



## Quo vadis, Europa? Seis Opciones para una crisis constitucional

Carlos Closa Montero \*

**Tema:** El rechazo de la ciudadanía francesa y holandesa a la Constitución Europea ha generado muchos interrogantes en torno al futuro de la Unión Europea. Ante la crisis, existen diversos escenarios y opciones de actuación

**Resumen:** Hace ya casi un año, en este mismo sitio, un ARI (*La ratificación de la Constitución de la UE: un campo de minas*, ARI nº 120/2004) describía gráficamente el proceso de ratificación como un campo de minas; un año después, dos de ellas han explotado, dejando la ratificación de la Constitución casi en vía muerta. Este análisis explora dos cuestiones: ¿qué está sucediendo con el proceso de ratificación y por qué? (aunque este porqué siempre será parcial); y ¿cómo puede gestionarse el proceso?

**Análisis:** Hace ya casi un año en este mismo sitio, un ARI describía gráficamente el proceso de ratificación como un campo de minas; un año después, dos de ellas han explotado, dejando la ratificación de la Constitución casi en vía muerta. Este análisis explora dos cuestiones: ¿qué está sucediendo con el proceso de ratificación y por qué? (aunque este porqué siempre será parcial); y ¿cómo puede gestionarse el proceso?

### *¿Qué está sucediendo y por qué?*

Tras los resultados negativos en los referéndums en Francia y Holanda, las encuestas detectan un incremento de las opiniones contrarias en los restantes países que deben celebrar referéndums (Luxemburgo y Dinamarca o la República Checa) e incluso en aquellos que no van a celebrarlo (Alemania). Muchos comentaristas se han apresurado a denunciar la brecha entre elites políticas y ciudadanía en el proceso de construcción europea y, desde ahí, los esfuerzos explicativos han intentado identificar las razones sustantivas detrás del voto de los electores. La premisa es que si el diagnóstico (sustantivo) es el correcto, entonces el remedio (sustantivo) puede ser encontrado y aplicado.

A mi modo de ver, el planteamiento no es el más fructífero. La Constitución, como cualquiera de los documentos anteriores de la UE, se caracteriza por su complejidad. Es el resultado de la “congelación” de muchas y muy detalladas opciones de política en cláusulas constitucionales, que sirven para satisfacer a *todos* los actores presentes. Los gobiernos, que a la postre negocian el resultado final pero, no se olvide, son también responsables ante sus ciudadanía de los resultados obtenidos para su propio país, buscan sellar los resultados distributivos y redistributivos del funcionamiento de la Constitución e impedir que puedan ser modificados en la operación diaria de la

---

\* Área de Ciencia Política y de la Administración, Departamento de Derecho Público, Facultad de Derecho, Universidad de Zaragoza

Constitución. De esta forma, el contenido sustantivo de la constitución (negociada y acordada en este contexto –y es difícil imaginar otro–) será siempre objetable, ya que integra todo tipo de concesiones, circunloquios, añadidos, etc. En concordancia con esta complejidad, cada ciudadanía podrá encontrar elementos rechazables y, de hecho, las razones para el rechazo varían entre cada Estado miembro (la creciente liberalización en el caso francés, las contribuciones al presupuesto de la UE en el caso holandés), siendo incluso antagónicas y, dentro de un mismo país, coinciden en la misma respuesta razones contradictorias. Incluso en algún caso se trata de cuestiones que no tienen que ver, estrictamente, con la Constitución (cómo ya ocurriese, por ejemplo, con el voto negativo irlandés a Niza, en este caso con el aborto como tema estrella). Posiblemente, todas esas razones tengan como nexo de unión el malestar provocado por causas diversas, pero integrarlas en un todo coherente resulta tarea imposible, lo que significa que resolver el *impasse* constitucional mediante mejoras sustantivas resulta irreal. Es difícil imaginar un “constitucionalismo del malestar” y, por otra parte, la validez moral de alguna de las razones subyacentes (como el rechazo de Turquía o de la ampliación al Este) es cuando menos cuestionable y las anula como fundamento constitucional.

En este contexto, buscar soluciones sustantivas (cambios sustantivos a la propia constitución) puede no ser el camino acertado. En realidad, lo que está ocurriendo tiene muchísimo que ver con la modalidad elegida para ratificar la Constitución, como lo plantea el contraste tan llamativo entre los resultados de los votos en los parlamentos (ampliamente favorable) y los resultados de los referéndums. Como refleja la Tabla 1, el grado de apoyo parlamentario ha sido, hasta el momento, superior al 75% en todos los casos. Los que argumentan que los referéndums son más significativos y valiosos que las ratificaciones parlamentarias ignoran que la teoría de la democracia se ha movido en dirección a la democracia representativa con una mezcla cuidadosísima de elementos de democracia directa (por ejemplo, como es sabido, las cuestiones fiscales están excluidas de referéndum en España).

**Tabla 1. Estado de la ratificación a Junio de 2005**

Estado Miembro		Modalidad	Requisitos
Austria		Autorización parlamentaria	Procedimiento: mayoría simple del Congreso (y del Senado, si sus competencias se ven afectadas) o dos tercios de los votos del Congreso (y del Senado, mismo supuesto anterior) si la transferencia de poderes implica reforma constitucional (Arts. 50, 42 y 44).  <b>Ratificado:</b> Congreso 182 Sí, 1 No (11 mayo 2005); Senado 59 Sí, 3 No (25 mayo 2005).
Bélgica		Autorización parlamentaria	Procedimiento: los tratados que afectan a los derechos de los ciudadanos tienen que ser aprobados por ambas Cámaras. Si afectan a competencias de las Comunidades, los Consejos de ambas también tienen que aprobarlos (Art. 163).  <b>Ratificado:</b> Senado 54 Sí, 9 No, 1 abstención (28 de abril 2005); Cámara Baja 118 Sí, 18 No, 1 abstención (19 de mayo 2005).
Chipre		Autorización parlamentaria	Procedimiento: adoptado por el Consejo de Ministros y aprobado por la Cámara de Representantes (Art. 169).
República Checa		Autorización parlamentaria	Procedimiento: aprobación por mayoría de tres quintos en el Congreso y en el Senado (Arts. 10 y 39).

Dinamarca		Autorización parlamentaria Referéndum obligatorio	Procedimiento: aprobación por mayoría de cinco sextos; si no se obtiene, es necesario recurrir a un referéndum (Arts. 20 y 42).
Estonia		Autorización parlamentaria	Procedimiento: mayoría simple y procedimientos establecidos por ley (Arts. 120 y 121).
Finlandia		Autorización parlamentaria	Procedimiento: por Ley del Parlamento, mayoría simple o dos tercios si afecta a la Constitución (Art. 94). Un referéndum consultivo no obligatorio para el gobierno.
Francia		Autorización parlamentaria Referéndum consultivo no obligatorio	Procedimiento: por Ley (Arts. 52-55 y 88). Referéndum potestativo en manos del presidente de la República (Art. 11). <b>Rechazado:</b> Referéndum 54.87 % No, 45.13% Sí (29 de mayo de 2005).
Alemania		Autorización parlamentaria	Procedimiento: por Ley. Mayoría de dos tercios de los miembros del Bundestag y de dos tercios de los votos del Bundesrat (Arts. 23 y 79). <b>Ratificado:</b> <i>Bundestag</i> 569 Sí, 23 No, 2 abstenciones (12 de mayo de 2005); <i>Bundesrat</i> 63 Sí, 3 abstenciones (27 de mayo de 2005).
Grecia		Autorización parlamentaria	Procedimiento: por Ley, mayoría de tres quintos (Art. 28). <b>Ratificado:</b> 268 Sí, 17 No, 15 abstenciones (19 de abril de 2005).
Hungría		Autorización parlamentaria	Procedimiento: Mayoría de dos tercios (Art. 2a) de las dos Cámaras. <b>Ratificado:</b> 322 Sí, 12 No, 8 abstenciones (20 de diciembre de 2004).
Irlanda		Referéndum obligatorio	Procedimiento: no existe disposición específica, cada reforma de la UE implica una reforma paralela de la Constitución a través de referéndum (Arts. 29, 46 y 47).
Italia		Autorización parlamentaria	Procedimiento: ratificación por ambas cámaras, referéndum excluido (arts. 80 y 75). <b>Ratificado:</b> <i>Camara dei Deputati</i> 436 Sí, 28 No, 5 abstenciones (25 de enero de 2005); <i>Senato</i> 217 Sí, 16 No (6 de abril de 2005).
Letonia		Autorización parlamentaria	Procedimiento: ratificación parlamentaria, pero la mitad de los parlamentarios pueden solicitar la celebración de un referéndum (Art. 68). <b>Ratificado:</b> 71 Sí, 5 No, 6 abstenciones (2 de junio de 2005)
Lituania		Autorización parlamentaria	Procedimiento: ratificación parlamentaria, referéndum requerido para tratados que afecten a los aspectos más importantes de la vida de los lituanos (Arts. 135, 1 y 5). <b>Ratificado:</b> 84 Sí, 4 No, 3 abstenciones (11 de noviembre de 2004).

Luxemburgo		Autorización parlamentaria Referéndum consultivo no obligatorio	Procedimiento: por Ley aprobada por dos tercios de los parlamentarios (Arts. 37, 49 y 114).
Malta		Autorización parlamentaria	Procedimiento: no existe regulación constitucional, a no ser que requiera un procedimiento de reforma constitucional.
Países Bajos		Autorización parlamentaria Referéndum consultivo no obligatorio	Procedimiento: por Ley del Parlamento aprobada por mayoría de dos tercios (Art. 91). <b>Rechazado:</b> Referéndum 61,6% No, 38,4% Sí (1 de junio de 2005)
Polonia		Autorización parlamentaria Referéndum obligatorio	Procedimiento: por Ley del Parlamento, condiciones y procedimientos fijados en otra Ley (Art. 90). Si el referéndum no llega al 50% de participación popular, ambas Cámaras deben aprobarlo con 2/3 de los votos en votaciones diferenciadas.
Portugal		Autorización parlamentaria Referéndum consultivo no obligatorio	Procedimiento: aprobación del Parlamento (Art. 161).
Eslovaquia		Autorización parlamentaria	Procedimiento: mayoría de tres quintos (Arts. 7 y 84). <b>Ratificado:</b> 116 Sí, 27 No, 4 abstenciones (11 de mayo de 2005)
Eslovenia		Autorización parlamentaria	Procedimiento: mayoría de tres quintos (Arts. 3 y 8). <b>Ratificado:</b> 79 Sí, 4 No, 7 abstenciones (1 de febrero de 2005).
España		Autorización parlamentaria Referéndum consultivo no obligatorio	Procedimiento: mayoría en el Congreso (Art. 93 Constitución Española). <b>Ratificado:</b> Diputados 311 Sí, 19 No, sin abstenciones; Senado 225 Sí, 6 No (18 de may 2005). Referéndum 76.73% Sí, 17.24% No (20 de febrero de 2005).
Suecia		Autorización parlamentaria	Procedimiento: aprobación del Riksdag por tres cuartos de sus miembros (Art. 10.5). Un proyecto de ley será presentado al Parlamento sueco en septiembre de 2005 en vistas a ser adoptada en diciembre de 2005.
Reino Unido		Referéndum consultivo	Procedimiento: mayoría parlamentaria.

Fuente: <http://www.uc3m.es/uc3m/inst/MGP/NCR/portada.htm>. Véanse también <http://www.european-referendum.org/materials/di/refsum.pdf> y <http://www.unizar.es/euroconstitucion/Home.htm>

Las decisiones procedimentales (por qué se ha optado por la ratificación *vía* referéndums y cuándo se han celebrado) ayudan a entender que está ocurriendo y quizá apuntan posibles soluciones. Nunca tantos Estados miembros (10) se habían comprometido a ratificar un tratado *vía* referéndum. Únicamente Irlanda y Dinamarca tenían una obligación constitucional de hacerlo; mientras que en los casos de la República Checa y Polonia ha sido un expediente para sortear la ausencia de mayorías parlamentarias favorables. En el Reino Unido y Francia, la convocatoria debe interpretarse en clave de

cálculo político y electoral doméstico. Aún así, en cuatro países con amplio consenso europeísta (España, Portugal, Holanda y Dinamarca), la convocatoria parece estar apoyada por un genuino deseo de que un texto llamado constitución se ratifique mediante una consulta a la ciudadanía. Pero esta percepción (una constitución debe ser aprobada por el voto de los ciudadanos) ha influido en todas las decisiones de convocar un referéndum, en mayor o menor grado.

La situación constitucional resulta paradójica, ya que la ratificación de un documento llamado "constitución" mediante referéndum puede plantearse como un expediente deseable desde la óptica de la teoría constitucional. Pero, por otra parte, los estudios sobre el referéndum advierten de la dificultad de canalizar en una consulta dicotómica (sí o no) cuestiones multifacéticas. Más aún, en un tema tan polifacético como la integración europea, cuyo sentido es esencialmente interpretado desde un punto de vista instrumental (¿para qué sirve?) y donde las percepciones de los costes son más evidentes que las de los beneficios, los ciudadanos, dados la oportunidad, re-formulan la pregunta a la que quieren responder. Ningún gobierno ha querido asumir el coste de una respuesta negativa de orígenes diversos planteando el voto cómo un voto de confianza en su propia gestión (dado que, a la postre, han sido los gobiernos los que han negociado la constitución). Esto, unido a la invisibilidad de costes inmediatos para un determinado electorado, incrementa la sensación de que el voto contrario es gratuito. En condiciones de unanimidad, cualquier voto es decisivo y la pregunta que implícitamente responde un electorado (queremos ser parte de esta Constitución) se transforma en una consecuencia inmediata: la Constitución no es válida para nadie.

Naturalmente, esta "externalización" de las consecuencias no es novedosa; recuérdese, por ejemplo, como el primer referéndum danés sobre Maastricht generó una tormenta monetaria con consecuencias en Italia, Francia, España y el Reino Unido. Lo novedoso es el efecto que se ha producido, un efecto dominó o en cascada. Los referéndums están, implícitamente, "secuencializados" o "sincronizados" a partir de una expectativa de comportamiento: los votantes se ven influidos por el comportamiento de los votantes de otros países (las revoluciones en el Este de Europa a finales de los 80 prueban la existencia de influencia de los comportamientos de una ciudadanía en otra). Esta táctica de sincronización no es nueva, ni mucho menos; así, en los referéndums de adhesión de los países del Este de Europa, la elección de las fechas de los referéndums tuvo muy en cuenta la de los otros países (sincronización), procurando aquellos que detectaban una opinión más euroescéptica situarse al final de la serie para aprovechar un "efecto arrastre". Mucho antes, la campaña de ratificación de la constitución de los EEUU tuvo muy presente el efecto cascada o domino que cada ratificación en un estado de la Unión produciría en los demás, como explicó con brillantez William Riker en su libro póstumo *The Strategy of Rhetoric. Campaigning for the American Constitution* (Yale University Press, 1996).

En este contexto, las razones del Gobierno español para ser el primero de la serie cobran todo su significado; no se trataba únicamente de marcar la trayectoria del proceso para otros países, sino evitar la influencia de los debates en otros países. La estrategia funcionó y, lo que es más, resultaba creíble para otros países: recuérdese, la primera intención de Francia y Portugal era "pegar" sus respectivas consultas al referéndum español para beneficiarse del efecto positivo del mismo (aunque *a posteriori*, las reformas constitucionales requeridas en ambos casos y la consulta electoral portuguesa motivaron ajustes de calendario). Quizá tampoco es casualidad que las fechas de las consultas en algunos países (Dinamarca, Holanda y la propia Francia) fueran decididas inmediatamente después del referéndum español. Y tampoco es casualidad que los países más euroescépticos y/o *a priori* con mayores dificultades para un voto positivo se colocasen al final de la serie temporal (el Reino Unido y la República Checa), esperando

bien una cascada de resultados positivos, bien que resultados negativos previos rindiesen innecesarios sus respectivos referéndums.

Lo que ha ocurrido es que el referéndum francés ha actuado como catalizador y ha activado una inversión del signo del efecto "arrastre", iniciando un arrastre negativo (hacia el "No"). La diferencia entre el caso de la Constitución y los casos de la ampliación y la ratificación de la Constitución de EEUU es que en el primero hace falta una decisión unánime y en los otros, no.

#### *Opciones posibles*

Las opciones posibles se pueden resumir en las siguientes:

*Opción 1.* Abandonar el proceso y **volver a Niza**. Dado que el Tratado de Niza está actualmente en vigor, no se trata tanto de una opción como una descripción de la situación actual. Pero a medio y largo plazo, no es una situación lógicamente sostenible ya que la Constitución se elaboró, precisamente, para superar las insatisfacciones y limitaciones de Niza, y es obvio que estas subsistirán. Las tres opciones siguientes se plantean como solución a esta situación.

*Opción 2. Aplicación selectiva de partes de la Constitución* sobre el marco de Niza. En los últimos días, se ha hablado de la posibilidad de poner en marcha algunas de las novedades constitucionales, como el ministro de Asuntos Exteriores, etc. Existen, sin embargo, serias dificultades jurídicas y políticas para poner en marcha partes seleccionadas de la Constitución que, cómo se ha mencionado arriba, es un paquete global que integra compensaciones entre Estados.

*Opción 3. Integración diferenciada.* Las propuestas para avanzar a través de cooperaciones reforzadas, creación de un núcleo duro, geometría variable, etc., han prosperado en las últimas semanas. Algunas de ellas (las cooperaciones reforzadas en el seno de los actuales tratados) presentan dificultades de articulación jurídica y política considerables y, de nuevo, pueden suponer soluciones puntuales. La existencia de procesos en paralelo o al margen de la UE empieza a plantearse como una opción que, en todo caso, puede inspirar el funcionamiento del sistema. En todo caso, las opciones 2 y 3 plantean soluciones parciales y sectoriales, olvidando que la Constitución se diseña, ante todo, como un instrumento integral.

*Opción 4.* Reinicio del proceso (**renegociación de la Constitución**). Algunas voces han planteado renegociar la Constitución para dar cabida a las demandas de la ciudadanía (*sic*). Lo dicho más arriba sirve para descartar esta opción, porque incluso aunque se consiguiese algún tipo de acuerdo, se volvería al inicio del proceso de ratificación donde el mismo tipo de demandas cruzadas plantearía una solución casi irresoluble en los referéndums nacionales.

*Opción 5. Mantener el proceso de ratificación.* Aunque la Declaración 30 del Acta Final de la IGC compromete a los gobiernos a mantener el proceso de ratificación para verificar el número de resultados positivos, la Constitución de la UE está construida como una reforma del Tratado de Niza lo que significa que, de acuerdo con el artículo 48 del mismo, la unanimidad es imprescindible. En estas condiciones, el voto negativo en Francia y Holanda traslada un coste añadido a otros Estados ya que, técnicamente, su decisión no es determinante (como sí lo han sido aquellas). Políticamente, mantener el proceso resulta muy costoso: sucesivos referéndums tienen garantizado, *a priori*, una alta opinión en contra, lo que hace muy oneroso para cualquier gobierno mantener el proceso, incluso si este se reduce a la ratificación parlamentaria. La negativa británica a seguir el proceso,

rápidamente secundada por el gobierno checo, ilustra bien a las claras este punto. Sin embargo, existen razones que justifican mantener el proceso: las opiniones de los parlamentos y/o ciudadanías de los Estados que no han ratificado deben ser escuchadas, tanto por razones democráticas como por la necesidad de identificar otras posibles preocupaciones. Por otra parte, mantener el proceso es esencial para avanzar en la vía hacia la opción 6.

Opción 6. *We are seafarers and we must rebuild the ship at sea*. Esta frase, tomada de una fábula nórdica, es habitualmente citada como paradigma del constitucionalismo de la UE. Reconstruir el barco en alta mar significa que, deseable como ello pueda ser, un diseño constitucional ideal es imposible, ya que el proceso está en marcha. En esta situación, es necesario improvisar "aparejos de fortuna": instrumentos y mecanismos que permitan mantener el barco a flote y llegar a puerto. Esto hace referencia al procedimiento y los mecanismos de ratificación, no a los contenidos sustantivos de la Constitución.

**Procedimiento (ámbito de validez).** Se trataría de convocar una CIG que reforme el Art. 48 del Tratado de Niza (necesario porque la Constitución se construye como una reforma de los anteriores tratados), modificando el requisito de unanimidad. Al mismo tiempo o posteriormente, es necesaria una reforma similar del Art. 447 de la propia constitución. Esta reforma requiere un nuevo proceso de ratificación, ya que el objeto de la misma es técnicamente diferente a la anterior constitución. En una Unión a 12 o a 15, la unanimidad, costosa como resultaba, permitía mediante grandes esfuerzos acomodar incluso visiones antagónicas. En una Unión a 25, la unanimidad parece receta para la desintegración. El gran problema es, por supuesto, que la eliminación de la unanimidad tiene que hacerse por unanimidad, por lo que aquellos Estados que puedan intuir que podrían ser dejados de lado no aceptarían, *a priori*, su supresión.

La ventaja de este procedimiento es el siguiente: abre de nuevo el proceso de ratificación e integra implícitamente los votos afirmativos y permite que se manifiesten las voluntades de las ciudadanías que así lo decidan. Pero aquellos Estados que quieran ratificar mediante un referéndum lo harán afrontando los costes de su decisión de forma individual y si poner en riesgo la voluntad de otros Estados. Esto asegura, además, que los gobiernos que apuesten por un referéndum lo harán por razones muy meditadas que excluyan el cálculo electoral como razón más importante. Finalmente, un rechazo a la Constitución no impide que un Estado se incorpore después a la Unión (recuérdese el precedente de Rhode Island en EEUU).

**Mecanismos (condiciones de validez).** Una cuestión adicional es discutir si se mantiene el tenor literal actual de ambos artículos (de conformidad con sus respectivas disposiciones constitucionales) o se avanza hacia modelos que impliquen aportes de legitimidad diferentes (lo que también significa crear una base de validez legal complementaria). Entre las opciones diferentes pueden plantearse las siguientes:

- Convenciones de ratificación (imitando el modelo de los EEUU). Se trataría de elegir, directamente por los ciudadanos, asambleas nacionales *ad hoc* para la ratificación.
- Congreso europeo (o Assizes). Los Assizes fueron convocados con ocasión del Tratado de Maastricht en capacidad meramente consultiva. La integración en un Congreso Europeo de representantes del PE y los parlamentos

nacionales aseguraría un insumo de legitimidad añadida que incorporaría dos niveles de gobierno.

- Referéndum pan-europeo (con un quórum de participación mínimo y mayorías concurrentes de poblaciones y Estados).
- Celebrar la ratificación (por referéndum en cada país) el mismo día y con quórum y porcentajes que establezcan mayorías sólidas.

**Opción 7. Refundación.** Es la opción que requiere el mayor capital político y está asociada a la creación de un núcleo duro. Si la eliminación de la unanimidad no fuese aceptada, los Estados interesados podrían escenificar una retirada en bloque y una posterior reconstitución de la UE como Unión constitucional. Llegados a este punto, las posibilidades reales son escasas, lo que devuelve a la opción 1 (el *statu quo*) y de aquí a empezar de nuevo.

**Conclusión:** Con o sin Constitución, la UE (y sus ciudadanos) no pueden evitar las cuestiones pendientes, que van desde el acuciante papel mundial de la UE (comercial, político-militar) hasta la irresoluble cuestión de los límites. Si nadie debe ser forzado a participar en una unión constitucional, mucho menos nadie debe ser privado de esta opción.

*Carlos Closa Montero*

*Área de Ciencia Política y de la Administración, Departamento de Derecho Público,  
Facultad de Derecho, Universidad de Zaragoza*