



# LAS REFORMAS POLÍTICAS E INSTITUCIONALES EN EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN EUROPEA

**Es** bien sabido que el Proyecto de la Constitución Europea contiene bastantes reformas institucionales, alguna de ellas muy detalladas. El propósito de este artículo es únicamente centrarse en aquellas que puedan ser relevantes, bien por su carácter novedoso, bien por acentuar reformas ya iniciadas en el Tratado de Niza.

Sin duda, el primer grupo debería incluir: el Presidente del Consejo Europeo, la definición de la mayoría cualificada en el Consejo Europeo y en el Consejo, el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, la iniciativa legislativa ciudadana, y el papel de los Parlamentos Nacionales.

En el segundo grupo podrían ser identificados el reconocimiento formal del Consejo Europeo, la transparencia del proceso legislativo del Consejo, la reducción a quince del número de miembros de la Comisión y la relación entre las elecciones al Parlamento Europeo y la designación del Presidente de la Comisión Europea por el Consejo Europeo.

## Las reformas novedosas

La primera novedad la representa la figura del Presidente del Consejo Europeo. Hasta ahora esta presidencia la ostenta el Jefe de Estado o de Gobierno del Estado miembro que semestralmente ostenta la Presidencia Europea. Con la nueva figura se pretende dar mayor continuidad a los trabajos del Consejo, ya que un sistema rotatorio

en entorno de 25 países se entendía disfuncional. Al Presidente se le elegirá por el propio Consejo Europeo por mayoría cualificada para un mandato de dos años y medio, pudiendo ser reelegido una sola vez. Las funciones del Presidente son meramente directivas y de impulso

se a estas ventajas hay que tener en cuenta que, al menos en términos de la imagen representativa de la Unión, seguirá existiendo cierta confusión y competición con el Presidente de la Comisión.

También es importante destacar las nuevas exigencias para configurar una mayoría cualificada en el Consejo Europeo y en el Consejo de Ministros, que entrarán en vigor el primero de noviembre de 2009. Se suprime el peso de los votos atribuidos a cada Estado y se sitúa la fuerza política real de los Estados miembros en el número de sus habitantes. Este es un paso importante para transformar un rasgo de organización internacional en uno de cariz constitucional, en el sentido de que son los ciudadanos quienes, a través de sus gobiernos representativos, deciden el equilibrio de poder en estos cuerpos políticos. El voto basado en el número de habitantes es claro, simple y verdaderamente democrático.

La nueva figura del Ministro de Asuntos Exteriores es, quizás, una de la más originales novedades de la Constitución. Su triple vertiente como miembro observador del Consejo Europeo, como presidente del Consejo de Asuntos Exteriores, y como Vicepresidente de la

Comisión, encargado de las relaciones externas, es expresión directa del significado real de la Unión. Abre una nueva dimensión institucional en la escena Europea. De hecho, muestra un nuevo tipo de cuerpo ejecutivo que intenta resolver la



y coordinación de los trabajos del Consejo. También ostenta la representación exterior de la Unión en los asuntos de política exterior y de seguridad, sin perjuicio de las competencias de la nueva figura del Ministro de Asuntos exteriores. Pe-

inconveniencia de tener dos ramas ejecutivas en el Consejo de Ministros y en la Comisión. En cierto sentido, ello refleja un paso verdaderamente peculiar de la evolución institucional de la Unión: debido a los nuevos asuntos procedentes del núcleo de la soberanía nacional que están siendo situados dentro del ámbito comunitario, hay una tendencia creadora de instituciones "ad hoc", como el Banco Central para la Unión monetaria, y ahora el Ministro de Asuntos Exteriores para la política común en materia de relaciones exteriores y seguridad. De cualquier modo, es aún necesario regular algunos hipotéticos conflictos, tales como el flujo de información política, entre los tres polos políticos institucionales: el Presidente del Consejo Europeo, el Presidente de la Comisión y el Ministro de Asuntos Exteriores. ¿Quién va ser el polo que lidere las iniciativas políticas? ¿Cómo va a ser procesada la información, especialmente la relacionada con los servicios de inteligencia? ¿Va a tener el Parlamento alguna competencia para pasar cuentas de los resultados políticos del Ministro de Asuntos Exteriores? Como vemos, muchas cuestiones importantes están aún abiertas a debate.

Otra reforma políticamente relevante es la iniciativa legislativa ciudadana, de acuerdo con la cual un millón de Europeos provenientes de un número significativo de Estados Miembros pueden invitar a la Comisión a promover nuevas normas comunitarias cuando los ciudadanos consideren que ello es necesario para desarrollar adecuadamente el sentido de la Constitución. Este es también otro instrumento con el que desarrollar una Unión política que demuestre la importancia de la construcción de una Europa de los ciudadanos.

Se propone un nuevo papel de los Parlamentos Nacionales, conectado con la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, en base al cual si un tercio de estos Parlamentos entiende que una iniciativa de la Comisión atenta contra las competencias de los Estados miembros, la Comisión deberá volver a estudiar su propuesta. Ade-

más los Estados podrán, transmitir al Tribunal de Justicia los recursos por incumplimiento del principio de subsidiariedad que partan de dichos Parlamentos. Esta reforma ofrece una herramienta funcional para un debate operativo sobre la subsidiariedad y la proporcionalidad, ya que, aunque el Tribunal de Justicia no está vinculado a la interpretación de la subsidiariedad o la proporcionalidad hecha por los Parlamentos Nacionales, si estos no hacen ninguna reclamación en defensa de dichos principios, puede plantearse una presunción política a favor de la legalidad de la herramienta legislativa aprobada por las Instituciones comunitarias.

### Las reformas que profundizan anteriores reformas

Estas reformas, como dije antes, no son realmente nuevas, debido a que, bien ya habían estado operativas en la práctica anteriormente, bien desarrollaron reformas institucionales ya puestas en marcha.

Es el caso del Consejo Europeo que aparece en la Constitución formalmente como una de las Instituciones de la Unión, aunque como sabemos, en la práctica ha venido actuando desde 1970. Una aclaración importante es que esta Institución no ejercita función legislativa alguna, su papel es simplemente es la definición de las directrices políticas generales y las prioridades de la Unión. Esto significa que los Estados miembros pueden expresar en este colegio de Jefes de Estado y de Gobierno sus concepciones y propuestas políticas sobre los grandes problemas que afecten al marco institucional de la Unión.

Una ulterior novedad es la previsión que establece que el Consejo de Ministros, que reúne a los miembros de los Gobiernos de los Estados miembros, se reunirá en sesión pública cuando discuta y adopte una propuesta legislativa. Con ello se persigue

## RATIFICACIÓN EN LOS ESTADOS MIEMBROS

### Estados en los que SÍ habrá referéndum

España  
Portugal  
Francia  
Dinamarca  
Irlanda  
Luxemburgo  
Reino Unido  
República Checa

### Estados en los que MUY PROBABLEMENTE habrá referéndum

Bélgica,  
Países Bajos  
Polonia

### Estados en los que es MUY IMPROBABLE que haya referéndum

Finlandia  
Eslovaquia  
Eslovenia  
Alemania  
Lituania  
Estonia  
Letonia

### Estados en los que NO habrá referéndum

Austria  
Grecia  
Hungria  
Suecia  
Malta  
Italia  
Chipre



la mayor transparencia en la toma de decisiones que afectan a la ciudadanía europea. En todo caso tiene como antecedente algunas experiencias previas que llegaron incluso a ser emitidas por los medios de comunicación. De todos modos, esta es una reforma crucial que innova la regla universal de secreto aplicada a los cuerpos colegiados.

La nueva composición de los miembros de la Comisión de tan sólo 15 miembros, que entrará en vigor a partir del primero de noviembre de 2009, frente a los 25 actuales, ayuda a obtener una mejor organización interna en el Colegio de Comisarios y es acorde con el nuevo papel de la Comisión, de velar de forma más acentuada por el interés supranacional de la Unión, mediante la desconexión formal de la presencia, como Comisarios, de representantes de todos los Estados miembros. Sin embargo, la nueva figura de los “Comisarios sin derecho a voto” del resto de Estados miembros no presentes en la Comisión, aunque pudiese satisfacer al resto de Estados miembros pequeños, también trae consigo la duda de si estamos o no en frente de una reforma “gato-pardiana”, en la que nada cambiará en la práctica, y en la que los “Comisarios sin derecho a voto” actuarán políticamente como si fueran plenamente miembros del Colegio de Comisarios. En cualquier caso, esta voluntad de los Estados miembros de mantener un cordón umbilical que les una con la Comisión es un claro signo de la desconfianza de los Estados miembros hacia una hipotética mayor autonomía de la Comisión. Es cierto que ha quedado probado que una relación fluida entre la Comisión y los Estados miembros ha resultado ser operativa, pero esto podría ser solucionado mediante la articulación de una relación más es-

trecha entre la Comisión y el Comité de Representantes Permanentes. De hecho, el Derecho administrativo europeo requiere una compleja articulación entre la Administración nacional y la europea, pero satisfacer esta necesidad no exige la representación política de los Estados miembros dentro de la Comisión, sino una solución de articulación administrativa en el marco de una red organizacional compleja.

de los Estados miembros. En este sentido, si se diese el caso que la orientación política existente en la mayoría de los Estados miembros no se correspondiese con los resultados de las elecciones Europeas, se deberá trabajar para buscar una solución concordante con la democracia. Pero todavía hay algunas contradicciones en esta relación triangular. Entre Parlamento, Comisión y Consejo Europeo. Es el

Parlamento el que puede censurar la Comisión, pero no puede censurar al Consejo. Por contra, si entre el Consejo y el Parlamento se suscitasen problemas funcionales que pudiesen legitimar la disolución del Parlamento, no podría llevarse a cabo al carecer el Consejo de dicha potestad de disolución.

Esto prueba que el sistema de control y de equilibrio institucional todavía se presenta en las Instituciones europeas con peculiaridades propias, que son diferentes de las existentes en los sistemas constitucionales de los Estados. En cualquier caso, se produce un notable avance en cuanto a la introducción de reglas de responsabilidad democrática al estar el peso político de la Comisión y del Parlamento basado directa o indirectamente en el voto de los ciudadanos y al construirse el voto mayoritario del Consejo en base al criterio de la población.

El reciente caso del control parlamentario ejercido sobre la composición de la Comisión pretendida por el Presidente de la Comisión Barroso, muestra la paulatina transformación de las relaciones institucionales comunitarias, atenuándose las reglas derivadas del Derecho internacional y acentuándose aquellas derivadas del concepto de constitucionalidad.



El hecho de mencionarse en la nueva Constitución Europea los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo como criterio para la designación del Presidente de la Comisión es un paso adelante hacia la introducción de las reglas de democracia plural y, asimismo, hacia el reconocimiento de una mayor autonomía política del Parlamento Europeo y de la Comisión respecto