Europea: participación en los procesos decisorios, demarcación autonómica en las elecciones europeas, oficialidad de la lengua..etc.. no ha sido Europa el impedimento, sino que Madrid y París son los que han bloqueado las demandas vasca de cara a Europa.
- Además, un análisis sincero de la posición de EAJ-PNV descansa sobre el deseo de que este Tratado se apruebe. Con la esperanza de que se pueda avanzar más allá en un plazo breve de tiempo. Un rechazo a este texto en algunos de los países europeos, supondría previsiblemente una vuelta a las posiciones de Niza, y una marcha atrás temporal en el proceso de construcción europea. Sin embargo, no cabe descartar que de la crisis subsiguiente provocada por la no ratificación del TCE, en algunos países se iniciase el proceso que diese lugar a una Europa a dos velocidades.
- Un partido europeísta como EAJ-PNV, que busca encontrar su lugar como nación en Europa y su reunificación nacional en un espacio sin fronteras, tiene que ser consciente de que la construcción de Europa constituye un proceso secuencial, en un trabajoso ensamblaje de voluntades diversas.
- El posicionamiento de EAJ-PNV no puede estar exento de criticismo. Posicionamiento distanciado de los que revisten su escaso europeísmo con una férrea defensa de los individuales intereses españoles, franceses o británicos que bloquean progresos más serios en la construcción colectiva europea. Posicionamiento alejado de los que han tratado de frenar que Europa tuviera una sola política de seguridad común y defensa o una unión política auténticamente federal. Posicionamiento distanciado de los que han tratado de entorpecer la presencia de las naciones sin Estado y de las regiones con competencia legislativa en la toma de decisiones europea.
- Es preciso acertar en la apuesta estratégica de una nación pequeña que necesita crear un espacio superior al de los Estados clásicos para tener su lugar en el mundo. Puede haber razones y argumentos para no aprobar el texto y deben ser respetados. Pero las razones cualitativas y estratégicas para la aceptación crítica del mismo superan las carencias y deficiencias del Tratado.

- En cualquier caso, sería un error por parte de EAJ-PNV mitificar o reverenciar el texto, ya que ni es enteramente del propio partido, ni ha tenido una participación significativa en su elaboración.
- Los principales fundamentos de EAJ-PNV a favor del TCE hay que situarlos en la perspectiva histórica, que evoluciona y avanza en una dirección, venciendo tortuosamente las resistencias del poderoso nacionalismo de los Estados-nación, hacia la construcción definitiva de una Europa federal. Los Tratados anteriores (Roma, Acta Única Europea, Maastricht, Ámsterdam y Niza) han sido reordenados y superados, como el actual Tratado lo será en un determinado tiempo.
- EAJ-PNV tiene una larga trayectoria, iniciada cuando todavía no se formulaban ni siquiera reflexiones intelectuales serias sobre la unidad europea. Cuando Schuman, Monnet, Adenauer y De Gasperi formulan el proyecto federal europeo, nuestra generación del exilio capitaneada por Agirre, Irujo y Landaburu se alimentó y contribuyó a aquella reflexión. En los momentos históricos en los que el proyecto de Europa ha dado pasos en esa andadura, EAJ-PNV ha contribuido también a los mismos, no sin cierto criticismo debido a una notable resistencia por parte de los Estados a un avance más decidido.
- Hoy, el proyecto federal europeo no es ya una utopía. Pero le restan al menos dos décadas para que encuentre una institucionalización de carácter más definitivo. A diferencia del pasado, en el que los matrimonios reales y las guerras cambiaban de inmediato el devenir de la historia, habrá que convenir que en un mundo más civilizado, los progresos consistentes en proyectos comunes transformadores de la historia, sólo serán logrados en base a los pequeños compromisos.
- La Unión Europea y su Tratado van a contribuir a diluir aún más una frontera que separa nuestro Pueblo entre Euskadi Peninsular y Euskadi Continental. Van a posibilitar que se continúe la creación de un espacio europeo superador de guerras y de opresiones que siempre han perjudicado a los más pequeños. Van a continuar la dilución de las soberanías de los Estados clásicos en espacios más complejos. Todo ello a un ritmo menor al que pretende EAJ-PNV, pero en términos estratégicos a través de un Tratado Constitucional que no constituye un obstáculo jurídico para nuestra construcción nacional. La consolidación de Euskadi como nación dependerá de la capacidad de conformar mayorías sociales que la posibiliten ante Madrid y París. Queda claro que este texto del nuevo Tratado europeo, además de ser un paso adelante en la dirección correcta de construir Europa, no supone un impedimento futuro para que la voluntad autodeterminadora de los vascos se haga efectiva.
- Teniendo en cuenta los análisis y consideraciones precedentes, EAJ-PNV cree que la decisión más beneficiosa para el pueblo vasco sería el apoyo al Tratado para una Constitución Europea (TCE).