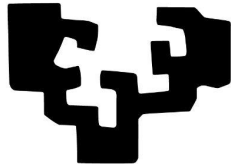


LA CONSTITUCIÓN EUROPEA NON NATA DEL 2004: CRÓNICA DE UN FRACASO

eman ta zabal zazu



Universidad
del País Vasco

Euskal Herriko
Unibertsitatea

LETREN
FAKULTATEA
FACULTAD
DE LETRAS

Trabajo Fin de Grado

Grado en Historia

Departamento de Historia Contemporánea

ESTUDIANTE

Iker Otadui Sanz

DIRECTOR

Antonio Rivera Blanco

2022-2023

Vitoria-Gasteiz

Resumen

El objetivo de este trabajo es relatar el proyecto por el cual se intentó dotar a la Unión Europea de un Tratado Constitucional en 2004 y analizar las causas de su fracaso. Al no ser aprobado terminó pasando desapercibido e incluso llegó a ser olvidado por muchos, hasta tal punto que en la actualidad pocos lo recuerdan. A pesar de ello, este proyecto tuvo una importancia capital en el proceso de integración, como se podrá comprobar a lo largo del trabajo. El estudio comienza con un breviarío de la situación política de la Comunidad Europea, donde se relatan los proyectos precedentes de “constitucionalización” y se contextualiza el momento de la puesta en marcha del proyecto. Después se plantea la necesidad del tratado en dicho contexto, para continuar relatando pormenorizadamente el proceso de redacción y su posterior proceso de ratificación. Para finalizar, se analizan las causas del fracaso en la fase de ratificaciones y el bloqueo político que lo precedió, presentando una serie de conclusiones donde se exponen algunas consideraciones sobre el trabajo mismo y sobre el tema que se analiza.

Abstract

The aim of this paper is to recount the project by which an attempt was made to endow the European Union with a Constitutional Treaty in 2004 and to analyze the causes of its failure. As it was not approved, it ended up going unnoticed and was even forgotten by many, to such an extent that few people remember it today. Despite this, this project was of paramount importance in the integration process, as will be seen throughout this paper. The study begins with a brief overview of the political situation of the European Community, describing previous "constitutionalisation" projects and contextualizing the moment when the project was launched. The need for the treaty in this context is then discussed, followed by a detailed account of the drafting process and the subsequent ratification process. Finally, the causes of the failure of the ratification phase and the political deadlock that preceded it are analyzed, followed by a series of conclusions that set out some considerations on the work itself and on the subject under analysis.

Índice

1. INTRODUCCIÓN	3
2. PROCESO DE FORMACIÓN EUROPEA	3
a. De Maastricht a 2004	3
b. Anteriores intentos de constitucionalización europea	5
3. EL TRATADO	8
a. Necesidad del tratado	8
b. El proceso de elaboración del Tratado Constitucional	11
c. El proceso de ratificación	16
4. EL FRACASO Y SUS CAUSAS	19
a. Francia y Países Bajos	19
b. Causas generales	21
5. CONCLUSIONES	26
6. BIBLIOGRAFÍA	28

1. INTRODUCCIÓN

La historia de la Unión Europea no es más que una pequeña pieza en la larga y rica historia del pequeño y viejo continente. Sin embargo, esta conecta directamente con el presente afectando al día a día de la sociedad en toda su extensión, y por esa razón es tan relevante su estudio. Resultado de una negociación incesante, la Unión ha surgido como un proyecto único en la historia, pues nunca antes se había conformado una confluencia política de tal profundidad y envergadura, con unos lazos internacionales tan estrechos y con un proceso gradual imparables, a pesar de sus tensiones. Ha sido un campo de batalla entre funcionalistas y federalistas, entre escépticos y unionistas, pero a pesar de lo que pueda parecer no es un proceso que haya terminado. En este trabajo se estudia uno de los momentos más críticos de la historia de la Unión: el fracaso del Tratado Constitucional (TC) que llevó a una situación de *impasse* y que frenó en seco el proceso de integración comunitaria.

2. PROCESO DE FORMACIÓN EUROPEA

Para conocer bien cualquier acontecimiento es necesario comprender su situación, su contexto, las confluencias del momento en el que se gestó y se dio. La unión de los países europeos ya tenía una trayectoria de casi medio siglo, pero nosotros nos centraremos exclusivamente en la década precedente al milenio para contextualizar el proyecto, comenzando con el Tratado de la Unión Europea. Es menester tener presente que hasta ese momento Europa no se había materializado en una unidad política clara, y que para remediarlo comenzaron a crearse nuevos tratados con la intención de remediar la situación y con el objetivo de resolver los efectos de la jungla de acuerdos que generaba.

a. DE MAASTRICHT A 2004

El Tratado de Maastricht, también conocido como el Tratado de la Unión Europea, fue un texto fundacional clave de la Unión junto con el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Fue firmado en la ciudad holandesa de Maastricht el 7 de febrero de 1992 y entró en vigor el 1 de noviembre de 1993 como

parte de un conjunto de reglas para todos los Estados miembros, antiguos y nuevos. Además de ser el tratado constitutivo que estableció la Unión Europea, también lo modificó al cambiar los tres textos de las Comunidades anteriores. Este tratado fue fundamental para el proceso de integración ya que añadió una dimensión política y legal a la integración económica establecida por los tratados y comunidades anteriores de la CECA, EURATOM y el CEE.

El Tratado de Maastricht se propuso como objetivo finalizar una serie de "tratados funcionales", ampliando los principios globalizadores del Acta Única. La intención era ir más allá de la integración económica de las Comunidades Europeas y agregar los principios de la Cooperación Política, Justicia y Seguridad Común, así como los componentes sociales de la Europa de los Ciudadanos. De esta manera, el tratado consolidó los avances previos en materia de integración y estableció tres grandes líneas de desarrollo conocidas como los "tres pilares" (MARTÍNEZ Y URIBE 2018, 177-180).

Si bien el término "unión" no tenía un significado claro y solo se entendía como una superestructura política sin personalidad jurídica, este tratado se consideraba como un proceso para estrechar las relaciones entre los países y estaba fundamentado en las comunidades europeas y las formas de cooperación establecidas. Sin embargo, al no tener personalidad jurídica propia, esta residía en cada uno de los tres pilares, y para tomar decisiones se debía recurrir a uno de ellos.

El Tratado de la Unión Europea fue concebido como el primer paso en un proceso que aún no había terminado. Ya desde el comienzo, se previó la convocatoria de un Congreso Intergubernamental (CIG) para 1996 con el objeto de revisar algunos aspectos del mismo. La Conferencia comenzó en Turín el 29 de marzo y se cerró un año después, en el Consejo Europeo de Ámsterdam de los días 16 y 17 de junio de 1997. De ahí nació el Tratado de Ámsterdam (TA), que fue firmado por los representantes de los Estados miembros el 2 de octubre de 1997 y, tras su ratificación por las partes contratantes, entró en vigor el 1 de mayo de 1999 (FERNÁNDEZ 2022, 147-166).

Los tratados posteriores a Maastricht se enfocaron principalmente en aspectos sociopolíticos y muy poco en la economía. En este contexto, el objetivo principal del Tratado de Ámsterdam fue abordar la reforma institucional de la UE para adaptarla a la

nueva ampliación al Este, pero dicha reforma no se logró debido a la falta de acuerdo entre los Estados miembros. En este sentido, el TA fue un fracaso. Aparte de las reformas institucionales, el TA también presentó pocas novedades y solo se limitó a realizar cambios técnicos sin refundir en un solo texto los tratados comunitarios en vigor.

El fracaso de la reforma institucional de la UE, en un momento en que la Unión se estaba expandiendo al Este, llevó a la aprobación del Tratado de Niza, que entró en vigor el 1 de febrero de 2003. Este tratado también presentó pocas novedades, exceptuando las reformas técnico-jurídicas relacionadas con la refundición y modificación del procedimiento de las cooperaciones reforzadas, y la ampliación del número de temas que pasarían al procedimiento de codecisión. Sin embargo, un hecho de suma importancia ocurrido en el contexto de este Tratado fue la elaboración de la Carta de los Derechos Fundamentales, que, aunque fue proclamada por la Conferencia Intergubernamental, no se pudo incorporar al Tratado debido a la oposición del Reino Unido.

La reforma del marco institucional que se llevó a cabo por el Tratado de Niza fue muy forzada y estuvo a punto de fracasar por falta de acuerdo entre los Estados. A propuesta de Alemania, se logró un compromiso en el último momento que no resultó convincente para los países más poblados, incluida la propia Alemania (FERNÁNDEZ 2022, 166-182).

De esta forma, la cuestión europea vivió una transformación institucional estructural, pero los objetivos de darle una identidad jurídica y de avanzar en una unión más fuerte quedaron incompletos. La Unión seguía teniendo grandes problemas de gobernabilidad, de futuro, organización, funcionalidad y efectividad. La batalla entre los federalistas y los funcionalistas seguía estando abierta.

b. ANTERIORES INTENTOS DE CONSTITUCIONALIZACIÓN EUROPEA

Como se ha expuesto, la Unión tenía enfrente una labor titánica, que se trató de resolver con el Tratado Constitucional Europeo. Sin embargo, ya habían vivido

tentativas constitucionales y de regulación a gran escala anteriormente. Aunque ninguna de las anteriores fuese de una envergadura similar, sí que fueron relevantes para adquirir experiencia y facilitar el desarrollo del proyecto constitucional.

En 1979 tuvieron lugar las primeras elecciones directas de los ciudadanos de los Estados miembros para el Parlamento Europeo, marcando un hito importante en la democratización del proceso de integración. De ese modo, la institución adquirió legitimidad a través de los miembros elegidos por el pueblo y se vio reforzada para articular numerosas iniciativas dirigidas a profundizar la integración. Dos de ellas destacan: el proyecto Spinelli de 1984 y el Herman de 1994, cuya influencia estuvo presente en otras reformas que sí llegaron a término, aunque ellos no se convirtieron en derecho vigente. Así, se llevó a cabo un proceso que culminó en la aprobación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea en el año 2000, la cual, aunque no tenía fuerza jurídica de inicio, contribuyó a que esta adquiriera una dimensión constitucional que previamente era negada por una parte de la doctrina debido a la ausencia formal de un instrumento de protección de los derechos fundamentales. La elaboración de la Carta se produjo mediante una Convención que sirvió como referencia para la posterior redacción del Proyecto de Tratado Constitucional (MARTÍNEZ 2012, 110-125).

La primera iniciativa mencionada fue la propuesta de Tratado de la Unión Europea elaborada por el Parlamento Europeo. Pese al importante paso que en el proceso de consolidación europea supuso la elección directa del Parlamento por sufragio universal o la adopción del Sistema Monetario Europeo, el proyecto estaba a principios de la década de los ochenta del siglo pasado sumido en una crisis profunda de su sistema político. Ello daba una sensación de impotencia frente a los cambios internacionales e internos, en especial a raíz de los efectos derivados de las crisis económicas de los años setenta y de la incapacidad para poner en marcha en toda su plenitud las iniciativas previstas en el ambicioso Informe Tindemans, que pretendían estimular el proceso de integración. Frente a esta realidad, el nuevo Parlamento Europeo apostó por un cambio global que sustituyera la política de pequeñas reformas. Así, bajo el impulso de Altiero Spinelli, se aprobó la creación de una Comisión Institucional encargada de la modificación de los Tratados comunitarios, que elaboraría un Proyecto de Tratado sobre la Unión Europea, siendo aprobado por el Pleno del Parlamento

Europeo el 14 de febrero de 1984. Sin embargo, el proyecto no vio la luz porque los Estados miembros no llegaron a aprobarlo definitivamente; pero, de igual manera, influyó en los próximos tratados.

La segunda fue la propuesta de Constitución del Parlamento Europeo. El éxito del proyecto Spinelli reforzó la posición del Parlamento en el proceso de integración europea y algunos de sus planteamientos fueron incluidos en el Acta Única. En la legislatura 1989-1994, un grupo de eurodiputados presentó una propuesta de resolución en agosto de 1989 para elaborar una Constitución Europea que fue enviada a la Comisión de Asuntos Institucionales. Bajo el liderazgo de Emilio Colombo, se aprobaron dos resoluciones en 1990 para comenzar a trabajar en una propuesta constitucional basada en el proyecto Spinelli y el Acta Única Europea. La propuesta contemplaba una Unión Europea con una orientación federal y una política exterior, de seguridad y defensa común, en la que el Parlamento y el Consejo ejercerían funciones legislativas en igualdad de condiciones. Además, se incluyó en el texto un título propio sobre derechos y libertades fundamentales.

Sin embargo, los trabajos realizados por la Comisión de Asuntos Institucionales del Parlamento Europeo fueron interrumpidos y afectados negativamente por la Conferencia Intergubernamental, que dio como resultado el Tratado de Maastricht. Como resultado, la propuesta constitucional no pudo ser concretada hasta 1993, cuando se presentó el proyecto Oreja; posteriormente, el 10 de febrero de 1994, se logró un acuerdo sobre un proyecto de Constitución de la Unión Europea. Este proyecto tuvo cambios significativos y hablaba también de la idea de una Convención, la cual fue utilizada para la elaboración de la Carta de los Derechos Fundamentales y el Tribunal Constitucional.

Por último tenemos la Carta de los Derechos Fundamentales elaborada por los jefes de Estado y de Gobierno de la Unión en sendos Consejos celebrados en 1999 (en Colonia y en Tampere). Las razones eran variadas, pero la que más nos interesa aquí es el carácter simbólico que la existencia de un catálogo de derechos fundamentales podría suponer en el proceso de constitucionalización de la Unión.

Del proceso de elaboración surgió un nuevo órgano, la Convención, que cobraría gran importancia al dar respuesta a la tradicional petición del Parlamento de dar un mayor protagonismo al mismo (y también a los Parlamentos de los Estados) a la hora de preparar las conferencias intergubernamentales de reforma de los Tratados. Además, serviría de banco de pruebas de la posterior Convención que elaboraría el Proyecto de Tratado de Constitución para Europa que, con los retoques realizados en la CIG, se convertiría en el TC. De esta forma, aparecía un nuevo órgano más transparente, abierto y con mayor legitimidad que las tradicionales conferencias intergubernamentales que, en parte por el éxito de esta primera Convención, y en parte por el fracaso que supuso el Tratado nicense, fue insistentemente reclamado para llevar a cabo la reforma posterior (MARTÍNEZ 2012, 110-125).

Con todo, el TC que estudiamos, a pesar de ser una tentativa de mayor magnitud, no fue una experiencia primaria inédita, sino que ya se habían elaborado e incluso aprobado varios proyectos con anterioridad. Sin embargo, fue de un calibre muy superior a los anteriores, ya que pretendía sobreponer la norma comunitaria a la nacional.

3. EL TRATADO

a. NECESIDAD DEL TRATADO

Hasta ahora hemos visto los principales intentos de constitucionalizar formalmente la Unión Europea. No obstante, dichos planteamientos distaban de ser generalizados y carecían del decisivo respaldo de los Estados para convertirse en realidad; estos optaron por hacer reformas de los Tratados, algunas de importante calado, pero controladas y limitadas.

El Tratado Constitucional surgió para abordar los problemas estructurales fundamentales de la Unión Europea, como la democracia, la eficacia, la presencia en el mundo y la solidaridad. El Consejo Europeo aceptó que este tratado fue el resultado de un esfuerzo colectivo para mejorar la transparencia, la eficiencia y la democracia de la UE ampliada. A diferencia de los tratados anteriores, el modelo del Tratado

Constitucional mejoró la claridad del modelo político europeo al definir la Unión Europea. Así, por primera vez se precisan sus valores y objetivos, se le reconoce personalidad jurídica explícita, se establecen las relaciones con su base de legitimidad dual, y se recoge una Carta de Derechos Fundamentales, un catálogo de competencias, una jerarquía normativa y los principios para el desarrollo de una democracia participativa (ALDECOA 2006, 10-12).

La Constitución buscó acercar la Unión Europea a los ciudadanos, democratizando su funcionamiento y ubicando al Parlamento en el centro del sistema, para que la ciudadanía tuviera mayor participación en las decisiones que afectan a su vida cotidiana y para que las instituciones reforzaran su legitimidad. El Tratado de Maastricht transformó a la UE, pasando de una unión económica a una unión política, y, al mismo tiempo, provocó un alejamiento creciente entre las instituciones europeas y los ciudadanos, debido a la falta de democracia en su funcionamiento (HERNÁNDEZ et al 2020, 58-64). En este contexto, la Constitución surgió como una respuesta para reducir ese déficit de legitimidad y promover la participación y compromiso ciudadano en el proyecto europeo.

En términos de eficacia, el TC resolvía algunos problemas técnicos de gran dimensión política, como la personalidad jurídica de la Unión, el fin de la estructura de pilares o la creación de una jerarquía normativa. Así, emprendía la reforma de la composición y el funcionamiento de las instituciones, si bien finalmente resultó menos ambiciosa que la propuesta convencional (MARTÍNEZ 2012, 126-131).

En lo que respecta a la solidaridad, el Tratado Constitucional consideraba que se trataba de un valor fundamental para la Unión Europea (artículo I-2). Por primera vez, se definía claramente el objetivo del modelo europeo de economía social de mercado y se establecía la importancia en él de la solidaridad y cohesión, tanto a nivel interno como en relación con los Estados menos favorecidos del mundo, mediante una política exterior responsable.

La dimensión exterior de la Unión se vio impulsada en lo relativo a la política exterior común y en el diseño de la futura defensa europea, con el objetivo de convertirse en un factor de estabilidad y en un modelo en el nuevo mundo multipolar.

Se buscó crear un mecanismo que unificara y fortaleciera aún más la comunidad en relación a los demás países. La idea era darle una identidad internacional a la Unión, ya que la política exterior fragmentada de los Estados miembros y la falta de claridad para los terceros países hacían necesaria una constitución que permitiera coordinar misiones diplomáticas y de mantenimiento de la paz, establecer una actitud sólida ante organizaciones como la OTAN o la ONU y homologar la política exterior en torno a la Política Exterior y la Seguridad Común (PESC) (HERNÁNDEZ et al. 2020, 58-64). Esto permitiría que la Unión Europea se consolidara como una superpotencia con amplia legitimidad en lo referente a los derechos humanos, el medio ambiente, la cooperación internacional y la democracia, además de tener un gran poder económico y comercial.

Además de las cuatro razones principales, hubo otras que impulsaron la elaboración del texto constitucional de la Unión Europea. Entre ellas destacan la necesidad de dotar a la Unión de personalidad jurídica propia, establecer una clara división de poderes con un legislativo bicameral compuesto por el Consejo y el Parlamento Europeo, consolidar la Comisión Europea como el gobierno de la Unión y crear la figura del presidente estable del Consejo Europeo y el Ministro de Asuntos Exteriores. También se buscó incrementar la participación de los parlamentos nacionales en las decisiones de la Unión y reforzar el papel de las regiones, ciudades y municipios. Al mismo tiempo, se consideró imprescindible elaborar una Constitución que simplificara la compleja red de acuerdos de los tratados y presentara de manera clara la estructura institucional y organizativa de la Unión.

De todo lo dicho, se puede concluir que se estaba en la necesidad de un auténtico cambio para abordar el agotamiento del sistema institucional comunitario; la inoperancia del método diplomático de reforma a través de conferencias intergubernamentales; la inminencia de la ampliación como catalizador; el efecto federalizador de la introducción del euro; el problema de la legitimidad política de la construcción europea para los ciudadanos; y las transformaciones de la sociedad internacional de la globalización.

b. EL PROCESO DE ELABORACIÓN DEL TRATADO CONSTITUCIONAL

El origen del debate constitucional en Europa se ubica de manera consensuada en el discurso de Joschka Fischer en la Universidad Humboldt de Berlín el 12 de mayo de 2000. En aquel momento, el ministro alemán de relaciones exteriores propuso la elaboración de una Constitución Europea de estructura federal, lo que generó tanto escepticismo como apoyo en la comunidad política. Esta propuesta marcó un hito en el debate constitucional y permitió enfocar la discusión en términos constitucionales. Además, coincidió en el tiempo con la Conferencia Intergubernamental que resultó en el Tratado de Niza y la Convención sobre la Carta de los Derechos Fundamentales.

A pesar de que se dio un debate importante, el Tratado de Niza sólo realizó los cambios institucionales necesarios para la expansión de la Unión. Esto se tradujo en una falta de reformas sustanciales en cuanto a su eficacia, transparencia y flexibilidad, aunque, los miembros del Consejo Europeo fueron conscientes de que no cumplieron las expectativas y tampoco solucionaron los problemas principales que arrastraban. Por lo tanto, permitieron que se produjera otro debate constitucional y una nueva Conferencia Intergubernamental a través de la Declaración número 23 sobre el futuro de la Unión, presente en el Tratado de Niza.

Sería el Consejo Europeo de Laeken, celebrado los días 14 y 15 de diciembre de 2001, el que formulara la conocida Declaración sobre el futuro de la Unión Europea. Esta establecía la agenda constitucional, pero además dispuso la creación de un órgano nuevo para llevarla a cabo: la Convención Europea o Convención sobre el Futuro de Europa. La necesidad de seguir el calendario dispuesto en Laeken llevó a que en la propia Declaración no sólo se fijasen el núcleo de los temas a tratar y las reglas básicas de funcionamiento y composición, sino también el nombramiento del presidente y de los dos vicepresidentes, lo que fue relativamente controvertido por dejar a la Convención sin esta capacidad de elección (MARTÍNEZ 2012, 131-142).

Laeken supuso formalmente dejar a un lado el método basado en las realizaciones concretas, en la progresividad o en la economía como factor de

integración de los diferentes Estados miembros. Promovió un enfoque político que abrió el debate sobre los distintos modelos de integración comunitaria o los medios y fines que habría de tener la nueva Unión.

En todo caso, el verdadero cambio que se produjo en Laeken fue la oportunidad de crear una Constitución: los líderes de la UE establecieron por primera vez ese objetivo de manera más o menos clara. Se iniciaba una nueva etapa en la que el debate no se centraba en si existía o no una Constitución material en la Unión Europea, sino en que, al ser evidentes los elementos constitucionales, parecía ser el momento adecuado para redactar una de manera formal.

El proceso utilizado por la Convención fue distintivo en el sentido de que combinó dos legitimidades diferentes: la nacional, a través de los representantes de los ejecutivos y los legisladores, y la europea, a través de los representantes del Parlamento y la Comisión. Además, la Convención fue abierta a una gran cantidad de otros actores en la construcción europea, que participaron en mayor o menor medida en la elaboración de sus trabajos: al igual que los Estados candidatos a la ampliación, las regiones y comunidades locales, los interlocutores sociales, el Defensor del Pueblo Europeo y la sociedad civil a través de un Foro (ALDECOA 2006, 7-10).

La Convención se diferenciaba de otras conferencias intergubernamentales de índole diplomática ya que tenía una diversidad de representantes de diferentes sectores y una fuerte presencia parlamentaria. De sus 105 miembros, que incluían a los 27 miembros de la Unión Europea y Turquía, 72 eran representantes directos de la ciudadanía con un mandato parlamentario. Además, la Convención contaba con la presencia de dos miembros de la Comisión Europea y de un representante de cada uno de los gobiernos participantes.

La razón detrás de la creación de la Convención sobre el Futuro de Europa fue el fracaso relativo de las anteriores conferencias intergubernamentales en Niza y Amsterdam. Estos llevaron a los líderes de los Estados miembros de la Unión Europea y a los dirigentes de las instituciones comunitarias a establecer este nuevo mecanismo, que serviría como una herramienta previa y orientativa para la Conferencia Intergubernamental. No obstante, la Convención no reemplazó completamente la

Conferencia, ya que el objetivo de las anteriores no se había alcanzado. La Convención empezó a trabajar el 27 de febrero de 2002 y se estableció un plazo de un año para que se completara su trabajo a partir de la Declaración de Laeken. Sin embargo, el Consejo Europeo extendió el plazo hasta julio de 2003. La Convención se disolvió después de haber trabajado durante dieciséis meses y medio.

La actuación de la Convención comenzó a estructurarse en tres fases temporales (escucha, reflexión y formulación de propuestas, con una duración de entre cinco y seis meses por fase) con el protagonismo de dos de sus órganos: el Praesidium y los Grupos de Trabajo. Además de dividir el trabajo cronológicamente, estas etapas resumen el contenido de lo que se puede calificar como el “método de la Convención”: reflexión abierta, trabajo técnico en grupos y redacción, y discusión y aprobación final a través del consenso. Por un lado, el Praesidium estuvo formado por doce miembros de la Convención y un representante elegido por los entonces países candidatos en calidad de invitado, actuando como instrumento director de las actividades y propuestas. Por otro, los Grupos de Trabajo, formados por miembros de la Convención agrupados en torno a áreas temáticas y de un tamaño más reducido, se convertirían en los centros de análisis de los diferentes ámbitos que formarían parte de la realidad constitucional de la Unión (MARTÍNEZ 2012, 131-142).

Utilizando este método, la Convención avanzó en su trabajo y, el 28 de octubre de 2002, el Presidente de la Convención, Giscard d'Estaing, presentó un "Anteproyecto de Tratado Constitucional" al Pleno, que se dividió en tres partes: una estructura constitucional básica, políticas y acciones de la Unión, y disposiciones generales y finales. Este anteproyecto sólo contenía ideas muy generales, y se esperaba que se completara y desarrollara con el trabajo posterior en la Convención. Paralelamente, los once Grupos de Trabajo habían concluido o estaban en la fase final de su actividad, lo que fue esencial para dar contenido a las ideas propuestas por el presidente.

Luego de examinar el Anteproyecto presentado el 28 de octubre y los informes de los Grupos de Trabajo adaptados por el Praesidium, incluyendo las propuestas del propio órgano y las enmiendas de los miembros de la Convención elegidos, se presentó un Proyecto de Tratado Constitucional en el Consejo Europeo de Salónica el 20 de junio de 2003. Después, el Proyecto final de TC fue entregado en Roma al Presidente de turno

del Consejo Europeo, Silvio Berlusconi, el 18 de julio de 2003. Finalmente, la labor de la Convención concluyó y comenzó la Conferencia Intergubernamental, la cual debatiría y tomaría las decisiones definitivas, utilizando este documento como punto de partida, según se estableció en la Declaración de Laeken.

Entre los gobiernos nacionales había divergencia de opiniones sobre cómo debería ser la estructura institucional, lo que causó problemas en la Conferencia; incluso la Comisión tenía dudas sobre el nuevo diseño. Sin embargo, el gobierno italiano quería hacer un acuerdo durante su Presidencia semestral del Consejo y los jefes de Estado llegaron a un alto nivel de consenso en el Consejo Europeo de Bruselas en diciembre de 2003, reduciendo la discrepancia a la mayoría cualificada. Este aspecto sería decisivo a la postre, pues, a pesar de largas negociaciones, no se pudo llegar a un acuerdo sobre los porcentajes de la mayoría cualificada previstos en el proyecto de la Convención, por lo que el texto constitucional no fue aprobado.

El proyecto salido de la Convención sufrió pequeñas modificaciones tras su paso por la CIG. Fue sobre todo la oposición que mostraron España y Polonia al método de decisión del Consejo por doble mayoría lo que obligó a algunos cambios.

A pesar de los problemas anteriores en Bruselas, los líderes europeos mostraron un gran deseo de llegar a un acuerdo en 2004 para mejorar la situación y superar la mala imagen dada meses atrás en Bruselas. La presidencia irlandesa aceleró las negociaciones y fijó junio como fecha límite para alcanzar un acuerdo. Este plazo también fue impulsado por cambios políticos en España y Polonia durante ese intervalo temporal.

En el Consejo Europeo de junio de 2004 fue aprobado el texto constitucional, el cual respetó casi en su totalidad el texto de la Convención Europea, pero estos introdujeron ciertas modificaciones en la reforma institucional y en la toma de decisiones para avanzar en temas como la política exterior y defensa. La Conferencia Intergubernamental aceptó el texto de la Convención Europea y el Tratado Constitucional, lo que confirmó que la Convención era la instancia competente para redactar los Tratados debido a su mayor legitimidad política (ALDECOA 2006, 7-14). La CIG sólo tenía competencia para perfeccionar el modelo, pero no para cambiarlo. El nuevo método de reforma de los Tratados, por tanto, constaba de dos fases

diferenciadas, pero inseparables entre sí: Convención y CIG. Cuatro meses después, los jefes de Estado y de Gobierno de los veinticinco países firmaron la Constitución en Roma. Superada esta fase se pasaba a la tercera, la denominada «doméstica» del proceso, antesala de la entrada en vigor del nuevo Tratado, con la ratificación por cada uno de los Estados miembros.

Durante la redacción de la Constitución Europea en la Convención Europea, participaron representantes de la legitimidad nacional y europea, en colaboración cercana con la sociedad civil. Debido a esto, la Convención se consideró un método más democrático y representativo en comparación a las anteriores Conferencias Intergubernamentales. Este proceso no implicó una ruptura con lo anterior, sino una mejora por medio de la democratización, ya que la propuesta de la Convención fue recibida, modificada y aceptada por una Conferencia Intergubernamental (MARTÍNEZ 2012, 131-142).

La naturaleza jurídica del TC provocó un intenso debate ya que pretendía ser tanto un "tratado" como una "constitución". A pesar de contar con algunos aspectos formales y contenidos propios de los textos constitucionales, el TC no podía ser considerado un texto constitucional al estilo liberal-democrático de un Estado. Además, si bien incluía una declaración de derechos fundamentales y organizaba el poder, esta organización no se podía equiparar a la división de poderes estatal. El método de aprobación y reforma era el típico de los Tratados internacionales, aunque precedido por una convención, la que introducía un principio de participación no equivalente a la legitimación de una asamblea constituyente. Por ello se ha hablado de un poder constituyente *sui generis*. Por último, las relaciones entre los Estados miembros y la Unión no eran equiparables a las de una Federación, pues el derecho de retirada de los Estados miembros no tenía parangón en el constitucionalismo estatal, y cada Estado era soberano a la hora de decidir sobre la ratificación del Tratado (CASTELLÀ 2005, 1195-1203).

El debate constitucional había sido impulsado sin éxito por el Parlamento Europeo desde los ochenta, y desde una perspectiva material el Tribunal de Justicia se había referido reiteradamente a la dimensión constitucional del proceso de integración, pero sólo ahora se alcanzaba. El Tratado constitucional reflejaba 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 federales, y los intergubernamentalistas, que siguen considerando a los Estados y a las instituciones comunitarias como los verdaderos sujetos de la Unión.

c. EL PROCESO DE RATIFICACIÓN

El Tratado que establece una Constitución para Europa se sometió a un proceso de ratificación inusual, ya que un elevado número de países miembros optaron por consultar a sus ciudadanos (Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Holanda, Irlanda, Luxemburgo, Polonia, Portugal, Reino Unido y República Checa). Tras la firma en octubre de 2004, hasta once Estados miembros manifestaron su intención de convocar un referéndum nacional para ratificar el tratado dentro de sus leyes.

Una de las razones por las cuales se anunciaron tantos referéndums fue porque la ratificación del Tratado se consideró un proceso constituyente. Debido a la importancia del momento histórico de refundación del constitucionalismo europeo, se buscó una mayor legitimidad democrática a través de los referéndums nacionales.

Lituania fue el primer país que ratificó el TC, seguido antes de finalizar el año por Hungría, haciéndolo ambos por el camino parlamentario. El referéndum consultivo español del 20 de febrero de 2005 fue el primero de la serie de consultas a la ciudadanía que se llevaron a cabo. A pesar de la baja participación (42,3%), una amplia mayoría votó a favor de la ratificación (76,73%), siguiendo la recomendación de los partidos políticos mayoritarios (CUESTA LÓPEZ 2017, 919-920).

Durante los primeros meses del año, Eslovenia, Italia, Grecia, Austria, Eslovaquia y Alemania continuaron ratificando el TC según sus respectivos procedimientos parlamentarios y sin debates especialmente tensos. La incertidumbre y ciertas tendencias negativas iban manifestándose y parecían predominar en el Reino Unido, República Checa y Polonia.

El referéndum francés fue el más crítico. El Consejo Constitucional ya había determinado que se necesitaba una revisión de la Constitución para continuar con la

aprobación del texto. En la consulta del 29 de mayo de 2005, con una participación del 69,74%, los votos en contra (54,87%) superaron a los favorables (45,13%) (MARTÍNEZ 2012, 240-243). Aunque se esperaba este resultado, el impacto fue enorme y generó una gran crisis. Antes de la consulta, hubo una intensa campaña durante la cual la intención de voto negativo creció gradualmente. Esto se debió en parte al descontento de los votantes con la clase política francesa. La alta participación definitivamente favoreció a los opositores del Tratado.

El primer referéndum nacional en la historia reciente de los Países Bajos se llevó a cabo tres días después del francés, el 1 de junio de 2005. La mayoría de los votantes (61,5%) se opuso firmemente a la ratificación del Tratado, lo que socavó el criterio de la gran mayoría de la clase política holandesa. Los tres partidos que formaban la coalición gubernamental (cristiano-demócratas, liberales y demócratas), junto con los dos principales partidos de la oposición (laboristas e izquierda / verde), que representaban el 85% de los parlamentarios, habían pedido que se votase afirmativamente, lo que agravó aún más la crisis provocada por la anterior negativa de los ciudadanos franceses.

Los rechazos de Francia y Países Bajos causaron una gran conmoción política en todo el continente europeo, así como en sus respectivos países. No obstante, el proceso de ratificación siguió adelante y dieciocho Estados miembros finalmente lo llevaron a cabo. Incluso Luxemburgo también consultó a sus ciudadanos antes de que la Cámara de Diputados diera luz verde a la ratificación. La tasa de participación (86,27%) fue menor que en elecciones previas. A pesar de que la mayoría de los votantes (56,52%) se pronunció a favor de la ratificación del Tratado, este fue abandonado definitivamente tras la crisis causada por los referendos negativos en Francia y Países Bajos (CUESTA LÓPEZ 2017, 919-920).

Tabla: Clasificación de Resultado y la forma de la consulta nacional

FORMA	SI	NO	APLAZADO
VÍA PARLAMENTARIA	Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Grecia, Hungría, Italia, Letonia, Lituania y Malta		
REFERÉNDUM	España, Luxemburgo	Francia, Países Bajos	Reino Unido, Suecia, Dinamarca, Irlanda, Polonia, República Checa y Portugal
ACTAS DE ADHESIÓN (2007)	Bulgaria, Rumania		
TOTAL	16	2	7

Fuente: Penagos y Humberto, 2009.

En el proceso de ratificación del TC es importante destacar que el Parlamento Europeo lo aprobó masivamente a través de una Resolución votada el 12 de enero de 2005, con 500 votos a favor, 137 en contra y 40 abstenciones (ALDECOA 2006, 15-17).

Además de desnortar a la Unión, fuera de Europa la impresión era muy negativa y afectaba a su prestigio y al de sus Estados miembros. Era necesario salir del *impasse* cuanto inmediatamente. Así, en 2007, el Consejo Europeo acordó encargar a una CIG el borrador de un tratado que permitiera salvar aspectos cruciales del TC. El resultado fue un proyecto de Tratados de Reforma que se presentó al Consejo Europeo de Lisboa en octubre del mismo año, surgiendo así el *Tratado por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea*. La CE desapareció y su Tratado Constitutivo pasó a denominarse *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*, entrando en vigor el 1 de diciembre de 2009.

El consenso de los estados miembros, la demanda social, el peso de los síes, el poder de mediación de una presidencia alemana en coalición y el nuevo ejecutivo francés fueron la clave para salir de aquel laberinto. Los elementos fundamentales de la Constitución Europea se incluyeron en el TL; más democracia, más eficacia, más

solidaridad y más presencia en el mundo, evitando cuidadosamente mantener la estructura de la Constitución, la terminología constitucional o lo que recordase a lo estatal y todo aquello que pudiera hacer sospechar avances hacia la integración política. Así el Tratado de Lisboa supuso la salida a la crisis constitucional en la medida en que ha conseguido desbloquear el proceso político europeo. Suponiendo el rescate sustancial de la CE (GIL 2017, 255).

4. EL FRACASO Y SUS CAUSAS

a. FRANCIA Y PAÍSES BAJOS

La relevancia del rechazo del TC en estos Estados se consideró aún mayor por su condición de países fundadores y nucleares de la Unión Europea. Tuvo un efecto demoledor y fue el principio del final de una tendencia positiva de relanzamiento de la Comunidad que duraba ya cuatro años.

Cuando investigamos las razones por las cuales el TC fue rechazado en Francia y Países Bajos encontramos una amplia variedad de causas desiguales, que van desde políticas externas hasta las internas. En realidad, el "no" fue más una respuesta al contexto en el cual se presentaba el TC que una negación del propio texto. En lugar de debatir el alcance y los efectos del TC en comparación con los textos actuales de la Unión Europea, influyeron otras cuestiones relacionadas con el proceso de integración europea, como los efectos de la globalización, los procesos de ampliación de la UE o la introducción del euro (ALDECOA 2006, 15-17).

Un factor relevante en la situación fue la crisis de las élites políticas nacionales, donde el "no" se utilizó como un medio para castigar a los cuestionados gobiernos de Chirac y Balkenende. En los votos no solo se encontraron sectores de la derecha y la izquierda, sino también soberanistas, europeos escépticos y aquellos que buscaban una mayor integración europea. Esta mezcla produjo una gestión difícil del mandato electoral, por responder a razones contradictorias: algunos querían más apoyo para el modelo social, y otros más liberalismo; algunos buscaban más Europa y otros menos;

finalmente, algunos deseaban mayor independencia en la política exterior y otros más atlantismo (GARCÍA-VALDECASAS 2005).

Los resultados de los referendos fueron confusos y a veces contradictorios. Es probable también que la razón principal del voto negativo no fuera sancionar a la clase política nacional, sino la importancia del Tratado Constitucional, que implicaba un cambio significativo en la soberanía compartida y donde las soberanías nacionales aún tienen un gran peso en estos países. Sin embargo, la otra faceta del rechazo resultó difícil de identificar con claridad.

Según los datos del estudio que publicó el Eurobarómetro después de los referendos mencionados, el rechazo francés se sustentó en los efectos negativos sobre el empleo (31%), la mala situación económica y del empleo en Francia (26%), la orientación económica excesivamente "liberal" (19%), la falta de compromiso de Europa con el bienestar social (16%), la oposición al Presidente de la República, al gobierno o a ciertos partidos (18%), y la complejidad excesiva de la Constitución Europea (12%). En contraste, la motivación principal de los defensores del "sí" fue la necesidad de la Constitución Europea para avanzar en su visión política (39%) (MARTÍ Y PÉREZ DE NANCLARES 2007, 59-61).

En los Países Bajos las motivaciones principales para el no, según otro sondeo, fueron: la falta de información (32%); pérdida de soberanía nacional (19%); oposición al gobierno nacional y a ciertos partidos políticos (14%); y excesivo costo económico para Europa (13%). Los partidarios del sí habían estimado que el TC era esencial para continuar la construcción europea (24%), porque fortalecía el sentimiento de identidad europea (13%) y el rol de los Países Bajos en la Unión Europea y en el mundo. Como se ve, no eran muy diferentes las preocupaciones de los electorados.

El ex primer ministro belga, Guy Verhofstadt, explicó seis puntos importantes para entender los resultados de los referendos: Primero, que muchos ciudadanos utilizaron el referéndum sobre la Constitución Europea para mostrar su descontento con la política interna de su país. Segundo, que había temor a los efectos negativos de la globalización y la deslocalización. Tercero, que la gente tenía dudas sobre si Europa era capaz de ofrecer soluciones adecuadas a los problemas actuales. Cuarto, que algunos

creían que la UE tenía demasiadas normas y regulaciones, lo que hacía que la gente se sintiera desconectada de su identidad. Quinto, que había preocupación por el aumento de la inseguridad. Y por último, las negociaciones con Turquía para unirse a la UE también causaron cierta preocupación.

La explicación de por qué los ciudadanos de países claramente pro-europeos rechazaron la Constitución Europea se debe a una serie de causas y motivaciones internas, generales y específicas en Europa, aunque la Constitución en sí tuvo un peso menor en la decisión. Los sondeos indicaban que el rechazo no se relacionaba con una oposición a la integración europea, ya que el 88% de los franceses y el 82% de los holandeses veían positivo pertenecer a la UE. Según Aldecoa, el problema de la ratificación no estaba en el texto en sí, sino en el proceso político en el que ocurrió la votación. En otras palabras, los "noes" no se debieron tanto al texto como al contexto en el que se votó (ALDECOA 2006, 1-34).

El rechazo al TC en Francia y los Países Bajos no sería un problema europeo que repercutió en estos dos países, como algunos defendieron, sino un problema francés y neerlandés que se explica, entre otros factores, por una coyuntura económica y social desfavorable. A pesar de ser cuestiones nacionales, afectaron al conjunto de la Unión Europea, pero la salida a la crisis sólo podía ser gestionada por estos dos Estados miembros.

b. CAUSAS GENERALES

A pesar de que el rechazo se diese únicamente en dos países no significa que en el resto de los Estados miembros el apoyo fuese amplio. Nada más lejos de la realidad. En la mayoría de los casos el margen por el que los "síes" fueron superiores a los "noes" fue muy ajustado. Por no hablar de que la participación fue muy baja en la mayoría. Junto a esto no debemos olvidarnos de los posibles rechazos que se pudieron haber dado en los países que no sometieron el Tratado a referéndum, de los cuales jamás conoceremos el resultado.

Por esta razón es interesante analizar las causas por las cuales los "noes" tuvieron tanta presencia. Aunque cada país y cada comunidad política pudo haber tenido

sus particularidades, se acepta una cierta homogeneidad parcial de motivos y causas comunes compartida en los países de la comunidad. De la misma manera que en Francia y Países Bajos, era muy difícil diferenciar la profundidad de las causas y su peso en la intención de votar en contra.

Los diversos estudios que tratan estos temas señalan que las causas fueron tanto internas como externas, y que, aunque en general no estaban en contra del contenido del tratado, sí que se encontraron desacuerdos relevantes con la forma de llevar a cabo el proceso de la creación y aprobación constitucional.

En lo que concierne a las razones relacionadas con la política interna, se encuentra por un lado la erosión de la soberanía y de la identidad nacional. En tanto que la soberanía se encuentra depositada en la voluntad de la nación, ceder esta capacidad de decisión y poder de acción parcialmente a otras naciones o compartirla con ellas crea tensiones, ya que el destino de sus respectivos espacios queda supeditado al conjunto. Esta situación se vería aún más agravada con la expansión que se iba a dar hacia el Este, pues con la entrada de diez países nuevos el peso de cada nación se vería reducido a la hora de tomar decisiones. Por otro lado, los electorados nacionales llevaban décadas recibiendo mensajes perjudiciales para la Comunidad Europea por parte de su clase política nacional, ya que estos han solido utilizar a la Unión como un chivo expiatorio para justificar su mala praxis. La sociedad fue absorbiendo estos mensajes y lo expresó en el momento de la elección. Además de esto, de forma general, los gobiernos de los respectivos países y la Comunidad Europea no fueron capaces de hacer llegar un mensaje claro sobre la relevancia ni la naturaleza del proyecto. El desconocimiento era amplio y la participación baja, haciendo que la ciudadanía tuviese que votar a favor o en contra de algo que no conocía suficientemente (HABERLE 2005, 431-442).

Además, las causas del fracaso no fueron solo nacionales, sino también comunitarias. Algunos analistas señalan que la forma de elaboración constitucional fue causa de la escasa participación y de la desafección ciudadana. En primer lugar, el proceso de elaboración de la Constitución europea no se produjo en un momento verdaderamente constitucional, es decir, en el período que sería generalmente favorable a la elaboración de constituciones. La teoría de los momentos constitucionales supone que el proceso de legislación superior o política constitucional se produce en instantes

de grave crisis, o en periodos de transformación cruciales en el desarrollo de una sociedad. Compatible con la teoría de los momentos constitucionales es otra que querría demostrar que el factor temporal en la elaboración de una constitución es de crucial importancia, es decir, que hay determinados períodos en el desarrollo político de una sociedad en los que está madura para emprender el proceso de elaboración de una constitución. Los actos exitosos de codificación jurídica se producen casi invariablemente en o inmediatamente después de un período de gran excitación pública, cuando existe un cierto clima de consenso político popular. Sin embargo, pensando en este momento constitucional de la Europa moderna, en este nuevo comienzo, algunos analistas lo encuentran en la admisión de diez nuevos países en la UE. También se percibió que la constitución europea se creó sin mucho entusiasmo popular, de manera que, sin la bendición de un momento constitucional, difícilmente podríamos esperar crear unión e identidad (PODOLNJAK 2006 6-10).

Todo lo complica más la ampliación oriental de la UE, que en absoluto era el mejor momento constitucional, el idóneo para la creación y ratificación de la constitución europea. Como se ha dicho antes, los referendos celebrados en varios Estados encubrieron en parte otros sobre la ampliación al Este o, simplemente, sobre la propia idea de ampliación. En una situación así, un referéndum popular no sería una buena idea. Una constitución hecha sin la ayuda de un momento constitucional requeriría una ratificación de bajo perfil.

En segundo lugar, el proceso de creación tuvo grandes carencias participativas. Como ya se ha explicado, la Declaración de Laeken convocó una Convención Europea en la que buscaba la participación, no sólo de los representantes de gobierno de los Estados, sino del pueblo europeo en general, con el objetivo de analizar y tomar las medidas decisivas para el futuro de la Unión. De esta forma, la Convención Europea de 2002 utilizó un método más completo para la revisión de los tratados, otorgándoles a los representantes de la sociedad civil un papel más activo (PODOLNJAK 2006, 10-15). El texto constitucional definitivo no surgió de una asamblea constituyente elegida por votación popular, ni directa ni indirectamente. Se trató de una determinación de los Estados para adoptar normas comunes mediante un tratado, una decisión de los diferentes gobiernos, pero no realmente del pueblo, o de los ciudadanos o de sus

representantes elegidos para tomar decisiones sobre la adopción de un marco constitucional para la Unión.

Así mismo, a lo largo del texto del tratado constitucional no se reconoce la participación popular como principio. El único mecanismo real que permite identificar un elemento propio de la democracia participativa es la iniciativa popular legislativa, que, aunque se reconoce, resulta demasiado restringida. En efecto, no se obliga a la Comisión Europea a presentar la propuesta popular, que además solo puede versar sobre temas o materias en las que la Unión tiene competencia (especialmente en lo relativo a las políticas comerciales, monetarias y de mercado interior) y no sobre todos los asuntos de interés. Además, se establece que la iniciativa popular debe ser promovida por más de un millón de ciudadanos de la UE procedentes de un número significativo de Estados miembros. Solamente se acuerda la elección directa por sufragio universal por parte de los ciudadanos europeos para una institución: el Parlamento Europeo. No hay entonces una representación real del constituyente primario. El Tratado no hace nunca referencia a la soberanía popular o al pueblo europeo, ausencia que se hace especialmente notoria en su Parte II.

Si la Constitución Europea se basara en principios democráticos verdaderos, entonces todos los Estados se considerarían a sí mismos como una "comunidad de destino" fundada en el sufragio universal. Sin embargo, esto no ocurre en el Tratado, ya que sigue siendo un acuerdo entre Estados, aunque se afirma que se hace en nombre de los ciudadanos. Para que haya un verdadero proceso constituyente es necesario reconocer la existencia de un pueblo europeo, un "demos", pero la Europa de hoy no se reconoce como un único pueblo, aunque sea una realidad en la Unión.

Con todo, hay muchas razones que pueden atribuirse a causas comunitarias para explicar la situación. Entre ellas se incluyen el gran número de leyes provenientes de Bruselas y la creciente cantidad de ámbitos políticos afectados, el malestar general con la Unión Europea, las preocupaciones sobre la incorporación de Turquía a la UE, los efectos de la globalización, la rápida integración de la UE, la influencia de la UE en asuntos que afectan directamente a los ciudadanos, la falta de democracia, el desconocimiento, la distancia y la falta de cercanía de la Unión Europea, así como la

insatisfacción y la desconfianza hacia las instituciones de la UE, o el miedo a la inmigración.

Además, dejando de lado el contenido y la situación política interna y externa, algunos expertos argumentan que uno de los mayores errores fue el proceso de ratificación en sí. Han argumentado que la opción parlamentaria para aprobar el texto constitucional no solo es la forma usual que ha sido utilizada por la UE para promulgar la normativa, sino que también evita consultar directamente a la ciudadanía, lo que sería algo similar a una Carta Otorgada, una figura históricamente presente en regímenes que buscan monopolizar el poder y que van en contra de los valores democráticos arraigados en la Europa contemporánea (PENAGOS y HUMBERTO 2009, 6-8).

Así que el instrumento de ratificación innovador era el del referéndum, pero este mecanismo, no debió haber sido utilizado para aprobar el texto constitucional por las siguientes razones:

En primer lugar, se ha dicho que esta figura tiene por sí sola unas características contradictorias, ya que si el resultado es afirmativo actúa como gran legitimador, pero si es negativo es un gran desorientador al agrupar multitud de posturas negativas distintas y a menudo contradictorias y opuestas. Claramente, la desorientación predominó cuando se conoció el rechazo de Francia y los Países Bajos.

En segundo lugar, la crítica se enfoca en cómo se entregó una decisión tan trascendental a la ciudadanía, sin haberle brindado los recursos adecuados para entender realmente el texto constitucional. Pese a que hubo campañas promocionales y de capacitación, el contenido de la Constitución era muy complicado para cualquier persona que no fuera un especialista en temas técnicos. Con artículos extensos, llenos de múltiples párrafos y apartados, la mayoría de las personas votó sin una comprensión clara de lo que estaban votando.

En tercer lugar, el mecanismo del referéndum se ve reflejado por la realidad política del Estado en el que se realiza. Es una herramienta que puede arrojar resultados diferentes, dependiendo del momento y el contexto en el que se aplica. De esta manera, el resultado puede no estar directamente relacionado con la pregunta del referéndum,

pero sí enviar un mensaje directo al gobierno de turno, algo que sucedió en el caso de Francia.

Finalmente, todo mecanismo de participación popular está dotado de un componente subjetivo que, en última instancia, puede llegar a ser decisivo en el momento de usarlo. Este componente subjetivo, al que llamaremos temor, se dio en el referéndum constitucional europeo.

5. CONCLUSIONES

Es evidente que las lecciones escondidas en este pasaje de la historia europea no son sencillas de individualizar y de cuantificar. Es una historia compleja y muy condensada, llena de acontecimientos que a veces son simultáneos y dificultan la comprensión de su orden. Sin embargo, todo está muy bien documentado, no solo por su cercanía temporal sino también por el buen registro y administración, tanto de la UE como de los demás agentes externos.

En cuanto a las causas de la baja participación y del rechazo popular del proyecto, es muy difícil saber en qué medida afectaron los diversos factores. La voluntad de los ciudadanos europeos es lo único que no ha quedado bien registrada, y esa información es irrecuperable. Los planteamientos expuestos son razonables, pero incuantificables. No sabremos si influyó más el temor a la pérdida de soberanía nacional que la nueva forma de organización, el rechazo a las élites nacionales o a las europeas, el miedo a la lejanía de las instituciones europeas o la incertidumbre de los nuevos momentos. Sin embargo siempre se podrá relativizar las motivaciones de manera racional y construir el relato de manera más o menos precisa.

Sin embargo, hay una característica del proceso que innegablemente tuvo un papel extraordinario y que hizo fracasar el proyecto constitucional. Además de las carencias democráticas que tuvo y sigue teniendo hoy la Unión Europea, el proyecto constitucional no siguió los principios democráticos de un proyecto constitucional. Aunque las intenciones de la institución fueron muy inclusivas no hubo representación ciudadana directa, y esto alejó el proyecto de aquellos a quienes habría afectado. Se

convirtió en una cosa poco definida y distante, ajena a los ciudadanos. Aunque seguir el método tradicional, esto es, en el que primero se celebrasen unas elecciones para formar una asamblea constituyente, esta redactase la constitución y finalmente se ratificase por la ciudadanía, no asegurara un resultado positivo, la habría hecho más participativa y democrática, y, sobre todo, legítima. Si el objetivo hubiese sido aprobar la constitución, podría decirse que la ratificación por la vía consultiva fue el mayor error, ya que si se hubiese seguido la vía parlamentaria el proyecto habría sido aprobado.

A día de hoy el proceso de integración sigue avanzado debido a la fuerza centrípeta de la clase política dominante. Esto significa que, de seguir así, en algún momento la Unión podría plantearse volver a intentar dar el salto a la Federación y de esta manera se produciría una situación parecida a la que se analiza en este trabajo, es decir, podría darse otro momento constitucional. En ese momento habrá que mirar al pasado para ver qué se hizo mal y aprender las lecciones que acciones pasadas nos dejaron.

BIBLIOGRAFÍA

Aldecoa Luzarraga, F. (2006): “El proceso político europeo en la laberíntica ratificación del Tratado Constitucional”. *Documento de Trabajo (DT). Núm 3*. Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos.

Castellá Andreu, J-Mª. (2005): “El Tratado Constitucional Europeo o la Constitución non nata de 2004”. *Anuario de Derecho Civil, Crónica de Derecho Privado Europeo*, pp. 1195-1203. Universidad de Barcelona.

Cuesta López, V. (2017): “El referéndum europeo: la decisiva intervención de los soberanos nacionales en el proceso de integración”. *Oñati Socio-legal Series. Vol 7. Núm 5*, pp. 899-928.

Fernández Navarrete, D. (2018): *Historia de la Unión Europea: de los orígenes al postbrexit* (Ser. Colección grado, 6). Madrid: UAM Ediciones.

Gil Pecharroman, J. (2017): *Historia de la integración europea*. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).

Häberle, P. (2005): “Consecuencias jurídicas y políticas del doble no francés y holandés a la Constitución europea”. *Revista de derecho constitucional europeo Núm. 4*, pp. 431-442.

Hernández Sarti, M-J., Mendoza González, L., y González Roldán, K. (2020): “La Unión Europea y la Constitución que no entró en vigor”, *Ius Comitiãlis, vol. 3, núm. 5*, pp. 50-72. Universidad Autónoma del Estado de México.

Martínez Arribas, F. (2012): *El proceso de constitucionalización de la Unión Europea y el modelo de distribución de competencias entre la Unión y los estados miembros*. Santiago de Compostela.

Martínez Sospedra, M. y Uribe Otalora, A. (2018): *Teoría del estado y de las formas políticas: sistemas políticos comparados*. Madrid: Tecnos.

Martin y Perez de Nanclares, J. (2007): “El Tratado de Lisboa como salida al laberinto constitucional”. *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional*, pp. 35-64. Madrid: Jornadas de la Asociación Español de Profesore de Derecho Internacional (AEPDIRI).

Penagos Forero, M. y Humberto Ramírez, J. (2009): “¿Qué pasó con la constitución europea? Razones que pudieron conducir a su no ratificación”. *Revista Auctoritas Prudentium Núm 2*.

Podolnjak, R. (2007): “Explaining the Failure of the European Constitution: A Constitution-Making Perspective”. Electronic copy of this paper is available at: <http://ssrn.com/abstract=963588>

WEBGRAFÍA

García-Valdecasas, I. (2005): *El rechazo al proyecto de Constitución Europea: un análisis retrospectivo*. Real Instituto Elcano:
<https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/el-rechazo-al-proyecto-de-constitucion-europea-un-analisis-retrospectivo/>