

Editorial

## El Tratado Constitucional Europeo o la Constitución *non nata* de 2004

**JOSEP M.<sup>a</sup> CASTELLÀ ANDREU**

Profesor Titular de Derecho constitucional  
Universidad de Barcelona

I. La integración europea se ha caracterizado por su carácter dinámico y su desarrollo «a partir de realizaciones concretas», como establecía la Declaración de Robert Schuman en 1950. Así, se ha ido combinando la ampliación de Estados miembros con la profundización de objetivos y la progresiva institucionalización, no sin dificultades ni contratiempos. Desde el punto de vista territorial, de los 6 Estados del corazón de la Europa occidental que fundaron, primero, la Comunidad del Carbón y del Acero (Tratado de París de 1951), y después el Euratom y la Comunidad Económica Europea (Tratado de Roma de 1957), se pasó, tras largos y complicados períodos de negociación, a 9 en 1973, 10 en 1981, 12 en 1986, 15 en 1995, hasta 25 con la incorporación en 2004 de 10 Estados, sobre todo, del Este de Europa, ligada en muchas ocasiones al propio proceso de democratización. La Unión suma ahora 455 millones de ciudadanos. La última ampliación no sólo ha sido la más numerosa sino que, lo que es más relevante, ha significado que las fronteras de la Unión Europea coincidan prácticamente con los confines geográficos de Europa (salvo Noruega, que ha rechazado su adhesión 2 veces, Suiza y los microestados), y den por superadas las divisiones históricas entre el Oeste y el Este del Viejo Continente, de forma que, como se ha dicho, Europa respira de nuevo con sus dos pulmones. Eso se completará con la entrada de Bulgaria y Rumanía, prevista para 2007, y la aún no concretada incorporación de los países balcánicos. La cuestión de los límites geográficos y culturales de Europa, ligado a la discusión sobre el horizonte político o sólo económico al que debe tender la Unión, aparecen con toda su crudeza en torno a la candidatura de Turquía.

Paralelamente, la Unión Europea ha ido asumiendo nuevos objetivos económicos y políticos: primero se creó la CECA, limitada al carbón y al acero. En cambio, fracasaron la Comunidad Europea de Defensa y la Comu-

nidad Política Europea debido al rechazo de la Asamblea francesa en 1954 a la primera, una vez que otros 4 Estados ya habían ratificado el Tratado, lo que también arrastró a la segunda. Desde entonces los esfuerzos comunitaristas se concentraron en la creación de un mercado común y de una comunidad de la energía atómica. Con el Acta Única de 1985 las Comunidades asumieron nuevas competencias y se reforzaron algunas políticas comunitarias, a fin de facilitar la consecución de un verdadero mercado interior y único, a la vez que preveía unos primeros y modestos pasos en materia de política exterior. Más tarde, en lo que ha sido la más amplia reforma de los Tratados fundacionales (el Tratado de la Unión Europea adoptado en 1992), la sustitución del nombre oficial de Comunidad Económica Europea por el de Comunidad Europea es indicativa de la ampliación de funciones: propuso la unión eco-nómica y monetaria, adoptó la «ciudadanía europea», y creó formas intergubernamentales de cooperación política en materia de política exterior y de seguridad común, y en los ámbitos de justicia e interior (el sistema de pilares de la Unión), el cual se vio reforzado por el Tratado de Amsterdam de 1997 con el establecimiento de un espacio de libertad, seguridad y justicia, a la vez que abría las puertas a un sistema de integración diferenciada entre Estados denominado «cooperación reforzada», que se flexibiliza en el Tratado de Niza de 2001. En Niza además se aprueba una Carta de derechos fundamentales, elaborada con el más participado e innovador método de convención, si bien no se incorpora al Tratado y carece de valor normativo.

Para llevar a cabo los objetivos y las políticas comunitarias, los Tratados constitutivos han sufrido sucesivas revisiones, algunas de las cuales han obligado a previas reformas constitucionales y han planteado problemas de ratificación en algunos de los Estados signatarios (el caso más evidente fue el Tratado de Maastricht, rechazado por el pueblo danés en el primer referéndum de 1992 y aprobado en el de 1993, y superado de forma ajustada en Francia). Los Tratados comunitarios han ido estableciendo un cuadro institucional y un sistema de adopción de decisiones que también se ha ido completando a medida que aumentaban las competencias. La primera gran crisis interna se produce en 1965 (crisis de la silla vacía) al abandonar Francia el Consejo durante varios meses a raíz de la adopción de algunas decisiones por mayoría cualificada en lugar de por unanimidad como hasta entonces. También en aquel momento se unificaron el Consejo y la Comisión de las 3 Comunidades (las otras instituciones ya lo estaban desde 1958). El Parlamento Europeo ha ido asumiendo nuevos poderes (en 1992 poderes de codecisión, que se ven ampliados en 1997) y mayor legitimidad con la elección democrática de sus miembros (primeras elecciones en 1979). El Acta Única oficializa el Consejo Europeo, aunque no como institución comunitaria. El Tratado de Maastricht introdujo el Comité de las Regiones. Y el de Niza logra modificar el peso de los Estados en las votaciones por mayoría cualificada y reducir los supuestos de unanimidad, refuerza la figura del Presidente de la Comisión y reforma el Tribunal de Justicia. En el fondo del debate institucional siempre ha estado latente el difícil equilibrio entre las tendencias supranacionales e intergubernamentales.

II. El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (TCpE) es, por ahora, el último de los Tratados comunitarios que regula el régimen jurídico de la Unión Europea. Pero a su vez los Estados introducen significativas novedades en el proceso de elaboración, en relación con ciertos

contenidos, y con su denominación, hasta el punto de ser calificado como un proceso de constitucionalización original en el constitucionalismo contemporáneo (Häberle y Weiler).

La Declaración núm. 23 anexa al Tratado de Niza anunciaba una nueva conferencia intergubernamental para 2004 con el fin de llevar a cabo un debate sobre el futuro de la Unión en el que se abordasen cuestiones como la delimitación de las competencias entre la Unión y los Estados miembros, el Estatuto de la Carta de Derechos Fundamentales, la simplificación de los Tratados y la intervención de los Parlamentos nacionales en los procesos decisivos europeos. En el Consejo Europeo de Laeken de diciembre de 2001 los Jefes de Estado y de Gobierno acordaron crear una nueva Convención (como la que había elaborado la Carta de Derechos) integrada por representantes de las instituciones comunitarias y de los Parlamentos y Gobiernos nacionales, con observadores de los Estados candidatos a la incorporación a la Unión. La Convención se reunió entre febrero de 2002 y junio de 2003 y desde el principio se planteó la idea de elaborar un texto que incluyese los principios básicos, los derechos, la estructura institucional y las competencias de la Unión. Se consolidaban la lógica constitucional, el modelo federal entendido como comunitario y la Unión como proceso abierto (Martín Pérez de Nanclares). El proyecto articulado fue presentado al Consejo Europeo de Tesalónica y sirvió de base para las labores de la Conferencia Intergubernamental, que, no obstante, introdujo cambios de relieve desde los puntos de vista técnico y político. El TCpE fue firmado en Roma por los Jefes de Estado y de Gobierno el 29 de octubre de 2004. Superada esta segunda fase, nos hallamos ahora inmersos en la tercera, la denominada «fase doméstica» del proceso (Cartabia), previa a la entrada en vigor del nuevo Tratado, con la ratificación por cada uno de los Estados miembros.

El Tratado constitucional consta de 448 artículos divididos en cuatro partes, relativas, respectivamente, a los principios generales de la Unión, la Carta de los Derechos Fundamentales (se dota de valor jurídico a la Carta de Niza), las políticas y el funcionamiento de la Unión, y las disposiciones generales y finales (que incluyen la derogación de los Tratados constitutivos hasta ahora vigentes, y los procedimientos de revisión del Tratado, con un supuesto general que prevé la convocatoria de una convención y la aprobación por parte de todos los Estados miembros tras una conferencia intergubernamental, y de dos procedimientos simplificados para la parte III, que pueden llegar a obviar la unanimidad de los Estados en el Consejo Europeo siempre que éste previamente lo permita unánimemente). Siguen al texto articulado 36 protocolos, 2 anexos y varias declaraciones anexas al Acta final, otras relativas a los protocolos y otras de los Estados miembros. Por razón de la materia, difícilmente podría considerarse de naturaleza constitucional la tercera parte –la más larga de todas; en cambio, se ha defendido el contenido materialmente constitucional de las otras tres.

De ellas, destaca la primera parte donde se establecen los principios, valores, objetivos y libertades básicos de la Unión; positiviza la personalidad jurídica de la Unión, aunque no sea comparable a la de los Estados; prevé su adhesión al Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos; reconoce la ciudadanía de la Unión; fija los tipos de competencias de la Unión y los principios que rigen la distribución de competencias con los Estados (completado por el importante Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, con la previsión del denominado procedimiento de «alerta rápida» que permite a los Parlamentos

estatales, previa consulta en su caso a los Parlamentos regionales, objetar un proyecto legislativo por contravenir el principio de subsidiariedad); dispone las instituciones y órganos de la Unión, donde destaca la creación de la figura de un Presidente del Consejo Europeo estable, del Ministro de Asuntos Exteriores, determina las mayorías requeridas para la adopción de decisiones en el Consejo de Ministros –un mínimo del 55 por 100 de Estados miembros y que representen al 65 por 100 de la población, con una minoría de bloqueo de, al menos, 4 miembros del Consejo que sumen un 35 por 100 de la población– que no entrarán en vigor hasta 2009; se modifican las denominaciones de los actos jurídicos, legislativos y no legislativos; figuran disposiciones sobre la política exterior y de seguridad común, seguridad y defensa, y el espacio de libertad, seguridad y justicia (abandonando el sistema de los pilares introducido en el TUE); se prevén cooperaciones reforzadas; la vida democrática de la Unión; las finanzas; y por último, los requisitos de pertenencia a la Unión, que incluye la retirada voluntaria por parte de un Estado miembro.

El Tratado constitucional se autocalifica a la vez como «tratado» y como «constitución», lo que ha generado una importante polémica sobre su naturaleza jurídica, en la que apenas podemos entrar. Está claro que no nos hallamos ante un texto constitucional típico de un Estado, de acuerdo con el modelo liberal democrático de constitución (explicado por García Pelayo y Fioravanti), aunque el TCpE reúne algunos de los rasgos formales –un texto que codifica los anteriores– y de los contenidos propios de los textos constitucionales (declaración de derechos fundamentales, organización del poder aunque no asimilable a la división de poderes estatal), y recoja el principio de primacía del Derecho comunitario sobre los nacionales. Tampoco estamos ante un Tratado internacional clásico de integración, aunque la Unión Europea tenga en ellos su origen, respondan a esta idea otros contenidos como el principio de atribución de competencias (art. I-5) y los protocolos, y algunas características formales como el grado de detalle de las disposiciones. El método de aprobación y reforma es el típico de los Tratados internacionales (se ha seguido el art. 48 TUE), aunque venga precedido por una convención, la cual introduce un principio de participación sin que equivalga a la legitimación de una asamblea constituyente. Por ello se ha hablado de un poder constituyente *sui generis* (Andrés Sáenz de Santa María). Por último, las relaciones entre los Estados miembros y la Unión no son equiparables a las de una Federación pues el derecho de retirada de los Estados miembros (art. I-60) no tiene parangón en el constitucionalismo estatal vigente, y cada Estado –a través de sus representantes o directamente el pueblo– es soberano a la hora de decidir sobre la ratificación del Tratado.

Los autores del TCpE han querido jugar con la ambigüedad terminológica: entre el objetivo jurídico de la sistematización, simplificación y adaptación de los Tratados existentes a la nueva realidad de una Unión con 25 miembros, y la apelación a una legitimidad política que sólo invocando el término de constitución podía ofrecer las debidas garantías. El debate constitucional había sido impulsado sin éxito por el Parlamento Europeo desde los ochenta (proyectos Spinelli y Oreja-Hermann) y desde una perspectiva material el Tribunal de Justicia se ha referido reiteradamente a la dimensión constitucional del proceso de integración, pero sólo ahora ha logrado explicitarse en el texto. En consecuencia, el Tratado constitucional refleja un difícil y frágil equilibrio entre los federalistas, partidarios de ir dotando a la Unión de estructuras y elementos de integración políticos propios de los Estados fede-

rales –y la Constitución es uno decisivo, como también los poderes codecisorios del Parlamento–, y los intergubernamentalistas, que siguen considerando a los Estados y a las instituciones comunitarias donde éstos tienen el protagonismo como los verdaderos sujetos de la Unión. Incluso en algunos aspectos se acentúa la faceta intergubernamental (Campins, García Gestoso). Por ello el artículo I-1 alude simultáneamente a la voluntad de los ciudadanos y de los Estados de Europa. El Tratado quizás ha querido ser un notable paso hacia delante en el desarrollo progresivo de la Unión, y hacia su progresiva constitucionalización, en marcha al menos desde 1992 (Mangas). Un paso más largo que los efectuados por los anteriores Tratados, con la simplificación de los Tratados en uno que incluye la denominación constitucional, lo que refuerza el simbolismo– y la incorporación de la Carta de Derechos, favoreciendo así el surgimiento de elementos distintivos de integración y de auto-identificación entre los ciudadanos y la Unión (von Bogdandy). A la vista de los últimos acontecimientos en Francia y Holanda, hay que preguntarse si no ha sido un paso en falso.

III. El procedimiento de ratificación del TCpE que se ha seguido por parte de España se halla en el artículo 93 CE, que exige la aprobación por Ley Orgánica de las Cortes Generales para «autorizar la celebración de Tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución». Se trata de una regla especial a los procedimientos del artículo 94 CE en relación con la ratificación de Tratados internacionales en que se requiere la autorización previa o la información a las Cortes, según los casos. El procedimiento del artículo 93 CE fue previsto por el constituyente con vistas a la incorporación de España al entonces lejano proceso de integración europeo al que aspiraba, aunque sin mencionar específicamente a la Comunidad. Siguiendo dicho procedimiento se han ido ratificando, antes del Tratado constitucional, la autorización para la adhesión de España a las Comunidades Europeas (LO 10/1985), el Acta Única Europea (LO 4/1986), el Tratado de la Unión Europea (LO 10/1992), el Tratado de Amsterdam (LO 9/1998), el Tratado de Niza (LO 3/2001) y todos los Tratados de adhesión de los Estados que se han incorporado a la Comunidad Europea con posterioridad al ingreso de España. Además, y en lo que constituye el único caso hasta el momento de utilización del procedimiento al margen del proceso europeo, también ha servido para la ratificación por España del Estatuto de la Corte Penal Internacional (LO 6/2000).

La doctrina ha debatido a lo largo de estos años en torno a la naturaleza y alcance del artículo 93 CE. En una primera aproximación estaríamos ante una norma orgánico-procedimental que nos indica el procedimiento de aprobación de los Tratados comunitarios, el control ulterior por el Gobierno y el Parlamento y el contenido singular de esta Ley Orgánica: el Tratado internacional. En cambio para Pérez Tremps se trata de un verdadero «poder de integración», aunque no determine expresamente los límites materiales del mismo, y deban deducirse del texto constitucional.

El debate jurídico que ha acompañado al proceso de ratificación del TCpE en nuestro país ha girado especialmente alrededor de: 1. la suficiencia del artículo 93 CE o la necesidad de una reforma constitucional para afrontar la ratificación del Tratado constitucional con las debidas garantías políticas y jurídicas, y 2. la adecuación o no del Tratado constitucional a la Constitución española. Ante el grado de integración al que se ha llegado en la actualidad se ha abogado por una reforma constitucional, como ha sucedido

en otros países (Pérez Temps), que culmine con un referéndum de ratificación de carácter preceptivo y vinculante (Cruz Villalón).

También, el Informe del Consejo de Estado 2544/2004, de 21 de octubre, propone una reformulación del artículo 93 CE que introduzca una «cláusula de integración que incorpore un mecanismo que por sí solo y por sí mismo permita –con los límites de intangibilidad que se estimen irrenunciables, con los objetivos o con los requisitos formales agravados que se consideren necesarios– una apertura general del ordenamiento español al Derecho comunitario y, en su virtud, se reconozca apriorísticamente la constitucionalidad [...] de dicho ordenamiento». Además, plantea dudas sobre la constitucionalidad del artículo I-6 del TCpE que contiene la cláusula de primacía del Derecho comunitario, y finalmente invita al Gobierno (legitimado al igual que cada una de las Cámaras parlamentarias) a hacer uso de la previsión del artículo 95.2 CE y artículo 78 LOTC a fin de que el Tribunal Constitucional declarase, con carácter previo a la ratificación y con efectos vinculantes, si existe contradicción entre el Tratado y la Constitución española.

Como es sabido, es éste el único procedimiento constitucional de carácter preventivo existente en nuestro ordenamiento, el cual tiene por objeto la defensa anticipada de la Constitución y al mismo tiempo la garantía de la seguridad y estabilidad de los compromisos internacionales contraídos por España (como sostuvo el TC en la Declaración 1/1992, de 1 de julio), sin tener que esperar a un pronunciamiento ulterior a la ratificación que, en caso de apreciar una contradicción entre la CE y el correspondiente Tratado, podría ocasionar perjuicios a las relaciones internacionales. De ese modo, si el Tribunal considera que existe contradicción entre el Derecho constitucional y el internacional, el Estado puede optar entre no seguir adelante con la ratificación del Tratado o bien reformar la Constitución (art. 95.1 CE). Se salva así la superioridad de la Constitución en el plano del sistema de fuentes. Eso es justamente lo que ocurrió en 1992, cuando en la DTC 1/1992 se consideró que el artículo 19 del Tratado de la Comunidad Europea (introducido por el Tratado de Maastricht) al establecer entre los derechos que definen la ciudadanía europea el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales, estaba vulnerando el artículo 13.2 CE, que limitaba el derecho a acceder a cargos representativos locales (sufragio pasivo) a los ciudadanos españoles. Como consecuencia de este pronunciamiento del Alto Tribunal se reformó por la vía simple del artículo 167 CE –lo que ha sido hasta ahora la única reforma constitucional producida– el citado artículo 13.2 CE para incluir tal derecho (reforma de la Constitución de 27 de agosto de 1992).

La DTC 1/2004, de 13 de diciembre, se pronunció sobre la compatibilidad de los artículos I-6, II-111 y II-112 TCpE, estos últimos relativos al ámbito de aplicación y a la interpretación de los derechos incluidos en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, con los artículos 9.1 y 10.2 CE respectivamente, y sobre la suficiencia del artículo 93 CE a los efectos de prestación del consentimiento del Estado al Tratado. Para el Tribunal (con 3 votos particulares de los magistrados Delgado Barrio, García-Calvo y Rodríguez Arribas), no existe contradicción entre los artículos del Tratado cuestionado y la Norma Fundamental, ya que, siguiendo un razonamiento impecablemente formalista, la primacía del Derecho comunitario, reconocida desde 1964 en el plano jurisprudencial y ahora positivada, opera en un ámbito distinto –el de la aplicación del Derecho– que la supremacía de la Constitución –el de la validez–. En el caso «difícilmente concebible» que pudiera producirse una contradicción que afectara a la soberanía del pueblo

español y a la supremacía de la CE, el TC se reserva el control «en última instancia», «a través de los procedimientos constitucionales pertinentes», sin perjuicio del uso del derecho de retirada. En relación con los artículos II-111 y II-112, estima el TC que el artículo 10.2 CE permite una interpretación de los derechos fundamentales constitucionalizados de acuerdo con los textos internacionales sobre derechos humanos ratificados por España, e invoca el famoso «diálogo entre tribunales» para la mejor protección de los derechos. La Carta se concibe, de acuerdo con el artículo II-113, como una «garantía de mínimos» sobre los cuales puede desarrollarse el contenido de cada derecho «hasta alcanzar la densidad de contenido asegurada en cada caso por el Derecho interno».

Según la Declaración de 2004, el artículo 93 CE es norma suficiente para la prestación del consentimiento del Estado al Tratado. Dicho precepto no tiene sólo una índole orgánica y procedimental (como había sostenido en sentencias anteriores y en la Declaración de 1992), sino que introduce una dimensión sustantiva o material, pues opera como «bisagra» mediante la cual la CE da entrada en nuestro sistema constitucional a otros ordenamientos a través de la cesión del ejercicio de competencias. Para el TC, una vez producida la integración, «la Constitución no es ya el marco de validez de las normas comunitarias, sino el propio Tratado [...] si bien la Constitución exige que el ordenamiento aceptado como consecuencia de la cesión sea compatible con sus principios y valores básicos». Ello lleva al TC a admitir la imposición de unos «límites inevitables a las facultades soberanas del Estado» derivados de la cesión, aceptables únicamente si respetan los límites a la propia cesión implícitamente deducidos de la CE. El TC concreta dichos límites en «el respeto a la soberanía del Estado, de nuestras estructuras constitucionales básicas y del sistema de valores y principios fundamentales consagrados en nuestra Constitución, en el que los derechos fundamentales adquieren sustantividad propia (art. 10.1 CE), límites que [...] se respetan escrupulosamente en el Tratado».

La discusión política que late en el fondo de la Declaración quizás sea si correspondía al Tribunal dar el paso, al que cierta doctrina y el Consejo de Estado empujaban, de declarar la inadecuación de la cláusula del artículo 93 CE en relación con el Tratado constitucional europeo y reclamar una reforma constitucional, o bien si debía limitarse a ofrecer una interpretación amplia de dicha cláusula en ejercicio de su *self restraint* (y a diferencia del Consejo Constitucional galo en la sentencia 505 de 2004), toda vez que el Gobierno había anunciado ya la convocatoria del referéndum y la propuesta de reforma del artículo 93 CE. En efecto, el ejecutivo ha incluido esta última en la solicitud de informe al Consejo de Estado sobre la reforma constitucional de marzo de 2005 con el fin de que desarrolle el procedimiento regulador de la participación española en el proceso de integración, que especifique los límites constitucionales al mismo y tenga en cuenta la participación de las Cortes y de las Comunidades Autónomas en relación con la adopción de decisiones comunitarias. Parece que el TC hubiese preferido no poner prisas a la reforma constitucional, dejando a los actores políticos el manejo del *tempus* de la misma prevista en principio para la presente legislatura.

A la observancia de los requisitos constitucionalmente requeridos para la ratificación del Tratado constitucional europeo se ha antepuesto la celebración de un referéndum consultivo el 20 de febrero de 2005, propuesto por el Presidente del Gobierno con el acuerdo de la mayoría absoluta del Congreso (art. 92 CE), con el fin de involucrar a la ciudadanía en el debate de la refor-

ma de los Tratados europeos y, de este modo, investir de una mayor legitimidad política al Tratado constitucional. La escasa participación en el referéndum, la más baja de nuestra historia electoral de ámbito general (un 42 por 100 del cuerpo electoral, en contraste con el 70 por 100 de Francia y el 63 por 100 de Holanda), aunque con una amplia mayoría favorable (el 75 por 100 de votos afirmativos), ha merecido valoraciones políticas distintas. Nos quedamos con la más evidente: la denominada Constitución europea no ha logrado generar en España, a diferencia de Francia y Holanda, el debate social y político que cabría esperar con la convocatoria referendaria, y en cualquier caso no ha gozado de la legitimidad popular propia de un proceso verdaderamente constituyente. Lo anterior salta a la vista si se compara el índice de participación del último referéndum con el único precedente de referéndum consultivo sobre decisiones políticas de especial trascendencia llevado a cabo desde 1978: el de 1986 relativo a la pertenencia de España a la OTAN (60 por 100), o con los referendos realizados con carácter obligatorio y efectos vinculantes en un auténtico momento constituyente y percibido como tal por la ciudadanía: la Ley para la reforma política de 1977 (77 por 100) y la Constitución de 1978 (69 por 100). En España, pues, el TCpE ha demostrado una discutible capacidad de identificar una nueva comunidad política –la Unión– y de generar un sentimiento de integración a la misma. Quizás la opinión pública lo ha percibido más como un Tratado entre Estados que modifica cuestiones técnicas, y aparentemente lejanas a la vida cotidiana (lo que no se ajusta a la realidad), que como una constitución: un pacto social para establecer las normas fundamentales de la comunidad política. Y de ello alguna responsabilidad tiene la clase política y los medios de comunicación.

IV. El voto negativo que el 55 por 100 de los franceses y el 62 por 100 de los holandeses han dado al TCpE impide políticamente que dos de los Estados fundadores de la Unión, Francia y Holanda, se adhieran al mismo. Se trata de la inmediata consecuencia de los referendos de 29 de mayo y 1 de junio de 2005, aunque sin duda no será la única.

Con anterioridad, otros 9 Estados han ratificado el Tratado: desde Lituania el 11 de noviembre de 2004 hasta Alemania dos días antes del referéndum francés, a los que hay que añadir Hungría, Eslovenia, Italia, Grecia, Austria y Eslovaquia. Todos ellos lo han hecho, de acuerdo con sus constituciones, a través de un procedimiento enteramente parlamentario. A ellos hay que añadir España, donde la ratificación ha sido autorizada a través de la Ley Orgánica 1/2005. La población de estos Estados suma 220 millones y representa poco menos de la mitad de la población comunitaria. De acuerdo con los planes trazados por los Gobiernos nacionales, corresponde en los próximos meses la ratificación del resto de Estados comunitarios, sea a través de la aprobación parlamentaria (Chipre, Malta, Estonia, Suecia, Bélgica, Finlandia y Letonia), sea completada con la celebración de referendos (Luxemburgo, Dinamarca, Polonia, Portugal, Reino Unido, Irlanda y Chequia). El Tratado debe entrar en vigor el 1 de noviembre de 2006, salvo que todos lo hubiesen ratificado antes (como prevé el art. IV-447), o que no se alcance la unanimidad. En este segundo supuesto a su vez hay que distinguir, de acuerdo con la Declaración núm. 30 del mismo Tratado, entre el caso que el Tratado sea ratificado por 4/5 de Estados miembros (20) y cuando no se llegue a esta cifra. En el primer supuesto, se señala que corresponde al Consejo Europeo estudiar el caso, lo que ha de entenderse en el sentido que se buscaría una solución que permitiera salvar el Tratado; por el contrario, en el segundo caso, definitivamente quedaría troncada la entrada en vigor.



A partir de estas no muy precisas previsiones normativas, desde un punto de vista formalista, se puede entender la respuesta dada por los altos responsables de las instituciones de Bruselas tras la noticia de los resultados franco-holandeses en la dirección de continuar los procesos de ratificación en los Estados donde esté pendiente. A poco que se piense, seguramente las consecuencias de las dos negativas son de un mayor calado. ¿Va a continuar el resto de Estados que aún no han ratificado el Tratado con el calendario establecido con el riesgo de que nuevos referendos provoquen graves fracturas políticas o interinstitucionales en el interior de algunos Estados (Reino Unido, Chequia), y sin que se aprecie la virtualidad de seguir con el proceso iniciado? ¿Qué tipo de solución pueden alcanzar los Jefes de Estado y de Gobierno que contente a los detractores franceses del Tratado sin alarmar más a los británicos? ¿Cabe un acuerdo que permita salvar el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa?

Nos encontramos ante un momento de incertidumbre sobre el futuro del Tratado constitucional. Uno más sobre la orientación que vaya a darse a la actual Unión Europea. Por el momento, todo el ordenamiento comunitario vigente continúa produciendo sus efectos jurídicos, con el Tratado de Niza a la cabeza. No hay pues ningún vacío normativo. Corresponderá a los Jefes de Estado y de Gobierno de los 25 Estados miembros, que se reúnen en un Consejo Europeo en junio de 2005, buscar una vía de salida a la crisis ocasionada como consecuencia de los resultados referendarios. Lo primero que hay que valorar es si resulta útil proseguir con los procesos de ratificación por parte de los Estados hasta noviembre de 2006, o si es mejor afrontar una revisión de los Tratados, como las hasta ahora producidas, que aborde aquellos puntos que posean un respaldo unánime, y cuya entrada en vigor se hace necesaria tras la incorporación de los 10 nuevos Estados. Quizás esto signifique, de entrada, renunciar a la idea de un Tratado con ambición constituyente, pomposamente denominado constitución, y sea el momento de negociar un Tratado más modesto. Aunque por ahora se pierda por el camino el justo propósito clarificador y simplificador del Tratado constitucional de 2004. En cualquier caso la lección de los referendos llevados a cabo hasta el momento resulta clara: no puede darse un gran paso adelante en la construcción de una Unión Europea entendida como una comunidad política, sin la complicidad de los pueblos de los Estados miembros. Mientras tanto, todo parece indicar que los Estados, con sus Constituciones y sus tradiciones democráticas y liberales, siguen más vivos que nunca. Y los responsables políticos europeos harán bien en tomar nota de este dato a la hora de abordar el futuro de la Unión.