

EL FUTURO DE EUROPA. LUCES Y SOMBRAS DEL TRATADO DE LISBOA

JAVIER TAJADURA TEJADA
COMARES, GRANADA, 2010, 150 PÁG.

Juan María Martínez Otero

*Doctorando en el Departamento de Derecho Constitucional,
Ciencia Política y de la Administración - Universitat de València*

El libro *El futuro de Europa. Luces y sombras del Tratado de Lisboa*, del profesor Tajadura Tejada, constituye una excelente monografía cuya oportunidad y necesidad queda fuera de toda duda. Oportuna por el momento en que se publica, apenas entrado en vigor un Tratado de Lisboa que viene a sustituir a la fallida Constitución europea y redibuja el marco normativo e institucional de la Unión para los próximos lustros. Y necesaria, debido a la falta de conocimiento que todavía hoy existe en torno a la Unión Europea (UE) y su sistema institucional y normativo, en general, y en torno a las novedades que el Tratado de Lisboa incorpora, en particular.

Las principales virtudes del presente volumen son, paradójicamente, aquéllas que los ciudadanos europeos esperan en el ámbito de la UE, y que nunca terminan de llegar: claridad, concisión, brevedad, cercanía, incisividad e intención. El libro tiene una estructura sencilla y pedagógica: comienza haciendo un pequeño repaso de la construcción de la UE, desde Maastricht hasta Lisboa; posteriormente, analiza el fondo y la forma del Tratado de Lisboa, para a renglón seguido abordar las tres cuestiones nucleares del Tratado y de la propia de la UE: los derechos fundamentales, el reparto de competencias entre ésta y los Estados miembros, y el sistema institucional que articula el funcionamiento de la Unión. En el penúltimo capítulo se estudian los procedimientos de reforma de los Tratados. Finalmente, con la mirada puesta en el futuro, un último capítulo y el epílogo contienen respectivamente una decidida y esperanzada apuesta por el futuro federal de la UE, así como una pesimista previsión de lo que Tajadura denomina “el coste de la no Europa”. Todo este recorrido se realiza recurriendo continuamente a la comparación entre el Tratado de Lisboa y el texto de la nonata Constitución Europea, entre la Europa que vamos a tener y la Europa que podríamos haber tenido.

A lo largo de los diferentes capítulos el lector atisba la permanente lucha entre los defensores de la integración y los defensores del intergubernamentalismo; advierte la tensión entre una visión de Europa meramente economicista y otra de contenido más político y cultural; comprende los desafíos que tiene planteados a día de hoy la Unión; y entiende de forma crítica y sencilla, al tiempo, cómo el Tratado de Lisboa da respuesta a todas estas cuestiones. Por todo ello, la presente monografía contribuye de modo importante a acercar Europa a los lectores, a hacerla inteligible, y, por qué no decirlo, también más amable. Quizá éste sea el mejor elogio que puede hacerse de un libro dedicado al análisis del Derecho de la Unión Europea en su versión más reciente, por cuanto su autor ya cuenta con magníficos trabajos dedicados a la idea de Constitucional (también la europea) europea o, si se prefiere, Derecho constitucional (también el europeo) cultural, en una apuesta pedagógica que tiene a la ciudadanía (y a la emergencia y consolidación de una conciencia y un sentimiento constitucional europeos) como punto prioritario de mira.

El estilo de Tajadura es de tal suerte directo, pedagógico y asequible, lo que le permite en las ciento veinte páginas del libro desentrañar de manera sorprendente los intrincados pasillos del edificio europeo. Una última virtud del presente libro que cabe destacar es la incisividad de su análisis. Frente a la fría descripción del complejo entramado de normas, instituciones y procedimientos comunitarios que tradicionalmente ha inquietado al estudiante del *Derecho comunitario europeo* y le ha dejado –valga el casticismo– con la cabeza caliente y los pies fríos, Tajadura apuesta por explicaciones más críticas y connotativas. Sin detenerse en demasía en exposiciones epidérmicas y farragosas sobre aspectos adjetivos, prefiere detenerse en las cuestiones sustantivas, pronunciándose críticamente sobre ellas: alabando lo que le parece bien, criticando lo que le parece mal. Y, lo que es más importante, exponiendo razonadamente tanto las razones que fundamentan su opinión, como las que fundamentan la postura contraria.

Una vez repasada la historia más reciente de la UE, en un primer capítulo introductorio, el libro aborda la cuestión relativa a la forma del Tratado de Lisboa, deteniéndose en dos aspectos notablemente negativos (capítulo 2). En primer lugar, tras el fracasado intento de aprobación del “Tratado por el que se establece una Constitución para Europa”, el Tratado de Lisboa ha renunciado a cualquier pretensión “constitucional”. Por ello, junto con una clara renuncia a emplear cualquier palabra derivada del término “Constitución”, el Tratado esquivo simbología alguna que pueda evocar dicho término, incluidos la bandera, el día de Europa, la “ley europea” o el himno. Esta renuncia, que ha sido subestimada por algunos como una cuestión meramente formal, es fuertemente criticada por Tajadura, que estima que dichos conceptos de carácter político y valor simbólico

podrían haber llegado a tener un valor jurídico por vía de interpretación. Un segundo elemento formal que se valora de forma negativa es la renuncia a aprobar un texto único e inteligible. Si con la aprobación del Tratado Constitucional se hubiera conseguido un Tratado unificado, tras Lisboa se mantiene la pluralidad de instrumentos (Tratados, Protocolos, Declaraciones) que sólo contribuyen a aumentar el desconcierto ciudadano frente al complejísimo y deslavazado entramado normativo de la Unión. Resumiendo estas características formales, Tajadura concluye: “este es un fracaso de Lisboa: haber alumbrado un texto ininteligible y privado de aquellos elementos susceptibles de generar un sentimiento constitucional europeo” (p. 11).

El siguiente capítulo de la obra (capítulo 3) se ocupa de la situación de los derechos fundamentales en la UE. *Prima facie*, Tajadura subraya cómo el Tratado de Lisboa tiene el indiscutible mérito de haber otorgado pleno valor jurídico a la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión que fuera proclamada en 2000. Sin embargo, este otorgamiento no está exento de matizaciones. Si en el Tratado Constitucional la Carta de Derechos Fundamentales estaba incorporada en el propio Tratado, Lisboa excluye la misma de su texto, incluyendo en su articulado una remisión a ella; además, y esto es lo más grave, se prevé expresamente que la Carta no vincula ni al Reino Unido ni a Polonia (países a los que posteriormente y de un modo absolutamente intempestivo se ha unido la República Checa). Tajadura afirma los elementos positivos, pero no oculta su asombro ante el precio que se ha tenido que pagar para ver aprobada la Carta: “lo que resulta jurídicamente inaceptable y políticamente inconsecuente es que se establezca expresamente la no vinculación de la Carta de determinados Estados (...) con lo que en un ejercicio de esquizofrenia normativa se está negando el carácter fundamental de los derechos que se proclaman” (pp. 22 y 23). El autor concluye también que las consecuencias de esta “esquizofrenia” no son sólo jurídicas, sino también políticas, en la medida en que priva a la Unión de uno de sus elementos integradores por antonomasia: el carácter incondicional del respeto a los derechos fundamentales.

Por lo que a las competencias se refiere (capítulo 4), Lisboa aporta a los ojos del autor una virtud incontestable: clarifica enormemente los tipos de competencias, distinguiendo las competencias exclusivas de la Unión, las compartidas, y las de apoyo, coordinación y complemento. Por el contrario, dos extremos del reparto competencial son criticados con dureza: la insólita ruptura del principio de irreversibilidad (es decir, la previsión de que los Estados puedan renacionalizar competencias previamente cedidas); y el papel que se otorga a los Parlamentos nacionales (y, en consecuencia, regionales) a la hora de controlar el principio de subsidiariedad. Efectivamente, tras Lisboa, los Parlamentos nacionales pueden vetar

proyectos de regulación en defensa del principio de subsidiariedad. En palabras de Tajadura, esta previsión supone “institucionalizar el caos” (p. 58), desde el momento en que se incorporan al procedimiento legislativo de la UE las opiniones de un centenar de Cámaras de representación nacionales y regionales, con la carga burocrática que dicha incorporación conlleva. Además, se cuestiona también el rigor jurídico con que dicha pluralidad de instancias nacionales de naturaleza política va a velar por el respeto del principio de subsidiariedad. El autor, detrás de estas dos previsiones –ruptura del principio de irreversibilidad y posibilidad de veto de los Parlamentos nacionales- denuncia un claro propósito estatista, que impone la visión intergubernamentalista por encima de la comunitaria.

El capítulo 5 de la obra ofrece un resumen de la arquitectura institucional de la UE, repasando la configuración y las competencias del Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, el Consejo, y la Comisión. Con un sistema pensado para una Unión de menos Estados, la incorporación de un elevado número de nuevos miembros venía exigiendo desde hace años una reforma del sistema decisorio e institucional, que había devenido disfuncional e inoperante. Después de un detenido análisis de los nuevos procedimientos y equilibrios de poder establecidos, Tajadura concluye que Lisboa supone un avance “muy modesto y manifiestamente insuficiente” (p. 59). Las novedades pueden resumirse del siguiente modo. Se produce un reforzamiento del Parlamento y del Consejo Europeo, mientras que la Comisión pierde peso en el equilibrio institucional de la Unión. Se instrumentan mecanismos más eficaces de toma de decisiones, sustituyendo la unanimidad por la regla de la mayoría. Finalmente, se crea una tricefalia o presidencia *multinivel* –Presidente de la Comisión, Presidente del Consejo Europeo y Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad- que no resulta funcional y “puede llevar a situaciones de desconexión en el proceso decisorio, de solapamientos y de dilución de responsabilidades, cuando no de rivalidades entre los implicados” (p. 88).

Si hasta el momento el autor analiza las previsiones de Lisboa de modo incisivo pero sereno, es en la recta final del libro, al analizar los procedimientos de reforma de los Tratados, cuando Tajadura da rienda suelta a su pasión europeísta, al constatar el callejón sin salida al que se enfrenta la UE. Y ello porque, sin obviar los elementos positivos que en este punto incorpora, el Tratado de Lisboa mantiene el principio de unanimidad para la reforma de los Tratados. Y para él, la consecuencia de este mantenimiento de la unanimidad es cristalina: se ha entregado a pequeñas minorías –un Estado, un porcentaje de su electorado- la llave de la integración europea, como han demostrado de modo fehaciente el fallido proceso de aprobación del Tratado Constitucional y el laberíntico periplo que ha tenido que recorrer el Tratado de Lisboa. “Si reformar el

Tratado de Niza ha sido una empresa casi imposible –constata el autor-, no es exagerado aventurar que el Tratado de Lisboa se configura como una suerte de Tratado *pétreo* que no podrá ser modificado” (p. 92). Por ello, Tajadura concluye que “con este sistema resulta imposible y jurídicamente inviable profundizar en la integración y avanzar hacia una unión más estrecha” (p. 99). Este inmovilismo resultante, que bloquea la integración, es calificado por el autor como una victoria de los euroescépticos (p. 109).

El capítulo que cierra la obra, “El futuro (federal) de Europa”, es una llamada a salir del punto muerto al que parece haber llegado Europa, con un Tratado de Lisboa insuficiente e *inamovible*. Para el autor, uno de los principales lastres de la integración es la ausencia de un proyecto común europeo, de un relato explicativo que impulse y justifique el avance en la integración. La narrativa de una paz estable en Europa, que justificó la Unión en sus orígenes, ya ha dado todo de sí, por lo que ha de ser sustituida por nuevos argumentos, nuevas esperanzas y nuevos proyectos comunes. Sin este *pathos*, el avance en la integración resulta un proyecto ciego, burocratizado y destinado al fracaso. Tajadura encuentra esta nueva narrativa en una doble necesidad. En primer lugar, la de tener peso específico en el cambiante entorno internacional, en el que naciones como Rusia, China, India o Brasil van teniendo su voz propia, al tiempo que los diferentes Estados europeos pierden el protagonismo que antaño tuvieron. Junto con ello, la necesidad de dar respuesta a desafíos y problemas con un alcance marcadamente transnacional, que tan sólo pueden resolverse eficazmente desde un plano superior al del Estado nacional. En este plano ya están desempeñando un papel importante corporaciones y *lobbies* internacionales, movidos por intereses meramente crematísticos o partidistas; la integración de los estados Europeos se erige, en este contexto, como la única respuesta democrática a la crisis del Estado nacional (p. 105). Además, y en ello insiste mucho el autor, el camino de la federación no restará soberanía nacional a los Estados, sino que les permitirá ejercitarla en el contexto de la mundialización de la única manera verdaderamente eficaz.

¿Cómo instrumentar jurídicamente esta integración, teniendo en cuenta el inamovible corsé que el Tratado de Lisboa impone al avance de la Unión?, se pregunta Tajadura. Y, parafraseando una propuesta para Europa del pensador alemán Habermas, argumenta: si quiere avanzarse en la integración europea, se precisa un acto constituyente, que a su vez precisa un pacto social europeo. En primer lugar, a través de una narrativa europea, de un proyecto ilusionante y motivador, se conseguirá la creación de un sentimiento común europeo, de un pueblo europeo. Este pueblo llevará a cabo un pacto social y creará un poder constituyente, que dotará a Europa de una verdadera Constitución. El proceso deberá seguir las siguientes fases: 1) convocatoria de un referéndum por el Parlamento

Europeo en el que se consulte a la ciudadanía sobre la integración política europea; 2) verificación del pacto social europeo, si la ciudadanía responde afirmativamente a esta cuestión; 3) elecciones al Parlamento, que conformará la Asamblea Constituyente; 4) elaboración de la Constitución; 5) celebración de un referéndum de aprobación por parte del pueblo europeo.

El Profesor Tajadura, lejos de caer en la ingenuidad, y junto con los argumentos que su pasión de europeísta ofrece, no esconde la dificultad de este proyecto ambicioso, rayano en lo utópico. Ahora bien, como expone lacónicamente en el epílogo que lleva por título “El coste de la no Europa”, la alternativa a la utopía no es precisamente halagüeña: “a corto plazo, la irrelevancia política de Europa en el ámbito internacional y, a medio plazo, la incapacidad para mantener su nivel actual de desarrollo económico y bienestar social. En definitiva, su decadencia en todos los órdenes” (p. 123).

Como conclusión, cabe afirmar que estamos ante un libro claro, riguroso, sincero y apasionado, con una investigación y un enfoque originales imprescindibles en el panorama bibliográfico español. Su lectura resulta imprescindible para entender el momento presente de la UE, conocer las implicaciones del Tratado de Lisboa, y hacerse cargo de los desafíos a los que la Unión se enfrenta en los próximos lustros. Además, tiene como valor añadido el potenciar transversalmente la conciencia europeísta en el panorama universitario o, si se prefiere, la conciencia acerca de lo que nos jugamos en el *Espacio Europeo de Educación Superior*.