

## Tratado modificativo de la UE: Inaceptable por su método y por su contenido

*Pierre Khalfa*

*Agosto de 2007*

*Varios centenares de páginas incluyendo 297 modificaciones de los Tratados existentes, doce protocolos y algunas decenas de proyectos de declaraciones que tienen el mismo valor jurídico que los Tratados. Así es como se presenta el "Tratado modificativo" de la Unión Europea.*

*No se trata de hacer aquí un comentario exhaustivo, ya que por razones expresas no se han abordado una serie de temas; tan solo se van a tratar algunos aspectos y hacer una valoración global.*

### **Un método contra todo debate democrático**

La declaración común de los Gobiernos de la Unión, adoptada en Berlín en las celebraciones del cincuentenario del Tratado de Roma, se fijaba como objetivo "el sentar las bases comunes renovadas de la Unión Europea de aquí a las elecciones de 2009 al Parlamento Europeo". Todo debía quedar resuelto para que estas elecciones europeas no se convirtieran en una ocasión de debate político sobre el futuro de la Unión. El Consejo Europeo del 21 y 22 de junio ha confirmado esta agenda. Esta reunión del Consejo Europeo reprodujo los peores momentos de la construcción europea, ofreciendo el espectáculo de una negociación a puerta cerrada cuyos términos escapaban, una vez más, a los ciudadanos de la Unión.

Un mes más tarde, la Presidencia portuguesa ha hecho entrega de un proyecto que debe ser adoptado los días 18 y 19 de octubre por el Consejo. En el plazo de apenas dos meses debería cerrarse todo. La rapidez con la cual se quiere despachar este asunto dice mucho sobre la concepción de Europa y de la democracia que anima a los dirigentes europeos. El doble rechazo francés y holandés al TCE era también, entre otras cosas, un rechazo al método por el que había servido para la construcción de Europa: negociación secreta entre Estados, ausencia de transparencia sobre el contenido de lo que está en juego, rechazo al debate público.

Se habría podido creer que a raíz del episodio del Tratado Constitucional europeo (TCE), los Gobiernos iban, al menos, a no reproducir este tipo de comportamientos. Ha ocurrido lo contrario y estamos asistiendo a la manifestación de una voluntad de exclusión de los ciudadanos europeos de todo debate sobre el futuro de la Unión. Obviamente el doble NO de Francia y Holanda ha asustado a los dirigentes europeos, que no quieren asumir el menor riesgo: por ello todo debe hacerse muy rápidamente para sacar ventaja a una posible reacción ciudadana. Y obviamente, se podrán contar con los dedos de la mano aquellos Gobiernos que ahora van a atreverse a ratificar el Tratado por la vía del referéndum. Francia no formará parte de este grupo, tal como ya ha decidido el nuevo Presidente de la República.

Este método es inaceptable y va en contra de las exigencias de muchos movimientos ciudadanos en Europa como, por ejemplo, los Attac de Europa que preconizan que se

ponga en marcha una "nueva asamblea y democrática, elegida directamente por los ciudadanos de todos los Estados miembros, para elaborar un nuevo proyecto de Tratado, con la participación efectiva de los Parlamentos nacionales" y que "cualquier nuevo Tratado deberá presentarse a referéndum en todos los Estados miembros".

### **Un contenido que supone la prolongación de las orientaciones anteriores**

El "Tratado modificativo" modifica los dos Tratados que existen, el Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE), que toma el nombre de "Tratado sobre el funcionamiento de la Unión (TFUE). Recordemos que el Tratado de la Unión Europea es el Tratado de Maastricht modificado por los de Ámsterdam y Niza y que el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea es el Tratado de Roma, modificado por los Tratados sucesivos desde 1957.

El preámbulo del TUE ha sido cambiado con la adición de un considerando que indica que la Unión debe inspirarse en la herencia religiosa de Europa. El debate sobre este punto había sido vivo en la redacción del TCE y se había conseguido no mencionar tal referencia. Si ésta mención persistiese, sería una victoria para las corrientes oscurantistas y un retroceso ideológico muy importante. Debemos exigir (del Presidente de la República) que Francia ponga su veto a tal formulación en contradicción con el principio de laicidad.

### **La competencia**

La prensa se hizo mucho eco del "éxito" alcanzado por Nicolás Sarkozy que consiguió que no apareciera la expresión "competencia libre y no falseada" como un objetivo de la Unión. Se trata ciertamente de una victoria simbólica de los partidarios de NO al TCE y las victorias simbólicas no son desdeñables, ya que legitiman un combate. ¿Pero tendrá esto alguna consecuencia concreta?

El principio de la competencia sigue estando presente en muchos artículos de los Tratados. Citemos, por ejemplo, el artículo 105 que se ha mantenido en el TFUE, que confirma "el principio de una economía de mercado abierta donde la competencia es libre". Además este principio sigue siendo el núcleo de la mayoría de los actos legislativos europeos que siguen estando en vigor, en particular, los de liberalización de los servicios públicos.

Por último, para evitar cualquier falsa interpretación, el protocolo N° 6 recuerda claramente el principio aplicable sobre este tema: "el mercado interior, tal como se define en el artículo [I-3] del Tratado de la Unión Europea, constituye un sistema que garantiza que la competencia no se falsea". El artículo [I-3] se refiere a los objetivos de la Unión. De esta manera la competencia no falseada es reintroducida en los objetivos de la Unión de donde parecía haber desaparecido. Para remachar el clavo y poner claramente de manifiesto que no se trata de un objetivo teórico, el protocolo N° 6 recuerda que "la Unión adoptará, en caso necesario, las medidas en el marco de las disposiciones de los Tratados".

Como se ve, la fuerza del derecho de la competencia sigue siendo la misma. Sigue siendo el derecho organizador de la Unión, un derecho normativo, verdadero derecho

"constitucional", que relega a la mayor parte de los otros textos europeos a meras declaraciones de intención sin alcance operativo práctico.

Una modificación del artículo 93 en el TFUE, que se refiere a la armonización fiscal, además de a otras legislaciones relativas a los impuestos sobre volumen de negocios, indica que esta armonización debe llevarse a cabo con el fin "de evitar las distorsiones de la competencia". Sin embargo este procedimiento de armonización queda sometido a la unanimidad de los Estados. Más allá incluso del hecho de que habría sido necesario precisar en qué sentido debía hacerse - ya que algunos Estados no tienen impuesto de sociedades- esta armonización no parece que vaya a ver el día por el momento.

### **Política comercial. Movimiento de capitales**

La política comercial de la Unión, que se confirma como competencia exclusiva de la misma, abarca los correspondientes acuerdos sobre tarifas aduaneras, intercambio de mercancías y servicios, propiedad intelectual, inversión directa en el extranjero (IDE), políticas exportadoras y de "defensa comercial".

El marco general de esta política lo definen conjuntamente el Parlamento y el Consejo europeos y las negociaciones las realiza la Comisión. Se fija como objetivo "fomentar la integración de todos los países en la economía mundial, incluyendo la supresión progresiva de los obstáculos al comercio internacional" (nuevo artículo 10A TUE). El libre comercio generalizado sigue siendo el horizonte infranqueable de las políticas europeas.

Este objetivo se ratifica de manera más amplia en el artículo 188 B del TFUE que indica que la Unión "contribuye (...) a la supresión progresiva de las restricciones a los intercambios internacionales y a las inversiones extranjeras directas, así como a la reducción de las barreras aduaneras y otras". Este artículo modifica la redacción actual en el sentido de una mayor liberalización aún: las inversiones extranjeras directas y "las demás" no aparecían en el artículo inicial. Esta última expresión remite a los "obstáculos al comercio de carácter no arancelario" como las normas medioambientales o la protección de los consumidores, que es el objetivo de las políticas de liberalización efectuadas, en otros, por la OMC.

Sin embargo, en la retórica habitual de la UE, se habla de apoyar el desarrollo sostenible de los países en vías de desarrollo - en los planos económico, social y medioambiental - con el objetivo de erradicar la pobreza. Este ejercicio de cinismo se ha concretado por ejemplo en los famosos Acuerdos de Colaboración Económica, los conocidos como EPAS, que pretenden exactamente lo contrario,

Se requiere sin embargo la unanimidad de los Estados para la celebración de acuerdos comerciales en "el ámbito de los servicios culturales y audiovisuales cuando estos acuerdos pueden incidir en la diversidad cultural y lingüística de la Unión", la IDE, y "en el ámbito del comercio de los servicios sociales, de educación y de salud, cuando estos acuerdos corren el riesgo de perturbar seriamente la organización de estos servicios a nivel nacional". Una cuestión permanece sin embargo sin respuesta: ¿quién va a decidir cuando se producen los mencionados riesgos? Para el resto de materias, basta la mayoría cualificada en el Consejo

El Tratado modificativo no atenta, obviamente, a la libertad circulación de los capitales, no sólo entre los Estados miembros, sino también entre éstos y terceros países (arte 56 TFUE) y sigue siendo requerida la unanimidad de los Estados para cualquier medida destinada a limitar la liberalización de los movimientos de capitales (artículo 57-3 TFUE). Se contempla únicamente la posibilidad de restringir estos movimientos en la lucha antiterrorista

### **Papel del BCE. Política económica**

La estabilidad de los precios forma ahora parte de los objetivos de la Unión (artículo 3 TUE modificado). Hay que señalar que en el TUE actual la estabilidad de los precios no aparecía entre los objetivos de la Unión. Este era un objetivo solo del Banco Central Europeo (BCE) como se indicaba en el artículo 105 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. Aunque su inclusión como objetivo de la Unión no va a cambiar nada en la práctica, no por ello es menos simbólico, sobre todo teniendo en cuenta que, obviamente, no se dice nada con respecto a la inflación promovida por los activos financieros que es una de las causas de las disfunciones de la economía mundial. Este artículo 105 se mantiene en el TFUE y, además, se incluye un nuevo artículo, el 245 bis, referente al BCE que reafirma aún más objetivo por si ello no fuera suficiente.

La independencia del BCE se sigue manteniendo, evidentemente (art.108 TFUE) y tendrá como único objetivo mantener la estabilidad de los precios, a diferencia de otros bancos centrales. Sin embargo viene inyectando fondos públicos para ayudar a las instituciones financieras afectadas por la crisis hipotecaria.

La Declaración 17 reafirma "su compromiso en pro (de la CIG) de la estrategia de Lisboa" y preconiza el refuerzo de la competitividad. Invita "a una reestructuración de los ingresos y gastos públicos, respetando al mismo tiempo la disciplina presupuestaria de acuerdo con los Tratados y al Pacto de estabilidad y crecimiento". Fija como objetivo el "llegar progresivamente a un excedente presupuestario en período de coyuntura favorable". En resumen sigue la doctrina neoliberal habitual, agravada por el objetivo de alcanzar un excedente presupuestario.

Como novedad, se introduce la posibilidad de que el Consejo pueda adoptar posiciones comunes de la UE en las diversas IFI (art. 98 del TFUE)

### **Política de seguridad y defensa**

Esta política se define y pone en práctica por acuerdos unánimes, adoptados en el Consejo. La defensa común de la Unión solo se contempla dentro del marco de la OTAN. En el tratado el vínculo con la OTAN se ve reforzado. La formulación actual (artículo 17-4 TUE) indica que la cooperación en el marco de la OTAN no puede tener lugar sino "en la medida en que esta cooperación no contraviene a la que está prevista en el presente título ni la obstaculiza". La nueva formulación vincula aun más estrechamente una futura defensa europea con la OTAN: "los compromisos y la cooperación en este ámbito siguen siendo conformes a los compromisos suscritos con la Organización del Tratado del Atlántico Norte, que sigue siendo, para los Estados que son miembros de ella, el fundamento de su defensa colectiva y la instancia de su puesta en práctica" (futuro artículo 27-7 TUE).

El protocolo abunda en este punto, "recordando que la política de seguridad y defensa común de la Unión respeta las obligaciones que se derivan del Tratado del Atlántico Norte" y "que un papel más activo de la Unión, en lo referente a seguridad y defensa, contribuirá a la vitalidad de una alianza atlántica renovada".

El militarismo se fomenta oficialmente: "los Estados miembros se comprometen a mejorar progresivamente sus capacidades militares " (futuro art. 27-3 TUE). Este debe ser, por otra parte, el único lugar donde el Tratado anima a los Estados a aumentar sus gastos públicos.

A su vez, y en nombre de la lucha contra el terrorismo se fomentan las intervenciones militares en el extranjero, al afirmar: "todas estas misiones pueden contribuir a la lucha contra el terrorismo, incluido el apoyo aportado a terceros países para combatir el terrorismo en su territorio" (futuro artículo 28 TUE). Se pide asimismo a los Estados Miembros (EM) que contribuyan, no más tarde del 2010, con unidades de despliegue rápido para las misiones de la UE en el exterior. Este artículo viene a autorizar, de hecho, todas las aventuras militares. Las misiones serán propuestas por el Alto Representante de la Unión Europea para Política Exterior y de Seguridad Común (cargo ocupado actualmente por Javier Solana) o los EM y necesitarán del acuerdo unánime del Consejo.

Se establece asimismo (art. 188 del TFUE) una cláusula de solidaridad para la actuación conjunta de los EM en catástrofes naturales o ataques terroristas (incluyendo el uso de medios militares, en este caso)

### **Carta de Derechos Fundamentales**

La Carta de Derechos Fundamentales no ha sido integrada en el Tratado modificativo. La Declaración nº 11 indica que "será declarada solemnemente por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión el día de la firma" de los dos Tratados modificados. Esta misma declaración retoma el texto. El artículo 6 del TUE sobre los derechos fundamentales ha sido re-escrito para de esta forma integrar su existencia que "tiene el mismo valor jurídico que los Tratados". La Carta será pues "jurídicamente vinculante" (Declaración 31). El problema está en saber hasta qué punto.

En efecto, los derechos sociales que se contienen en ella son de muy de escaso alcance. Por ejemplo, el derecho al trabajo y al empleo no existen y sólo figura el "derecho a trabajar". El derecho a la protección social es sustituido por un simple "derecho de acceso a las prestaciones de seguridad social y a los servicios sociales". Este texto está muy por detrás de la Declaración Universal de los derechos humanos y de la Constitución francesa (entre otras). En efecto, esta última afirma que "todo el mundo tiene derecho a tener un empleo" y que "(la nación) garantiza a todos la protección de la salud, la seguridad material"[1]. Es bien cierto que para puedan aplicarse estos derechos hay que luchar cada día, pero al menos se reconocen .

Otros temas plantean aún mayores problemas. El derecho al aborto y a la contracepción no son reconocidos por la Carta. En este marco, se puede temer que la reafirmación del "derecho a la vida" pueda ser utilizada por algunos para impugnarlos ante el Tribunal de Justicia.

En lo esencial, la aplicación de los derechos contenidos en esta Carta se remite a las "prácticas y legislaciones nacionales". Así pues, esta Carta no crea en lo fundamental derecho social europeo susceptible de reequilibrar el derecho de la competencia que seguirá siendo dominante a escala europea. Para completar la situación, siempre existen limitaciones a estos derechos que pueden aportarse si se juzgan "necesarias".

Además, para asegurarse de cualquier tipo de descontrol, el alcance es explícitamente limitado. El texto (de la Carta) indica que "no crea ninguna competencia ni ninguna tarea nuevas para la Unión y tampoco modifica las competencias y tareas definidas en los Tratados", frase que no podría ser más prudente en la nueva formulación del artículo 6 del TUE y por la Declaración 31. Aún más, "su invocación (de las disposiciones de la Carta) ante el juez no es admitida que para el control de la interpretación y la legalidad (de los actos adoptados por las instituciones de la Unión y de los Estados)", lo que reduce extraordinariamente su alcance jurídico.

Por otra parte, la Carta indica que "será interpretada por los órganos jurisdiccionales de la Unión y de los Estados miembros teniendo en cuenta en todo momento las explicaciones establecidas bajo la autoridad del Presidium de la Convención que elaboró la Carta y actualizadas bajo la responsabilidad del Presidium de la Convención europea". Estas "explicaciones", recordadas en la Declaración 12, limitan en buena parte el alcance de los derechos contenidos en la Carta.

Por último, ha sido suprimido el 4º párrafo del artículo 6 del TUE sobre los derechos fundamentales, que indicaba que "la Unión se dota de los medios necesarios para lograr sus objetivos y llevar a cabo sus políticas", confirmando de esta manera que esta Carta va camino de no tener ningún impacto en relación a las políticas públicas europeas.

A pesar de todas estas precauciones, este texto está de más, incluso para algunos Gobiernos. Así el Reino Unido ha conseguido no estar obligado a su cumplimiento (Protocolo Nº 7) y Polonia e Irlanda prevén hacer lo mismo.

## **Servicios públicos**

El artículo 16 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea reconocía como un "valor común de la Unión" a los servicios de interés económico general (SIEG) e indicaba que la Unión y sus Estados miembros "velan para que estos servicios funcionen sobre las bases de principios y en condiciones que les permiten realizar sus misiones"

Este artículo ha sido modificado. Se convierte ahora en el artículo 14 del TFUE. La nueva redacción menciona explícitamente la necesidad para la Unión y sus Estados miembros de garantizar las condiciones económicas y financieras que permitan a los SIEG garantizar sus misiones. Además, se añade una nueva frase que indica que "el Parlamento Europeo y el Consejo (...) establecen estos principios y fijan estas condiciones".

Estas modificaciones son positivas. Sin embargo, no afectan a la parte fundamental de la cuestión. En efecto, la aplicación de este artículo queda sometida explícitamente a los artículos 86 y 87 del Tratado. Estos artículos han sido conservados en el TFUE. El artículo 86 tiene un alcance considerable. Es mortífero para los servicios públicos. Éstos

se someten a las normas de la competencia. Solo se pueden derogar si ello no supone un obstáculo para el desarrollo de los intercambios "en una medida contraria al interés de la Comunidad". Es la Comisión la que juzga las posibles derogaciones. La Comisión tiene así todo el poder para abrir los servicios públicos a la competencia. Este artículo proporciona el fundamento jurídico para la liberalización de los servicios públicos. De hecho el artículo 87 hace prácticamente imposible cualquier ayuda estatal por razones de interés general.

La referencia a los artículos 86 y 87 vacía, de hecho, el nuevo artículo 14 de todo alcance operativo para desarrollar los servicios públicos.

El Protocolo N° 9 hace referencia a los servicios de interés general (SIG). Es la primera vez que un texto de alcance jurídico equivalente a los Tratados menciona estos SIG. Se refiere a disposiciones interpretativas que se anexarán al TFUE. El artículo 1 puntualiza el artículo 14 sobre los SIEG. Preconiza "un elevado nivel de calidad, seguridad y accesibilidad, la igualdad de trato y la promoción del acceso universal y los derechos para los usuarios". Hay que temer que estas formulaciones generales, ya encontrados en otros textos europeos, no pesen demasiado cara a la apertura a la competencia, que sigue siendo la norma para los SIG.

Aparentemente más innovador, el artículo 2 se refiere a los SIG: "las disposiciones de los Tratados no afectan de ninguna manera a la competencia de los Estados miembros relativos al suministro, la puesta en servicio y la organización de servicios no económicos de interés general". Este artículo parece pues proteger los SIG de las normas de la competencia. El problema estriba, en realidad, en la definición de los "servicios no económicos" que no aparece en el texto.

Una sentencia del Tribunal de Justicia (C-180-184/98) indica que "constituye una actividad económica cualquier actividad consistente en ofrecer bienes y servicios en un determinado mercado ". Con este tipo de definición, casi todo puede considerarse como "una actividad económica" y en consecuencia puede ser sometido al derecho de la competencia y a las normas del mercado interior. Y de hecho, en un informe sobre los servicios de interés general, redactado con motivo del Consejo Europeo de Laeken al final del año 2001, la Comisión indica que "no es posible establecer a priori una lista definitiva de todos los servicios de interés general que deban ser considerados como no económicos". Indica, por otra parte, que "la gama de servicios que pueden ser propuestos en un mercado depende de los cambios tecnológicos, económicos y empresariales", la distinción entre servicios de interés general y servicios de interés económico general pierde su pertinencia.

En este marco, el artículo 2 está destinado a no tener ningún alcance práctico.

### **Salud. Seguridad social**

El artículo 18 modificado del TFUE hace referencia al libre derecho de circulación en la Unión para todo los ciudadanos de la Unión. Se crea un nuevo apartado 3. Indica que a tal efecto, "el Consejo, decidiendo de acuerdo con un procedimiento legislativo especial, puede adoptar medidas referentes a la seguridad social o a la protección social". El alcance de este artículo es ciertamente limitado y será necesaria la unanimidad de los Estados. Sin embargo hay que prestar la mayor atención a esta

disposición cuando se conoce la propensión de la Comisión a aprovechar el menor intersticio jurídico para poner en cuestión las políticas públicas.

El artículo 42 modificado del TFUE se refiere a los derechos de los trabajadores migrantes en materia de seguridad social. El procedimiento de la unanimidad de los Estados es sustituido por un procedimiento más complejo que permite a un Estado bloquear momentáneamente un proyecto durante cuatro meses.

La declaración 14 indica que "en caso de que un proyecto de acto legislativo (...) afectase a los aspectos fundamentales del sistema de seguridad social de un Estado miembro (...) los intereses de dicho Estado miembro se tendrán en cuenta debidamente". La necesidad de tal declaración dice mucho sobre lo que puede preverse.

El artículo 176 E del TFUE, que modifica el artículo 152 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, reafirma la responsabilidad de los Estados miembros con respecto a la definición de su política de salud, incluyendo el plan de recursos. Habida cuenta de la gran disparidad de los sistemas de protección social que se da a partir de la ampliación de 2004, habría sido sin embargo útil y necesario que el Tratado indicase objetivos más precisos de Salud Pública, estableciendo, por ejemplo, un objetivo mínimo de participación de los gastos de salud en el PIB de los países en cuestión, así como una perspectiva de convergencia hacia arriba de los sistemas de protección social.

## **Transportes**

El segundo párrafo del artículo 71 del TFUE ha sido modificado. Su redacción actual preveía la necesidad de la unanimidad de los Estados para adoptar, en el marco de la política común de transportes, medidas cuya aplicación podría afectar al nivel de vida, al empleo o a la explotación de los equipamientos de transporte. La nueva redacción indica simplemente que, en la aplicación de la política común de transportes, "se tienen en cuenta" estos aspectos. Se ha saltado con ello un cerrojo protector del servicio público de los transportes.

## **Energía**

Se crea un título específico en el TFUE (artículo 1176 A). Se sitúa "en el marco del establecimiento o el funcionamiento del mercado interior", es decir, de la liberalización del mercado de la energía. Si bien se pretende "garantizar la seguridad del suministro energético (...) el ahorro de energía, así como el desarrollo de las energías nuevas y renovables", se empeña en querer "promover la interconexión de las redes energéticas" aunque ello pueda tener, o haya tenido ya, consecuencias desastrosas debido a la multiplicación de los problemas creados por la liberalización del sector. El derecho a la energía no es mencionado, a pesar de la liberalización del sector combate directamente el servicio público de la energía. Se faculta a la Comisión a adoptar medidas en casos de crisis de suministros energéticos (art. 84 del TFUE)

## **Competencias recíprocas entre la Unión y los Estados miembros**

Se ha precisado la distribución de las competencias entre la Unión y los Estados miembros. "Cualquier competencia no asignada en los Tratados pertenece a los Estados miembros (...) la Unión se produce solamente si, y en la medida en que, los objetivos de

la acción considerada no puedan ser logrados adecuadamente por los Estados miembros" (nuevos artículos 4 y 5 TUE). Estos principios se especifican en los artículos 2 a 6 del TFUE.

Aparecen tres tipos de ámbitos: los son competencia exclusiva de la Unión, los que son competencia compartida entre la Unión y los Estados miembros y aquellos para los cuales "la Unión dispone de alguna competencia para realizar acciones destinadas a apoyar, coordinar o completar la acción de los Estados miembros". Esta división de responsabilidades, que parece clara, no lo es en realidad .

En efecto, en el caso de temas de competencia compartida, el Tratado modificativo indica que "los Estados miembros ejercen su competencia en la medida en que la Unión no ha ejercido los suyos". No se trata pues de una competencia compartida con los Estados miembros, sino de una afirmación de la superioridad de las acciones de la Unión sobre las de los Estados miembros. La lista de los ámbitos afectados por la "competencia exclusiva" y por la "competencia compartida" afecta a un número impresionante de los aspectos de la vida diaria de los habitantes de la Unión, sin añadir aquéllos para los cuales "la Unión dispone de una competencia para realizar acciones para apoyar, coordinar o completar la acción de los Estados miembros".

Los Estados mantienen un derecho de veto sobre la acción exterior de la Unión, y sobre la Política Exterior y de seguridad común. Una parte de las políticas sociales y fiscales escapa al derecho de la Unión, pero en la práctica están sobredeterminadas por las políticas económicas incluidas en la Unión. Así cerca del 80% de las leyes adoptadas por los Parlamentos nacionales solo suponen la mera transposición del derecho europeo. Todo esto es lo que hace absolutamente necesario la construcción de relaciones de fuerzas a escala de la Unión.

Conviene resaltar que se excluye expresamente cualquier posible armonización de las legislaciones y reglamentos de los respectivos EM.

## **Las modificaciones institucionales**

### **1. Derecho de iniciativa ciudadana**

“ Los ciudadanos de la Unión, en número de al menos un millón , residentes de un número significativo de Estados miembros, pueden tomar la iniciativa de invitar a la Comisión, en el marco de sus atribuciones, a presentar una propuesta apropiada sobre cuestiones por las que estos ciudadanos consideran que un acto jurídico de la Unión es necesario a efecto de la aplicación de los Tratados" (nuevo artículo. 8 B TUE).

Por encima del hecho de que los ciudadanos no esperaban que este texto se incluyese en el Tratado para su aplicación , este derecho de petición permanece muy estrictamente enmarcado . Debe referirse a la aplicación de los Tratados. Así pues está fuera de lugar hacer cualquier petición destinada a su modificación. Además, es la Comisión quien decide, obviamente, la oportunidad o no de hacerlo. En resumen , significa un avance tan pequeño para la intervención ciudadana que puede concluirse que seguimos en el mismo lugar. Sin embargo puede utilizarse como un arma en la construcción de relación de fuerzas a escala europea, como puede ser el caso de una petición a escala nacional.

## **2. Actos legislativos europeos. Papel de la Comisión**

Estos actos son las directivas, reglamentos o decisiones. La definición de estos términos viene dada por el artículo 249 del TFUE. Se ha modificado la definición de la "decisión". En su definición actual, una decisión, que es obligatoriamente aplicable, hacía referencia a uno o más destinatarios precisos. La nueva definición le da un alcance más general. Hay que preguntarse cuál es el sentido exacto de esta modificación.

El papel de la Comisión queda definido en un nuevo artículo 9 D del TUE: "un acto legislativo de la Unión no puede ser adoptado más que como consecuencia de una propuesta de la Comisión, excepto en los casos en que los Tratados lo dispongan de otra manera". ¿Cuáles son estos casos? Remiten a los dos tipos de procedimientos legislativos (nuevo artículo 249A TFUE). "El procedimiento legislativo ordinario consiste en la aprobación de un Reglamento, de una Directiva o de una decisión conjuntamente con el Parlamento y el Consejo a propuesta de la Comisión."

Un procedimiento legislativo especial consiste en la aprobación de un reglamento, de una Directiva o de una decisión por el Parlamento Europeo con la participación del Consejo o por éste con la participación del Parlamento europeo. A primera vista se observa una cierta oscuridad en este concepto de "procedimiento legislativo especial", que aparece con bastante frecuencia en el Tratado modificativo. En este caso, no se menciona el papel de la Comisión. Por otra parte, el papel de la Comisión se ve incrementado, puesto que un acto legislativo puede delegar a la Comisión el poder de modificar "algunos elementos no esenciales" de este acto (nuevo artículo 249 B TFUE).

## **3. Papel de los Parlamentos nacionales y del Parlamento Europeo**

Los Parlamentos nacionales aparecen en sucesivas ocasiones (nuevo artículo 8 C TUE, protocolo Nº 1 y 2...), con la voluntad manifiesta de reforzar su papel.

El artículo 7 del protocolo Nº 2 indica el procedimiento que les permite incidir sobre el proceso legislativo europeo. Cada Parlamento nacional dispone de 2 votos. Aparecen dos casos hipotéticos. En el caso de un procedimiento legislativo ordinario, si se da una mayoría de los votos asignados a los Parlamentos nacionales que emite un dictamen negativo, el proyecto debe reexaminarse. En los otros casos basta un tercio de los votos (un cuarto en el caso de las cuestiones de seguridad y justicia). El dictamen negativo debe ser justificado por el incumplimiento del principio de subsidiariedad.

Este artículo refuerza ciertamente el papel de los Parlamentos nacionales. Sin embargo su alcance es muy limitado, puesto que los Parlamentos nacionales no se manifiestan sobre el fondo del proyecto, sino en relación a su conformidad jurídica : respeto o no del principio de subsidiariedad.

El papel del Parlamento Europeo se ve fortalecido por un aumento significativo de los ámbitos que dependen de la codecisión con el Consejo.

Finalmente un Parlamento nacional podrá bloquear una decisión del Consejo que transforme el método de adopción por este último de actos legislativos en el caso en que el Consejo decida votar por mayoría cualificada, en vez de por la unanimidad requerida

por los Tratados, y en el caso de un cambio de un procedimiento legislativo especial a un procedimiento legislativo ordinario (nuevo artículo 33-3 TUE).

#### **4. Derecho de recurso individual en el Tribunal de Justicia**

Este recurso es limitado. En efecto, el 4º párrafo del artículo 230 TFUE ha sido modificado. La redacción actual preveía que un recurso de un individuo era posible incluso si las decisiones que le concernieran directa e individualmente “se hubieran tomado bajo la apariencia de un reglamento o de una decisión dirigida a otra persona”. Esta última posibilidad ha desaparecido.

#### **5. Las otras modificaciones**

La Unión se ve dotada con una personalidad jurídica, lo que le permite firmar acuerdos internacionales en nombre de los Estados miembros. La mayoría cualificada en el Consejo pasa a ser el 50% de los Estados y el 55% de la población a partir del 1 de noviembre de 2014, con medidas transitorias complejas que podrán durar hasta 2017. Hay también una reducción del número de Comisarios, aplicándose un procedimiento de transición hasta el 31 de octubre de 2014. Se crea el puesto de Presidente del Consejo Europeo para un mandato de 2,5 años, renovable una vez y de un Alto Representante de la Unión (se rechazó el término el Ministro) para los Asuntos Exteriores.

#### **Combatir este Tratado, exigir un referéndum**

El Tratado modificativo transfiere lo fundamental del TCE a los Tratados actuales. Como ha dicho crudamente Valéry Giscard de Estaing "(de esta manera) los Gobiernos europeos se han puesto de acuerdo sobre cambios cosméticos a la Constitución para que sea más fácil de tragar". Ciertamente no se emplea ahora el término "constitución" y este texto tendrá pues un menor alcance simbólico. Se trata de un Tratado más.

La disposición, que permite al Reino Unido estar dispensado de aplicar la Carta de Derechos Fundamentales, abre un debate interesante. Puede interpretarse de dos maneras. La primera, es que los derechos sociales a nivel europeo, incluso reducidos a la mínima expresión, no son obligatorios en la misma manera en que lo son las normas del mercado interior. Lo social sería pues una opción y la competencia una obligación. Es la oficialización del dumping social. El segundo, es que ahora cada país podría elegir lo que más le conviene en las decisiones europeas. Se instauraría una Europa a la carta con todos sus inconvenientes, el aumento de la competencia entre los Estados, y con sus ventajas, el hecho a poder negarse a aplicar una decisión. Por ejemplo, el Gobierno francés, que afirma querer defender los servicios públicos, podría negarse a aplicar la Directiva postal. Esta interpretación se confirma por el tratamiento excepcional que se otorga a Irlanda, RU y, especialmente, Dinamarca, en lo relativo al cumplimiento de los Acuerdos de Schengen, aportaciones de capacidad militar, votaciones y diversas obligaciones derivadas del TFUE.

Más allá de todo lo dicho, permanecen las mismas razones de fondo para este Tratado que las que justificaron el rechazo del TCE. Caracterizado de principio a fin por el neoliberalismo, tanto en los principios que promueve como en las políticas que predica, este Tratado viene a ser una prolongación de los de Maastricht y Ámsterdam. La Unión Europea va a seguir siendo un espacio privilegiado de promoción de las políticas

neoliberales. Los escasos puntos positivos( del Tratado ) no ponen en entredicho el funcionamiento actual de la Unión, que viene caracterizado por un profundo déficit democrático marcado por la confusión de poderes que dota al órgano ejecutivo de la Unión, la Comisión, de poderes legislativos y judiciales y que hace del Consejo un órgano legislativo a la vez que resulta de la reunión de los ejecutivos nacionales.

A estas razones de fondo hay que añadir el método empleado en su elaboración , que confirma la voluntad de los Gobiernos y de la Comisión de excluir al pueblo y los ciudadanos del proceso de construcción de la Unión. La rapidez del proceso de elaboración corre el riesgo de limitar la posibilidad de sopesar su contenido, habida cuenta de la complejidad del texto. Hay un primer punto que puede sin embargo promover una amplia movilización ciudadana: hacer retirar del Tratado toda referencia a la herencia religiosa de Europa.

Más allá de este asunto , es necesario exigir la celebración de un referéndum. El TCE fue rechazado por un referéndum. El "Tratado modificativo" que retoma el contenido fundamental de éste Tratado Constitucional , debe someterse directamente a la votación de los ciudadanos por referéndum.

---

(Traducción realizada por Ricardo Gómez Muñoz)

---

[1] La Constitución Española va aún más allá en muchos de los derechos sociales y ciudadanos y reconoce que" todos los españoles tienen el deber de trabajar y el derecho al trabajo" ( Art.35) , aunque no se habla de derecho a tener un empleo . A su vez , se reconoce como principio rector de la política social y económica que "Los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia ( Art.39) y que estos poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes... ( Art. 41 ).