

Una Constitución para los europeos

Dos celebraciones sobre la Constitución Europea han cubierto las páginas de los periódicos en fechas recientes y las seguirán cubriendo los próximos meses: la primera la de la escenificación de la firma del acuerdo tomado previamente por los jefes de Estado y de gobierno el 29 de octubre, en Roma; la segunda la del referéndum por el que se va a preguntar a los españoles si la firma ya estampada por sus representantes queda refrendada o no.

La historia inmediata de las celebraciones comienza el 18 de junio pasado, cuando los jefes de Estado y de gobierno de los países de la UE, reunidos en Bruselas, tras intensas negociaciones de la presidencia irlandesa de turno, acordaban el Tratado sobre la Constitución para Europa, puesto en sus manos por el antiguo presidente del gobierno francés Valéry Giscard. El Tratado no pudo ser acordado seis meses antes, en las cumbres anteriores, debido más a la torpeza de la presidencia italiana de turno, que, como dijeron algunas fuentes interesadas, a la terquedad de los jefes de gobierno de los países que no querían perder el poder decisorio que consiguieron en Niza: España y Polonia.

Desde entonces se han sucedido algunos acontecimientos en España. En primer lugar la falta de consenso entre el gobierno y la oposición ante la *cesión generosa* del gobierno español al italiano del lugar en el que celebrar la ceremonia solemne de la firma de la Constitución: estaba previsto celebrarla en Madrid y se ha celebrado en Roma el 29 de octubre. En segundo lugar el consenso entre el gobierno, la oposición y el resto de los grupos parlamentarios sobre ratificar la Constitución mediante un referéndum: la fecha será el 20 de febrero de 2005 y la pregunta, *¿aprueba usted el proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa?*

La Convención

El Proyecto que el 20 de febrero se presenta a refrendo de los españoles es el resultado de un largo proceso en el que son partes determinantes tanto los tratados firmados en cada momento de la historia de la Unión, como los anteriores intentos fallidos de hacer una Constitución. En el funcionamiento de estos cincuenta años, el Consejo ha ido añadiendo al tratado inicial firmado en Roma toda una serie de acuerdos de carácter diferente sobre temas diversos. Entre ellos destacan el Acta única de 1986, el Tratado de Maastrich de 1992 y la Carta de derechos de Niza de 2001. Esto ha supuesto que, tras cada nueva aprobación, los expertos tenían un largo trabajo de armonización con el fin de dejar claro qué es lo que permanecía y qué es lo que se transformaba de los tratados anteriores. A la vez la ampliación de 15 a 25 que se estaba gestando planteaba la necesidad de relanzar el conjunto. Visto esto, el Parlamento, en 1990, encomendó a la Comisión de Asuntos Internacionales la elaboración de un Proyecto de Constitución para la UE. Este primer intento resultó fallido ya que, tres años después de recibir el encargo, el presidente de la Comisión encargó a su vez al diputado Marcelino Oreja la ponencia del proyecto que, presentado a la Comisión de la Cámara, no consiguió el consenso mínimo y ni siquiera fue llevado a votación. De esta manera murió, no nato, el primer intento de Constitución.

Ante la constatación de que la construcción europea es una acción casi exclusiva de políticos y no de ciudadanos, el Consejo, en su reunión de Laeken, decidió seguir un camino que concitara más presencias sociales y encargó a una Convención formada por 105 miembros y presidida por Valéry Giscard la elaboración de un Proyecto de Tratado. El nombre de Convención viene de la Revolución Francesa y designa a la Asamblea que marcó el periodo constituyente por el que se pasó de la monarquía a la república en este país. Los miembros de la Convención, pertenecientes a 28 países diferentes (15 miembros ya de la Unión y 13 que en aquel entonces habían manifestado su decisión de anexión) representaban diversas instituciones europeas, parlamentos nacionales, comités de las regiones, etc., tenían encomendado hacer su trabajo en relación con los ciudadanos a los que representaban en cada país, relación que se mantuvo a través de diversos foros nacionales e internacionales. Tras más de un año de encuentros y debates, la Convención obtuvo un consenso suficiente como para presentar al Consejo un Proyecto de Constitución.

El Proyecto fue presentado al Consejo en junio de 2003 en la reunión de Tesalónica. El Consejo recibió el Proyecto y encargó a la presidencia italiana, que iniciaba su turno semestral, que ordenara los debates en los futuros consejos con el fin de agilizar la aprobación, a la vez manifestó que consideraba que la parte III del Proyecto requería ciertos ajustes. Durante el segundo semestre del 2003 la presidencia italiana no consiguió el suficiente consenso sobre los puntos más discutidos. Por fin, el 18 de junio de 2004, bajo la presidencia irlandesa, en la reunión del Consejo de Bruselas, los Jefes de Estado y de Gobierno aprobaban el Tratado y establecieron el calendario en el que se fijó la fecha de la firma solemne y los tiempos necesarios para la ratificación por parte de los diferentes países.

El Proyecto

El Proyecto de Tratado que se presenta a referéndum consta de cuatro partes: la primera contiene una serie de disposiciones que definen la

Unión, sus objetivos, competencias, procedimientos e instituciones; la segunda es una Carta de derechos fundamentales, la ya proclamada en Niza en diciembre de 2000; la tercera trata de las políticas y acciones de la Unión recogiendo las armonizaciones de los tratados anteriores; la cuarta contiene una serie de cláusulas entre las que destacan los procesos de adopción y revisión del Tratado.

Los cincuenta y nueve artículos que componen la **primera parte** están organizados en torno a ocho títulos. En el primero se definen los valores objetivos y libertades de la Unión, en el segundo los derechos fundamentales y la ciudadanía y en el tercero las competencias; merece la pena destacar en el título tercero la definición de competencias por lo que suponen de cesión de soberanía por parte de los Estados miembros. El título cuarto recoge las instituciones de la Unión, todas ellas ya existentes, estableciendo también una referencia a otras instituciones como el Banco Central Europeo, el Tribunal de Cuentas y otros organismos consultivos. El título quinto agrupa el ejercicio de las competencias de la Unión en torno a una serie de disposiciones comunes, otras particulares y otras de cooperación reforzada. El título sexto establece que la vida democrática de la Unión adoptará los principios de igualdad democrática, representativa y participativa, la autonomía de los interlocutores sociales y las instancias que garantizan este funcionamiento como el Defensor del Pueblo. El título séptimo plantea los principios, recursos y marco de las finanzas de la Unión así como la existencia de un Presupuesto europeo. Finaliza esta primera parte el título octavo hablando de la Unión y su entorno próximo, es decir, de los requisitos para entrar y salir de esta entidad.

La **segunda parte** consta de cincuenta y cuatro artículos organizados en este caso en siete títulos. Como ya se ha dicho, esta parte es la incorporación de la Carta de Derechos fundamentales proclamada en Niza. Comienza el primer título con una serie de artículos en torno a los principios de la dignidad humana, el derecho a la vida y a la integridad de la persona y las prohibiciones de las torturas, los tratos degradantes, la esclavitud y los trabajos forzados, contrarios a los principios antes proclamados. Pasa de ahí a establecer un conjunto de

libertades para los ciudadanos de los países miembros a través de los catorce artículos que componen el segundo título. El tercero reconoce la igualdad y la no discriminación, la diversidad y los derechos especiales del menor, las personas mayores, los discapacitados, etc. Los artículos del título cuarto hablan de los derechos laborales en relación con la solidaridad: información, negociación, colocación, seguridad y ayuda social, protección de la salud, medio ambiente y consumidores. El título quinto corresponde a los derechos relacionados con la ciudadanía (derechos políticos) vistos tanto de forma activa como pasiva, elector-elegido, accesos a los documentos, libertad de circulación y de residencia, protección diplomática y consular. El título sexto sitúa al ciudadano en relación con la justicia y el séptimo concluye esta Carta de Derechos planteando una serie de disposiciones generales aplicables a la interpretación y aplicación de la misma Carta.

La **tercera parte** es la más larga: trescientos cuarenta y dos artículos, organizados en torno a siete títulos de los que el tercero incluye la mayor parte, ciento setenta y uno. El primer título plantea una serie de cláusulas de aplicación general. El segundo vuelve a hablar de la no discriminación y de la ciudadanía. El tercero se encuadra bajo el título de la acción y las políticas interiores. El cuarto recoge el tema particular de la asociación de los países y territorios de ultramar. El quinto trata sobre la acción exterior de la Unión. Los dos últimos, sexto y séptimo, tocan los temas del funcionamiento de la Unión y establecen una serie de disposiciones comunes.

Merece la pena destacar el título tercero, el más largo, que se organiza en torno a cinco capítulos: mercado interior, política económica y monetaria, políticas de otros ámbitos específicos, espacio de libertad, seguridad y justicia y ámbitos en los que la Unión puede decidir realizar una acción de coordinación, complemento o apoyo. En cuanto al mercado interior estamos ante la redefinición de una serie de políticas básicamente económicas que fueron las originarias de la CECA y del MCE, tales como la libre circulación de personas y servicios, de mercancías, de capitales y pagos, junto a ellas se establecen una serie de normas sobre la competencia aplicables a las empresas y ayudas

otorgadas a los Estados miembros. La política económica y monetaria establece una serie de normas generales a todos los países y otras específicas de aquellos que han elegido y han sido admitidos a formar parte de la «zona euro» dentro del mercado común. Sobre las políticas de ámbitos específicos, el tratado establece las normas sobre el empleo y el ámbito social con una referencia al fondo social europeo, la cohesión económica social y territorial, y los ámbitos de agricultura y pesca, medio ambiente, protección del consumidor, transportes, redes transeuropeas, investigación y desarrollo tecnológico y energía. Por fin se habla del espacio de libertad, seguridad y justicia, y tras una serie de disposiciones generales se entra en las políticas referentes a control de fronteras, asilo e inmigración, la cooperación judicial en materia civil, en materia penal y la cooperación policial. Por fin se definen los ámbitos en los que la Unión puede decidir realizar una acción de coordinación, complemento o apoyo.

En el título quinto de esta tercera parte se regula la acción exterior de la Unión. Tras una serie de disposiciones de aplicación general hay un capítulo destinado a establecer la política exterior y de seguridad común. A la vez otro relata la política comercial común al que le sigue uno dedicado a la cooperación con terceros países y a la ayuda humanitaria. Los tres siguientes establecen una serie de medidas restrictivas, una serie de posiciones comunes ante acuerdos internacionales y finaliza con uno destinado a la aplicación de la cláusula de solidaridad.

La **parte cuarta** y última contiene un total de diez disposiciones, cinco protocolos y tres declaraciones. Las **disposiciones** establecen los símbolos de la Unión, derogan los tratados anteriores aunque declaran la continuidad jurídica entre la Constitución y los tratados, establecen el ámbito territorial de aplicación y las posibles uniones regionales, declaran la vocación de mantenimiento ilimitado, los procedimientos de adopción y ratificación y los de revisión, así como las lenguas a las que debe ser traducido. Los **protocolos** hacen alusión a los parlamentos nacionales de los Estados miembros, a la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, a la representación de los ciudadanos

en el Parlamento Europeo y la ponderación de votos en el Consejo Europeo y en el Consejo de Ministros, uno especial para el grupo euro y otro que modifica el tratado del Euratón. Las tres **declaraciones** se plantean una como aneja al protocolo sobre la representación, otra sobre la creación de un servicio europeo de acción exterior y la última sobre el acta final de la firma del tratado.

El procedimiento de refrendo

Tras la escenificación de la firma, el mismo Tratado establece que debe haber un procedimiento de ratificación *de conformidad con las respectivas normas constitucionales* de cada nación, es decir, cada Estado miembro de la UE debe pronunciarse conforme a su propio derecho, ordinariamente votación parlamentaria o referéndum. El Tratado establece así mismo un procedimiento general tras los procesos nacionales.

En el caso de España, y debido a una promesa electoral del partido en el poder que ha repetido hasta la saciedad que España será el primer país en refrendar la Constitución, la **ratificación nacional** se hará mediante un referéndum en el que se preguntará a todos los españoles: *¿aprueba usted el proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa?* Se ha establecido este procedimiento por iniciativa del gobierno con el consenso de todos los partidos. La fecha será el 20 de febrero de 2005.

El referéndum como procedimiento legislativo está previsto en el artículo 92 de la Constitución, dentro del título III en el que se habla de la elaboración de las leyes en las Cortes Generales. En cualquier caso este procedimiento extraordinario se reserva para *las decisiones de especial transcendencia*. El artículo prevé que el referéndum será *convocado por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los diputados*. El procedimiento ha sido regulado mediante una Ley orgánica. Como procedimiento extraordinario se ha utilizado en la democracia reciente sólo en dos

ocasiones: la primera en 1978 para refrendar la misma Constitución y la segunda en 1986 para refrendar la entrada de España en la estructura política de la OTAN. El referéndum tiene un carácter meramente consultivo, es decir, no vincula el resultado con la toma de decisión. Resulta curioso constatar cómo en 1986, con el mismo partido en el gobierno, no se consideró necesario preguntar a los españoles por la entrada del país en la CEE, ni luego en la «zona euro» y hoy en cambio se ha considerado que merece la pena hacer la pregunta.

Como se trata de la primera pregunta que se hace de forma directa a los españoles sobre la UE, podría parecer a algunos que la consulta tiene que ver con nuestra permanencia o no en ella; nada más ajeno a la pregunta. ¿Entonces a cuento de qué viene esta decisión? Tal vez haya influido la constatación de la crisis provocada entre los ciudadanos que ven que en las decisiones que se toman en la política europea no entran nada más que los gobiernos: ni los parlamentos nacionales ni los ciudadanos tienen la ocasión de manifestar su opinión al respecto. Crisis que se manifiesta por ejemplo en el absentismo ante las elecciones europeas. Esta toma de conciencia de los Jefes de Gobierno en la reunión de Laeken llevó a seguir procedimientos extraordinarios como el de convocar una Convención sobre el futuro de Europa y no hacer el encargo a una comisión parlamentaria. Lo conseguido con este procedimiento ha sido ya una ampliación cuantitativa del ámbito político, más instancias políticas, pero se ha mantenido el déficit de sociedad civil en este proceso. Esto ha ocurrido en el funcionamiento de la Convención salvo en contadas cuestiones, como por ejemplo escuchar a algunas ONG antes de elaborar el tema de la cooperación.

En cualquier caso el procedimiento extraordinario del referéndum es algo sin matices. Es decir, tenemos que responder con un sí o con un no a una pregunta global sobre la Constitución: el tiempo de los matices posibles ya ha pasado y a lo mejor muchos no se han enterado, o no están satisfechos con la parte económica, la parte de los derechos civiles o la relativa a la política exterior.

La **ratificación final** prevé que, transcurridos dos años, los Jefes de Gobierno, en una nueva reunión del Consejo, tomarán cuenta de los

instrumentos de ratificación que se hayan depositado en Roma. En caso de que algún país no haya hecho este depósito, dependiendo del volumen de población que tenga, se tomarán las medidas que se establezcan.

Conclusiones

Algo **previo**, más allá de la propaganda institucional, de las demandas de los extremistas, de los marginales antieuropeístas o de algún grupo que quiera capitalizar la abstención, los principales partidos parlamentarios que apoyan el referéndum piden al ciudadano que vote y que su voto sea sí. Además nuestra conciencia ciudadana, aunque no esté exenta de cierta perplejidad, nos lleva a depositar el voto.

Para que este ejercicio, a favor o en contra, tenga un contenido menos perplejo, merecería la pena reflexionar sobre algunos puntos. En **primer** lugar habría que tener claro el sentido de la pregunta, ya que el gobierno no nos pregunta sobre si queremos volver atrás de alguna de las decisiones ya tomadas: no sólo estamos en la UE, sino que además estamos en el grupo de cabeza de la zona Euro y, por si fuera poco, en determinadas materias, en los sistemas avanzados de cooperación reforzada. Puesto que ya estamos, ¿estamos mejor con esta Constitución o con el conjunto de tratados armonizados? Es el problema de la necesidad: ¿es verdaderamente necesaria una Constitución para Europa? ¿Qué añade a nuestra situación actual cuando vivimos bajo todo un amalgama de Tratados, la nueva ordenación llamada Constitución? ¿Es mejor seguir poniendo al día los tratados anteriores, como ya se ha venido haciendo hasta ahora, o tener una Constitución?

En **segundo** lugar sobre la realidad política nacional: ¿qué papel le queda a la constitución española cuando la constitución europea entre en vigor? ¿Está armonizado en la actualidad lo que dice nuestra constitución con lo que dice la Constitución de la UE? Y es que voces muy autorizadas han pedido que el Tribunal Constitucional se defina al

respecto sobre el tema de la jerarquía última, ya que estableciéndose como se establece en ambas que son las normas básicas, en caso de conflicto ¿cuál se somete a cuál? Si la nacional debe someterse a la de la UE, habría que reformar el artículo correspondiente, teniendo en cuenta que el procedimiento de modificación constitucional es complejo ¿cuándo y como?

En **tercer** lugar habría que examinar aspectos concretos relacionados con nuestra vida familiar y profesional: ¿qué dice la Constitución de la UE sobre determinados aspectos que nos afectan de una forma particular, la educación, la protección de la familia, del trabajo, de la sanidad, del *estado de bienestar* ya conseguido, de la emigración, de las relaciones con los países que no pertenecen a la UE, etc.?

Estas y muchas otras preguntas nos podemos hacer con vistas a depositar un voto, si no completo en sus contenidos, sí al menos no tan perplejo y suficientemente ilustrado. ■