

Constitución Europea: si alguien dice 'no'

[José María de Areilza](#)

La Constitución Europea debe ser ratificada por los 25 Estados miembros. Ahora bien, los efectos de posibles noes durante el proceso dependen de quién los exprese, por cuánto y cuándo. Decir no a este Tratado no es sólo rechazar más integración en el futuro, sino renunciar a mucho de lo conseguido.

"No llegará a entrar en vigor"

Quién sabe. El primer país en ratificarla fue Lituania, seguido de Hungría, pero estamos al principio del proceso y nadie sabe a ciencia cierta las sorpresas que deparará. Según el artículo 48 del Tratado de la Unión Europea, se requiere la ratificación por todos los Estados miembros para que la nueva Unión suceda a la actual y la Constitución entre en vigor. Lo mismo indica el artículo IV-447 del nuevo texto, que señala con optimismo la fecha de 1 de noviembre de 2006 para su puesta en marcha.

La unanimidad de los Estados miembros es un requisito muy exigente que se ha aplicado a todas las reformas europeas pasadas y que deja a cada uno de los 25 miembros la última palabra, así como la elección de su sistema de ratificación. La novedad esta vez es que hay 14 países que han anunciado, o pueden anunciar todavía, un referéndum, en una explosión de democracia directa desconocida hasta ahora. La mayoría de la población europea proveniente de más de la mitad de los países está ya llamada a aprobar o rechazar la primera Constitución. En algunos ya ha habido referendos sobre reformas europeas en el pasado (Irlanda, Dinamarca y Francia). En otros será la primera vez (Bélgica, Países Bajos, España). En Alemania, el 90% de los ciudadanos está a favor de una consulta, aunque haya que reformar para ello antes su Constitución.

En algunos países con un sentimiento antieuropeo desarrollado se ha elegido asimismo el referéndum (Reino Unido, Dinamarca, República Checa, Polonia). Parece que, de repente, los gobiernos se hubieran acordado de sus ciudadanos y quisieran incorporarlos de una vez por todas a las decisiones básicas sobre la integración. Los más federalistas ven en este proceso el surgimiento de un momento constituyente europeo, y los euroescépticos, la devolución del poder de los *mandarines* de Bruselas al pueblo. Con más sobriedad, se puede afirmar que, a

través de las ratificaciones de la Constitución, puede obtenerse la autoridad constitucional necesaria para que la Unión, ampliada y reforzada, siga desarrollándose con originalidad y se dote de un lenguaje constitucional expreso.

Los referendos son procesos de resultados poco predecibles. El estado de la opinión pública en cada país es crucial, la media no es muy buena y, además, es descendente, incluso en países tradicionalmente europeístas como Italia o Países Bajos y de la integración europea en general, no sólo del proyecto concreto de Constitución Europea. Puede argumentarse que la dificultad para la ratificación por unanimidad no será tanto el contenido de la Carta Magna (el 80% está ya en vigor en igual forma o muy parecida en el Tratado de Niza) sino otros dos factores: razones diversas de política doméstica y el nombre elegido para divulgar el texto, Constitución, que multiplica las expectativas insatisfechas y los rechazos, y no tanto las adhesiones. No obstante, el texto constitucional se ha negociado de acuerdo con la regla de la unanimidad, lo cual debería ser una cierta garantía para la ratificación exitosa. Todos los gobiernos han cedido algo, pero también todos han podido defender sus intereses básicos. Por ejemplo, el Ejecutivo británico invocó sus famosas *líneas rojas* para contener la ampliación de la toma de decisiones por mayoría, el francés aseguró la excepción cultural en el comercio internacional y los gobiernos de los Estados pequeños consiguieron mantener un comisario, por lo menos hasta 2014, en igualdad con los grandes.

Hay otros posibles obstáculos para conseguir las 25 ratificaciones, más allá de los referendos. Algunas aprobaciones parlamentarias pueden ser difíciles (como en Polonia y República Checa) y, en esos casos, las consultas populares pueden ayudar a los gobiernos nacionales, a favor de la nueva Unión, en sus parlamentos. Del mismo modo que en España, la Constitución Europea será analizada por los tribunales constitucionales nacionales para enjuiciar la compatibilidad entre el nivel estatal y el europeo y, en su caso, proceder a la reforma de la constitución nacional antes de ratificar. Habrá contagios e influencias mutuas entre procesos nacionales de ratificación, positivos y negativos para el futuro de la Carta Magna.

"El texto incluso prevé que no se ratifique"

Falso. De hecho, los Estados miembros apenas han previsto algo que es bastante posible. La Declaración número 30 anexa a la Constitución sólo remite el asunto al Consejo Europeo si en los dos años próximos ratifican cuatro quintos de los Estados (si no se llega a ese límite, se entiende que no hay manera de *resucitar* el texto). Pero ya se supone que el Consejo Europeo trataría de todos modos este asunto y no hay ninguna indicación de fondo sobre cómo se resolvería el problema constitucional.

La elección de la respuesta a la no ratificación por uno o más Estados es una cuestión tanto

jurídica como política. En síntesis, se pueden establecer varios enfoques posibles a este escenario, una vez se constataste que *Bruselas, tenemos un problema*, siempre que no se quisiera reabrir la negociación sobre la Constitución Europea, que ha costado mucho cerrar.

En primer lugar, cabe celebrar segundos referendos con explicaciones no vinculantes añadidas. El Estado que ha dicho que *no* vuelve a votar meses después. Es la solución más evidente y la aplicada en el pasado, en el caso de Dinamarca, en 1992, con el Tratado de Maastricht, y con Irlanda, en 2001, con Niza. Sin embargo, eran situaciones en las que un solo Estado, y de tamaño pequeño, dijo *no* a una reforma de los tratados europeos y por un porcentaje pequeño de voto.

Para facilitar el *sí* en la segunda consulta se pueden añadir a las reformas rechazadas por la ciudadanía unas explicaciones no vinculantes, redactadas por el Consejo Europeo. Estas declaraciones políticas intentan hacer más atractivo el texto a la ciudadanía, aclarar los avances, a veces rozando el lenguaje de una cláusula *opt-out*, y, sobre todo, despejar miedos. La experiencia del segundo referéndum es que implícitamente también se vota sobre si debe seguir el gobierno y sobre la permanencia en la UE del país, diga lo que diga la pregunta. Un problema en estos casos es identificar por qué ha ganado el *no* la primera vez. Problemas políticos inéditos pueden ser la repetición del referéndum en un país grande, en un país que haya dicho *no* por un margen muy amplio o en tres o cuatro países que hayan dicho *no*.

Otra solución sería que el Estado que dice que no se retire de la Unión Europea. Pero tiene que querer salirse y no parece que sea el caso de ningún Estado miembro, ni siquiera de los más reticentes a la Constitución. Un obstáculo añadido es que no hay cláusula de salida en el Tratado de Niza y que la Unión no tiene experiencia con secesiones de sus Estados miembros. En todo caso, si hubiese voluntad política se podría negociar esta salida, aplicando el derecho constitucional de ese país y el derecho internacional público. Tal vez entonces el que se marcha querría entrar en el Espacio Económico Europeo (irónicamente, la nueva Constitución sí que contiene una cláusula de salida, insertada a petición de la Comisión). Los Estados que han dicho *sí*, pueden tratar de avanzar entre ellos. Hay distintas fórmulas para ir adelante y presionar o dejar atrás a los que han dicho que *no*. Pero no puede haber dos Uniones Europeas, una basada en Niza y otra en la Constitución, funcionando en paralelo, porque sus contenidos se parecen demasiado.

Otra posibilidad teórica para que los Estados que han ratificado sigan adelante en una integración más estrecha es hacer un nuevo tratado o una constitución entre ellos al margen de la UE. Para hacerlo, tendrían que salirse de la Unión todos menos los que han dicho que no a la Constitución y quieren quedarse en Niza. La salida masiva plantea problemas enormes de

tipo jurídico y político y es impensable en la práctica.

"Si no se ratifica, valdrá Niza"

No para todos. El Tratado de Niza que está en vigor contiene reglas suficientes sobre el papel para regir una Unión de 27. Todos los Estados miembros lo han ratificado (no sin problemas) y, en principio, permitiría seguir adelante en la integración. De hecho, las cláusulas que afectan al funcionamiento de la Comisión y del Consejo se empezaron a aplicar el 1 de noviembre y favorecen de modo especial a España y Polonia. Niza puede ser la base de la ampliación siguiente a Bulgaria, Rumanía y Croacia e incluso la posterior a Turquía. Por lo menos, las adaptaciones necesarias para la *Europa a 28* serían sencillas. Tal vez habría un retraso en la integración política explícita y a cambio se podría avanzar hacia una mayor integración económica, como ocurrió tras el fracaso en 1954 de la Comunidad Europea de Defensa, siempre que hubiera en los gobiernos voluntad política para impulsar reformas como las recogidas en la Agenda de Lisboa de 2000, hoy casi aparcadas.

En todo caso, Niza puede ser insuficiente: el debate y la negociación sobre la Constitución Europea se han basado en la insatisfacción de algunos Estados miembros (sobre todo Alemania) hacia sus reglas, y desde que se firmó en 2001 han ocurrido nada menos que el 11-S, la guerra de Irak, el 11-M y la reelección de Bush. Todo esto ha hecho que los europeos, divididos e inquietos, hayan agudizado las preguntas sobre su identidad y valores. Si la Constitución, que da algunas respuestas, es rechazada, el marco de Niza puede resultar igualmente poco adecuado para los tiempos que corren.

¿Cabría volver a negociar el contenido de la Constitución Europea? La convocatoria de una nueva conferencia intergubernamental, o incluso de una nueva convención y una conferencia, tendría un coste político alto, no sólo por abrir la caja de Pandora e invitar a poner en entredicho casi cualquier contenido de la integración. El problema es que no hay ninguna seguridad de que una nueva versión de Carta Magna fuese aceptada por los ciudadanos de todos los Estados miembros con más probabilidad que el texto actual en un nuevo proceso de ratificación.

La británica Josephine Shaw ha sugerido que, ante un no de varios Estados, tal vez la nueva Conferencia Intergubernamental pudiera circunscribirse a un solo punto, la reforma del artículo 48 del Tratado de la Unión Europea sobre los requisitos de entrada en vigor de las reformas: podría pasarse de la actual ratificación por unanimidad de la Constitución a permitir su entrada en vigor con las ratificaciones de la mayoría de los Estados miembros. La aprobación de esta enmienda, no obstante, requiere la unanimidad para su entrada en vigor. Y los que no han ratificado pueden tener buenas razones para no dar *luz verde* a este cambio de las reglas del

juego.

"El principal problema es británico"

Ojalá fuese tan sencillo. Es cierto que los británicos tienen las mayores probabilidades de decir no (35% a favor, 65% en contra), pero las encuestas del pasado otoño sobre la Carta Magna también indican que hay probabilidad de no ratificación en otros seis países: Irlanda, Dinamarca, República Checa, Polonia, Francia y Países Bajos (a cambio, hay un apoyo alto a la Constitución en España, Portugal, Bélgica y Luxemburgo). De todos modos, el enemigo común para la ratificación es la abstención, que favorece a los ciudadanos más movilizados, normalmente los que se oponen al texto constitucional.

El Gobierno de Irlanda tiene la ventaja de haber ejercido la presidencia de la Unión en el tramo final de la negociación de la Carta Magna y la experiencia reciente de varios referendos para aprobar Niza, que tratarán de evitar a toda costa. Dinamarca esperará, junto con la República Checa y el Reino Unido a 2006, cuando, previsiblemente, 20 Estados hayan ratificado y la presión a favor del sí sea mayor.

Los partidarios del *no* en la República Checa y Polonia argumentan que la Unión en la que han entrado es la de Niza, no la de la Constitución. En Polonia, el problema no es sólo lograr el sí sino vencer claramente la abstención, ya que sin la participación de un 50% de la población en la consulta, ésta no es válida.

En Francia, el resultado positivo de la consulta interna en el Partido Socialista Francés el pasado mes de diciembre es un balón de oxígeno para los partidarios de la Constitución. Pero hay que recordar que el único referéndum francés en 1992, sobre Maastricht, se ganó por el margen mínimo del 51%; que los franceses votarán sobre la Constitución pensando en Turquía, aunque no sea el momento, y en su pérdida de poder por la ampliación y la unificación alemana; que el presidente, Jacques Chirac, va a convertir el referéndum en un plebiscito sobre su augusta persona, y que un tercio del electorado francés vota a la extrema derecha o a partidos antisistema de izquierda, todos ellos anticonstitución.

Finalmente, Países Bajos puede deparar sorpresas. Se trata de un Estado fundador de las Comunidades Europeas que nunca ha votado en referéndum sobre una reforma de los tratados. Hay cada vez más ciudadanos que piensan que su país paga demasiado al presupuesto europeo y atraviesa una crisis social y política tras el caso *Van Gogh*.

"El 'no' de un país grande es peor que el de uno pequeño"

Sí y no. Las reglas del juego en el proceso de ratificación son las mismas para todos pero,

siendo realistas, en estos casos hay Estados miembros más iguales que otros. Ante pequeños *noes* de los Estados más pequeños se pueden plantear nuevos referendos, sobre todo si en estos países las élites tienen miedo de quedar aisladas o desenganchadas de la integración. En el caso de los Estados grandes, Francia o el Reino Unido, sería más difícil convencerlos de que repitan el referéndum (tal vez a Polonia no tanto, al ser recién llegado).

La mayoría de los analistas han argumentado que si Francia dice *no* es el final de la Constitución, al ser políticamente inconcebible una Unión sin este socio fundador: Alemania, Italia y los países del Benelux no querrían seguir adelante sin los franceses. En el caso de que el Reino Unido fuera el único país que dijera *no* a la Constitución, es difícil que un Gobierno británico renunciara a los beneficios de la integración económica y política a la que se ha llegado en el Tratado de Niza y aceptara un estatus similar al de Noruega, fuera de la Unión pero dentro del mercado interior sin voz ni voto. La sensación es que el Gobierno del laborista Tony Blair aceptaría que se lanzaran iniciativas políticas y económicas entre los que han dicho que sí (incluso la puesta en práctica de partes y trozos de la Constitución Europea) siempre que no afectase a la integridad del mercado interior tal y como lo define Niza.

Pero para decidir qué hacer en caso de no ratificar, además de quién dice *no*, importa el nivel de participación (no es lo mismo alto que bajo) y el número de *noes* (no es lo mismo 50,5% que 60%), su orden (no es lo mismo que Francia diga sí o no al principio que al final) y hasta la antigüedad de los Estados en la UE que dicen *no* (los seis fundadores y España como primer referéndum son fundamentales).

La Unión nunca se ha encontrado con el rechazo de dos o más Estados a una reforma de los tratados. Si el rechazo de varios se produjera al principio, éste puede contagiar a Estados dubitativos o incluso parar el proceso de ratificación. Por eso tiene sentido que los tres últimos referendos previstos sean el checo, el danés y el británico en la primera parte de 2006, tres consultas en las que la probabilidad del no por ahora es alta.

"Los del 'sí' continuarán por su cuenta"

Sólo en algunas cosas. La nueva Unión Europea que propone la Constitución no es una refundación, sino una sucesión y unificación de tratados con cambio de nombre del titular de la personalidad jurídica, y todo ello mediante enmiendas al Tratado de Niza. Por ello, si el Estado o el grupo de Estados que ha rechazado la Constitución quiere seguir dentro del Tratado de Niza, de hecho estaría haciendo imposible la vigencia de la Constitución, aunque se llegase a autorizar su entrada en vigor con sólo una mayoría de ratificaciones. No puede haber dos Uniones Europeas funcionando en paralelo, la de Niza y la de la Constitución. Aunque se parezcan mucho en sus contenidos, la Constitución produce cambios sustantivos en políticas

comunes y en el sistema institucional, lo que impide esta integración en círculos concéntricos.

La situación de dos Uniones en marcha daría lugar a problemas institucionales y jurídicos continuos, tanto para los Estados que estuviesen en los dos clubes como para aquellos que sólo formaran parte del más antiguo. De hecho, el texto constitucional prevé en sus artículos IV-437 y IV-438 la derogación del TUE y su sustitución por la Constitución, una vez ésta entre en vigor.

Los Estados que quisieran ir adelante solos no se arriesgarían a salirse de la Unión Europea y fundar su propia Unión, por lo que podrían utilizar los mecanismos de cooperación reforzada previstos en Niza, aunque estarían expuestos a que los Estados que han dicho *no* a la Constitución se sumasen a algunas de estas iniciativas para bloquearlas, influir en su contenido o por interés propio. Sobre todo, los que quieren cooperar más estrechamente dentro de Niza estarían sujetos a muchos límites materiales y de procedimiento (por ejemplo, la autorización del Consejo por mayoría cualificada, el Parlamento y la Comisión, y la prohibición de afectar al derecho económico comunitario).

La integración diferenciada es un paso difícil de dar en lo referente al mercado interior y la cohesión, está ya estipulado y fijado en lo referente a la moneda única y es algo inevitable en defensa, donde tendrá lugar con o sin Constitución y sólo si participa Londres en este campo será creíble. Lo cierto es que Niza no tiene reglas de flexibilidad lo suficientemente adaptables ni siquiera en defensa (la Constitución, a pesar de su nombre, sí permite más integración diferenciada). Por ello, dentro de Niza, la adopción de algunas nuevas medidas de dos velocidades más allá de las ya existentes -moneda única, libre circulación de personas...- y sólo por los que han ratificado tendría valor más simbólico que real.

Estas restricciones hacen más posible otra opción, que con exclusividad los Estados del sí pudieran aplicar algunos contenidos de la Constitución y desarrollar otros nuevos y poco explorados por fuera de Niza. La política exterior y de defensa y la armonización de la fiscalidad y de partes del derecho penal y civil son los más citados para esta integración a *la Schengen*. El problema es no contradecir los principios y las normas del Tratado de Niza ni el amplio derecho comunitario vigente que puede afectar de modo directo a estos ámbitos.

"La integración continuará en todo caso"

A medias. Aunque a estas alturas de la integración existen intereses económicos, políticos y sociales para que el proceso europeo siga en marcha y el Tratado de Niza está en vigor y podría ser suficiente para caminar unos cuantos años más, la no ratificación de la primera Constitución formal serviría de pretexto para poner en duda la visión constitucional europea de

las últimas cinco décadas que nos ha traído hasta aquí. Es decir, podrían entrar en crisis las normas y principios que inspiran la limitación del poder y su orientación a valores y derechos formulados en los sucesivos tratados europeos y en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

Se corre el riesgo de *tirar al niño europeo con el agua de la Constitución*, por utilizar una expresión anglosajona, ya que el fracaso de la Constitución formal arrastraría a la Constitución material. Los euroescépticos, ya potenciados por la propia convocatoria de los referendos, se fortalecerían aún más y se extendería una visión nostálgica e impracticable de la integración sin un derecho constitucional e integrador, limitada al establecimiento de una zona de libre comercio o de la Unión como una Europa de las patrias (25, nada menos), en la que cada paso adelante tiene que ser votado en referéndum. La visión contrapuesta es entender la no ratificación como una victoria democrática tras un muy necesario debate europeo sobre la integración, sus fines y valores y en el que los ciudadanos (bueno, una minoría europea) han optado por la consolidación de lo que ya existe. También se verían seriamente afectados el desarrollo de la política común exterior y de defensa o la Carta de Derechos, entre otros.

Por otra parte, nadie sabe el efecto que tendría una no ratificación sobre el proceso de adhesión de Turquía, aunque algunos sostienen que ni Niza ni la Constitución preparan suficientemente esta posibilidad y que en Francia y tal vez en otros países se decidirá en referéndum sobre esta ampliación tan crucial.

En todo caso, el proceso de ratificación tendrá un efecto determinante sobre el momento en el que se producirá la ampliación a Bulgaria, Rumanía y Croacia, en principio prevista para 2007. Si para entonces no ha entrado en vigor la Carta Magna, la ampliación tendrá que hacerse de acuerdo al Tratado de Niza, y los nuevos Estados miembros enseguida tratarán de adoptar y ratificar la Constitución, lo cual retrasaría aún más este último proceso.



[¿Algo más?]

Hay dos excelentes estudios que profundizan en las consecuencias de la no ratificación y las posibles salidas: Daniel Keohane, ***A Guide to the Referenda on the EU Constitutional Treaty Center for European Reform*** (disponible en inglés en www.cer.org.uk), y Josephine Shaw, ***What Happens If The Constitutional Treaty Is Not Ratified?***, que se puede ver en www.ecln.net/elements/conferences/prague/Shaw.doc.

Una web que explica todos los pasos en los últimos 50 años que han permitido llegar a la elaboración de la Constitución Europea es The European Union Constitution, dirigida por el profesor Carlos Closa en la Universidad de Zaragoza (www.unizar.es/euroconstitucion). El Ministerio de Asuntos Exteriores español también suministra información sobre el contenido de la Constitución y el proceso de ratificación en www.constitucioneuropea.es. La página de la cátedra Jean Monnet de la Escuela de Derecho de la Universidad de Nueva York (www.jeanmonnetprogram.org) es muy recomendable y sus documentos de trabajo son referencia mundial en el debate académico sobre la integración europea. Sobre la Constitución Europea, ver la colección de trabajos publicada tras el simposio celebrado en mayo de 2004 y organizado por las universidades de Princeton y Nueva York: ***WP 5/04: Altneuland: the European Constitution in a contextual perspective***. Aunque, sin duda, la mejor página de información diaria sobre la Unión Europea es www.euobserver.com, que dedica espacio todas las semanas al proceso de ratificación de la Carta Magna.

José María de Areilza Carvajal es profesor de Derecho de la Unión Europea, vicedecano del Instituto de Empresa y miembro del comité editorial de FP EDICIÓN ESPAÑOLA.

Fecha de creación
10 septiembre, 2007