

EL CONSEJO EUROPEO DE JUNIO DE 2007 Y LA REVISIÓN DE LOS TRATADOS CONSTITUTIVOS.

Andreu Olesti Rayo*

El Consejo Europeo que tuvo lugar los días 21 y 22 de junio de 2007 ha activado el proceso de la revisión de los tratados constitutivos. Después de dos años de parálisis tras el voto negativo de los referenda celebrados en Francia y los Países Bajos, se retoma de nuevo el proceso de revisión de los tratados constitutivos. Se aborda la reforma utilizando el procedimiento habitual, el previsto en los Tratados constitutivos; esto es, mediante la convocatoria de una conferencia intergubernamental de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros. Se emprende también rápidamente, con un calendario programado que debiera iniciarse, como así ha sido, y finalizar durante el mandato de la presidencia portuguesa: apertura de la Conferencia intergubernamental el 23 de julio de 2007 con terminación de las negociaciones el 18 de octubre del mismo año, para poder firmar el tratado de revisión en los días 8 y 9 de diciembre con motivo de la celebración de la segunda reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y de África. Ello, si no surgen contingencias, en forma de negativas de los Estados miembros en vincularse, debería dar tiempo suficiente para que los Estados miembros pudieran manifestar su consentimiento en quedar obligados por los nuevos Tratados antes de las próximas elecciones al Parlamento Europeo de junio de 2009. Debe señalarse, como es conocido, y sin llamar al mal tiempo, que las contingencias suelen ser habituales en las últimas revisiones de los Tratados constitutivos (Dinamarca en el Tratado de Maastricht, Irlanda en el Tratado de Niza, o Francia y Países Bajos...).

La primera consideración que debe mencionarse es que, con esta decisión se da una solución, con un paréntesis de dos años, a la crisis derivada de la negativa francesa y neerlandesa a ratificar el Tratado constitucional. La rotundidad de los resultados en dos Estados miembros originarios unido a las reticencias de otros Estados a continuar con los procedimientos de ratificación del Tratado paralizaron e impidieron su posible entrada en vigor. La propuesta de solución dada por el Consejo Europeo es convocar otra CIG que, con unas líneas directrices muy precisas y concisas, permita rápida y silenciosamente, consensuar una revisión de los Tratados constitutivos. Esta revisión incluye esencialmente las modificaciones sustantivas que se acordaron en la anterior

* Catedrático de Derecho internacional público. Universitat de Barcelona.

CIG, cambiando su estructura formal y evitando la referencia a cualquier elemento que pueda inducir a pensar que se sobrepasa el marco actual del proceso de integración europeo.

El método seguido sí que tiene, por decirlo de alguna forma, ciertas novedades respecto a otras revisiones anteriores dado que se presenta como un texto que, prácticamente, ya se ha negociado con anterioridad a la convocatoria de la conferencia intergubernamental. Esto es, en el proceso de revisión que dio lugar al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa el documento sobre el que los representantes de los Estados miembros negociaron fue el proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa aprobado por la Convención. En este caso, el texto sobre el que se debe negociar la revisión de los Tratados constitutivos, aparece consensuado en el muy detallado anexo I de las conclusiones de la Presidencia titulado Proyecto de mandato de la Conferencia intergubernamental. Éste “constituye la base y el marco exclusivos de la labor de la CIG” y en este documento se contiene las modificaciones del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de la Comunidad Europea, proveyéndose en las mismas conclusiones, Declaraciones y Protocolos que tienen intención de presentar la Conferencia y algunos Estados miembros sobre algunas disposiciones. De hecho, el grado de precisión es tal, que el mismo día de la inauguración de la CIG, el 23 de julio, la Presidencia del Consejo ya emitió un documento de trabajo bajo el título de proyecto de Tratado que modifica el Tratado de la Unión Europea y el Tratado de la Comunidad Europea, que recogía fielmente los dispuesto en el anexo I de las Conclusiones de la Presidencia.

En apariencia la idea central que preside esta revisión es incorporar las modificaciones incluidas en el Tratado por el que se constituye una Constitución para Europa, eliminando o modulando, aquéllas que se consideren más representativas, más alegóricas, que recuerden de alguna forma a una estructura de carácter estatal. Los elementos simbólicos y semánticos que pudieran dar a entender a los ciudadanos que nos encontrábamos ante una forma de asociación que recordase a una estructura estatal son explícitamente rechazados y abandonados. Expresamente se subraya que el resultado de la revisión “no tendrá carácter constitucional” y además en los Tratados resultantes “no se utilizará el término *Constitución*”. Además, “no figurará en los Tratados modificados ningún artículo que mencione los símbolos de la UE (bandera, himno o divisa)”. Esta acción es interesante pues se presenta como un ejercicio inverso al fallido Tratado constitucional. Mientras que, en éste el nominalismo era utilizado de alguna forma para ilustrar un avance formal en el proceso integrador: la utilización de terminología y de símbolos que le recordasen al ciudadano el ordenamiento político y administrativo estatal; en la propuesta del Consejo Europeo de junio de 2007, se elimina cualquier referencia que contenga elementos que evoquen al Estado, y que puedan confundirse terminológicamente con las acciones e instituciones de éste. En esta línea se opera asimismo un cambio semántico de algunas novedades institucionales y de funcionamiento de la Unión Europea: “el *Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión* pasará a llamarse Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y se abandonarán las denominaciones *ley* y *ley marco*, al conservarse las de reglamento, directiva y decisión actuales”. Por ello también, en las conclusiones del

Consejo Europeo se prevé la revisión del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de la Comunidad Europea; el primero continuaría manteniendo su denominación, y el segundo pasaría a denominarse Tratado sobre el funcionamiento de la Unión. Se abandona pues la sustitución de los dos tratados por un único instrumento; en cambio si se recoge que la Unión tenga personalidad jurídica y ésta “sustituye y sucede a la Comunidad”, y por ello la “palabra *Comunidad* se sustituirá en todo el texto por la palabra *Unión*.”

La idea que subyace es que la utilización del lenguaje estatista en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europea transmitía la imagen, que no la realidad, de que las instituciones y el funcionamiento de la Unión Europea eran equiparables a las de un Estado. Esta percepción es la que se pretende impedir en el proyecto actual, se evita cualquier referencia o reminiscencia que induzca al ciudadano a identificar la Unión con alguna forma de Estado. Ahora bien, el contenido material de las modificaciones propuestas son esencialmente y prácticamente las mismas. Se trata de conservar el contenido del Tratado constitucional modificando el continente, rebajando las expectativas de que la Unión Europea estuviera cerca de aproximarse a una forma estatal. Por ello en el anexo I de las Conclusiones de la Presidencia la remisión a “las innovaciones resultantes de la CIG de 2004” es continúa y permanente en todo el texto. Ello no obsta a que se haya contemplado la posibilidad de algunas precisiones y modificaciones sobre lo acordado en la anterior CIG.

Así, entre las novedades previstas inicialmente en las Conclusiones de la Presidencia, se destaca la suspensión del sistema de votación adoptado en el Tratado Constitucional hasta el 1 de noviembre de 2014. Hasta esta fecha el procedimiento que se prevé para la adopción de decisiones por el Consejo es el que actualmente se encuentra en vigor, consecuencia del Tratado de Niza y regulado en el actual artículo 205 del Tratado CE. Con posterioridad a esta fecha y hasta el 31 de marzo de 2017 se instaura un período transitorio que a modo de compromiso de Ioannina actualizado, se anuncia que, cuando de adopte una decisión por mayoría cualificada, cualquier miembro del Consejo podrá solicitar que la decisión se adopte por la mayoría cualificada tal y como se define en la actualidad. También se subraya que la Carta de los Derechos Fundamentales no se incluiría en los Tratados constitutivos aunque se exprese que “tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados”. Se abre la posibilidad de diferentes situaciones respecto a la misma, ello es posible gracias a la previsión de un Protocolo adjuntado como anexo que expresaría que “nada de lo dispuesto en la Carta crea derechos defendibles en justicia aplicables al Reino Unido, salvo en la medida en que el Reino Unido haya contemplado dichos derechos en su legislación nacional”, o a la posible inclusión de una Declaración unilateral de Polonia expresando que “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”. Sí se mantiene la capacidad de la Unión para negociar su adhesión al Convenio Europeo sobre Derechos Humanos y Libertades Fundamentales. También se prevé la ampliación de ámbito de acción de la nueva Unión Europea a dos aspectos no previstos en el Tratado Constitucional como es

la lucha contra el cambio climático y una conducta solidaria entre los Estados en el ámbito energético.

La solución propuesta en las conclusiones del Consejo Europeo, tiene la virtud de estar consensuada entre los Estados miembros, manteniendo simultáneamente la mayor parte de las modificaciones operadas por el Tratado Constitucional. Se puede argüir que los dieciocho Estados miembros que ya habían ratificado el Tratado Constitucional han debido ceder o reducir sus pretensiones y que la eliminación de los elementos simbólicos es el “peaje”, el “precio de rescate” que se debe satisfacer para avanzar. Con todo ello, no cabe olvidar que si se cierra la CIG tal y como se prevé, la ratificación de los Tratados resultantes podrá también ser difícil en algunos Estados miembros que se han mostrado más reticentes a nuevos cambios. Ello podría ser especialmente difícil en aquéllos en los que su ordenamiento jurídico interno les exija la celebración de un referéndum para poder vincularse por los nuevos Tratados. En todo caso, y como hasta cierto punto es habitual, otras circunstancias no ligadas estrictamente al contenido de la revisión de los Tratados tendrán su influencia. La situación política interna de los países, independientemente del contenido material de la revisión, podrá afectar al posicionamiento que tengan los partidos políticos domésticos respecto a la ratificación de los Tratados. También las circunstancias propiamente europeas como la negociación de las adhesiones de terceros Estados, o la creación de nuevos estatus diferentes al de Estado miembro, con el papel relevante concedido a las negociaciones con Turquía, y la programación de la financiación de las futuras actividades y políticas de la Unión Europea son elementos, entre otros, que condicionarán el desarrollo del proceso de ratificación en los Estados miembros.