

LA EVOLUCIÓN DE LA UNIÓN Y UN NUEVO ENFOQUE SOBRE EL EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL DESPUÉS DE BRUSELAS 2003

(Consideraciones sobre el proceso decisorio en el triángulo institucional y en el procedimiento de revisión del Tratado constitucional. Algunas propuestas referidas a la adopción de la circunscripción europea uninominal y los votos en el Consejo).

Miguel Martínez Cuadrado*

SUMARIO

1. *Choque de posiciones y conflictos cruzados entre Estados y dirigentes públicos.*
2. *La dinámica convencional y la nueva extensión del Derecho constitucional comunitario.*
3. *Las teorías sobre el equilibrio de poderes y las decisiones sobre el poder constituyente.*
4. *La toma de decisiones en las Constituciones de los Estados y en los sistemas federales. El sistema mixto de tipología de toma de decisiones comunitaria.*
5. *A la búsqueda de los equilibrios institucionales de la UE: Del principio de la división - horizontal - de los poderes, a la división - vertical y piramidal - de la subsidiariedad.*
6. *¿Es posible un modelo más lógico y más eficaz para el Parlamento europeo?.*
7. *El tratamiento del voto en el Consejo: la vía real hacia las mayorías cualificadas.*
8. *El futuro colegial y presidencial de la Comisión. Peligros y ventajas de la cláusula de "rendez vous" y del período de transición.*
9. *Equilibrios interinstitucionales y «doctrinarismo» implícito del Proyecto de Tratado Constitucional.*

* Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense. Titular de la Cátedra Jean Monnet de Derecho constitucional comunitario.

10. Reflexión sobre el procedimiento del voto para la revisión del Tratado Constitucional (Artículo IV-7).

11. Tablas y Gráficos.

1. CHOQUE DE POSICIONES Y CONFLICTOS CRUZADOS ENTRE ESTADOS Y DIRIGENTES PÚBLICOS

En la Comunidad las posiciones ideológicas son el terreno minado habitual entre distintos intereses nacionales y las mentalidades que gobiernan Europa. Dados los senderos no siempre pacíficos por los que ha transitado la libertad hasta la segunda Guerra Mundial, sería importante considerar que el tránsito de una situación a otra sustancialmente distinta obliga a soportar conflictos y reacciones antes de arribar a acuerdos portadores de un futuro halagüeño. La construcción de Europa desde 1945 ha sido posible, sin duda, porque los antiguos adversarios convirtieron al dios Marte en dioses de la Paz. El arte de la política aparece como el arte del diálogo y de las vías sutiles con las que alcanzar eventualmente el compromiso; compromiso entre posiciones extremas, acuerdos de «giusto mezzo», vías medias, en definitiva, sabios «equilibrios» obtenidos una vez pesados en la balanza una serie de puntos sensibles que a cada pueblo y cada cultura plural afectan de forma importante.

Desde los orígenes, los acuerdos entre contrarios se encuentran en la base de la teoría de los padres fundadores; así ha sido desde los Tratados de París y Roma hasta Niza; y en esta dinámica se inscribe la polarización de franceses y alemanes contra polacos y españoles en el seno del Consejo y el fracaso de Bruselas. El conflicto institucional entraba en las previsiones escritas y no escritas, expresas o tácitas, que iban siendo perfiladas durante meses y años. Todas las partes habían mostrado las cartas y el juego no dio finalmente ni vencedores ni vencidos en el tablero. El método previsto por los fundadores resultó una vez más eficaz y el “no compromiso” permitió adaptar los términos de la tensión para reencontrar más tarde, y con otros protagonistas, una nueva posibilidad de compromiso.

Los argumentos de polacos y españoles para oponerse a la posición presentada por el Presidente de la Convención eran de diferente carácter. El referéndum favorable al Tratado de Niza comprometía a los nuevos países adherentes y Polonia salía relativamente bien parada por lo que se refería a los votos en el Consejo, y un tanto peor en el reparto de escaños al Parlamento Europeo. En el caso de España, las negociaciones abiertas desde el Tratado de Adhesión de 1985, y las reducciones establecidas en Amsterdam, en parte recuperadas en la declaración 50 del Tratado, obliga-

ban a reconsiderar el papel de nuestro país cuando se produjera la revisión institucional. Esta revisión, a la que se habían comprometido el jefe del Gobierno y el Presidente francés, fue el compromiso de Niza, en lo que atañe a los votos en el Consejo. Polonia y España habían obtenido unos resultados satisfactorios y los dos Estados se encontraron juntos manteniendo su preferencia por el Tratado de Niza y contra la posición común de los Presidentes franceses de la Convención y de la República, posición (la española y la polaca) presentada y no discutida en la Convención.

La consecuencia se conoce: ni Polonia ni España iban a renunciar al compromiso de Niza. El equilibrio institucional alcanzado en Niza era substituido por artículos y protocolos que introdujeron procedimientos y tipos de representación favorables a los cuatro Estados más poblados tanto en el ámbito de la iniciativa como en el bloqueo de toma de decisiones de las instituciones parlamentarias y del Consejo de la Unión. El tránsito hacia la doble mayoría, en sí de carácter federativo, provoca un conflicto que podía preverse a tenor de los antecedentes negociados en Amsterdam, Maastricht y Niza, en tres fases, por franceses, alemanes y españoles, con la unanimidad de todos los demás miembros de la Unión.

A las reservas de Polonia y España se sumarían posteriormente las de otros países menos poblados que también se resistían a aceptar las propuestas del Presidente de la Convención. Este, por su parte, y al hilo del Consejo de Salónica, aceptó la revisión eventual por la CIG de los porcentajes y del límite máximo del artículo 1.24, que junto con los protocolos era el núcleo del conflicto de Bruselas¹.

La determinante actitud con que Francia marcó desde su inicio el Consejo Europeo supuso un acortamiento de los debates al respecto, de manera bien diferente, por cierto, a las dilatadas negociaciones que acompañaron el Consejo de Niza de diciembre de 2000. Los análisis técnicos realizados en París (contenidos en el Informe Bercy), algunas semanas antes, habrían justificado un enfoque diferente del mantenido hasta el momento y la interrupción brusca del debate que amenazaba con agravar la confrontación que durante meses habían mantenido las cuatro partes².

¹ Los textos y artículos de referencia del proyecto de Tratado Constitucional son los documentos establecidos por el secretariado de la Convención en la sede del Parlamento Europeo, Bruselas, 2003. V. Giscard d'Estaing, *Introduction a la lectura du Projet de Constitution pour l'Europe*, Ed. Albin Michel, Fondation R. Schuman, Paris, 2003. Los textos de los proyectos Spinelli, 1984, y Colombo-Oreja, 1994, Publicaciones del Parlamento Europeo.

² Las declaraciones de los miembros de la Convención y de los Consejos europeos u otros documentos, en *Le Monde*, *El País*, *Financial Times*, *Il Corriere della Sera*, 2002-2003, *Anales Parlamentarios*.

2. LA DINAMICA CONVENCIONAL Y LA NUEVA EXTENSIÓN DEL DERECHO CONSTITUCIONAL COMUNITARIO

La fuerza original de los tratados de los años cincuenta consistía en añadir más garantías de paz, legitimidad y cohesión global a los antiguos adversarios en el seno del pueblo europeo. El interés europeo nace precisamente a partir de estas decisiones históricas que dan también nacimiento a una comunidad basada en el Derecho común, indivisible del Derecho constitucional de naciones europeas y que, a la vez, asumían el espíritu y las técnicas de Derecho Internacional desarrollado sobre todo entre las fechas históricas de la constitución de la Sociedad de las Naciones hasta la Organización y la extensión de la Organización de las Naciones Unidas.

Con los consensos obtenidos mediante las dos Convenciones de 1999-2000 y la de 2002-2003, la reforma de los Tratados europeos añadió al cuerpo constitucional primario de la Comunidad nuevos fragmentos de soberanía. El orden constitucional de la Unión se muestra necesariamente como el de una sociedad más avanzada y con más cohesión que en los ciclos del pasado, aunque estos ciclos deben considerarse como sedimentos fundamentales del edificio construido en torno al nuevo siglo.

El sintagma Tratado Constitucional significa un reoncimiento explícito del paso al ámbito constitucional. Los Tratados fundadores y la serie revisada de 1987-2001, Acta Única Europea, Tratado de Maastricht, Tratado de Ámsterdam, Tratado de Niza, lo harán de manera implícita creando el "big-bang" de un poder constituyente del pueblo de los Estados. La nueva organización común, funcionalista pero de concepción federalista, construye los elementos fundamentales del nuevo orden preconstitucional comunitario. Más tarde, el parlamento votó en dos ocasiones los textos preliminares de un Tratado constitucional: en 1984 y 1994, modelos de referencia obligada para el texto discutido en la Convención, que finalmente es el producto de un trabajo parlamentario pero en el cual han estado ampliamente representados los Estados y la Comisión.

Por su origen democrático los Estados miembros y sus ciudadanos se integran en un gran sistema supraestatal: una organización común que reconoce y amplía los derechos y deberes nacionales, con nuevas garantías objetivos, valores, y principios y normas vinculantes que superan los estrechos límites de las fronteras de los Estados-nación. El tratado Constitucional de la Unión Europea se volverá, en el momento de la ratificación por los Estados miembros, el nuevo instrumento de legitimidad y gobierno de un inmenso conjunto territorial y humano. Toda una serie de altas razones para indicar que este nuevo periodo constitutivo de la UE debe imponerse por

varios círculos de consenso sin los cuales el futuro del Tratado constitucional podría desembocar en nuevos conflictos potenciales y contribuir a descarrilar, parcial o completamente, la sabia arquitectura comunitaria pacientemente construida por las generaciones anteriores.

Después del fracaso estrepitoso de la cumbre de Bruselas, un nuevo ambiente parece reaparecer en la primera de 2004 para reactivar el acervo de la Convención. En efecto, el texto presentado en Salónica, reelaborado por el Presidium y su Presidente para alcanzar el nuevo texto que se modifica en Roma el 18 de Julio del 2003, puede volver a ser, con algunas enmiendas de la CIG y el Consejo Europeo, el texto definitivo sujeto a la ratificación de los Estados miembros, según sus constituciones y compromisos institucionales.

Sin embargo, la convergencia de las posiciones no está exenta de caer en peligros y obstáculos relativamente identificables. En primer lugar, los compromisos en el sistema de toma de decisiones en el seno de las instituciones están en la encrucijada y corren el riesgo de provocar desequilibrios. Razonablemente descartada la nueva convocatoria de la Convención —que no sería la misma del pasado— permanecen los tres itinerarios del método del poder constituyente originario: Conferencia Intergubernamental, Consejo Europeo, ratificación por los Estados miembros. Divididas las opiniones sobre la convocatoria de los referenda nacionales, por los riesgos que concurren, los análisis europesimistas son anteriores en mucho a la crisis de Bruselas.

Los caminos de la reconstrucción del hilo de la Ariadna constitucional siguen siendo relativamente transparentes siempre que la voluntad de todas las partes integrantes puedan superar los constatables peligros que acechan en las grandes crisis que cruzan la coyuntura europea en este principio del siglo XXI.

3. LAS TEORÍAS SOBRE EL EQUILIBRIO DE PODERES Y LAS DECISIONES SOBRE EL PODER CONSTITUYENTE

La historia del nacimiento de los Estados europeos y de su Derecho político y constitucional muestran la estrecha conexión entre los acontecimientos políticos y las necesidades de la construcción teórica y jurídica de los nuevos territorios para determinar los ámbitos institucionales y los límites de la acción de las autoridades públicas así como los protagonistas y responsables de las “polis” comunes.

De los estados nacionales de los siglos XVI a XVIII surgieron las grandes teorías de la modernidad constitucional. Garantizar los derechos del

hombre, limitar y luego dividir los poderes públicos, profundizar en un sistema de Derecho común para la mayoría de los miembros de las sociedades europeas, establecer el principio de la igualdad jurídica entre ciudadanos, así como establecer un contrato social y derivar de él las decisiones de la mayoría simple de sus representantes o de los ciudadanos, son los jalones clásicos que se encuentran en la base de nuestro Derecho político y constitucional establecido a partir de Constituciones normativas y períodos constituyentes o de reformas constitucionales menos sustantivas.

El autor de “El Príncipe” advertía en uno de sus capítulos sobre las dificultades que acechan a los Principados cuando se ampliaban a nuevos pueblos, territorios o intereses. Sin negar que la ampliación a veinticinco es un reto mayor que los anteriores procesos de ampliación, la solidez del edificio institucional y el acervo como base del ordenamiento jurídico común, son una garantía que no existía en el tiempo de los Estados con poderes soberanos. Sin embargo, las previsiones de los Tratados con seis, doce o quince miembros deben encontrar compromisos y nuevas normas relativas a las decisiones institucionales más próximas a las normas del Derecho constitucional —principio democrático de la mayoría y garantía de los derechos de la minoría, con refuerzos para las normas constituyentes, orgánicas, u otras— que al Derecho internacional.

A lo largo de la construcción comunitaria, el principio de la unanimidad para la revisión de los Tratados o para ciertas decisiones ha sido objeto de modificaciones y propuestas constantes. Los principios de las teorías federales, federativas y funcionalistas obviamente empujaron hacia la extensión verdaderamente comunitaria del Derecho europeo. La reducción del número de decisiones por unanimidad es una constante en las seis décadas de la construcción europea. La necesidad de obtener un equilibrio entre los partidos y dirigentes soberanistas y las propuestas federalistas llevaron a establecer normas mixtas en las que la unanimidad y los distintos tipos de mayorías conducen a acuerdos y enmiendas en los Tratados e instituciones decisorias.

Desde la aceleración de la historia europea, el Consejo Europeo pudo encontrar nuevos compromisos en Maastricht. La suerte constitucional de los Tratados entraba finalmente en la vía preparada por los fundadores y por el desafío que el Parlamento Europeo lanza en 1984 con el Proyecto Spinelli. Maastricht, el proyecto de Tratado constitucional votado de nuevo por el Parlamento Europeo en 1994 o las respuestas de Amsterdam y de Niza son los jalones que preparan el camino de la Convención constitucional.

4. LA TOMA DE DECISIONES EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS Y EN LOS SISTEMAS FEDERALES. EL SISTEMA MIXTO DE TIPOLOGÍA DE TOMA DE DECISIONES COMUNITARIA

En las Constituciones clásicas la toma de decisiones de las asambleas varía entre la rigidez de las mayorías reforzadas -dos tercios de los votos al menos- para los procedimientos de revisión constitucional, aprobación de leyes fundamentales u orgánicas, y la mayoría simple de un quórum mínimo de presentes o de los miembros de la Cámara para la toma de decisiones legislativas u otras. La tradición constitucional procede de las teorías rousseauianas de la voluntad general y posiblemente también de las normas que regulan la vida de las comunidades religiosas.

La regla de la unanimidad orientó el Derecho internacional en las relaciones internacionales para facilitar la evolución de los conflictos hacia formas de cooperación, esto es, el paso del estado de guerra al estado de paz entre naciones. Esta regla de la unanimidad se matizó en varios momentos históricos, y más recientemente en la teoría de Tratados, por la regla del consenso, consistente en el intento de lograr la unanimidad o al menos la máxima aceptación de las decisiones.

El sistema comunitario es el resultado del doble origen, nacional y supranacional, de la práctica constitucional de los Estados y del Derecho internacional de las Organizaciones internacionales; por lo tanto, la naturaleza mixta de la tipología del proceso decisorio es también el resultado de la ampliación del tablero que procede tanto de las asambleas parlamentarias como de las organizaciones internacionales. Una escala variable entre el principio de unanimidad, mayorías reforzadas —no siempre iguales, por ejemplo entre dos tercios y tres quintos de los votos— o el principio de las mayorías mínimas, entre cincuenta y sesenta por ciento, viene establecida en una gran parte de los artículos reguladores en los Tratados de la toma de decisiones de las instituciones comunitarias.

La especificidad del Derecho constitucional-comunitario se aprecia del Derecho originario al Derecho derivado, en el complejo sistema de fuentes del Derecho, en la necesidad de la interpretación del Tribunal como tribunal cuasiconstitucional y, finalmente, en el imperativo de simplificación pedido en el Tratado de Niza y en los trabajos constantes de responsables parlamentarios, diplomáticos, políticos y de la curia de los profesores e intérpretes del Derecho comunitario que han sido de gran ayuda para llegar a un TCUE, base del sentimiento constitucional de los ciudadanos y Estados que integren la Unión Europea a partir de 1 de mayo 2004.

5. A LA BÚSQUEDA DE LOS EQUILIBRIOS INSTITUCIONALES DE LA UE: DEL PRINCIPIO DE LA DIVISIÓN HORIZONTAL DE LOS PODERES A LA DIVISIÓN VERTICAL Y PIRAMIDAL DE LA SUBSIDIARIEDAD

Limitar, detener, controlar a los poderes públicos para garantizar mejor los derechos del hombre y lograr la felicidad de los ciudadanos sigue siendo una divisa de las sociedades gobernadas por los valores de libertad y democracia. En el principio de la división de los poderes se encuentra el germen de las Constituciones modernas y el fundamento de la armonía de las formas de gobierno. La teoría del equilibrio subyace a la formulación teórica del principio aunque la práctica de la división horizontal no es fácil de encontrar en las realidades de los poderes. A veces son unos u otros los que terminan por imponerse. A la teoría del equilibrio horizontal en los regímenes unitarios se añadieron varias modificaciones que dieron lugar a regímenes cooperativos o de conflictos, cuya resolución se asigna a instancias jurisdiccionales, Cortes Supremas o Cortes Constitucionales.

Los Tratados comunitarios desarrollaron desde la fusión de sus instituciones en 1965 un proceso conducente a la pirámide institucional, determinada a su vez por el principio de la jerarquía normativa y los principios de primacía y aplicabilidad directa así como por el de subsidiariedad en su distinta escala. El proyecto de la Convención sobre el Tratado Constitucional se inscribe obviamente en la naturaleza funcionalista-federativa de la alta organización supranacional y supraestatal que ejerce las competencias asignadas por los Tratados, y, por supuesto, por el Tratado Constitucional. No se trata ni de una «fortaleza estatal», ni de un superestado, ni de un sistema verdaderamente federal. Las características estatales y federales se muestran en el Tratado Constitucional pero la Convención no fue más lejos de lo que la voluntad de los responsables del Consejo Europeo había querido concederle.

Estas consideraciones preliminares al examen técnico de los métodos de la toma de decisiones en las tres instituciones que se encuentran en el centro del triángulo, fundamental en la cumbre de la pirámide comunitaria, priman a la hora de verificar la necesidad de mantener el método comunitario como núcleo del equilibrio que permitió el funcionamiento y el progreso de la Unión. La Comisión, el Consejo y el Parlamento son portadores de esta conciliación permanente. Cada institución puede tener la tentación de imponerse a las otras. El Consejo, a pesar de la voluntad de preponderancia que se corrobora desde su configuración como Consejo Europeo en 1974, no puede sustituir al poder colegislativo del Parlamento ni al de iniciativa de la Comisión.

La profundización de la democracia europea a partir de la elección por sufragio universal directo del Parlamento Europeo debe contar con algunos elementos relativamente nuevos que tienden hacia la uniformización de los modelos de gobierno. El régimen conocido como «parlamentarismo racionalizado» y de «personalización del poder», desarrollado en las Constituciones y sistemas de gobierno en la Alemania Federal de 1949, la Francia de la V República y la Monarquía Parlamentaria española a partir de 1978, expresa a la vez la rigidez de la normativa del funcionamiento de las asambleas parlamentarias, la disciplina de hierro de los grupos parlamentarios de los partidos, el principio de «governabilidad» y de buen gobierno, y, finalmente, los nuevos comportamientos de los electores con los elegidos en las demandas de más participación en los asuntos públicos de la Unión. En el texto final del Tratado Constitucional de la Convención las técnicas evolutivas del Derecho constitucional introducidas por los sistemas nacionales de los Estados miembros están lejos de encontrar su paralelo en el Derecho comunitario. Se trataría pues de un sistema aun “in nuce” que será necesario perfeccionar paulatinamente. Las cláusulas de “rendez-vous” en el ámbito institucional, con un período de transición entre los años 2004-2009, deberían revisarse y ser suprimidas en la medida de lo posible puesto que mantienen incertidumbres e inseguridades jurídicas en los métodos de decisión contrarios a los principios de racionalidad y honradez que deben marcar los pactos derivados de la propia Constitución como instrumento seguro y concreto de gobierno.

El proyecto de Tratado Constitucional salido de la Convención vacila entre una extensa panoplia de métodos de decisión y no sale de los caminos de Niza salvo cuando se pronuncia por la doble mayoría de voto para el Parlamento y para el Consejo. La opción de preferencia de mayoría de los Estados (13 sobre 25; 14 sobre 27) y porcentajes de población de tres quintos (60%), elimina los procedimientos complicados de Niza y de Amsterdam. El procedimiento de toma de decisiones antes de la Convención, con el sistema de mayoría reforzada, partía de umbrales superiores al 71 por ciento con posibilidades de bloqueo por encima del 10 por ciento. Españoles y polacos no acogieron este cambio favorablemente puesto que no podían llegar ni al umbral que les garantizase la iniciativa ni a las minorías de bloqueo (véase Cuadros comparativos adjuntos). Por lo tanto, se manifestaron contrarios a un sistema que favorecía a los cuatro países más poblados y no permitía actuar juntos a los países menos poblados, salvo si se atraía adicionalmente a uno grande. Es, pues, la consideración de estos aspectos de interés vital o estratégico los que llevaron a estos dos países a no aceptar el cambio del sistema de Niza por el presentado por el Presi-

dente de la Convención. El Presidente de la Convención expresó el 18 de julio de 2003 una opinión favorable a los dos tercios y no los tres quintos requeridos para la mayoría cualificada, con el objeto de atraer a España al consenso convencional y cambiar enteramente el artículo I.24 del Proyecto de Tratado Constitucional.

6. ¿ES POSIBLE UN MODELO MÁS LÓGICO Y MÁS EFICAZ PARA EL PARLAMENTO EUROPEO?

Conforme el Parlamento Europeo se ha convertido en un poder cada vez más real en el sistema institucional (con el paso a la codecisión y a otros poderes de control y representación presupuestaria e internacional), la Asamblea comunitaria no ha podido mantenerse en un tamaño reducido y tampoco ha logrado un acercamiento a los ciudadanos prescindiendo del yugo de los partidos nacionales. Crecimiento excesivo y oferta a los aparatos partidarios nacionales muestran una determinada distancia con los electores a quienes será necesario transformar para despertar un verdadero «patriotismo constitucional» de los europeos ante su demos; no en vano, el Parlamento Europeo es la institución más representativa de la nueva sociedad avanzada que se desarrolla en la tercera revolución de la modernidad: la de la información y la comunicación para la gran parte de los ciudadanos que la integran.

Por lo que se refiere al tamaño del Parlamento Europeo, algunas consideraciones se imponen. La Asamblea elegida por primera vez por sufragio universal en 1979 se componía de 410 diputados, procedentes de nueve países. El Acta de 1976 permitía una representación equilibrada con relación a las asambleas más clásicas. En el modelo de Constitución de Atenas, analizado por Aristóteles, la Asamblea no podía tener más de 440 representantes de diez territorios de la polis y sus aledaños. El Congreso de los Estados Unidos está formado por 435 representantes y 100 senadores. Un número de escaños que se aleje de los 500 estaría más bien en la línea de las pretensiones revolucionarias para los períodos turbulentos o constitutivos extraordinarios. No obstante, es cierto que varias Cámaras europeas superan ampliamente el número de 500, como Gran Bretaña, RFA, Francia o Italia, que giran en torno en torno a 577 y en ocasiones alcanzan más de 630 escaños.

En algunas propuestas parlamentarias, el Parlamento Europeo consideró limitar el número de parlamentarios. Pero los Tratados y el Tratado Constitucional no llegan a hacer las reducciones convenientes. Y los partidos y clientelas partidarias son también incapaces de limitar los gastos de los que

allí se dispone. Resultado: cada vez más escaños para un poder que, como muestra el ejemplo de los EE.UU, actuaría con más cohesión y sería más eficaz con un menor número de representantes, propiciando, si fuera necesario, la concesión a los diputados de una mayor asistencia en sus funciones y favoreciendo la proximidad con los electores. La lógica de la representación parlamentaria afianzada en los procedimientos decisorios clásicos de los sistemas parlamentarios tiende a reducir los escaños en los Parlamentos democráticos de más reciente factura. Así, por ejemplo, la España de 1978, con 350, Polonia con 440, y la mayoría de las asambleas de países del Este. Proponemos un modelo de PE en torno a 500 miembros, una vez analizados varios tipos para llegar a un equilibrio que tenga en cuenta las propuestas de la Convención (declaraciones de su Presidente el 17-18 de julio de 2003) para instaurar sobre la base de una ley electoral uniforme las circunscripciones europeas. Circunscripciones que, según nuestro análisis, deberían representar un millón de habitantes, o fracciones entre medio millón a novecientos mil, en razón de un diputado para cada una. El equilibrio obtenido con este modelo tendría varias ventajas, siendo la más importante el desarrollo de la proximidad entre electores y cargos electos, así como dar un mínimo de dos diputados a los pequeños Estados para respetar el principio del Convenio Europeo de Derechos del Hombre de mantener al menos dos partidos en igualdad de condiciones en las luchas electorales (protocolo número dos, de 1952).

7. EL TRATAMIENTO DEL VOTO EN EL CONSEJO: LA VÍA REAL HACIA LAS MAYORÍAS CUALIFICADAS

El procedimiento de doble mayoría es una de las grandes innovaciones de la Convención. Mayoría simple o mayoría reforzada del número de Estados, mayoría de tres quintos sobre la totalidad de la población. Aparentemente, la propuesta del Convenio redujo el umbral máximo de la mayoría cualificada a cerca del 60%, pero creó las bases del conflicto puesto que dos países de los más poblados se consideran excluidos por comparación a los cuatro beneficiarios directos. Los países menos poblados y los pequeños Estados pasan directamente al segundo nivel ya sea para la iniciativa o para crear minorías de bloqueo.

La esencia de los sistemas constitucionales es, por naturaleza, el voto mayoritario en todas las instituciones. La especificidad del artículo 1.24 permite el paso a modalidades constitucionales en los procedimientos de voto. Los problemas se plantean cuando se enuncian los porcentajes concretos y la reducción de la norma general de la mayoría cualificada de dos tercios o más -hasta nueve décimos para la revisión constitucional- hasta la frontera

sensible cercana al 60% o menos, esto es, a tres quintos o las mayorías entre cincuenta y sesenta de los votos requeridos. Una vez aceptado el principio, con toda una batería de reservas relativas a intereses vitales o líneas rojas controladas por la unanimidad, el paso a los 3/5, sin pasar previamente por los 2/3, iba a crear un conflicto con relación a los votos de Niza y el límite máximo protector fijado en torno al 70%.

Procedente de la corriente de pensamiento orleanista, la actitud conciliadora ha sido sustituida por la tentación bonapartista de control por los grandes del método de voto determinante en el Consejo o de su equivalente, el bloqueo a las iniciativas no conformes a la opinión de los Cuatro. El procedimiento se empeora si se considera que hay en las declaraciones del grupo dirigente del Presidium —provenientes todos de los Seis— acerca de volver a dar (a través de la teoría —poco clara— de la ponderación regresiva), una atribución excesiva de escaños a los pequeños y medianos países. Teoría explicada como el equilibrio entre los Estados más pequeños, favorecidos, y de reducción de los votos de los medianos y grandes. Esta teoría no suscita precisamente el entusiasmo entre sus críticos cuando se descubre, por ejemplo, que el nuevo modelo permite mantener la antigua atribución con 29 votos a los tres países que cuentan con 26 millones de habitantes, mientras que un único país próximo a 40 millones solo obtiene 27. También es cierto que el más poblado, con 82 millones, debe ajustarse a 29 votos como otros cuatro que rondan los 60 millones cada uno.

Dos factores ayudarían a encontrar una vía intermedia a los problemas de desequilibrios de Niza y la Convención, siguiendo el rumbo de la doble mayoría. Por una parte, el umbral de la mayoría cualificada prevista en el artículo I.41. La reflexión hecha más arriba, sobre el 72 y el 60%, muestra la tercera salida del problema. La solución más aceptable para los dos polos se encontraría exactamente en medio, esto es, en los dos tercios de los votos. Esta decisión es la utilizada en los procedimientos reforzados de voto en las Constituciones nacionales. Entre Niza y la Convención, este perfil permitiría un avance y la atenuación de las reservas que nos conducirían seguramente a otros conflictos, más allá de los habituales de la Unión, en el desarrollo de las políticas públicas de carácter comunitario.

Por otra parte, el sistema de dos tercios, de verdadero alcance constitucional, sería una de las soluciones requeridas por Niza y Laeken para simplificar los Tratados y permitir a los ciudadanos conocer mejor los mecanismos de Europa. La escala decisional que se extiende de la unanimidad al consenso (9/10-4/5), de éste a los dos tercios, y a fórmulas cercanas al 50%, no son compatibles con la simplificación, la transparencia o la eficacia de una Unión con 25, 27 o más de 30 miembros. Al mismo tiempo que los ciudadanos perciben un progreso en el Tratado Constitucional no sería

necesario complicarles la existencia para conjeturar cuál sería el procedimiento, de entre una decena, que las normas constitucionales señalan para tomar decisiones en sus instituciones. Una vez más la opinión pública no debe caer en las trampas y mitos forjados por los adversarios —potentes— de la Europa común. Y el Tratado Constitucional no debe, obviamente, hacer contribuciones a la amplicación del cuaderno de las quejas injustificadas.

Las soluciones para el método de voto en el Consejo se resumen en una propuesta relativamente simple: la adopción como regla del principio de la doble mayoría y la mayoría de los dos tercios de la población. Los otros sistemas de votación según la mayoría cualificada deben ser de todo punto excepcionales. La revisión de los Tratados, sin embargo, debe seguir la vía constitucional clásica de la mayoría cualificada. Las cláusulas de “rendez-vous” deben desaconsejarse puesto que, una vez ratificado el Tratado Constitucional, el signo de los tiempos puede variar considerablemente y las promesas de futuro ni constituyen normas ni participan de la seguridad jurídica de una comunidad basada en el cumplimiento del derecho.

El artículo I-41 podría, pues, ser más efectivo y encontrar un gran consenso o la unanimidad de los Estados para su ratificación si se simplificara del siguiente modo: “Cuando el Consejo Europeo o el Consejo de Ministros resuelven por mayoría cualificada, ésta se define como el parecer favorable de la mayoría de los Estados miembros, que representen, al menos, dos tercios de la población de la Unión”.

8. EL FUTURO COLEGIAL Y PRESIDENCIAL DE LA COMISIÓN. PELIGROS Y VENTAJAS DE LA CLÁUSULA DE “RENDEZ VOUS” Y DEL PERÍODO DE TRANSICIÓN

Nadie en Europa puede discutir que la Comisión ha sido el motor y el alma mater del sistema comunitario. La esencial iniciativa legislativa y la función ejecutiva así como su labor como guardiana de los Tratados dan a la Comisión una posición central en el triángulo institucional. Rodeada ahora del conjunto de las nuevas instituciones en el Tratado Constitucional, no debe perder ninguna de sus misiones históricas. La petición de los nuevos países adherentes para tener un miembro en la Comisión muestra la posición real que desempeña cara a la opinión ciudadana y a los actores internacionales. La Comisión debe tener en cuenta sus éxitos, pero también los peligros crecientes de una posible pérdida de influencia por la tentación del Consejo de crear una estructura paralela y competitiva o en el ámbito colegislativo o en los aspectos ejecutivos o como guardián de los Tratados, sin olvidar que la creación de un Presidente del Consejo y de una Vicepre-

sidencia para Asuntos Extranjeros disminuye el liderazgo de origen parlamentario y democrático de la Presidencia de la Comisión.

Como en las otras instituciones, la fuerte personalidad política destinada a pasar a ser por la vía parlamentaria un pilar de la estructura de la Unión corre el riesgo de encontrarse entre Escila (Consejo) y Caribdis (Comisión - órgano colegiado de Comisarios), con el control parlamentario permanente sobre sus hombros. La ampliación y la llegada de nuevos centenares de funcionarios de los países recién integrados, así como el desarrollo de la Babel lingüística y burocrática señalarán con un sello enigmático las funciones de la Comisión durante, al menos, una generación. En este caso la cita de 2009 y el período de transición abierto desde el 1 de mayo de 2004 no permiten saber cuál sería la verdadera evolución del núcleo comunitario puesto en marcha por Jean Monnet en el tiempo de la CECA y por el cual pasaron protagonistas de primer orden en la construcción comunitaria. Los artículos que regulan la Comisión en la Primera parte del TC dan, en efecto, al Presidente y al Vicepresidente de Asuntos Exteriores, o, eventualmente, a otras vicepresidencias específicas -asuntos económicos e industriales-, funciones más específicas y más detalladas que cuando se enuncian las del Consejo y las otras instituciones. El método de voto diferenciado entre miembros de pleno derecho y Comisarios sin voto, no satisface, sin embargo, a todo el mundo. Sería mejor clarificar este estatus borroso. Los ajustes a través de las cláusulas de "rendez-vous" en 2009 (también a través de disposiciones transitorias) dejan lagunas que sería necesario colmar por la CIG y los acuerdos del Consejo Europeo a lo largo del año 2004. Mejor es un buen Tratado en diciembre que un Tratado Constitucional sembrado de problemas que deberán solucionarse mucho más tarde. El ejemplo de los Tratados inacabados de Amsterdam y Niza no nos permite guardar buenos recuerdos en el ajuste de cuestiones institucionales. El buen clima de la primavera de 2004, nacido de dificultades casi insuperables, se presta a mejores augurios.

9. EQUILIBRIOS INTERINSTITUCIONALES Y «DOCTRINARISMO» IMPLÍCITO DEL PROYECTO DE TRATADO CONSTITUCIONAL

No se puede decir que la Convención ha querido imponer un texto no discutido antes y durante el desarrollo de los debates. Al contrario. El ciclo actual de la tercera revolución industrial, la de la comunicación, permitió la participación de grandes grupos de ciudadanos, partidos políticos y organizaciones sociales. La preponderancia de los parlamentarios en la Convención –alrededor de dos tercios– da a veces al proyecto de TC una aura de

texto propio de las comisiones parlamentarias, haciendo evidente que el sistema democrático europeo se funda a partir de las democracias parlamentarias que gobiernan los Estados miembros. Para los analistas y profesionales del Derecho constitucional un texto mejor equilibrado y más corto habría obtenido opiniones más favorables. Sin embargo, el objetivo de llegar a una simplificación imponía transacciones permanentes. A pesar del trabajo de las Comisiones preparatorias en las cuales se dividió la Convención (en cualquier caso de un gran significado parlamentario y político), el texto final es el producto de un gran pacto entre Estados, partidos y ciudadanos. Este pacto para un Tratado constitucional sella la evolución constante hacia un desarrollo de los principios y normas iniciales de Derecho constitucional comunitario cuya fase de 2003 no es un punto final. Por el contrario, los equilibrios encontrados o susceptibles de serlo en el texto enmendado en 2004 por la CIG y los Consejos Europeos, pusieron de manifiesto que las vías intermedias del compromiso obedecen a la convergencia de varias posiciones y campos ideológicos. Como en las Constituciones fundamentales de los Estados miembros, cuya evolución hacia compromisos entre extremos es también una cualidad de las tradiciones constitucionales nacionales, la Constitución europea es el producto de una convergencia permanente, y, en consecuencia, de un pacto de naturaleza «doctrinario».

Las bases de la interpretación y la evolución de algunos artículos, por ejemplo en las tomas de decisión institucionales, deben tender a este espíritu de consenso. A veces, incluso, en detrimento de los equilibrios entre posiciones polarizadas y que el tiempo podrá obviamente cambiar, como lo muestra la fórmula *rebus sic stantibus*.

10. REFLEXIÓN SOBRE EL PROCEDIMIENTO DE VOTO PARA LA REVISIÓN DEL TRATADO CONSTITUCIONAL (ARTÍCULO IV-7)

Este título, fundamental en las Constituciones clásicas y modernas, contiene precisiones de gran valor. Según algunos miembros del Presidium, una vez aprobado y ratificado por los Estados por unanimidad, el Tratado Constitucional es susceptible de varios tipos de revisiones. Las grandes revisiones podrán hacerse con una mayoría de cuatro quintos de los Estados miembros, esto es, por el 80% de los países, teniendo en cuenta un plazo máximo de dos años (artículo IV.7, párrafo 4).

Obviamente, el proyecto de Tratado Constitucional da en este artículo un gran salto en aras de la plenitud del Derecho constitucional. Si el Tratado Constitucional se ratifica durante la legislatura 2004-2009, las revisiones se harán a partir de una verdadera Constitución y no partirán solamente de un

Tratado Constitucional. Las cláusulas de “rendez-vous” por unanimidad serán barridas por la fuerza del principio de las mayorías cualificadas. Aquí está, pues, una de las cualidades constitucionales del Proyecto, y, en consecuencia, el camino que debe recorrerse hasta la plena ratificación por la totalidad de los Estados miembros. Su concreta aplicación no será un “camino de rosas”. Será necesario superar los terrenos minados por los euroescépticos y soberanistas contrarios a la afirmación de una Constitución para Europa, obstáculos limitados si el Consejo Europeo llega a tener voluntad constitucional en su último mandato constituyente, en el plazo del año 2004.

11. TABLAS Y GRÁFICOS

Tablas y gráficos elaboradas por el autor a partir de los datos Eurostat; censos nacionales 2001, Institutos Estadísticos de los Estados Miembros. Copyright 2004.

- Tabla comparativa de población y de escaños en el Parlamento Europeo de los 27 Estados de la Unión Europea (Datos Eurostat 2003). Nueva propuesta a partir de un modelo unificado de Circunscripción europea por cada millón de habitantes o fracción. Mínimo de dos diputados por Estado miembro.
- Tabla comparativa de la población, territorios en km.² y Producto Interior Bruto (Datos Eurostat y censos nacionales 2001-2003).
- Tablas de atribución de los escaños al Parlamento Europeo a partir de circunscripciones uninominales y Regiones o Comunidades Autónomas en Francia y en España (sobre 500 diputados por 27 estados).
- Gráfico: diferencial de porcentajes en la atribución de escaños al Parlamento Europeo según el Tratado de Niza y según la Convención para el período 2004-2009.

TABLA I

Tabla Comparativa de la población y de los escaños en el PE de los Estados de la UE-27 (Datos Eurostat 2003)

Nueva proposición a partir de un modelo unificado de circunscripción europea de un millón de habitantes*

Estado	Población	% Población	% Acumulado (Creciente)	% Acumulado (Decreciente)	Escaños PE (Niza)	% / Total Población**	Escaños PE (Convención)	% / Total Población**	% Escaños/ % Población**	Escaños con circunscripción= 1Million h.	% / Total Población**	% Escaños/ % Población**
1Malta	390.000	0,08%	0,08%	100%	5	0,68%	5	0,64%	7,95	2	0,40%	4,98
2Luxemburgo	449.000	0,09%	0,17%	99,92%	6	0,82%	6	0,77%	8,29	2	0,40%	4,32
3Chipre	750.000	0,15%	0,33%	99,83%	6	0,82%	6	0,77%	4,96	2	0,40%	2,59
4Estonia	1.360.000	0,28%	0,61%	99,67%	6	0,82%	6	0,77%	2,74	2	0,40%	1,43
5Eslovenia	1.999.000	0,41%	1,02%	99,39%	7	0,96%	7	0,90%	2,17	2	0,40%	0,97
6Letonia	2.360.000	0,49%	1,51%	98,99%	8	1,09%	9	1,15%	2,37	3	0,60%	1,23
7Lituania	3.490.000	0,72%	2,23%	98,49%	12	1,64%	13	1,66%	2,31	4	0,80%	1,11
8Irlanda	3.931.000	0,81%	3,04%	97,77%	12	1,64%	13	1,66%	2,05	4	0,80%	0,99
9Finlandia	5.207.000	1,07%	4,11%	96,96%	13	1,78%	14	1,79%	1,67	6	1,20%	1,12
10Eslovaquia	5.380.000	1,11%	5,22%	95,89%	13	1,78%	14	1,79%	1,61	6	1,20%	1,08
11Dinamarca	5.388.000	1,11%	6,33%	94,78%	13	1,78%	14	1,79%	1,61	6	1,20%	1,08
12Bulgaria	8.150.000	1,68%	8,01%	93,67%	17	2,32%	17	2,17%	1,29	8	1,60%	0,95
13Austria	8.159.000	1,68%	9,69%	91,99%	17	2,32%	18	2,30%	1,37	9	1,80%	1,07
14Suecia	8.943.000	1,84%	11,54%	90,31%	18	2,46%	19	2,43%	1,32	9	1,80%	0,98
15Hungria	10.200.000	2,10%	13,64%	88,46%	20	2,73%	24	3,07%	1,46	11	2,20%	1,05
16Rep. Checa	10.290.000	2,12%	15,76%	86,36%	20	2,73%	24	3,07%	1,45	11	2,20%	1,04
17Bélgica	10.346.000	2,13%	17,89%	84,24%	22	3,01%	24	3,07%	1,44	11	2,20%	1,03
18Portugal	10.409.000	2,15%	20,04%	82,11%	22	3,01%	24	3,07%	1,43	11	2,20%	1,03
19Grecia	11.018.000	2,27%	22,31%	79,96%	22	3,01%	24	3,07%	1,35	12	2,40%	1,06
20Países Bajos	16.195.000	3,34%	25,65%	77,69%	25	3,42%	27	3,45%	1,03	17	3,40%	1,02
21Rumania	22.430.000	4,62%	30,27%	74,35%	33	4,51%	33	4,22%	0,91	22	4,40%	0,95
22Polonia	38.640.000	7,97%	38,24%	69,73%	50	6,83%	54	6,91%	0,87	39	7,80%	0,98
23España	41.839.000	8,63%	46,86%	61,76%	50	6,83%	54	6,91%	0,80	42	8,40%	0,97
24Italia	56.464.000	11,64%	58,50%	53,14%	72	9,84%	78	9,97%	0,86	57	11,40%	0,98
25Reino Unido	59.088.000	12,18%	70,69%	41,50%	72	9,84%	78	9,97%	0,82	60	12,00%	0,99
26Francia	59.637.000	12,29%	82,98%	29,31%	72	9,84%	78	9,97%	0,81	60	12,00%	0,98
27Alemania	82.555.000	17,02%	100,00%	17,02%	99	13,52%	99	12,66%	0,74	82	16,40%	0,96
					732		782			500		

*Copyright: Miguel Martínez Cuadrado 2004

** El cociente (% de Población / % de escaños) es el mejor índice del grado de representación parlamentaria. Un valor >1 indica sobre-representación y <1 indica infra-representación. Fuente de datos: Eurostat (2003)

TABLA II

Reparto de la población (2003), del territorio y del PIB (2001) en los Estados miembros

	Estado	Población*	%	Superficie (Km2)	%	PIB (en miles de millones)**	%
Grandes Estados (>35 millones de habitantes)	Alemania	82.555.000	17,02%	357.237	8,26%	1.987,5	20,15%
	Francia	59.637.000	12,29%	543.965	12,58%	1.483,4	15,04%
	Reino Unido	59.088.000	12,18%	244.110	5,65%	1.388,4	14,08%
	Italia	56.464.000	11,64%	301.314	6,97%	1.405,9	14,26%
	España	41.839.000	8,63%	505.957	11,70%	769,2	7,80%
	Polonia	38.640.000	7,97%	312.685	7,23%	355,5	3,60%
Estados Medianos (entre 8 y 23 millones d'hab.)	Rumanía	22.430.000	4,62%	238.391	5,51%	132,2	1,34%
	Países Bajos	16.195.000	3,34%	41.526	0,96%	417,5	4,23%
	Grecia	11.018.000	2,27%	131.957	3,05%	172,7	1,75%
	Portugal	10.409.000	2,15%	91.831	2,12%	174,2	1,77%
	Bélgica	10.346.000	2,13%	30.528	0,71%	253,9	2,57%
	Rép. Checa	10.290.000	2,12%	78.866	1,82%	136,0	1,38%
	Hungría	10.200.000	2,10%	93.030	2,15%	121,3	1,23%
	Suecia	8.943.000	1,84%	449.964	10,41%	205,8	2,09%
	Austria	8.159.000	1,68%	83.858	1,94%	214,1	2,17%
Bulgaria	8.150.000	1,68%	110.994	2,57%	51,5	0,52%	
Estados de menos de 6 millones d'hab.	Dinamarca	5.388.000	1,11%	43.094	1,00%	147,5	1,50%
	Eslovaquia	5.380.000	1,11%	49.034	1,13%	59,7	0,61%
	Finlandia	5.207.000	1,07%	338.145	7,82%	147,5	1,50%
	Irlanda	3.931.000	0,81%	70.285	1,63%	105,8	1,07%
	Lituania	3.490.000	0,72%	65.300	1,51%	30,3	0,31%
	Letonia	2.360.000	0,49%	64.610	1,49%	18,1	0,18%
	Eslovenia	1.999.000	0,41%	20.258	0,47%	31,9	0,32%
	Estonia	1.360.000	0,28%	45.227	1,05%	13,4	0,14%
	Chipre	750.000	0,15%	9.200	0,21%	14,1	0,14%
	Luxemburgo	449.000	0,09%	2.586	0,06%	20,3	0,21%
	Malta	390.000	0,08%	316	0,01%	4,6	0,05%
	UE-27	485.067.000	100,00%	4.324.268	100,00%	9.862,2	100,00%

* Datos 2003 (Eurostat).

** Datos 2003 (Eurostat).

TABLA III

Modelo de reparto de escaños para un PE de 500 miembros (*)

FRANCIA

Regiones	Población	Escaños	Prima+/-
Ile-de-France	10.952.011	10	-0,95
Rhône-Alpes	5.645.407	5	-0,65
Provence-Alpes-Côte d'Azur	4.506.151	4	-0,51
Nord-Pas-de-Calais	3.996.588	4	0,00
Pays de la Loire	3.222.061	3	-0,22
Aquitaine	2.908.359	3	0,09
Bretagne	2.906.197	3	0,09
Midi-Pyrénées	2.551.687	2	-0,55
Centre	2.440.329	2	-0,44
Lorraine	2.310.376	2	-0,31
Languedoc-Roussillon	2.295.648	2	-0,30
Picardie	1.857.481	2	0,14
Haute-Normandie	1.780.192	2	0,22
Alsace	1.734.145	2	0,27
Poitou-Charentes	1.640.068	2	0,36
Bourgogne	1.610.067	2	0,39
Basse-Normandie	1.422.193	1	-0,42
Champagne-Ardenne	1.342.363	1	-0,34
Auvergne	1.308.878	1	-0,31
Franche-Comté	1.117.059	1	-0,12
Limousin	710.939	1	0,29
Reunión	706.300	1	0,29
Guadeloupe	422.496	1	0,58
Martinique	381.427	1	0,62
Corse	260.196	1	0,74
Guyane	157.213	1	0,84
Total Francia	60.185.831	60	

* Circunscripciones uninominales a partir de las 26 regiones de la República francesa
 Datos de población 1999. INSF

TABLA IV

Modelo de reparto de escaños para un PE de 500 miembros (*)**ESPAÑA**

Comunidades Autónomas	Población	Escaños	Prima +/-
Andalucía	7.750.242	7	-0,75
Cataluña	6.704.146	6	-0,70
Madrid	5.718.942	5	-0,72
Comunidad Valenciana	4.470.885	4	-0,47
Galicia	2.751.094	3	0,25
Castilla-León	2.487.646	2	-0,49
País Vasco	2.112.204	2	-0,11
Canarias	1.894.868	2	0,11
Castilla-La Mancha	1.815.781	2	0,18
Murcia	1.269.230	1	-0,27
Aragón	1.230.090	1	-0,23
Asturias	1.075.381	1	-0,08
Extremadura	1.073.904	1	-0,07
Illes Balears	947.361	1	0,05
Navarra	578.210	1	0,42
Cantabria	549.690	1	0,45
Rioja	287.390	1	0,71
Ceuta y Melilla	143.394	1	0,86
Totales	42.860.458	42	

* Circunscripciones uninominales a partir de las Comunidades Autónomas españolas
 Datos de población 2003 INE.

