

Rapto y rescate de Europa

XAVIER VIDAL-FOLCH

EL PAÍS - Internacional - 08-07-2007

Dentro de dos semanas, el 23 de julio, empieza una CIG-*exprés*. O sea, la Conferencia Intergubernamental que dará los últimos afeites a los Tratados de la Unión Europea, en sustitución de la varada Constitución. Y que debieran firmarse (veremos) en octubre.

Será rápida. El 23 de junio, en su última cumbre, los 27 prebostes dieron a sus ministros-redactores un mandato acotado, sin apenas margen de maniobra. Llegaron al consenso con sudor y fórceps. El acuerdo preserva la mayoría de las novedades que alumbraba la Constitución: no es de mínimos. Pero a cambio, paga altos peajes. Éstos:

- UNA MEDIA VERDAD: NO HABRÁ CONSTITUCIÓN. El texto de conclusiones de la cumbre es el peor de la historia europea. Empieza como el apóstol Pedro, con tres negaciones, que son sólo una media verdad: la Constitución ha muerto. Deletrean los líderes: "Se ha abandonado el concepto constitucional, que consistía en derogar todos los tratados vigentes y sustituirlos por un texto único denominado Constitución". Medio falso: el concepto constitucional era más que un texto único: era voluntad política, jerarquía normativa clara, mensaje de un gran salto adelante.

Insisten, con su segunda negación: los dos Tratados que se reformarán (bautizados como Tratado de la Unión Europea, TUE, y Tratado sobre el funcionamiento de la Unión) "no tendrán carácter constitucional". Eso dicen.

Pero tanto el Tribunal de Luxemburgo como los expertos discrepan. Todos los tratados comunitarios exhiben cierto carácter constitucional. "En aspectos esenciales, la Comunidad ha evolucionado y se comporta como si su instrumento fundador no fuera un Tratado regido por el Derecho Internacional, sino (...) una Carta Constitucional regida por un tipo de ley constitucional", escribía ya en 1997 uno de los sabios juristas del ramo, Joseph Weiler (*The*

reformation of European Constitutionalism en Journal of Common Market Studies).

Y es que los tratados hoy vigentes son "una Constitución en el sentido *material* (no *formal*) del término": "constituyen una auténtica red constitucional europea de distintos niveles normativos, una *multilevel constitution*", precisa el catedrático Vlad Constantinesco (obra colectiva *La Constitución de la Unión Europea*, Centro de Estudios Constitucionales, 2005; también, Francisco Aldecoa, *Una Europa, su proceso constituyente*, Biblioteca Nueva, 2003).

Tercera negación de los jefes de Estado y de Gobierno, antes de que cante el gallo: en los tratados a reformar "no se utilizará el término Constitución". Ésta es la única verdad al 100%. Tampoco se usará la terminología coherente con ella: "ministro" de Asuntos Exteriores, "ley" y "ley marco" (en vez de directivas y reglamentos). No se mencionarán símbolos como el himno y la bandera... Medias tintas. Será lo mismo, pero disfrazado: la Unión seguirá con su bandera (azul, doce estrellas) e himno (la *Novena*), lanzados en la cumbre de Fontainebleau, en 1984. La laminación nominalista y la rebaja simbólica pueden, sin embargo, jugar una mala pasada, en forma de bumerán, a quienes las perpetran.

Porque al ministro de Exteriores se le retira ese título (aunque se le mantienen los nuevos poderes que le otorgaba la Constitución) y se le devuelve su actual denominación de Alto Representante. Pero entre tantos presidentes, ¿acaso el título de Alto Representante no le singularizará? Evoca además la bella idea de los fundadores de bautizar al Ejecutivo, hoy Comisión Europea, como Alta Autoridad. Con todo ello, ¿qué se pierde? ¿El contenido de la Constitución? No, se secuestra su perfume, su apariencia, su impulso. Su alma.

- SIMPLIFICAR PARA COMPLICAR. ¿Minitratado? ¡Anda ya! Lo resumió, irónico, el primer ministro luxemburgués, Jean-Claude Juncker: serán unos tratados "simplificados, complicados". Olvídense de brevedad y llaneza. Estos monstruos serán mucho más barrocos que el Tratado Constitucional, tan criticado por su longitud. Éste reemplazaba en un solo texto a muchos tratados.

Ahora habrá 17 tratados, más decenas de protocolos, de igual valor jurídico. Una selva. La Constitución contenía 448 artículos. Muchos, sí. Ahora se multiplicarán. Algunos apuestan a que el conjunto del *derecho originario* (algo así como nuestro *bloque de constitucionalidad*) alcanzará los 2.800 artículos. Dispersos, agazapados. Inmanejables. Y desperdigados en un entramado de distintos textos de menor coherencia técnica que el ahora arrumbado.

Todo ello sepulta el espíritu con que se inició en 2001 el período constituyente, plasmado en la Declaración de Laeken del propio Consejo Europeo. "Es preciso aproximar las instituciones europeas al ciudadano", clamaban entonces los mismos protagonistas. Que también criticaban "la proliferación" de Tratados "diseminados" y decidían su "simplificación". Ahora hacen justo lo contrario de lo que prometieron entonces y firmaron tres años después.

Para más inri, el propio mandato dado a la nueva CIG, del 23 de junio, es también el más oscuro de la historia de la Unión. Atrévase a leerlo. Se despliega en 14 páginas que no persiguen la proclamada transparencia, sino la opacidad. Ni siquiera cita por su número (salvo en los anexos) los artículos de la Constitución desechada que ahora se rescatan o se reformulan: los sustituyen por un asterisco y elusivamente aluden a ellos como "las disposiciones acordadas en la CIG de 2004". Jamás se había visto tal grado de ocultamiento. Tamaña tomadura de pelo.

- SUPRESIONES QUE NO LO SON. Muchos avances constitucionales se incorporan o mantienen por la puerta de servicio. Se pretende así enmascarar su rescate. Ejemplos:

La Carta de Derechos Fundamentales. Del nuevo TUE se esfuman sus 114 artículos, para que británicos, polacos y demás escépticos celebren su desaparición. Pero yerran. La Carta, una de las mejores innovaciones políticas del Tratado Constitucional (ver despiece) se salva. Regirá en su integridad, aunque sea casi clandestina en el nuevo TUE. Se referirá a ella sólo en un artículo, que, eso sí, "le conferirá un carácter jurídico vinculante". Si no la estropean.

Libre competencia. Desaparece la mención a que el mercado interior se conseguirá mediante "un régimen que garantice que la competencia no será falseada en el mercado interior", pero resucita en forma de protocolo (de igual eficacia que un Tratado). Esta ablación cosmética instada por Nicolas Sarkozy para sortear las críticas al pretendido *liberalismo* de la Constitución (¡cuando se trataba de una herencia del Tratado de Roma de 1957!) anuncia tormenta. La nueva Francia, tan liberal, se afilia así al proteccionismo conservador (agrícola y de las grandes corporaciones). Deja el liberalismo bien entendido para el mercado laboral.

Primacía del Derecho comunitario sobre el nacional. Aparentemente se elimina, al suprimirse el artículo I-6 de la Constitución, lo que embarrancaría a la Unión. Pero se semirestaura con una Declaración, de poco valor jurídico. Todos estos canjes son de funambulista. Porque la primacía (y el efecto directo) del Derecho europeo sobre los nacionales ya está garantizada por la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo, desde 1964.

Y, atención a lo oculto para casi todos (no para Jean Claude Piris, en *El Tratado Constitucional para Europa: un análisis jurídico*, Marcial Pons, 2006): la salva un escondido Protocolo sobre subsidiariedad añadido al Tratado de Amsterdam (1997). Según éste, la aplicación de los principios comunitarios "no afectará a los principios desarrollados por el Tribunal de Justicia en lo que se refiere a la relación entre el Derecho comunitario y el nacional". Otro bingo por la puerta de servicio.

- AVANZAN MÁS LOS ESTADOS QUE LOS CIUDADANOS. El mandato no especifica si se conserva la equiparación entre Estados y ciudadanos que hacía la Constitución: ésta configuraba a la UE como un contrato entre ambos. Pese a la pegajosa retórica ciudadanista, las reformas sólo enfatizan el papel de los Estados. Por eso se desecha la atrevida experiencia de la Convención. En ella la sociedad participó junto a los gobiernos. Alumbró muchos avances democratistas. Ahora se vuelve al *método CIG*, diplomático, interestatal y reservón. Como el método determina el resultado, los textos reflejarán múltiples

cauteladas de los nacionalismos estatales. Como la patética propuesta británica de que el alto representante no sustituya a París y Londres en el Consejo de Seguridad, esa venda antes de la herida.

Las 14 páginas de la última cumbre recogen una veintena de salmodias que realzan a los Estados y limitan a la Unión: aquéllos recuperan competencias si la UE cesa de ejercerlas; "se respetarán los límites" concisos de ciertos artículos; "en particular, la seguridad nacional seguirá siendo responsabilidad exclusiva de cada Estado miembro" (lo que contrasta con la ampliación de competencias comunes al espacio de seguridad y libertad); "la Unión actuará *exclusivamente* dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros" (es grave este "exclusivamente", pues erosiona la expansión del Derecho comunitario por vía jurisprudencial; pero también es cierto que se mantiene el artículo 308, o cláusula de flexibilidad del I-18 constitucional: si conviene una acción sin que el Tratado "haya previsto los poderes de actuación necesarios", el Consejo por unanimidad la autorizará).

Y sobre todo, se abre paso a la renacionalización de políticas comunes, al asegurarse que los Tratados pueden revisarse "para incrementar o *reducir*" las competencias atribuidas a la Unión. La subsidiariedad (principio de la Administración más próxima) avanza más hacia abajo que *hacia arriba*: se apodera a los Parlamentos nacionales para obstruir una iniciativa legislativa de Bruselas (con una *tarjeta naranja*: Holanda quería más, una *tarjeta roja*).

Las cautelas, las cláusulas de descuelgue (*opting-out*) o de reserva (tipo Ioanina: refuerzo, hasta 2017, de ciertas minorías de bloqueo) o de aplazamiento (se retrasa el sistema de la doble mayoría Estados-ciudadanos, hasta 2014), todas retratan la angustia de un club de dirigentes europeos atornillados por una minoría nacionalista (los Blair, los Kaczynski y compañía) dispuesta a atar lo que, ellos lo saben, ya no pueden atar.

- RESCATADO LO ESENCIAL. Pese a todos estos retrocesos practicados por unos jefes de Gobierno (no todos son iguales) a una Constitución que ellos

mismos firmaron (violan el principio según el cual nadie puede ir contra sus propios actos), se ha rescatado la parte del león de su contenido esencial.

Así, se mantienen las dos grandes ampliaciones de competencias, en política exterior (con nuevos poderes del alto representante y un servicio diplomático común, que no único, aunque algunos lo discutirán) y en el espacio de libertad-seguridad-justicia: enlazan con el deseo ciudadano de que Europa desempeñe un papel relevante en el mundo y que sea más segura. Y la eficacia jurídica de la Carta, que amplía derechos (salvo para, pobrecito, el Reino Unido). Y la democracia participativa: mediante la iniciativa popular, con un millón de firmas se insta a la Comisión a legislar. Y la visibilidad, al establecerse un presidente del Consejo Europeo. Y una mayor eficacia, al suprimir la unanimidad y sustituirla por la mayoría cualificada en las decisiones sobre una cincuentena de competencias, algo trascendental que evitará la parálisis de la Unión. Y el refuerzo democrático (más *codecisión*) de la Eurocámara...

Pero no sólo se mantiene lo anterior. Aumentan las competencias comunes respecto a las de la Constitución: en el suministro de energía o la lucha contra el cambio climático. Y se eluden ciertas crisis, al hacer más automáticas las *cooperaciones reforzadas* (de un grupo de países que pretenda avanzar más deprisa que los renuentes) en asuntos clave: policía y justicia penal.

En suma, los referendos francés y holandés robaron la cartera al europeísmo, el rapto de Europa. Luego, encabezados por España y Luxemburgo, los 18 países que habían ratificado la Constitución reclamaron su retorno. Ahora, rescatan su contenido. Sólo los documentos y los billetes que contenía. No su envoltorio. Pero nada impide que sigan pugnando por él. Los más europeístas pueden establecer una *cooperación reforzada política, de facto*, para recuperar lo que falta. Si España fue clave en la Constitución (como pionera en su ratificación por referéndum; y luego en su resurrección, tras tantas partidas de defunción), puede y debe seguir empujando ahora.

Y será necesario, pues la ratificación de los nuevos textos tampoco será un camino de rosas: dentro de su plazo, cambiarán gobiernos y se celebrarán

referendos, que a lo peor generan nuevos sustos. El secretario de Estado español para la UE, Alberto Navarro, ya sugiere hitos posibles: solemnizar la Carta de Derechos, discutiéndola en las Cortes e incluyéndola explícitamente en la ley de ratificación de los tratados reformados, y cambiar la ley de banderas, obligando a que en todos los edificios oficiales españoles ondee la azul, como en Galicia. ¿O es que sólo debe oírse la voz y verse las enseñas de quienes pretenden *menos* Europa?