

DEBATE ¿Hay que aprobar la Constitución europea?

TRIBUNA: ANTONIO ESTELLA

Las razones del 'no'

Antonio Estella es profesor titular de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III.

EL PAÍS - Opinión - 17-10-2004

Laurent Fabius, un respetado político francés que tiene fama de pragmático y de persona excesivamente centrada para ser socialista, ha pedido el "no" en el referéndum que se celebrará en Francia sobre la Constitución europea. Sin duda, hay motivos estratégicos que han pesado en la decisión de Fabius y, seguramente, algo habrá tenido que ver en este asunto la batalla que se está librando actualmente por el control del Partido Socialista francés. Pero, por otro lado, también es cierto que el contenido del proyecto constitucional le ha facilitado mucho la tarea.

Lo primero que hay que dejar claro es que la Constitución desafía cualquier concepción o modelo mínimamente aceptable de norma fundamental. Es cierto que los constitucionalistas llevan discutiendo siglos sobre cuál es el modelo de constitución ideal, sin lograr ponerse de acuerdo sobre la cuestión. Este debate se centra, esencialmente, en torno a dos concepciones, una "minimalista" y otra "realista". Para la minimalista, una constitución debe limitarse a establecer los elementos fundamentales, y solamente los fundamentales, del juego político que se desarrollará una vez entre en vigor, que son: la definición de la forma política del Estado (o como se le quiera llamar en el ámbito europeo), una división horizontal y, en su caso, vertical del poder, y una carta de derechos fundamentales. Sin embargo, para el modelo realista una constitución debe incluir todo aquello que se acuerde en el proceso político constituyente. Según esta segunda concepción, no habría límites *a priori* sobre cuál debería ser el contenido de una constitución, más allá del sentido común. Bajo mi punto de vista, existen buenas razones para adoptar el primer modelo y rechazar el segundo; pero sin entrar en ellas en este momento, lo cierto es que la Constitución europea rebasa incluso los límites de la concepción realista.

En efecto, estamos hablando de un proyecto que ya para empezar es inmanejable. La Constitución europea está formada por cuatro partes y tiene un total de 448 artículos, a los que hay que añadir varios protocolos y declaraciones. Las dimensiones oceánicas del proyecto de Constitución europea se ponen más claramente de manifiesto si lo comparamos con otros textos modernos. Por

ejemplo, la Constitución española, de la que tan orgullosos nos sentimos, está integrada por 169 artículos, cuatro disposiciones adicionales, nueve transitorias, una derogatoria y una final. Es decir, se trata de un texto más sencillo de manejar, y eso que algunos constitucionalistas piensan que es ya excesivamente extenso. En cualquier caso, muchos de los artículos de la Constitución europea sobran claramente: no parece que esté justificada por su especial relevancia constitucional la disposición que especifica que el himno de la Unión se tomará de la *Novena sinfonía* de Ludwig van Beethoven. Pero es que además la Constitución europea está plagada de excepciones a la regla general, de ambigüedades y hasta de contradicciones. Por ejemplo, existen numerosas excepciones a la tan traída y llevada regla de la mayoría cualificada. Como sabemos, esta regla establece que las decisiones que se adopten por mayoría serán aquellas que se aprueben por un 55% de Estados miembros, que incluya a 15 de ellos que representen un 65% de la población europea. Dejando a un lado los numerosos casos en los que todavía se prevé la unanimidad, existen muchas excepciones a la regla antes mencionada (por ejemplo, en relación con la suspensión a un Estado miembro de determinados derechos, o con la retirada voluntaria de la Unión). Con respecto a las ambigüedades, muchas de ellas se refieren a aspectos fundamentales, como por ejemplo al proceso de revisión ordinaria de la propia Constitución. Así, el art. IV-443 dice que si un número determinado de Estados miembros encuentra dificultades para ratificar la revisión "el Consejo Europeo examinará la cuestión". ¿Qué significado debemos darle a la expresión entrecomillada? Nadie lo sabe. Finalmente, en el capítulo de las contradicciones, la Constitución señala (art. IV-437) que se derogan los Tratados anteriores, lo que implica, por tanto, que estamos ante una auténtica refundación de la Unión Europea: es como si, constitucionalmente hablando, el reloj se pusiera a cero a partir de la entrada en vigor de la Constitución. Sin embargo, inmediatamente después (art. IV-438) se habla de "sucesión" y "continuidad" jurídica entre la Constitución y el derecho derivado anterior a ella. La cosa tiene su importancia no solamente desde un punto de vista simbólico (ya no se trataría de una auténtica refundación política, sino más bien de una modificación de lo que ya existía), sino también desde un punto de vista técnico-jurídico, como sin duda se verá en su momento.

Pero lo peor de esta Constitución es el sistema institucional que establece. Efectivamente, no solamente hace todavía más complejo el sistema anterior a la Constitución, sino que además lo intergubernamentaliza en gran medida. Lo complica sobremanera porque, al sinfín de instituciones que ya existían antes, le añade algunas otras que, en realidad, tienen su campo de juego natural en el ámbito doméstico. Pienso, por ejemplo, en los parlamentos nacionales, que irrumpen con fuerza en el entramado institucional comunitario, por ejemplo, en lo que al control del principio de subsidiariedad se refiere. Además, este complicadísimo sistema institucional se está intergubernamentalizando a pasos de gigante. Así, a partir de la entrada en vigor de la Constitución, tendremos un presidente del Consejo Europeo que será elegido por los jefes de Estado o de Gobierno de la UE. Hay que tener bien en cuenta que los problemas de legitimación que padece la Unión desde hace tiempo no son la consecuencia de la falta de un *demos* europeo, ni de cosas parecidas, sino más bien de la colusión de

los gobiernos nacionales en la arena comunitaria, empleada por ellos para hacer allí lo que ya no pueden hacer en el ámbito nacional, pero con menos control.

Todo esto significa que el Gobierno español, y los partidos políticos que apoyan el "sí" ante el referéndum, se van a tener que emplear a fondo para explicar a los ciudadanos por qué merece la pena votar "sí" a la Constitución europea y evitar con ello un voto mayoritariamente negativo o, lo que quizá sería peor, la abstención. Este esfuerzo tiene que estar centrado en dar razones que muestren de forma clara por qué la mayor parte de los españoles estaríamos mejor con Constitución que sin ella, y en especificar cuáles son los mecanismos compensatorios que la misma establece a favor de los perdedores en este proceso constituyente. Es decir, esta vez, la mera apelación al supuesto sentimiento europeísta de los españoles, o a extravagancias como que una Europa con Constitución nos hace fuertes frente a Estados Unidos (éste es el argumento que algunos socialistas están actualmente empleando en Francia para movilizar frente a Fabius) no serán suficientes para convencer a los españoles de que no se vayan de *picnic* el día del referéndum.