

LA CONSTITUCIÓN EUROPEA Y SU IMPACTO SOBRE EL EQUILIBRIO INSTITUCIONAL DE LA UNIÓN

Kepa Sodupe Corcuera
Asier García Lupiola

SUMARIO: I. Introducción.—II. Una visión del conjunto institucional.—III. Las instituciones supranacionales. 1. El Parlamento Europeo. 2. La Comisión Europea. 3. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea.—IV. Las instituciones intergubernamentales. 1. El Consejo Europeo. 2. El Consejo de Ministros. 3. La mayoría cualificada.—V. Conclusión.

I. Introducción

Desde el rechazo constitucional que produjeron los referendos celebrados en Francia y Holanda en mayo y junio de 2005 respectivamente, la Unión Europea ha entrado en una situación de crisis. Quizá lo más grave de esta situación sea que no cabe apreciar, por el momento, salidas razonables a la misma. Junto a la situación de crisis, es posible detectar una pérdida de interés notable, tanto en medios políticos como académicos, por las cuestiones relacionadas con la Unión.

Sin embargo, no puede negarse la importancia de los cambios que encierra la Constitución Europea, entre ellos, en el ámbito institucional. En efecto, desde que en la primera mitad de los años noventa se vislumbró la posibilidad de ampliación al Este de la Unión, la necesidad de adaptar la estructura institucional al nuevo escenario pasó a los primeros lugares de las prioridades comunitarias. Tal y como establecía la Declaración de Laeken, el proceso constitucional en puertas debía contribuir a aumentar la legitimidad democrática de la Unión, así como a mejorar la eficacia de sus instituciones (1). Hay que señalar que alcanzar estos objetivos no resultaba tarea fácil, ya que cualquier intento de adaptación interactuaba con aspectos básicos del equilibrio interinstitucional vigente. Entre ellos se encontraban, primero, el respeto al compromiso básico entre los intereses supranacionales e intergubernamentales representados en el proceso de

(1) «Declaración de Laeken sobre el Futuro de la Unión Europea», SN 300/1/01 REV 1.

integración y, segundo, el logro de un acuerdo aceptable entre el principio de igualdad entre los Estados miembros y el principio de igualdad entre los ciudadanos (2).

Lo delicado de estos equilibrios se dejó sentir en diferentes momentos del tiempo. El proceso constitucional que arrancó con la Convención en febrero de 2002 se producía después de dos Tratados, el de Ámsterdam y el de Niza, en los que cómo responder a los interrogantes institucionales había sido uno de sus objetivos fundamentales. Ambos tratados, especialmente el primero de ellos, no tuvieron el éxito deseado. En principio, los trabajos de la Convención tuvieron un excelente resultado. En julio de 2003, era presentado a la entonces Presidencia italiana un proyecto de texto constitucional. Pero esto no supuso que las desavenencias sobre las cuestiones institucionales hubieran sido íntegramente erradicadas. De hecho, fueron la causa de que el Consejo Europeo celebrado en Bruselas en diciembre de 2003 no llegara a un acuerdo. Cuando se compara el texto de la Convención con el del Tratado finalmente firmado por los Jefes de Estado y de Gobierno en Roma en octubre de 2004, puede apreciarse que las diferencias más sustanciales entre ellos se encuentran en la parte institucional.

Las expectativas abiertas entonces sobre una ratificación exitosa del Tratado constitucional fueron truncadas por el signo de las consultas populares en Francia y Holanda. Debe subrayarse, no obstante, que, a diferencia de lo ocurrido en diciembre de 2003, las dificultades constitucionales actuales tienen poco que ver con las cuestiones institucionales. Son en su lugar problemas de orden económico y social los que mejor pueden dar cuenta de las mismas. En el actual período de reflexión sobre el futuro de la Unión, no puede descartarse que una revisión de la Constitución afecte al ámbito institucional. Ahora bien, es razonable pensar que cualquier solución a la crisis mantendrá en lo sustancial el tratamiento que de él se efectúa en el actual texto constitucional.

Este artículo pretende analizar las grandes innovaciones institucionales introducidas por la Constitución Europea. Para ello, nos detendremos, en primer lugar, en los cambios que afectan a la estructura institucional tomada en su conjunto. A continuación, nos centraremos en las instituciones principales, señalando los cambios más notables ocurridos en ellas. Con el objeto de contemplar con mayor claridad el impacto de la Constitución sobre los dos equilibrios fundamentales mencionados anteriormente, hemos procedido en nuestro análisis a agrupar las instituciones atendiendo a su carácter supranacional o intergubernamental.

(2) M. DOUGAN, «The Convention's Draft Constitutional Treaty: bringing Europe closer to its lawyers?», *European Law Review*, Vol. 28, n.º 4, 2003, p.771.

II. Una visión del conjunto institucional

La Constitución consagra la estructura institucional *sui generis* de la Unión Europea. En este sentido, el texto constitucional sustituye el principio de separación de poderes vigente a nivel estatal por el equilibrio institucional. Ello supone que el ejercicio de las funciones correspondientes a los diferentes poderes —legislativo, ejecutivo y judicial— no se atribuye a cada uno de los componentes de la estructura institucional, sino que se establece un sistema en el que varias instituciones pueden ejercer las funciones que corresponden a uno de los poderes (3).

Al establecer la regulación de las instituciones y órganos de la Unión, la Constitución distingue dos grupos. El primero, bajo la denominación de *Marco institucional*, recoge lo que podríamos considerar instituciones principales. Está compuesto por el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, el Consejo de Ministros, la Comisión Europea y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. A modo de inciso, puede decirse que ha sido tradicional hacer referencia a un núcleo más reducido, al llamado «triángulo institucional», formado por el Parlamento, el Consejo y la Comisión. Representa, sin duda, la piedra angular de la arquitectura organizacional de la Unión (4). Por otro lado, la Constitución hace mención a *Otras instituciones y órganos de la Unión*. Aquí, están contempladas instituciones como el Banco Central Europeo (BCE) y el Tribunal de Cuentas, con claro carácter económico, y organismos consultivos como el Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social.

En este artículo nos centraremos exclusivamente en el análisis del marco institucional. En relación con este marco, visto en su conjunto, pueden realizarse una serie de observaciones. Para comenzar, el orden en que están enumeradas las instituciones no es casual. Instituye una auténtica prelación entre ellas. En los trabajos de la Convención se produjo una discusión sobre este punto (5). Tiene cierto interés indicar que en la propuesta inicial presentada por el Presidente Giscard d'Estaing, el Consejo Europeo aparecía citado en primer lugar, al entender que esta institución poseía una función primordial: dar impulso político a la Unión. No obstante, el

(3) J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, «El sistema de competencias y el sistema institucional de la Unión», en K. SODUPE *et al.*, *La Constitución Europea. Una Visión desde Euskadi*, Bilbao, Consejo Vasco del Movimiento Europeo, 2005, p. 26.

(4) Jean-Paul Jacqué entiende que este triángulo institucional encierra un equilibrio entre los tres grandes intereses en presencia en la Unión: el de los Estados (representado por el Consejo), el de los ciudadanos (representado por el Parlamento) y el interés general de la Unión (representado en la Comisión). J. P. JACQUÉ, «Les principes constitutionnels fondamentaux dans le projet de traité établissant la Constitution européenne», en L. SERENA ROSSI (Dir.), *Vers une nouvelle architecture de l'Union européenne*, Bruselas, Bruylant, 2004, p. 57.

(5) E. PONCINS, *Vers une Constitution Européenne: Texte commenté du projet de traité constitutionnel établi par la Convention Européenne*, Paris, Éditions 10/18, 2003, p. 122.

Praesidium decidió hacerlo retroceder a la segunda posición, poniendo en su lugar al Parlamento, emanación directa de los ciudadanos europeos.

Es frecuente destacar que una de las principales innovaciones que la Constitución introduce en este marco institucional consiste en que el Consejo Europeo pasa a ser una institución de la Unión. Este Consejo, pese a su papel primordial, no figuraba entre las instituciones comunitarias. Durante muchos años, hubo reticencias a que el Consejo Europeo fuera institucionalizado, por considerar que este hecho reforzaría el carácter intergubernamental del sistema. Éste es el paso que muchos años después da la Constitución. Es posible que al reconocer el Consejo Europeo como institución, la Constitución no haga otra cosa que hacer coincidir una situación de hecho con una de derecho, pero ello ha tropezado con la oposición de actores destacados como la Comisión.

La Constitución no crea ninguna institución nueva (el Consejo Europeo «pasa a ser» institución, pero ya existía). Esto no quiere decir, sin embargo, que en los debates de la Convención no se considerara esta posibilidad. Algo así se recogía en la primera versión del Anteproyecto elaborado por la Convención. Efectivamente, a propuesta del presidente de la Convención, se propugnaba la creación de un Congreso de los Pueblos de Europa como un foro de encuentro y reflexión de la vida política europea. No obstante, la propuesta no recibió una gran acogida, presentándose numerosas enmiendas, lo que llevó al Praesidium a retirarla (6).

El texto constitucional introdujo algunas modificaciones respecto al marco institucional actual. Puede indicarse que el Tribunal de Cuentas ha dejado de formar parte de dicho marco. La Constitución lo engloba ahora en *otras instituciones y órganos de la Unión*. En este mismo sentido, cabe señalar que en las primeras versiones del proyecto constitucional elaboradas por la Convención, el Banco Central Europeo mereció la consideración de institución principal. Sin embargo, al igual que el Tribunal de Cuentas, dada su naturaleza más sectorial, fue ubicado en el segundo de los grupos mencionados anteriormente.

En cuanto a la entrada en vigor del marco institucional, la Constitución establece dos momentos diferentes. En principio, las disposiciones rela-

(6) Según la propuesta, se compondría de un máximo de 700 miembros, procediendo un tercio de los mismos del PE y los otros dos tercios de los parlamentos nacionales, y se reuniría una vez al año. CONV 691/03, p. 12. Diversos autores consideran positivo el rechazo a la propuesta de Giscard d'Estaing, puesto que la misma complicaba inútilmente la organización constitucional e institucional: P. ANDRÉS SÁEZ DE SANTAMARÍA, «El sistema institucional en la Constitución Europea: ¿más legitimidad, eficacia y visibilidad?», en E. ALBERTI ROVIRA (Dir.), *El Proyecto de Nueva Constitución Europea: Balance de los trabajos de la Convención sobre el Futuro de Europa*, Valencia, Tirant lo Blanch-Fundació Carles Pi Sunyès, 2004, pp. 161 y 162; R. IMBENI, «Parlement Européen et Parlements Nationaux», en L. SERENA ROSSI (Dir.), *op. cit.*, p. 150; J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, «El Proyecto de Constitución Europea: Reflexiones sobre los trabajos de la Convención», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 15, 2003, p. 555.

tivas a dicho marco comenzarán a aplicarse con la entrada en vigor del texto constitucional. Sin embargo, normas sumamente relevantes relativas a la Comisión, al Parlamento Europeo y a la nueva mayoría cualificada lo harán en 2009 e, incluso, en lo que se refiere a la composición de la Comisión, en 2014. En estos casos, mientras tales disposiciones carezcan de fuerza legal, el contenido del Tratado de Niza será el que regule la vida institucional de la Unión.

III. Las instituciones supranacionales

1. El Parlamento Europeo

Al igual que tratados anteriores, la Constitución ha vuelto a reforzar al Parlamento Europeo, especialmente, en lo que se refiere a sus competencias legislativas. De hecho, se acepta comúnmente que es la institución que más ha ganado tras la reforma (7). En gran medida, ello se debe a la generalización de la actual codecisión. El texto constitucional pasa a denominarla «procedimiento legislativo ordinario». Dicho procedimiento, que exige el acuerdo del Parlamento para que la norma que propone el Consejo sea adoptada, se convierte en la regla general para la adopción de los actos legislativos de la Unión, es decir, las Leyes y las Leyes marco europeas.

La generalización de la codecisión se beneficia del gran número de casos que pasan a decidirse por mayoría cualificada en el Consejo. La mayoría de los supuestos se integran en el ámbito de aplicación del procedimiento legislativo ordinario, el cual aumenta en más de un 75%. De este modo, la gran mayoría de los actos legislativos —entre el 90 y el 95%— se regulará por dicho procedimiento. Indudablemente, la capacidad de decisión del Parlamento se incrementa, quedando prácticamente equiparado con el Consejo en lo que a producción normativa se refiere (8).

(7) Son muchos los autores que se manifiestan en este sentido. A modo de ilustración, pueden citarse: B. DONNELLY y U. RÜB, «Legitimacy and the European Union», *European Policy Brief*, n.º 4, 2004, p. 3 (www.fedtrust.co.uk); C. DU GRANRUT, *Une Constitution pour l'Europe*, París, Librairie Générale de Droit, 2004, p. 91; M. LEFEBVRE, «Le grand bond vers l'est: une nouvelle Europe», *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n.º 478, 2004, p. 284; P. MOREAU DEFARGES, *La «Constitution» européenne en question*, París, Editions d'Organisation, 2004, p. 93; D. N. TRIANTAFYLLOU, *La Constitution de l'Union européenne selon le Traité de Rome de 2004*, Bruselas, Bruylant, 2004, p. 77.

(8) De esta opinión son los siguientes autores: F. ALDECOA, «Comentarios al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa ¿Qué es? ¿Un Tratado o una Constitución?», en *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, Madrid, Biblioteca Nueva-Real Instituto Elcano, 2004, p. 63; M. DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, «Las nuevas competencias legislativas y presupuestarias del Parlamento Europeo en la Constitución Europea», *Análisis del Real Instituto Elcano*, n.º 219, 2004, p. 2; J. V. LOUIS, «¿Qué instituciones para la Europa ampliada?», en Federación de Cajas de Ahorro Vasco-Navarra (Ed.), *La ampliación europea: desafíos y oportunidades*, Vitoria-Gasteiz, Federación de Cajas de Ahorro Vasco-Navarra, 2003, p. 34.

Son varias las materias que quedan fuera del ámbito de aplicación de la codecisión, algunas importantes como la fiscalidad o aspectos de la política social. Precisamente, gran parte de las materias no reguladas por codecisión se encuentran entre aquéllas para cuya regulación el Consejo debe pronunciarse por unanimidad. No obstante, tal vez para satisfacer a aquellos que hubieran deseado una generalización plena y absoluta, la Constitución extiende el mecanismo ya existente para incluir aquellas materias en la codecisión, sin necesidad de recurrir a la reforma de la Constitución. La decisión queda en manos del Consejo Europeo que habrá de manifestarse, previa aprobación del Parlamento, por unanimidad, exigencia ésta que podría hacer difícil la aplicación práctica del precepto.

Al margen de la codecisión, la Constitución prevé procedimientos legislativos especiales. En algunos de estos casos será el propio Parlamento Europeo quien legisle, lo que supone toda una novedad. En efecto, las leyes y leyes marco que regulen el estatuto de los diputados del Parlamento, el estatuto de los partidos políticos a escala europea, el estatuto del Defensor del Pueblo y las modalidades de ejercicio del derecho de investigación, serán adoptadas por el Parlamento. En los demás casos (por ejemplo, recursos propios, marco financiero plurianual, elecciones parlamentarias), la adopción de la ley queda en manos del Consejo. No obstante, también en estos supuestos habrá participación del Parlamento, que puede extenderse desde la consulta simple a la aprobación (9).

Para completar los aspectos legislativos, deben mencionarse los relativos a las cuestiones financieras y presupuestarias. En este campo, se modifican sensiblemente los criterios de decisión, ampliándose de modo relevante la participación del Parlamento Europeo. De manera breve, el Consejo fija el límite de los recursos propios (previa consulta al Parlamento) y el marco financiero plurianual (previa aprobación del Parlamento), en ambos casos por unanimidad. Respetando dicho marco, el presupuesto anual será adoptado por el Consejo, conjuntamente con el Parlamento, por mayoría cualificada. En este caso, se sigue un procedimiento similar aunque no idéntico a la codecisión. En todo caso, lo realmente relevante es que el Parlamento tiene la última palabra sobre el conjunto del presupuesto, ya que se suprime la distinción entre gastos obligatorios y no obligatorios.

La Constitución instituye otras funciones del Parlamento Europeo. Entre ellas destaca la elección del Presidente de la Comisión. Así mismo, el Parlamento adquiere el derecho de iniciativa en el procedimiento de revisión del Tratado constitucional y, así, podrá presentar al Consejo Europeo propuestas de reforma general del mismo.

(9) Lo que es destacado por la Delegación del Parlamento Europeo en la Convención, *Resumen de la Constitución adoptada por el Consejo Europeo de Bruselas de los días 17 y 18 de junio de 2004* (PE 337.106), p. 5.

Como aspecto negativo estaría la falta de respuesta a los interrogantes que la Declaración de Laeken planteaba en relación con el sistema de elección del Parlamento Europeo. La Constitución se limita a recoger el objetivo de alcanzar un procedimiento electoral uniforme, al determinar que una ley o una ley marco europea del Consejo establecerá las medidas para la elección de los parlamentarios europeos por sufragio universal directo, de acuerdo con criterios homogéneos en todos los Estados miembros (10).

En lo que atañe a la composición, las discusiones constitucionales se centraron en dos ámbitos: número de diputados y distribución de escaños entre los Estados. La discusión sobre la primera cuestión tenía como telón de fondo los problemas que una cámara excesivamente dimensionada podía presentar para un funcionamiento eficaz. Cediendo a presiones de representación de los Estados miembros, la Constitución ha aumentado una vez más el número de escaños. Así, el Parlamento estará formado por representantes de los ciudadanos de la Unión cuyo número no excederá de setecientos cincuenta. Dicha representación será «decrecientemente» proporcional, estableciéndose un umbral mínimo de seis diputados y un máximo de noventa y seis por Estado miembro. Los diputados del Parlamento serán elegidos por sufragio universal directo, libre y secreto, por un mandato de cinco años.

Junto con el número de escaños, otra cuestión de gran interés, apuntada ya en el párrafo anterior, residió en su distribución entre los Estados miembros. A este respecto, en los debates de la Convención, hubo propuestas para implantar criterios de estricta proporcionalidad. No obstante, el texto del Proyecto aprobado introdujo la expresión «decrecientemente» proporcional. Con ello, se mostraba partidaria de una solución intermedia entre dicha estricta proporcionalidad y la situación actual. La Constitución, en cambio, no parece dejar excesivo margen de maniobra para dicha solución intermedia. Como hemos visto, incrementa el mínimo de escaños, de cuatro a seis, y reduce el máximo, de noventa y nueve a noventa y seis, en comparación con lo previsto por el Tratado de Niza para cada Estado miembro. A esto hay que agregar que el texto constitucional eleva el número total de escaños. El resultado final parece primar los intereses de los Estados medianos y pequeños.

El actual reparto de escaños en el Parlamento Europeo, resultante de las elecciones celebradas en junio de 2004, obedece a las disposiciones previstas en el Tratado de Niza. Es necesario subrayar que el texto constitucional, más allá de los principios generales mencionados, no se pronuncia sobre la composición precisa de la Cámara a partir de 2009. Únicamente menciona

(10) Ante esta laguna muestran su queja: P. ANDRÉS SÁEZ DE SANTAMARÍA, «La reforma institucional y el nuevo modelo europeo», en Consejo Vasco del Movimiento Europeo (Ed.), *Europa ante su futuro. Una visión desde Euskadi*, Vitoria-Gasteiz, CVME, 2004, p. 61 y A. LAMASSOURE, *Histoire Secrète de la Convention Européenne*, Paris, Albin Michel, 2004, p. 404.

que antes de las elecciones de dicho año, el Consejo Europeo adoptará por unanimidad, a iniciativa del Parlamento y con su aprobación, una decisión europea por la que se establecerá la distribución de los setecientos cincuenta escaños, siguiendo el criterio mencionado anteriormente. Así mismo, si la adhesión de Rumania y de Bulgaria se produce antes de la entrada en vigor de la decisión del Consejo Europeo el límite máximo puede ser superior, llegando a alcanzar los setecientos ochenta y cinco eurodiputados. En caso de que las disposiciones constitucionales no entraran en vigor para la fecha señalada, la decisión del Consejo Europeo podría consistir simplemente en mantener dicho número máximo de diputados, así como los límites máximo y mínimo fijados en el Tratado de Niza.

2. La Comisión Europea

La Constitución no introduce modificaciones en las funciones de la Comisión. No obstante, quizá de una manera más precisa que en los Tratados actuales, el texto constitucional sostiene que la Comisión promoverá el interés general de la Unión. Como no podía ser de otra manera, esta institución mantiene su función más esencial: el derecho de iniciativa legislativa. Ahora bien, la Constitución matiza que en determinados supuestos este derecho podrá ser ejercido por un grupo de Estados, el BCE y el Tribunal de Justicia.

Debe resaltarse que las aportaciones más sustanciales de la Constitución afectan a la composición de la Comisión. Esta institución constará a partir de 2014 de un número de miembros correspondiente a los dos tercios de los Estados miembros, incluyendo a su Presidente y al Ministro de Asuntos Exteriores. Dado que la Unión se compondrá para entonces de 27 Estados, la Comisión constará de 18 miembros. La duración de su mandato será de cinco años. Durante el período transitorio, 2009-2014, está institución mantendrá el criterio actual de un nacional por cada Estado.

De manera consecuente con esta notable transformación de la Comisión —por primera vez el número de componentes de la misma será inferior al de Estados miembros—, la Constitución introduce un sistema de rotación igualitaria que será definido por el Consejo Europeo por unanimidad. Esto determinará que comisarios de una misma nacionalidad estén presentes en esta institución dos de cada tres mandatos. En todo caso, dicho sistema deberá respetar dos criterios básicos: por un lado, tratará a los Estados miembros en condiciones de rigurosa igualdad en lo que se refiere a la determinación del orden de turno y del período de permanencia de sus nacionales en la Comisión; y, por otro, reflejará de manera satisfactoria la diversidad demográfica y geográfica del conjunto de los Estados miembros de la Unión.

Además de por su competencia general, la Constitución añade que los comisarios serán designados en razón de su compromiso europeo. La elección de los miembros de la Comisión, salvo su Presidente que será elegido por el Parlamento Europeo, será realizada por el Consejo, a partir de la lista presentada por los Estados. Basándose en ella, dicha institución, de común acuerdo con el Presidente de la Comisión, adoptará una relación con las personas que se proponga nombrar. Todos los miembros de la Comisión deberán obtener colectivamente la aprobación del Parlamento para después ser nombrados por el Consejo, por mayoría cualificada.

El núcleo de la discusión sobre la composición de la Comisión se situó entre los que defendían la reducción de la misma para lograr una mayor eficacia y los que defendían el mantenimiento de la presencia de nacionales de todos los Estados para dotarla de mayor legitimidad (11). No debe olvidarse que los comisarios son independientes, por lo que la procedencia nacional de los miembros de la Comisión es secundaria (o debería de serlo). Sin embargo, cada Estado desea que su influencia se ejerza o que su interés y sensibilidad particular sea tenida en cuenta (12).

La composición de la Comisión que finalmente se recoge en la Constitución difiere mucho de la prevista en el Proyecto de la Convención, donde se establecía que la Comisión consistiría en un Colegio compuesto por su Presidente, el Ministro de Asuntos Exteriores y trece Comisarios seleccionados por un sistema de rotación en condiciones de igualdad entre los Estados miembros. Se trataba de una Comisión de quince miembros, si bien se establecía la existencia, junto a los «comisarios europeos», de otros comisarios sin derecho a voto.

Sin embargo, la distinción entre comisarios resultó una cuestión problemática, pues se consideraba que podrían surgir tensiones entre los comisarios con derecho a voto y los que carecían del mismo. La polémica se refleja en el retraso previsto en la Constitución en relación con la aplicación del nuevo sistema hasta 2014. Durante ese tiempo se establece

(11) Dos ejemplos de esta discusión podrían ser los siguientes. Por un lado, Alfonso Mattera, refiriéndose a la propuesta de la Convención, considera que una composición reducida de la Comisión estaba justificada pues en el caso de que estuviera compuesta por 25 miembros no resultaría fácil debatir y deliberar. A. MATTERA, «La composition de la Commission», en L. SERENA ROSSI (Dir.), *op. cit.*, p. 162. Por el contrario, en opinión de Paolo Ponzano, no había mayores dificultades para mantener una Comisión de 25 o 27 miembros, entendiendo que, dada la ampliación de las materias sobre las que había de pronunciarse la Unión, era factible una distribución de responsabilidades entre todos los miembros de la misma. Considera, por ello, que la solución presentada por la Convención no estuvo suficientemente meditada. P. PONZANO, «La Commissione europea: composizione e ruolo nel sistema istituzionale dell'Unione», *Il Diritto dell'Unione Europea*, n.º 3, 2004, p. 511.

(12) En este sentido se expresa Étienne de Poncins, quien añade que la influencia y los intereses de los Estados deberían estar asegurados, siguiendo una lógica institucional, por y en el seno del Consejo. E. PONCINS, *op. cit.*, p. 159.

una Comisión con un nacional por cada Estado miembro (13). El hecho de que hasta entonces, la Comisión esté compuesta por 27 o incluso más miembros ha suscitado propuestas de método de trabajo que compatibilicen su gran tamaño con la necesaria eficacia. Este es el caso de la creación de grupos de comisarios que faciliten la descentralización de la toma de decisiones (14). De este modo, la Comisión en su conjunto únicamente debería tomar un número limitado de decisiones al someterse las cuestiones más importantes.

Es de suponer que para 2014 se habrán superado los temores que infunde el nuevo sistema en los Estados miembros, llegando finalmente a la convicción de que la Comisión debe proceder de modo independiente y, además, eficaz, lo cual exige un menor tamaño. El retraso del proceso de ratificación de la Constitución y su entrada en vigor no tienen por qué afectar a la puesta en marcha de la nueva composición de la Comisión, teniendo en cuenta la fecha prevista para la misma. No obstante, ha de llamarse la atención sobre el hecho de que, al aproximarse la fecha indicada, el Consejo Europeo podría decidir por unanimidad modificar el número de miembros de la Comisión previsto en la Constitución.

2.1. EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN EUROPEA

La Constitución Europea establece que el Presidente de la Comisión será elegido por el Parlamento Europeo, a propuesta del Consejo Europeo, lo cual refuerza su carácter democrático. Teniendo en cuenta el resultado de las elecciones al Parlamento y tras mantener las consultas apropiadas, el Consejo Europeo por mayoría cualificada propondrá un candidato para ocupar la Presidencia, el cual será elegido por el Parlamento siempre que obtenga el voto de la mayoría de sus miembros. En el caso de que no se logre el apoyo parlamentario necesario, en el plazo de un mes, el Consejo Europeo deberá presentar un nuevo candidato (15). La exigencia de res-

(13) Jean-Paul Jaqué se mostraba sorprendido por el hecho de que la propia Comisión se pronunciara favorable a una composición amplia de la misma, con un nacional por Estado miembro, lo que para el autor suponía defender que los comisarios representaban a los Estados miembros, privando de independencia a la institución. J.-P. JAQUÉ, «The principle of institutional balance», *Common Market Law Review*, vol. 41, n.º 2, 2004, p. 391.

(14) Propuesta realizada por la propia Comisión. COM (2003) 548 final, p. 6.

(15) Francisco Aldecoa califica este sistema de «cuasiparlamentario». F. ALDECOA, *op. cit.*, p. 66. En una dirección diferente, autores como Alan Dashwood y Angus Johnston son escépticos con respecto al cambio que representa la elección del Presidente de la Comisión por el Parlamento Europeo. En lo sustancial, afirman que se mantiene la situación actual, habiéndose producido una mera alteración en el lenguaje: el Consejo «propone» (en lugar de «nomina») y el Parlamento «elegirá» (en lugar de «aprobará»). A. DASHWOOD y A. JOHNSTON, «The Institutions of the enlarged EU under the regime of the Constitutional Treaty», *Common Market Law Review*, vol. 41, n.º 6, 2004, p. 1485.

peto al resultado de las elecciones europeas posibilitará que los partidos políticos indiquen el nombre del candidato al que votarán en el Parlamento. De este modo, al igual que sucede en las elecciones generales de los Estados miembros con respecto al nombramiento del jefe de gobierno, los ciudadanos europeos podrán participar en la designación del Presidente de la Comisión.

La Constitución refuerza el papel del Presidente de la Comisión. A este respecto, introduce una novedad en lo que concierne a la capacidad del Presidente para solicitar la dimisión de los comisarios. En caso de que el Presidente se lo solicite, cualquier miembro de la Comisión deberá dimitir, sin que sea ya necesario que la propia Comisión lo apruebe, algo que refuerza su autoridad sobre los comisarios (16). En el caso del Ministro de Asuntos Exteriores, para su dimisión, se requiere también decisión al respecto del Consejo Europeo.

No obstante, ante las nuevas figuras surgidas, como el Presidente del Consejo Europeo y el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, cabe preguntarse si en la práctica no quedará debilitada la posición institucional de aquél, algo que dependerá del funcionamiento en la práctica de los otros dos cargos.

2.2. EL MINISTRO DE ASUNTOS EXTERIORES DE LA UNIÓN

Otra importante innovación establecida por la Constitución Europea es la creación de la figura del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión. Será nombrado, con la aprobación del Presidente de la Comisión, por el Consejo Europeo por mayoría cualificada, institución que también podrá poner fin a su mandato.

Esta nueva figura fusiona en una sola al alto representante para la política exterior y de seguridad común (que es, además, secretario general del Consejo) y al comisario encargado de las relaciones exteriores. Tal circunstancia ha motivado que el Ministro de Asuntos Exteriores haya sido visto como portador de un «doble sombrero» (17). Esta dualidad se refleja en su elección puesto que, por un lado, es nombrado y cesado por el Consejo Europeo, siendo además responsable ante el mismo; por otro lado, al ser miembro de la Comisión, el Ministro de Asuntos Exteriores se somete al

(16) Alfonso Mattera considera que el futuro Presidente de la Comisión, al detentar más poderes que en la actualidad, podrá asegurar el buen funcionamiento de la institución. A. MATTERA, *op. cit.*, p. 162.

(17) Algunos autores llegan a hablar de «triple sombrero». Es el caso de Luis Ortega, para quien el Ministro rinde cuentas al Consejo Europeo, preside una formación del Consejo de Ministros y es vicepresidente de la Comisión. L. ORTEGA, «The Institutional Reform in the Draft Treaty of the European Constitution», *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, n.º 5, 2004, p. 1202.

voto colectivo del Parlamento Europeo y debe presentar su dimisión si se lo pide el Presidente de la Comisión quien, no olvidemos, debe aprobar su nombramiento.

La dualidad mencionada se refleja también en sus funciones. Así, de una parte, el Ministro de Asuntos Exteriores estará al frente de la política exterior y de seguridad común y de la política común de seguridad y defensa, contribuyendo a formular dichas políticas. Así mismo, ejecutará ambas como mandatario del Consejo, pues presidirá el Consejo de Asuntos Exteriores. De otra parte, como miembro de la Comisión, el Ministro de Asuntos Exteriores será uno de los Vicepresidentes de la institución, encargándose de las responsabilidades que incumben a la misma en el ámbito de las relaciones exteriores y de la coordinación de los demás aspectos de la acción exterior de la Unión.

Entre los aspectos más positivos de esta nueva figura debe destacarse que se fortalece la política exterior y de seguridad común de la Unión, al poner al frente de la misma, precisamente, al nuevo Ministro. Al mismo tiempo, al ser también responsable en el seno de la Comisión de las relaciones exteriores de la Unión, se fortalece la coherencia entre la política exterior y de seguridad común y las otras políticas de la Unión de ámbito externo (la política de cooperación al desarrollo, la política comercial y aspectos externos de políticas sectoriales como la de transporte). Cabe pensar que la Comisión, al albergar al Ministro de Asuntos Exteriores quien, además, preside el Consejo de Asuntos Exteriores, pueda verse reforzada. Sin embargo, desde una visión menos positiva, dado que el Ministro, al ser nombrado y, en su caso, cesado por el Consejo Europeo y ser responsable ante el mismo, puede ser visto desde la Comisión como portador de intereses intergubernamentales (18).

Parece que habrá que esperar a la puesta en práctica de la nueva figura para despejar las dudas sobre posibles tensiones entre el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión y el Presidente de la Comisión. No debe descartarse que tales roces puedan también producirse entre el Ministro y el Presidente del Consejo Europeo. Cabe pensar que la persona que ocupe el puesto, dependiendo de sus cualidades y habilidades personales, determinará que el cargo funcione exitosamente. Deberá tener en cuenta que, al encontrarse a caballo entre el Consejo y la Comisión, cada una de estas instituciones tratará de atraerlo. Por ello, el Ministro habrá de mantener un buen entendimiento con el Consejo, ganándose su confianza, puesto que será el único medio de realizar propuestas realistas, a la vez

(18) Siguiendo esta línea de opinión, Lucia Serena considera que en la Comisión se generará cierta inquietud al introducir en ella un elemento —el Ministro— que la autora califica de intergubernamental. L. SERENA ROSSI, «Le paradoxe du mode intergouvernemental. L'équilibre institutionnel dans le Projet de Traité-Constitution», en L. SERENA ROSSI (Dir.), *op. cit.*, p. 132.

que deberá atender a la Comisión, elemento clave para contar con medios financieros (19).

3. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea

La Constitución Europea consagra la importante reforma que el Tratado de Niza introdujo en la arquitectura judicial de la Unión. En este sentido, se mantienen la filosofía y la esencia de Niza con el objetivo de atajar la acumulación de asuntos y el consiguiente retraso en la resolución de los mismos, repartiendo mejor la carga de trabajo que pesa sobre la institución. Hay, no obstante, cambios terminológicos que responden a nuevas realidades. La institución judicial cambia de nombre, siendo ahora: Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Engloba al Tribunal de Justicia (sin apelativo adicional), al Tribunal General (actual Tribunal de Primera Instancia) y a los tribunales especializados (las salas jurisdiccionales).

Acomodándose a desarrollos iniciados con el Tratado de Ámsterdam, la nueva denominación, Tribunal de Justicia de la Unión Europea, se corresponde mejor que la anterior, Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, con el nuevo ámbito jurisdiccional establecido por el texto constitucional. Es necesario señalar que esta institución registra una considerable extensión de sus competencias (20). Es posible sugerir tres causas de tan notable circunstancia. En primer lugar, la integración de la Carta de Derechos Fundamentales en la Constitución, lo cual hace del Tribunal el máximo juez en la interpretación de los mismos; en segundo, la fusión de los pilares, colocando así bajo su jurisdicción gran parte del viejo tercer pilar e, incluso, determinados aspectos del segundo; y, en último, la ampliación de las materias, exclusivas o compartidas, acordadas a la Unión en el texto constitucional (21).

Entre los casos en que se amplía la competencia del Tribunal de Justicia merece destacarse un supuesto concreto por su relevancia. Nos referimos a la capacidad del Tribunal para pronunciarse sobre la legalidad de las decisiones europeas adoptadas por el Consejo Europeo o el Consejo de Ministros en las que hagan constar que existe un riesgo claro de violación grave de los valores de la Unión por parte de un Estado miembro. El Tri-

(19) Así lo destaca Étienne DE PONCINS, *op. cit.*, p. 173.

(20) Renzo Imbeni sitúa la ampliación de competencias del Tribunal de Justicia de la Unión entre las más importantes mejoras introducidas por la Constitución. R. IMBENI, *op. cit.*, pp. 146 y 147.

(21) Alan Dashwood y Angus Johnston añaden la propia ampliación de la Unión, por cuanto que el aumento de población supondrá una mayor carga de trabajo al Tribunal. En definitiva, deberá pronunciarse sobre los recursos presentados por un número superior de ciudadanos. A. DASHWOOD y A. JOHNSTON, *op. cit.*, p. 1506.

bunal únicamente podrá pronunciarse a petición del Estado objeto de la constatación, lo que supone la instauración de un derecho de recurso por parte de los países que pudieran encontrarse en la situación a la que se refiera el Consejo Europeo o el Consejo.

Al margen de las nuevas competencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, la Constitución introduce pocos cambios con respecto al Tratado de Niza. Puede hacerse referencia a los que afectan al sistema de acciones judiciales y a la elección de los miembros del Tribunal. En el primer caso, en lo que concierne al recurso de anulación, los particulares pasan a estar legitimados para su presentación. En efecto, se permite a toda persona física o jurídica interponer recurso contra los actos de los que sea destinataria o que le afecten directa e individualmente y contra los actos reglamentarios que les afecten directamente y que no incluyan medidas de ejecución. Por su parte, el recurso por incumplimiento es simplificado y, en el caso de que sea la Comisión quien lo interponga, esta institución podrá solicitar la imposición de una multa cuando el incumplimiento del Estado denunciado haya consistido en no informar sobre las medidas de transposición de una ley marco europea.

En el segundo caso, en la elección de los miembros del Tribunal, cabe registrar una novedad. Ésta consiste en la realización de una consulta previa a un comité, el cual deberá pronunciarse sobre la idoneidad de los candidatos para el ejercicio de las funciones de juez y abogado general. El comité estará compuesto por siete personas elegidas por el Consejo de entre antiguos miembros del Tribunal de Justicia y del Tribunal General, miembros de los órganos jurisdiccionales nacionales superiores y juristas de reconocida competencia.

IV. Las instituciones intergubernamentales

1. El Consejo Europeo

Como ya se ha mencionado, la Constitución institucionaliza el Consejo Europeo. De este modo, el ente que hasta ahora se encontraba al margen de la estructura organizativa de la Unión pasa a ser uno de los cinco componentes que forman el marco institucional de la misma. Con ello, se pone término al desajuste entre la ausencia de reconocimiento jurídico y la realidad del papel desempeñado por el Consejo Europeo (22).

(22) Araceli Mangas Martín se expresa de modo más contundente, pues entiende que se acaba con un formalismo escasamente justificado y nada compatible con una realidad social que veía en el Consejo Europeo una verdadera institución. A. MANGAS MARTÍN, «El método comunitario: la reforma institucional de la UE en el Proyecto de Tratado Constitucional», *Revista General de Derecho Europeo*, n.º 4, 2004, p. 3 (www.iustel.com).

Las funciones del Consejo Europeo recogidas en la Constitución son las mismas que en la actualidad. Esta institución continúa siendo la gran impulsora política de la actividad de la Unión. No obstante, con el objeto de acotar el campo de actuación de este órgano intergubernamental, el texto constitucional determina explícitamente que el Consejo Europeo no podrá ejercer función legislativa alguna.

En cuanto a su composición, sus miembros son los Jefes de Estado o de Gobierno, así como su Presidente y el Presidente de la Comisión. El Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión participa en los trabajos del Consejo Europeo. Hablamos, pues, de un grupo de veintiocho personas, sin contar posibles asistentes o colaboradores.

El Consejo Europeo se reunirá trimestralmente (23), si bien caben reuniones extraordinarias, y decidirá, por regla general, mediante consenso, sin que en las votaciones participen ni el Presidente de la institución ni el Presidente de la Comisión. Sus decisiones se denominan «decisiones europeas». Aunque la regla general para la adopción de decisiones sea el consenso, la Constitución establece que el Consejo Europeo, en los casos que explícitamente señala, adoptará acuerdos por unanimidad o por mayoría cualificada. Así, esta institución deberá recurrir a la unanimidad en las siguientes cuestiones: composición del Parlamento Europeo, así como de la Comisión, el paso del procedimiento legislativo especial al ordinario y la autorización al Consejo para pronunciarse por mayoría cualificada en los ámbitos de las políticas reservadas a la unanimidad.

En cambio, el Consejo Europeo deberá recurrir a la mayoría cualificada para la elección de su Presidente, la definición de las formaciones del Consejo, las reglas de rotación en la presidencia de estas últimas, la propuesta de candidato a Presidente de la Comisión y el nombramiento y cese del Ministro de Asuntos Exteriores. Estas atribuciones reflejan, en cierta manera, que el Consejo Europeo deja de ser en exclusiva una institución vinculada a los grandes objetivos de la Unión Europea, pasando a participar en tareas que podrían desempeñar otras instituciones, especialmente, el Consejo de Ministros (24).

Una de las grandes novedades que introduce la Constitución es la conversión de la Presidencia del Consejo de transitoria en estable, pues se pasa de un mandato semestral a uno de dos años y medio, renovable en

(23) La referencia al carácter trimestral de las reuniones del Consejo Europeo no parece propia de un texto constitucional. Sin embargo, al igual que la referencia al no ejercicio de funciones legislativas por esta institución, esta concreción estuvo destinada a tranquilizar a aquellos que temían un excesivo protagonismo de la misma en la vida de la Unión.

(24) Como señala Paz Andrés, estas atribuciones del Consejo Europeo ponen de relieve «la voluntad de mantener estos temas en el ámbito más intergubernamental». P. ANDRÉS SÁEZ DE SANTAMARÍA, «El sistema institucional...», *op. cit.*, p. 165.

una sola ocasión (25). Además, debe subrayarse el hecho de que el Presidente es ahora elegido por el propio Consejo Europeo. En todo caso, la Presidencia no es compatible con ningún tipo de responsabilidad en el ámbito nacional.

En el lado positivo de esta innovación institucional puede señalarse que facilita visibilidad y coherencia en la dirección interna de la Unión, así como en su representación hacia fuera. Adicionalmente, garantiza la continuidad de los trabajos del Consejo Europeo y, junto con el sistema de elección, contribuye a un mejor y más democrático funcionamiento del gobierno de la Unión (26). En el lado negativo habría que situar el riesgo de enfrentamiento con otros cargos, como el Presidente de la Comisión y el Ministro de Asuntos Exteriores, algo a lo que nos referiremos más adelante.

En lo que a la elección del Presidente se refiere, los grandes Estados miembros argumentaban que un Presidente elegido garantizaría la eficacia y la continuidad del trabajo de la institución, mientras que los países pequeños temían que actuase en interés, precisamente, de los seis grandes (27). Por lo que se refiere a la ampliación de la duración del mandato, existieron también dos bandos. Algunos deseaban reforzar los poderes de la Presidencia, tanto en cuanto a sus funciones como a la extensión del mandato, mientras que otros consideraban que un Presidente con una permanencia superior a seis meses quitaría relevancia al Presidente de la Comisión. A lo largo de las negociaciones constitucionales se trató de buscar un compromiso. El resultado final fue el logro de un cierto equilibrio, al ampliar la duración del mandato, pero sin dotar al Presidente del Consejo Europeo de nuevas funciones, evitando su excesivo reforzamiento frente al Presidente de la Comisión.

Es necesario subrayar que también se escucharon argumentos a favor del mantenimiento de una Presidencia rotatoria y de duración semestral. Así, se afirmaba que ésta seguiría facilitando que todos los Estados asumiesen el sentido de responsabilidad asociado al ejercicio de la misma. Frente a esa afirmación, se presentaban diferentes razones a favor de un mandato estable de la Presidencia (28). En primer lugar, que en la Unión de veinticinco países el acceso a la misma se produciría muy de tarde en tarde, concretamente, cada doce años y medio. En segundo lugar, que el Estado que la ejercía aprovechaba el plazo de seis meses para incluir prio-

(25) Para Lucia Serena, se trata de una de las innovaciones constitucionales más significativas. L. SERENA, *op. cit.*, p. 122.

(26) Tal y como destacan Alan Dashwood y Angus Johnston, facilitar la cohesión y el consenso es tanto más relevante cuanto mayor sea el número de Estados miembros. Entienden que la nueva configuración de la Presidencia del Consejo Europeo es una consecuencia necesaria de la ampliación de la Unión. A. DASHWOOD y A. JOHNSTON, *op. cit.*, p. 1491.

(27) M. DOUGAN, *op. cit.*, p. 775.

(28) Seguimos aquí lo recogido por Étienne DE PONCINS, *op. cit.*, pp. 132-134.

ridades que obedecían a sus propios intereses nacionales y no a los generales de la Unión. Y, por último, que la corta duración del mandato impedía a los ciudadanos europeos, así como a mandatarios extranjeros, conocer exactamente la identidad de la persona que estaba al frente del Consejo Europeo. Como se puede apreciar, el mandato de dos años y medio (ampliable a cinco) es notablemente superior en ventajas al semestral.

No obstante, el mayor caballo de batalla fueron precisamente las dudas sobre si, con estas características, el Presidente del Consejo Europeo no se solaparía con el Presidente de la Comisión o se crearía una difícil convivencia entre ambos y entre aquél y el Ministro de Asuntos Exteriores. Para evitar eventuales conflictos con estas dos figuras, el papel del Presidente del Consejo Europeo debe limitarse al ejercicio estricto de sus funciones (29). Pero no cabe duda de que los difíciles equilibrios institucionales dependerán mucho de la personalidad y del carácter de la figura política que ostente el cargo.

2. El Consejo de Ministros

Es posible mantener que las funciones y la composición del Consejo de Ministros permanecen inalteradas. En todo caso, en el terreno de las funciones, como hemos apuntado ya, puede señalarse que determinadas atribuciones, que podían haber correspondido al Consejo, han sido asignadas por la Constitución al Consejo Europeo. Adicionalmente, es interesante mencionar que el Parlamento Europeo queda plenamente equiparado al Consejo en la labor legislativa.

En cuanto a la composición, tal y como venía siendo habitual, en el Consejo toma parte por cada Estado miembro un representante a nivel ministerial. Hay que destacar que el texto de la Constitución no contiene una importante matización que sí recogía el Proyecto de la Convención. En éste se determinaba que el representante del Estado sería el «único» facultado para comprometer al Gobierno del Estado al que representaba y para ejercer el derecho a voto. Su mantenimiento en el texto definitivo habría facilitado acabar con la práctica generalizada por la que el representante permanente de un Estado miembro o, incluso, su adjunto, vota en ausencia del ministro correspondiente (el cual abandona el Consejo tras lograr el compromiso en las reuniones informales habidas a lo largo de la jornada).

El Comité de Representantes Permanentes, órgano que facilita el trabajo del Consejo, aparece en la regulación del marco institucional como elemento de dicha institución. Se encargará de preparar los trabajos del Consejo y realizará las tareas que el Consejo le confie.

(29) R. IMBENI, *op. cit.*, pp. 147 y 148.

El impacto principal de la Constitución en el Consejo de Ministros se deja sentir en lo concerniente a las formaciones y la presidencia de esta institución. En lo que respecta a las formaciones, la Constitución únicamente contempla dos: la de Asuntos Generales y la de Asuntos Exteriores. La primera de las formaciones puede considerarse como la piedra angular del sistema, dado que la misma velará por la coherencia de los trabajos de las diferentes formaciones del Consejo. Así mismo, en contacto con el Presidente del Consejo Europeo y la Comisión, preparará las reuniones del Consejo Europeo y garantizará las actuaciones consecutivas a éstas. La segunda formación prevista por la Constitución es el Consejo de Asuntos Exteriores. A ésta le corresponde elaborar la acción exterior de la Unión, atendiendo a las líneas estratégicas definidas por el Consejo Europeo, y velar por la coherencia de la actuación de la Unión.

Las demás formaciones serán establecidas por el Consejo Europeo, institución que deberá adoptar una decisión europea al respecto por mayoría cualificada. De esta forma, se pretendía evitar que las preferencias particulares de los ministros de cada sector impidiesen una decisión razonable. No obstante, hasta que el Consejo Europeo establezca las formaciones del Consejo éste podrá reunirse en las dos formaciones determinadas por la propia Constitución (Asuntos Generales y Asuntos Exteriores), «así como en las demás formaciones cuya lista se establecerá mediante una decisión del Consejo de Asuntos Generales adoptada por mayoría simple». Es decir, al parecer el Consejo no tendrá problema alguno para determinar sus propias formaciones de manera provisional, pero sí en cambio para hacerlo definitivamente.

Como se puede apreciar, cada formación será la encargada de legislar, en relación con su ámbito de actuación, junto con el Parlamento Europeo. Particularmente, nos parece más adecuado el sistema que se recogía en el Proyecto de la Convención, donde el Consejo de Asuntos Generales era también Consejo Legislativo, de modo que toda la tarea legislativa correspondería a esta formación. Ello facilitaría el desarrollo de la labor normativa (30). El texto de la Convención era, incluso, más restrictivo respecto de algunas de las propuestas presentadas en su seno. En efecto, el vicepresidente de la misma, Sr. Amato, era partidario de separar netamente un Consejo Legislativo con composición permanente, lo que hubiese posibilitado, aún más, un mejor trabajo normativo (31).

(30) Lucía Serena valora negativamente que la Conferencia Intergubernamental suprimiese la vertiente legislativa de esta formación del Consejo. Su mantenimiento habría permitido dotar de mayor coherencia a esta institución. L. SERENA, *op. cit.*, p. 126.

(31) Partidario del Consejo Legislativo era así mismo Charles Reich, tal y como queda reflejado a lo largo de la siguiente publicación: C. REICH, «Le Conseil Législatif: "chimère" ou réalité?», *Revue du Marché Común et de L'Union Européenne*, n.º 480, 2004.

La propuesta de creación de una formación legislativa única del Consejo facilitaba la puesta en práctica del deseo de aquellos que veían en el Consejo de Ministros la segunda Cámara de un Parlamento bicameral de la Unión. Además, dicha propuesta presentaba dos grandes ventajas consistentes, por un lado, en lograr una coherencia en las posturas de los Estados sobre los diferentes asuntos y, por otro, en evitar decisiones basadas esencialmente en intereses sectoriales (32).

Como se ha indicado, la Constitución deja en manos de cada una de las formaciones del Consejo de Ministros la tarea de legislar en el campo de su ámbito funcional. Al menos, en aras de una transparencia que no sabemos si se ha logrado del todo, se ha tratado de separar más claramente la función legislativa de la ejecutiva del Consejo, lo que, en todo caso, se hace respecto de todas las formaciones de la institución.

El carácter rotativo de la Presidencia, sustituido en el Consejo Europeo por una concepción más estable del cargo, ha sido mantenido en el Consejo de Ministros. La presidencia de las distintas formaciones del Consejo será desempeñada por los representantes de los Estados miembros en el Consejo, por rotación en condiciones de igualdad fijadas mediante decisión del Consejo Europeo. A este respecto, la propuesta de decisión europea contenida en la propia Constitución recoge la figura de presidencias colectivas o por equipos. En efecto, la presidencia del Consejo será desempeñada por grupos predeterminados de tres Estados miembros durante un período de dieciocho meses. La excepción viene establecida por el Consejo de Asuntos Exteriores, pues para esta formación la presidencia del Consejo recae en el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión.

Las presidencias colectivas o por equipos estarán compuestas por rotación igual de los Estados miembros, atendiendo a su diversidad y a los equilibrios geográficos de la Unión. Cada miembro del grupo ejercerá a su vez por rotación, durante un período de seis meses, la presidencia de todas las formaciones del Consejo (a excepción de la de Asuntos Exteriores). Los demás miembros del grupo asistirán a la presidencia en todas sus responsabilidades. La Constitución añade que los países que formen el grupo podrán convenir entre sí otros acuerdos (33).

Como se puede apreciar, este sistema es una adaptación de la anterior «troika comunitaria». Ésta consistía en el grupo que formaban el Estado que ejercía la presidencia del Consejo, el que la había ejercido con anterior-

(32) Así lo expresa Jean Víctor Louis, para quien «se ha perdido la oportunidad de constituir una verdadera segunda cámara con una estabilidad equivalente a la del Parlamento Europeo, su interlocutor en el proceso legislativo». J. V. LOUIS, *op. cit.*, pp. 35 y 36.

(33) Jean-Luc Sauron considera que, de esta forma, los Estados pueden acordar repartirse las presidencias de las distintas formaciones del Consejo. Cada uno de ellos podría presidir una o varias formaciones durante los 18 meses. J. L. SAURON, *La Constitution Européenne expliqué*, París, Gualino éditeur, 2004, p. 51.

ridad y el que la ejercería posteriormente, asistiendo estos dos últimos al primero. Ahora bien, el sistema propuesto constituye un importante avance por cuanto que se dota de cierta estabilidad a la presidencia, ya que, si bien cada Estado puede ejercerla durante seis meses, el mandato total es de año y medio.

3. La mayoría cualificada

La Constitución establece la mayoría cualificada como la regla general a seguir por el Consejo de Ministros a la hora de adoptar decisiones. Le bastará la mayoría simple para cuestiones menores determinadas en ella misma.

El texto constitucional contempla que la nueva mayoría cualificada comience a aplicarse a partir de 2009, tras las elecciones al Parlamento Europeo de ese año. Para entonces, se prevé que, al menos, Bulgaria y Rumania hayan entrado en la Unión, por lo cual el número de Estados con derecho a voto en el Consejo será de 27. Hasta ese momento, regirá el sistema de decisión basado en la ponderación de votos recogida en el Tratado de Niza (34). Al igual que en el caso de otras disposiciones institucionales, habrá que ver en qué medida la crisis actual puede afectar a las previsiones contempladas en el texto constitucional.

El nuevo sistema de adopción de decisiones está fundamentado en una doble mayoría: de Estados y de población (35). En primer lugar, deberá pronunciarse a favor de la decisión un mínimo del 55% de los miembros del Consejo, que incluya en todo caso al menos a 15 de ellos. Esta última cifra es adecuada para una Unión de 27 Estados, pero a partir de las siguientes ampliaciones deberá atenderse exclusivamente a la exigencia porcentual (55%), lo cual requerirá más de 15 Estados para adoptar una decisión. En segundo lugar, se requiere que dicha mayoría de países reúna al 65% de la población de la Unión. Esta doble mayoría refuerza la posición de los países más grandes, pues su peso relativo respecto de los Estados más pequeños aumenta notablemente.

(34) Con arreglo al Tratado de Niza, la aprobación de decisiones requiere 249 votos de un total de 345 que representen la mayoría de los miembros del Consejo (si la propuesta no proviene de la Comisión, deberán representar dos tercios de los miembros del Consejo). Así mismo, cualquier Estado miembro podrá solicitar que se compruebe que esa mayoría de Estados representan el 62% de la población de la Unión, tercer requisito para lograr la mayoría cualificada.

(35) Paz Andrés considera que el nuevo sistema aporta mayor eficacia y mayor legitimidad. No obstante, la autora entiende que la doble mayoría, al presentarse como expresión de una doble legitimidad, esconde una distorsión. Ésta se manifiesta en el hecho de que cada Estado vota en el seno del Consejo, no sólo por sí mismo, sino también por su población. De manera un tanto cuestionable, presume que todos los ciudadanos se manifiestan unánimemente en el sentido expresado por su gobierno. P. ANDRÉS SÁEZ DE SANTAMARÍA, «La reforma institucional...», *op. cit.*, p. 55.

La Constitución simplifica positivamente el sistema de adopción de decisiones de Niza. Los tres criterios fijados por este Tratado son reducidos a dos. No obstante, la doble mayoría exigida es mayor que la que se recogió en el Proyecto de la Convención (mayoría de Estados que representaran el 60% de la población). En todo caso, una de las ventajas del nuevo sistema es que no requiere reformas que establezcan de nuevo los criterios de voto en el supuesto de una nueva ampliación o en aquellos casos en que no decidan todos los miembros del Consejo (Unión Económica y Monetaria, cooperación reforzada o cooperación estructurada) (36).

Así mismo, la minoría de bloqueo queda fijada en un mínimo de cuatro Estados. Si este número de miembros del Consejo se opone a una decisión, no cabe pensar en su aprobación. Sin esta disposición, habiendo operado únicamente el requisito demográfico, habría bastado alcanzar el 35% de la población para bloquear decisiones. Consecuentemente, la oposición de tres Estados grandes (incluyendo siempre a Alemania) habría hecho esto posible. Tal opción ha sido excluida, reduciendo la capacidad de los Estados más poblados, sobre todo de Alemania, para paralizar el proceso de toma de decisiones.

Ahora bien, tal y como determina la Constitución, a falta de que cuatro Estados formen una minoría de bloqueo, se considera alcanzada la mayoría cualificada. Esta afirmación supone que no siempre será necesario alcanzar la mayoría poblacional, dado que si los tres Estados más poblados no encuentran un cuarto país que quiera bloquear una decisión, se entiende que el apoyo de los otros 24 Estados a la propuesta conllevaría su adopción, aunque el porcentaje de población ascendiese tan sólo al 58,5%.

Como excepción, cuando el Consejo deba decidir sobre una propuesta que no provenga de la Comisión o del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, la mayoría cualificada se determinará por un mínimo del 72% de los miembros del Consejo, lo cual en una Unión de 27 Estados miembros supone 20 países, siempre que además dicha mayoría corresponda a Estados miembros que representen el 65% de la población.

Con el objeto de facilitar la transición del sistema de adopción de decisiones del Tratado de Niza al recogido en la Constitución, ésta última recoge una propuesta de decisión europea. Según la misma, si miembros del Consejo que representan como mínimo tres cuartas partes de los Estados miembros o de la población necesaria para bloquear una decisión manifiestan su oposición a la adopción de un acto, el Consejo seguirá de-

(36) F. DEHOUSSE, W. COUSSENS, J. GARCÍA y P. VAN DEN BRULE, «The Results of the Intergovernmental Conference. An Assessment in the Light of the Convention's Draft», *Ocasional Papers-Studies from the Royal Institute for International Relations*, 18/8/2004, p. 4 (www.irri-kiib.be/papers).

batiendo el tema para lograr, en un plazo razonable, un acuerdo más amplio (37).

En cuanto a la valoración del nuevo sistema de decisión del Consejo de Ministros, debe afirmarse que la consagración de la mayoría cualificada como la regla general es absolutamente positiva, pues permite continuar el proceso de profundización de la integración europea (38). Se simplifica el sistema de votación instaurado en Niza, complejo ya de por sí para 15 Estados miembros.

Por último, a pesar de que la Constitución establece la mayoría cualificada como regla general, debemos subrayar que la unanimidad no desaparece. No obstante, lo cierto es que se reduce considerablemente, quedando para unos pocos casos, aunque relevantes, en sectores considerados especialmente sensibles. Entre dichos casos se encuentran cuestiones en el ámbito social, el medio ambiente, la adopción de medidas generales contra la discriminación, la política fiscal, el sistema de recursos propios, el marco financiero plurianual, la política exterior y de seguridad común y ciertas disposiciones relativas al espacio de libertad, seguridad y justicia. En los debates de la Convención se sugirió suprimir totalmente la unanimidad, puesto que sus connotaciones más negativas se veían sustancialmente acrecentadas en una Europa ampliada. La no supresión de la unanimidad se debe al compromiso final adoptado en la CIG, pues los Estados eran reacios a generalizar la mayoría cualificada. Al menos, no se descarta dicha generalización aunque su aplicación práctica pueda ser difícil. En efecto, queda en manos del Consejo Europeo, como ya hemos indicado al referirnos a esta institución, autorizar por unanimidad al Consejo de Ministros pronunciarse por mayoría cualificada en los ámbitos que ahora quedan sometidos al consenso, mediante la conocida como «cláusula pasarela».

V. Conclusión

Resulta interesante plantear cómo la reforma institucional prevista en la Constitución repercute en las cuestiones de fondo mencionadas en la introducción. La primera concernía al estado de la relación entre lo supra-

(37) El Parlamento califica este acuerdo como «una especie de Compromiso de loánnina revisado». Delegación del Parlamento Europeo en la Convención, *Resumen de la Constitución adoptada por el Consejo Europeo de Bruselas de los días 17 y 18 de junio de 2004*, PE 337.106, p. 5.

(38) Aunque ésa es la idea generalizada, también hay quien se ha expresado en contra. Werner Kirsch, tras analizar matemáticamente el nuevo sistema de votación en el Consejo, concluye que se trata de un sistema injusto que bloqueará el desarrollo democrático de Europa, idea que no compartimos. W. KIRSCH, «What is a Fair Distribution of Power in the Council of Ministers of the EU?», *Commentarie - Centre for European Policy Studies*, enero, 2005, p. 4.

nacional y lo intergubernamental. La segunda afectaba a los compromisos básicos entre una unión de Estados y una unión de ciudadanos. En ambos casos, es difícil llegar a una conclusión sin ambigüedades. Ello se debe a la introducción en los dos dominios de modificaciones que tienden a producir efectos compensatorios.

Consideremos la primera de las cuestiones apuntadas. El refuerzo de las instituciones supranacionales viene dado por importantes cambios. Entre éstos se encuentran la generalización del procedimiento de codecisión y la consiguiente consolidación del papel del Parlamento Europeo en la función legislativa —y también en la presupuestaria—, la elección del Presidente de la Comisión por el Parlamento Europeo y la ampliación de la esfera de control jurisdiccional por parte del Tribunal de Justicia. A esto hay que añadir un desarrollo que se produce en el seno de una institución intergubernamental: el Consejo de Ministros. Nos referimos a la extensión de la mayoría cualificada como criterio para la toma de decisiones. Sin embargo, otras modificaciones fortalecen las instituciones intergubernamentales, destacando la incorporación del Consejo Europeo al núcleo institucional, la conversión en estable de la Presidencia de esta institución, la figura del Ministro de Asuntos Exteriores, miembro tanto del Consejo de Ministros como de la Comisión, y el mantenimiento de la unanimidad en el Consejo para pocos pero significativos supuestos.

Pese a las dificultades para establecer un balance, entendemos que hay una deriva hacia el terreno supranacional. A salvo de lo que la práctica institucional pueda deparar, las medidas que fortalecen las instituciones de corte supranacional respecto de aquellas que representan los intereses intergubernamentales parecen tener un mayor peso.

En cuanto a la segunda cuestión, es también difícil aventurarse sobre si la Constitución garantiza el equilibrio entre la soberanía de los Estados y la igualdad ciudadana. En términos generales, la nueva distribución de poder en el Consejo de Ministros favorece a los Estados grandes. La vinculación del sistema de decisiones con la población de los Estados beneficia a los más poblados, reduciendo sensiblemente la influencia que los países medianos y pequeños poseen con arreglo al Tratado de Niza. Sin embargo, el aumento en el número de Estados necesario para la adopción de decisiones prima a los Estados más pequeños. En esta misma línea, en lo concerniente a la minoría de bloqueo, la Constitución tiende a recortar la influencia de los países con mayor número de habitantes, al sancionar que dicha minoría habrá de ser de cuatro Estados, cuando desde el punto de vista demográfico bastaría con tres.

En relación con la representación parlamentaria, la Constitución se inclina del lado de los Estados medianos y pequeños. El Proyecto de la Convención quiso buscar una solución intermedia entre la proporcionalidad y el reparto de escaños actual. Pero, como hemos indicado, la Constitución,

con los nuevos criterios de representación, ha excluido la posibilidad de posiciones intermedias. La consideración de los topes máximo y mínimo de escaños, junto con el aumento en el total de diputados, permite afirmar que los Estados grandes han cedido ante las exigencias de los Estados medianos y pequeños.

En definitiva, el recurso a la proporcionalidad en el Consejo de Ministros puede verse atenuado por los dos mecanismos correctores que hemos descrito. Pero, sobre todo, lo proporcional en el Consejo puede verse compensado por lo «decrecientemente» proporcional en el Parlamento Europeo. Si nos viéramos forzados a pronunciarnos, concluiríamos que, en cierta medida, el hecho soberano, las identidades estatales han sido preservadas, en detrimento quizá de una mayor igualdad ciudadana, a través de las concesiones realizadas a los Estados medianos y pequeños.

En otro orden de cosas, debemos hacer mención de aquellas situaciones susceptibles de crear tensiones en el ámbito institucional una vez que las disposiciones que contemplamos entren en vigor. La primera es la relativa al aplazamiento de la puesta en marcha de la nueva Comisión hasta el año 2014. Se ha criticado en numerosas ocasiones el hecho de que una Comisión con veinte miembros no funcionaba adecuadamente. En este sentido, se entiende que una Comisión de veinticinco miembros (que serán veintisiete o más antes del fin del actual mandato) puede presentar serios inconvenientes desde el punto de vista de la eficacia. Por otro lado, en una dirección opuesta, aunque una Comisión reducida permita un funcionamiento más racional, es posible que suscite otros inconvenientes. A partir de la fecha mencionada, cuando la Comisión esté compuesta por un número de miembros inferior al de Estados, no todas las nacionalidades de la Unión estarán presentes en la misma. Si bien es cierto que la nacionalidad de los comisarios no tendría que tener relevancia puesto que son independientes, la nueva composición de la institución podría plantear algún problema de legitimidad.

Mayores problemas puede ocasionar el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión. La razón estriba en lo que hemos llamado «doble sombrero». En efecto, el hecho de que el Ministro sea miembro tanto de la Comisión como del Consejo puede crear tensiones, especialmente, con el Presidente de la Comisión. No olvidemos que como miembro de la Comisión deberá defender los intereses de la Unión, mientras que como miembro del Consejo deberá atender las preocupaciones de los Estados miembros. Puede resultar complicado compaginar ambas cosas. En la medida en que sea visto como un representante de lo intergubernamental en la institución genuinamente supranacional, la figura del Ministro corre el riesgo de llegar a ser percibida como un elemento perturbador del equilibrio institucional.

También pueden surgir tensiones en las relaciones entre el Presidente del Consejo Europeo y el Presidente de la Comisión. Las mismas se podrían

atenuar si se diferenciaban claramente sus funciones. A este respecto, las funciones del Presidente del Consejo Europeo son pocas y claramente limitadas, lo que le acerca a la figura inglesa de «chairman». En cambio, la entidad de las funciones del Presidente de la Comisión es mayor, pudiendo ser considerado como «jefe de gobierno». Así mismo, no deberá obviarse la legitimidad de cada uno, puesto que el Presidente del Consejo Europeo es nombrado por los Jefes de Estado y de Gobierno, mientras que el Presidente de la Comisión es elegido por el Parlamento Europeo, es decir, por la institución representativa de la ciudadanía.

La Declaración de Laeken expresaba una preocupación por aumentar la legitimidad democrática de la Unión y la eficacia de sus instituciones. Para concluir, cabe decir que la Constitución, en el ámbito de la reforma institucional, representa un avance notable en la consecución de tales objetivos. Como se desprende de lo expuesto en este artículo, las novedades en el terreno que nos ocupa han sido numerosas y relevantes. Ello no significa que no haya cuestiones pendientes o que no puedan surgir problemas en las relaciones interinstitucionales. En los momentos actuales, sin embargo, la pregunta más significativa es cómo puede verse afectada su entrada en vigor como consecuencia de la crisis constitucional. A este respecto, puede decirse que las disposiciones relativas al Consejo Europeo, al Consejo de Ministros y al Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión no entrarán en vigor en la fecha inicialmente prevista (1 de noviembre de 2006). Ello puede resultar especialmente adverso en alguno de estos casos, destacando el relativo al Ministro de Asuntos Exteriores, dado que retrasará en el tiempo el logro de una mayor coherencia en la actividad exterior de la Unión. Sin embargo, en otros casos, los retrasos pueden ser menos relevantes. Nos referimos a las disposiciones que tienen que ver con el Parlamento Europeo, la Comisión y las reglas para determinar la nueva mayoría cualificada en el seno del Consejo de Ministros y del Consejo Europeo. Como ya se ha señalado, la fecha prevista para la aplicación de dichas novedades es 2009. Si los tiempos necesarios para buscar una salida a la crisis son razonables, podría seguir pensándose en este año como la fecha de referencia fundamental. Esta consideración es aún más válida para el caso de la entrada en vigor de la nueva composición de la Comisión, prevista para una fecha más tardía, 2014. Cumplir con estas referencias temporales es sin duda deseable para velar por el correcto funcionamiento de las instituciones en una Europa ampliada con 25 ó 27 Estados miembros.