



La ratificación de la Constitución de la UE: un campo de minas

Carlos Closa Montero

ARI N° 120/2004

Tema: La Cumbre de Bruselas ha aprobado el 18 de Junio un borrador de Constitución que ahora afronta su fase decisiva. El texto tendrá que ser ratificado, unánimemente, por todos los Estados miembros, a través de una variedad de procedimientos que permiten vislumbrar una posibilidad real de un fracaso del proceso. Este trabajo presenta sumariamente los mecanismos de ratificación utilizados e indica los posibles obstáculos que pueden surgir en su aplicación, así como los efectos sobre la legitimidad de la Unión.

Resumen: El acuerdo del Consejo Europeo sobre la Constitución, alcanzado el pasado 18 de Junio, cierra el proceso de elaboración de la misma pero no concluye, en absoluto, lo que se podría denominar como la “política constitucional” de la UE. De hecho, la fase más difícil se abre ahora porque la propia Constitución prevé que su entrada en vigor sólo será posible por un voto unánime de los 25 Estados miembros, además de Rumania y Bulgaria (cuya adhesión está prevista para 2007, al mismo tiempo o antes de la entrada en vigor de la Constitución). En esta situación, existen dificultades objetivas para alcanzar una ratificación exitosa dada la heterogeneidad de casos que se van a plantear. Más aún, el requisito de unanimidad blindo a los actores nacionales frente a la necesidad de asumir aisladamente el coste del rechazo a la UE y permite que el criterio esencial de decisión sea de corte instrumental a partir de consideraciones utilitarias nacionales. Por ello, y atendiendo a su ratificación, el modelo de legitimidad de la futura Constitución se asemejará más a la de los antiguos tratados que al carácter de “contrato social” que se atribuye normalmente a las constituciones: la definición y comprensión nacional de las condiciones de pertenencia es el elemento predominante para legitimar la UE, lo que consolida su percepción como respuesta a proyectos nacionales diferentes e, incluso, antagónicos.

Análisis: *La ratificación parlamentaria*

La ratificación de la Constitución debe realizarse de acuerdo con los procedimientos constitucionales nacionales (artículo IV-8, CONV 86/04),¹ lo que implica tres tipos de situaciones que pueden aparecer aislada o concurrentemente: el trámite parlamentario, los referendos y la reforma constitucional, en los que participan diferentes actores, partidos, grupos, tribunales constitucionales, etc. En primer lugar, en todos los casos habrá un trámite parlamentario. Incluso en aquellos países donde la ratificación pueda considerarse puramente la sanción de un tratado internacional y

¹ http://ue.eu.int/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/misc/81243.pdf.

delegado a los ejecutivos, la importancia del tema difícilmente hará que ningún gobierno evite al menos, el debate en sede parlamentaria, si bien puede estar excluida la votación.

Cuadro 1. Procedimientos de ratificación parlamentaria en los Estados miembros de la UE

Estado	Ratificación parlamentaria
Alemania	Por Ley. Mayoría de dos tercios de los miembros del Bundestag y de dos tercios de los votos del Bundesrat (arts. 23 y 79).
Austria	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).
Bélgica	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).
República Checa	Aprobación por mayoría de tres quintos en el Congreso y en el Senado (art. 10 y 39).
Chipre	Adoptado por el Consejo de Ministros y aprobado por la Cámara de Representantes (art. 169).
Dinamarca	Aprobación por mayoría de cinco sextos; si no se obtiene, es necesario recurrir a un referéndum (arts. 20 y 42).
Eslovaquia	Mayoría de tres quintos (arts. 7 y 84).
Eslovenia	Mayoría de tres quintos (arts. 3 y 8).
España	Mediante ley orgánica (tres quintos) (art. 93).
Estonia	Mayoría y procedimientos establecidos por ley (arts. 120 y 121).
Finlandia	Por Ley del Parlamento, mayoría o dos tercios si afecta a la Constitución (art. 94).
Francia	Por Ley. (arts. 52-55 y 88). Referéndum potestativo en manos del Presidente de la República (art. 11).
Grecia	Por Ley, mayoría de tres quintos (art. 28).
Hungría	Mayoría de dos tercios (art. 2a).
Irlanda	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	Ratificación por ambas cámaras, referéndum excluido (arts. 80 y 75).
Letonia	Ratificación parlamentaria, pero la mitad de los parlamentarios pueden solicitar la celebración de un referéndum (art. 68).
Lituania	Ratificación parlamentaria, referéndum requerido para tratados que afecten a los aspectos más importantes de la vida de los lituanos (arts. 135, 1 y 5).
Luxemburgo	Por Ley aprobada por dos tercios de los parlamentarios (arts. 37, 49 y 114).
Malta	No existe regulación constitucional, a no ser que requiera un procedimiento de reforma constitucional.
Países Bajos	Por Ley del Parlamento aprobada por mayoría de dos tercios (art. 91).
Polonia	Por Ley del Parlamento, condiciones y procedimientos fijados en otra Ley (art. 90).
Portugal	Aprobación del Parlamento (art. 161).
Reino Unido	Mayoría parlamentaria.
Suecia	Aprobación del <i>Riksdag</i> por tres cuartos (art. 10.5).

Fuente: Elaboración a partir de los datos en <http://www.uc3m.es/uc3m/inst/MGP/NCR/portada.htm>; véase adicionalmente: <http://www.european-referendum.org/materials/di/refsum.pdf>.

La ratificación parlamentaria es el procedimiento central en aquellos países contrarios o reticentes a convocar un referéndum, aunque sólo tres han renunciado explícitamente al mismo: Alemania –donde una propuesta en este sentido de los liberales del FDP fue rechazada a pesar de que las encuestas indican un gran apoyo entre los electores a la convocatoria–, Malta y Suecia. En Alemania, el *Bundesrat* tiene capacidad para vetar una decisión, lo que le convierte en un actor privilegiado

a priori (difícilmente un gobierno alemán negociaría cuestiones rechazadas por sus *Länder*). Además de estos tres casos, la ratificación exclusivamente en sede parlamentaria resulta una opción atractiva allí donde existe un amplio consenso sobre el tema, lo que permite evitar los efectos no previsibles de una consulta popular. Este es el caso de Grecia, donde existe consenso entre gobierno y oposición y, aunque la Constitución griega prevé la celebración de referendos, no existe una ley que desarrolle este punto y el último celebrado fue en 1974. También es el caso de Finlandia, donde todos los partidos en el parlamento (*Riksdagen*) aceptan la Constitución salvo la Alianza Finlandesa de Izquierdas y los Cristiano Demócratas, que no han definido su posición, y sólo el pequeñísimo partido “Verdaderos Finlandeses” (*Sannfinländarna*), con un escaño, se opone a ella.

De forma más notable, la ratificación exclusivamente parlamentaria resulta una opción deseable para los partidos allí donde las experiencias de anteriores referendos advierten de la existencia de posibles mayorías de electores que no reflejan, necesariamente el consenso de las fuerzas parlamentarias. Así, tanto en Malta (donde la adhesión fue aprobada por un estrecho margen) como Suecia (donde la ciudadanía acaba de rechazar en referéndum su adhesión al euro) existen bien mayorías parlamentarias favorables, bien un amplio consenso parlamentario que garantiza la ratificación. En algún caso, el referéndum será la solución a la falta de mayoría parlamentaria; así, en el parlamento checo, los dos mayores partidos de la oposición (Civil Demócratas y Comunistas) se oponen a la Constitución, lo que significa que el gobierno puede no tener suficiente apoyo parlamentario y necesite recurrir, por lo tanto, a un referéndum. Finalmente, los partidos dominantes tanto en Letonia como en Polonia han mostrado su preferencia por no recurrir al referéndum, pero en ambos casos existen presiones en sentido contrario. En Letonia, el mayor partido de la oposición (20 escaños de 100), el Partido Popular, ha solicitado la celebración de un referéndum para decidir sobre una constitución que prepara el camino para un Estado federal, en palabras del líder del mismo, Atis Slakteris, y la posibilidad de celebrar una convocatoria está abierta. En Polonia, el *Sjem* rechazó en Septiembre de 2003 una moción que apoyaba la celebración de un referéndum y los dos partidos mayores (la Alianza Democrática de Izquierdas –SLD– y la Plataforma Cívica –PO–) se oponen a ello. Sin embargo, existen dudas sobre la capacidad de un debilitado primer ministro para reunir una mayoría parlamentaria que apoye la constitución, y los partidos opuestos a la Constitución, Justicia y Ley y la Liga de las Familias Polacas, han lanzado una iniciativa a favor de un referéndum.

Los referendos sobre la Constitución y sus implicaciones

Todos los casos anteriores hablan de una sutil traslación: si antes el mecanismo por defecto era la ratificación parlamentaria, en la actualidad el referéndum se ha convertido en el procedimiento mayoritario de ratificación de la Constitución europea. Las razones que lo explican son varias. La primera, el imperativo legal de recurrir a él si la Constitución europea significa una reforma de la constitución nacional. Irlanda, que ha celebrado un referéndum por cada nuevo tratado desde el Acta Única Europea (AUE) es el modelo de reforma constitucional sostenida para incorporar los cambios en la legislación primaria de la UE. En sentido contrario, algunos de los nuevos miembros interpretan que su “contrato de adhesión”, aprobado por referéndum, alcanza también a la Constitución. Es el caso de Chipre, Estonia y Eslovaquia, donde existe apoyo a la celebración de un referéndum. En Hungría, todavía no se ha adoptado una decisión definitiva, parece probable que se prescinda de la consulta popular, mientras que en Letonia el referéndum sólo se considerará si la Constitución introduce “cambios significativos” en el gobierno de la UE.

En segundo lugar, en algún caso se ha esgrimido la enorme importancia simbólica de la Constitución y la necesidad de asociar a la ciudadanía al nuevo contrato social.

Dinamarca, donde se han votado todos los tratados menos el de Niza, resulta el caso paradigmático y esta parece ser también la interpretación dominante en España, aunque desde premisas totalmente diferentes (un amplio consenso a favor). La importancia viene subrayada por el hecho de que el referéndum es una novedad en dos de los ocho Estados que ya se han comprometido a celebrarlo: en Bélgica (donde no será legalmente vinculante) y en Holanda, donde será el primero en la historia holandesa y aunque el resultado no será vinculante, el gobierno ha prometido respetar el resultado. En Italia (que cuenta con el antecedente de haber aprobado en referéndum un mandato constituyente para el PE) existe un interés amplio en su utilización pero la exclusión que la Constitución italiana hace de su aplicación a tratados internacionales crea problemas “técnicos” de importancia.

Cuadro 2. Referendos en la Unión Europea

Estado	Referendum sobre la Constitución	Referendos anteriores sobre la UE	Resultados
Alemania	No	No	–
Austria	Sin decidir	Adhesión (1994)	Sí 66%; No 33%
Bélgica	Sí	No	–
República Checa	Sin decidir	Adhesión (2003)	Sí (77,3%); No (22,67%)
Chipre	Probablemente no	No*	–
Dinamarca	Sí	Adhesión (1972) Acta Única (1986) Tratado de Maastricht I (1992) Tratado de Maastricht II (1993) Tratado de Amsterdam (1998) Adopción del euro (2000)	Sí (52,7%); No (32,9%) Sí (42%); No (32,7%) Sí (40,5%); No (41,7%) Sí (48,6%); No (37%) Sí (41,3%); No (33,6%) Sí (40,5%); No (46,1%)
Eslovaquia	Probablemente no	Adhesión (2003)	Sí (93,6%); No (3,21%)
Eslovenia	Probablemente sí	Adhesión (2003)	Sí (66%); No, (34%)
España	Sí	No	–
Estonia	Probablemente no	Adhesión (2003)	Sí (66,83%); No (33,17%)
Finlandia	Sin decidir	Adhesión (1995)	Sí (57%); No (43%)
Francia	Probablemente sí	Ampliación (1972) Tratado de Maastricht (1992)	Sí (68,31); No (31,68%) Sí (51%); No (48,95%)
Grecia	Probablemente no	No	–
Hungría	Probablemente no	Adhesión (2003)	Sí (83, 76%); No (16,24%)
Irlanda	Sí	Adhesión (1972) Acta Única Europea (1987) Tratado de Maastricht (1992) Tratado de Amsterdam (1998) Tratado de Niza I (2001) Tratado de Niza II (2002)	Sí (94,39%); No (5,61%) Sí (46,13%); No (53,87%) Sí (63%); No (37%)
Italia	Posiblemente sí	Mandato constituyente al PE (1989)	Sí (88,1%); No (13,95%)
Letonia	Probablemente no		Sí (67,49%); No (32,51%)
Lituania	Sin decidir	Adhesión (2003)	Sí (91,04%); No (8,96%)
Luxemburgo	Sí	No	–
Malta	No	Adhesión (2003)	Sí (53,6%); No 46,4%
Países Bajos	Sí	No	–
Polonia	Probablemente no	Adhesión (2003)	Sí (77,45%); No (22,55%)
Portugal	Sí	No	–
Reino Unido	Sí	Retirada (1975)	Sí (67,2%); No (32,8%)
Suecia	No	Adhesión (1994) Adopción del euro (2003)	Sí (52,3%); No (46,8%) Sí (41,8%); No (56,1%)

(*) El referéndum del 24 de abril de 2004 en Chipre fue sobre la reunificación de la isla.
Fuente: Elaboración propia a partir de diferentes fuentes.

La tercera razón para recurrir a los referendos es la más trascendente; se trata de un instrumento al que se apela cuando no existen mayorías parlamentarias claras y/o se quiere evitar que el tema dinamite la estructura de escisiones políticas tradicionales sobre las que se basan gobierno y oposición en un parlamento. Los dos casos más evidentes son Francia (donde el referéndum es una potestad del Presidente de la República y políticos de signo diferente como Giscard, Moscovici e incluso Villepin han pedido insistentemente a Chirac la celebración de una consulta) y el Reino Unido (donde no será legalmente vinculante). En ambos casos, la pretensión es constituir al cuerpo electoral en árbitro que neutralice con su decisión la emergencia de un nuevo *cleavage* o línea de escisión que amenaza con socavar los sistemas de partidos clásicos. Si en algunos casos, como la República Checa, algunos partidos han añadido el euroescepticismo a sus señas de identidad, consolidando el sistema de partidos tradicional, la evolución es más preocupante en países como el Reino Unido o Francia, donde han aparecido nuevas formaciones, como el partido de la independencia británico (UKIP), o el Movimiento por Francia, de Philippe de Villiers, cuya única razón de ser es la oposición a la UE. Estos partidos han demostrado su capacidad de atraer amplios sectores del electorado en las recientes elecciones al PE y, de hecho, se ha anunciado ya la creación de un amplio grupo euroescéptico dentro del PE agrupando, además de los mencionados, los Movimientos de Junio suecos (*Junilistan*) y danés (*JuniBevægelsen*), el holandés *ChristenUnie* y el ya mencionado Liga de las Familias Polacas, cuyo punto de contacto concreto es la oposición a la Constitución.

Pero no se trata sólo de la emergencia de nuevos partidos. La “UE” se ha convertido en un tema potencialmente divisivo dentro de algunos partidos: a las tensiones habituales tanto en los conservadores como laboristas británicos, se ha unido ahora el Partido Socialista francés, que lleva debatiendo largo tiempo las insuficiencias desde el punto de vista “social” de la nueva constitución.

En este contexto, los referendos, por su generalización a través de la UE, proporcionan la primera oportunidad de articular de forma dicotómica un *cleavage* o escisión latente y emergente a través de la UE. Se trata, de forma simplificada, de la línea de enfrentamiento entre los partidarios de mayor integración (bajo diferentes posibles resultados) frente a los euroescépticos y partidarios de una concepción instrumental de la UE, *cleavage* que se añade y atraviesa los más clásicos derecha/izquierda, centro/periferia, etc.

Teniendo en cuenta estos datos, la valoración del referéndum como instrumento legitimador resulta necesariamente ambigua. En primer lugar, existe un riesgo de participación escasa o reducida, por la escasa capacidad movilizadora del tema frente a los ciudadanos, como han demostrado las recientes elecciones al PE. Las encuestas muestran un “apoyo difuso” continuado al proyecto europeo, pero éste difícilmente se traducirá de forma automática en una movilización de los electores apoyando a la Constitución: ni desde el punto de vista material, ni desde el punto de vista emocional, parece haber razones de peso que permitan suponer esta actitud. El propio formato de una consulta por referéndum plantea limitaciones: se trata de un voto dicotómico que no permite expresar matices. Enfrentados con un sí o un no, el elector puede estar movido a votar sobre razones que no tienen que ver, de forma inmediata, con el objeto de la consulta. Por ejemplo, no es increíble que se produzcan votos de castigo al gobierno. Incluso en algunos países en los que existe un amplio consenso político a favor de la UE y la Constitución y no cabe esperar que

el referéndum se convierta en un ámbito para la batalla política (por ejemplo, España), no es imprevisible un resultado desalentador.

En segundo lugar, la escasa capacidad de movilización de las fuerzas pro-integración contrasta con la de los grupos euroescépticos, como han demostrado las recientes elecciones al PE. En un número creciente de casos, el referéndum tendrá que cerrar divergencias políticas de fondo en torno a la Constitución y será inevitable que el recurso al “interés nacional” y a una visión instrumental de la UE centre la campaña. La combinación de la necesidad de satisfacer especificidades nacionales con la necesidad de una ratificación unánime crea la siguiente situación: la Constitución necesita reunir mayorías concurrentes en cada país formadas en virtud de circunstancias nacionales específicas. La audaz propuesta circulada en el seno de la Convención de celebrar un referéndum pan-Europeo ha encontrado escaso eco; tan sólo el canciller austriaco se ha manifestado a favor de un referéndum europeo (en vez de referendos nacionales). En ausencia de esta solución, un voto negativo en un único Estado tiene efectos sobre la totalidad de la UE, impidiendo la ratificación de un tratado o, en este caso, de la propia constitución. De ahí que los Estados miembros no admitan, paradójicamente, resultados contrarios en un único país; como es bien sabido, el referéndum danés sobre Maastricht y el referéndum irlandés sobre Niza (ambos con resultados negativos) forzaron a buscar fórmulas aparentes de compromiso y a la celebración de un nuevo referéndum. Esto ha creado en parte de la opinión pública la falsa impresión de que un país es forzado a “aceptar” o votar a favor en cualquier referéndum sobre la UE que se plantee. En realidad, este ejercicio soberano se basa en el dudoso mecanismo (desde el punto de vista de la legitimidad democrática) de “externalizar” los costes, es decir, hacer soportar a todos los miembros los costes de la decisión en un único país. Los referendos sobre la adopción del euro en Dinamarca (2000) y en Suecia (2003) demuestran que, cuando la decisión no externaliza sus costes sobre otros Estados miembros, la UE se mantiene escrupulosamente al margen.

Las perspectivas de un fracaso en el proceso de ratificación en un único país son reales (por ejemplo, en el Reino Unido o en Dinamarca). Frente a ello, los mecanismos de emergencia son mínimos: el Acta Final de la Conferencia Intergubernamental establece en una declaración anexa que si solo 4/5 de los miembros ratifican la constitución en los dos años posteriores a la firma, el Consejo tomará conocimiento de la cuestión. Pero esta es una fórmula vaga que no compromete a nada y, *a priori*, las posibilidades de avanzar si algún miembro no ratifica son limitadas por no decir inexistentes, ya que los problemas jurídicos de cómo articular el mantenimiento legal y legítimo de ese país con la UE actual al mismo tiempo que entra en vigor la constitución no han sido resueltos (ni parecen solubles).

Las reformas constitucionales

Si los dos primeros procedimientos esbozan algunos problemas futuros, el tercero no resulta menos relevante, entre otras cosas, porque influye tanto en el trámite parlamentario como en el referéndum. Se trata de la reforma constitucional, que en algunos casos es absolutamente imprescindible. Irlanda es el caso más evidente ya que su adaptación a las reformas sucesivas de la UE ha sido por una reforma constitucional paralela: modalidad de autorización limitada (art. 46.2 de la Constitución irlandesa). En otros casos, se han dispuesto cláusulas “amplias”, como el artículo 23 de la Constitución alemana (aunque el Tribunal Constitucional alemán, en su conocida sentencia Brunner sobre el Tratado de Maastricht, mencionó explícitamente la posibilidad de establecer límites al proceso de integración). En el contexto de la actual Constitución, algunas voces ya han manifestado la necesidad de adecuar las constituciones nacionales, por ejemplo, en Finlandia. En España, el

nuevo artículo 10 de la Constitución, que establece explícitamente la supremacía del derecho comunitario, ha sido identificado por reputados constitucionalistas como un salto cualitativo difícil de acomodar en el actual artículo 93.

Sin avanzar más en el detalle del elenco de circunstancias planteadas por este requisito, cabe señalar que la Constitución va a dar entrada, en el proceso de ratificación, a un grupo de actores con una capacidad decisiva para definir el debate e interpretar el “sentido” de la integración europea; los tribunales constitucionales o supremos de los Estados miembros. A la vista de anteriores actuaciones, no hay razones que inviten al optimismo sobre la posibilidad de una ratificación fácil y rápida.

Conclusiones: El elenco de procedimientos y circunstancias mencionados sucintamente hablan de la posibilidad (real) de encontrar serios obstáculos a la ratificación en alguno de los 25 Estados miembros y, dado el requisito de unanimidad de la misma, un efecto dominó sobre la totalidad del proceso. Esta hipótesis (creíble) remite a la consideración de dos cuestiones centrales. Primera, hasta que punto es sostenible la ratificación unánime en una unión de 25 Estados. Segunda, en que medida el cambio cualitativo implícito en la Constitución no debería estar sometido a un procedimiento cuando menos común. Son preguntas para debatir en el futuro.

Carlos Closa Montero

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