

Alguns apunts sobre la Constitució europea

La importància de dir-se Constitució

Al començament fou el Verb

(Gènesi)

En el món del Dret l'ús dels mots no és en absolut un tema superflu sinó fonamental. De fet, un ordenament jurídic no és més que un conjunt de prescripcions, per tant d'enunciats, expressats per escrit o oralment i recolzades per una força legitimada. Per tant no podem passar per alt l'ús de les paraules si volem realitzar una anàlisi del text constitucional europeu.

La primera qüestió lingüística que se'ns presenta ve donat pel títol d'aquest Tractat: Constitució. En Dret constitucional i història política una Constitució és un text jurídic que una comunitat política es dona a través d'un procés constituent normalment dirigit per una Assemblea sobirana constituent. Només amb dificultats podríem qualificar de procés constituent l'encàrrec que el Consell Europeu reunit a Laeken (Flandes) va fer a un comitè de savis i l'aprovació del Tractat feta a Roma a finals de l'any 2004.

En l'elaboració de la Constitució s'ha seguit un procediment diplomàtic normal en l'elaboració i signatura de tractats internacionals. Han primat les lògiques diplomàtiques i tecnocràtiques per damunt de la lògica democràtica. La Convenció Europea, dirigida per personatges de discutible legitimitat com Valéry Giscard d'Estaing o Jean-Luc Dehaene, ha elaborat el text sense tenir en compte als ciutadans i fent cas omís de les peticions que li havien realitzat diverses entitats i institucions com el Parlament de Catalunya o el Partit Socialista Francès. Però encara que es defensés la legitimitat democràtica d'aquests polítics redactors, hem de tenir en compte que els temes relacionats amb l'organització institucional de la Unió van dependre directament del Consell i que, a l'hora d'aprovar-se el sistema de votació, ni tan sols van ser tingudes en compte les al·legacions escrites, més de 60, presentades pels Estats petits.

L'aprovació a Roma del Tractat, envoltat de la més gran escenografia berlusconiana, respon també al procés d'aprovació d'un Tractat i no pas al d'una Constitució.

D'altra banda el text constitucional, tot i els esmentats problemes de legitimitat esmentats, regula fins a un nivell de detall inusual en les Constitucions estatals, la política econòmica que han de tenir les institucions europees i els Estats. Les constitucions modernes es limiten normalment a definir el marc institucional i de drets en què es poden moure els poders públics sense regular les polítiques econòmiques fora de les típiques referències a l'economia de mercat.

La denominació escollida pot respondre a una voluntat política de dotar a aquest Tractat d'una transcendència més gran que la dels Tractats anteriors. Pensem en el poder de construir realitat que tenen els mots i, específicament, els mots jurídics. Però en tot cas es tracta d'una Constitució sense poble, sense assemblea constituent i sense Estat. Una ficció, com tantes altres al món del dret, que ens ha de fer desconfiar.

La Carta de drets i llibertats: Avenç? Retrocés? Cortina de fum?

The proof of the pudding is in the eating

Proverbi

El fet que aquest Tractat incorpori una carta de drets humans hauria de significar un pas endavant en el procés de construcció d'una Europa política i social. I en part ho és. El Tribunal de Justícia de la Comunitat ja havia dictaminat que les declaracions de drets de les Constitucions dels estats membres formaven part del dret de la Unió. Per tant no hi havia cap necessitat de fer un llista de "drets europeus". Però és indubtable que aquesta Carta de Drets aporta claredat, transparència i seguretat jurídica als ciutadans i ciutadanes.

La classificació dels drets en apartats és original i respon a l'evolució de la doctrina constitucionalista i internacionalista dels últims anys. La incorporació de drets d'última generació (dret a un ajut per a habitatge o per a manutenció per les persones que no tinguin recursos de l'article II.94.3, dret a una bona administració de l'article II.101) també és un gran avenç i suposa no només un valor de la ciutadania europea sinó un esperó pels Estats que no han reconegut en el seu ordenament o en la seva pràctica judicial aquests drets.

Però malauradament no tots els drets estan reconeguts com es mereixen. Contrasta la concreció i privilegi que gaudeixen valors com la lliure competència amb la indefinició d'altres principis com la solidaritat o la igualtat: No s'esmenta la solidaritat com a principi o norma a l'article I.2.

Així mateix, el text podria ser més ambiciós pel que respecta a la igualtat entre homes i dones. Aquesta podia haver constatat, i no ho fa, entre els valors de la Unió de l'article I.2.

De fet, els valors de l'article esmentat són els valors de les constitucions liberals del segle XIX. No s'incorporen com a drets a aquest article els de tercera generació. Tampoc es fa cap esment a la igualtat material dels ciutadans entre els objectius de la Unió enumerats a l'article I.3. La igualtat reconeguda com a valor queda per tant com a igualtat formal.

D'altra banda, i com apunta Carlos Taibo a la seva impertinent glossa a la Constitució europea¹, les referències que al Preàmbul es fan a Europa com a

¹ Carlos Taibo, "La Constitución Europea: una glosa impertinente" in *El viejo Topo*

espai de llibertat igualtat i respecte a la raó són discutibles. Alaben de forma etnocèntrica les grans aportacions d'Europa ala història de la humanitat i oculten els grans traumes, alguns bastant recents, de la sagnant història europea. Europa és bressol de la idea d'individu, de drets fonamentals i de democràcia. Però també de les més grans violacions i perversions d'aquests mateixos béns.

La Carta de Drets s'ha utilitzat com a argument per a la defensa de la Constitució ocultant que molts d'aquests drets ja existien a d'altres textos i que es podia i es pot aprovar aquesta Carta sense necessitat d'aprovar la Constitució.

Però el més preocupant de tot és la falta de concreció dels mecanismes de protecció dels drets davant les seves vulneracions i la seva divisió entre drets i principis. Aquesta divisió fa que, en un estricte pla jurídic, els principis estiguin subordinats a la resta del corpus constitucional².

Aquest llistat hauria d'haver-se acompanyat d'un recurs directe i específic de defensa d'aquests drets ALMENYS davant de vulneracions per part de les institucions europees. Alguns autors han conclòs que s'ha d'aprovar la Constitució tot i aquesta mancança perquè aquesta protecció i promoció dels drets es desenvoluparà legislativament després de la seva aprovació. Però no és un argument jurídicament de prou pes per a recolzar la Constitució. En matèria de drets fonamentals no és d'aplicació el principi que "The proof of the pudding is in the eating".

Les polítiques de la Unió o la victòria de Luhmann sobre Bourdieu

*"L'Europe ne dit pas ce qu'elle fait ; elle ne fait pas ce qu'elle dit.
Elle dit ce qu'elle ne fait pas ; elle fait ce qu'elle ne dit pas.
Cette Europe qu'on nous construit, c'est une Europe en trompe l'oeil"*
Pierre Bourdieu.

Sorprèn a la part del text constitucional dedicada a les polítiques de la Unió la diferenciació i compartimentació que es fa de les mateixes. La política comercial es deslliga de la mediambiental o l'exterior com si es tractés de matèries que no tenen cap influx l'una sobre l'altra o que fossin neutres valorativament³.

² Quelcom de similar succeeix a la nostra Constitució. Hi ha drets amb mecanismes de protecció i altres que, tot i formar part de la llista de drets, són en realitat "principis rectors de la política econòmica i social". No són per tant drets exigibles i se subordinen als altres drets. El dret a l'habitatge digne està subordinat al dret a la propietat privada o de lliure desenvolupament de la iniciativa econòmica.

³ Aquesta Ausdifferenzierung em recorda la teoria de sistemes desenvolupada entre d'altres per Niklas Luhmann i tant de moda a Alemanya i Amèrica Llatina. La teoria de sistemes pretèn descriure el món de forma neutra ideològicament i parla de diferents sistemes autopoiètics dins

- La **política comercial** es diferencia i separa de la política social o exterior de la Unió. Aquest esforç per presentar el comerç com una activitat neutra des del punt de vista dels valors queda consagrada a aquest text constitucional. El mateix succeeix amb la política agrària que té conseqüències sobre el medi ambient i sobre el desenvolupament de tercers països

Per aquests arguments hi hauria d'haver un control democràtic sobre aquestes dues polítiques.

És criticable també que l'**economia de lliure canvi** sigui inclosa com a objectiu de la Unió sense matisos i sense tenir en compte les profundes diferències de les estructures socials i econòmiques dels Estats membres de la Unió. Si no estableixen mecanismes correctors, el lliure mercat pot materialitzar-se en una rebaixa de les condicions socials.

Tampoc es plantegen mesures contra el *dumping* social o ambiental

- Un avenç molt important és el de la **política exterior comuna**. Tots els Estats membres hauran de recolzar aquesta política que, en teoria, ha d'estar guiada pels interessos de la Unió. El que sorprèn és que, a l'articulat constitucional, política exterior vagi de la mà de la seguretat i no pas de l'ajut al desenvolupament o la solidaritat (article III.10) encara que si es citi el desenvolupament sostenible, la pau i els drets humans i els principis del dret internacional a l'article III.193.2.

En tot cas, i vistos els precedents més immediats com els de Costa d'Ivori, Croàcia i Eslovènia i la guerra a l'Irak, és lamentable que no es facin referències al neocolonialisme i a les guerres preventives . En canvi si es concreta una política d'armament i de defensa (articles 40.3 i article III.212)

L'article I.40 estableix que els Estats membres es comprometen a millorar progressivament la seva capacitat militar.

Soprèn també la inclusió de la supressió de barreres al comerç per integrar a altres països a l'economia mundial com objectiu de la política exterior de la Unió (Article III.193.2).

- Una política ben definida i considerada un pilar de l'actual i la futura Unió europea és la de la **competència**. Els articles 85 i 86 del Tractat de Roma són ampliat i la competència lliure és converteix en objectiu de la Unió a l'article I.3.2. Alguns dels beneficis de la lliure competència han estat innegables. Però passat ja un temps més que prudencial en el que s'han obert a la competència sectors en alguns casos estratègics, seria el moment de plantejar unes limitacions clares a la lliure competència. Sorprèn sobretot que la Comissió tingui uns desmesurats poders en la política de competència sense que hi hagi controls democràtics més rigorosos⁴.

la societat (sistema econòmic, sistema jurídic, sistema científic) que, si bé poden tenir punts de contacte, són autònoms els uns dels altres.

⁴ Aquesta és una de les principals crítiques d'Attac França a la Constitució europea.(vid. www.attac.fr)

- Contrasta aquest privilegiat lloc de la lliure competència al marginal reservat als **serveis públics**, sovint víctimes d'aquella. Dels serveis públics es parla a les parts II i III de Constitució i no pas a la part dedicada a la definició i objectius de la Unió. A més es consagra la submissió dels serveis públics a les regles de la lliure competència, submissió que ja ha donat resultats bastant negatius pels ciutadans (v.g Correos).

De fet no es parla pas de serveis públics sinó de serveis d'interès econòmic general. Es limita la seva capacitat d'acció als recursos disponibles sense que l'estat pugui aportar-ne de nou. Es reconeix i respecta l'accés als serveis d'interès econòmic general però no es garanteix aquest accés (Article II.96)

El triomf del Leviatan: la reestatalització d'Europa

A la Constitució es consagren els importants canvis introduïts als Tractats en els últims anys referents a l'entramat institucional de la Unió. No s'altera però el paper de les regions, que inclús perden rellevància en favor dels Estats. L'Europa de 2004 enterra el principi de subsidiarietat tan discutit als anys noranta. En tot cas la Constitució parla de la Unió, els Estats i els ciutadans i ciutadanes ignorant deliberadament qualsevol estadi intermedi entre [aquest@s](#) i aquells. La filosofia política que s'amaga darrera d'aquesta concepció és la de l'individualisme decimonònic.

- Es consagra el paper de colegislador del **Parlament europeu**. Això és certament positiu. Però és el Consell qui continua tenint el màxim poder de decisió.

Evidentment és discutible que el parlamentarisme de l'Estat Nació sigui la millor fórmula per aplicar a la governança europea. Si la democràcia formal no és del tot satisfactòria a nivell estatal o subestatal, tampoc hem de confiar que pugui funcionar a nivell europeu. En tot cas però es tracta d'un sistema molt més legítim i vinculat a la voluntat dels ciutadans i ciutadanes que el sistema proposat en el què un col·legi de caps d'estat i de govern proposen i aproven en última instància les lleis o lleis marc de la Unió.

En tot cas és cert que el Parlament guanya poder. Això no ho podem obviar. Però en matèria fiscal, mediambiental i relativa als drets dels treballadors el seu rol continua sent merament consultiu.

Tampoc s'ha aprofitat el tractat per a millorar la seva estructura i el seu funcionament: hauria de ser un instrument de poder i abandonar definitivament el seu paper d'assemblea de les èlits polítiques estatals.

Però el paper del Consell es reforça també. I això equival a dir que els Estats guanyen poder. Fins i tot amb la creació d'un President del Consell que, a la pràctica, serà President de la Unió Europea tot i la seva dubtosa legitimitat democràtica.

Els Parlaments estatals podran ser consultats quan una llei europea pugui afectar les seves competències. No així els Parlaments regionals.

- La Comissió té la **iniciativa legislativa** (excepció feta de la complicada iniciativa popular que requereix la signatura d'un milió de ciutadans i ciutadanes).

El poder dels Estats a la Comissió està garantit fins el 2024.

- S'instaura el **principi de la majoria** en la presa de decisions. La majoria és del 55 % dels vots del Consell amb un mínim del 15 % dels vots i el 65 % de la població. Però en algunes matèries es conserva la regla de la unanimitat. És sospitós que algunes de les matèries que exigeixen encara aquesta unanimitat siguin de marcat contingut social com la fiscalitat de les empreses (articles III.62 i II.63), fiscalitat del Medi ambient (article III.130), seguretat social, protecció en cas de rescissió del contracte, representació i defensa dels treballadors i accés al mercat de treballadors de tercers països (article III.104)

- Per fortuna o per desgràcia els aspectes més coneguts al nostre país de la Constitució europea són els referents al **paper institucional, lingüístic i cultural, de Catalunya a la nova Europa**. És evident que, si als anys 90 i gràcies al principi de subsidiarietat, l'Estat cedia competències a la Unió i a les Comunitats Autònomes, el procés actual és exactament el contrari. Europa es reestatalitza i es desregionalitza. Les regions han de cedir competències a la Unió. Això no era d'estranyar donat l'interès, poc divulgat pels mitjans, que va tenir el Partit Popular al procés de redacció d'una Constitució que reforça el paper dels Estats.

Hi ha referències concretes al text constitucional. Es parla de la integritat dels Estats (article I.11). El Comitè de les Regions no deixa de ser un òrgan consultiu amb veu en algunes matèries i de funcionament poc definit. La seva composició, tot i no venir concretada del tot per l'article III.292, és del tot heterogènia: hi ha regions sense cap història ni capacitat legislativa com les franceses i d'altres de la importància de la catalana o la valona.

En definitiva el paper institucional i cultural de Catalunya no guanya absolutament res amb la nova Constitució i dependrà del color del Govern espanyol de torn.

- S'ignoren en definitiva els poders econòmics: lobbys econòmics que poden exercir pressió sobre les institucions comunitàries. Als Estats aquestes pressions són contrarestades per uns Parlaments democràtics i elegits: A la Unió europea es pretén una diferenciació de l'economia respecte de la política que justifica la no inclusió d'aquest contrapès polític.

Conclusions: de què va aquesta Constitució aquest referèndum???

La Constitució, com el dret en general, és quelcom de dúctil⁵. El discutible redactat del text constitucional pot donar lloc a polítiques ben diferents. Però la cultura jurídica i econòmica que domina el text és, com ja he avançat, la de la diferenciació absoluta entre polítiques i drets i el retorn a una cultura liberal dels drets. Aquesta ductilitat no és un argument jurídicament vàlid per a justificar la seva aprovació per part de forces progressistes. Més encara quan la seva aprovació es fa dins el context de l'aprovació de la Directriu Bolkenstein que pretén la desregulació total del sector dels serveis⁶.

A més no s'ha fet cap esforç pedagògic i el text ha esdevingut, al meu parer de forma volguda, incomprendible per una gran part de la població que només rep una part de la Constitució: la dels drets i llibertats

D'altra banda l'argument més utilitzat per la propaganda, la dels drets reconeguts per la Constitució, cau pel seu propi pes. Aquests drets ja existeixen a l'ordenament jurídic vigent. No desapareixeran si no s'aprova la Carta Magna europea com ens volen fer pensar. Tampoc desapareixerà Europa, que ja existeix i funciona amb els Tractats existents fins ara. Aquesta campanya mediàtica que diferencia entre europeistes (partidaris del sí) i antieuropeistes (partidaris del no) i que es fonamenta en un barroer "labelling approach" Lukacsià planteja una prudent desconfiança en les institucions que la promouen.

D'altra banda sí és cert que es progressa en la governabilitat d'una Europa ben diferent de la dels dotze que vam conèixer fa pocs anys. Però l'excusa de la bona governança europea no pot servir a la introducció d'aquesta nova cultura jurídica que obra la pàgina del constitucionalisme neolliberal.

Alfons Aragoneses

Entesa per Sabadell

Sabadell, 13 de gener de 2005

⁵ Gustavo Zagrebelski, *El derecho dúctil*, Madrid, Trotta, 1998.

⁶ Vid l'article de Hendrik Vaneeckhaute "La estrategia de la zanahoria. Mentiras y amenazas al arranque de la campaña a favor de la constitución europea" in www.rebelión.org.