



IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C.

ISSN: 1870-2147

revista.ius@hotmail.com

Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A. C.
México

Valdivares Suárez, María Ludivina

Un fantasma recorre europa: el fantasma de la soberanía (actualidad política, jurídica e institucional de la Unión Europea)

IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C., núm. 20, 2007, pp. 290-300

Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A. C.

Puebla, México



miento ajenos a la fraternidad, la tolerancia, la justicia, el respeto a las diferencias y la defensa de la igualdad, como valores que el derecho debe siempre asegurar y defender. ■ [Volver al Índice >>](#)



A C T U A L I D A D E S

Un fantasma recorre Europa: el fantasma de la soberanía
(actualidad política, jurídica e institucional de la Unión Europea)

María Ludivina Valdivares Suárez*

Especialista en derecho constitucional y profesora de la Universidad de Oviedo, la autora del presente artículo analiza los avatares de la Unión Europea para lograr su consolidación formal, sobre todo a partir del "no" de los habitantes de Francia y los Países Bajos en los referendums de ratificación realizados en 2005.

AGOTAMIENTO DEL "PROCESO CONSTITUYENTE"

En el año 2005 el proceso de construcción europea se sumergió en una crisis que en gran medida muchos consideraron huérfana de prece-

dentos, algo que, dado el conflictivo historial que ostenta dicho proceso, era indicio suficiente de la gravedad de la situación.¹ El "no" afirmado en los referendums que habían de ratificar en Francia y los Países Bajos el *Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa*, sumió en un estado de gran perplejidad al menos a aquellos estados miembros que podríamos llamar, informalmente, "euro-optimistas". A pesar de que las encuestas previas permitían presagiar, de forma seria, tal hipótesis, la Unión Europea no se preparó para la misma: nunca se realizó un "plan B". Cuando, tras la negativa de las ciudadanía de dichos estados a ratificar la llamada "Constitución Europea", numerosos estados se apresuraron a posponer o suspender los referendums que tenían en sus agendas; el *impasse* en que se hallaba el proceso de integración fue más que evidente. Tanto que lo que llegó a continuación fue un gran silencio. Tanto que, en ciertos momentos, podría haberse pensado que la Unión Europea se estaba convirtiendo en una especie de tabú. Con un bloqueo tan grande a

* Agradezco sinceramente al profesor Leonardo Álvarez que me haya confiado la elaboración de esta primera aproximación a las profundas novedades que, en los próximos años, constituirán el escenario de la construcción europea.

¹ Cfr. Pedro Chaves Giraldo, "Procesos de ampliación y escenarios postconstitucionales de la Unión Europea", en *Polis*, Revista académica de la Universidad Bolivariana, Vol. 3, No. 12, 2005. El artículo a texto completo está disponible en la dirección: <http://www.revistapolis.cl/12/chav.htm>

la que seguramente puede considerarse la apuesta más arriesgada del proceso de integración europeo tras la caída de la Comunidad Europea de Defensa y la Comunidad Política Europea (rechazada en 1956 por la Asamblea Nacional Francesa), poco más podía hacerse que la crónica de una “muerte anunciada”.

El Consejo Europeo de Bruselas, celebrado los pasados días 21 y 22 de junio, puso fin a ese silencio –hoy llamado “periodo de reflexión”–.² Los estados miembros decidieron, en el apartado décimo de sus conclusiones, convocar una nueva Conferencia Intergubernamental (en adelante CIG), a la que han encomendado la discusión y redacción de un proyecto de Tratado que habrá de reformar tanto el Tratado de la Unión Europea (TUE) como el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (TCE). El primero mantendrá su nomenclatura, en tanto que el segundo pasará a denominarse Tratado sobre el funcionamiento de la Unión.³ Este Tratado que ha de elaborar la CIG es llamado por el propio Consejo Europeo, simple y significativamente, “Tratado

² Véase el párrafo No. 8 de las Conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas de 21-22 de junio de 2007 (11177/1/07 REV 1, versiones disponibles: inglés y francés).

³ Primer párrafo del apartado 1 (Observaciones generales) del Mandato de la CIG. El texto del mandato, que es una parte de las Conclusiones del Consejo Europeo, está disponible en versión española: Documento del Consejo de la Unión Europea 11218/07.

de reforma”.⁴ Lejos queda una vez más, en el tiempo y en las intenciones, el sueño de la unificación (o la integración, si se prefiere) constitucional europea. El mandato a la CIG que se contiene en las Conclusiones de la Presidencia del citado Consejo Europeo de Bruselas es meridiano. Como veremos a continuación, las directrices que han de guiar a la CIG desdican algunas de las principales conquistas del Proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, firmado en Roma en octubre de 2004, aplazando *sine die* en el mejor de los casos –y cancelando en el peor– el debate constitucional que a nivel político, doctrinal y de opinión pública se venía celebrando en los últimos años.

LA CIG 2007 (PROYECTO DESCONSTITUCIONALIZADO DE “TRATADO DE REFORMA”)

La CIG se convocó oficialmente el 17 de julio del presente 2007.⁵ El objetivo, según se desprende de dicha convocatoria, es el de concluir las negociaciones los días 18 y 19 de octubre, en Lisboa. En todo caso, el

⁴ El texto del Proyecto de Tratado de Reforma presentado el 23 de julio por la Presidencia a la CIG puede consultarse, al igual que el resto de documentos citados, en las páginas web de la Unión Europea (<http://europa.eu>), documento CIG 1/07.

⁵ Nota de transmisión de la Presidencia del Consejo a los Ministros de Asuntos Exteriores, Documento 12004/07.

plazo máximo señalado por el Consejo Europeo es finales de 2007, de forma tal que los estados miembros tengan tiempo suficiente para ratificarlo antes de las elecciones al Parlamento Europeo previstas para junio de 2009.

Por más que la llamada *Declaración de Berlín*⁶ reitere casi en cada párrafo que vivimos “juntos” y “unidos” en Europa, la realidad del futuro de la Unión Europea es la que, a modo de resumen, se plantea en el párrafo tercero de las Conclusiones del Consejo:

El TUE y el Tratado sobre el funcionamiento de la Unión *no tendrán carácter constitucional*. La terminología utilizada en ambos Tratados reflejará este cambio: *no se utilizará el término “Constitución”, el “Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión” pasará a llamarse Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y se abandonarán las denominaciones “ley” y “ley marco”, al conservarse las de “reglamento” “directiva” y “decisión” actuales. Del mismo modo, no figurará en los Tratados modificados ningún artículo que mencione los símbolos de la UE [bandera, himno o divisa]. En cuanto a la primacía del Derecho de la UE, la CIG adoptará una declaración en la que se recuerde la jurisprudencia existente del Tribunal de Justicia de la UE*⁷

⁶ Declaración del Consejo Europeo de 25 de marzo de 2007, con ocasión del quincuagésimo aniversario de la firma de los Tratados de Roma.

⁷ Las expresiones evidenciadas en cursivas son

Tras lo dicho, no parece necesario añadir muchas explicaciones. Por más que los representantes y las instituciones de la UE se esfuercen en transmitir palabras de optimismo respecto al futuro, las Conclusiones del Consejo y el mandato a la CIG son, sobre todo, la confirmación del fracaso de un proceso con pretensiones cuasi-constituyentes que costaron mucho esfuerzo y dinero. En pocas líneas, se abandonan los principales hitos constitucionales introducidos en el proyecto anterior: el polémico término “Constitución”; el de “Ministro” en relación con uno de los ámbitos —el de asuntos exteriores— más sensibles para la soberanía de los estados, especialmente rechazada por los estados miembros llamados “euroescépticos”; el importante cambio de nomenclatura en las fuentes del derecho, al que se une la expulsión del cuerpo del Tratado del reconocimiento del principio de primacía del derecho comunitario; así como cualquier atisbo de simbología que pudiera reconducirnos a una suerte de “demos” o pueblo europeo. No parece, en cualquier caso, un prometedor comienzo para el año en que se celebran los cincuenta años de construcción europea.⁸

mías.

⁸ Aun así, las instituciones de la UE, lógicamente, buscan la lectura más positiva: el —al menos de momento— desbloqueo del proceso europeo, en el que la desaparición de “determinados elementos, algunos de ellos simbólicos, así como los cambios que reducen la legibilidad del texto del

Estas “observaciones generales” contenidas en el mandato del Consejo se completan con la decisión relativa a la *Carta de los Derechos Fundamentales*: al igual que sucedía con el principio de primacía, el párrafo noveno del mandato dispone que el texto de la carta no se incluirá en los tratados (que simplemente contendrán una referencia cruzada a la misma en el artículo 6, relativo a los derechos fundamentales) si bien —y, obviamente, es muy importante— se ratifica que tendrá valor jurídico vinculante, idéntico al de los tratados. No deben ignorarse, en cualquier caso, la declaración unilateral efectuada por Polonia y el protocolo relativo al Reino Unido.⁹

En el marco de estas “observaciones generales”, relativas a los principios comunes que rigen la Unión (podríamos decir que son sus “principios estructurales”) debe hacerse, por último, una mención a los

tratado, eran partes necesarias de un acuerdo global que pudiera ser suscrito por todos los estados miembros. La Comisión contribuyó activamente a este compromiso encontrando soluciones que equilibran realismo político con ambición”. Cfr. el documento *La reforma de Europa para el siglo XXI. Dictamen de la Comisión Europea con arreglo al art. 48 del Tratado de la Unión Europea sobre la Conferencia de los representantes de los Gobiernos de los estados miembros convocada para revisar los Tratados*, de 10 de julio de 2007, documento COM (2007) 412 final, página 4.

⁹ Véanse las notas al pie Nos. 18, 19 y 20 contenidas en el apartado 5) del Anexo 1 del Mandato a la CIG, relativo a las Modificaciones del Tratado de la UE. El texto del Protocolo sobre la aplicación de la Carta al Reino Unido se encuentra disponible en el Proyecto de Tratado de Reforma: Protocolos, documento CIG 2/07, Protocolo No. 7.

principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Significativa es, una vez más, la apertura de este segundo bloque del mandato, dedicado a las *Disposiciones relativas a los principios democráticos*: “Los parlamentos nacionales tendrán una función aún mayor que la acordada en la CIG de 2004.” En este sentido los estados, a través de sus parlamentos, recuperan protagonismo a través del mecanismo de control reforzado de subsidiariedad. Gracias a este procedimiento, cuando un proyecto legislativo sea objetado por la mayoría simple de los votos atribuidos a los parlamentos nacionales, la Comisión tendrá que examinarlo de nuevo. En el caso de que decida mantenerlo, deberá explicar a través de un dictamen motivado los motivos por los que, a su juicio, el proyecto cumple con el principio de subsidiariedad. A partir de este momento se activa un procedimiento legislativo específico, pues el legislador comunitario (Consejo y Parlamento Europeo) examinarán la compatibilidad de la propuesta legislativa con el principio de subsidiariedad. Y en este procedimiento se abre la puerta a que ese inicial “veto suspensivo” se convierta en un veto efectivo, siempre que una mayoría del 55% de los miembros del Consejo o la mayoría de los votos emitidos en el Parlamento Europeo consideren que la propuesta es incompatible con dicho principio. En esa situación, el proyecto legislativo será desestimado.

No debe pasarse por alto que, con este nuevo procedimiento (que obliga a modificar el protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad)¹⁰ no sólo se refuerza la posición de los estados miembros. Es importante resaltar, asimismo, que a través de este mecanismo se desjuridifica en parte el funcionamiento del principio de subsidiariedad o, si se prefiere, se abre la puerta a una dimensión política del mismo. Gracias a este control reforzado, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea deja de ser la única institución con capacidad para decidir, en este caso, si la Unión vulnera los tratados al excederse en el ejercicio de sus competencias. En síntesis, puede decirse que, en lo que al principio de subsidiariedad respecta, el control deja de ser exclusivamente jurídico —a través del Tribunal y su interpretación de los tratados— dando cabida a un control “político” y, por tanto, a criterios más próximos a la oportunidad política y, en caso de eventuales mayorías, a posturas que, en este sentido, podríamos llamar “menos europeístas”.

Esta redefinición de los principios de interpretación de los títulos competenciales que legitiman la actuación de la Unión se completa con las previsiones contenidas en el apartado 19 del mandato, en el que

se señalan modificaciones respecto a lo establecido por la CIG de 2004. En particular se prevé la elaboración de una declaración relativa al sistema de división de competencias entre la Unión y los estados miembro, indicándose que:

Cuando los Tratados atribuyan a la Unión una competencia compartida con los Estados miembro en un ámbito determinado, los Estados miembro ejercerán su competencia en la medida en que la Unión no haya ejercido la suya o haya decidido dejar de ejercerla. Esta situación se plantea cuando las instituciones de la UE pertinentes deciden derogar un acto legislativo, en particular para garantizar mejor el respeto constante de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. El Consejo podrá pedir a la Comisión, a iniciativa de uno o varios de sus Miembros y de conformidad con el artículo 208, que presente propuestas de derogación de un acto legislativo.

Asimismo, también se prevé el siguiente protocolo:

Con referencia al artículo 1-12.2) sobre competencias compartidas, cuando la Unión haya realizado una acción en una determinada área, el ámbito de dicho ejercicio de competencia sólo incluirá los elementos regidos por el acto de la Unión de que se trate y, por lo tanto, no incluirá todo el área.

Así pues, a resultas de ambas previsiones, nos encontramos con que,

¹⁰ Véase el Protocolo No. 2 del Proyecto de Tratado de Reforma, Documento CIG 2/07.

en primer lugar, una eventual competencia de la Unión —esto es, una competencia compartida que pasa a ser suya si la ejerce— revertiría a los estados miembros si la Unión decide derogar las normas que hubiera aprobado al respecto. De esta forma resulta alterado un principio que, al menos en la jurisprudencia constitucional española, ha sido afirmado con claridad en relación con la descentralización territorial y el reparto competencial: la titularidad de una determinada competencia implica la capacidad para regularla pero, también, la libertad para decidir que ése sea un espacio libre de regulación y, por tanto, no elaborar ninguna norma al respecto, esto es, para la inactividad del legislador. Así se entiende al menos, desde hace unos años, la relación entre las competencias de las comunidades autónomas españolas en relación con las competencias del Estado central y la aplicación de la cláusula de supletoriedad del derecho estatal prevista por el artículo 149.3 de la Constitución Española.¹¹ Parece por ello que, más que hablar de competencias compartidas —es decir, áreas que se distribuyen entre dos o más sujetos— describiría mejor esta realidad la noción de competencia concurrente elaborada por la doctrina. Esta categoría pondría el acento en que realmente existen

¹¹ Cfr. Sentencia del Tribunal Constitucional 118/1996, Fundamento jurídico 6°.

dos entes o sujetos legitimados para normar sobre una misma materia, pero gozando uno de ellos de una posición preponderante; esto es, uno de ellos tiene, además, la llave para decidir a quién corresponde legislar (posee, en este sentido, la competencia sobre la competencia), pues es precisamente su decisión de ocuparse o no de dicha materia la que decide a qué sujeto corresponde la misma. En este caso la llave pertenece a la Unión, de suerte tal que, en el momento en que decida ocuparse de una de las competencias “compartidas”, pasa a ser el único sujeto habilitado a tal efecto.

Por otro lado, un segundo aspecto de la redefinición del sistema de reparto competencial lo constituyen las previsiones del protocolo. Éstas entrarían en juego una vez que la Unión haya decidido ocuparse de una de las competencias compartidas. Y aquí sí que la previsión es idéntica a la forma en que, por ejemplo, el TC español entiende el reparto competencial: la atribución de competencias debe interpretarse de manera estricta. Esto es, el título competencial no habilita para legislar sobre toda la materia o área, sino exclusivamente sobre aquellos aspectos que, en su caso, se indiquen en el mismo. Lo que, llevado al ámbito de la Unión y de esas competencias que hemos calificado de “concurrentes”, significa que cuando la Unión decida utilizar esa “llave” competencial no se produce

una atribución automática de toda la materia, sino tan sólo de aquellos aspectos que hayan sido regulados.

LA REFORMA INSTITUCIONAL Y DE LOS PROCEDIMIENTOS DE DECISIÓN EN EL SENO DE LA UNIÓN

Junto a la desconstitucionalización de la UE y a la redefinición del sistema de reparto competencial, el tercer punto al que debe prestarse atención es el relativo a la arquitectura institucional de la Unión, tanto en su composición como en su funcionamiento, en particular en lo relativo a los mecanismos de adopción de decisiones. Como es bien sabido, el problema de la reforma institucional de la Unión no es, ni mucho menos, una novedad. Dos son los factores que avivan el debate: la profundización en la integración europea, por un lado, y la ampliación (en particular la llamada “ampliación hacia el este”), por otro.

Debe señalarse desde un primer momento que, si bien los factores citados son aquellos que avivan el debate institucional, a menudo lo hacen en direcciones opuestas, hasta el punto de que en cierta medida podría decirse que el avance de uno de ellos (significativamente los procesos de ampliación a nuevos estados) es inversamente proporcional a la parálisis que sufre el otro (la profundización en mecanismos de mayor integración entre los miembros).

En el proceso de construcción europea se enfrentan, por un lado, dos fuerzas antagónicas: aquellas partidarias de dejar la Unión Europea donde está –y en algunos casos, incluso, de revertir a los estados parte de la “soberanía” atribuida a la misma–, frente a las opciones integracionistas y, a veces, abiertamente federalistas. Estas últimas, como resulta obvio, han sufrido un fuerte revés tras el rechazo y abandono del proyecto constitucional, por lo que parece evidente que habrán de redefinir sus discursos. Al menos por el momento, la voluntad política de una parte significativa de los estados miembros no parece aproximarse –como hasta ahora podía pensarse, incluso aunque fuera a través de la política de los “pequeños pasos” o integración funcional impulsada por los padres fundadores– sino todo lo contrario.

Pero junto a esta tensión la UE se encuentra también con la provocada por los procesos de integración de nuevos estados, fenómeno por lo demás al que resulta mucho más difícil volver la espalda y dejarlo en la sombra, confiando en que el tiempo, por sí sólo vaya ofreciendo soluciones. Los procesos de ampliación enlazan directamente con la justificación y la finalidad última de la Unión Europea: construir una Europa unida, que supere sus diferencias históricas garantizando la paz en el continente a través del diseño de un futuro común. Tras la caída del

bloque soviético, la “reunificación” europea era no sólo inevitable, sino que además había de hacerse lo antes posible, leída en muchos casos como una suerte de “expiación” de una culpa: la de haber abandonado a una parte de los “hermanos” europeos. Todo proceso de ampliación, y especialmente este último, conocido como la quinta ampliación y que ha visto nacer doce nuevos miembros en un plazo de tres años, lleva aparejada necesariamente la reforma de las instituciones. Es lo que se conoce como “capacidad de absorción de la Unión”.¹² De esta forma la ampliación pone sobre el tapete el problema de la reforma y, en este caso, de una reforma que vaya más allá de la mera ampliación numérica de europarlamentarios y comisarios. La UE de los 27 se considera ingobernable de acuerdo con las viejas reglas. Pero la solución para hacer más eficaces las instituciones pasa, entre otros, por dos de los planteamientos que más pasiones desatan: 1) la reducción del número de miembros de las instituciones, lo

¹² La capacidad de absorción o integración de la Unión fue puesta de relieve por el Consejo Europeo de Copenhague de 1993, en el que se fijaron los cuatro grandes criterios que habían de guiar las futuras ampliaciones de la Unión. Con ello se pone de manifiesto, precisamente, la tensión existente entre ampliación y profundización en la integración. La *Estrategia de ampliación y principales retos 2006-2007*, documento COM (2006) 649 final, contiene en su Anexo 1 un *Informe especial sobre la capacidad de la Unión para integrar a nuevos miembros*, que ahonda en este aspecto.

que implicaría, en todo caso, una negociación relativa a la relación entre los principios de nacionalidad y representación; y 2) la reforma de los procedimientos de adopción de decisiones, lo que conlleva profundizar en la integración —siendo asimismo deseable que incida igualmente en los aspectos democráticos de la toma de decisiones.

El primero de estos aspectos es especialmente sangrante en el caso de la Comisión:¹³ órgano ejecutivo de la Unión, de reivindicada naturaleza comunitaria (frente al gubernamentalismo del Consejo), funciona por ahora con 27 miembros porque los estados, en su mayoría, sólo con dificultad se imaginan un escenario en el que no cuenten con un comisario de su nacionalidad. El segundo, de pura lógica: cuantos más miembros haya, más difícil será que todos estén de acuerdo, lo que obliga a ampliar los ámbitos que se deciden por mayoría cualificada frente a los que se deciden por unanimidad, al objeto de evitar bloqueos institucionales. Es por ello que en páginas anteriores se aludía a ese efecto rebote que generan los procesos de ampliación: puesto que obligan a redefinir las reglas del juego, ponen sobre la mesa la discusión sobre la naturaleza de la unión europea, y todo ello siendo

¹³ Cfr. el énfasis de la propia Comisión respecto a la necesidad de reformar el método de trabajo, en su documento citado: *La reforma de Europa para el siglo XXI...*, documento COM (2007) 412 final.

los actores plenamente conscientes de que no existe nada parecido a un diseño acabado de la misma. Debe añadirse, en último término, que el problema no se plantea exclusivamente con aquellos estados que ya son miembros de la Unión frente a un proceso de ampliación. Junto al recalcitrante Reino Unido y sus continuas reservas a muchos de los avances de la UE, basta con observar a uno de los nuevos miembros, Polonia, para comprobar la fuerza con la que se aferra a posiciones gubernamentales o soberanistas, bloqueando en numerosas ocasiones las decisiones del Consejo.

Pasemos a examinar brevemente los aspectos institucionales más destacados que se plantean de cara a una futura reforma de los tratados.

a) El Parlamento Europeo (PE) cuenta en la actualidad, tras la adhesión de Bulgaria y Rumania, con un número provisional y excepcional de 785 diputados. El Tratado de Niza preveía 736 escaños, y el actual proyecto prevé (nuevo artículo: 9A), en todo caso, un máximo de 750, señalando que ningún Estado sea representado por menos de seis ni por más de 96 europarlamentarios. A partir de aquí, la fórmula de atribución de escaños debe modificarse. La fórmula presentada por la Comisión de Asuntos Constitucionales del propio PE, se define como un principio de “proporcionalidad decreciente”:

Significa que la proporción entre la población y el número de escaños de cada Estado miembro deberá variar en función de su población respectiva, de tal forma que cada diputado de un Estado miembro más poblado represente a más ciudadanos que cada diputado de un Estado miembro menos poblado, y a la inversa; pero también que ningún Estado menos poblado tendrá más escaños que un Estado más poblado.¹⁴

Con todo, el propio informe recomienda (apartado 13) que, ante la perspectiva de la entrada en vigor del futuro Tratado en el año 2014, se inicie un procedimiento de reflexión orientado a establecer un sistema de representación más equitativo y más estable, que evite el “regateo” (*sic*) político tradicional entre los estados miembro con ocasión de cada adhesión.

b) El Consejo Europeo se convierte en una institución más de la UE, pasando a integrarse en el título relativo a las *instituciones* de la Unión (Art. 9), destacando de su regulación la previsión de que elegirá a su *presidente* por *mayoría cualificada* y por un *periodo de dos años y medio*, renovable sólo una vez (Art. 9B). Finalizan así las presidencias rotatorias de la Unión en beneficio de una presidencia elegida y con

¹⁴ Párrafo sexto del *Proyecto de informe sobre la propuesta de modificación de las disposiciones del Tratado sobre la composición del Parlamento Europeo*, de 5 de septiembre de 2007 [Documento: Provisional: 2007/2169 (INI)], del que han sido ponentes Alain Lamassoure y Adrian Severin.

un mandato prolongado, al objeto de dotar de mayor estabilidad a las funciones de coordinación e impulso político que corresponden a esta nueva institución. Se mantiene, eso sí, que la adopción de decisiones se hará por consenso, salvo que los tratados dispongan otra cosa.

c) Por lo que respecta al Consejo de la UE, dado su carácter de institución de representación de los estados, se mantiene lógicamente el principio de un representante por Estado. Las novedades que se recogen (nuevo artículo: 9c) afectan, sin embargo, a los procedimientos de adopción de decisiones, segundo pilar de las reformas institucionales. Por un lado, porque se negocia la ampliación de las materias sometidas al *procedimiento de codecisión* (aunque nuevamente el Reino Unido ha obtenido una dispensa en ámbitos de la cooperación en materia judicial y policial) frente al criterio de la unanimidad. Por otro, porque *cambian las reglas del voto de mayoría cualificada o doble mayoría*, lo que ha constituido una de las más arduas negociaciones entre los miembros. A partir del 1 de noviembre de 2014, el Consejo adoptará sus decisiones por mayoría cualificada, entendiéndose por tal un mínimo del 55% de los miembros del Consejo que incluya al menos a quince de ellos y represente a estados miembros que reúnan como mínimo al 65% de la población de la Unión. Se prevé, aun así, un periodo

de transición (hasta el 31 de marzo de 2017), durante el cual cualquier miembro del Consejo podrá solicitar que las decisiones se adopten según los criterios establecidos por el Tratado de Niza (esto es, las que estarán vigentes hasta el 31 de octubre de 2014, contenidas en el actual Art. 205.2 del TCE).

d) Finalmente, la última de las novedades a destacar se refiere a las modificaciones que habrían de operarse en el seno de la Comisión Europea, que como ya hemos referido es uno de los órganos más afectados por los procesos de ampliación, dado su carácter ejecutivo. A partir, nuevamente, del 1 de noviembre de 2014, la Comisión dejará de estar compuesta por un nacional de cada Estado miembro, y coherentemente con su carácter de órgano comunitario regido por el principio de defensa del interés de la Unión, pasará a estar *compuesta por un número de miembros correspondiente a los dos tercios del número de estados miembros*, incluyendo a su presidente y al alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (que, por lo demás, se configura en el nuevo artículo 9d como uno de sus vicepresidentes), salvo que el Consejo Europeo decida, por unanimidad, modificar dicho número. Eso sí, si bien no habrá correspondencia numérica entre el número de comisarios y el de estados, los miembros de la Comisión se elegirán entre los nacionales de



los estados miembros “mediante un sistema de rotación igual” entre dichos estados.

Un último apunte a modo de cierre. Las reformas institucionales, que buscan ganar tanto en eficacia como en transparencia y legitimidad democrática, otro de sus puntos débiles (de sobra conocido es el “déficit democrático” de la Unión y las constantes críticas que, en este sentido, recaen siempre sobre la UE), se complementan con una previsión del proyecto de tratado de reforma que busca reforzar, precisamente, el compromiso de la Unión con el principio democrático, a través del establecimiento de un mecanismo de democracia directa. Se configura así la llamada *iniciativa ciudadana*, prevista en el artículo 8B (relativo al “Principio de democracia participativa”), cuyo apartado cuarto establece que

Un grupo de al menos un millón de ciudadanos de la Unión, que sean nacionales de un número significativo de estados miembros, podrá tomar la iniciativa de invitar a la Comisión, en el marco de sus atribuciones, a que presente una propuesta adecuada sobre cuestiones que estos ciudadanos estimen que requieren un acto jurídico de la Unión para los fines de la aplicación de los Tratados.

Sin dejar de considerar positiva cualquier puerta que se abra a una participación de la ciudadanía, en

este caso directa, no puede dejar de señalarse en cualquier caso que, a pesar del título, nos encontramos más bien ante una pseudo iniciativa legislativa popular, esto es, una iniciativa desvirtuada en gran medida desde su nacimiento, dada la ausencia de carácter vinculante de la propuesta legislativa que, en su caso, pudieran realizar los ciudadanos. Tal vez se esté desperdiciando la ocasión de que la ciudadanía de los estados miembros recobre un mayor interés por los asuntos comunitarios, si siente que, en alguna medida, aunque sea pequeña, puede intervenir de forma directa en sus decisiones. ■

[Volver al Índice >>](#)



D E B A T E

Dos consideraciones sobre la reforma electoral

El Dr. Carlos Villabella Armengol, especialista en derecho constitucional por el Centro de Estudios Constitucionales en España y miembro del Sistema Nacional de Investigadores de México y el maestro José Luis Mendoza Tablero, profesor de Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, externan sus opiniones sobre un asunto controversial de la actualidad política en México.