

LA RATIFICACIÓN DEL TRATADO DE LISBOA EN UN
CONTEXTO DE CRISIS POLÍTICA Y ECONÓMICA

Working Paper IE Law School

WPLS09-01

25-03-2009

José M. de Areilza¹ y Marie-José Garot²

IE Law School

Resumen: Después de analizar el proceso constitucional que va desde el Tratado de Niza al Tratado de Lisboa, pasando por la Constitución Europea, este artículo se centra en el dilema democrático que subyace actualmente en la integración europea: las difíciles preguntas sobre cómo respetar al mismo tiempo a la mayoría y a las minorías europeas y cómo hacer para que los ciudadanos europeos sean cada vez más protagonistas en la construcción de una unión política. Concluye diciendo que por distintas razones tanto políticas como económicas, el proceso de ratificación del Tratado de Lisboa no ha fomentado una reflexión permanente sobre la Europa que queremos. Tampoco se ha despertado un anhelo en la ciudadanía para que se afirme un proyecto europeo ni se han encontrado mecanismos que la obligan a asumir sus responsabilidades.

Palabras clave: Tratado de Lisboa; Ratificación; Ciudadanía.

¹ José María de Areilza es Decano de IE Law School y titular de la Cátedra Jean Monnet del Instituto de Empresa.

² Marie-José Garot es profesora de Derecho de IE Law School.

La publicación de la Serie Working Papers IE-Law School está patrocinada por la Cátedra Jean Monnet-IE.

Copyright ©2009 by IE Law School, José María de Areilza y Marie-José Garot

This working paper is distributed for purposes of comment and discussion only. It may not be reproduced without permission of the copyright holders.

Printed at IE Publishing Department, Madrid. Spain.

1. El Tratado de Lisboa como solución a la crisis “constitucional”.

El resultado negativo en el referéndum irlandés en junio 2008 sobre el Tratado de Lisboa ha sumido a la Unión Europea en una nueva crisis política, cuando aún no había salido del todo del laberinto en el que se había perdido con motivo de los “noes” de Francia y Holanda a la Constitución europea. La mayor parte de los análisis hechos desde entonces se centran en buscar salidas pragmáticas, de modo que la Unión ampliada pueda aprobar las reformas propuestas y si es posible recupere el empuje del pasado. Este artículo aborda dichas soluciones, pero evita la simplificación excesiva a la hora de explicar la situación presente de la integración europea, ya que aspira a entrar en el fondo del problema. Además de analizar el proceso que va desde el Tratado de Niza a la Constitución europea y luego al Tratado de Lisboa, se centra en el dilema democrático que subyace actualmente en la integración, las difíciles preguntas sobre cómo respetar al mismo tiempo a la mayoría y a las minorías europeas y cómo hacer para que los ciudadanos europeos sean cada vez más protagonistas en la construcción de una unión política.

La Constitución que se elaboró entre 2002 y 2004 para la Europa ampliada era una manera de redistribuir el poder europeo antes de que entrasen diez nuevos países y de lanzar un debate sobre identidad europea necesario para legitimar la continúa transferencia de poderes hacia Bruselas⁵. El texto pactado fue un híbrido: su contenido material y terminología eran en cierta medida los de una Constitución pero su forma, elaboración, ratificación y reglas de reforma de sus artículos básicos fueron las propias de un Tratado⁶. Esta reforma, por otra parte, no rompía con lo conseguido en medio siglo de integración y consistía sobre todo en una tarea de compilación. Se añadían novedades jurídicas y políticas importantes, pero el modelo “comunitario” permanecía. El texto definía una Unión de ciudadanos y Estados, otorgaba personalidad jurídica a la Unión, contenía por primera vez de modo expreso el principio de primacía del Derecho europeo, eliminaba la separación de políticas en “pilares”, clarificaba el reparto de competencias UE-Estados (sin reducir los amplios poderes de la UE) y mejoraba la tipología y la jerarquía normativa comunitaria.

Asimismo, la Constitución incorporaba por primera vez con carácter vinculante una Carta de Derechos Fundamentales, aunque al final devaluada en sus posibilidades de aplicación por exigencias británicas⁷. A cambio, reforzaba al Tribunal de Justicia, que obtenía jurisdicción sobre el espacio de libertad, seguridad y justicia. El punto más polémico de la negociación, el peso de los Estados en el Consejo, se ha saldó con una fórmula mucho más complicada que la anterior, basada sobre todo en el principio de población, como si tanto el Consejo como el Parlamento fueran Cámaras bajas. Consagraba un mayor poder de decisión de Alemania y otorgaba claramente más voz a Francia, Reino Unido e Italia. Finalmente, se creaban dos órganos novedosos, que podían fortalecer la defensa del interés europeo, el Presidente del Consejo Europeo y el Ministro de Asuntos Exteriores.

⁵ DE AREILZA, José M. La Constitución de la UE: el regreso a la Comunidad Europea. En: CLOSA, C.; FERNÁNDEZ SOLA, N. (coords). **La Constitución de la UE**. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, p. 119.

⁶ DÍEZ-PICAZO, Luis. Treaty or Constitution? The Status of the Constitution for Europe. In: WEILER, J.H.H.; EISGRUBER, P.C.L. (Eds.). **Altneuland: The EU Constitution in a contextual perspective**. Jean Monnet Working Papers, NYU School of Law, 05/04, p. 219.

⁷ JOERGES, C. ¿Qué tiene de social-demócrata la Constitución Económica Europea? **Working Paper del Instituto Universitario Ortega y Gasset**, 1/05, enero 2005, p. 39.

En todo caso, la Unión prevista en la Constitución europea no era una Federación. En el texto no subyacía la aspiración a evolucionar hacia la forma de Estado europeo ni de crear o imaginar un único pueblo. Al contrario, la Constitución reforzaba el respeto a las identidades nacionales y a los Estados miembros⁸. La nueva Unión no disponía de instituciones centrales fuertes, con policía propia y fuerzas armadas, ni de presupuesto suficiente y capacidad impositiva y, sobre todo, le seguía faltando dosis de legitimidad social y lealtad de sus ciudadanos, agrupados de forma preferente en naciones o *demoi*.

La probabilidad de que la Constitución no entrase en vigor era alta, porque sus reglas de ratificación eran muy exigentes: se necesitaba la aprobación de todos los parlamentos nacionales, de no pocos tribunales constitucionales y en al menos ocho países referendums con resultado afirmativo, en un clima de escepticismo y desinterés por la política europea creciente.

Una vez que Holanda y Francia votaron “no” en sendas consultas a mediados de 2005 y otros cinco países decidieron suspender la ratificación, la Unión entró en crisis. No había Plan B y los líderes europeos no fueron capaces de entender el rechazo a la Constitución como una decisión libre de ciudadanos y Estados y, en el fondo, una etapa más en la democratización pendiente de la Unión. Los mandatarios tal vez no estaban preparados para escuchar a sus electores opinar libremente sobre cuestiones europeas. Ese verano entraron en una especie de bloqueo psicológico, del que tardaron dos años en salir, una vez se renovó el liderazgo francés y alemán. Lo hicieron entendiendo la crisis constitucional al revés y pactando un rescate, el Tratado de Lisboa, que tiene algo de vuelta al elitismo originario de la integración europea. Ocultos tras la oscuridad de la terminología comunitaria, los líderes europeos acordaron en el Consejo Europeo de junio de 2007 una reforma de los Tratados existentes a través de una inusitada vía rápida, con el fin de insertar en un documento aparentemente técnico y deliberadamente farragoso muchos de los avances de la Constitución –esta vez sin consultas populares, por favor, para evitar que la ratificación por cada uno de los 27 países fuese de nuevo un campo de minas. El pacto de salida del laberinto constitucional se hizo a partir de un mandato cerrado del Consejo Europeo a toda prisa y sin debates públicos, que incorporaba por la puerta de atrás la mayor parte de los contenidos de la fallida Constitución europea. En la elaboración del Tratado de Lisboa se utilizó de modo deliberado un lenguaje oscuro para disfrazar su contenido y evitar así referendos. Se ha presentado como un acuerdo “técnico”, cuando incorpora la reforma política de las instituciones de la Constitución y por lo tanto supone una importante redistribución del poder europeo, con avances notables pero también con países más y menos beneficiados⁹.

La apresurada negociación del Tratado de Lisboa se apartó del acertado diagnóstico que llevó a lanzar el proceso constitucional. En efecto, la declaración de Laeken de 2001, que puso en marcha la Convención Europea, afirmaba que “los ciudadanos consideran que las cosas se hacen demasiado a menudo a sus espaldas y desean un mayor control democrático”. Para salvar esta distancia preocupante entre instituciones y ciudadanos se

⁸ VON BOGDANDY, A. Constitución europea e identidad europea. **Revista Española de Derecho Constitucional**, año 24, num 72, sept-dic. 2004, p. 25.

⁹ WEILER Joseph H. H., Lisbon and the Irish Question, editorial publicado en el “**Blog of European Journal of International Law**”, 9/12/08, <http://www.ejiltalk.org/> (ultima consulta : 20 de Marzo de 2009).

proponía una revisión a fondo del método de reforma de los tratados. El remedio no era tanto aprobar el contenido de la Constitución como acentuar el debate público sobre la Unión y la comparación entre distintas visiones del bien común europeo, a través de su elaboración, ratificación y posterior interpretación. Había un punto de idealismo en esta idea de republicanismo europeo, a imagen del americano, en el que la virtud de participación ciudadana en los asuntos públicos se convertía en esencial. Pero por lo menos trataba de poner en el centro del proceso de integración a las preguntas sobre los valores, los fines de la integración y la forma de tomar decisiones de la UE y apelar a los ciudadanos para superar la visión tradicional de que el engranaje de Bruselas es sólo un medio tecnocrático para conseguir resultados apetecidos por distintos gobiernos nacionales y sus altos funcionarios. Se puede argumentar que los actuales jefes de gobierno perdieron no sólo el idealismo sino las formas durante la elaboración del Tratado de Lisboa en la segunda mitad de 2007 y protagonizaron una de las operaciones menos memorables en las seis décadas del proceso de integración¹⁰.

Este rescate, deseable en cuanto a muchos de los contenidos pero preocupante en cuanto a las formas, se justificó como una manera de evitar el nuevo derroche de energías políticas en la introspección constitucional. La expresión “Europa de los resultados” se utilizó para justificar esta operación. Es cierto que en muchas áreas –defensa, energía, inmigración, reformas económicas- la Unión aún no tiene medios ni voluntad política para defender sus intereses comunes y no produce los resultados necesarios. A la vista del debate provocado por el referéndum irlandés, no será posible mejorar la capacidad de actuación de la Unión Europea sin reforzar la legitimidad del proceso europeo, hacerlo más comprensible y dar más voz a los ciudadanos europeos.

2. El Tratado de Lisboa: ¿una nueva Constitución Europea?

La reforma de la Unión Europea por el Tratado de Lisboa ha sido justificada como una manera pragmática de sacar de una supuesta parálisis a la Unión, una vez ha fracasado la Constitución europea. El texto adoptado se presenta como un rescate de sólo algunas partes de la Constitución, una operación que habría sido posible en buena medida por la renovación del tándem franco-alemán por Angela Merkel y Nicolás Sarkozy. El Tratado de Lisboa permitiría que al menos funcionen las instituciones de Bruselas de modo más eficaz y democrático, en una Unión con 27 Estados miembros muy diferentes en grado de desarrollo económico, político y social. Su redacción a través de un lenguaje oscuro y difícil y las numerosas condiciones, opt-outs, protocolos y declaraciones, todo ello en mayor grado que lo acostumbrado en la Unión Europea, se justifica diciendo que versa sobre cuestiones muy técnicas y que la complejidad es uno de los precios que hay que pagar para proseguir con la integración europea. El abandono de los símbolos constitucionales y la palabra «Constitución» se explica como una decisión de posponer los debates más polémicos sobre la identidad europea y facilitar el acuerdo y el paso hacia la «Europa de los resultados» que reclaman los ciudadanos europeos.

Hasta aquí la máscara con la que se intenta hacer más valioso y atractivo el acuerdo. La realidad es otra. Detrás de Lisboa no hay una renovación profunda del tándem franco-alemán con un proyecto europeo compartido y atractivo para todos los europeos. Al contrario, los gobiernos de estos dos países han impulsado el Tratado de Lisboa por razones distintas. Alemania quería ganar peso en el Consejo de Ministros y Francia,

¹⁰ DE BÚRCA, G. Reflections on the path from the Constitutional Treaty to the Lisbon Treaty. **Jean Monnet Working Papers, NYU School of Law**, 03/08.

salir del rincón europeo en donde le había metido Chirac. Lisboa se ha acordado en medio de graves diferencias entre Merkel y Sarkozy en torno al gobierno económico europeo, un disenso que ya se extiende a otras áreas (Unión Mediterránea, Ronda de Doha, África).

La Unión Europea no ha sufrido una parálisis en estos años desde la entrada en vigor del Tratado de Niza en 2002, sino que ha seguido funcionando con bastante normalidad y adaptándose a su nueva realidad política de englobar 27 Estados miembros cada vez más diferentes entre sí.

Los propios negociadores de Lisboa no niegan que el nuevo texto contiene casi todas las novedades de la Constitución europea y que no tiene nada de reforma de mínimos¹¹. Tampoco pueden ocultar que la utilización de un lenguaje oscuro es una decisión deliberada para disimular sus contenidos y desincentivar debates públicos y referendos. Hace unos meses el Comité Europeo de la Cámara de los Comunes llegaba a esta conclusión: «El tratado es sustancialmente equivalente a la Constitución» y el presidente de la Convención Europea, Valéry Giscard D'Estaing, hacía público su amargo y coincidente veredicto: «Sólo ha cambiado el formato para evitar los referendos». Es decir, el Tratado de Lisboa es la Constitución disfrazada y empeorada, como si el precio a pagar por la reforma europea fuese cerrar la caja de Pandora del debate público y volver no sólo al elitismo dominante en el origen del proceso de integración, sino a la diplomacia secreta del siglo XIX. El nuevo acuerdo para introducir los contenidos de la Constitución por la puerta de atrás ha sido redactado en tres meses, en una conferencia diplomática de perfil muy bajo que seguía un confuso mandato apenas negociado entre los 27 gobiernos. El resultado es una absurda fuga hacia una Europa dadaísta, con un oscurecimiento deliberado de las nuevas reglas del juego y un negativo ensalzamiento de lo técnico por encima de lo político. Sin embargo, nadie se aventura a predecir cuándo el Tratado de Lisboa entrará en vigor, porque sigue siendo necesaria la ratificación por 27 Estados para ello.

Lo mejor del Tratado de Lisboa es que incluye avances significativos en las políticas comunes y mejoras institucionales. Pero su parte peor, el proceso de negociación y redacción, supone un empeoramiento grave de las formas y daña la legitimidad del proyecto europeo. El rescate hace más vulnerable a ataques euroescépticos al conjunto de principios, normas y prácticas que definen la relación entre la Unión Europea y los Estados y entre la Unión Europea y los individuos, es decir, a la verdadera constitución material definida poco a poco a lo largo de cincuenta años de Comunidad Europea y a sus futuros y necesarios desarrollos en los que el carácter constitucional de los tratados europeos debería reaparecer. Con Lisboa desaparecen de los nuevos tratados tanto la palabra «Constitución» como la propia expresión «Comunidad Europea», por lo que cabe pensar que se ha tirado fuera al niño con el agua del baño.

Es cierto que este mismo proceso de desmitificación cabría hacerlo respecto a la Constitución europea, en el fondo una reforma institucional al gusto de Berlín y París, con algunas mejoras en las políticas comunes europeas y no un Big Bang europeo como se vendía en su momento. Pero el debate constitucional al menos formaba parte de la reflexión abierta en 1992 sobre democracia en las instituciones de Bruselas. La adopción del Tratado de Lisboa, en cambio, debe ser recordada, como uno de los hitos menos ejemplares de la integración europea.

¹¹ RODRÍGUEZ IGLESIAS, G.C. (coord.). Superar la crisis constitucional profundizando en la integración europea. **Informe num 9 del Real Instituto Elcano**, Junio 2007, p. 13.

3. Ratificar el Tratado de Lisboa.

A diferencia de lo que puede suceder en el marco internacional, las modificaciones de los tratados comunitarios entran en vigor, según el artículo 48 TUE, una vez que lo hayan ratificado todos los Estados miembros. Tal y como enuncia ese artículo, “las enmiendas entraran en vigor después de haber sido ratificadas por todos los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales”.

Ese artículo tiene dos consecuencias: por un lado, hace falta que todos los Estados miembros ratifiquen el nuevo Tratado para que pueda entrar en vigor y por otro, cada Estado está libre de elegir el instrumento de ratificación que más le convenga. La primera consecuencia conlleva a su vez un riesgo que la historia de las ratificaciones de los Tratados ha demostrado ser casi inevitable, el bloqueo del proceso de ratificación común por el rechazo de un Estado miembro. Este riesgo se aumenta a su vez con la ampliación del número de Estados miembros de la Unión. Una minoría de ciudadanos, directa o indirectamente, puede bloquear un proceso de ratificación que afecte a unos 500 millones de ciudadanos europeos. En el recién caso Irlandés, se dice que 862.415 votaron 'no' y 752.451 optaron por el 'sí', es decir que un poco más de 100.000 votantes decidieron en Junio pasado de la suerte de unos 500 millones de Europeos. ¿Cómo explicar entonces que los socios europeos sigan corriendo este riesgo, a la vista entre otras cosas del número cada vez mayor de socios? Por varias razones: primero, porque los Estados pequeños están muy apegados a este inmenso poder que les brinda el artículo 48 TUE, en particular a la hora de negociar los tratados. Es también un seguro de que el Tratado sea el resultado de una verdadera búsqueda de consenso entre todos los socios europeos. Segundo, porque para cambiar esta regla de la unanimidad, haría falta también la unanimidad, lo que evidentemente parece poco probable en el estado actual de las cosas. Tercero, porque este principio se puede leer también como una expresión más del principio de igualdad, no solo entre los Estados miembros (la ratificación o el rechazo de Irlanda vale igual que la ratificación o el rechazo de Francia), sino también entre los ciudadanos europeos (el voto de un ciudadano irlandés vale igual que el voto de un ciudadano francés). Como dice Carlos Closa, “la unanimidad protege *demoi* separados: sin embargo, al imponer la decisión de uno de esos *demoi* a todos los demás, se está creando tácitamente un único *demos* (es decir los ciudadanos están sometidos a la misma ley y por lo tanto, deben participar en la decisión)”¹².

El artículo 48 TUE deja claramente a los Estados miembros la elección del instrumento de ratificación, respetando así el principio de autonomía constitucional en vigor en la Unión Europea, desde que lo afirmó el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en la sentencia *International Fruit Company* del 13 de mayo de 1971. En cuanto a la ratificación de los Tratados europeos, los Estados miembros eligen normalmente entre la vía parlamentaria o la vía del referéndum. Como ya es bien sabido, con ocasión de la ratificación del Tratado de Lisboa, todos los Estados, salvo Irlanda, optaron por la vía parlamentaria, o bien porque no tienen otra opción constitucional, o bien porque esa elección parecía la menos arriesgada (Dinamarca, Luxemburgo, Holanda, Polonia, España, Reino Unido y Francia). Por ejemplo, según la Constitución francesa, el Presidente de la República negocia y ratifica los Tratados (artículo 52). El artículo 53 impone sin embargo una autorización parlamentaria para ciertas categorías de tratados, entre otros los que se refieren a las organizaciones

¹² CLOSA, C. Tras Irlanda: referéndum y unanimidad. **ARI n° 62/2008 del Real Instituto Elcano**, p. 1-5, 16 de Junio de 2008.

internacionales, como es el caso de los tratados comunitarios. Según el artículo 11, el Presidente de la República tiene la posibilidad (después de una propuesta o bien del Gobierno o bien de las dos asambleas parlamentarias- Asamblea nacional y Senado) de sustituir el procedimiento de autorización parlamentaria por un procedimiento de autorización por referéndum para tratados que, sin ser contrarios a la Constitución, tienen repercusiones sobre el funcionamiento de las instituciones. Estas reglas constitucionales explican porque después de dos referéndums (en 1992 para la ratificación del Tratado de Maastricht y en 2005 para la ratificación de la Constitución Europea), se optó en 2008 por la vía parlamentaria. Después del no de 2005, para el Presidente Sarkozy era naturalmente la opción más segura de ratificar un Tratado en cuya elaboración él se había especialmente implicado, con ocasión del Consejo Europeo de Junio de 2007, poco tiempo después de su elección a la Presidencia francesa.

Todas estas consideraciones ilustran el dilema democrático que vive la Unión. Sabiendo que los Estados miembros son libres de decidir como ratificar los tratados, y que estos no pueden entrar en vigor sin una ratificación unánime, la crisis generada por el no Irlandés, era más que previsible. Pero, más allá de consideraciones utilitaristas tipo “¿cómo los Irlandeses han podido votar que no después de todo lo que han recibido de la Unión?”- que dicho de paso no se hicieron después de los noes francés y holandés en 2005- ¿cómo explicar que aunque han votado que no, los votos de los irlandeses no pueden bloquear el proceso de ratificación de un tratado europeo, porque una mayoría de Europeos, a través de sus parlamentos, han dado su aprobación al nuevo Tratado? Acaso, el artículo 48 TUE significa que pase lo que pase todos los ciudadanos tienen que aprobar el texto? ¿Qué elección tienen entonces estos? ¿Aprobar un texto o callar? ¿Qué democracia es esa, donde la oposición no tiene voz? Estas preguntas demuestran una vez más la grave falta de concordancia entre los ciudadanos europeos y los Gobiernos de los Estados miembros. Un informe sobre la ciudadanía europea¹³ elaborado por el eurodiputado francés, Alain Lamassoure y presentado al Presidente Sarkozy, justo antes de ejercer la Presidencia de la Unión Europea, apoya esta tesis del desequilibrio constante entre una integración económica exitosa y una balbuciente integración política de los pueblos.

La celebración de una consulta popular sobre el Tratado de Lisboa y la baja calidad del debate público en el pequeño país del Eire han recibido críticas muy severas. Los irlandeses fueron los únicos en celebrar un referéndum para ratificar este pacto de rescate de la fallida Constitución europea. Durante la campaña del referéndum, los proponentes del “no” manipularon los contenidos del nuevo Tratado y despertaron miedos infundados en la población, invocando la pérdida de la neutralidad del país o futuras subidas de impuestos. Por su parte, los partidarios del sí, la mayor parte de la clase política, no supo movilizar a la población ni hacer pedagogía sobre los avances que supone el acuerdo de Lisboa. Muchos gobiernos europeos cayeron además en el error de tachar de ingratos a los irlandeses por haber dudado de la bondad del nuevo pacto, a la vista de la ingente cantidad de fondos comunitarios de los que se han beneficiado en los últimos años. En pleno nerviosismo, políticos europeos favorables al nuevo Tratado adoptaron un lamentable tono de superioridad para afirmar que no se debe permitir a un pequeño Estado hacer descarrilar una reforma valiosa que mejora el funcionamiento de la Unión Europea ampliada.

Los ataques furibundos a la libertad de Irlanda para decidir en referéndum sobre Lisboa son preocupantes, más sin duda que el resultado de la consulta. Los fondos europeos no

¹³Alain Lamassoure, **Le citoyen et l'application du Droit Communautaire, Rapport au Président de la République**, 8 Juin 2008.

son una limosna que convierte al que los recibe en esclavo agradecido de los donantes, sino parte de un contrato social paneuropeo inspirado en el valor de la justicia y con un impacto muy positivo en el conjunto del mercado interior. Irlanda no se ha convertido en uno de los países con mayor renta per capita de la UE gracias a este maná, sino por el buen uso del mismo, un conjunto de políticas económicas y fiscales acertadas y por hablar de modo preferente en inglés. En cuanto a las reglas del juego para aprobar la reforma, fueron decididas por los veintisiete miembros de la Unión durante el llamado rescate de la Constitución europea el año pasado. Se puede discutir el acierto de mantener la exigencia de unanimidad para ratificar las reformas futuras de los Tratados y reflexionar sobre la conveniencia de someter a referéndum un texto tan complejo, pero no cabe impugnar la vigencia de estas reglas por un resultado adverso a los intereses de muchos. Es una cuestión de “fair play”.

El episodio irlandés debe llevarnos a recordar la finalidad de la construcción europea, una continua profundización en la integración económica y política compatible con el respeto a las identidades nacionales, que se refuerzan y no se debilitan con el proceso supranacional. Por ello no cabe hacer una traslación automática de las categorías políticas de mayoría y minorías del plano nacional al europeo

En cualquier caso, sin perder de vista ese agudo dilema “democrático” (¿cómo seguir con un proceso de ratificación sabiendo que una amplia mayoría de ciudadanos europeos esta a su favor, mientras que una minoría lo ha legítimamente rechazado?), merece la pena analizar las posibles soluciones que barajón los líderes europeos para intentar superar la crisis.

4. ¿Cómo salir de esa nueva crisis?

No es la primera vez en la historia de la integración europea que una crisis de esta índole se ha planteado. Incluso, algunos se atreven a decir que la Comunidad europea y después la Unión crecen gracias a la superación de estas crisis. Baste recordar a este respecto que después del “no” danés en 1992 al Tratado de Maastricht, hubo que buscar una solución de no aplicación de partes del nuevo tratado a Dinamarca (“opting out”) con el fin de satisfacer las exigencias de este país. Asimismo en 2001 se volvió a convocar un nuevo referéndum en Irlanda (octubre del 2002) después de su “no” al Tratado de Niza (justificado en parte por la baja participación en el primer referéndum), después de dar algunas “concesiones políticas” a favor de los irlandeses. En el caso de la Constitución europea sin embargo, los “noes” francés y holandés en la primavera del 2005 obligaron a abrir de nuevo el proceso de revisión de los Tratados, por la rotundidad del resultado y en el fondo por tratarse de dos países fundadores de las Comunidades europeas originales.

En cuanto al no irlandés al Tratado de Lisboa, tres parecían ser las soluciones para resolver la crisis. La primera consistía en una renegociación del Tratado de Lisboa entre los veintisiete socios, posiblemente con el fin de encontrar un acuerdo de mínimos sobre el texto ya negociado (un “mini-mini tratado”). Sin embargo, esta posibilidad parecía ya de por sí poco probable por distintos motivos: primero, porque esa opción no convencía al Presidente de Unión Europea en esa época, Nicolas Sarkozy, que se mostró decidido a seguir con el proceso de ratificación. Segundo porque los jefes de Estado y de gobierno no parecían tampoco dispuestos a re-abrir la negociación de un nuevo tratado.

La mejor prueba es que muchos Estados siguieron con su proceso de ratificación después del rechazo irlandés el 12 de junio de 2008 (Reino Unido, Chipre, Países Bajos, Bélgica y España), reforzando así la amplia mayoría de Estados miembros a favor del Tratado de Lisboa.

La segunda opción consistía en abandonar el Tratado de Lisboa y dejar que la Unión se rijiese por el Tratado de Niza y su protocolo sobre la ampliación de la Unión, algo posible desde un punto de vista técnico. Esta opción se descartó rápidamente, atendiendo a la lógica política imperante en la Unión. Para no pocos gobiernos, representaba una especie de marcha atrás, dejando en evidencia su imposibilidad de seguir adelante con el proceso de integración europea y combinar profundización con ampliación de la Unión. Existía por otra parte una versión menos inmovilista de este segundo escenario, que consistía en aprovechar el futuro ingreso de Croacia en la UE, (requiere obligatoriamente reformar los Tratados) para añadir al vigente Tratado de Niza algunas reformas institucionales que mejoren el funcionamiento con veintiocho Estados.

Por último, y esa fue la opción elegida por el Consejo Europeo del 12 de Diciembre de 2008, Irlanda convocará dentro de unos meses un segundo referéndum, después de que el gobierno haya obtenido satisfacción en algunas de sus reivindicaciones. En primer lugar, Irlanda tendrá siempre un comisario en la Comisión, incluso después de 2009. El compromiso alcanzado beneficiará a todos los Estados miembros porque se mantiene *sin die* el principio del acuerdo de Niza de un comisario por país. Las concesiones a Irlanda se hacen posibles sin modificar el texto mismo del Tratado, para evitar así la necesidad de emprender un proceso de revisión constitucional con todo lo que conlleva –nuevas ratificaciones y debates en todos los Estados miembros. El Tratado de Lisboa prevé en efecto que solo a partir de 2014, el número de Comisarios no será igual al número de Estados miembros, sino a los dos tercios de los países miembros, pero establece la siguiente salvedad: “a menos que el Consejo Europeo decida por unanimidad modificar dicho número” (nuevo artículo 17.5 del TUE). Esta vez, se ha hecho uso de la posibilidad ofrecida por ese artículo antes incluso que tenga fuerza obligatoria. Además, para poder canjear una aprobación en contra de unas concesiones, el Consejo Europeo de diciembre de 2008 ha reconocido que el derecho a la vida, la educación y la familia no se verán afectados por las disposiciones de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que Irlanda puede seguir neutral a pesar de las disposiciones sobre la defensa europea y que la fiscalidad directa sigue siendo un ámbito de competencia de la Unión europea en el cual rige la unanimidad para la toma de decisiones.

El papel del Presidente Nicolas Sarkozy ha sido clave en la negociación del pacto. No deja de ser sorprendente que el Presidente de un país que se opuso por referéndum también a la Constitución europea y que forzó su renegociación, proponga a Irlanda simplemente que vuelva a votar sobre el Tratado de Lisboa. Algo que nunca nadie se permitió proponer a los franceses en referencia a la Constitución europea. La apuesta además que esta vez salga un “sí” irlandés es muy arriesgada. No parece haber ningún plan C o D si los irlandeses rechazan de nuevo el Tratado de Lisboa. Por no hablar de las incertidumbres que siguen existiendo en algunos Estados miembros (Alemania, en

donde hay planteados dos recursos constitucionales, o en la República Checa y en Polonia)¹⁴.

Se necesitaron los 6 meses de la Presidencia francesa de la Unión para llegar a tal compromiso. La negociación de ese rescate se produjo en un momento de crisis financiera europea, que hizo pasar a un segundo plano la búsqueda de solución institucional, los jefes de Estado y de Gobierno siendo más preocupados por buscar soluciones a la crisis económica que a la crisis política. Además, la crisis financiera-económica ha operado además como un mecanismo de *repli sur soi* en muchos Estados miembros, cuando una mayor integración europea pueda ser clave para sacar la Unión y los Estados miembros del marasmo económico que se deja entrever. Pero de nuevo aquí, se necesitan dirigentes capaces de politizar el día a día de las instituciones europeas para hacerlas más atractivas y al mismo tiempo que sepan pensar a largo plazo y formular un proyecto político sugerente que sea percibido como suyo por casi quinientos millones de ciudadanos europeos.

5. *¿Quid de los Europeos?*

Sin embargo, las conclusiones que se pueden sacar del episodio irlandés son bastante tristes, en cuanto a la capacidad de la Unión Europea y de sus líderes de implicar a los ciudadanos europeos y de afrontar un dilema democrático. Por un lado, tal y como lo proclama el artículo 6 del actual Tratado de la Unión Europea, “la Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respecto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros”. Sin embargo, cuando los ciudadanos de un Estado miembro deciden libremente oponerse a una reforma constitucional, la única solución que se encuentra es hacer como si esa primera votación fuese un simple error e invitar sus máximas autoridades a convocar un nuevo referéndum popular, para encontrar la solución “correcta”. Dice mucho de la concepción de la democracia dentro de la Unión que tienen algunos líderes políticos¹⁵. Por supuesto, se justificará tal esquizofrenia por las necesidades de la “vida real”, la “realpolitik”: hay que sacrificar principios fundamentales de todo sistema democrático sobre el altar de las necesidades políticas. Por otro lado, tal solución no hace más que reforzar un “infantilismo ciudadano”. Poco importa lo que dicen o hacen los ciudadanos, pase lo que pase los líderes europeos buscarán una solución mejor, una solución a su medida, sin la opinión conjunta de la ciudadanía europea.

Frente a esta manera de pensar, hay que afirmar que el futuro de la UE pasa por atender las observaciones y enfrentarse a los difíciles dilemas sobre la democracia en el plano europeo. El episodio irlandés debe llevarnos a recordar la finalidad de la construcción europea, una continua profundización en la integración económica y política compatible con el respeto a las identidades nacionales, que se refuerzan y no se debilitan con el proceso supranacional. Por ello no cabe hacer una traslación automática de las categorías políticas de mayoría y minorías del plano nacional al europeo. Por mucho que se soslaye, el debate constitucional ha llegado para quedarse. No basta con encontrar a toda costa una salida a cinco años de introspección y ensimismamiento

¹⁴ KACZYNSKI, P.M.; KURPAS, S; Ó BROIN, P. Ratification of the Lisbon Treaty. Ireland is not the only problem. **EPIN Working Paper**, nº 18 / September 2008.

¹⁵ Joseph Weiler, op cit.

colectivos. El proceso de ratificación de Lisboa debería fomentar y no impedir una reflexión permanente sobre la Europa que queremos, todo lo ilustrada, racional y profunda que sea posible y con la que se supere el torpe giro elitista con el que se ha hecho camino en los últimos meses. Más que hacer trampas burocráticas para inventar artificialmente un consenso, deberíamos ser capaces de despertar un anhelo en la ciudadanía que afirme el proyecto europeo. Quizás haya llegado el momento de encontrar mecanismos que obligan los ciudadanos a asumir sus responsabilidades. A pesar del coste que eso pueda tener (una Europa a varias velocidades o una Europa más lenta, dedicada a consolidar la nueva realidad de estar compuesta por 27 Estados miembros), un no debe significar un no, y un sí un sí.

6. Referencias bibliográficas

DE AREILZA, José M. La Constitución de la UE: el regreso a la Comunidad Europea. En: CLOSA, C.; FERNÁNDEZ SOLA, N. (coords). La Constitución de la UE. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005.

DE BÚRCA, G. Reflections on the path from the Constitutional Treaty to the Lisbon Treaty. Jean Monnet Working Papers, NYU School of Law, 03/08.

CLOSA, C. Tras Irlanda: referéndum y unanimidad. ARI nº 62/2008 del Real Instituto Elcano, p. 1-5, 16 de Junio de 2008.

DÍEZ-PICAZO, Luis. Treaty or Constitution? The Status of the Constitution for Europe. In: WEILER, J.H.H.; EISGRUBER, P.C.L. (Eds.). Altneuland: The EU Constitution in a contextual perspective. Jean Monnet Working Papers, NYU School of Law, 05/04.

JOERGES, C. ¿Qué tiene de social-demócrata la Constitución Económica Europea? Working Paper del Instituto Universitario Ortega y Gasset, 1/05, enero 2005.

KACZYNSKI, P.M.; KURPAS, S; Ó BROIN, P. Ratification of the Lisbon Treaty. Ireland is not the only problem. EPIN Working Paper, nº 18 / September 2008.

LAMASSOURE ALAIN, Le citoyen et l'application du Droit Communautaire, Rapport au Président de la République, 8 Juin 2008.

RODRÍGUEZ IGLESIAS, G.C. (coord.). Superar la crisis constitucional profundizando en la integración europea. Informe num 9 del Real Instituto Elcano, Junio 2007.

VON BOGDANDY, A. Constitución europea e identidad europea. Revista Española de Derecho Constitucional, año 24, num 72, sept-dic. 2004.

WEILER Joseph H. H., Lisbon and the Irish Question, editorial publicado en el "Blog of European Journal of International Law", 9/12/08, <http://www.ejiltalk.org/> (última consulta: 20 de Marzo de 2009).