

DEMOCRACIA Y PRINCIPIO MAYORITARIO EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA.

Josu de Miguel Bárcena

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. LA EUROPEIZACIÓN DE LA ELABORACIÓN DE LA TOMA DE DECISIONES EN EL MARCO DEL ORDEN CONSTITUCIONAL COMUNITARIO. III. MAYORÍA *VERSUS* CONSENSO: LAS DIMENSIONES MATERIALES DEL PROCESO POLÍTICO QUE ENVUELVE LA TOMA DE DECISIONES EN EL CONSEJO DE LA UE. IV. LOS LÍMITES NORMATIVOS AL PRINCIPIO MAYORITARIO EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL CONTEMPORÁNEO: UNA PANORÁMICA GENERAL. V. GOBIERNO MAYORITARIO Y LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA: a) EL PARADIGMA VOLUNTARISTA Y LA UNIÓN EUROPEA: LA ACEPTACIÓN FUNCIONAL Y NORMATIVA DE LA TOMA DE DECISIONES POR MAYORÍA. b) LA ARTICULACIÓN DEL GOBIERNO MAYORITARIO A LA LUZ DE LAS TESIS NATURALISTAS. VI. EN CUANTO AL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN PARA EUROPA ELABORADO POR LA CONVENCIÓN. VII. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

El Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 2003, donde los Estados miembros debían de ratificar el Proyecto de Constitución elaborado por la Convención europea y enmendado por la Conferencia Intergubernamental celebrada bajo los auspicios de la Presidencia italiana, certificó la incapacidad provisional del sistema político de la Unión Europea (en adelante UE) para adentrarse en la esfera de lo estatal a partir de mimbres constitucionales de tipo federal¹. La impresión final que ha trascendido a la opinión pública europea es que la modificación de las cuotas de poder en el seno del Consejo de la UE, prevista en el Proyecto de Constitución², desfiguraba de

1 En la línea indicada por HABERMAS, J.: "Por qué Europa necesita una constitución", *New Left Review*, nº 11, 2001; OFFE, C.: "Is there, or can there be, a 'European Society'?", en KOJ, A. y SZTOMPKA, P. (eds.), *Images of the World. Science. Humanities. Art*, Krakow, Jagellonian University, 2001 y MANZELLA, A.: "Lo Stato "comunitario"", *Quaderni costituzionali*, XXIII, nº 2, 2003.

2 El Proyecto de Constitución europea, parece que en una apuesta personal del propio Presidente de la Convención, Valéry Giscard d'Estaing, establece en su art. 24.1 para el Consejo de la UE un proceso decisorio asentado en un sistema de doble mayoría, de Estados miembros que representen a su vez las tres quintas partes de la población de la UE; *Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa*, presentado al Consejo Europeo reunido en Salónica -20 de junio de 2003-, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2003, p. 33.

manera inaceptable el actual sistema decisorio comunitario y los tradicionales equilibrios entre los Estados grandes, medianos y pequeños. En nuestra opinión, el resultado del Consejo Europeo de Bruselas, más allá de los evidentes intentos nacionalistas por salvaguardar sus intereses a partir de la lógica intergubernamental, evidenció sin embargo los límites del proceso de integración europea para democratizar la soberanía que de ella emana y lo más importante, para trasladar el proceso político del que surge la voluntad normativa comunitaria desde un contexto consensual hacia uno propiamente mayoritario.

Nuestro propósito, dejando al margen especulaciones en torno al pleito negociador impulsado por algunos Estados miembros o al proceso constituyente iniciado en el Consejo Europeo de Laeken en diciembre de 2001, es llevar a cabo algunas consideraciones acerca de la relación entre el principio mayoritario y la legitimidad democrática en el marco del proceso de integración europea. El sistema político comunitario ha sido hasta la fecha un sistema consensual³, donde los Estados miembros han tratado de evitar siempre que ha sido posible, en el seno del Consejo de la UE, la llegada a acuerdos de carácter general a través de la mayoría cualificada, con el objetivo prioritario de contentar a todos los participantes y de este modo no desestabilizar un modelo decisorio donde convergen una pluralidad de intereses sociales, políticos y económicos. Como se ha reconocido en el marco de la propia Convención, la próxima ampliación de Estados miembros, desafía el poder legislativo comunitario desde la perspectiva de la eficacia y demanda la transformación del complejo régimen estatutario establecido en el Tratado de Niza para adoptar decisiones⁴, en un sistema simplificado de perfil mayoritario que logre integrar las diferentes posiciones de un número de Estados miembros que puede llegar a doblar el actual.

Sin embargo, como la experiencia estatal e internacional revela, la articulación del principio mayoritario, bien sea en su forma más pura o a través de umbrales cualificados, no puede dissociarse de los supuestos normativos que sirven de fundamento al sistema donde va a ser aplicado, esto es, en el caso de la UE, de las formas de legitimación que del *orden constitucional* comunitario pudieran emanar⁵. La problemática de la inclusión y exclusión de las minorías, sólo puede ser reconducida en el contexto del proceso de integración mediante el reconocimiento de un sujeto político que legitime el poder público europeo, en definitiva, por razón de la emergencia de un sujeto o poder constituyente que reconozca la decisión política como fruto de una voluntad común y no como la oportunidad de imponer dentro de una relación social y económica determinada sus propios intereses contra quienes se resisten.

El trabajo propuesto se divide en tres partes diferenciadas. En la primera (II y III), abordaremos las dinámicas materiales consensuales del proceso decisorio comunitario en el contexto del orden constitucional supranacional. Teniendo en cuenta estas consideraciones, la segunda parte (IV y V) pretende trasladar la problemática en torno a los límites normativos al principio mayoritario, desde el plano estatal al comunitario.

3 Como lo define el politólogo LIJPHART, A.: *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en 36 países*, Ariel, Barcelona, 2000, pp. 52 y ss.

4 Esta cuestión, de forma exhaustiva, en BALDWIN, BERGLÖF, GIAVAZZI y WIDGRÉN: *Quale Europa. Usi e abusi del Trattato di Nizza*, Università Bocconi Editore, Milán, 2002, pp. 19-79.

5 En sentido general, sobre la legitimidad en la UE, ver ATTINÀ, F.: "Strategie di democratizzazione multi-statale e sviluppo istituzionale dell'Unione Europea", en *Teoria Politica*, VI. XIV, n° 3, 1998, pp. 139-160; HARTLEY, T.C.: *Constitutional Problems of the European Union*, Hart Publishing, Oxford, 2000, p. 104 y, en general, SCHMITTER, P.: "Is it Really Possible to Democratize the Euro-Polity?", en FOLLESDAL, A. y KOSLOWSKI, P. (Eds.): *Democracy and the European Union*, Springer, Berlín 1998.

Por último (VI), se hará referencia directa al tratamiento de estas cuestiones en el Proyecto de Constitución para Europa que ha presentado la Convención, al Consejo Europeo de Salónica de junio de 2001.

II. LA EUROPEIZACIÓN DE LA ELABORACIÓN DE LA TOMA DE DECISIONES EN EL MARCO DEL ORDEN CONSTITUCIONAL COMUNITARIO.

En la categorización del sistema político comunitario, se ha colado una tercera variable interpretativa que rompe con el rígido dualismo establecido a cuenta del Derecho internacional público y del Derecho constitucional. De este modo, atendiendo a la innegable singularidad y mixtura del proceso de integración, a las ya habituales opciones internacionalista⁶ y federal - confederal⁷, se sumaría una tercera concepción, la supranacional, que anunciaría la progresiva construcción de un orden jurídico y político constitucional en el nivel comunitario, organizado, eso sí, en un sentido distinto al desarrollado en el universo político estatal⁸. Veamos cuáles son las características generales de este orden, así como su posible fundamento democrático.

El orden constitucional comunitario, y su configuración como una forma de dominación política con pretensiones de legitimarse democráticamente, ha sido desarrollado en una parte importantísima por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (en adelante TJCE), que a través de un cambio epistemológico sobre la comprensión del Derecho comunitario y la fuente de su autoridad normativa, funda una serie de principios *jurídicos* de carácter estructural que sin embargo van a regir la relación *política* entre la organización supraestatal y los Estados miembros en un sentido plenamente federal⁹. Muy al contrario de lo que suele sostenerse, el TJCE basó el efecto directo y la primacía del Derecho comunitario en un vínculo relacional entre las normas comunitarias y los ciudadanos de Europa, que en definitiva determinó que el marco jurídico de las Comunidades Europeas debía anclarse en el Derecho constitu-

6 Las referencias a dicha opción abarcan un extraordinario volumen bibliográfico; sin embargo, citamos un par de trabajos de índole doctrinal que se presentan como auténticos catálogos de la perspectiva apuntada; ver, SCHILLING, T.: "The Autonomy of the Community Legal Order: An Analysis of possible Foundations", en *Harvard International Law Review*, VI. 37, nº 2, 1996 y SOBRINO HEREDIA, J.M.: "Algunas consideraciones en torno a las nociones de integración y de supranacionalidad", en *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, nº 5, 2001.

7 Fundamentalmente, ver LA PERGOLA, A.: *Los nuevos senderos del federalismo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994 y BOGDANDY, A. von y NETTESHEIN, N.: "Ex Pluribus Unum: Fusion of the European Communities Into the European Union", en *European Law Journal*, nº 3, 1996.

8 Principalmente, citamos en este sentido a WEILER, J.H.H.: "Demos, Telos and the German Maastricht Decisión", en *European Law Journal*, nº 3, 1995; TORCHIA, L.: "Una Costituzione senza Stato", en *Diritto Pubblico*, nº 2, 2001 y PERNICE, I.: "Multilevel constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: european constitution-making revisited?", en *Common Market Law Review*, nº 36, 1999, entre otros.

9 Al respecto, ver POIARES MADURO, M.: "Portugal y el futuro de Europa. ¿El que calla otorga?", en *Revista Española de Derecho Europeo*, nº 6, 2003, pp. 293-296; MANCINI, F.G.: "The Making of a Constitution for Europe", en KEOHANE, R.O. y HOFFMAN, S. (Ed.): *The new European Community: Decisionmaking and institutional change*, Westview, Colorado, 1991 y LÓPEZ BASAGUREN, A.: "¿Réquiem por la Constitución? El ordenamiento constitucional en la integración comunitaria", en *Civitas Europa*, nº 2, 1999, p. 12

cional, y no en el internacional¹⁰. En efecto, a partir de estas premisas, es el Derecho constitucional, y no el internacional, el que necesariamente regula la relación entre los individuos y la producción normativa derivada, ya que tradicionalmente es aquel el que ordena las relaciones entre ciudadanos y define cómo debe expresarse su soberanía en una comunidad política.

La situación actual del sistema constitucional comunitario, haría referencia a un orden que integra una serie de materiales constitucionales que repudian la idea de constitución formal, cuya teoría constitucional y sus valores transcendentales aún no han sido elaborados, cuyos elementos ontológicos han sido mal comprendidos y cuya legitimidad y raigambre social son aún circunstanciales¹¹. No obstante, a pesar de su valor provisional, es justo reconocer que tanto en el primer pilar comunitario, como en el ámbito de la mera cooperación intergubernamental, se ha consolidado un acervo que desde una apariencia cuasiestatal certifica elementos propios del Estado de Derecho y el sistema democrático, como pudieran ser una *sui generis* afirmación del principio democrático mediante la representación de los intereses individuales en el Parlamento Europeo (en adelante PE), la división de poderes tradicional encarnada en el equilibrio institucional comunitario o la emergencia de una ciudadanía política de la UE como instituto complementario a las típicas libertades económicas desarrolladas al albor del mercado común¹². Estos serían, sin ningún afán de extendernos, los elementos fundamentales del orden constitucional de la UE, si bien debe quedar claro, en cualquier circunstancia, que la construcción comunitaria se alejaría, precisamente por su carácter precario e inacabado, del constitucionalismo más clásico en su concepción liberal – burguesa, inspirado por los principios democrático, liberal y de supremacía constitucional¹³.

Por supuesto, la peculiaridad del orden constitucional europeo también se proyecta a la hora de articular la voluntad normativa del sistema: a caballo entre la realidad internacional, donde las decisiones se adoptan a través de las lógicas del consenso y la unanimidad, y el contexto estatal, donde se legisla mediante la mayoría simple, la mayoría cualificada aparece como el régimen decisorio original del sistema político comunitario¹⁴. Inevitablemente, esta singularidad nos va a remitir a lo que se denomina como europeización de la elaboración de la toma de decisiones. En el ámbito del Derecho constitucional, se suele hacer referencia al término europeización para describir la extensión competencial atribuida desde los Estados miembros a la UE¹⁵.

10 Sentencia del TJCE *Costa vs. ENEL*, 15.7.1964, asunto 6/64, Rec. Selc. 1964-1966, 99, 105-6 y Sentencia de 5.2.1963, *Van Gend & Loos vs. Administración Fiscal de los Países Bajos*, Asunto 26/62, Rec. Selc. 1961-1963, 333, 339-40.

11 El tenor literal de esta frase, en WEILER, J.H.H. *The Constitution of Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, p. 8; la cuestión de los *materiales constitucionales*, en BAQUERO CRUZ, J.: *Entre Competencia y Libre Circulación. El Derecho Constitucional Económico de la Comunidad Europea*, Civitas, Madrid, 2002, pp. 79 y 85.

12 Una recopilación sumarial de estos elementos, en ALCOCEBA GALLEGO, M.ª: “Del acervo comunitario y otras pizzas: contribución de la integración diferenciada a la transformación del Acervo”, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 14, 2003; MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: *El sistema de competencias de la Comunidad Europea*, McGraw-Hill, Madrid, 1997, pp. 83-92 y LENAERTS, K.: “Some Reflections on the Separation of Powers in the European Community”, en *Common Market Law Review*, nº 28, 1991, pp. 11-35.

13 Como quedan perfectamente explicados en DE VEGA, P.: “En torno al concepto político de Constitución”, en GARCÍA HERRERA, M. A. (Dr.): *El constitucionalismo en la crisis del Estado social*, Universidad del País Vasco, Servicio editorial, Bilbao, 1997.

14 MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: *El federalismo supranacional: ¿Un nuevo modelo para la Unión Europea?*, Consejo Vasco del Movimiento Europeo, Bilbao, 2003, pp. 34 y 35 y BOGDANDY, A. von: “L’Unione sovranazionale come forma di potere politico: destatalizzazione e integrazione comunitaria nella prospettiva della teoria dello Stato”, en *Teoría Política*, VI. X, nº 1, 1994, p. 142.

15 Desde un punto de vista cuantitativo, la producción normativa se ha desviado desde la esfera estatal hacia la comunitaria en porcentajes que pocos pueden llegar a imaginarse: en 1991, el Consejo de Estado francés

Sin embargo, en nuestro entendimiento, la europeización de la elaboración de la toma de decisiones va a informar, primordialmente, sobre la manera en que tales competencias son ejercidas. Como de todos es sabido, la UE establece un *lawmaking* al margen de la técnica ordinaria del tratado, que sin ser una peculiaridad exclusiva de la misma, se diferencia sin embargo de las demás organizaciones internacionales por la posibilidad de que se adopten decisiones dentro del primer pilar comunitario a través del principio mayoritario y el voto ponderado de Estados miembros, de una forma casi generalizada¹⁶. De hecho, uno de los motores que han servido de impulso a prácticamente todas las reformas de los Tratados constitutivos ha sido, precisamente, el de ir reduciendo progresivamente el número de decisiones que requieren la unanimidad en el CUE, hasta convertir a esta última en un reducto casi residual¹⁷.

El grado de control de los Estados miembros y sus ciudadanos en la elaboración y aprobación de políticas de la UE disminuye proporcionalmente conforme ésta avanza desde la toma de decisiones por unanimidad hacia el método de actuación por mayoría¹⁸: los Estados y sus ciudadanos tienen formalmente la posibilidad de quedar en minoría en el plano europeo frente a un grupo de Estados miembros en un espectro competencial definitivo para su propia autodeterminación social y económica. Precisamente, porque el vínculo asociativo original de la UE tiene un perfil internacional, nada impide en principio que el Estado, en virtud de su condición soberana, pueda considerar limitar voluntariamente el ejercicio de sus derechos soberanos mediante la cesión del ejercicio de competencias que le son propias, aceptando incluso que la producción normativa comunitaria no exija de la unanimidad de los miembros de la Unión¹⁹. Sin embargo, el intento frustrado de trasgresión hacia el universo estatal que en cierta manera pretendía el Proyecto de Constitución europea y sobre todo, la dimensión material que envuelve a la toma de decisiones en el Consejo de la UE, son la muestra inequívoca de que la UE está aún lejos de funcionar como un sistema de perfil mayoritario.

advertía que de las 2981 medidas legales que entraron en vigor en Francia, 1564 –casi el 53%– emanaban de la propia UE, mientras que J. Delors señalaba que en el año 2000, el 80% de la legislación social y económica aplicable a los Estados miembros, tendría su origen en las instituciones comunitarias. Sr. Delors, Discurso ante el Parlamento Europeo de 4 de julio de 1988, Boletín CE, n.º 7/8, 1988, p. 124 y Conseil d'État, Rapport Public, Etudes et documents, n.º 44, 1992. Un acercamiento interesante en torno a la europeización de los Estados miembros, desde la perspectiva constitucional, en PÉREZ CALVO, A.: "La dimensión comunitaria del Estado en Europa occidental", *Civitas Europa*, n.º 1, 1998, pp. 19-33.

16 Existen no obstante, en el marco de una serie de peculiaridades formales que regulan el peso relativo de los diferentes Estados, Organizaciones internacionales, particularmente dentro del sistema de Naciones Unidas, que reconocen la posibilidad de adoptar decisiones a través de la mayoría, como es el caso del Grupo del Banco Mundial, la UNESCO, la Organización Mundial para la Salud o el mismo Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; al respecto, ver BEIGBEDER, Y., NASHAT, M., ORSINI, M. - A. y TIERY, J.-F.: *The World Health Organization*, M. Nijhoff, La Haya, 1998, p. 84 y SEARA VÁZQUEZ, M.: "Introducción: La Organización de Naciones Unidas: diagnóstico y tratamiento", en SEARA VÁZQUEZ, M. (Compilador): *Las Naciones Unidas a los cincuenta años*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1995, p. 11, entre otros.

17 De los 73 preceptos que, según la opinión de la Comisión seguían requiriendo la unanimidad en los Tratados comunitarios, el Tratado de Niza ha introducido la mayoría cualificada en treinta de ellas; al respecto, ver ANDRÉS SÁEZ DE SANTA MARÍA, M.P.: "La búsqueda del círculo cuadrado", en MOREIRO GONZÁLEZ, C. (Coord.): *Tratado de Niza. Análisis, Comentarios y Texto*, Colex, Madrid, 2002, pp. 41-66.

18 Sin lugar a dudas, aquí también toma importancia el papel del TJCE, sobre todo en lo referente a una interpretación que parece haber favorecido el ejercicio de competencias comunitarias al amparo de bases jurídicas caracterizadas por el voto en mayoría, en contraposición a las que requieren una votación por unanimidad; al respecto POIARES MADURO, M.: "Portugal y el futuro de Europa. ¿El que calla otorga?", *op. cit.*, p. 298.

19 Como muy bien señalan GARCÍA GESTOSO, N.: "El problema de la soberanía en la Unión Europea", *Anuario de la Facultad de Derecho de Ourense*, Universidad de Vigo, 2002, pp. 174 y 175 y DE WITTE, B.: "Sovereignty and European Integration: The Weight of Legal Tradition", en SLAUGHTER, A.-M. y STONE SWEET, A. (Eds.): *The European Courts & National Tradition*, Hart Publishing, Oxford, 1998, p. 278.

III. MAYORÍA VERSUS CONSENSO: LAS DIMENSIONES MATERIALES DEL PROCESO POLÍTICO QUE ENVUELVE LA TOMA DE DECISIONES EN EL CONSEJO DE LA UE.

Tras el Tratado de Ámsterdam, la UE adopta sus decisiones en un amplio espectro competencial, a través de un sistema bicameral imperfecto en el que el Consejo de la UE y el PE codeciden en base a un régimen estatutario de carácter paritario²⁰. Mientras el PE, asumiendo que representa los intereses y la legitimidad del conjunto de los ciudadanos europeos frente a las demás instituciones comunitarias, suele esgrimir discrecionalmente el principio mayoritario a través de la mayoría absoluta que le viene reconocida en el art. 198 del TCE, el Consejo de la UE hace un uso limitado, si cabe en ocasiones marginal, de la mayoría cualificada a la hora de adoptar decisiones. Quizá por su propia naturaleza, y precisamente por la trascendencia que ha adquirido en cada una de las ampliaciones y reformas institucionales, el Consejo de la UE refleje mejor que ninguna otra institución comunitaria la esencia del proceso de integración comunitaria: en su seno, como cámara de representación territorial, los Estados miembros articulan sus intereses individuales con el interés general comunitario en base a un proceso político de perfil cooperativo que sintetiza un tipo singular de lo que podríamos denominar como diplomacia parlamentaria.

A la espera de que entren en vigor las disposiciones previstas en el Tratado de Niza, el poder de decisión dentro del CUE se expresa y articula a través de los procedimientos de votación que prevén los Tratados: se distinguen como procedimientos la mayoría simple, la mayoría cualificada y la unanimidad, si bien los propios Tratados contienen disposiciones en que tanto la mayoría cualificada como la unanimidad pueden verse amplificadas por diversos requerimientos (art. 22 del TCE y el art. 7.1 del TUE). No podemos considerar las provisiones legales como meras líneas programáticas de adecuación del proceso legislativo en el CUE²¹, sin embargo, la disciplina y el comportamiento de los actores con respecto al voto dentro del CUE, no está siempre determinada por las mismas. De este modo, la existencia de voto “real” dentro del CUE es estimable en un 10% sobre el total de las decisiones adoptadas en el mismo²².

Al igual que en otros foros legislativos o decisorios de carácter internacional, el CUE ha desarrollado e implantado con el paso del tiempo una arraigada “cultura del consenso” a la hora de tomar las decisiones²³. Tradicionalmente, se ha considerado que

20 La filosofía del procedimiento de codecisión entre el PE y el CUE, recogido en el art. 251 del TCE, responde en esencia a la de otros sistemas bicamerales estatales de índole federal, es decir, evitar que en determinados ámbitos materiales pueda aprobarse una ley sin el respaldo favorable de ambas cámaras. La imperfección del sistema bicameral comunitario vendría sin embargo determinada por el mayor y más cualificado ámbito competencial de legislación del CUE, que sin duda le otorga una mayor preponderancia política sobre el PE dentro del sistema; al respecto, recomendamos ver DEHOUSSE, R.: “European institutional architecture after Amsterdam: Parliamentary system or regulatory structure”, en *Common Market Law Review*, VI. 35, nº 3, 1999, p. 606 y MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: “La reforma institucional y la cooperación reforzada en el Tratado de Amsterdam”, en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, Tecnos, Madrid, 1999, p. 109

21 SHAW, J.: *Law of the European Union*, Palgrave, Londres, 2000, en especial capítulo 4, o KAPTEYN, P.J.G. y VERLOREN VAN THEMAAT, P.: *Introduction to the law of the European Communities*, Kluwer, Deventer (Holanda), 1990, pp. 103-108.

22 WESSELS, W.: “The EC Council: The Community’s Decisionmaking Center”, en KEOHANE, R.O. y HOFFMAN, S. (Ed.): *The new European Community: Decision-making and institutional change*, Westview, Colorado, 1991, p. 147. En cuanto al porcentaje anual de votaciones sobre el total de decisiones adoptadas por el CUE, desde 1985 hasta el año 2001, puede verse WESSELS, W.: “Nice Results: The Millennium ICG in the EU’s Evolution”, en *Journal of Common Market Studies*, VI. 39, nº 2, 2001, p. 209.

23 En este sentido, ver los trabajos de WESTLAKE, M.: *The Council of European Union*, Cartermill, Londres, 1995, p. 111 y HAYES-RENSHAW, F. y WALLACE, H.: *The Council of Ministers*, en Macmillan Press, Londres 1997, pp. 53 y 280, entre otros.

el Compromiso de Luxemburgo, un acuerdo informal de más que dudoso carácter legal, institucionalizó una forma de tomar decisiones basada fundamentalmente en el consenso de los Estados miembros. Sin embargo, con anterioridad a la formalización de dicho Compromiso -enero de 1966- el voto era ya bastante inusual y por otro lado, la invocación explícita del mismo en las tareas legislativas del CUE no ha llegado a superar la docena de ocasiones durante más de veinte años²⁴. Pero tampoco sería del todo correcto afirmar que las decisiones dentro del CUE, se acuerdan alrededor de una explícita cultura del veto que obliga a tomar todas las decisiones por unanimidad al margen de las previsiones contenidas en las bases formales de los Tratados. La realidad es mucho más compleja y la doctrina no es en este ámbito ni mucho menos pacífica.

Los Estados miembros han sido históricamente conscientes de la necesidad de mantener un nivel de eficacia legislativa alta en las áreas claves como el presupuesto, la política agrícola o el transporte, por lo que en ellas el CUE ha venido recurrido sistemáticamente al voto cuando persistía el desacuerdo²⁵; al fin y al cabo se trataba de la viabilidad de los propios sistemas económicos nacionales. Asimismo, cuando los nubarrones del imparable incremento competencial y de la paulatina pero firme incorporación del PE al esquema legislativo comunitario se cernían sobre la productividad decisoria de la Unión y del CUE, los Estados generalizaron el uso del voto por mayoría en el ámbito material del mercado único -Acta Única Europea-. Esta decisión no altera en cualquier caso el hábito legislativo institucionalizado a través del tiempo dentro del CUE: éste sigue negociando y adoptando las decisiones de forma consensuada, sin embargo, como muy bien señala Weiler, no es lo mismo negociar la aprobación de una norma bajo la sombra de la mayoría, que bajo la sombra de la unanimidad y el veto²⁶. La posibilidad de recurrir al voto por mayoría cualificada hace que los Estados miembros se muestren más flexibles y prefieran sumarse al acuerdo final sobre una propuesta concreta, antes que permanecer en posiciones contrarias a la mayoría que además puedan dificultar la llegada acuerdos en futuras negociaciones de vital interés. Hay que recordar que el CUE es una cámara legislativa permanente y no ocasional, donde los Estados miembros negocian en extensos márgenes sectoriales de una forma continuada.

Dejando al margen la dialéctica entre la eficacia y la democracia, esto es, la posibilidad de que llevar el método consensual más allá de lo estrictamente necesario se pueda traducir en la creación de políticas de una calidad subóptima²⁷, lo que en realidad nos interesa dejar patente, es que en el contexto de la UE, el principio mayoritario se configura en todo caso como un instrumento calculado para conseguir el máximo posible de negociación y de acuerdo entre las partes, en un contexto jurídico político donde prima la coexistencia y la coordinación sobre la subordinación y absorción, la persuasión sobre la coerción y la presión lateral sobre la ejecución vertical²⁸. Las razones para

24 Sobre el surgimiento y la incidencia concreta del Compromiso de Luxemburgo en el sistema comunitario, ver TEASDALE, A.L.: "The Life and Death of the Luxembourg Compromise", en *JCMS*, VI.31, n° 4, diciembre de 1992 y NUGENT, N.: *The Government and Politics of the European Union*, en McMillan Press, Londres, 1999, p. 168

25 BASSOMPIERRE, G.: *Changing the Guard in Brussels. A insiders view of EC Presidency*. Praeger, Nueva York, 1988, pp. 25-29.

26 WEILER, J.H.H.: *Europa, fin de siglo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1995, p. 96.

27 Como por otra parte también ocurre en algunos sistemas políticos federales de carácter cooperativo. Las similitudes entre el sistema alemán y el comunitario en este aspecto, en SCHARPF, F.W.: *Gobernar Europa, ¿Eficaz y democráticamente?*, Alianza, Madrid, 2000 pp. 89-90 y del mismo autor, ver SCHARPF, F.W.: "The joint-decision trap: Lessons from German federalism to European integration", en *Public Administration*, VI.66, n° 3, 1988.

28 Trasponiendo al ámbito comunitario las acertadas palabras del internacionalista CARRILLO SALCEDO, J.A.: "Mayoría y acuerdo general en el desarrollo progresivo del Derecho internacional", en *Revista Española de Derecho Internacional*, VI. XX, n° 1, 1967, p. 10.

el consenso se perfilan, en un primer nivel, en la diversidad de intereses socioeconómicos de los propios Estados, que a su vez se materializan en la existencia de vetos materiales cruzados dentro del sistema decisorio global y en la insuficiencia de medios alcanzada en la UE para lograr sus objetivos, lo que de antemano complica la llegada a acuerdos en cuestiones tales como la fiscalidad, la seguridad social o los fondos de cohesión. Sin embargo, al igual que en la dimensión estatal, existen también límites normativos a la utilización del principio mayoritario en el sistema político comunitario. Examinemos de forma general, antes de abordar la cuestión en el ámbito comunitario, la dimensión teórica de los límites normativos al principio mayoritario en el Estado constitucional contemporáneo.

IV. LOS LÍMITES NORMATIVOS AL PRINCIPIO MAYORITARIO EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL CONTEMPORÁNEO: UNA PANORÁMICA GENERAL.

La democracia moderna ha tendido a ser identificada de forma irresistible con el gobierno de la mayoría. Sin duda, en el origen de tal equiparación reside la inclinación del pensamiento revolucionario a considerar a la mayoría como un imperio moral donde los intereses del pueblo como voluntad general deben de preferirse a los de una minoría que representa los privilegios y las prebendas del Antiguo Régimen²⁹. En cualquier caso, no parece que sea ésta la óptica adecuada para abordar la controversia entre la mayoría y la minoría en la UE. Técnicamente, el principio mayoritario se va a presentar como un mecanismo de formación y agregación de la deliberación colectiva, que como alternativa a los principios de la racionalidad y la unanimidad, proporciona el conjunto de reglas necesarias para que en un sistema político determinado se adopten las decisiones de acuerdo con la afirmación de que la soberanía reside en el pueblo³⁰.

En el ámbito del Estado contemporáneo, las incertidumbres en torno al principio mayoritario se centran en una cuestión sencilla, pero no por ello fácil de resolver: las razones normativas por las que la minoría debe de aceptar las decisiones adoptadas con carácter general y el consiguiente régimen de derechos, obligaciones y sanciones por el no cumplimiento³¹. Por lo tanto, en nuestra opinión, la afirmación del principio mayoritario va a depender, fundamentalmente, del tipo de legitimación democrática que forja el modelo de integración social y política del sistema que los individuos y colectivos pretendan constituir: depende, en definitiva, de las suposiciones previas acerca de la unidad política y de que el poder normativo del sistema reproduzca los valores y principios democráticos que llevaron a su propia creación³².

Desde la perspectiva naturalista, el asentimiento a la disciplina del gobierno mayoritario democrático puede cimentarse en la constitución de un *demos* o comunidad

29 AMATO, G.: "Il dilemma del principio maggioritario", en *Quaderni Costituzionali*, Año XIV, nº 2, agosto de 1994, pp. 173 y 174.

30 Para elaborar esta definición, nos hemos hecho eco, de forma general, de las siguientes referencias, RUFFINI, E.: *La ragione de più. Ricerche sulla storia del principio maggioritario*, Il Mulino, Bolonia, 1977 y PIZZORUSSO, A.: *Minoranze e maggioranze*, Einaudi, Turín, 1993.

31 Algunos acercamientos, desde diferentes puntos de vista, en torno a la problemática entre la mayoría y la minoría, en las democracias constitucionales contemporáneas, en SCHARPF, F.W.: *Games Real Actors Play. Actor – Centered Institutionalism in Policy Research*, Westview Press, Boulder, 1997, en especial el capítulo VII; MONTILLA MARTOS, J. A.: *Minoría Política y Tribunal Constitucional*, Trotta, 2002 y CHUECA RODRÍGUEZ, R.: *La regla y el principio de la mayoría*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993.

32 DAHL, R.A.: *La democracia y sus críticos*, Paidós, Barcelona, 1992, p. 204.

política que se conforma en esencia por elementos de carácter prejurídico, como son la pertenencia del individuo a una misma etnia, un pasado histórico compartido o la utilización de una lengua común en un ámbito territorial determinado: así, una minoría aceptará o debería aceptar la legitimidad de una decisión mayoritaria porque tanto la mayoría como la minoría son en realidad parte del mismo *volk* o al menos parte de lo que se viene a denominar de forma matizada como la misma comunidad de destino político³³. En cierta manera, la tesis naturalista tiende a equiparar a la decisión mayoritaria con la voluntad del poder constituyente proyectado desde el origen al presente, presumiendo que los elementos ideales de la discusión parlamentaria siguen operando en términos de igualdad u homogeneidad cultural y nacional³⁴.

El mito fundacional de la constitución del Estado en una comunidad política que atiende a razones trascendentes previas a su propia institucionalización, permite mantener la ficción de su propia uniformidad y equilibrio y crear así las condiciones necesarias para un debate en el que la voluntad mayoritaria se pueda conformar como la fuerza del mayor número, capaz de descubrir por su solo ejercicio las soluciones generales a las necesidades de la propia sociedad³⁵. Evidentemente, cuando esas condiciones desaparecen, la tarea legislativa y jurisdiccional donde se traten ámbitos materiales de carácter central para el desarrollo de la sociedad en su conjunto, pasará, en el mejor de los casos, a configurarse a través de un proceso político donde el consenso tiende a considerarse como un valor deseable y del todo necesario³⁶.

A *sensu contrario*, el paradigma voluntarista se contrapone a la anterior concepción, legitimando la toma de decisiones por mayoría a través de la libertad política individual y el principio democrático. En sede *kelseniana*, el principio mayoritario se configura como la clave de bóveda para resolver la dialéctica insoluble en la que se halla la idea de libertad natural individual con la de orden social: si la sociedad y el Estado han de existir, se precisa también que exista un orden obligatorio para la conducta recíproca de los hombres, y, por consiguiente, una autoridad³⁷. No obstante, si tenemos que ser gobernados, aspiramos al menos a ser gobernados por nosotros mismos. Es por tanto políticamente libre quien, aun estando sometido, lo está solamente a su propia voluntad y no a la ajena. Para el autor austriaco, la verdadera libertad política del individuo es alcanzada cuando la voluntad de éste coincide con la voluntad del Estado al que se somete voluntariamente³⁸. Evidentemente, la concordancia entre la voluntad individual

33 Al respecto, BÖCKENFÖRDE, E. W.: *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*, Trotta, Madrid, 2000, pp. 67-70.

34 Así, cuando la homogeneidad se eleva hasta el grado de identidad todo funciona por sí mismo: desde esta perspectiva la unanimidad tiene que llegar incluso al punto de que las leyes sean elaboradas sin discusión y se pierde el sentido mismo del contrato esbozado por Rousseau, ya que solo la diversidad y la oposición requieren un contrato social y político; SCHMITT, C.: *Sobre el parlamentarismo*, Tecnos, Madrid, 1990, pp. 18-19.

35 En la línea indicada por SCHMITT, C.: *Teoría de la Constitución*, Alianza, Madrid, 1996, p. 234-251 y DONOSO CORTÉS, J.: *Ensayo sobre el catolicismo el liberalismo y el socialismo*, en *Obras Completas*, B.A.C., 1970, tomo II, p. 517 y ss.

36 LIJPHART, A.: *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en 36 países*, op. cit., p. 44 y en un mismo sentido, DAHL, R.A.: *La democracia y sus críticos*, op. cit., pp. 193-194. Sobre las doctrinas de la nulificación y la interposición constitucional y los conceptos de mayoría numérica y concurrente, ver CALHOUN, J.C.: *Disquisición sobre el gobierno*, Tecnos, Madrid, 1996, pp. 5-95.

37 Claro está, la inspiración última del argumento de Kelsen se encuentra en general delineada en la obra de ROUSSEAU, J.J.: *Del Contrato social. Discurso sobre las ciencias y las artes. Discurso sobre el origen y los fundamentos de la desigualdad entre los hombres*, Alianza editorial, Madrid, 1994 y ROUSSEAU, J.J.: *Proyecto de Constitución para Córcega. Consideraciones sobre el Gobierno de Polonia y su proyecto de reforma*, Tecnos, Madrid, 1988.

38 KELSEN, H.: *Esencia y valor de la democracia*, Comares, Granada, 2002, pp. 12 y 14 y KELSEN, H.: *Teoría General del Estado*, Comares, Granada, 2002, p. 526.

y la del Estado, es más probable mientras menos voluntades sean precisas para rectificar en una votación la voluntad de éste último, dicho de otro modo, a través del principio mayoritario³⁹.

Escapando a condiciones objetivas o trascendentes, los posibles límites a la toma de decisiones desde este punto de vista se centrarían en tres cuestiones fundamentales: la definición de la naturaleza del sistema político a través de las nociones clásicas de la doctrina del poder constituyente; la existencia de un sistema político proporcional y ampliamente representativo, que permita integrar a través de la transacción parlamentaria a individuos, intereses y corporaciones sociales en el marco de un régimen formal de protección de los derechos de libertad y comunicación política, y; la exigencia fáctica de que estos derechos estén asumidos por el ciudadano y la sociedad civil de tal forma que la articulación de la diversidad real de las diferentes concepciones del mundo, intereses, y opiniones, esté perfectamente garantizada y representada dentro del sistema⁴⁰.

V. GOBIERNO MAYORITARIO Y LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA.

Como señalamos al inicio de nuestro trabajo, el sistema político comunitario puede catalogarse, en función de sus dinámicas materiales, como un sistema consensual. Y esto a pesar de que los distintos Tratados establecen en general un régimen estatutario tendente a reforzar las condiciones de aplicación del principio mayoritario en su principal institución legislativa, el Consejo de la UE: asignación de voto ponderado a los Estados miembros, instauración de mayorías cualificadas para la aprobación de actos (art. 205 del TCE) y diseño de un campo de actuación política restringido a la consecución de unos fines y objetivos predeterminados por los propios Tratados de manera positiva, de modo que, en principio, la Unión no dispondría de una opción política discriminada en manos de una voluntad mayoritaria circunstancial, como podría suceder en la dinámica parlamentaria de cualquiera de los Estados miembros⁴¹. Como tendremos la oportunidad de ver, las razones para el consenso hay que buscarlas en la ausencia de un *demos* propiamente europeo, un sujeto político que legitime de origen el orden constitucional comunitario y la voluntad normativa derivada que de éste pudiera emanar a través de una decisión de tipo mayoritario. Al día de hoy, se nos hace difícil trasladar argumentos normativos de peso para que el pueblo danés o austriaco deba consentir quedarse en minoría en las votaciones del Consejo de la UE, frente a los pueblos de otros Estados miembros de la Unión. Examinemos las posiciones a favor y en contra de esta afirmación preliminar.

a) El paradigma voluntarista y la Unión Europea: la aceptación funcional y normativa de la toma de decisiones por mayoría.

El plano funcional – utilitarista, identificado con una interpretación racional – normativa de la fundación y legitimación del poder político⁴², no encontraría en princi-

39 KELSEN, H.: *Esencia y valor de la democracia*, op. cit., p. 14.

40 MAESTRE, A.: “Estudio preliminar”, en RÖDEL, U., FRANKENBERG, G. y DUBIEL, H.: *La cuestión democrática*, Hueva & Fierro, Murcia, 1997, p. 20 y KELSEN, H.: *Esencia y valor de la democracia*, op. cit., p. 66.

41 DÍEZ – PICAZO, L.M^a.: “Reflexiones sobre la idea de Constitución Europea”, *Revista de Instituciones Europeas*, nº 2, 1993, p. 551.

pio límites insuperables para la adopción de decisiones por mayoría más allá de la consociación estatal. Desde este punto de vista, la UE, como comunidad posnacional, no tendría por qué institucionalizar el principio democrático de forma tan rígida como el Estado constitucional, al fin y a la postre, se trata de un nivel de gobierno añadido cuya fuente última de legitimidad se encuentra precisamente en las Constituciones de los Estados miembros. El *demos* comunitario aparece por tanto originalmente vinculado a la legitimidad funcional inherente al pensamiento de los Padres Fundadores del proyecto comunitario, es decir, los beneficios visibles que aportan al individuo y a la comunidad nacional los ideales de la paz y la instauración de un modelo visible de sociedad europea, fundada en un *ethos* de la responsabilidad social colectiva hacia el bienestar representado por el Estado social de la posguerra⁴³.

Para el pragmatismo funcionalista, el proceso de integración comunitaria se presenta como una condición limitativa al poder del soberano tal como se imaginaba en el Estado surgido tras Wesfalia, cuyo origen democrático no bastaría ya para dotarlo de legitimidad bajo las indomables fuerzas económicas y sociales de la globalización. Como el profesor Rubio Llorente ha señalado, esta limitación no sólo opera hacia la esfera interna, en la relación del poder con los individuos, sino también hacia fuera, en la relación de los Estados entre sí: la UE implicaría en realidad la reconstrucción de una cierta unidad política de Europa, quizá tan tenue como la que Wesfalia destruyó, pero que en todo caso, como aquella, hace de Europa una comunidad, no un simple sistema de Estados⁴⁴. Desde esta perspectiva, el nuevo sujeto político europeo, configurado a través de la interpretación constitucional de los Tratados que realiza el TJCE y el contrato social supranacional entre individuos ciudadanos de los Estados miembros, que habrían consentido la transferencia de poder a las Comunidades mediante instancias democráticas indirectas como el referéndum de ratificación de adhesión del Estado, la aprobación parlamentaria vía representantes o las cláusulas de integración previstas por los constituyentes de los respectivos Estados miembros⁴⁵, se perfilaría como la principal instancia legitimadora del poder público europeo y como la barrera normativa a la potencia expansiva y fragmentadora del poder constituyente en sus relaciones con otras comunidades políticas dentro y fuera del Estado. La aceptación del gobierno mayoritario, encontraría así sus principios avaladores en las nociones de supranacionalismo y tolerancia decisoria, principios delineados de forma directa o indirecta en las tesis del ilustre profesor Weiler.

El supranacionalismo fomentaría la expresión de las diferencias culturales en su forma auténtica y espontánea, pretendiendo eliminar la falsa conciencia que el nacionalismo crea en el ámbito estatal y sustituirla por una pertenencia derivada de un sentido no formal de lo compartido, incorporando en el plano individual y social, un ideal que en cierta forma disminuye la importancia de los aspectos estatales de la nacionalidad y que se presenta como el referente principal de las interacciones humanas transnacionales⁴⁶. Por otro lado, la tolerancia decisoria trasciende del principio de tolerancia

42 Nos ha parecido conveniente recurrir a una de las categorías conceptuales elaboradas por el Maestro García Pelayo para referirse a los distintos tipos de Constitución; GARCÍA PELAYO, M.: *Escritos sociales y políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989, pp. 24-37.

43 TELÒ, M.: "L'Europa "Potenza Civile". La Costituzionalizzazione del "Governo Misto"", en *Filosofia Politica*, nº 1, 2003, pp. 61-81 y HALLSTEIN, W.: *La Europa inacabada*, Plaza y Janés, Barcelona, 1971.

44 Al respecto, ver RUBIO LLORENTE, F.: "El futuro político de Europa. 2. El déficit democrático de la Unión Europea", en *Claves de Razón Práctica*, nº 90, 1999.

45 Al respecto, LENAERTS, K. y DESOMER, M.: "New models of constitution – making in Europe: the quest for legitimacy", en *Common Market Law Review*, nº 39, 2002, p. 1220 y PERNICE, I.: "Multilevel constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: european constitution-making revisited?", *op. cit.*, pp. 720 y ss.

46 WEILER, J.H.H.: *Europa, fin de siglo, op. cit.*, p. 185.

constitucional, concepto que en el terreno de la constitucionalización de la UE, habría permitido a los esquemas jurídicos estatales dimitir de su pretensión de supremacía formal y material congénita a su normativismo⁴⁷ y que a su vez se presenta como una fórmula constitucional original que superaría las veleidades decisionistas y formalistas representadas por los esquemas teóricos de Kelsen y Schmitt⁴⁸.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, el ciudadano europeo estaría dispuesto a aceptar la legitimidad y autoridad de decisiones adoptadas por sus conciudadanos, entendiendo que en tales áreas de actuación ha concedido preferencia a decisiones adoptadas por el nuevo *demos* comunitario, en lugar del *demos* restringido al ámbito estatal⁴⁹. De esta forma, el principio mayoritario y su afirmación en el sistema político europeo quedaría insertado en el carácter inclusivo del constitucionalismo nacional que promueve el constitucionalismo comunitario desde un punto de vista interno y externo: hacia fuera se requiere a la comunidad política nacional el tener en cuenta intereses de otros Estados que puedan verse afectados por las deliberaciones de las comunidades políticas nacionales; hacia dentro se limitan los posibles abusos de concentración de poder en las comunidades nacionales que es inherente a las concepciones tradicionales de constitucionalismo y soberanía⁵⁰.

La idea de un *demos* supranacional fundado en valores de orden cívico – político, que sirva como límite al *demos* nacional y que se presente a su vez como la plataforma normativa sobre la que los ciudadanos europeos acepten una generalización del uso de la mayoría en las diferentes instituciones legislativas comunitarias, dentro de las competencias atribuidas a la UE, resulta factible y atractiva porque es receptora del pensamiento jurídico - político voluntarista. Sin embargo, adolece de una clara indefinición discursiva y terminológica⁵¹ y sobre todo, aparece como la proyección teórica más evidente del alambicado maximalismo jurídico desarrollado en la UE, obra y gracia del despliegue transnacional de una ingeniería constitucional sin precedentes, responsable en

47 Como han apuntado al respecto, LÓPEZ PINA, A. y GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, I.: “Preservación de la Constitución, reforma de los Tratados”, en *Civitas Europa*, nº 7, 2001, p. 74 y TAJADURA TEJADA, J.: “La crisis de la Constitución en el proceso de integración europea”, en *Revista de Derecho Político*, nº 53, 2002, pp. 260-269. Efectivamente, frente al principio de tolerancia constitucional, concepto interpretativo destinado a pacificar las tensiones derivadas de la desvalorización material de las Constituciones de los Estados miembros, aparece, como es lógico, la posición doctrinal denominada como resistencia constitucional, enfocada a la defensa de los valores fundamentales reconocidos en la Constitución del Estado; sobre el concepto de resistencia constitucional, en general, ver TOMAS Y VALIENTE, F.: “La resistencia constitucional y los valores”, en TOMAS Y VALIENTE, F.: *Obras Completas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997, pp. 4435-4445 y GARCÍA HERRERA, M. A.: “Estado, Comunidades Autónomas y Derechos sociales: relaciones y tendencias”, *Anuario Jurídico de la Rioja*, nº 8, 2002, pp. 142 y 144.

48 Sobre esta cuestión, ver WEILER, J.H.H.: “Federalism and Constitutionalism: Europe’s Sonderweg”, en NICOLAIDIS, K. y HOWSE, P. (Eds.): *The Federal Vision. Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the EU*, Oxford University Press, Oxford, 2001. En realidad, las tesis del profesor Weiler tienen su antecedente original en el constitucionalismo y la Teoría del Estado delineados por HELLER, H.: *Teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000 y SMEND, R.: *Constitución y Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.

49 WEILER, J.H.H., HALTERN, U. y MAYER, F.C.: “La democracia europea y sus críticos: cinco problemas”, en QUADRA – SALCEDO, T. de la y ESTELLA DE NORIEGA, A. (Eds.): *Problemas de legitimación en la Unión Europea. Las respuestas del Tratado de Amsterdam*, Universidad Carlos III de Madrid y Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2000, p. 64.

50 POIARES MADURO, M.: “Las formas del poder constitucional de la Unión Europea”, en *Revista de Estudios Políticos*, nº 119, enero – marzo 2003, p. 37.

51 Recomendamos ver las críticas desde perspectivas políticas y jurídicas al respecto, en RUBIO LLORENTE, F.: “El futuro político de Europa. 2. El déficit democrático de la Unión Europea”, *op. cit.*, pp. 28-37 y en general, SOBRINO HEREDIA, J.M.: “Algunas consideraciones en torno a las nociones de integración y de supranacionalidad”, *op. cit.*

bueno medida del frustrante minimalismo político que ha acompañado la historia del proceso de integración comunitaria⁵².

b) La articulación del gobierno mayoritario a la luz de las tesis naturalistas.

Es sin duda este tipo de minimalismo político, el que ha llevado a la doctrina alemana en general, y al Tribunal Constitucional Federal de aquel país en particular, a plantearse la revisión de los términos en los que se desarrolla la dialéctica democrática y jurídica entre la instancia constitucional y la comunitaria. Esta revisión, que al margen de estar o no acertada con los fundamentos teóricos de aproximación, ha tenido la gran virtud de abrir el debate en torno a la legitimidad democrática del proceso de integración europea, también ha incluido especulaciones varias en torno a la posibilidad de una aceptación general del principio mayoritario en la tarea legislativa de la Unión.

En su Sentencia sobre el Tratado de Maastricht⁵³, el Tribunal aludido reconoce que teniendo en cuenta que la noción de soberanía no puede contemplarse en los tiempos político – constitucionales actuales como se ha entendido ni siquiera en un pasado reciente⁵⁴ y que la defensa a ultranza del principio de la unanimidad en el ámbito transnacional, cimentaría una noción de democracia que le impediría al Estado nación integrarse más allá de sus propios límites, la Ley de autorización para ratificar el ingreso de Alemania en una comunidad de Estados supranacional constituye un artefacto legal suficiente tanto para reconocer la legitimidad formal de esa misma unión de Estados, como para la posible adopción de resoluciones mayoritarias que vinculen a los Estados miembros⁵⁵. No obstante, es la síntesis de elementos sustancialistas con la que se viste a la soberanía nacional, la que quizá lleva al Tribunal a afirmar finalmente que de acuerdo “con el imperativo de mutua consideración que de la fidelidad a la comunidad se desprende, el principio mayoritario halla su tope en los principios constitucionales y en los intereses elementales de los Estados miembros”⁵⁶.

La Sentencia se hace eco de aquellas referencias doctrinales de carácter holístico, que niegan la existencia de un verdadero poder constituyente europeo que permita catalizar toda la potencia relativa al principio democrático⁵⁷. Europa aún no es un *ethnos* o comunidad marcada por un pasado y una cultura compartida, que como en el marco del Estado, aporte la capacidad de movilización política necesaria para asegurar la solidaridad abstracta entre individuos “extraños” y además contribuya al desarrollo de las relaciones horizontales entre ciudadanos, en clave de solidaridad y de confianza, para que pueda surgir y consolidarse tanto el fenómeno vertical de la dominación normativa en un sentido estatal, como el de la política redistributiva planteada bajo los

52 Al respecto, recomendamos ver el último trabajo del profesor CANTARO, A.: *Europa Sovrana. La Costituzione dell'Unione tra la guerra e diritti*, Dedalo, Bari, 2003 y MÉNY, Y.: “De la démocratie en Europe: Old Concepts and New Challenges”, en *Journal of Common Market Studies*, VI. 41, n° 1, (2002), pp. 1-13.

53 Sentencia del Tribunal Constitucional federal de Karlsruhe, de 12 de octubre de 1993, 2 BvR 2134/92 y 2 BvR 2159/92. Dicha Sentencia, traducida por la Oficina de Interpretación de Lenguas del Ministerio de Asuntos Exteriores de España, se encuentra publicada en la *Revista de Instituciones Europeas*, VI. 20, n° 3, septiembre – diciembre de 1993.

54 Como ha puesto de manifiesto en su estudio interpretativo, CANO MONTEJANO, J.C.: *La integración europea desde el Tribunal Constitucional alemán*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001, p. 280 y ss.

55 Sentencia 2 BvR 2134/92 y 2 BvR 2159/92, fundamento C I 2. a), p. 1003.

56 Sentencia 2 BvR 2134/92 y 2 BvR 2159/92, fundamento C I 2. a), p. 1003.

57 Una síntesis de dichas doctrinas, en DELLAVALLE, S.: *Una Costituzione senza popolo? La Costituzione Europea alla luce delle concezioni del popolo como “potere costituente”*, Giuffrè, Milán, 2002, pp. 139-171.

parámetros sociales y económicos establecidos por el Estado del bienestar⁵⁸. Por esta razón, en ausencia de una comunidad política europea, los Estados miembros necesitan aún de un deslinde de tareas propias suficientemente importantes, en las cuales pueda desplegarse el pueblo del Estado respectivo en el marco de un proceso de formación de voluntad política legitimado y dirigido por él, para así hacer cobrar expresión jurídica a lo que de manera homogénea lo cohesionan en los ámbitos social, espiritual y político⁵⁹.

Por lo tanto, la aceptación del gobierno de la mayoría en el plano europeo, sólo es posible si se perfila una identidad colectiva previa, que en el plano institucional aporte además las condiciones sistémicas necesarias para poner en relación a la sociedad y a la forma política⁶⁰: la existencia de un idioma común a todos los europeos, el desarrollo de una opinión pública única y el fortalecimiento de un sistema de partidos políticos que opere a nivel comunitario, condiciones fácticas todas ellas ineludibles para que pueda darse una mediación de intereses políticos individuales y colectivos. Sólo si tenemos una realidad empírica de este tipo, con capacidad de movilización política, el principio mayoritario podrá presentarse como la instancia procesal que permita la difícil conciliación entre la pretensión de validez normativa del Derecho comunitario y la de un poder en ciernes que trata de legitimarse a través del propio derecho como autoridad sancionadora, organizadora y ejecutora de los programas sociales y políticos.

No obstante, la aceptación del gobierno mayoritario en los términos expuestos por el paradigma naturalista, que en cierta manera se ajusta a los elementos propios del nacionalismo decimonónico y las comunidades homogéneas imaginadas por el Estado, se hace difícil, cuando no imposible, en el contexto comunitario. No importa tanto el hecho de que el proceso de integración se institucionalice a través de Tratados formalmente establecidos por los Estados miembros, sino que la diversidad nacional y lingüística, los grandes designios históricos y los monumentos estatales heredados, se configuran como barreras objetivas infranqueables para que exista, o pueda existir, un sujeto político que permita aceptar el juego de las mayorías y minorías a escala comunitaria⁶¹.

VI. En cuanto al Proyecto de Constitución para Europa elaborado por la Convención.

El farragoso Preámbulo que abre el Proyecto de Constitución para Europa, comienza con una cita de Tucídides en la que aforísticamente, se identifica a la democracia con el gobierno de la mayoría: “Nuestra Constitución ... se llama democracia por-

58 OFFE, C.: “Democracia y Estado de Bienestar: Un régimen europea bajo la tensión de la integración europea”, *Zona Abierta*, nº 92/93, 2000, pp. 245-250 y LEPSIUS, M.R.: “Nationalstaat oder Nationalitätenstaat als Modell für die Weiterentwicklung der europäischen Gemeinschaft”, en WILDENMANN, R. (Ed.): *Staatwerdung Europas? Optionen für eine Europäische Union*, Nomos, Baden – Baden, 1991, citado en DELLAVALLE, S.: *Una Costituzione senza popolo? La Costituzione Europea alla luce delle concezioni del popolo como “potere costituyente”*, *op. cit.*, pp. 159 y 160.

59 Sentencia 2 BvR 2134/92 y 2 BvR 2159/92, fundamento C I 2. b) b 1), b 2)., p. 1006; las argumentaciones integracionistas que se adivinan en el fondo de tal afirmación, en HELLER, H.: *Teoría del Estado*, *op. cit.* y SMEND, R.: *Constitución y Derecho Constitucional*, *op. cit.*

60 A este respecto, GRIMM, D.: “¿Necesita Europa una Constitución?”, *Debats*, nº 55, 1996, pp. 12 y 13; SMITH, J.: “How European are European elections?”, en GAFFNEY, J. (Ed.): *Political Parties and European Union*, Routledge, Londres, 1996, pp. 275-90 y VAN DER EIJK, C. y FRANKLIN, M. (Eds.): *Choosing Europe? The European Electorate and National Politics in the face of Union*, The University of Michigan Press, Ann Arbor, 1996.

61 CATELANI, A.: “Sovranità degli stati e autodeterminazione dei popoli”, en *Rassegna Parlamentare*, nº 4, año XLIV, 2002, p. 909 y KROBES, R.: *Ciudadanía y globalización, Europa frente a Norteamérica*, Frónesis, Valencia, 2002, pp. 76-78.

que el poder no está en manos de unos pocos sino de la mayoría⁶². La Convención optó finalmente por este enunciado, sin duda más cercano al texto original elaborado por el Maestro griego, en vez de las claves iniciales manejadas por el *Praesidium* a este respecto, producto de una adaptación interesada: “Nuestra Constitución se llama democracia ... porque el poder no está en manos de una minoría sino de todo el pueblo”⁶³. Al margen de posibles reflexiones en torno a las repercusiones que una u otra fórmula habrían tenido en el conjunto del Proyecto de Tratado constitucional, nos interesa resaltar la voluntad implícita de la Convención por introducir a la UE por la senda del gobierno mayoritario, por dejar atrás las consecuencias indeseables de un sistema legislativo desplegado bajo la férula del consenso y la unanimidad: la creciente ampliación del ámbito de actuación de la Unión, el aumento, a corto plazo, del número de Estados miembros y el hecho mismo de su heterogeneidad en cuanto a capacidad política, económica y administrativa, así lo demandan⁶⁴.

Sea como fuere, esta voluntad queda proyectada en la redacción del art. 24. 1 del Proyecto de Tratado: “Cuando el Consejo Europeo o el Consejo de Ministros actúen por mayoría cualificada, ésta se definirá como una mayoría de Estados miembros que represente al menos tres quintas partes de la población de la Unión”. A priori, la inclusión de dicha cláusula modificaba el equilibrio de poder decisorio que los Tratados originarios habían dibujado entre Estados miembros dentro del Consejo de la UE, cuestión que a la postre fue esgrimida por los Gobiernos de España y Polonia, para vetar el Proyecto de Constitución en el seno del Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 2003⁶⁵.

Desde esta perspectiva, las razones para el fracaso constitucional tiene varias lecturas. La opinión pública europea, se ha tenido que volver a conformar, al igual que en la Conferencia Intergubernamental de 2000 que dio lugar al Tratado de Niza, con la visión de la Europa realista, donde prima la lucha por el poder económico y político, traducido en número de votos, entre los Estados grandes, los medianos con delirios de grandeza y los pequeños. En este sentido, los Estados miembros se han empeñado en lanzar pésimas señales a la sociedad europea en torno al futuro y el fundamento del proceso de integración, disfrazando unas veces su interés nacional de interés general y recurriendo en otras a entelequias argumentales para explicar posiciones negociadoras con importantes errores de estrategia⁶⁶. Sin embargo, en otro orden de argumentos, quizá las resistencias efectivas de los Estados miembros a dar paso al nuevo Tratado constitucional, puedan deberse a la clara intuición de que éste último aporta los funda-

62 *Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, op. cit.*, p. 5.

63 Ver en este sentido, la nota del *Praesidium* a la Convención, en la que se adjunta el proyecto de Preámbulo del Tratado por el que se instituye la Constitución, CV 722/03, Bruselas, 28 de mayo de 2003. Para des-pajar cualquier tipo de duda en cuanto a la cuestión, el texto original de Tucídides señala: “Tenemos un régimen político que no emula las leyes de otros pueblos, y más que imitadores de los demás, somos un modelo a seguir. Su nombre, debido a que el gobierno no depende de unos pocos sino de la mayoría, es democracia”. Otras traducciones se refieren a ésta última frase como “debido a que no se gobierna en interés de unos pocos sino de la mayoría”. TUCÍDIDES: *Historia de la Guerra del Peloponeso, Libros I y II*, Biblioteca Clásica Gredos, Madrid, 1990, II-37, p. 450, cita 280. Edición a cargo de Julio Calonge Ruiz.

64 De una opinión similar, GUTIERREZ ESPADA, C.: “La reforma de las instituciones en el proyecto de Tratado constitucional presentado por la Convención (2003)”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 16, 2003, pp. 914, 919 y ss.

65 Las conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas, del 12 al 14 de diciembre de 2003, pueden ser consultadas a través del servidor del Consejo de la UE, <http://ue.eu.int/es/Info/eurocouncil/index.htm>

66 Una visión crítica de las contradicciones de la posición negociadora española, en TORREBLANCA, J. I.: “Votar y vetar en la Unión: una interpretación de la posición española en la CIG 2003”, *Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos*, Paper de análisis nº 121/2003; la teorización de la posición defendida por el Gobierno español, en DELGADO – IRIBARREN, M.: “La Convención, Niza y el voto en el Consejo de la Unión Europea”, *Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos*, Paper de análisis nº 129/2003, ambos en <http://www.realinstitutoelcano.org/>

mentos normativos elementales para que el sistema político comunitario pase de la lógica consensual a la mayoritaria.

Globalmente, se puede señalar que el Proyecto de Constitución para Europa que ha elaborado la Convención, resulta una valiosa aportación en la medida en que termina por explicitar la suerte de constitucionalismo europeo que, en razón de su condición estructural y ordenadora del poder político, se ha ido formulando autónomamente a través de conceptos y elementos proyectados desde las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros⁶⁷. En lo que se refiere a otras cuestiones de interés, el Proyecto mantiene y en algunos casos refuerza los elementos federales materiales que ya habían sido puestos en marcha en las diferentes fases del proceso de integración⁶⁸ y, por último, acierta de pleno al identificar la Unión con la Comunidad, aunque eso sí, sin terminar de trasladar a ésta última de la esfera de la economía a la esfera política. En lo que respecta a la problemática que venimos describiendo, el Proyecto de Tratado constitucional encuentra algunas soluciones interesantes.

En algunos aspectos, quizá los fundamentales, el Proyecto de la Convención reproduce la esencia de alguno de los artículos del Proyecto de Constitución europea elaborado por el PE en 1994⁶⁹. El art. 1.1 señala: “La presente Constitución, que nace de la voluntad de los ciudadanos y de los Estados de Europa de construir un futuro común, crea la Unión Europea, a la que los Estados miembros confieren competencias para alcanzar sus objetivos comunes [...]”. Independientemente de la naturaleza resultante, y de un modo parecido al Proyecto del PE de 1994⁷⁰, el Proyecto de la Convención declama como sujeto constituyente de la Unión Europea a los Estados y a los ciudadanos de la propia UE, que como principal designio, desea refundarse a partir de la racionalización de los instrumentos y objetivos de orden jurídico, institucional y político. Se introduce por tanto la técnica o principio de la doble legitimidad: pacto federal inicial, entre Estados y ciudadanos, que como García de Enterría ha señalado, puede ser originalmente propio del Derecho internacional, como ocurre en nuestro caso a tenor del proceso de reforma utilizado⁷¹, seguido de Constitución que intenta articular la integración de las partes que se dispone. Nótese que en este caso no son instrumentos separados, sino que se presentan como ideas lógicas, ya que la nueva federación no se acuerda en abstracto sino en virtud del orden de relaciones que la Constitución precisamente ordena⁷².

Es cierto, como hemos visto anteriormente, que resultaba ya generalmente aceptado que la legitimidad de la UE no procedía tan sólo de los Estados. En cualquier caso,

67 Por todos, ver HÄBERLE, P.: “Derecho Constitucional común europeo”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 79, 1993 y en parte, también, Díez Picazo, L. M.: *Constitucionalismo de la Unión Europea*, Civitas, Madrid, 2002. De la misma opinión, con respeto al Proyecto de Tratado, RODRÍGUEZ IGLESIAS, G. C.: “La constitucionalización de la Unión Europea”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 16, 2003, pp. 893-896.

68 Sobre los mismos, ver MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: *El sistema de competencias de la Comunidad Europea*, op. cit., pp. 33-138.

69 También denominado Proyecto Oreja – Hermann; puede verse en Diario Oficial de las Comunidades Europeas, C 61, de 28.2.1994, p. 155 y en GARCÍA DE ENTERRÍA, E., TIZZANO, A. y ALONSO GARCÍA, R.: *Código de la Unión Europea*, Civitas, Madrid, 1996, pp. 233-242.

70 Art. 1.1: “La Unión Europea está constituida por los Estados miembros y sus ciudadanos. Los poderes de la Unión emanan de estos últimos”, en GARCÍA DE ENTERRÍA, E., TIZZANO, A. y ALONSO GARCÍA, R.: *Código de la Unión Europea*, op. cit., p. 234.

71 Hay que recordar, que el texto resultante de la Convención y de la propia Conferencia Intergubernamental, emana del proceso de reforma derivado del actual art. 48 del Tratado de la Unión Europea. Es importante señalar, además, que como es propio de los Tratados internacionales, la Constitución sigue teniendo protocolos, por ejemplo a propósito de las instituciones o del control del principio de subsidiariedad.

72 A tenor del Proyecto de Constitución del PE de 1994, GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: “El proyecto de Constitución europea”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 45, 1995, pp. 20-22.

también ha resultado problemática la posible fijación terminológica del segundo elemento de la legitimidad democrática de la Unión en los diferentes Tratados. El Proyecto de Constitución abandona ahora el término *pueblos*, al que se hace referencia en otros preceptos del mismo, y se opta por el vocablo *ciudadanos*, que se asienta en un concepto de ciudadanía que condensa los órdenes instaurados previamente en el medio estatal y en el comunitario tras el Tratado de Maastricht. En principio, parece que se da un paso adelante en la dirección apuntada por quienes defienden que una Constitución posnacional no precisa al pueblo nacional objetivo como poder constituyente⁷³, al menos en el sentido apuntado por la doctrina más esencialista, lo que en principio tampoco invalidaría su posible caracterización en un sentido voluntarista o incluso su materialización en una vertiente plenamente estatal⁷⁴.

El principio de legitimidad dual federal que se reconoce en el art. 1.1 del Proyecto de Constitución de la Convención, del mismo modo que el Proyecto de Constitución del PE de 1994, está expreso en la organización institucional que se propone a través de un sistema bicameral prácticamente perfecto, donde el actual proceso de codecisión se transforma en procedimiento legislativo ordinario: el sujeto constituyente ahora es operativo en la aprobación general de los actos legislativos de la Unión, es decir, leyes y leyes marco, a través de mayorías dentro del PE y el Consejo de Ministros, donde a su vez se ha previsto el polémico sistema de doble mayoría, de Estados y población⁷⁵. Los límites al uso del principio mayoritario quedan de esta forma despejados al establecerse una correlación simple y clara entre la legitimidad democrática de origen y el sistema institucional encargado de realizar la tarea legislativa: el poder reside, simultáneamente, en los ciudadanos y en los Estados miembros, ninguno podrá eliminar ni condicionar absolutamente al otro, deben al contrario marchar emparejados en la toma de decisiones de la Unión⁷⁶.

No resulta preciso, desde esta sede, entrar en posibles especulaciones conceptuales que pudieran caracterizar materialmente el ente político resultante del Proyecto de Constitución presentado tras los trabajos de la Convención. Sin hacer de menos otras valiosas aportaciones, simplemente señalaremos, de modo provisional, y utilizando una terminología propia del Derecho constitucional, que dicho Proyecto consolida jurídica y democráticamente, con las naturales reservas, la Confederación de tipo moderno que el profesor La Pergola había delineado teóricamente tras el Tratado de Maastricht⁷⁷. La doble legitimidad, de ciudadanos y de Estados, debe hacer funcionar la Unión a través de un sistema de mayorías, más o menos reforzadas, pero mayorías. En las federacio-

73 Como se señala de forma explícita, en PERNICE, I. y MAYER, F.C.: "La Costituzione integrata dell'Europa", en Walter Hallstein Institut Paper, nº 7/03, 2003, pp. 44 y 54. Dicho *paper* puede ser consultado en el servidor del Instituto aludido, <http://www.whi-berlin.de/>; MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, M.: "El Proyecto de Constitución europea: reflexiones sobre los trabajos de la Convención", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 15, 2003, p. 538 y PIZZORUSSO, A.: *Il Patrimonio Costituzionale europeo*, Il Mulino, Bolonia, 2002, pp. 157-185.

74 RUIPÉREZ, J.: *La Constitución europea y la teoría del Poder Constituyente*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2000, en especial el último capítulo y ver la discusión doctrinal al respecto entre, MANCINI, F. y WEILER, J.H.H.: "Europe – The Case for Statehood...and the Case Against and Exchange", en *Jean Monnet Working Papers*, nº 6/98, <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/>

75 Llama la atención que en el Proyecto de Constitución de la Convención desaparezca la referencia a la mayoría absoluta (art. 198 del TCE) por el de simple mayoría (art. III – 240) para adoptar sus decisiones incluso dentro del nuevo procedimiento legislativo ordinario (art. III – 302).

76 Quizá por esta cuestión, estaríamos de acuerdo en limitar el sistema de votación dentro del Consejo de Ministros a un mecanismo de voto ponderado a través de una mayoría cualificada, como el actual, al estar los ciudadanos europeos representados en el PE, que es elegido directamente por éstos; ver al respecto, GARCÍA DE ENTERRIA, E. : "El proyecto de Constitución europea", *op. cit.*, p. 23.

77 LA PERGOLA, A.: *Los nuevos senderos del federalismo*, *op. cit.*, pp. 128-138 y 166-180.

nes de tipo estatal, la mayoría cualificada funciona como un procedimiento agravado previsto para la revisión del pacto constitucional de carácter rígido. En la UE, como Confederación de tipo moderno, la mayoría cualificada se presenta como una técnica de simplificación del procedimiento legislativo ordinario, frente a la regla de la unanimidad, en el marco de unos objetivos previamente delimitados y de unos instrumentos competenciales perfectamente definidos⁷⁸.

VII. CONCLUSIONES.

Las cuestiones abordadas a lo largo de nuestro trabajo demuestran, por encima de otras consideraciones, que las categorías políticas tradicionales vinculadas al imaginario del Estado constitucional, interpretadas rigurosamente, difícilmente pueden coexistir con las dinámicas pretendidamente democráticas del proceso de integración europea. Ante esta realidad, el politólogo o el jurista sólo tienen dos opciones: mirar hacia otro lado, fomentando el ensimismamiento en una democracia estatal incendiada por el populismo y el ejercicio irresponsable del poder democrático, o por el contrario, tratar de adaptar esas categorías a una nueva realidad política y constitucional que rompe con el discurso doctrinal dominante en torno a la diferenciación entre la política interior democrática y la política exterior diplomática⁷⁹. La UE es un sistema político que repele, como método ideal para respetar formalmente la identidad política e institucional de los Estados miembros, los principios de unidad e indivisibilidad que le son propios a la soberanía popular. De esta forma, la manifestación típica de la voluntad comunitaria, en su formulación y ejecución, es precisamente la flexibilidad y el pluralismo⁸⁰, expresiones que si bien revelan la predisposición a liquidar el proyecto hegemónico del Estado social, no alteran la evidencia y la necesidad de que la UE, como forma de poder, deba de ser ineludiblemente democratizada.

Y es precisamente porque la Unión debe aspirar a convertirse en una forma de poder democrática, por lo que materialmente debe funcionar, aún en condiciones limitativas, como un sistema mayoritario y transparente: la democracia nunca puede convertirse en el reino de la unanimidad, más al contrario, la verdadera política democrática, como adivinaron Kelsen o Friedrich, es primordialmente la solución al conflicto que pervive en cuanto que este es expresión del propio pluralismo⁸¹. Parece claro, a este respecto, que la inflación constitucionalista europea ha sofocado cualquier intento de potenciar un sujeto político comunitario que aporte una sujeción normativa lo suficientemente consistente como para que la Unión abandone las prácticas materiales consensuales que le han caracterizado históricamente. En cualquier caso, no creemos que la solución a esta problemática, como a muchas otras que perviven en el proceso de integración, resida en recrear a nivel comunitario la suerte de un *demos* o comunidad polí-

78 LA PERGOLA, A.: *Los nuevos senderos del federalismo*, op. cit., pp. 117 y 118.

79 Al respecto, ver un interesante acercamiento, en WALKER, R.B.J.: *Inside/Outside: International Relations as Political Theory*, Cambridge University Press, Cambridge, 1993 y NEGRI, A.: "El gobierno y las perspectivas de la política exterior de la Unión Europea en el marco global", *Archipiélago*, nº 58, 2003, p. 78.

80 El maridaje entre funcionalismo y pluralismo como idea basililar de un proceso de integración que repudiaba originalmente la idea de poder soberano tal como se había expresado en la relación interestatal durante la primera mitad del siglo XX, en WARD, I.: *A critical Introduction to European Law*, Butterworths, Londres, 1996, p. 8 y LASOK, D. y BRIDGE, J.: *Law and Institutions of the European Communities*, Butterworths, Londres, 1994, pp. 1-5.

81 FRIEDRICH, C.J.: *La democracia como forma política y como forma de vida*, Tecnos, Madrid, 1966, pp. 99-100 y RUIPÉREZ, J.: "¿La Constitución en crisis? El Estado constitucional democrático y social en los tiempos del neoliberalismo tecnocrático", en *Revista de Estudios Políticos*, nº 120, abril - junio de 2003, p. 162.

tica tal como parece reivindicarse sin complejos desde algunas instancias estatales e infraestatales: quiere con esto decirse, que la UE debe cimentarse, en nuestra opinión, como oposición doctrinal y práctica a un romanticismo político que vuelve a campar a sus anchas⁸².

Por esta razón, creemos que el Proyecto de Tratado de Constitución para Europa, elaborado por la Convención durante los años 2002 y 2003, acierta en el enfoque básico a la solución de los varios problemas planteados a lo largo de nuestro trabajo. La Confederación europea se legitima a través del sujeto político devenido del pacto federal entre los ciudadanos europeos y los Estados miembros reconocido en su art. 1.1, operación que halla en su propia heterodoxia la voluntad -y necesidad- por escapar del concepto dogmático de pueblo desarrollado en el marco de la democracia estatal⁸³. Este nuevo sujeto político, trataría de aprehender las dos direcciones políticas fundamentales que tienen lugar en el sistema político europeo: la federativa por un lado, que representa los intereses de los Estados miembros y sus ciudadanos, y la comunitaria o *centralista* por otro, que encarna el poder de las instituciones supranacionales y los ciudadanos europeos⁸⁴.

En cualquier caso, el Proyecto aludido no se contenta con formalizar esta realidad, sino que conecta la legitimidad derivada dual con el mecanismo institucional elegido para conformar la voluntad normativa del sistema comunitario⁸⁵. El modelo bicameral que instaura el Proyecto de Tratado constitucional, previsto para adoptar las leyes y leyes marco europeas como procedimiento legislativo ordinario, sitúa al PE y al Consejo de la UE en condiciones de paridad estatutaria y permite traducir a la adopción de acuerdos en la organización supranacional la doble dimensión política susceptible de ser representada, los ciudadanos y los Estados. Es evidente que la fórmula implica riesgos, necesariamente los derivados del no reconocimiento de un pueblo federal europeo único que impida una posible arrogación por parte del PE o del Consejo de los intereses ciudadanos o estatales, lo que a la postre podría llevar a una contraposición y disociación de voluntades más que a una complementación y amalgama de las mismas, como es característico en el Estado federal⁸⁶.

A pesar de esta cuestión, de lo que se trata es de hacer funcionar a la Unión a través de un régimen efectivo de mayorías cualificadas, no de mayorías simples o absolutas, como es lo propio en el ámbito del Estado, sea federal o unitario. Esta cuestión se hace más ineludible que nunca desde el mismo momento en que el propio Proyecto de Tratado constitucional, en virtud de la transparencia de los trabajos de las instituciones de la Unión, determina tanto que las sesiones del PE, como las del Consejo de Ministros en las que éste examine o adopte una propuesta legislativa, sean públicas⁸⁷. La correla-

82 En este sentido, ver DÍEZ – PICAZO, L. M.: “Contra el romanticismo político (Notas sobre la idea de nación en la construcción europea)”, *Revista de Occidente*, nº 243, 2001, pp. 99-107 y DELLAVALLE, S.: “La legittimazione del potere pubblico europeo”, *Teoria Politica*, Año XIX, nº 1, 2003, pp. 43-51.

83 “[...] en el concepto dogmático de pueblo, en el reconocimiento de la supuesta comunidad de destino entre los hombres como instancia para la acción, se halla implícitamente negada la idea de una sociedad emancipada de las imposiciones de la naturaleza”, como brillantemente supo reconocer en su tiempo el Maestro ADORNO, T. W.: *Minima moralia*, Taurus, 2003, p. 113.

84 Tomando prestada la terminología de SMEND, R.: *Constitución y Derecho Constitucional*, op. cit., p. 178.

85 Legitimidad derivada porque una vez que el Tratado constitucional fuese aprobado y plenamente operativo, el sujeto constituyente debe necesariamente transformarse en constituido, para así permitir una clara diferenciación entre la actuación de los gobernantes y los gobernados, fundamento esencial de todo poder que pretenda ser controlado y limitado por un texto constitucional; al respecto, DE VEGA, P.: *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Tecnos, Madrid, 1999, pp. 15-24.

86 Esta cuestión queda clara en ROURA, S. A.: *Federalismo y justicia constitucional en la Constitución española de 1978*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2003, pp. 41 y 42, en especial la cita 49.

87 Art. 49 del Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, op. cit., p.64.

ción entre la legitimidad de origen del Tratado constitucional y el sistema bicameral propuesto, neutraliza aquellos límites normativos que propiciaban las dinámicas consensuales diplomáticas y permite la inserción del orden constitucional comunitario en la senda del gobierno mayoritario democrático⁸⁸. Esperemos que como ellos mismos supieron reconocer, los Estados miembros sean capaces de entender que el Proyecto de Constitución para Europa acerca a los ciudadanos al proyecto comunitario y a sus instituciones y permite estructurar un espacio político más democrático en el marco de una Unión ampliada⁸⁹.

⁸⁸ No es de la misma opinión el profesor Poiares Maduro, que argumenta que el Proyecto de Tratado constitucional sigue sin contener algunos elementos fundamentales para el desarrollo de un sistema mayoritario, aún en la forma política supranacional, a saber: instrumentos tendentes a garantizar el gobierno democrático responsable, Derechos sociales que aseguren un mínimo redistributivo al común de los ciudadanos europeos y una más clara separación de los poderes ejecutivo y legislativo; al respecto, ver POIARES MADURO, M.: "Il rischio del "maggioritarismo Inter. – governativo"", *Quaderni costituzionali*, n° 3, 2003, pp. 657-660.

⁸⁹ Como se señala en las conclusiones del Consejo Europeo de Laeken, de 14 y 15 de diciembre de 2001, convocante de la Convención Europea sobre el futuro de Europa; dichas conclusiones pueden ser consultadas a través del servidor del Consejo de la UE, <http://ue.eu.int/es/Info/eurocouncil/index.htm>