

LA NUEVA CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL: HACIA UN *TRATADO SIMPLIFICADO MUY COMPLICADO*

José Martín y Pérez de Nanclares*

Tras dos largos años de *impasse constitucional* —más bien habría que hablar de verdadera *crisis*—, la Unión Europea parece haber encontrado el camino para salir del laberinto en que se encontraba. En este sentido, el Consejo Europeo que puso fin a la presidencia alemana se cerró *in extremis* en la madrugada del 23 de junio con un valioso acuerdo que establece con precisión lo que con escasa imaginación semántica llamamos “hoja de ruta”. Aprobó, en efecto, un mandato de convocatoria de una nueva conferencia intergubernamental (anexo I a las conclusiones de la Presidencia) que es extremadamente preciso en su contenido y constituye “la base y el marco exclusivo de la labor de la CIG” que se convoque. Así las cosas, la nueva conferencia intergubernamental tendrá que elaborar al más clásico estilo comunitario un nuevo tratado de reforma que modificará los actuales TUE y TCE.

En realidad, las pautas del mandato son hasta tal punto precisas y detalladas que en el fondo recogen ya “en bruto” el contenido final del tratado de reforma, lo cual obviamente acota de manera sustancial el margen político de negociación diplomática. Se supone que con ello se limita sustancialmente las posibilidades de un nuevo fracaso y acorta extraordinariamente los plazos ordinarios de desarrollo de la CIG, lo que no es menos relevante a la vista del calendario que impone un proceso de ratificación posterior que debería concluir antes de las elecciones al Parlamento Europeo (junio de 2009). De hecho, si nos tomamos la (costosa) molestia de analizar con cierto detenimiento este mandato a la luz del proyecto de tratado de reforma (CIG 1/07) y del proyecto de protocolos y declaraciones (CIG 2/07) que presentó la presidencia el 23 de julio pasado tendríamos ya base suficiente para sacar algunas posibles conclusiones (un primer análisis de las consecuencias del acuerdo del Consejo Europeo lo hicimos previamente en *Hacia un nuevo tratado europeo: de cómo recuperar la esencia del Tratado Constitucional sin que realmente lo parezca*, ARI 76/2007, Real Instituto Elcano).

* Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de La Rioja. Titular de la cátedra *Jean Monnet* de Derecho Comunitario Europeo.

La primera y más obvia conclusión es que el acuerdo alcanzado en el Consejo Europeo de 21 y 22 de junio saca a la Unión Europea del complicado atolladero en que entró el proceso de ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (en adelante, Tratado Constitucional). Abre una nueva fase que, si todo sale conforme a lo aprobado allí por los Jefes de Estado y Gobierno, debería conducir a la rápida negociación de un tratado de reforma dentro de una conferencia intergubernamental de corte clásico. Considerando que el proceso de ratificación no puede ser en ningún caso inferior a 14 ó 16 meses —a Bélgica, por ejemplo, le resulta constitucionalmente imposible hacerlo en un periodo inferior—, el acuerdo final debería alcanzarse en la cita del 18 de octubre y la firma tendría que hacerse en diciembre de 2007 si se desea que el nuevo tratado esté en vigor antes de que se celebren las próximas elecciones al Parlamento Europeo. En realidad, el mandato es tan preciso que bien puede decirse que contiene ya en su esencia prácticamente todo el contenido del futuro tratado de reforma.

Por otro lado, la naturaleza de este tratado de reforma que salga de la CIG encarna una vuelta a la vía clásica de reforma de los tratados constitutivos. Así, el TUE conservará su denominación actual, mientras que el TCE pasará a llamarse *Tratado de funcionamiento de la Unión* (en adelante, TFUE), si bien ambos tendrán el mismo valor legal. Con ello, hasta en el nombre se vuelve a la aludida vía clásica. Difícilmente se podía haber pensado en una denominación más alejada del lenguaje constitucional y más acorde con los viejos postulados funcionalistas que el de *Tratado de Funcionamiento* de la Unión Europea.

Un primer peaje de este método de trabajo es, sin duda, su carácter opaco y casi inaccesible. Se vuelve a los textos diseñados más para expertos que para comprensión del ciudadano destinatario de los mismos. Se regresa a los preceptos crípticos, a las inacabables referencias cruzadas entre disposiciones y a las modificaciones de redacción o derogaciones concretas de artículos de muy difícil seguimiento hasta para los expertos. Ciertamente el Tratado Constitucional tampoco tenía el formato ideal para un texto que aspiraba nada menos que al calificativo de constitucional (448 artículos, 36 protocolos, 2 anexos y 50 declaraciones). Pero es evidente que, salvadas las distancias, la redacción, el lenguaje y el propio formato del Tratado Constitucional nada tenía que ver en lo que se refiere a su claridad y transparencia con el tratado de reforma que presumiblemente salga de la CIG'07. Sí queda, en todo caso, para el pasado la oscuridad de las viejas conferencias intergubernamentales; parece que la publicidad de sus documentos y trabajos casi en tiempo real está garantizada.

Junto a la renuncia a la transparencia y a todo intento simplificador, el más claro peaje abonado por los 18 Estados que ya había ratificado el Tratado Constitucional ha sido, si se nos permite la expresión, la ablación de todo atisbo constitucional en el futuro tratado de reforma. Se elimina el término “Constitución europea” como calificativo del término “Tratado”. Será un simple tratado de reforma de los actuales tratados constitutivos; nada de texto único ni de refundación ni de derogación de los actuales tratados.

Las modificaciones que persiguen eliminar todo atisbo constitucional podrían parecer *prima facie* de enorme trascendencia. Mas en el fondo lo son casi “cosméticas”. El Ministro de Asuntos Exteriores perderá su pomposo nombre, pero no se le modifican en absoluto sus competencias materiales ni su ubicación institucional. Las leyes y leyes marco europeas se verán privadas de su expresiva denominación, pero no de su contenido obligatorio característico. Se suprime la referencia expresa a los símbolos, pero difícilmente se sacará el *euro* de los monederos de los ciudadanos en aquellos Estados que han adoptado el *euro* como moneda propia ni la bandera europea dejará de hondear en edificios públicos ni el himno cesará de ser interpretado cuando se considere pertinente. Difícilmente se podrá poner en duda el valor trascendental del irrenunciable principio (jurisprudencial) de primacía por mucho que en vez de en el Tratado se intente “esconder” en una Declaración. Y, aunque el futuro artículo 1 TUE no haga referencia a la doble legitimidad de la Unión, nada cambiará en el hecho indudable de que la legitimidad básica de los Estados como *Herren der Verträge* se ve acompañada ya en la actualidad por una cierta legitimidad democrática añadida que deriva de la elección del Parlamento Europeo por sufragio universal directo, así como de la equiparación de éste con el Consejo en el proceso legislativo ordinario en los términos que previó el Tratado Constitucional.

Existen, con todo, otras concesiones a algunos Estados que ya no son de mero carácter cosmético. De esta manera, fruto de una negociación planteada por exigencia polaca en términos no precisamente leales con lo ya pactado —y firmado— con el resto de socios en la CIG’04, el sistema de votación por doble mayoría retrasa su entrada en vigor a través de un complicado sistema articulado en dos fases. Entre 2009 (pretendida fecha de entrada en vigor del nuevo tratado de reforma) y el 1 de noviembre de 2014 se seguirá aplicando el actual mecanismo del artículo 205.2 TCE. Entre esta última fecha y el 31 de marzo de 2017 se fija un periodo transitorio (suplementario) en el que cualquier miembro del Consejo podrá solicitar que la medida en cuestión se siga aprobando conforme a la actual regulación vigente. Por otro lado, se rescata una suerte de “Compromiso de Ioannina” de no fácil interpretación y cuya plasmación contiene con un cierto potencial de conflicto, como han demostrado las incompresibles acusaciones de “engaño” provenientes de Polonia. En realidad, resulta simplemente inimaginable que una delegación como la polaca desconociese, en el momento de aceptar en el Consejo Europeo la supuesta propuesta de Sarkozy, Zapatero y Juncker, cómo opera en la práctica comunitaria este tipo de mecanismo.

En este mismo orden de cosas, aunque con el Reino Unido como destinatario en este caso, se ha aceptado también la existencia de un protocolo como anexo a los tratados en virtud de cuyo artículo 2 se deduce una nueva excepción para ese Estado en relación a la Carta de derechos fundamentales: “sólo se aplicará en el Reino Unido en la medida en que los derechos o principios que contiene se reconozcan en la legislación o prácticas del Reino Unido”; y, por si quedara alguna duda, previamente ha establecido que “nada de lo dispuesto en el título IV de la Carta [los llamados derechos de solidaridad, arts. II-87 a 98] crea derechos defendible en justicia aplicables al Reino Unido, salvo en la medida en que el Reino Unido haya contemplado dichos derechos en su legislación nacional”. A mayor abundamiento y sin precisión suplementaria, se

acepta también que “dos delegaciones se reservaron el derecho de adherirse al presente Protocolo”. No se especifica cuáles son esos dos Estados, pero al menos Irlanda (que se supone que es uno de ellos) ya ha adelantado su intención de no hacer uso de esa posibilidad. Y parece haber indicios suficientes para pensar que la segunda delegación aludida es precisamente la polaca.

Sorprende también, en esta misma materia de derechos fundamentales, la inclusión de una Declaración unilateral de Polonia —por cierto, escondida también en una nota a pie de página dentro del mandato— según la cual “la Carta no afecta en modo alguno al derecho de los Estados miembros a legislar en el ámbito de la moral pública, el Derecho de familia, así como de la protección de la dignidad humana y el respeto de la integridad física y moral humana”.

En esta misma relación de excepciones para los que bien podrían denominarse *Estados-rebeldes*, también se incluye una declaración que deja claro que “las disposiciones referentes a la PESC, incluido lo relativo al alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores, Política de Seguridad y Servicio de Acción Exterior no afectarán a las bases jurídicas, responsabilidades y competencias existentes de cada Estado miembro en relación con la formulación y conducción de su política exterior, su servicio diplomático nacional, sus relaciones con terceros países y su participación en organizaciones internacionales”. Otra excepción, por tanto, de cierta preocupación.

Destacan también dos concesiones hechas a los Estados cuyo referéndum fue contrario a la ratificación del Tratado Constitucional. Como concesión a Países Bajos, se acordó la inclusión de un nuevo artículo en el TUE que hará mención al refuerzo del papel de los parlamentos nacionales, ampliándose a la vez el plazo de tiempo de emisión del informe previsto en el mecanismo de control político de la subsidiariedad (pasa de seis a ocho semanas) y fijándose un procedimiento específico de *bloqueo* por violación del principio de subsidiariedad si se reúne al 55% de los miembros del Consejo o a la mayoría simple de votos del Parlamento Europeo. Y como concesión a Francia se aceptó que el precepto que haga referencia a los objetivos de la Unión suprimirá la alusión al objetivo relativo a que “la competencia sea libre y no esté falseada”, a la vez que habrá un protocolo sobre servicios de interés económico general.

Con todo, a nuestro juicio, la mejor muestra de la verdadera intención subyacente a los Estados que reclamaban modificaciones del texto salido de la CIG'04 es la peligrosa previsión de que los tratados puedan reformarse para aumentar o para reducir las competencias atribuidas a la Unión. Es obvio que para materializar esa previsión se requerirá la unanimidad, lo que le otorga un cierto carácter de “brindis al sol” hacia la galería electoral nacional de algún Estado miembro. Pero no es menos evidente que trasluce el preocupante deseo de algunos Estados miembros —cada vez menos disimulado— de renacionalizar algunas competencias de la Unión.

Aún así, al margen de estas excepciones lo cierto es que la primera sensación que produce la lectura del mandato salido del Consejo Europeo de junio es que en su esencia el futuro tratado de reforma mantendrá la esencia del Tratado Constitucional.

Esta sensación se torna en convicción al analizar los proyectos de reforma de los tratados y de redacción de los protocolos y declaraciones presentados por la presidencia a la CIG el 23 de julio. Todas las novedades introducidas por el Tratado Constitucional, salvo las excepciones aludidas, se han mantenido. Tanto en el plano institucional como en el plano material.

Por último, el nuevo mandato ha aprovechado la ocasión para incluir también dos aspectos que el Tratado Constitucional no había considerado en su articulado y que durante los meses anteriores habían ido abriéndose hueco en la agenda comunitaria: lucha contra el cambio climático y la interconexión de las redes energéticas. Ciertamente, esas medidas podrían haberse adoptado en buena medida con fundamento en las actuales competencias comunitarias, si existiese voluntad política de hacerlo. Así, por ejemplo, la derivación competencial externa a partir de la competencia interna existente en materia de medio ambiente sería a nuestro juicio más que suficiente para adoptar las pretendidas acciones en materia de cambio climático. Sí transmiten empero a la opinión pública de los Estados que ya habían ratificado el Tratado Constitucional la sensación política de una cierta compensación por el peaje abonado a los Estados que habían exigido las excepciones reseñadas para respaldar el acuerdo final.

Sea como fuere, el problema de fondo que se deduce del periodo de reflexión tras los inesperados *refenda* negativos de dos de los Estados fundadores es, por encima de todo, la existencia de muy dispares concepciones sobre el proceso de integración europea. El mandato a la nueva conferencia intergubernamental encubre diferencias de fondo entre los Estados miembros que cada vez resultan más difíciles de conciliar en un texto único aceptable por todos.

Además, no se debería “cantar victoria antes de tiempo”. Simplemente se ha logrado reconducir un proceso que estaba en vía muerta pero al que todavía le faltan muchas estaciones que atravesar para llegar a buen puerto. Hasta que no concluya la CIG sin sobresaltos inesperados y no se deposite después el último instrumento de ratificación allá por la primavera de 2009 no habrá acabado la larga travesía que se inició en Laeken. No olvidemos que habrá referéndum seguro en Irlanda, probable en Dinamarca y posible al menos en Países Bajos. Nada asegura, pues, que en este largo camino que tiene aún ante sí la “hoja de ruta” diseñada bajo la presidencia alemana no pueda haber un segundo tropiezo... antes de tener en vigor lo que Jean Claude Juncker ha calificado como un *Tratado simplificado muy complicado*.