



Real
Instituto
Elcano

de Estudios Internacionales y Estratégicos

El proceso político europeo en la laberíntica ratificación del Tratado Constitucional

Francisco Aldecoa Luzarraga

Documento de Trabajo (DT) 3 /2006

16/02/2006

El proceso político europeo en la laberíntica ratificación del Tratado Constitucional

Francisco Aldecoa Luzarraga*

Contenido

1. Consideraciones generales: el problema está en el proceso político y no en el Tratado constitucional
2. La relevancia del proceso constitucional: método participativo
3. El Tratado Constitucional como necesidad de más democracia, más eficacia y más presencia en el mundo
4. La aprobación singular del Tratado Constitucional en el Parlamento Europeo (12-1-2005)
5. Las ratificaciones mayoritarias de catorce Estados miembros
6. El problema francés y neerlandés: razones de contexto y no de texto
7. La sensación de fracaso y crisis en el proyecto político europeo: la pausa del Consejo Europeo de 17 de junio de 2005
8. Los efectos políticos negativos de la parálisis
9. ¿Qué ha fallado en el proceso de ratificación constitucional?
10. La inviabilidad institucional de Niza
11. El coste de la no-Constitución: al menos se retrasa un año
12. Las vigencias anticipadas: un proceso constituyente del cual ya vemos algunos frutos
13. La irreversibilidad de las conquistas del proceso constituyente
14. El nuevo clima político europeo al comienzo de 2006
15. Conclusiones: la salida al laberinto está en el proceso político y no en la ingeniería constitucional

Resumen

Cuando nos acercamos al primer aniversario del referéndum español sobre la Constitución Europea del pasado 20 de febrero de 2005, tras las grandes expectativas levantadas, cabe preguntarse qué es lo que ha pasado con los resultados del mismo, cómo se ha gestionado el “sí” y en qué circunstancias concretas se encuentra el proceso político y cuáles son las perspectivas futuras. En un año ha cambiado completamente la percepción de la opinión pública en torno al futuro de Europa. Se ha pasado de la percepción de un claro apoyo al proyecto constitucional europeo a decir que la Constitución estaba muerta y, ahora, a sostener que empieza a “resucitar”. El problema de la ratificación, a nuestro juicio, no está en el Tratado Constitucional sino en el proceso político en el cual está teniendo lugar la ratificación, o dicho de otra manera, los “noes” no han sido causados tanto por el texto como por el contexto.

* Catedrático de Relaciones Internacionales, Cátedra Jean Monnet, Decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid

Para explicar esta proposición central, que el problema de la ratificación no está en el Tratado Constitucional sino en el proceso político, partimos de analizar la relevancia del proceso político desde la aprobación de Niza en 2001, en el que por primera vez se explicita la necesidad de revisar el procedimiento de reforma de los Tratados, surgiendo de la sociedad, a través del debate sobre el futuro de Europa. Será también la primera vez que la misma se deja de abordar únicamente a través de los Gobiernos y en secreto y se lleva a cabo a través de una Convención como recoge la Declaración de Laeken de diciembre de 2001. En esa Convención Europea participa en la reforma de los Tratados por primera vez una doble legitimidad, europea y estatal, y dentro de esta los representantes de los Parlamentos Nacionales.

De este método innovador surge la Constitución Europea como respuesta a las demandas de los ciudadanos de explicitación del modelo político, de hacerlo más democrático y transparente, más eficaz, más simple en los procedimientos y en las normas jurídicas, que desarrolle el modelo social europeo, y con más instrumentos para una mayor presencia en el mundo y la gestión de la globalización. Tendremos en cuenta como el Parlamento Europeo reconoce precisamente esta realidad por una amplia mayoría y por primera vez entiende que se han resuelto problemas estructurales básicos y que, en definitiva, responde a las demandas de los ciudadanos y a las necesidades objetivas de Europa. Considera además la relevancia del simbolismo de la Constitución y el significado político que el Parlamento Europeo venía reivindicando como representante de la soberanía europea.

Siguiendo el análisis del proceso político estudiaremos las catorce ratificaciones positivas, bien a través de los Parlamentos Nacionales, con votaciones mayoritarias, a través de referendos en los Estados miembros. Nos detendremos en los “noes” francés y neerlandés como problemas nacionales y no europeos, no de texto sino de contexto, que especialmente es un “no” a lo que había y no a lo que viene, pero que va a incidir negativamente en la percepción del desarrollo de la vida política europea en su conjunto. Tras explicar la decisión del Consejo Europeo por la que se paraliza la ratificación, presentaremos la percepción de la crisis y los efectos políticos del “no” francés y neerlandés, analizando a continuación qué es lo que ha fallado en el proceso de ratificación, teniendo en cuenta que se ha democratizado y europeizado la fase de propuesta y redacción de la Constitución pero que se deja todavía en manos de los Estados nacionales su aprobación definitiva.

Abordaremos la inviabilidad institucional del Tratado de Niza, en vigor desde el 1 de febrero de 2003, especialmente desde la ampliación a veinticinco un año después, y con los ojos puestos en una Unión de unos treinta Estados miembros en no más de cinco años. A continuación explicaremos el “coste de la no-Constitución”, es decir, lo que nos está costando a los europeos el que la Constitución no esté en vigor en los plazos previstos, y lo que nos estamos perdiendo con el retraso presumiblemente de al menos un año en el mejor de los casos.

Después de tener en cuenta la atonía institucional, especialmente durante el semestre de Presidencia británica, se estudiará la salida material a la crisis, que no es otra que la reactivación del proceso político a través de la adopción de políticas concretas y de soluciones en los ámbitos en los que la Unión tiene competencias con objeto de hacer funcionar las instituciones y de cambiar la percepción de los europeos sobre las mismas con la finalidad de visualizar la necesidad de “más Europa” y su expresión al día de hoy que no es otra que la Constitución Europea.

Una vez tenidas en cuenta las vigencias anticipadas de la propia Constitución así como la irreversibilidad de las conquistas democráticas de este proceso político, estudiaremos la salida formal a la crisis a través de reanudar el proyecto constitucional y la forma de

superar el laberinto de la ratificación, sus calendarios y sus decisiones, posiblemente en poco más de un año en el Consejo Europeo alemán de marzo o junio de 2007.

En las últimas semanas se han producido una serie de señales políticas nuevas, por lo que puede vislumbrarse a lo lejos la salida del laberinto. Así, el Consejo Europeo de diciembre de 2005 ha logrado finalmente aprobar las perspectivas financieras. A la vez, se constata la necesidad de “más Europa” y el propio Consejo Europeo ha acordado la necesidad de crear una política común de migraciones y una política común de energía. En ese mismo Consejo Europeo se ha clarificado el liderazgo del nuevo Gobierno alemán y se han clarificado las incógnitas sobre cuáles son sus preferencias en relación a Europa.

Además, el 19 de enero de 2006 el Parlamento Europeo aprobaba una nueva Resolución sobre el período de reflexión en la que ratifica su apoyo a que la Constitución entre en vigor antes de 2009. Igualmente se avanzan en cierta manera los posibles calendarios de la vigencia, al anunciar ya los Gobiernos alemán y portugués que ocuparán la Presidencia en 2007 que su objetivo compartido será la entrada en vigor de la Constitución Europea.

1. Consideraciones generales: el problema está en el proceso político y no en el Tratado constitucional

Cuando nos acercamos al primer aniversario del referéndum español sobre la Constitución Europea del pasado 20 de febrero de 2005, tras las grandes expectativas levantadas, cabe preguntarse qué es lo que ha pasado con los resultados del mismo, cómo se ha gestionado el “sí” y en qué circunstancias concretas se encuentra el proceso político y cuáles son las perspectivas futuras. En un año ha cambiado completamente la percepción de la opinión pública en torno al futuro de Europa. Se ha pasado de la percepción de un claro apoyo al proyecto constitucional europea a decir que la Constitución estaba muerta y, ahora, a sostener que empieza a “resucitar”.

El presente trabajo analiza el proceso político europeo desde la firma del Tratado Constitucional en este casi año y medio y, especialmente, la laboriosa ratificación.¹ Esto es, qué es lo que ha pasado, por qué no se ha respetado la voluntad democrática de la mayoría de los españoles y de los europeos; qué han hecho las instituciones y cómo se han gestionado los votos; por qué no está en vigor y cuáles son las probabilidades y, en su caso, las salidas alternativas.

Este análisis parte de la proposición básica de que las dificultades que surgen con la ratificación no se deben a la redacción concreta del Tratado Constitucional, ni a su alcance y contenido, sino que se trata de un problema básicamente francés y neerlandés, y en esa medida europeo, y no al revés. En relación al proceso político europeo, se debe a la percepción de que el sistema político europeo actual no resuelve los problemas concretos reales de los europeos.

¹ Este es el quinto documento de trabajo publicado por el Real Instituto Elcano en el que analizamos el proceso constituyente durante los tres últimos años y su resultado, tanto desde su vertiente interna como de la política exterior. Los anteriores trabajos son: “Primeros resultados del debate sobre el futuro de Europa: entre la profundización y la refundación (2000-2002)”, Real Instituto Elcano, WP 8/2002, 4/XI/2002; “El debate sobre Política Exterior Común en la Convención Europea”, Real Instituto Elcano, WP 3/2003, 15/II/2003; “El resultado definitivo de la Convención Europea: la existencia de una Constitución para Europa”, Real Instituto Elcano, WP 24/2003, 12/IX/2003; “Una Constitución para Europa y su política exterior común: hacer gobernable la globalización”, Real Instituto Elcano, WP 1/2004, 9/I/2004. Todos ellos pueden encontrarse en <http://www.realinstitutoelcano.org>. Además, se publicó un análisis sobre el Tratado Constitucional: “Comentario al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa ¿Qué es? ¿Un Tratado o una Constitución?”, en *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, Real Instituto Elcano y Biblioteca Nueva, Madrid, 2004, pp. 19-85.

Esta cuestión ha producido una crisis y ralentización de todo el proceso político durante este largo año pero, en ningún caso, una parálisis total. Tampoco se puede hablar de muerte de la Constitución, como algunos vaticinan, ya que, por una parte, no ha nacido, y, por la otra, la Constitución representa la solución del problema y no la causa del mismo. De alguna manera, la Constitución trata de resolver las raíces del malestar ya que es una respuesta más democrática. Responde a la necesidad de clarificar la identidad política y el desarrollo del modelo social y de cohesión, característico de Europa, y a la de solucionar la falta de democracia, eficacia y presencia en el mundo, que precisamente es lo que demandan los ciudadanos. La paradoja, sin embargo, es que por ello se rechaza el Tratado Constitucional.

La paradoja fundamental del actual proceso político europeo es la contradicción entre la redacción, de carácter europeo, y la aprobación definitiva para su vigencia, de carácter nacional. El Tratado Constitucional europeo, primera Constitución material europea, ha sido redactado y aprobado a través de un método comunitario europeo y federal y no sólo intergubernamental como había sido hasta ahora.² Sin embargo, su vigencia todavía depende de la ratificación por cada uno de los veinticinco Estados miembros, conforme a sus procedimientos constitucionales internos.

La mayoría de los Estados miembros ya han ratificado o lo harán a través de sus Parlamentos, otros están obligados o han decidido consultar a la ciudadanía a través de referendos. Así, la Constitución, después de ser firmada por los Gobiernos de los veinticinco y haber recibido el visto bueno del Parlamento Europeo en la Resolución de enero de 2005, representante de los ciudadanos europeos, se encuentra perdida en el laberinto de la casuística de veinticinco Estados nacionales.

En febrero de 2006, son prácticamente catorce los Estados miembros que ya han logrado la ratificación (Lituania, Hungría, Eslovenia, Italia, Grecia, Eslovaquia, Bélgica, España, Austria, Alemania, Letonia, Chipre, Malta y Luxemburgo).³ Sin embargo, el problema llegaba con los “noes” de Francia y Holanda en sendos referendos, que representan a cerca de 76 millones de europeos, si bien lo han hecho por sufragio universal. Aunque los “noes” provengan de países fundadores eso no les confiere ningún derecho específico, y menos el de detener el resto de las ratificaciones.

A pesar de ello, los europeos, mayoritariamente, han dejado claro su apoyo al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, no sólo mediante las ratificaciones nacionales sino también a través de dos Resoluciones del Parlamento Europeo. Por ello, el mandato del pueblo no es que esta Constitución no puede entrar en vigor, sino que debe entrar en vigor, ya que una mayoría de Estados (14) y una mayoría de ciudadanos (234,8 millones de 453,7) han mostrado su apoyo, directo o indirecto a la entrada en vigor de la Constitución Europea. Incluso teniendo en cuenta a los ciudadanos que han votado en referéndum (España, Francia, Países Bajos y Luxemburgo), 26,6 millones de ciudadanos europeos han apoyado la vigencia de la Constitución, contra 22 millones que han votado “no”.

Aún quedan nueve Estados por pronunciarse, de los cuales seis lo harán previsiblemente a través de referendos (Dinamarca, Polonia, República Checa, Portugal, Irlanda y el Reino Unido) y otros tres por la vía parlamentaria (Estonia, Finlandia y Suecia). Ellos también han de tener su oportunidad de aprobar o rechazar la Constitución Europea. Así,

² Véase al respecto: Francisco Aldecoa Luzarraga, *“Una Europa”: Su proceso constituyente (2000-2003)*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2003.

³ Bélgica está a punto de terminar sus procedimientos de ratificación, sólo tiene pendientes cuestiones formales al haberse pronunciado todas las Cámaras legislativas pertinentes, la última de ellas, la flamenca, el 8 de febrero de 2006.

en términos europeos, no Estado por Estado, son una mayoría aplastante los europeos que quieren la entrada en vigor inmediata del Tratado Constitucional.

A pesar de los datos, en la opinión pública y el discurso político trasciende la posición inversa: la imposibilidad de que el Tratado Constitucional entre en vigor, una vez rechazado por Francia y Países Bajos. A lo largo de estas líneas se explicará lo paradójico de esta situación y se tratará de analizar cuál es el mandato al parecer contradictorio que han dado los Estados y los ciudadanos en esta ratificación. Incluso de la lectura de los dos referendos negativos es difícil sacar consecuencias ya que en el “no” se han dado posiciones encontradas, que reflejan una variedad de preocupaciones.

En el caso concreto de Francia, resulta sorprendente que meses antes del referéndum cuando se votó la reforma de la Constitución francesa para adaptarla al Tratado Constitucional, se adoptó por una inmensa mayoría del Congreso –que reúne a la Asamblea Nacional y al Senado–, lo que implica indirectamente un apoyo indudable al mismo. Además, este texto rechazado por los ciudadanos franceses y neerlandeses recibió previamente la aprobación masiva del Parlamento Europeo.

No es necesario recordar que, siguiendo las normas propias de los Tratados internacionales, el artículo 48 del Tratado de la Unión Europea exige que todos los Estados miembros ratifiquen los Tratados de la Unión Europea para que puedan entrar en vigor. Sin embargo, el propio Tratado Constitucional admite en una Declaración anexa que si “transcurrido un plazo de dos años desde la firma del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, las cuatro quintas partes de los Estados miembros lo han ratificado y uno o varios Estados miembros han encontrado dificultades para proceder a dicha ratificación, el Consejo Europeo examinará la cuestión”.⁴ Se abre, por tanto, la posibilidad de que si veinte Estados ratificaran, el Consejo Europeo decidiera la entrada en vigor para ellos. En cierta manera, la Declaración 30 refuerza la obligación de proseguir con las ratificaciones.

2. La relevancia del proceso constitucional: método participativo

Desde 1979, comienzo de las reformas de la Comunidad Europea, fruto de la elección por sufragio universal directo del Parlamento Europeo, se han ido resolviendo los problemas estructurales de la Comunidad Europea en materia de democracia, eficacia, eficiencia, presencia en el mundo y solidaridad.⁵ Especialmente, en estos últimos veinte años se ha ido avanzando en términos de democracia, esto es, en la resolución del déficit democrático. A pesar de las cuatro grandes reformas de los Tratados –el Acta Única Europea, el Tratado de Maastricht, el Tratado de Amsterdam y el Tratado de Niza–, quedaba precisamente un límite clave, el de cómo se hace la revisión de los Tratados, que continuaba haciéndose a través de Conferencias Intergubernamentales en las que participaban exclusivamente los diplomáticos representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, generalmente reunidos a puerta cerrada.

La difícil e infructuosa negociación del Tratado de Niza sembró el convencimiento entre los jefes de Estado y de Gobierno de la necesidad de cambiar el método de las reformas. Se abrió así el llamado “Debate sobre el Futuro de Europa”, fase en la que tanto en el nivel europeo como en el nacional se proponía consultar a la ciudadanía sobre cuál había de ser la Unión Europea del futuro. Como consecuencia de la adopción en diciembre de 2001 de la Declaración de Laeken y gracias a la Convención sobre el Futuro de Europa,

⁴ Declaración nº 30 del Acta Final, “Declaración relativa a la ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa”, *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, 29 de octubre de 2004, DO C 310, 16/XII/2004.

⁵ Francisco Aldecoa Luzarraga, *La Integración europea. Vol. II: Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002)*, Tecnos, Madrid, 2002, p. 38.

que corona el Debate, se pone en marcha el método democrático para la reforma de los Tratados. Será a través del debate sobre el futuro de Europa donde se produce la respuesta de los ciudadanos con el objeto de participar en la profundización del modelo político y de acercar Europa a los ciudadanos.

En Laeken, los jefes de Estado y de Gobierno encargan a la Convención Europea que dé respuesta a los tres grandes desafíos que acechan a la Unión Europea del presente y del futuro: cómo acercar Europa a los ciudadanos, cómo vertebrar el espacio europeo en una Unión ampliada y cómo lograr que la Unión se convierta en un factor de estabilidad y en un modelo en el nuevo mundo multipolar. La Declaración, además, llegará a proponer a la Convención que explore “el camino hacia una Constitución para los ciudadanos europeos”, esto es, encerraba un mandato constitucional implícito.

El método de la Convención Europea, órgano innovador en las citas constituyentes europeas, se caracteriza por aunar las dos legitimidades de la construcción europea, la nacional, a través de los representantes de sus ejecutivos y sus legislativos, y la europea, a través de los del Parlamento Europeo y la Comisión.⁶ La Convención igualmente está abierta a muchos otros actores de la construcción europea, que han participado en mayor o menor medida en el desarrollo de sus trabajos: los Estados candidatos a la ampliación, las regiones y colectividades locales, los interlocutores sociales, el Defensor del Pueblo Europeo y la sociedad civil europea a través de un Foro.⁷

El mismo Consejo Europeo procedió al nombramiento de su presidente, el ex presidente francés Giscard d'Estaing, y dos vicepresidentes, los ex primeros ministros Dehaene y Amato.⁸ Estos nombramientos han sido más que controvertidos, tanto por las personalidades elegidas como porque lo habitual en toda Asamblea es que ella misma designe de entre sus miembros a sus dirigentes, como ocurrió en el caso de la Convención que redactó la Carta de Derechos Fundamentales, sin admitir la intromisión de poderes ajenos a ella. A pesar de que Giscard, inicialmente, no agradara a las posturas más federalistas, hoy, por el contrario, se atribuye gran parte del mérito del éxito de la Convención a su mano firme, contactos personales y habilidades negociadoras.

En el momento de convocar la Convención no estaba claro cuál iba a ser su papel, si iba a ser sólo para preparar la decisión de la posterior Conferencia Intergubernamental, o si iba a ser método constitucional o constituyente, ya que la única evidencia en aquel momento residía en la insuficiencia del método anterior.⁹ El significado que ha resultado tener la Convención ha sido que “hace camino al andar” y, además de reflexionar sobre el futuro de Europa, la misión encomendada ha logrado aprobar por un consenso

⁶ La Convención Europea reunía a un total de 105 miembros titulares, a los que hay que sumar 102 suplentes. Entre los titulares, el Parlamento Europeo enviaba 16 representantes, 2 la Comisión Europea, 1 cada uno de los Gobiernos de los Estados miembros y candidatos y 2 cada uno de los Parlamentos Nacionales, tanto de los quince Estados miembros como de los trece candidatos. La asistencia regular de los suplentes y la decisión de no votar, sino de alcanzar el consenso, ha tenido como consecuencia que los 207 miembros de la Convención han participado en igualdad de condiciones.

⁷ Sobre la naturaleza y funcionamiento de la Convención Europea, véase: Josep Borrell, Carlos Carnero y Diego López Garrido, *Construyendo la Constitución Europea. Crónica política de la Convención*, Real Instituto Elcano, Madrid, 2003; Alain Lamassoure, *Histoire secrète de la Convention européenne*, Albin Michel, París, 2004; Peter Norman, *The Accidental Constitution – The Making of Europe's Constitutional Treaty*, Eurocomment, 2005; Íñigo Méndez de Vigo, *El rompecabezas: así redactamos la Constitución Europea*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2005.

⁸ Giscard fue nombrado a propuesta del presidente francés y aprobado por consenso, lo que hace preguntarse si no habrá una especie de turno tácito entre Francia y Alemania, los dos grandes, para presidir las Convenciones, aunque Herzog, presidente de la Convención que redactó la Carta, fuera nombrado por el propio órgano.

⁹ Véase al respecto: Giuliano Amato, “La Convenzione Europea. Primi approdi e dilemmi aperti”, *Quaderni Costituzionali*, vol. 22, nº 3, 2002, pp. 449-461; Marta Cartabia, “Riflessioni sulla Convenzione di Laeken: come se si trattasse di un processo costituente”, *Quaderni Costituzionali*, vol. 22, nº 3, 2002, pp. 439-447.

inicialmente imprevisible una Constitución para Europa.

La Convención sobre el futuro de Europa comenzó sus trabajos el 27 de febrero de 2002 y la Declaración de Laeken fijaba para los trabajos de la Convención un plazo de un año, que se cumpliría en marzo de 2003. Sin embargo, ese período fue prorrogado sucesivamente por los Consejos Europeos de Copenhague primero y Salónica después hasta julio de 2003, en que se disolvía tras dieciséis meses y medio de trabajo. La Convención ha celebrado aproximadamente una sesión plenaria mensual, compuesta por dos medias jornadas, si bien al final del período se llegaron a dos sesiones por mes para acelerar los trabajos.

Los trabajos de la Convención se han dividido en tres fases bien diferenciadas –escucha, estudio y deliberación y redacción–, cada una de ellas de una duración de entre cinco y seis meses. Además de dividir el trabajo de la Convención cronológicamente, estas etapas resumen el contenido de lo que se puede calificar como el “método de la Convención”: reflexión abierta, trabajo técnico en grupos y redacción, discusión y aprobación final a través del consenso.

El proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, salido de los trabajos de la Convención, sufrió pequeñas modificaciones tras su paso por la Conferencia Intergubernamental. Tras un primer fracaso de acuerdo sobre el texto en diciembre de 2003, por la oposición fundamental de España y Polonia al método de decisión del Consejo por doble mayoría, resultaría finalmente aprobada el 17 y 18 de junio de 2004 en el Consejo Europeo de Bruselas. Ese retraso de seis meses no sería inocuo, ya que, como se verá posteriormente, ha terminado por afectar seriamente al proceso de ratificación. Así, unos referendos de ratificación inicialmente previstos en la misma fecha de las elecciones del Parlamento Europeo han terminado por dispersarse en el tiempo y convertir la ratificación en un debate nacional.

La Conferencia Intergubernamental respetaba casi en su integridad el texto de la Convención, introduciendo algunas modificaciones en la reforma institucional y la toma de decisiones pero, incluso, profundizando en el consenso y el avance en cuestiones como la política exterior o la defensa. Al asumir el texto de la Convención Europea, y un Tratado Constitucional nada menos, la Conferencia Intergubernamental bendice el cambio en el método de reforma de los Tratados. Confirma así que la Convención, por su mayor legitimidad política, es la instancia competente para redactar los Tratados, y que la Conferencia Intergubernamental sólo tiene competencia para perfeccionar el modelo pero en ningún caso para cambiarlo.¹⁰ El nuevo método de reforma de los Tratados, por tanto, consta de dos fases diferenciadas pero inseparables entre sí: Convención y Conferencia Intergubernamental.¹¹

En la Convención Europea redactaron la Constitución Europea representantes tanto de la legitimidad nacional como de la legitimidad europea, en estrecho contacto con la sociedad civil. Por ello, la Convención Europea constituye un método más democrático y representativo que todas las Conferencias Intergubernamentales anteriores. Este método no supone una ruptura con lo anterior, sino su perfeccionamiento por la democratización, en la medida en que la propuesta de la Convención fue recibida, modificada y adoptada por una Conferencia Intergubernamental. La contradicción del actual proceso político europeo reside en que cuanto más abierto, democrático y participativo es el proceso de redacción de los Tratados, más polémica ha generado. Se cumple así la paradoja del

¹⁰ Francisco Aldecoa Luzarraga, “Comentario al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa”, *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, Real Instituto Elcano y Biblioteca Nueva, Madrid, 2004, pp. 19-85, especialmente la p. 35.

¹¹ Hartmut Marhold, “La méthode de la Convention”, *L’Europe en formation*, nº 2, 2003, pp. 43-58, esp. la p. 43.

déficit democrático de la Unión Europea, en que cuanto menos déficit hay, más se habla de él.

3. El Tratado Constitucional como necesidad de más democracia, más eficacia y más presencia en el mundo

El Tratado Constitucional, en contra de lo que a veces se dice, surge de la necesidad de dar respuesta a los cuatro problemas estructurales básicos que tenía la Unión Europea: democracia, eficacia, presencia en el mundo y solidaridad. Así, hasta el propio Consejo Europeo reconocerá que “Este Tratado es el fruto de un proceso colectivo destinado a dar la respuesta adecuada para un funcionamiento más democrático, más transparente y más eficaz de una Unión Europea ampliada”.¹²

El modelo igualmente es nuevo. El Tratado Constitucional no es un híbrido de Tratado y Constitución como a veces se afirma. Es Tratado y Constitución a la vez: Tratado internacional en su forma de ser concluido y Constitución de una nueva forma de unión política a partir de su entrada en vigor. A pesar de seguir siendo, y haberse reforzado por la Conferencia Intergubernamental los rasgos de Tratado, otros aspectos como la definición del modelo político, valores y objetivos, la inclusión de la Carta de Derechos Fundamentales y la afirmación de la primacía del Derecho Comunitario se refieren a una Constitución y no sólo en el sentido material.¹³ Por el momento, el Tratado Constitucional sigue siendo percibido como un Tratado, pero cuando entre en vigor lo será cada vez más como una Constitución. “En marcha hacia una Constitución, conserva todavía las secuelas de un Tratado”.¹⁴

El Tratado Constitucional consta de cuatro partes diferenciadas.¹⁵ La primera, de carácter constitucional, regula en nueve títulos la esencia del modelo de la Unión a lo largo de 60 artículos y se trata de la parte fundamental en términos de Constitución, donde se define lo esencial del modelo político europeo. La segunda, también de indudable carácter constitucional, incluye la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, redactada por la Convención de 2000, y consta de un Preámbulo y 54 artículos. La tercera, “De las políticas y el funcionamiento de la Unión”, detalla las disposiciones de desarrollo de las instituciones y las políticas, llevando a cabo la simplificación de los actuales Tratados en 342 artículos. Por último, la cuarta parte regula las “Disposiciones

¹² Consejo Europeo, *Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la Unión Europea sobre la ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, Bruselas, 16-17/VI/2005, en <http://ue.eu.int>

¹³ Como sostiene el Parlamento Europeo, “Por su naturaleza y contenido ese Tratado establece una verdadera Constitución. Define la naturaleza, valores y principios que guiarán las actuaciones de la Unión; acota las competencias de la Unión; establece sus instituciones; presenta los instrumentos de decisión y precisa los actos; define los derechos de los ciudadanos respecto a la Unión; establece las normas que regularán su revisión;... Este es el cometido de una Constitución, definir las condiciones y los límites del ejercicio del poder en un marco de una entidad política y garantizar los derechos de los ciudadanos”. Parlamento Europeo, *Informe sobre el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, 19/XII/2004, ponentes: Richard Corbett e Iñigo Méndez de Vigo, (A6-0070/2004), p. 7, en <http://www.europarl.eu.int>

¹⁴ Jean-Louis Quermonne, “L’Union européenne: objet ou acteur de sa Constitution? Essai sur la portée d’une politique institutionnelle à long terme”, *Revue française de science politique*, vol. 54, nº 2, abril de 2004, p. 235.

¹⁵ Sobre el Tratado Constitucional véase: Enrique Álvarez Conde y Vicente Garrido Mayol (dirs.), *Comentarios a la Constitución Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, 3 vols.; Carlos Closa Montero y Natividad Fernández Sola (coords.), *La Constitución de la Unión Europea*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005; Araceli Mangas Martín, *La Constitución Europea*, Iustel, Madrid, 2005; Marcelino Oreja Aguirre, Juan Antonio Carrillo Salcedo e Iñigo Méndez de Vigo, *¿Por qué una Constitución? Veinticinco respuestas*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, 2005; Santiago Petschen Verdagner, *La Constitución Europea. Una visión desde la perspectiva del poder*, Plaza y Valdés, México, 2005; Kepa Sodupe Corcuera, *La Constitución Europea. Un análisis de sus aspectos fundamentales*, UPV-EHU, Lejona, 2005.

generales y finales”, tratándose de las cláusulas transitorias y de carácter jurídico. Estas dos últimas partes responden más a los rasgos de los Tratados.

El modelo del Tratado Constitucional, igualmente, supone un salto cualitativo en relación con los Tratados anteriores, en la medida en que se aleja de la tradicional indefinición explícita del modelo político europeo. Así, por primera vez en un texto europeo, se define qué es la Unión Europea, sus valores y objetivos, se le ha reconocido personalidad jurídica explícita, se han establecido las relaciones con su base de legitimidad dual, se ha recogido una Carta de Derechos Fundamentales, un catálogo de competencias, una jerarquía normativa y los principios para el desarrollo de una democracia participativa.

Para acercar la Unión al ciudadano, la Constitución avanza en la democratización de la Unión, poniendo al Parlamento, representante de los ciudadanos, en el centro del sistema. Así, este se convierte en plena autoridad legislativa y presupuestaria junto con el Consejo, representando entre los dos a las dos legitimidades de la construcción europea, co-decidiendo. La participación ciudadana es otra de las innovaciones de la Constitución, que consagra el principio de la democracia participativa junto a la representativa y otorga importantes medios de actuación a la sociedad civil europea, entre ellos la iniciativa popular. Indudablemente, también es un importante vector de democratización la constitucionalización y obligatoriedad de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, recogida en la segunda parte de la Constitución. También permite un mayor control democrático la transparencia, así como el establecimiento de un catálogo de competencias y un procedimiento de control de la subsidiariedad en el que participan los Parlamentos Nacionales y, en su caso, las Cámaras regionales con competencias legislativas propias.

En términos de eficacia, el Tratado Constitucional resuelve algunos problemas técnicos que tienen dimensión política, como es la personalidad jurídica de la Unión, el fin de la estructura de pilares y la creación de una jerarquía normativa. La Constitución emprende la reforma de la composición y el funcionamiento de las instituciones, si bien finalmente resulta menos ambiciosa que la de la propuesta convencional. La reforma institucional, especialmente la nueva mayoría cualificada del Consejo, son imprescindibles para el funcionamiento de la Unión Europea tras la ampliación. Con la misma finalidad se ha simplificado y perfeccionado el instrumento de la cooperación reforzada, que hará posible el avance en la integración en una Unión cada vez más heterogénea. Igualmente, se ha producido una importante simplificación de los instrumentos legislativos, empezando por la Constitución, y los procedimientos de la Unión para que pueda ser mejor comprendida por sus ciudadanos. Desde el punto de vista de las políticas, el área que más se refuerza con el objeto de fortalecer la capacidad de la Unión es el espacio de libertad, seguridad y justicia, que abarca cuestiones como una política de emigración común o la lucha antiterrorista.

Respecto a la solidaridad, el Tratado Constitucional precisa que es un valor consustancial a la Unión Europea (art. I-2). Por primera vez se precisa el alcance del modelo europeo de economía social de mercado y la solidaridad y cohesión entre los objetivos de la Unión,¹⁶ no sólo hacia el interior sino también en relación con los Estados del mundo menos favorecidos, a través de una política exterior de responsabilidad.¹⁷ La Carta de

¹⁶ En este sentido, el artículo I.3.3 segundo y tercer párrafos dispone que “La Unión combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño. La Unión fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros”.

¹⁷ Por su parte, el artículo I-3.4 estipula que: “En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses. Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, así como al estricto respeto y al

Derechos Fundamentales, por su parte, recoge un innovador Título IV dedicado al valor “solidaridad”. Se regulan derechos sociales como el derecho a la información y consulta de los trabajadores en la empresa, el derecho de negociación y de acción colectiva, el derecho de acceso a los servicios de colocación, el derecho a la protección en caso de despido justificado, el derecho a condiciones de trabajo justas y equitativas, la prohibición del trabajo infantil y la protección de los jóvenes en el trabajo, la conciliación de la vida familiar y laboral, el derecho a la Seguridad Social y a la ayuda social, así como a la protección de la salud, el acceso a los servicios de interés económico general, la protección del medio ambiente y la protección de los consumidores. Entre los Estados miembros la obligación de asistencia y solidaridad igualmente se refuerza a través del establecimiento en el artículo I-43 de la cláusula de solidaridad para el caso de catástrofes naturales o de origen humano o ataques terroristas.

La dimensión exterior de la Unión ha recibido un importante impulso tanto en lo relativo a la política exterior común como en el diseño de la futura defensa europea con el objetivo de que pueda convertirse en un factor de estabilidad y un modelo en el nuevo mundo multipolar. En relación a la política exterior se han adoptado importantes modificaciones técnicas e institucionales que pueden hacer posible la definición y puesta en práctica de una verdadera política exterior de la Unión. Además de que al reforzarse el modelo político de la Unión se potencia su política exterior. La defensa presenta la particularidad de haber sufrido un cambio en su concepción, previéndose instrumentos para una defensa propia de la Unión, como la cláusula de defensa mutua y avanzando sobre el esquema de la geometría variable, en que cada uno suscribirá los compromisos que estime necesarios de acuerdo con la cooperación estructurada permanente y la cooperación reforzada.¹⁸

El modelo de la innovación política, la Constitución Europea, comparte naturaleza con el método que le ha dado nacimiento y así consagra el modelo político del federalismo intergubernamental, apoyado sobre las dos legitimidades de los Estados y los ciudadanos europeos.¹⁹ Se da forma, por primera vez en la construcción europea, a los cimientos jurídico-políticos de esta nueva *politeia*, a través de la enunciación de sus valores y objetivos, que definen a una Unión llamada a extenderse a todo el continente europeo, democrática, social, de Derecho y con vocación de proponer una alternativa a la gestión de la globalización. Paradójicamente, el Tratado Constitucional europeo que más ambición política tiene, más avances sociales y más poder da a sus ciudadanos, es rechazado por un número de estos en nombre de la Europa democrática, social y política.

4. La aprobación singular del Tratado Constitucional en el Parlamento Europeo (12/I/2005)

En el proceso de ratificación del Tratado Constitucional hay que poner en relieve la aprobación masiva que recibe del Parlamento Europeo. Este lo refrenda y apoya a través de una Resolución votada el 12 de enero de 2005 por 500 votos a favor, frente a 137 en contra y 40 abstenciones.²⁰ La aprobación del Parlamento Europeo es distinta a las ratificaciones de los Estados miembros porque es federal, ya que esta institución

desarrollo del Derecho Internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas”.

¹⁸ En relación al aspecto de la defensa en la Constitución Europea, véase: Consuelo Ramón Chornet (coord.), *La Política de Seguridad y Defensa en el Tratado Constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.

¹⁹ Francisco Aldecoa Luzarraga, *Primeros resultados del debate sobre el futuro de Europa: entre la profundización y la refundación: 2000-2002*, documento de trabajo, Real Instituto Elcano, 4/XI/2002, p. 4, en <http://www.realinstitutoelcano.org>; Francisco Aldecoa Luzarraga, “El proceso de innovación política europea: de la Convención Europea al Tratado Constitucional”, en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 2003*, Universidad del País Vasco, Vitoria, 2004, pp. 103-141.

²⁰ Parlamento Europeo, *Resolución sobre el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, 12/I/2005, (A4-0070/2004) (ponentes: Richard Corbett e Íñigo Méndez de Vigo), en <http://www.europarl.eu.int>

representa a los ciudadanos de los Estados miembros de la misma forma que sus Parlamentos nacionales, al ser elegido por sufragio universal directo.

Los representantes de los ciudadanos europeos mayoritariamente dieron la mejor calificación que les ha valido una reforma de los Tratados en toda su historia. Así, desde el comienzo de las reformas con el Acta Única Europea, el aprobado del Parlamento era sólo parcial ya que lamentaba la poca ambición de las modificaciones propuestas. Por el contrario, a juicio del Parlamento Europeo, “la Constitución representa un buen compromiso y una buena mejora de los Tratados existentes, lo cual entrañará, cuando entre en vigor, beneficios perceptibles para los ciudadanos (así como para el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales como representación democrática de aquéllos), para los Estados miembros (incluidas sus entidades regionales y locales), para el funcionamiento efectivo de las Instituciones de la Unión Europea, y, por consiguiente, para la Unión en su totalidad”.²¹

Las razones que llevan al Parlamento Europeo a valorar positivamente el Tratado Constitucional son que aporta mayor claridad respecto a la naturaleza y objetivos de la Unión, permite más eficacia y una presencia mayor en el mundo, hace posible una mayor responsabilidad democrática y consagra más derechos para los ciudadanos.

A juicio del Parlamento Europeo, una de las principales virtudes del Tratado Constitucional es que hace más accesible la Unión a los ciudadanos, aportando mayor claridad respecto a qué es la Unión Europea a través de distintas disposiciones. Así, se sustituye el complejo sistema de Tratados por un único texto constitucional, se clarifica la doble legitimidad de la Unión, se explicitan los valores y objetivos de la Unión; desaparece la confusión entre “Unión Europea” y “Comunidad Europea” al eliminarse ésta; se simplifican los actos legislativos; se refuerzan las disposiciones para que la Unión nunca pueda convertirse en un super-Estado; se incluyen los símbolos de la Unión y una cláusula de solidaridad que permitirá que los ciudadanos sean asistidos por los otros Estados miembros y la Unión en caso de ataque terrorista o catástrofe natural o de origen humano.

La eficacia de las instituciones de la Unión se refuerzan, a juicio del Parlamento, a través de la extensión de la mayoría cualificada como norma de decisión del Consejo, la creación de una Presidencia del Consejo estable; la reducción del número de miembros de la Comisión; la simplificación de los instrumentos y procedimientos legislativos; la reforma de la justicia y los asuntos de interior; la existencia de pasarelas; y la introducción de la flexibilidad. En relación a la actuación internacional, los medios de la Unión se refuerzan a través de la creación de un ministro de Asuntos Exteriores de la Unión Europea y un Servicio Europeo de Acción Exterior, la atribución de personalidad jurídica a la Unión y la capacidad para desarrollar estructuras comunes en la Política Europea de Seguridad y Defensa.

La democracia en el funcionamiento de la Unión –según el Parlamento– se refuerza por la creación de un procedimiento por el cual los Parlamentos nacionales controlarán la pertinencia de la legislación de la Unión; la co-decisión del Parlamento Europeo en prácticamente toda la legislación de la Unión; la elección del presidente de la Comisión por parte del Parlamento Europeo de entre las filas del partido más votado en las elecciones europeas; la responsabilidad del ministro de Asuntos Exteriores ante el Consejo Europeo y el Parlamento Europeo; el control por parte del Consejo y del Parlamento de la delegación a la Comisión; mayor control parlamentario de las agencias; la reunión pública del Consejo cuando actúe como legislativo; el incremento de poderes

²¹ Parlamento Europeo, *Resolución sobre el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, *op. cit.*, punto 1.

del Comité de las Regiones; y la participación del Parlamento Europeo en las futuras revisiones del Tratado.

Finalmente, a juicio de la Eurocámara, el Tratado Constitucional recoge más derechos para los ciudadanos ya que constitucionaliza la Carta de Derechos Fundamentales, determina la adhesión de la Unión al Convenio Europeo de Derechos del Hombre, introduce disposiciones para una democracia participativa, prevé la iniciativa ciudadana europea y abre el acceso de las personas a la justicia europea.

Precisamente, el Parlamento anticipaba las posibles dificultades de la ratificación y, sobre todo, las críticas infundadas que ha recibido por parte de algunos sectores: “La Constitución ha sido objeto de algunas críticas manifestadas en debates públicos que no reflejan el contenido real y las consecuencias jurídicas de sus disposiciones, en la medida en que la Constitución no conducirá a la creación de un super-Estado centralizado, no debilita la dimensión social de la Unión, sino que la fortalece, y no ignora las raíces históricas y espirituales de Europa al referirse a su herencia cultural, religiosa y humanista”.²² Por todo ello, muchas son las razones que han llevado al Parlamento Europeo a aprobar masivamente la Constitución Europea y a recomendar a los Parlamentos y ciudadanos “encarecidamente su ratificación”.

5. Las ratificaciones mayoritarias de catorce Estados miembros

En febrero de 2006 catorce son ya los Estados miembros que han conseguido la ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa o que están a punto de lograrla, frente a dos que son la excepción, Francia y los Países Bajos. La mayor parte de ellos lo han hecho a través de trámites parlamentarios, mientras que España y Luxemburgo han procedido a celebrar referendos. Luxemburgo, incluso, consiguió la ratificación por referéndum un mes después de los “noes” de Francia y Países Bajos, cuando todas las encuestas europeas veían desplomarse el apoyo al Tratado Constitucional y en la opinión publicada europea se le daba por muerto.

El primer Estado miembro en ratificar era uno de los nuevos, Lituania, cuyo Parlamento aprobaba el Tratado Constitucional el 11 de noviembre de 2004 por 84 votos a favor, 4 en contra y 3 abstenciones. Un mes después, el 20 de diciembre, el Parlamento de Hungría no era menos entusiasta, logrando 322 votos a favor, frente a 12 en contra y 8 abstenciones. El 1 de febrero el Parlamento esloveno votaba a favor del Tratado Constitucional por 79 votos, recibiendo 4 en contra y 7 abstenciones.

Italia se convertía en el primer Estado fundador en lograr la ratificación el 6 de abril de 2004 después de que se pronunciaran masivamente a favor sus dos cámaras: la Cámara Baja por 436 votos a favor frente a 28 en contra y 5 abstenciones y la Cámara Alta por 217 votos a favor y 16 en contra. Grecia conseguía la aprobación de su Parlamento el 19 de abril, habiendo votado 268 diputados a favor y 17 en contra. El Parlamento eslovaco se pronunciaba el 11 de mayo y aprobaba el texto constitucional por 116 votos a favor, 27 en contra y 4 abstenciones.

La ratificación de los Tratados Europeos en Bélgica sigue un camino bien complicado, pues es necesaria la aprobación del Parlamento central además del visto bueno de las Asambleas de las Comunidades y Regiones. En mayo ya se habían pronunciado el Senado (54 votos a favor, 9 en contra y 1 abstención) y la Cámara Baja (118 a favor, 18 en contra y 1 abstención). Entre el verano y el otoño de 2005 se han pronunciado, además, el Parlamento Regional de Bruselas, el Parlamento de la Comunidad germana,

²² Parlamento Europeo, *Resolución sobre el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, *op. cit.*, considerando F.

el Parlamento regional valón y el Parlamento de la Comunidad francesa, siendo el último el Parlamento regional flamenco, que lo debatía en octubre de 2005. A falta de los últimos trámites formales, se considera lograda la ratificación. Austria lograba el visto bueno de su Parlamento el 25 de mayo de 2005 después de que se hubieran pronunciado favorablemente la Cámara Baja (181 votos a favor, 1 en contra) y la Alta (59 a favor, 3 en contra).

En el mes de mayo, Alemania, asimismo, ratificaba a través del procedimiento parlamentario, habiéndose pronunciado el Bundestag el día 12 (568 a favor, 23 en contra y 2 abstenciones) y el Bundesrat el 27 (66 a favor y 3 abstenciones). El parlamento letón se pronunciaba a favor de la ratificación del Tratado Constitucional el 2 de junio, al día siguiente del referéndum neerlandés, por 71 votos a favor, 5 en contra y 6 abstenciones. El Parlamento chipriota aprobaba la Constitución Europea el 30 de ese mismo mes por 30 votos a favor, 19 en contra y 1 abstención. El Parlamento de Malta el 6 de junio se pronunciaba unánimemente a favor de la ratificación del Tratado Constitucional.

Bajo el lema “los primeros con Europa”, España fue el primer país en celebrar un referéndum de ratificación del Tratado Constitucional, el 20 de febrero de 2005. Con una baja participación, de sólo el 42,32%, el 76,73% se pronunciaba a favor mientras que el 17,24 en contra.²³ En el caso español es además necesaria la ratificación parlamentaria: el Congreso de los Diputados se pronunció a favor el 28 de abril por 311 votos a favor y 19 en contra y el Senado el 19 de mayo, votando a favor 225 senadores y 9 en contra.

El 10 de julio el singular referéndum luxemburgués se ganó gracias al compromiso personal de su primer ministro, Juncker, que vinculó su continuidad en el cargo y su futuro político al resultado del mismo. Juncker, además, es el presidente permanente del Eurogrupo (conocido como “Mr Euro”), nombramiento que aplica anticipadamente una de las innovaciones de la Constitución. Los luxemburgueses se pronunciaron a favor de la ratificación por un 56,52% frente a un 43,48% en un contexto en el que las encuestas favorables al Tratado no hacían sino caer en toda Europa.

Faltan por pronunciarse en torno a la ratificación del Tratado Constitucional nueve Estados miembros. Todos ellos han optado por paralizar el proceso de ratificación como consecuencia de la Declaración del Consejo Europeo. De proseguirse con el mismo, se considera que casi todos, salvo los que tienen obligación constitucional –Irlanda y Dinamarca–, proseguirán sus procedimientos por la vía parlamentaria, evitando los referendos.

6. El problema francés y neerlandés: razones de contexto y no de texto

La crisis política de ratificación del Tratado Constitucional se producía como consecuencia de los resultados del referéndum francés celebrado el 29 de mayo de 2005. Después de una campaña participativa y rica en debate, con una participación del 69,34%, un 54,68% de los votantes franceses decía “no” a la Constitución Europea, frente al 45% que dice que “sí”. Tres días después en los Países Bajos, el referéndum consultivo convocado por el Gobierno arrojaba otro resultado igualmente abrumador, el 61,6 de los votantes neerlandeses votaba en contra del Tratado Constitucional, con una participación del 63% del electorado.

La relevancia del rechazo del Tratado Constitucional en estos Estados se debe, sin duda, a que son países fundadores y nucleares de la Unión Europea. Tuvo un efecto demoledor y fue el principio del final de una tendencia positiva de relanzamiento de la Comunidad

²³ El 6,03% de los votos serían en blanco. Votaron a favor 10.804.464 mientras que 2.428.409 dieron el “no” al Tratado Constitucional.

que duraba ya cuatro años. Sin embargo, el rechazo de las mayorías de los votantes franceses y neerlandeses, en cualquier caso, es más un “no” al contexto que al texto. Más que debatirse el alcance del Tratado Constitucional en sí, sus avances o retrocesos respecto a los actuales textos de la Unión Europea, han influido otras cuestiones ligadas al proceso europeo, como los efectos de la globalización, las ampliaciones o la introducción del euro.

En primer lugar, se ha dado un contexto de fuerte crisis económica, en el que los ciudadanos tienden a ser conservadores y a no aventurarse en nuevas apuestas políticas.²⁴ Este contexto de recesión en Francia y los Países Bajos ha pesado en el rechazo al Tratado Constitucional en nombre del rechazo al euro o el temor al paro y las deslocalizaciones. En el caso francés, el contenido de la Constitución fue ampliamente debatido; sin embargo, la discusión se centraba sobre la Parte III que recoge los actuales Tratados, prácticamente sin modificaciones.

Con carácter general, las Partes I y II, esto es, los aspectos innovadores del Tratado Constitucional, no han resultado atacados y cuando lo fueron, frecuentemente se basaron en malentendidos.²⁵ Por tanto, como sostiene Giscard d'Estaing, “el referéndum no ha supuesto tanto un rechazo a la Europa de la Constitución como a la Europa del pasado”.²⁶

Igualmente, en ambos casos, ha resultado un factor significativo el agotamiento de las clases políticas nacionales:²⁷ el “no” ha sido utilizado como un arma de sanción contra los deslegitimados Gobiernos de Chirac y de Balkenende. En los “noes” francés y neerlandés se han encontrado tanto los sectores de la derecha conservadora como de la izquierda social, soberanistas, euroescépticos y quienes quieren más Europa. El resultado de este cóctel es la imposibilidad de gestionar el mandato del electorado ya que se ha rechazado el texto constitucional no sólo por distintas razones, sino, incluso, algunas de ellas contradictorias: más modelo social-más liberalismo, más Europa-menos Europa, más independencia en política exterior-más atlantismo,...

Los resultados de los referendos, por tanto, transmiten un mensaje confuso, incluso antagónico. Esos argumentos encontrados que han hecho posible la victoria del “no” hacen que el “no” sea prácticamente imposible de gestionar.²⁸ Posiblemente, la razón

²⁴ En opinión de Lamassoure este referéndum francés se diferencia del de Maastricht en que ahora los ciudadanos no se dividen en europeístas y soberanistas, sino que todos son más o menos europeístas. Las razones para oponerse al Tratado Constitucional, a su juicio, son la inquietud generalizada por la crisis económica continuada y la pérdida de competitividad francesa frente a la mundialización. Véase: Alain Lamassoure, “The French are in the Grip of ‘Collective Nervous Depression’”, *Euractiv*, 26/V/2005, en <http://www.euractiv.com>

²⁵ En este sentido, en relación a la Parte I, se criticaba la sumisión de la Unión Europea a la OTAN, cuando lo único que hace el artículo I-41 es reconocer la pertenencia de la mayoría de los Estados miembros a esta organización, incluso Francia. Por otra parte, en relación a la Carta de Derechos Fundamentales, se cuestionaba su minimalismo y que no garantizara suficientemente valores como el laicismo, derechos como el aborto o la vivienda, con desconocimiento total de que la Unión Europea, o bien tiene que preservar la diversidad de todos sus Estados miembros, o no tiene competencias en relación a determinadas políticas o áreas de actuación.

²⁶ Valéry Giscard d'Estaing, *Discurso ante la Fundación Areces*, Madrid, 16/XI/2005, p. 8, en <http://www.realinstitutoelcano.org>

²⁷ Como ejemplo significativo del alejamiento entre electorado y clases políticas, puede citarse el caso de Francia. El 2 de febrero de 2005 se reúne en Versalles el Congreso, formado por la Asamblea Nacional y el Senado, para reformar la Constitución francesa. Las modificaciones constitucionales necesarias previas a la ratificación del Tratado Constitucional son adoptadas por el voto a favor de 730 diputados y senadores, el voto en contra de 66 y la abstención de 96. Así, en plena polémica nacional sobre el Tratado Constitucional, en torno al 82% de los representantes directos de los franceses dan su apoyo indirecto al mismo.

²⁸ Como bien sostiene Schoutheete “Es hora que los partidarios del no de izquierdas se pregunten si son bien servidos por una Unión debilitada que se orienta gradualmente hacia una zona de librecambio”. Philippe de Schoutheete, “Il est urgent d'attendre”, *La Libre Belgique*, 10/VI/2005, p. 22.

fundamental de los “noes” es la relevancia del Tratado Constitucional, que implica un salto cualitativo en la soberanía compartida y las soberanías nacionales en estos países todavía pesan mucho y dificulta esta Europa posible de soberanía compartida.

El rechazo al Tratado Constitucional en Francia y los Países Bajos no es un problema europeo que repercute en estos dos países, como algunos defienden. Es un problema francés y neerlandés, que se explica, entre otros factores, por una coyuntura económica y social desfavorable. A pesar de ser cuestiones nacionales, afectan al conjunto de la Unión Europea, pero la salida a la crisis sólo puede ser presentada por estos dos Estados miembros.

Las soluciones a los “noes” en referéndum sólo las pueden plantear los Estados miembros implicados, Francia y Países Bajos, que son los que tienen que traducir el mandato electoral de las urnas. Si lo logran, ellos mismos tienen que proponer al resto de los socios europeos y a las instituciones europeas las posibles soluciones. En este sentido, el Gobierno francés comienza a exponer su postura y algunas soluciones ante el “no”, mientras que el neerlandés aún no se ha pronunciado.²⁹ Por tanto, la imposibilidad de ratificar por referéndum todavía en esta fase no depende de una respuesta europea, sino que primero hay que esperar a que los Estados miembros implicados expongan qué es lo que quieren hacer. Se trata de un problema específico que requiere soluciones específicas, y no uno general.

7. La sensación de fracaso y crisis en el proyecto político europeo: la pausa del Consejo Europeo de 17 de junio de 2005

En los días siguientes al fiasco francés y neerlandés, algunos de los Estados miembros, siendo el Reino Unido el primero, anunciaban su decisión de paralizar la tramitación de sus procedimientos de ratificación y la suspensión de los referendos previstos. Se abría la polémica sobre si los “noes” de estos dos países fundadores habían matado la Constitución y se perdía el sentido de proseguir con las demás ratificaciones. Otros Gobiernos nacionales, como en el caso de Luxemburgo o Estonia, afirmaban su intención de proseguir con la ratificación. Precisamente, el “sí” en el referéndum de Luxemburgo es el factor clave que ha salvado la Constitución, que no ha permitido que se declare muerta.

En el otro extremo, había quien defendía el derecho de todos los Estados miembros a pronunciarse e, incluso, se recordaba la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, por la cual se prohíbe que en el período previo a la entrada en vigor de un Tratado un Estado que lo hubiera firmado obstaculizara su objeto o fin. Esto es, que un Estado que no haya ratificado no puede impedir a los demás ratificar.³⁰ En paralelo, también se recordaba la posibilidad de aplicar la Declaración anexa al Tratado, pero para lo cual es necesario que prosigan las ratificaciones.³¹

²⁹ Tanto el presidente francés Chirac como el primer ministro Villepin se han pronunciado sobre apoyando la futura entrada en vigor de la Constitución. Así, Chirac proponía considerar una aplicación selectiva de algunos aspectos del Tratado Constitucional, lo que se conoce como *cherry picking*.

³⁰ En este sentido, el artículo 18 del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, del 23 de mayo de 1969, estipula que: “Un Estado deberá abstenerse de actos en virtud de los cuales se frustren el objeto y el fin de un tratado: (a) si ha firmado el tratado o ha canjeado instrumentos que constituyen el tratado a reserva de ratificación, aceptación o aprobación, mientras que no haya manifestado su intención de no llegar a ser parte en el tratado; o (b) si ha manifestado su consentimiento en obligarse por el tratado, durante el período que preceda a la entrada en vigor del mismo y siempre que ésta no se retarde indebidamente”.

³¹ Declaración nº 30 del Acta Final, Declaración relativa a la ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, 29 de octubre de 2004, DO C 310, de 16/XII/2004.

En el marco de esa crisis política, el Consejo Europeo en su reunión de junio de 2005 decidía debatir las implicaciones de los referendos negativos así como qué hacer con el proceso de ratificación. El resultado es una Declaración ambigua, que no recoge ninguna decisión novedosa o revolucionaria. Ese mismo Consejo Europeo escenificó una de las más bochornosas negociaciones sobre las perspectivas financieras, con los Estados miembros defendiendo las tesis del “justo retorno”. El fracaso tanto en la adopción de las perspectivas financieras como de producir una decisión arriesgada en la cuestión de la ratificación fortaleció la imagen de la crisis política y la falta de liderazgo en la Unión Europea.

La Declaración sobre la Ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa comienza por reiterar su valoración positiva tanto del proceso novedoso que lleva a la redacción de la Constitución Europea como de su alcance y significado: “Este Tratado es el fruto de un proceso colectivo destinado a dar la respuesta adecuada para un funcionamiento más democrático, más transparente y más eficaz de una Unión Europea ampliada”.³² Subraya la importancia que el propio Tratado Constitucional tiene para responder a las preocupaciones que los ciudadanos han mostrado en las urnas: “Para luchar mejor contra el paro y la exclusión social, para favorecer un crecimiento económico sostenible, para responder a los desafíos de la mundialización, para salvaguardar la seguridad interior y exterior, para proteger el medio ambiente, necesitamos a Europa, una Europa más unida y más solidaria”.

El Consejo Europeo toma nota del estado del proceso de ratificación, incluidos los resultados de Francia y los Países Bajos, estimando que el rechazo del Tratado Constitucional no cuestiona la adhesión de los ciudadanos a la construcción europea. Consideran que “Los ciudadanos han manifestado preocupaciones e inquietudes que hay que tener en cuenta”. Para ello se proponen abrir una reflexión común a escala nacional y europea, que implique a ciudadanos, sociedad civil, interlocutores sociales, Parlamentos nacionales, partidos políticos e instituciones europeas, especialmente la Comisión. La pausa para la reflexión no impide que los Estados continúen si lo desean con sus procedimientos de ratificación. Los Estados miembros valorarán los resultados de ese período de reflexión en una reunión a celebrarse en el primer semestre de 2006. En cierta manera, puede decirse que se abre un Debate sobre el Futuro de Europa II, similar al que siguió a la adopción del Tratado de Niza.

En el marco de la misión encomendada a la Comisión Europea, la vicepresidenta Wallström anunciaba en el mes de julio un Plan de Acción para mejorar la comunicación sobre Europa.³³ Esa nueva estrategia institucional pretende cambiar la estrategia de comunicación hacia el ciudadano europeo basándose en tres nuevos enfoques: no sólo informar a los ciudadanos sino escucharlos y tener en cuenta sus opiniones, centrar la comunicación en cómo afectan las políticas comunitarias a las vidas cotidianas de los ciudadanos y llevar a cabo la comunicación a escala local.³⁴

En su reunión informal de Hampton Court, bajo Presidencia británica, el Consejo Europeo coincidía en que era necesario ofrecer resultados materiales al ciudadano y que, por ello, era preciso incrementar la actuación europea en áreas como la Investigación y el Desarrollo, las Universidades, el desafío demográfico, la Energía, las Migraciones y la

³² Consejo Europeo, *Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la Unión Europea sobre la ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, Bruselas, 16-17/VI/2005, p. 2, en <http://ue.eu.int>

³³ Comisión Europea, “Escuchar, comunicar y actuar a escala local. El nuevo enfoque de la Comisión para el diálogo y la comunicación con los ciudadanos europeos”, IP/05/995, en <http://europa.eu.int>

³⁴ Comisión Europea, *Plan de Acción de la Comisión para mejorar la comunicación sobre Europa*, 20/VII/2005, SEC (2005) 985.

Seguridad.³⁵ El Consejo Europeo de 15 y 16 de diciembre de 2005 tomó nota del informe provisional de los debates nacionales sobre el futuro de Europa que se celebran en todos los Estados miembros.³⁶

Teniendo en cuenta que habrá que proceder a la evaluación de la pausa para la reflexión tras el primer semestre de 2006, el Programa conjunto de las Presidencias para 2006 se propone “continuar con la reflexión para identificar los asuntos de preocupación y las áreas políticas en las que la Unión Europea tiene que intervenir para lograr desafíos”.³⁷ Sostienen que el debate sobre el modo de vida europeo y sus valores debe ampliarse. En la reflexión de junio se tomará una decisión sobre la base de los informes de los debates nacionales. Con el objetivo de fomentar la reflexión, la Presidencia austriaca ha organizado el 27 de enero de 2006, una Conferencia en Salzburgo, titulada “Los sonidos de Europa”, en la cual personalidades de la cultura, el arte, la política, las ciencias y los negocios han discutido qué es Europa, qué políticas debe desarrollar y cuál es el futuro de la integración europea.

La pausa en la ratificación no ha de verse como la congelación previa al entierro de la Constitución, sino que es un paréntesis para la reflexión que permite que todas las hipótesis sigan aún abiertas. Es una pausa para la reflexión necesaria para que cicatricen las heridas. “Pero los que piensan que el tratado que han firmado constituye un progreso para Europa deben decirlo alto y claro. No es sólo un derecho, es un deber”.³⁸

8. Los efectos políticos negativos de la parálisis

El principal efecto negativo de los “noes” francés y neerlandés es la parálisis en el proceso político europeo en general, y el constituyente en particular. Indudablemente, los efectos de estos reveses son una importante crisis, aunque no es política ni institucional, ya que la Unión Europea continúa trabajando normalmente. La crisis es de percepción del proceso, por parte de la opinión pública e incluso de algunos Gobiernos, en que un problema puntual que pertenece a dos países, lo convierten en general, que afecta al conjunto de la Unión Europea.

Por otra parte, esta crisis tiene un efecto desmotivador y de frustración en la sociedad europea en la medida en que cuando se consigue más democracia en el proceso de redacción de los Tratados europeos, luego el producto se rechaza. Así se desilusiona a la opinión pública, a la sociedad civil y a los Gobiernos con la sensación de una Unión Europea que no funciona y de un costoso proceso constituyente que parece no haber servido de nada.³⁹ Esa crisis de legitimación de la Unión Europea redundará en sus instituciones que también son objeto de rebote de una crisis de confianza en su capacidad para llevar a cabo sus misiones.

³⁵ Consejo Europeo, *Nota de la Presidencia*, Consejo Europeo informal de Hampton Court, 25/X/2005, en <http://ue.eu.int>

³⁶ Consejo Europeo, *Conclusiones de la Presidencia*, Consejo Europeo de Bruselas, 15-16/XII/2005, pto. 5, en <http://ue.eu.int>

³⁷ Presidencia austriaca y finlandesa, *Programa conjunto del Consejo para el año 2006*, 22/XII/2005, (16065/05), pp. 5 y 8, en <http://ue.eu.int>

³⁸ Philippe de Schoutheete, “Il est urgent d’attendre”, *La libre Belgique*, 10/VI/2005, p. 22.

³⁹ En este sentido, el último Eurobarómetro Standard realizado en los días de la crisis de ratificación (entre el 9 de mayo y el 14 de junio de 2005) refleja una fuerte caída de muchos de los indicadores. El apoyo a la pertenencia a la Unión cae 2 puntos, la imagen de la Unión Europea 3 puntos, la confianza en las instituciones comunes se desploma, así como el apoyo de los ciudadanos a que la UE se dote de una Constitución, si bien todavía son una mayoría significativa (61%). Véase al respecto: Comisión Europea, *Eurobarómetro Standard nº 63 – primavera de 2005*, 18/VII/2005, en http://europa.eu.int/comm/public_opinion/index_en.htm

Los efectos negativos de la crisis se agravan y se multiplican porque la Unión Europea no puede funcionar a Veinticinco con el marco de los actuales Tratados. Con la parálisis de la Constitución algunas de las reformas y políticas innovadoras no podrán ponerse en marcha. Esto es especialmente grave en el caso de la toma de decisiones, en que no se avanzará en muchas materias hacia la mayoría cualificada. La necesidad de conseguir la unanimidad puede conducir a la parálisis. Desde el punto de vista de las políticas, la más innovadora de las reformas –la comunitarización de las políticas de seguridad y justicia– no podrá producirse, lo que es un grave obstáculo a la lucha contra el terrorismo.

Quizá la consecuencia fundamental de la paralización de la Constitución Europea sea el retraso en el protagonismo exterior que la Unión Europea necesita para convertirse en un actor decisivo de las relaciones internacionales. Existe un consenso ampliamente compartido en todas las esferas de que la reforma de los instrumentos exteriores y la creación de nuevas instituciones son vitales para el desarrollo de la vertiente exterior de la Unión. Prueba de esa necesidad imperiosa es que muchas de esas innovaciones se aplican ya a través de vigencias anticipadas, como veremos.

Sin embargo, otros avances fundamentales quedan en suspenso como son la creación del ministro de Asuntos Exteriores y el Servicio Europeo de Acción Exterior, que no se ven cómo pueden ser aplicados a través de acuerdos intergubernamentales, dado que alteran fundamentalmente el equilibrio institucional. El ministro de “doble sombrero”, mandatado por el Consejo y miembro de la Comisión, no ha de ser visto como una extravagancia institucional que complica innecesariamente el sistema europeo sino que tiene un papel fundamental tanto en la concepción como en la formulación y aprobación de la política exterior común. Así, no puede olvidarse que las propuestas del ministro podían ser aprobadas por mayoría cualificada y no precisaban ya de la unanimidad, lo que introducía un importante elemento de flexibilidad en la toma de decisiones.

Tampoco podrá aplicarse el nuevo marco político único de formulación del conjunto de la política exterior, la política de responsabilidad, recogida tanto en los artículos I-3.4 como III-292. Esas disposiciones hacen posible la actuación de la Unión Europea como gestora de la globalización. Su observación dependerá de la voluntad política de los Estados miembros pero no serán ya texto jurídico que les vincule.

Los efectos que puede tener la parálisis en los importantes avances en materia de seguridad y defensa como son la cláusula de defensa mutua, la cooperación estructurada permanente o la aplicación de la cooperación reforzada es desigual. Por una parte, no parece que exista inconveniente a que instituciones como la cláusula de defensa mutua o la cooperación estructurada permanente puedan ponerse en marcha a partir de un acuerdo intergubernamental al margen de las instituciones comunes, dado el amplio consenso entre los Estados miembros.⁴⁰ Sin embargo, la disposición sobre la cooperación reforzada en este ámbito no es posible de aplicarse, toda vez que existe la prohibición expresa del Tratado de Niza. Por todo ello, parece que el inconveniente fundamental del retraso de la vigencia de la Constitución puede ser la falta de herramientas para que la Unión Europea se desarrolle como una alternativa a la gestión de la globalización.

La parálisis en el proceso constituyente beneficia, sin duda, a todos aquéllos que son contrarios al proceso de integración, que no quieren una Europa política, una Europa social, una Europa potencia en las relaciones exteriores. Se encuentran así legitimadas las tesis de los euroescépticos, soberanistas, atlantistas acérrimos, e, incluso, los

⁴⁰ Antonio Missiroli, “Avanzar con cuidado: el Tratado Constitucional y más allá”, en Nicole Gnesotto (ed.), *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea. Los cinco primeros años (1999-2004)*, Instituto de Estudios de Seguridad de la UE, París, 2004, pp. 159-168.

neoconservadores estadounidenses que no quieren ver amenazada en ningún término la hegemonía de la hiperpotencia. Estas posturas han tenido un reflejo en los medios de comunicación, siendo visto con alegría por gran parte de la opinión pública de EEUU.

También beneficia a los Estados minimalistas que tienen dificultades en asumir los nuevos avances en la integración europea, cuyo ejemplo paradigmático es el Reino Unido. Como actor ha estado intentando que o bien la Convención no lograra aprobar un Tratado Constitucional o que éste tuviera la menor ambición posible. Ahora sus tesis se ven beneficiadas, lo que además le permite a Blair tratar de impulsar el modelo intergubernamental y liberal para Europa, atacando algunas de sus políticas redistributivas.

Contra lo que algunos sostienen –parte de la izquierda francesa y española–, los “noes” en referéndum no van a permitir construir Europa de otra manera, una Europa más social y más justa, sino que son sin más un obstáculo a la única Unión Europea posible en el momento actual. El resultado indiscutible, por tanto, de los “noes” es que tenemos una Europa más débil en el corto plazo, tanto desde el punto de vista interno como en la escena internacional.

El principal problema de los “noes” en los referendos es un retraso en la vigencia de la Constitución, que por otra parte es necesaria para que Europa alcance su madurez política. Algunas de las innovaciones de la Constitución podrían entrar en vigor a través de acuerdos intergubernamentales o institucionales, como ya ha sucedido con algunos aspectos de la política exterior o la transparencia en el Consejo de Ministros, aunque eso no es posible para el conjunto.

9. ¿Qué ha fallado en el proceso de ratificación constitucional?

En el proceso de ratificación del Tratado Constitucional ha fallado el procedimiento. La reforma de los Tratados europeos ha sufrido una importante democratización en su fase de negociación, asociándose en pie de igualdad la legitimidad nacional con la legitimidad europea, que emana de este sistema político singular. Sin embargo, las siguientes fases, las de aprobación y ratificación, siguen correspondiendo a las de los Tratados internacionales, teniéndose en cuenta sólo las ratificaciones de los Estados miembros. Paradójicamente, así, la primera Constitución Europea ha sido elaborada por un órgano federal, pero su entrada en vigor depende de una ratificación internacional.

Así como la Convención fue un experimento añadido a la fase europea que cabía dentro de lo dispuesto por los Tratados, es posible añadir otras reglas suplementarias a la fase de ratificación según lo dispuesto por el artículo 48 siempre y cuando no vayan contra las constituciones nacionales.⁴¹ Así, por ejemplo, cabría en el artículo 48 la idea de un referéndum a escala continental para la entrada en vigor de la Constitución.

Inicialmente, cuando en el marco de los trabajos de la Convención se consideró la conveniencia de que la Constitución Europea fuera ratificada en el mayor número posible de Estados miembros mediante referéndum, el contexto previsto para la cita era radicalmente diferente. Ese referéndum se programó en una única cita para todos ellos, en junio de 2004, coincidiendo con las elecciones al Parlamento Europeo. A través de vincular estas dos cuestiones se quería, por una parte, incentivar la participación en los comicios europeos y, por la otra, que surgiera en torno a la Constitución Europea un debate de dimensión europea. El veto español y polaco a la Constitución Europea en el

⁴¹ Bruno De Witte, “La dimensión nacional de la reforma de los Tratados Europeos: evolución y debates recientes”, en Marta Cartabia, Bruno De Witte y Pablo Pérez Tremps (dirs.), *Constitución Europea y Constituciones Nacionales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, pp. 193-217, esp. las pp. 207-208.

Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 2003 hizo imposible que se cumplieran estos calendarios.

Los Estados miembros que se comprometieron a celebrar referendos de ratificación, eligieron los calendarios conforme a sus preferencias políticas internas y los referendos quedaron dispersos en el tiempo. Así, por esta causa, no se ha producido un debate europeo sino debates nacionales cada uno sujeto a sus coyunturas nacionales y con sus peculiaridades: un debate español sobre la Constitución, un debate francés, un debate neerlandés, uno luxemburgués..., en el mejor de los casos sobre Europa. Esto hace que se pierda la dimensión europea del debate y afloren las cuestiones nacionales.⁴²

De ahí que en el voto de la Constitución haya ganado un protagonismo inusitado el contexto frente al texto. Así, la Constitución Europea como texto ha sido utilizada como cabeza de turco por otras cuestiones políticas adicionales. Comparativamente, la Constitución Española de 1978 nunca hubiera sido aprobada si hubiera dependido de referendos independientes en cada una de las Comunidades Autónomas.

Este proceso constitucional comienza con una dimensión diferente, europea y federal, que por su mayor legitimidad y eficacia es capaz de alumbrar una Constitución para el conjunto de la Unión Europea. La incoherencia en el modo de ratificar la reforma hace que un proceso político que había logrado superar la barrera de la defensa numantina de los intereses nacionales vuelva a ser prisionero de una ratificación en clave de esos intereses nacionales. Por tanto, en la ratificación lo que falla es el propio procedimiento, que debería haber logrado una dimensión europea a través de la decisión valiente de los jefes de Estado y de Gobierno.

Ese alcance europeo no tenía por qué implicar una reforma previa de los actuales Tratados sino que encuentra encaje en el actual marco. Una vez perdida la oportunidad de la cita electoral de 2004, podría haberse conseguido a través de la aceptación de una propuesta sencilla como la elaborada por el Parlamento Europeo de que todas las ratificaciones nacionales, fueran parlamentarias o por referéndum, tuvieran lugar en los mismos días, del 5 al 8 de mayo, y que se adoptara un enfoque coordinado en las campañas de información y ratificación.⁴³

Lo más fácil, como lo hacen la mayor parte de los analistas y de los Gobiernos, es echar la culpa al texto, cuando las causas son otras, como el procedimiento y el contexto en el que se produjo, las crisis económicas, el deterioro de la situación social francesa, el que fuera un debate nacional sobre Europa, en vez de un debate europeo sobre Europa y, en definitiva, la falta de una opinión pública europea. Lo más correcto hubiera sido prever un referéndum europeo de ratificación, para lo cual es necesario contar previamente con una ley electoral europea.

10. La inviabilidad institucional de Niza

El actual contexto de crisis y las incertidumbres sobre la vigencia del Tratado Constitucional ponen de manifiesto la insuficiencia de los Tratados actuales tras la reforma de Niza para abordar la complejidad de la Europa a Veinticinco. Esto comienza a comprobarse ya a los tres años de su entrada en vigor y tan sólo veinte meses después

⁴² “La naturaleza autónoma de los procedimientos nacionales de ratificación se pone asimismo de manifiesto por su falta de sincronía (...). Como es sabido, dinámicas puramente internas o incidentes políticos relativamente menores pueden derribar todo el edificio pacientemente construido”. Bruno De Witte, “La dimensión nacional de la reforma de los Tratados Europeos: evolución y debates recientes”, *op. cit.*, p. 205.

⁴³ Parlamento Europeo, *Resolución sobre el procedimiento de ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa y estrategia de comunicación*, 14/X/2004, ponente: Jo Leinen, (A6-0067/2004), en <http://www.europarl.eu.int>

de la adhesión de los diez nuevos. Se ve afectado el funcionamiento institucional, tanto la composición de sus instituciones como el proceso de toma de decisiones, donde todavía persiste en buen número de casos la unanimidad y la posibilidad de vetos.⁴⁴

Se suele olvidar precisamente que la percepción de la inviabilidad del Tratado de Niza para que la Unión Europea de veinticinco o veintisiete miembros funcione es la razón fundamental que empuja a los jefes de Estado y de Gobierno a poner en marcha el proceso constitucional y adoptar la Declaración de Laeken. Así, aún cuando el marco de Niza fuera defendido ardientemente por algunos, antes o después del acuerdo de la Conferencia Intergubernamental de junio de 2004, la realidad ha puesto las cosas en su sitio, dejando claro que Niza no es una opción. Esos efectos se pueden constatar en la realidad política de nuestros días, por ejemplo, en la dificultad para alcanzar el acuerdo sobre las Perspectivas Financieras 2007-2013 o la facilidad con que puede bloquearse la legislación comunitaria.

El bajo perfil político actual y falta de liderazgo de la Comisión Europea, indudablemente, es deudora de una composición de 25 miembros, sin cohesión política ni ideológica y que deriva hacia la intergubernamentalidad. Esta institución se parece más a una Asamblea internacional que a un Gobierno de Europa. Desde luego, sorprende que esa institución, que ha de ser “el motor de la integración”, expresamente haya decidido no adoptar iniciativas en relación con la Constitución en este momento de crisis y sostenga que su “Plan D” de mejora en la comunicación no ha de ser interpretado como una intención de relanzar la Constitución.

La actual composición de la Comisión, por tanto, es problemática en términos de eficacia pero también es cuestionable en términos de legitimidad política. En este sentido, recientemente, el presidente de la Convención Europea, Giscard d’Estaing, subrayaba que en 2015 los alemanes no aceptarán que la Comisión adopte todas sus decisiones por mayoría simple, en un contexto en el que los países resultantes de la disolución de Yugoslavia tendrán el mismo peso político y poder de voto que los seis Estados fundadores.⁴⁵ El principio de un comisario por Estado miembro es cada vez más insostenible: hoy son veinticinco, pero el año que viene o el siguiente serán veintisiete y muy pronto, treinta, treinta y cinco...

La inviabilidad de Niza, igualmente, se manifiesta en relación al Consejo de Ministros, en el que las reuniones a 25 dan para poco más que para la presentación de los puntos de vista nacionales. Este Consejo, sin la adecuada organización y coordinación, difícilmente puede ser un órgano decisorio cuando es casi asambleario.

El sistema rotatorio de las Presidencias, en el cual cada Estado miembro desempeña la Presidencia del Consejo de la Unión Europea y del Consejo Europeo durante seis meses, también presenta graves inconvenientes tanto en cuanto a la continuidad del impulso político como en relación a la visibilidad y unidad de la representación exterior. Esta Presidencia por turnos se pensó para una Comunidad de seis miembros, pero pierde todo su sentido con veinticinco, ya que no permite el liderazgo político del Consejo.

Todo ello por no mencionar el sistema de toma de decisiones por mayoría cualificada en el seno del Consejo que, según Niza, obliga a reunir tres criterios consecutivos: una mayoría de votos ponderados (actualmente 232 votos de 321), una mayoría de Estados miembros y, si se requiere, la constatación de que los votos favorables reúnen al menos

⁴⁴ Existen numerosos estudios sobre el gran número de posibilidades de veto que ofrece el actual sistema de Niza, frente a la mayor eficacia del sistema constitucional. No hay, sin embargo, que recurrir a los estudios para ver como decisiones importantes para la Unión Europea tardan en adoptarse o nunca llegan a ver la luz por la acción de los numerosos *veto players*.

⁴⁵ Valéry Giscard d’Estaing, *Discurso ante la Fundación Areces, op. cit.*, p. 12.

a un 60% de la población. La complicación de este sistema de votación no permite la adopción de decisiones de una forma ágil y eficaz, lo que por el contrario pretende el sistema de la Constitución Europea, sistema que sólo exige una doble mayoría abandonando el sistema de los votos ponderados.

En términos de democracia, el Parlamento Europeo todavía no participa plenamente en la legislación europea, lo que sí se hará con la Constitución que generaliza el llamado procedimiento legislativo con la co-decisión del Parlamento Europeo y del Consejo. En el actual marco político, el Parlamento tampoco tiene el poder de decidir sobre la totalidad del presupuesto sino solamente sobre parte del mismo. Por todo ello, el Tratado de Niza ofrece un funcionamiento de las instituciones europeas menos democrático y menos eficaz.

En los años 2000 y 2001, los jefes de Estado y de Gobierno eran conscientes de la inviabilidad de la reforma institucional de Niza para permitir el funcionamiento eficaz y democrático de la Unión Europea con veinticinco o más Estados miembros. Ese análisis está siendo corroborado por la realidad política. Por todo ello, hasta que no entre en vigor la Constitución, sigue pendiente la respuesta a las preguntas que se hacía Laeken para conseguir más democracia, transparencia y eficiencia en la Unión Europea.

11. El coste de la no-Constitución: al menos se retrasa un año

En el actual debate sobre el futuro de la Unión Europea una reflexión que no abunda es lo que nos está costando a los europeos en términos de pérdida de oportunidades la no vigencia de la Constitución. Recordando una idea lanzada por la Comisión Europea en vísperas de la implantación del Mercado Interior –“el coste de la no-Europa”–,⁴⁶ podemos hoy reflexionar sobre el “coste de la no-Constitución”, como lo hace el eurodiputado Iñigo Méndez de Vigo y el ex presidente del Parlamento Europeo, José M^a Gil Robles. Y todo ello, desde la hipótesis optimista de que la actual crisis de ratificación no implica la muerte de la Constitución, sino un retraso sustancial en su vigencia, en que, en el mejor de los casos, no lo conseguirá hasta el mes de noviembre de 2007.

El primero de los costes de la no-Constitución repercute en la vocación política de la Unión Europea. Esto es, no se le saca partido al valor añadido que tiene la Constitución como impulsor de la Europa-política. Y todo ello no sólo desde el punto de vista interno, sino también internacional. Se pierde igualmente la oportunidad de explotar la idea de Constitución como símbolo y de poner en marcha todo el nuevo marco político que se apoya sobre los valores y objetivos explicitados al comienzo del Tratado. En este sentido, no estamos de acuerdo con los que dicen que la causa de su rechazo por los ciudadanos está en haber denominado al Tratado Constitucional “Constitución”. Por el contrario, a nuestro juicio, es un gran acierto ya que es el símbolo de la “politicidad” de Europa.

En segundo lugar, es necesario reiterar el enorme coste político de la inviabilidad institucional de Niza. La Unión está perdiendo y perderá muchas oportunidades en un contexto internacional exigente debido a la ineficacia de su funcionamiento y a la lentitud de la toma de decisiones. Largas negociaciones o la acción de los *veto players* nos llevan a la imposibilidad de adoptar las medidas necesarias en el momento en que se precisan y que, cuando estas ven finalmente la luz, ya se hayan visto superadas por la realidad. La paradoja es que el discurso político actual insiste sobre la necesidad de que la Unión Europea ofrezca soluciones a las preocupaciones de los ciudadanos para lograr su

⁴⁶ P. Cecchini (en colaboración con M. Catinat y A. Jacquemin), *Europa 1992: una apuesta de futuro. Informe del proyecto de investigación “El coste de la no Europa” patrocinado por la Comisión de las Comunidades Europeas*, Alianza, Madrid, 1988.

aprobación, cuando con el actual marco de Niza es enormemente difícil que se tomen rápidamente las decisiones adecuadas en cada momento.

El tercero de los costes puede medirse en términos de democracia, ya que el Parlamento Europeo en el marco actual no participa en la adopción de gran número de medidas legislativas a través de la co-decisión. Por otra parte, el Parlamento Europeo tampoco tiene el poder de co-decidir la totalidad del presupuesto. Supone también un perjuicio para la democracia la no entrada en vigor de las normas en materia de transparencia.

Cuarto, los ciudadanos salimos perdiendo en relación a las oportunidades de mayor participación en el proceso político y mayor control de la actuación europea que la Constitución nos brinda. La Carta de Derechos Fundamentales sigue sin entrar en vigor, por lo que los ciudadanos perdemos en seguridad jurídica al no tener un catálogo explícito que nos ampare.

En quinto lugar, hay que lamentar la imposibilidad de la participación de la sociedad civil en la gestación de las decisiones políticas y la inexistencia de la iniciativa popular. El argumento más oído estos tiempos contra la construcción europea recalca su supuesto déficit democrático, a causa del cual se impide que entren en vigor importantes avances en la participación ciudadana.

Sexto, otro coste de la no-Constitución lo pagaremos en forma de no-eficacia del funcionamiento del sistema europeo. Ya se ha comentado el problema de las Presidencias rotativas, pero no son menores las consecuencias en términos de la simplificación jurídica, tanto de los Tratados, de procedimientos legislativos y de instrumentos jurídicos o la desaparición de los pilares. Igualmente, la falta de eficacia del proceso decisorio se traduce en la enorme facilidad que existe hoy en vetar legislación en manos de un número pequeño de Estados o diputados, frente a los obstáculos para su adopción.

Séptimo, en relación a la futura integración europea otro coste de la no-Constitución es que perdemos la oportunidad de simplificar el procedimiento para establecer cooperaciones reforzadas. En una Unión que en breve contará con treinta Estados miembros y que es cada vez más heterogénea, la imposibilidad de establecer cooperaciones reforzadas en los ámbitos en que un grupo sustancial de Estados miembros quiera avanzar lleva, o bien al no avance, o a que este se produzca fuera de la Unión, con el consiguiente riesgo de fragmentación.

Octavo, otros de los costes derivados de sus menores medios de actuación repercuten en algunas de las demandas fundamentales que se le plantean a la Unión Europea. En este sentido, la Unión no podrá beneficiarse de los mayores medios de actuación en materia de lucha antiterrorista o política de emigración que pone a su servicio la Constitución a través de la constitucionalización del llamado tercer pilar. Igualmente, también sufrirá un retraso considerable la posibilidad de que la Unión cuente con instrumentos para su propia defensa. De igual manera tampoco serán vinculantes las nuevas disposiciones sociales como la cláusula transversal de igualdad de género o la llamada cláusula social.

En noveno lugar, es necesario considerar el coste económico de la crisis constitucional, causado por la incertidumbre de los mercados y las oscilaciones en la cotización del euro. Este coste económico, en parte, se deriva de la percepción de la crisis política por parte de los operadores económicos. Agudiza la falta de confianza sobre el futuro de la Unión Económica y Monetaria.

Finalmente, en décimo lugar, la Unión se ve fundamentalmente afectada en su capacidad de acción exterior y de lograr una mayor presencia y protagonismo internacional. En ese sentido, un efecto lamentable de la no entrada en vigor de la Constitución es la imposibilidad de crear los nuevos instrumentos institucionales como el ministro de Asuntos Exteriores y el Servicio Europeo de Acción Exterior, elementos importantes para que la Unión Europea pueda hablar con una sola voz en el mundo. Especialmente, la no entrada en vigor de los nuevos en materia de defensa, afecta a la Estrategia Solana, la aportación de la Unión Europea como actor global.⁴⁷ La aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad es limitada porque sin Constitución la Unión no tiene los medios para hacerse creíble en un mundo que hace preciso también una política de defensa creíble.⁴⁸

12. Las vigencias anticipadas: un proceso constituyente del cual ya vemos algunos frutos

El coste de la no-Constitución se palia en alguna medida, debido a que determinadas cuestiones van a tener efectos antes de la entrada en vigor de la Constitución. Cabe hablar así de vigencia anticipada respecto a algunas de sus disposiciones innovadoras, casi todas ellas en el marco de la acción exterior, a través de acuerdos intergubernamentales. Se trata de la política de vecindad del artículo I-57, la cláusula de solidaridad del artículo I-43, la Agencia Europea de Defensa del artículo I-41.3, el Servicio Europeo de Acción Exterior, la Presidencia estable del Eurogrupo⁴⁹ y la transparencia en los trabajos del Consejo.

En primer lugar, el novedoso marco de relación con el entorno próximo propuesto en el artículo I-57 comenzaba a ponerse en marcha aún antes de que la Convención Europea terminara sus trabajos. El Consejo Europeo de Copenhague de diciembre de 2002 incluía en la Agenda política de la Unión el objetivo de estrechar las relaciones con Rusia, Bielorrusia, Ucrania, Moldova y la ribera sur del Mediterráneo “sobre la base de un planteamiento a largo plazo de promoción de reformas democráticas y económicas, del desarrollo sostenible y del comercio”.⁵⁰ Este mandato se plasmaba en una iniciativa de la Comisión de marzo de 2003 que buscaba la creación de un “anillo de amigos que participan en todo menos en las instituciones” para afrontar cuanto antes los desafíos que esperan a la Unión ampliada.⁵¹ Esa estrategia ha cristalizado en otras comunicaciones que la desarrollan y ya se han firmado numerosos acuerdos de vecindad.

El Consejo Europeo de Salónica de junio de 2003 decidía no demorar más la creación de la Agencia Europea de Armamento, del artículo I-41.3, labor para la cual constituía un equipo. La finalidad fundamental de esa Agencia es tratar de reforzar la competitividad de la industria europea en materia de armamentos. Sus misiones a tenor del Tratado son: “identificar las necesidades operativas, fomentar medidas para satisfacerlas, contribuir a identificar y, en su caso, a aplicar cualquier medida oportuna para reforzar la base industrial y tecnológica del sector de la defensa, para participar en la definición de una política de capacidades y de armamento, así como para asistir al Consejo en la

⁴⁷ Consejo Europeo, “Una Europa Segura en un Mundo Mejor” Estrategia Europea de Seguridad, Bruselas, 13/XII/2003, en <http://ue.eu.int>

⁴⁸ Véase Francisco Aldecoa Luzarraga, “La Política Común de Seguridad y Defensa en la Constitución Europea: hacer creíble la política de responsabilidad”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 34, 2006 (en prensa).

⁴⁹ Artículo 2 del Protocolo sobre el Eurogrupo, Protocolo nº 12 anexo al Acta Final del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, 29 de octubre de 2004.

⁵⁰ Consejo Europeo, *Conclusiones de la Presidencia*, Consejo Europeo de Copenhague, 12-13/XII/2002, punto 24, en <http://ue.eu.int/summ>

⁵¹ Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo “Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa”*, 11/III/2003, (COM(2003) 104 final).

evaluación de la mejora de las capacidades militares”. Esta Agencia, de carácter intergubernamental, fue finalmente constituida por una Acción Común del Consejo de julio de 2004, siendo su presidente el británico Nick Whitney.⁵²

Igualmente, los atentados del 11 de marzo de Madrid propulsaban la decisión de aplicar sin esperar a la vigencia de la Constitución la cláusula de solidaridad entre Estados miembros del artículo I-43. Según este artículo, la Unión y los Estados miembros prestarán ayuda si un Estado miembro es objeto de catástrofe natural o ataque terrorista. Se utilizarán todos los medios de que disponga la Unión para prevenir la amenaza terrorista, proteger las instituciones democráticas y la población civil de posibles amenazas terroristas o prestar asistencia a un Estado miembro en su territorio, a petición de sus autoridades políticas, en caso de ataque terrorista.

La Conferencia Intergubernamental, por su parte, también decidía que los trabajos de constitución del Servicio Europeo de Acción Exterior comenzaran nada más firmado el Tratado Constitucional. El Consejo Europeo encomendó su dirección al ministro de Asuntos Exteriores *in pectore*, el actual Alto Representante Javier Solana. Esos trabajos iniciados en octubre de 2004 han quedado recientemente paralizados tras la crisis de ratificación, a pesar de que se encontraban muy avanzados. Sin embargo, la diplomacia común europea no parece factible sin el Tratado Constitucional y sin el ministro de Asuntos Exteriores.

Otra vigencia anticipada es la decisión del Consejo ECOFIN de crear inmediatamente el puesto de presidente estable del Eurogrupo, “Mr Euro”. Ha asumido la representación exterior del euro y asegura la coherencia y coordinación de los trabajos del Eurogrupo con otras instituciones europeas implicadas, Comisión y Banco Central Europeo. En enero de 2005 han designado al primer ministro luxemburgués Juncker por un período de dos años.

Finalmente, la Estrategia Europea de Seguridad –la “Estrategia Solana”– adoptada por el Consejo Europeo en diciembre de 2003 trata de una vigencia política anticipada. Le une a la Constitución un vínculo estructural y estrecho, ya que para tener efectividad es necesaria la Constitución o bien que se busquen soluciones para que el capítulo sobre seguridad y defensa entre en vigor a través de acuerdos intergubernamentales, bien entendido que la parte institucional no va a poder ser posible.

Recientemente, el Consejo de la Unión Europea decidía adoptar en su funcionamiento otro de los aspectos constitucionales: la apertura de sus sesiones cuando actúe como legislador en el marco del procedimiento de co-decisión. Esta es otra vigencia anticipada, si bien parcial, ya que la Constitución Europea en su artículo I-24.6 establece la obligación de publicidad “cuando delibere y vote sobre un proyecto de acto legislativo”, esté sujeto al procedimiento legislativo que sea.

Las vigencias anticipadas muestran que el proceso constituyente ya ha producido frutos y se justifican por la necesidad de estas reformas. Sin embargo, la posibilidad de que otros aspectos de la Constitución entren en vigor a través de acuerdos intergubernamentales es limitada, ya que no podría aplicarse a los aspectos que supongan una reforma sustancial del actual marco de los Tratados.

13. La irreversibilidad de las conquistas del proceso constituyente

⁵² Acción Común 2004/551/PESC del Consejo, de 12/VII/2004, relativa a la creación de la Agencia Europea de Defensa. *DO L* 245, de 17/VII/2004, pp. 17-28.

El proceso constituyente está produciendo otro orden de resultados: avances en el proceso político, tanto en términos de método como de modelo de la integración, que se convierten en irrenunciables. No se puede ignorar el proceso y el método de redacción del Tratado Constitucional en sí mismo, y el valor en términos de legitimidad democrática que tienen los pasos ya dados y el consenso ya establecido, tanto por su elaboración y aprobación por la Convención como por las ratificaciones ya conseguidas. No es un tratado internacional sin más a ratificar, sino que es un texto que ha recibido el más amplio apoyo político y que, en algunos aspectos, se está aplicando ya.

No se podrán hacer reformas futuras de los Tratados por meras Conferencias Intergubernamentales, sino que requerirán una base más amplia de legitimación. También es lógico pensar que las futuras revisiones de los Tratados sean abordadas por una Convención o un órgano similar, que ofrece una legitimidad política más amplia que las tradicionales Conferencias Intergubernamentales. Los nuevos actores implicados en el proceso, Parlamentos nacionales, Parlamento Europeo y Comisión, parece que difícilmente se adherirán a un nuevo proceso constitucional en el cual no participen.

La Constitución Europea no sólo está produciendo efectos ya en algunos aspectos, sino que tampoco puede olvidarse la irreversibilidad de los avances del proceso constituyente desde el punto de vista del modelo político. En este sentido, algunos de los aspectos que ha desarrollado el proceso constituyente se convierten en conquistas irrenunciables. Aún cuando el Tratado Constitucional no llegara a entrar en vigor, no resulta factible que las futuras reformas europeas no los incorporen.

El primero de esos *acquis* es el propio modelo europeo, definido en el artículo I-3 a través de sus objetivos, que luego se desarrollará a lo largo de todo el texto. El objetivo fundamental según este artículo es “promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos” (art. I-3.1); la integración ha de basarse en “un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores y un mercado interior en el que la competencia sea libre y no esté falseada” (art. I-3.2).

Igualmente, por primera vez se define y constitucionaliza el modelo social europeo en el artículo I-3.3: “una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente”. Este modelo social, desarrollo de los principios de igualdad y solidaridad, se completa con el reconocimiento de los derechos sociales que recoge la Carta en la Parte II de la Constitución y las cláusulas transversales del nivel de empleo elevado, protección social adecuada, lucha contra la exclusión social y un nivel elevado de educación, formación y protección de la salud humana (artículo III-117), igualdad de género (artículo III-116), protección del medio ambiente (artículo III-119) y protección de los consumidores (artículo III-120).

También es otro avance de la Constitución, que ya va impregnando la acción exterior, el paso de una política exterior basada en el interés común a otra fundamentada en la política de responsabilidad. Este modelo de política exterior encuentra su definición en el artículo I-3.4: “Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, así como al estricto respeto y al desarrollo del Derecho Internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas“. La política de responsabilidad, desarrollada a partir del valor fundamental de la paz es irrenunciable porque por primera vez se expresa con claridad.

No cabe una vuelta atrás en términos de derechos humanos, en términos de democratización, en procesos de toma de decisión, en términos de transparencia, de

control de la subsidiariedad, etc. En una palabra, una crisis que se ha abierto como consecuencia del alejamiento ciudadano de la Unión Europea, no puede zanjarse con una vuelta atrás en cuestiones que llevan a una mayor democratización del sistema.

Existen otros avances irreversibles en términos de eficacia. Las futuras reformas abordarán la extensión de la mayoría cualificada, la cuestión de cómo hacer más eficaz el pilar de Justicia e Interior para luchar más eficazmente contra las amenazas a la seguridad, o la simplificación del procedimiento para establecer cooperaciones reforzadas. De la misma manera, las futuras revisiones de los Tratados no pueden obviar otras reformas como la simplificación jurídica, tanto de la Comunidad Europea-Unión Europea, como la de los procedimientos legislativos y los instrumentos jurídicos.

Existe el convencimiento generalizado de que es necesario mejorar el sistema de la mayoría cualificada, que sea más ágil y fácil de conseguir y no tenga que ser revisado en cada una de las nuevas adhesiones. Teniendo en cuenta que en el seno de la Convención y la CIG se debatieron amplia y largamente todas las opciones posibles, la necesaria simplificación del actual sistema no puede apartarse mucho de la propuesta de la CIG o de la que hizo la Convención. Aunque sea mejorable, ha calado la lógica del actual sistema.

Otros aspectos que se han consolidado en el proceso constituyente y que gozan de un amplio consenso son los avances en materia de Acción Exterior y de Defensa. Así, para responder a la demanda política y social compartida de cómo otorgar más protagonismo a la Unión Europea en la escena internacional es una reforma indispensable la de crear nuevos instrumentos de acción exterior como el ministro de Asuntos Exteriores y el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). Sobre estos dos aspectos estaba tan consolidado no sólo el consenso convencional sino también el intergubernamental, que ya habían comenzado los trabajos de constitución del SEAE y se sabía que cuando el Tratado Constitucional entrara en vigor Solana sería transformado en el primer ministro de Asuntos Exteriores.

En el caso de los avances en materia de defensa, precisamente, lo trabajoso que resultaron se ha traducido en un consenso muy amplio. En este campo, algunas de las innovaciones constitucionales ya se han puesto en marcha a través de acuerdos intergubernamentales como la cláusula de solidaridad o la Agencia de Defensa. En la medida en que la defensa europea tradicionalmente se ha desarrollado en paralelo dentro y fuera de los Tratados, no parece que haya ningún obstáculo para que si los Estados miembros quieren poner en marcha algunas de las instituciones del Tratado Constitucional como la cooperación estructurada permanente, una cooperación reforzada o la alianza de defensa lo hagan fuera de ese marco, al menos provisionalmente, hasta que se le pueda dar cabida en los Tratados.

14. El nuevo clima político al comienzo de 2006

El clima político que se vive en Europa a principios de 2006, sin embargo, poco a poco muestra que la Unión Europea comienza a salir del letargo en el que se vio sumida tras la apertura del proceso de reflexión en junio pasado. En las últimas semanas, consecuencia en parte del logro del acuerdo sobre las perspectivas financieras, se han multiplicado las tomas de posición de los distintos líderes europeos en relación al futuro de la Constitución.

En este cambio sustancial del clima político es necesario distinguir entre los cambios generales unidos al proceso político europeo y los específicos relacionados con el proceso de ratificación general. En relación a las cuestiones de fondo que afectan al proceso político general, en ese nuevo clima político ha sido determinante tanto el

acuerdo sobre las perspectivas financieras como el fracaso de la Presidencia británica.⁵³ El acuerdo presupuestario refleja tanto la capacidad de los Gobiernos de adoptar acuerdos y un nuevo liderazgo alemán en la lógica proeuropea, que parece que podría consolidarse en el futuro en un renacido eje francoalemán.

La falta de resultados de la Presidencia británica es significativa, ya que pone de manifiesto que no hay dos alternativas de Europa viables. Blair inauguraba la Presidencia británica con un brillante discurso ante el Parlamento Europeo, en el que pretendía ofrecer que otra Europa es posible.⁵⁴ Sin embargo, la incapacidad de liderar el proyecto neoliberal que propugnaba la Presidencia británica muestra que no hay dos opciones de modelo europeo liberal y político-social. Se impone así que sólo hay una opción viable y que no cabe el modelo euroescéptico que se limite al mercado eficiente.

Otro de los elementos que afecta al proceso político es que tanto la Presidencia austriaca como finlandesa han presentado un programa con tímidas pero existentes perspectivas de relanzamiento. En ese nuevo clima político también resulta apremiante el hecho de que el marco de Niza sólo permite afrontar la ampliación prevista a Bulgaria y Rumanía, pero no se puede ir más allá. No sólo el Tratado de Niza obliga a una revisión institucional cuando la Unión cuente con más de veintisiete Estados miembros, sino que el Parlamento ya ha anunciado que no tolerará más ampliaciones en el marco del actual *impasse*, lo que puede entenderse como una amenaza implícita de veto. Tanto el contexto macroeconómico que comienza a recuperarse como las crecientes manifestaciones políticas anuncian un renacimiento del impulso político que podría desembocar en una Constitución para la Unión en 2009. En todo caso, y en el mejor de los escenarios posibles, se habrá perdido un tiempo precioso.

El laberinto de la ratificación constitucional también ha ofrecido signos de cambio en las últimas semanas. En los discursos de los líderes políticos, se percibe un cambio generalizado en el tono, en el que ya no sólo se habla de conseguir que la Unión ofrezca resultados sino también se menciona directamente la posibilidad de reactivar el proceso de ratificación constitucional, idea que hasta hace poco parecía tabú. Igualmente, hay que destacar que, tras siete meses de “congelación” de trámites de ratificación, dos Estados miembros los acaban de retomar. Así, Bélgica obtenía el 8 de febrero la última de las aprobaciones parlamentarias que precisaba, la de la Asamblea de la Región de Flandes. Por su parte, al día siguiente, Estonia daba comienzo a los trámites parlamentarios de ratificación, que aún durarán varias semanas.

A este despertar del sueño constitucional se suma la reciente Resolución del Parlamento Europeo del 19 de enero de 2006 sobre el proceso de reflexión.⁵⁵ El Parlamento parte de la constatación de la insuficiencia de los Tratados actuales para abordar las consecuencias de la ampliación y recuerda que no serán posibles más ampliaciones tras Bulgaria y Rumanía con el marco de Niza. Considera que “Es necesario respetar tanto a aquellos Estados miembros y sus pueblos que han ratificado la Constitución como a los que no la han ratificado, y analizar cuidadosamente las razones de los resultados negativos en Francia y en los Países Bajos.”

⁵³ A nuestro juicio, existe una relación directa entre la clarificación del debate y el acuerdo intergubernamental sobre las Perspectivas Financieras, ya que, dado el riesgo de obstaculizar estas negociaciones tan delicadas, los Estados no han querido meterse en discusiones que pudieran enrarecer aún más el ambiente de las conversaciones.

⁵⁴ Tony Blair (primer ministro del Reino Unido), *Discurso ante el Parlamento Europeo*, Bruselas, 23/VI/2005, en <http://www.euoparl.eu.int>

⁵⁵ Parlamento Europeo, *Resolución sobre el período de reflexión: la estructura, los temas y el contexto de una evaluación del debate sobre la Unión Europea*, 19/II/2006, (A6-0414/2005), en <http://www.euoparl.eu.int>

Critica con carácter general el tono que ha seguido hasta este momento el período de reflexión: “El Consejo Europeo no dio un enfoque claro al período de reflexión ni definió los métodos correspondientes y el marco para la elaboración de conclusiones de este debate, y desde entonces parece haber carecido tanto de la voluntad política como de la capacidad para estimular y gestionar el diálogo europeo”. “Observa que el período de reflexión comenzó con debates centrados más en el contexto que en el texto, en los que destacan temas tales como el futuro del modelo social europeo, las perspectivas económicas europeas, la velocidad de la ampliación...” Se refiere, por tanto, a lo que nosotros hemos calificado como la salida material a la crisis.

En relación a la contribución de la Comisión al debate, aprueba el objetivo de restablecer la confianza de la opinión pública europea pero critica que, además, no adopte “una práctica de liderazgo que tome en serio la importancia estratégica de la Constitución y la realidad política de las condiciones previas para su éxito”. Pide, además, al Consejo Europeo de junio de 2006 que asuma solemnemente un compromiso a favor de un acuerdo constitucional sobre el futuro de Europa. Condena expresamente algunas de las soluciones planteadas como el establecimiento de un núcleo de Estados miembros que aplique la Constitución, la aplicación selectiva de algunos aspectos de la misma (el denominado *cherry picking*) o que valga el actual marco constitucional para introducir reformas democráticas.

Para la salida a la crisis, “Propone que se aproveche el actual período de reflexión para reactivar el proyecto constitucional por medio de un amplio debate público sobre el futuro de la integración europea; considera que este diálogo europeo –cuyos resultados no han de prejuzgarse– debería dirigirse a clarificar, profundizar y democratizar el consenso sobre la Constitución, responder a las críticas y encontrar soluciones en los casos en que no se hayan satisfecho las expectativas”.

El Parlamento apoya decididamente el diálogo y el debate llevado a cabo en toda Europa para hacer avanzar la doble vía: la material, que identifique las medidas para responder a las preocupaciones de los ciudadanos, pero sin descuidar la formal a través de una “actitud proactiva”. Propone así estructurar y organizar un debate que no se ha producido hasta este momento, tanto en los marcos europeo como nacional. Aventura una serie de iniciativas a perseguir desde el propio Parlamento Europeo para contribuir al mismo: la organización de “foros parlamentarios” con los Parlamentos nacionales y la publicación de *european papers* que estimulen el debate. Considera que “un resultado positivo de este período de reflexión sería que puede mantenerse el texto actual, aunque ello solamente sería posible si el proceso se acompañara de importantes medidas para inspirar confianza y persuadir a la opinión pública”. Y, finalmente, solicita a todas las instituciones europeas y a la sociedad civil que “se haga todo lo posible para garantizar que la Constitución entre en vigor para 2009”.

A comienzos de 2006, al menos, la Constitución ha “resucitado” en las manifestaciones de los principales líderes políticos, que durante meses apenas han hecho referencias a la misma. Algunos de ellos se resisten a sostener la posible vigencia futura del texto de 2004, considerando que no puede superarse el rechazo popular en Francia y Países Bajos. Entre estos cabe citar al ministro de Asuntos Exteriores neerlandés, Bernard Bot, quien manifestara que la Constitución está muerta a causa de su rechazo en el referéndum y que no cabe su reconsideración.⁵⁶ Esta tajante afirmación sería suavizada por el primer ministro Balkenende, quien recientemente afirmaría que es irrealista que la Constitución pudiera ser sometida a los votantes una segunda vez y que de ser votada en referéndum probablemente también sería rechazada por británicos, polacos y

⁵⁶ Mark Beunderman, “The Hague Says Consitution is Dead”, *EUObserver*, 11/1/2006, en <http://euobserver.com>

daneses.⁵⁷ En la misma línea que Bot, el presidente polaco, Lech Kaczynski, sostenía que la Unión necesita redactar una nueva Constitución, ya que la sometida a debate impulsa más integración que la que los ciudadanos europeos están dispuestos a aceptar.⁵⁸

Otros líderes europeos se han manifestado en distintas ocasiones recordando que la Constitución no está muerta y que es necesario explorar las distintas vías para tanto conseguir su vigencia como reconciliar al ciudadano con Europa. En esta línea, Gobiernos que ya han conseguido la ratificación como Alemania, Eslovenia, Luxemburgo y España defienden que la Constitución Europea ha de entrar en vigor en su integridad.⁵⁹ La nueva Canciller Merkel, que ha declarado que la reactivación del proceso constitucional será el eje de la Presidencia alemana del primer semestre de 2007, propone, además, la anexión al Tratado Constitucional de un Protocolo Social que responda a las inquietudes manifestadas por los ciudadanos en los dos referendos negativos.⁶⁰

Otros Gobiernos, por el contrario, sostienen que la Constitución tendrá que ser revisada, como es el caso de las recientes manifestaciones del Gobierno finlandés.⁶¹ Hasta hace poco la Comisión Europea no se pronunciaba sobre el futuro de la Constitución. Recientemente, el presidente Barroso afirmaba ante la Asamblea General francesa que es necesario primero afianzar las condiciones políticas para poder considerar las reformas institucionales.⁶² Quizá uno de los signos más llamativos es el reciente discurso de Blair en la Universidad de Oxford, en que por primera vez en muchos meses defiende la necesidad de la Constitución Europea.⁶³ Medios de comunicación, sin embargo, hablaban que el comisario belga Michel está creando un grupo de expertos para crear una carta de accesibilidad de la Constitución Europea, que estaría presidido por el ex presidente Delors.⁶⁴ Los calendarios están claros: ahora se trata de hacer tiempo hasta que las condiciones objetivas del proceso político sean más favorables y pueda lograrse invertir los resultados del proceso de ratificación.

15. Conclusión: la salida del laberinto está en el proceso político y no en la ingeniería constitucional

El análisis del proceso político europeo en el último año, desde la celebración del referéndum español sobre el Tratado Constitucional, permite extraer una serie de conclusiones:

⁵⁷ Mark Beunderman, "Brits, Poles and Danes would also Reject EU Charter, Dutch PM Suggests", *EUObserver*, 27/1/2006.

⁵⁸ Lucia Kubosowa, "Polish President Calls for Brand New EU Constitution", *EUObserver*, 25/1/2006.

⁵⁹ Véase: Mark Beunderman, "Merkel Champions Adoption of 'Whole' EU Constitution", *EUObserver*, 24/XI/2005; Mark Beunderman, "Slovenia Joins Constitution Revival Camp", *EUObserver*, 12/1/2006; Mark Beunderman, "Spain Against Changes in Constitution Text", *EUObserver*, 16/1/2006.

⁶⁰ En la incertidumbre de cuál será el paisaje político francés tras las elecciones de 2007, Alemania no ve razón para que Europa renuncie por el momento a una Constitución que ha ratificado. Además, necesita trabajar por acercar el proyecto europeo a los ciudadanos. Busca una alianza con Francia porque Europa no avanzará si Francia y Alemania no trabajan al unísono. Henri de Bresson, "L'Allemagne reste ferme sur la Constitution européenne", *Le Monde*, 24/1/2006.

⁶¹ Mark Beunderman, "Finnish Presidency to Accept Changes in Constitution Text", *EUObserver*, 29/1/2006.

⁶² José Manuel Durão Barroso (presidente de la Comisión Europea), *Allocution devant la Assemblée Nationale*, Paris, 24/1/2006, en <http://www.assemblee-nationale.fr>

⁶³ Tony Blair (primer ministro del Reino Unido), *Speech on the Future of Europe: Europe Emerging from 'Darkened Room'*, Oxford, 2/11/2006, en <http://www.number10.co.uk/>

⁶⁴ Lucia Kubosowa, "Delors to Advise on How to Salvage EU Constitution", *EUObserver*, 23/1/2006; Justin Stares, "Encore Delors! Former EC President Back to Revive Constitution", *Daily Telegraph*, 22/1/2006, en <http://www.telegraph.co.uk>

- (1) Las dificultades del proceso de ratificación no se deben al texto concreto sino que son fruto del contexto político en el cual transcurre el proceso de ratificación, especialmente a la situación y el proceso político de Francia y los Países Bajos. En una situación de crisis generalizada, el electorado hubiera rechazado cualquier texto que se le hubiera sometido. Por tanto, la solución no pasa por la reforma del texto sino por el cambio de las condiciones del contexto.
- (2) El Tratado Constitucional goza de una legitimidad democrática reforzada, debido a su redacción por una instancia política, la Convención Europea, que reúne tanto a los representantes de los Estados miembros como a los representantes de los ciudadanos europeos. Por primera vez no han participado en la elaboración de un texto europeo sólo diplomáticos, sino también políticos, parlamentarios europeos y nacionales.
- (3) La utilidad y relevancia del Tratado Constitucional reside en que explicita el modelo político europeo y produce importantes avances para la Unión Europea en términos de democracia, eficacia y, especialmente, presencia en el mundo. Se trata de un Tratado que encierra una Constitución, la base política de una democracia transnacional. Aun cuando muchos achacan el fracaso de los referendos a la utilización del término “Constitución”, para nosotros es un valor añadido y no la causa del retraso. Ese valor reside en la explicitación de la naturaleza y finalidad política del proyecto europeo.
- (4) Políticamente, no puede desdeñarse que el Tratado Constitucional ya ha recibido, en el plano europeo, la aprobación del Parlamento Europeo, representante directo de los ciudadanos europeos por una mayoría de cerca de dos tercios. Para el Parlamento Europeo, la Constitución aporta mayor claridad respecto a la naturaleza y los objetivos de la Unión, más eficacia y una presencia mayor en el mundo, mayor responsabilidad democrática y más derechos para los ciudadanos.⁶⁵
- (5) En relación a las ratificaciones nacionales, una mayoría de Estados miembros, que representan a una mayoría de ciudadanos europeos, ya ha ratificado el Tratado Constitucional. En febrero de 2006 catorce Estados miembros han obtenido la ratificación positiva. Estos Estados cuentan con 234,8 millones de ciudadanos del total de 453,7 millones de la Unión Europea. Otros Estados, además, acaban de anunciar que proseguirán o entablarán sus respectivos procedimientos de ratificación.
- (6) El problema ha sido francés y neerlandés y no europeo: en estos dos países han votado básicamente “no” a lo que había y no a lo que viene, a la Constitución. En el contexto reinante hubieran rechazado cualquier cosa que se les hubiera puesto por delante. Ese problema se convierte en europeo en la medida en que tiene efectos relevantes sobre la Unión Europea en su conjunto y sobre la Constitución en particular. Son los Gobiernos francés y neerlandés los que han de proponer las soluciones posibles. En cualquier caso, cuando se dice que hay que escuchar al pueblo y, por tanto, esta Constitución no puede entrar en vigor, hay que recordar que, del total de ciudadanos que acudieron a las urnas, 26,6 millones han dicho que sí y 22 millones que no.
- (7) Los efectos políticos negativos que presenta la parálisis en el proceso político europeo son un retraso en la vigencia de la Constitución, una atonía en el proceso político general, la percepción negativa de Europa por parte de la opinión pública, el

⁶⁵ Parlamento Europeo, *Resolución sobre el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, *op. cit.*

mal funcionamiento de la Europa a 25 y un retraso en el protagonismo exterior. Así, según los políticos, los ciudadanos no sienten que la Unión dé respuesta a sus necesidades concretas, pero la falta de Constitución no puede sino agravar esta percepción.

- (8) El procedimiento ha fallado porque en su fase de ratificación no se ha hecho europeo sino nacional. Así, se han producido debates nacionales sobre Europa pero no se ha alcanzado la dimensión europea del mismo. Los criterios para juzgar el texto han sido nacionales sin llegar a verse la pertinencia de muchas de las cuestiones, que sólo se entienden desde el punto de vista europeo. Aunque aún se vea como prematuro, es necesario avanzar hacia un procedimiento de ratificación europeo, a través de un referéndum único, apoyado en una ley electoral uniforme.
- (9) El actual marco institucional de Niza no sirve para la Unión de 25. Las limitaciones de sus previsiones constitucionales se ven a los veinte meses de la ampliación en efectos como la falta de liderazgo de la Comisión, la dificultad para tomar decisiones, el incremento de los *veto players*... La paradoja es que el discurso político oficial defiende que la Unión Europea tiene que ofrecer resultados a sus ciudadanos para que vean su utilidad, y con el Tratado de Niza esto es imposible. Desde otro punto de vista, es necesario recordar que con Niza no se puede seguir ampliando más allá de 27 miembros, ya que el propio Tratado obliga a una reforma institucional una vez que se alcance este número.
- (10) La no vigencia de la Constitución presenta importantes costes tanto desde el punto de vista político interno e internacional que Europa no puede permitirse, y que no sirve más que para agravar la situación. Si se pretende por parte de las instituciones y gran número de Estados miembros restaurar la confianza de los ciudadanos a través de que la Unión ofrezca resultados, es necesario recalcar que con el actual texto de Niza esos resultados no son posibles.
- (11) El proceso político constituyente ya está produciendo efectos en una variedad de ámbitos, en forma de vigencias anticipadas, sobre todo de instrumentos relacionados con la acción exterior. Así, ya se han adoptado nuevas orientaciones políticas inspiradas en el texto constitucional, como la política de vecindad o la Estrategia Europea de Seguridad, se ha creado la Agencia Europea de Defensa, se ha declarado operativa la cláusula de solidaridad, se ha nombrado al presidente estable del Eurogrupo y se ha decidido la publicidad de los trabajos del Consejo cuando actúe como legislador.
- (12) Es necesario subrayar la irreversibilidad del proceso constituyente tanto en relación al nuevo procedimiento de reforma como de algunos de los aspectos que constituyen sus principales bazas, como son los avances en términos de democracia, eficacia y presencia en el mundo. Esa irreversibilidad, además, se fundamenta en la legitimación democrática reforzada que ha recibido el texto constitucional. Por tanto, no es viable la solución que dice que podría redactarse otro texto que difiriera fundamentalmente de éste.
- (13) El proceso político de fondo está cambiando en los últimos meses, lo cual incidirá en la posibilidad de relanzamiento del proceso de ratificaciones. Los cambios fundamentales son el acuerdo sobre las perspectivas financieras, el fracaso de la visión alternativa de la Presidencia británica, un nuevo liderazgo político al frente de Alemania y de la Unión y, fundamentalmente, la mejora de las condiciones económicas.

- (14) En las últimas semanas comienza a atisbarse alguna salida al laberinto constitucional, puesta de manifiesto por la reactivación de las ratificaciones y los discursos de los principales líderes europeos, que tras meses de silencio, comienzan a defender la necesidad de la Constitución. Sin embargo, los calendarios están claros: no podrá tomarse ninguna decisión hasta esperar al resultado de las elecciones francesas y neerlandesas de 2007. En el Consejo Europeo de junio de 2007 la Presidencia alemana estará entonces en posición de presentar una decisión sobre el proceso constitucional a sus socios europeos.

Para salir del laberinto de ratificación es necesario avanzar en la resolución de la crisis del proceso político. Esa crisis tiene un componente europeo y otro nacional, especialmente francés y neerlandés. La salida material a la crisis del proceso político está en cambiar las condiciones para que el proceso político permita percibir al ciudadano que Europa resuelve sus problemas concretos y es capaz de responder a sus necesidades.

Precisamente esto es lo que posibilitaba la Constitución, que avanzaba en el modelo europeo en forma de más democracia, más eficacia y más influencia en el mundo. Lo relevante y lo prioritario no es darle vueltas y vueltas a la posible ingeniería jurídica de la Constitución y a los problemas formales de qué añadir o qué quitar. Falta un año largo para tomar decisiones pero hay que trabajar para que las condiciones políticas cambien y permitan descubrir a la ciudadanía que hace falta más Europa para resolver sus problemas. Sólo así será posible el avance.