

# Una impugnación equivocada

FRANCISCO RUBIO LLORENTE

Según parece, si Dios no lo impide, la semana próxima nuestro Gobierno presentará ante el Tribunal Constitucional un recurso contra el tristemente famoso *Plan Ibarretxe*. No es un recurso de inconstitucionalidad como inicialmente se dijo, quizás porque ni el Gobierno ni sus asesores pensaron nunca en un recurso de ese género, o quizás, aunque esto es menos probable, porque al uno, o a los otros, o a todos, les hicieron mella las razones que muchos dimos para explicar que era imposible presentar un recurso de inconstitucionalidad frente a un proyecto de ley. La vía elegida para atacar ese Plan ha resultado ser otra, sin denominación específica ni en la Constitución ni en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Al regularla, la Constitución se limita a decir que el Gobierno podrá impugnar las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas, y el Título V de la Ley, que establece el procedimiento a seguir para esas impugnaciones, tampoco las llama recursos, ni les da ningún otro nombre. De hecho, añade poco a lo que ya la Constitución dice. Señala que la impugnación habrá de hacerse en el plazo de dos meses, que se tramitará en la forma prevista para los conflictos de competencia y que las disposiciones impugnables son las disposiciones normativas sin fuerza de ley, sin añadir ninguna precisión adicional en relación con las resoluciones; seguramente porque, como después se dirá, no hacía falta. Yo he tenido desde 1980 muchas reservas sobre este procedimiento, cuyo carácter innominado no es casual, pero prescindo de ellas porque lo único que ahora pretendo sostener es que, en el presente caso, su aplicación es tan disparatada y jurídicamente tan absurda como la del recurso de inconstitucionalidad.

La razón que me lleva a pensar así es muy simple: se le llame como se le llame, propuesta, proposición o proyecto, es seguro que el *Plan Ibarretxe* no es ni una disposición normativa ni una resolución, que son los únicos objetos posibles de una impugnación de este género. Ni dispone nada, ni resuelve nada, y por eso no puede pedírsele a su autor que lo derogue o lo anule, como cabría

hacer, según la misma Ley del Tribunal (artículos 62 y 63) si fuese una disposición, resolución o acto que viole el orden competencial. Aunque el término resolución se emplea en otras ramas del Derecho, y en todas con significados que lo hacen inaplicable al *Plan Ibarretxe*, en el campo del Derecho Administrativo, que es en donde se utiliza con mayor frecuencia, la resolución es siempre una manifestación de voluntad y las únicas resoluciones impugnables son las que ponen término a un procedimiento porque deciden sobre el fondo o hacen imposible su continuación, circunstancias que obviamente no se dan en este lamentable texto. El Gobierno vasco ha hecho uso de la facultad de iniciativa, que le permite

participar en el ejercicio del poder legislativo, proponiendo al Parlamento, para que lo apruebe o lo rechace, con modificaciones o sin ellas, un texto que dejará de existir como obra del Gobierno una vez que el Parlamento haya manifestado su propia voluntad. El único destinatario del Plan es el propio Parlamento y la única obligación que le impone es la de pronunciarse sobre él, hacerlo objeto de deliberación, si lo acepta a trámite, y como consecuencia de ella, rechazarlo, o transformarlo en obra suya, con las enmiendas que acuerde.

Y como éste es el único efecto del Plan, y el Parlamento su único destinatario, será también el Parlamento el único órgano afectado por la impugnación que se

ha decidido presentar, cuyo efecto más destacado es el de producir automáticamente la suspensión de la disposición o resolución impugnada, una suspensión que el Tribunal Constitucional tiene que ratificar o levantar dentro de los siguientes cinco meses. Como realmente no hay disposición ni resolución ninguna que suspender, lo único que cabe suspender es la deliberación parlamentaria sobre el Plan. Ésta es la única consecuencia de la tal impugnación y ésta es la razón que explica su presentación. De esa razón derivan también las que yo creo tener para expresar mi opinión discordante, con cuya exposición concluyo.

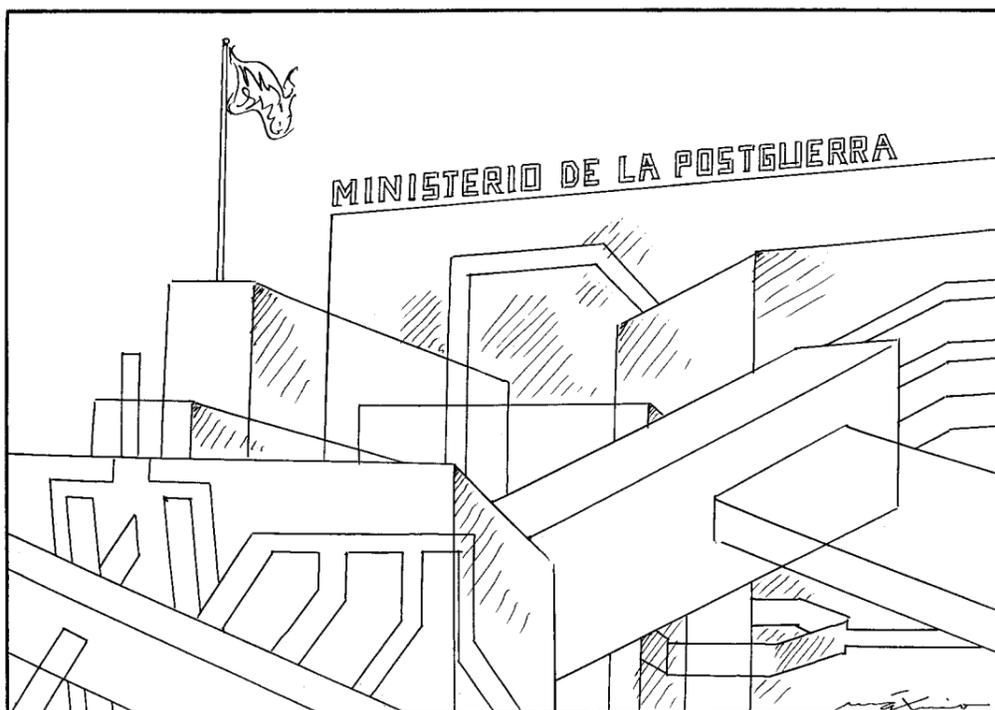
No es necesario explicar al lector que la salvedad que al comien-

zo hago acerca de una posible intervención divina es pura retórica. No creo que exista posibilidad alguna de que Dios impida el dilate de nuestro Gobierno. Seguramente tiene cosas más importantes que hacer y, en todo caso, ha dado pruebas más que suficientes de su desinterés por el Gobierno vasco, tan manifiestamente dejado de su mano. Y si creo que Dios no lo impedirá, juzgue el lector cuáles son las ilusiones que puedo hacerme sobre mi propia capacidad para hacerlo. No es la esperanza de sacarlo de él la que me lleva a denunciar el error del Gobierno. Ni, por supuesto, la de frenar su ofensiva contra el *Plan Ibarretxe*, o reconfortar a sus autores. Más bien lo contrario. Desde todas las perspectivas posibles, ética, política, jurídica o simplemente lógica, el tal Plan es una monstruosidad de tal calibre que lo único que puede impedir su derrota es el empeñamiento de sus adversarios en utilizar para combatirlo instrumentos igualmente disparatados, y esta impugnación es uno de ellos. La única posibilidad que tiene de prosperar la culminación de la ignominia es la de que se empleen para combatirla instrumentos ignominiosos. No creo yo, como he dicho en este periódico, que quepa dialogar con quien expone su postura como un ultimátum, pero no hay que perder ocasión de denunciar lo que hay de inaceptable en esa actitud, como el pasado jueves hacía, por ejemplo, Javier Guevara en estas mismas páginas, ni menos aún impedir que eso se haga precisamente en el Parlamento, que para eso está. Acudir a los tribunales para que el Parlamento no haga lo que le es propio es ir contra la democracia parlamentaria, contra los tribunales y contra el propio Estado de Derecho.

Lo primero parece bastante obvio. Obstaculizar la deliberación del Parlamento sobre una propuesta del Gobierno, por disparatada que ésta sea, y quizás tanto más cuanto más disparatada sea, es maniatar al único órgano directamente legitimado por el voto de los ciudadanos, tratarlo como a un disminuido necesitado de tutela y protección. Pero también se va contra los Tribunales, o para decirlo con mayor exactitud, contra el Tribunal Constitucional.

Pasa a la **página siguiente**

MÁXIMO



## CARTAS

AL DIRECTOR

Los textos destinados a esta sección no deben exceder de 30 líneas mecanografiadas. Es imprescindible que estén firmados y que conste el domicilio, teléfono y número de DNI o pasaporte de sus autores. EL PAÍS se reserva el derecho de publicar tales colaboraciones, así como de resumirlas o extractarlas. No se devolverán los originales no solicitados, ni se dará información sobre ellos. Correo electrónico: CartasDirector@elpais.es. Una selección más amplia de cartas puede encontrarse en: www.elpais.es

### Sobre 'Estudio 1'

El miércoles 29 de octubre tuve una grata sorpresa en la llamada caja tonta: la vuelta de *Estudio 1*. Gracias, César Gil, por elegir esta obra de teatro tan bien interpretada y realizada y con una temática desgraciadamente tan actual. Me pareció una propuesta arriesgada y necesaria para

una televisión pública como es TVE-1. Ojalá vuelvan de una vez por todas estos *Estudio 1* que tantos adeptos tuvo en un pasado.— **Blanca Rivera.**

### El mundo al revés

He leído las declaraciones de la ministra de Asuntos Exteriores, Ana Palacio, negando que el personal de la Embajada de Irak haya sido evacuado. Me pregunto si "sacar a gente temporalmente" no es lo mismo que evacuar.

Definición de la Real Academia Española: "Evacuar: desalojar a los habitantes de un lugar para evitarles algún daño". ¿Por qué el PP no llama a las cosas por su nombre? Tal vez la ministra posea un vocabulario propio con otras acepciones.

El mismo día escucho atónita la sentencia que absuelve a una empresa por el accidente laboral que dejó tetrapléjico a un trabajador, reconociendo (eso sí) que las medidas de seguridad eran inexistentes. Y no sólo absuelve a la empresa, sino que *culpa* al trabajador por

asumir voluntariamente el riesgo. Tal vez al juez se le olvidó que quien necesita un salario no está en condiciones de exigir nada. El próximo paso podría ser que el trabajador indemnizase a la empresa por las molestias ocasionadas. ¿Así pretenden disminuir los altos índices de siniestralidad laboral? ¿Por qué se aceptan cosas como esas? ¿En qué mundo vivimos?— **Nuria Millet.** Barcelona.

### Un país serio, un país simpático

El 11 de enero de 1936, José Antonio Primo de Rivera, presente en Ávila en un mitin preelectoral, dijo que no saludaba "porque Falange Española no es amable".

Muchos años después, el 7 de abril de 2003 —sin que ello signifique identificar en modo alguno a los dos personajes—, José María Aznar dijo que "España no solamente tiene que ser considerado un país simpático; tiene que ser un país serio".

Uno y otro —salvo que haya malinterpretado las palabras de

Aznar— parece como si trataran de contraponer, o consideraran términos antitéticos, la firmeza de unas convicciones o la seriedad —que sin duda son positivas— con la amabilidad o la simpatía, que, a mi juicio, en modo alguno están reñidas con aquéllas.

A cada cual, según su personalidad, le gusta más o menos ser, o caer, simpático o simplemente serio, pero ello no significa que además de simpático se pueda ser serio, en el sentido de riguroso y responsable, ya que para ello no es necesario estar "eternamente enojado", como los Cristos que se sacaban en procesión en los años del nacionalcatolicismo, ni siquiera parecer cabreado con todo el mundo.

Personalmente me gustan los simpáticos, los que tienen una sonrisa en los labios en cualquier circunstancia, la gente guay, que decían los jóvenes hace algunos años, y no me resultan ni superficiales ni poco de fiar. La simpatía, cuando es real, no resta nada, sino que significa un plus. En general, los simpáticos me ofrecen más seguridad, más garan-

tías de ser capaces, de estar a la altura de cualquier circunstancia y de saber, incluso, sacrificar en parte sus más profundas convicciones para alcanzar un acuerdo lo suficientemente malo como para ser bueno para todos.

Añoro aquellos años en que, recién salidos del túnel de la dictadura, los españoles caíamos muy bien en cualquiera de los múltiples foros internacionales en los que acabábamos de aterrizar. España era un país simpático que había conseguido, por fin, romper las ataduras de un régimen fundado por un general muy serio que nos había dejado, también, como legado a un presidente del Gobierno también serio al que un simpático Rey había logrado sustituir por otro personaje amable y simpático. Ambos, junto a otras gentes simpáticas, habían sido capaces de hacer algo tan serio como establecer un sistema democrático, sin necesidad de que los españoles volviéramos a enfrentarnos violentamente unos contra otros.

Recuerdo muy bien cómo sien-

Pasa a la **página siguiente**

# El ponderado voto de Niza

JOAN COLOM I NAVAL

El plato fuerte del segundo trimestre de la presidencia italiana del Consejo de la UE debería constituirlo la Conferencia Intergubernamental (CIG), ha poco inaugurada en Roma, con el fin de aprobar definitivamente la Constitución Europea sobre la base del proyecto elaborado por la Convención durante casi dos años. A pocos acontecimientos del medio siglo de vida comunitaria cabe aplicar con mayor merecimiento el manido calificativo de "histórico": una Constitución federal —lo diga o no el texto— para una entidad política democrática cuasi-continental que incluirá a 25 Estados en mayo, pero cuya vis expansiva la llevará probablemente a la treintena de países en menos de una década (Rumania y Bulgaria, por supuesto, pero también, a medio plazo, el resto de los Balcanes, Turquía y, ¿por qué no, aunque más tarde?, Moldavia o Ucrania).

El proceso constitucional permanente que, de algún modo, es la historia de las Comunidades Europeas ha permitido la forja de un nuevo y peculiar nivel de soberanía que se consagrará en el acto formal de aprobación de esa Constitución Europea. Son muchos los aspectos que requieren reflexión y debate, aunque, al mismo tiempo, la prudencia política aconseja no tratar de alterar —y menos aún sustancialmente!— los equilibrios alcanzados en larga cocción a fuego lento por la Convención. Por ello, cualesquiera que sean sus recelos de fondo y sus dotes para la hipocresía, la mayoría de los gobiernos participantes en la CIG han anunciado que el texto convencional no les suscita dificultades mayores, por lo que no pretenden enmendarlo en cuestión básica alguna. Una de las escasas y notorias excepciones es, precisamente, el Gobierno español, que ha planteado la cuestión de la modificación del sistema actual de votación en el Consejo como poco menos que un *casus belli*.

Los sistemas de votación deben tratar de aunar la representatividad democrática con la eficiencia, es decir, la posibilidad de alcanzar acuerdos lo más satisfactorios posible o, en jerga económica, que maximicen la utilidad de los participantes. La protección de las minorías y el deseo de alcanzar amplios con-

sensos ha llevado a fórmulas como la de las mayorías cualificadas —o su simétrica, las minorías de bloqueo— e, incluso, a la del veto que, por motivos justificados, se apartan de las reglas elementales de "una persona, un voto" y de la "mitad más uno"; la ciencia política y la teoría de la elección pública han elaborado mucho sobre estas cuestiones.

Las Comunidades Europeas —y ahora, la Unión Europea— constituyen un caso particularmente relevante y complejo de la toma democrática de decisiones: una federación de Estados democráticos cuyo proceso decisorio y legislativo se desarrolla por la conciliación de la representación de los gobiernos de dichos Estados (Consejo) y de la representación directa de los ciudadanos (Parlamento), que tienen competencias diversas según las materias (llegando, en algún caso, a la competencia exclusiva del Consejo, sin participación alguna del Parlamento) y con reglas distintas en cada "cámara". La ponderación del voto en el Consejo —y su paralelo, el número de escaños en el Parlamento— es, ciertamente y valga la redundancia aparente, una cuestión decisiva. ¡Tanto, que jamás ha sido posible presentar una fórmula matemática —aunque sí una explicación razonable— que diera cuenta de sus criterios! A título de ejemplos, cabría recordar que, durante los decenios en que rigió el sistema de las contribuciones nacionales, Francia e Italia aceptaron aportar al presupuesto comunitario el mismo porcentaje que Alemania a fin de disponer de sus mismos votos en el Consejo y en la Asamblea Parlamentaria, o que no cabe establecer ningún tipo de proporcionalidad económica o demográfica entre las representaciones alemana y luxemburguesa en ambas instituciones.

El Gobierno del PP alega que España perdería peso en el Consejo —y, por tanto, en el proceso de toma de decisiones— si la Constitución retoma-

ra el reparto de votos propuesto por la Convención. Es difícil no suscribir esta tesis. El primer problema puede radicar en que, como pasó en la última discusión sobre la dotación de los fondos estructurales, teniendo razón, no la sepa defender, porque no sabe por qué tiene razón ni entiende la lógica comunitaria. La segunda dificultad, tanto o más grave, es que la batalla ya la perdió en Niza...

Los últimos meses, y particularmente los últimos días, han visto la publicación de numerosos artículos en los que se evaluaban las consecuencias del cambio de la ponderación del voto en el Consejo. La mayoría parece partir del supuesto de que Niza había sido un buen resultado para los intereses españoles, y eso, a mi juicio, es de una ingenuidad total. En primer lugar, para cualquier observador de los temas comunitarios mínimamente avezado, era evidente que la propuesta de doble mayoría —votos y población— que allí se avanzó era un globo sonda que respondía a una tendencia de fondo: su rechazo sólo podía ser temporal y reaparecería a la primera ocasión debidamente corregida. Por otra parte, pese a la auto-satisfacción mostrada por el jefe de Gobierno, el retroceso de la capacidad de maniobra de España, y en general de los países menos ricos, era evidente. En efecto, con la entrada en vigor de Niza, la suma de los votos de los cuatro países beneficiarios del Fondo de Cohesión ha pasado de 21 a 58 —respectivamente, el 24,14% y el 24,47% del total de votos del Consejo antes y después de Niza—, mientras que la minoría de bloqueo se elevaba de 26 a 69 votos, con lo que apenas se modificaba su peso mientras que se complicaban sus posibilidades tácticas de negociación. Por el contrario, y utilizando un prisma crudamente presupuestario, antes de Niza tenían que aliarse los cuatro países habitualmente contribuyentes netos al presupuesto europeo (Alemania, Países Bajos,

Reino Unido y Suecia) para alcanzar dicha minoría de bloqueo, mientras que, tras el laudado acuerdo nicense, podían prescindir del socio escandinavo para bloquear en el Consejo no sólo las cuestiones presupuestarias, sino toda decisión legislativa. Extendiendo esa lógica a la UE-25, se constata que, con la ponderación de Niza, la suma de votos de los 10 nuevos miembros roza, sin alcanzarla, la minoría de bloqueo. ¿Acaso fue la posibilidad de convertirse en jefe de filas de los "pobres" la que motivó el pavoneo de nuestro jefe de Gobierno?

Otro motivo de vanagloria fue el pretendido veto obtenido por España para los futuros fondos estructurales y de cohesión. Conviene aclarar esa confusión. Se dista mucho del mecanismo que rige en el Consejo de Seguridad de la ONU, puesto que lo que prevé Niza es la unanimidad. Por lo tanto, si bien es cierto que España podría oponerse en solitario a la aprobación futura de dichos fondos, no es menos cierto que también podrá hacerlo —y con el mismo poder de "veto"— cualquiera de los otros 24 miembros del Consejo, sean Luxemburgo, Malta o, por supuesto, Alemania. Hará falta más cintura que rigidez en esa negociación, salvo que se pretenda el bloqueo indefinido.

Si se traslada el análisis a los escaños en el Parlamento Europeo, la negociación de la Costa Azul resultó todavía menos airosa. Aznar accedió a la reducción de los 64 escaños actuales a 54 en las próximas elecciones, y a 50 en las de 2009: un recorte del 20%, es decir, más o menos un porcentaje del mismo orden que el tajo a los fondos estructurales que aceptó en Berlín en 1999. Los nuevos Estados miembros dispondrán inicialmente de 132 escaños —un 22,1% del total—, y si hipotéticamente se sumaran a los cuatro del actual Fondo de Cohesión, se llegaría a los 277 —37,8% del total—, lo que no augura *a priori* un clima excesivamente receptivo para las políticas de solidaridad.

Circulan interpretaciones diversas acerca de los motivos de Aznar para tal cesión —desde el desprecio hacia el Parlamento por parte de algunos consejeros diplomáticos a la obsesión por eliminar la representación de los partidos nacionalistas—, pero, cuando el papel colegislativo del Parlamento Europeo se incrementa en cada reforma, es evidente la miopía política con que pactó lo que ahora quiere presentar como un dechado de perfecciones.

La Convención retomó el meollo del borrador de Niza y propuso que, aunque se suponga que el Consejo Europeo se pronunciará habitualmente por consenso, el Consejo de Ministros lo hará por mayoría cualificada, definida "como una mayoría de Estados que represente al menos las tres quintas partes de la población de la Unión" (Artículo 24-1). La demografía española y las futuras hornadas de ampliaciones no permiten colegir que España pueda acrecentar en un futuro próximo su porcentaje del 8,18% de la población comunitaria y, por ende, la ponderación real de su voto en el Consejo. Con esa sutil combinación del "de victoria en victoria hasta la derrota final" y del "despliegue elástico sobre la retaguardia" que caracteriza el comportamiento europeo del actual jefe de Gobierno, éste se ha apresurado a decir en Bruselas la solemne obviedad de que "Niza no es la Biblia" y que se debía considerar el conjunto de la representación española en las instituciones europeas. ¡Todo antes que reconocer que en Niza había subestimado la importancia de los escaños! Y, para completar el cuadro, no sólo discursos liberales como Prodi o Verhofstadt, sino su anfitrión de la gloriosa foto de las Azores, Durão Barroso, le echa en cara que lo importante y prioritario para la construcción europea no deben ser las minorías de bloqueo, sino las posibilidades de constituir mayorías decisivas.

A la vista de los primeros pasos de la CIG, Aznar López debe lamentar no poder incluir sus famosos 40 millones de hispanos en la ponderación del voto español...

**Joan Colom i Naval** es diputado del PSC (PSC-PSOE) y vicepresidente del Parlamento Europeo.

## Una impugnación equivocada

Viene de la **página anterior**  
La eficacia de los Tribunales para desempeñar su función depende de su autoridad y ésta se ve muy amenazada cuando se echa sobre ellos más peso del que pueden soportar. Como dice el aforismo anglosajón, los casos difíciles producen mal derecho y el mal derecho merma la autoridad de los Tribunales ante los ciudadanos. De

cualquier Tribunal, por poderoso e ilustre que sea. Recuérdese, por ejemplo, la merma de prestigio que hubo de sufrir la Corte Suprema de los Estados Unidos, obliga-

da a resolver el enfrentamiento entre Al Gore y los hermanos Bush, que, a diferencia de los Hermanos Dalton, no se han tropezado aún con ningún Lucky Luke capaz de frenarlos.

Y sobre todo pierde el Estado de Derecho, transformado en Estado leguleyo. Bastan apenas unas gotitas de ingenio y un chorrito de audacia para elevar sobre

la letra de los preceptos jurídicos, y olvidándose de su espíritu, una construcción aparentemente lógica, al servicio de los intereses que se quiere defender. Es algo que se hace a diario y que hasta tiene cierta justificación cuando se trata de defender intereses particulares, cuyas circunstancias concretas quizás hacen que sea injusta la solución a que llevaría una aplica-

ción estricta de la ley. Pero es algo que el Estado no se puede permitir, porque al quedarse con la cáscara del Derecho, prescindiendo de su sustancia, se priva él mismo de la suya, de su legitimidad.

**Francisco Rubio Llorente** es catedrático emérito de la U. Complutense y titular de la Cátedra Jean Monnet en el I. Universitario Ortega y Gasset.

## CARTAS

AL DIRECTOR

Viene de la **página anterior**  
do muy escaso el peso específico de España o de la asociación que representábamos, fuimos muchos los españoles que sin méritos personales especiales (me ocurrió en AIE, en el BEUC, en la IOCU...) ocupamos puestos relevantes en distintos foros u orga-

nismos en los que no teníamos nada más que un voto, pero donde nos apoyaban países grandes y chicos, tradicionales amigos o nuevos admiradores de nuestro país, a pesar de ser una potencia mediana, "tirando a pequeña", que ni siquiera formaba aún parte de la CEE.

No entiendo por ello —salvo que nos hayamos empeñado en dejar de ser un país simpático y lo hayamos conseguido— el actual empeño de nuestro presiden-

te del Gobierno en torpedear la marcha de Europa con su intransigencia. Quizá considere que lo serio es respetar, por considerarlos inamovibles, acuerdos precedentes sobre el peso específico de los distintos Estados dentro de la Unión Europea.

No estoy en modo alguno convencido de que esa intransigencia —en alianza con otro gobernante serio, como el presidente polaco— sea lo mejor para el futuro de España en la Unión. Algún

voto menos, pero ser o caer simpático, a España le dio buenos rendimientos en el pasado. Pero aunque éstos no se produjeran, pienso también que la Unión —como en su día la democracia en nuestro país— es mucho más importante que uno u otro reparto de poder entre los Estados que la forman. Y ello es en sí un proyecto simpático y serio. — **Carlos Sánchez-Reyes de Palacio**, ex vicepresidente de la Asociación Internacional de Economía (AIE).

## Fe de errores

El Club de Madrid es una organización independiente formada por 40 ex jefes de Estado y de Gobierno de países de Europa, Latinoamérica, África y Asia, y no por una veintena de ex mandatarios españoles e iberoamericanos como se decía en la página 21 el 4 de noviembre.