

LA REFORMA DE LAS INSTITUCIONES EN EL PROYECTO DE TRATADO CONSTITUCIONAL PRESENTADO POR LA CONVENCIÓN (2003)

Por CESÁREO GUTIÉRREZ ESPADA *

SUMARIO

I. COMPOSICIÓN Y MANDATO DE LA CONVENCIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DE LA REFORMA INSTITUCIONAL.—II. LA REFORMA INSTITUCIONAL PREVISTA EN EL PROYECTO DE TRATADO CONSTITUCIONAL: 1. DOS PRECISIONES PRELIMINARES. 2. EL PARLAMENTO EUROPEO: 2.1. *De Niza (2001) (...)*. 2.2. (...) *A la Convención (2003)*. 3. EL CONSEJO EUROPEO. 4. EL CONSEJO DE MINISTROS: 4.1. *Formación(es)*. 4.2. *Presidencia*. 4.3. *Reglas de votación*. 5. LA COMISIÓN: 5.1. *Composición*. 5.2. *Presidencia*. 5.3. *Derecho de iniciativa normativa y Poder Ejecutivo*.—III. LA CIG (2004), CON TODO, DECIDIRÁ.

I. COMPOSICIÓN Y MANDATO DE LA CONVENCIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DE LA REFORMA INSTITUCIONAL

1. Cuando los quince Estados miembros de la Unión Europea finalizaron la Conferencia intergubernamental (CIG) que adoptó el Tratado de Niza (2001)¹, la reforma todavía más importante sufrida por el sistema

* Catedrático de Derecho Internacional Público. Universidad de Murcia.

¹ Este ha entrado en vigor, por fin, el 1 de febrero de 2003 (*vid.* la cronología y otros datos de interés en *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja*, n.º 11, abril 2003, p. 12).

institucional de la Unión, dejaron bien claro que «la larga marcha» no había terminado.

La *Declaración n.º 23 relativa al futuro de la Unión* adoptada por la Conferencia expresa la decisión de los Estados miembros de abrir un nuevo proceso de reforma que habrá de culminar con otra CIG en el 2004. Su orden del día ya se señala en la citada Declaración: Delimitación clara de las competencias respectivas entre la Unión y sus Estados miembros, estatuto preciso de la Carta sobre Derechos Fundamentales de la Unión, simplificación de los Tratados constitutivos, y papel de los Parlamentos nacionales en la arquitectura europea.

El Consejo Europeo de Laeken profundizó en la cuestión arbitrando un proceso en tres etapas de enorme alcance: la Declaración de Laeken, de 15 de diciembre de 2001, esboza y recuerda la existencia ya de una primera fase, desarrollada a lo largo de 2001, con el lanzamiento de un amplio debate público sobre el futuro de la Unión; establece una segunda, de trabajo más estructurado, con la creación de una *Convención sobre el futuro de Europa*, órgano que se inspira en el que contribuyó al alumbramiento de la Carta sobre los derechos fundamentales de la Unión², y que se puso en marcha el 28 de febrero de 2002; y, finalmente, identifica a la CIG del 2004 como la tercera etapa de tan trascendental proceso³.

2. Con esta decisión, el proceso de reforma de la Unión, por vez primera en su historia, cambia en las formas de manera muy importante. Porque esa revisión ya no será obra exclusiva de los Estados miembros en una CIG; lo será también, y lo será incluso decisivamente, pero ya no en exclusiva⁴.

² Vid. M. BERNARD y S. SALINAS: «Algunas reflexiones sobre la Convención para la elaboración de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea y la nueva Convención», en Alberto A. HERRERO DE LA FUENTE (editor), *La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea: Una perspectiva pluridisciplinar*, Fundación Rei Alfonso Henriques, Zamora, 2003, pp. 11-31.

³ Declaración de Laeken, Consejo Europeo de Laeken (14 y 15 de diciembre de 2001), III («Convocatoria de una Convención...») (también en ALDECOA LUZÁRRAGA, F.: *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos. II: Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002)*, Tecnos, Madrid, 2002, texto n.º 101, pp. 856-861 [p. 860]).

⁴ Jean Victor LOUIS (citando a K. Hänsch) entiende que la decisión de crear la Convención en este asunto, además del cambio que yo apunto, aporta otras dos novedades que, a su juicio, deben enfatizarse también: «Por primera vez, los Parla-

Y es que a esa Convención, en la que están representados los Jefes de Estado o Gobierno de los Estados miembros (15, uno por cada Estado), pero también los Parlamentos nacionales (30, dos representantes por cada Parlamento nacional), el Parlamento Europeo (16) y la Comisión (2), y en la que participan asimismo los trece Estados candidatos al ingreso en la misma medida (un representante por Gobierno y dos por Parlamento), aunque no pueden impedir el consenso de los Quince, esto es en total (incluyendo a su Presidente y los dos Vicepresidentes) 105 miembros (amén, como observadores, de 3 representantes del Comité Económico y Social, 6 del Comité de las Regiones, 3 de los interlocutores sociales europeos y el Defensor del Pueblo), a este órgano, digo, la Declaración de Laeken encarga la misión de «examinar las cuestiones esenciales que plantea el futuro desarrollo de la Unión e investigar las distintas respuestas posibles» con el fin de preparar los trabajos de la CIG de 2004.

Cierto, e insistiré sobre ello al final del trabajo, que será esta, la CIG de 2004, es decir, sólo los Estados miembros, la que *dispone*, mientras que la Convención sólo *propone*, pero en el marco de trabajos tan técnicos y complejos, las propuestas, resultado de un laboriosísimo desbroce del camino, pueden brillar como luciérnagas en una noche de agosto⁵. Y en la elaboración de tales propuestas han participado activamente no sólo los Gobiernos de los Estados miembros, sino también sus Legislativos, y el PE, y la Comisión (...). Los intereses que están detrás de los cambios propuestos son, en consecuencia, más amplios y diversos que nunca (...).

El alcance de esta decisión iría, incluso, para algunos más allá de sí misma, en el sentido de que «en el futuro no será [ya] posible reformar los tratados sin pasar por la etapa previa de Convención»⁶.

mentos nacionales y el Parlamento Europeo aparecen asociados en la preparación de lo que será un tratado de revisión de los Tratados constitutivos de la Unión y las Comunidades. Por primera vez, en la historia de la Unión, los representantes de países candidatos toman parte en la revisión de los tratados fundadores (...)» («La Convention et l'avenir de l'Union Européenne», *Cahiers de Droit Européen*, 2002, n.º 3-4, pp. 235-241, p. 235).

⁵ El temor a que un re-examen crítico de alguna de las disposiciones del Proyecto de Tratado Constitucional en la próxima CIG genere un clima de tensión y rivalidad entre los Gobiernos de los Estados miembros, que amenace al Proyecto en su conjunto, ha resultado patente en la Cumbre italo-alemana de este pasado agosto (*vid. infra* parágrafo 48 *in fine*).

⁶ DE AREILZA CARVAJAL, J. M.: «La Convención Europea: Un balance», *Política Exterior*, XVII, n.º 94, julio-agosto 2003, pp. 43-52 (p. 44).

Una opinión, más bien desmitificadora, de lo que la Convención (ésta en concreto al menos) ha supuesto y hecho en relación con el Proyecto de Constitución ha sido también expresada⁷.

3. Cuando uno repasa el orden del día que la Declaración 23 de Niza fija para la CIG (2004), no acaba de ver con claridad la cuestión de la reforma institucional. Sólo en el punto relativo al *papel de los Parlamentos nacionales en la arquitectura europea* podría detectarse un brillo en este sentido; lo que hasta cierto punto no sería de extrañar, habida cuenta de que el Tratado de Niza (2001) ha reformado ya (y con la mente puesta en una Unión Europea ampliada) el sistema institucional.

¿No va a intentarse, entonces, reformar de nuevo las instituciones?: Sería ingenuo pensarlo. De hecho, la Convención europea ha decidido presentar nada menos que el Proyecto de [un] Tratado Constitucional⁸, en el que se hacen importantes propuestas de reforma del sistema pergeñado en de Niza.

4. El Proyecto de Tratado Constitucional presentado ante el Consejo Europeo de Salónica ha sido acogido por éste «con satisfacción», considerando además que su presentación «marca la culminación de las tareas de la Convención estipuladas en Laeken y, por consiguiente, el final [salvo algunos trabajos meramente técnicos] de sus actividades»⁹.

El Consejo Europeo decide que el Proyecto de Tratado «es una buena base para iniciar la CIG» y pide a la Presidencia que en la sesión de julio del Consejo Europeo inicie el procedimiento del art. 48 del TUE para que la CIG se convoque en octubre del 2003. «La Conferencia [deciden los Jefes de Estado o de Gobierno en Salónica] deberá (...) llegar a un

⁷ «Pero los miembros de la Convención se vuelven a casa creyendo que han hecho historia cuando han hecho suyo el texto de dos Gobiernos» [se refiere al proyecto franco-alemán de 15 de enero de 2003] (A. MANGAS MARTÍN: «Estudio preliminar», en *Tratado de la Unión Europea, Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y otros actos básicos de Derecho comunitario*, Tecnos, Madrid, 2003 [10.ª ed.], pp. 21-49 [pp. 40-41]).

⁸ *Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa. Adoptado por consenso por la Convención Europea el 13 de junio y el 10 de julio de 2003, [y] presentado al Presidente del Consejo Europeo en Roma —18 de julio de 2003—* (CONV 850/03, Bruselas 18 de julio de 2003).

⁹ Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Salónica (19 y 20 de junio de 2003), I («Convención y CIG»), párrafos 2 y 4.

acuerdo sobre el Tratado Constitucional lo antes posible (...). Los Estados miembros de la Unión ampliada firmarán el Tratado (...) lo antes posible tras el 1 de mayo de 2004».

En esa Conferencia, «los Estados adherentes participarán plenamente (...) en pie de igualdad con los actuales Estados miembros», y «los tres países candidatos —Bulgaria, Rumania, con los que están en curso negociaciones de adhesión, y Turquía— participarán en calidad de observadores en todas las sesiones de la Conferencia»¹⁰.

5. En conclusión: Las propuestas de reforma institucional previstas por la Convención en su Proyecto de Tratado serán debatidas en la CIG (2004) y podrán ser aceptadas, o no, total o parcialmente, por los Gobiernos de los Estados miembros que en ella participen.

II. LA REFORMA INSTITUCIONAL PREVISTA EN EL PROYECTO DE TRATADO CONSTITUCIONAL

1. DOS PRECISIONES PRELIMINARES

6. Este trabajo se propone estudiar la reforma de las *instituciones* de la Unión, no, por tanto, de otros órganos, y, más en concreto, de aquellas instituciones que por contraposición al Tribunal de Justicia, podrían calificarse *utilitatis causa* como «políticas». Y va, además, a hacerlo respetando el orden por el que el Proyecto de Tratado que instituye una Constitución para Europa las menciona: Parlamento Europeo, Consejo Europeo, Consejo de Ministros y Comisión Europea.

2. EL PARLAMENTO EUROPEO

2.1. *De Niza (2001) (...)*

7. Que el Parlamento Europeo (PE) ha sido la institución comunitaria que ha «subido» más «a golpe» de reforma institucional no puede negarse. También en la de Niza lo hizo. El Tratado de Niza (2001) modificó sus competencias y funcionamiento fundamentalmente en cinco aspectos: El número de sus diputados, el estatuto de los mismos, los partidos polí-

¹⁰ *Ibidem*, párrafos 5 y 7.

ticos a escala europea, su legitimación procesal ante el TJ y, finalmente, su participación en el procedimiento decisorio.

8. (A) Por lo que al número de diputados se refiere, el Tratado de Niza, en el marco de una solución global equilibrada, con lo que más escaños para un determinado «cupo» viene a ser, en algún caso, la bufanda que tapara la boca de delegaciones reacias a aceptar la nueva ponderación de votos en el Consejo, estableció, finalmente, en 732 el tope numérico de eurodiputados¹¹, determinando después, en su *Protocolo sobre la ampliación de la UE*, un nuevo reparto de los cupos a partir del 1 de enero de 2004 entre los actuales Quince. Salvo Alemania (que sigue con sus 99 puestos) y Luxemburgo (con sus 6), todos pierden, pero unos más que otros, desde los 72 de los Tres Grandes (-15), pasando por los 50 de España (-14) hasta los 12 de Irlanda (-3) (...).

Esta minoración del «cupo parlamentario» de trece de los Estados miembros tenía que ver, naturalmente, con la necesidad de hacer un hueco (sin sobrepasar los 732) a los parlamentarios europeos de los Estados que tienen solicitado su ingreso en la Unión. Estos nuevos cupos, según

¹¹ Art. 189 párr. tercero del TCE, 107 del TCEEA y 20 del TCECA modificados por el Tratado de Niza (arts. 2.17, 3.1 y 4.5).

Resultó no poco sorprendente, en mi opinión, el escaso respeto que los Quince demostraron del Derecho primario por ellos mismo renovado tres años antes. Todos recordamos que el Tratado de Amsterdam (1997) fijó en 700 el número máximo de parlamentarios, como consecuencia de una doble necesidad: Asegurar la representación de todos los pueblos de la Unión y mantener un «volumen» compatible con el ejercicio eficaz de su misión. No es, por ello, sorprendente que en sus propuestas a la CIG (2000) tanto la Comisión como el PE defendieran mantener ese tope numérico. En la CIG (2000), el tope de los 700 parecía la base de referencia hasta su fase final en Niza, pero según avanzaban las negociaciones va observándose cómo el número total de escaños y su reparto aparece unido a una solución global equilibrada en la que está también la cuestión de la ponderación de votos en el Consejo (*vid.* GUTIÉRREZ ESPADA, C.: «Una reforma 'difícil' pero productiva: La revisión institucional en el Tratado de Niza», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 9, enero-junio 2001, pp. 27-75, [pp. 50-51]).

Naturalmente, si 700 era un tope máximo en 1997, su elevación a 732 tres años después no puede entenderse en términos de buen sentido. Algún autor pone nombre y apellidos a este incremento, que no hará más fácil lograr mayorías en su seno ni reaccionar más rápidamente ante propuestas comunitarias: Se trataría de «acomodar (...) [un] acuerdo pro-alemán» (DE AREILZA Y CARVAJAL, J. M.: «La reforma de Niza: ¿Hacia qué Unión Europea?», *Política Exterior*, XV, enero-febrero 2001, n.º 79, pp. 104-119 [p. 112]).

dispone el *Protocolo sobre la ampliación de la UE* anejo al Tratado de Niza, entran en vigor el 1 de enero de 2004, y con efectos a partir del inicio de la legislatura 2004-2009. Si a más tardar el 1 de enero de 2004 se han firmado tratados de adhesión (lo que en efecto se ha hecho, abril del 2003, con diez de los doce candidatos) hay que incorporar también al Parlamento a los representantes de estos Estados¹².

La CIG de Niza calculó también los «cupos» para los Estados candidatos utilizando al efecto la misma vara de medir que para los Quince, lo cual permite descubrir también la existencia de desigualdades injustificables en términos objetivos. De los doce, Polonia es el mejor parado con sus 50 puestos (como España), bajándose luego a los 33 de Rumanía, los 20 de Hungría o la República Checa (claramente maltratados respecto de Bélgica o Portugal, con una población similar), o, en fin, los 5 de Malta¹³.

Aprovechando la firma del Tratado de Adhesión de diez nuevos Estados (Atenas, 16 de abril de 2003), el Acta correspondiente ha corregido estos desajustes, estableciendo una modificación de los «cupos» de Niza desde el 1 de mayo del 2004; modificación, por lo demás, que se ha recogido asimismo en el Proyecto de Tratado Constitucional (*infra* párrafo 15).

9. (B) El Tratado de Niza modificó el párrafo 5 de los arts. 190 del TCE, 108 del TCEEA y 21 del TCECA para establecer que el Consejo aprobará por mayoría cualificada y no por unanimidad y previo dictamen

¹² Si, hecho esto, el número de miembros no llega a 732, el Consejo mediante una decisión aplicará al número de diputados a elegir en cada Estado una corrección proporcional (obviamente al alza) para que el número total de escaños se acerque lo más posible a esa cifra, sin que esta corrección implique que ningún Estado miembro cuente con un cupo mayor que el que ha tenido en la actual legislatura (1999-2004). Y, en fin, si después de que el Consejo haya adoptado esta decisión, se produce la entrada en vigor de algún tratado de adhesión, con lo que la gota del nuevo miembro puede convertirse en la número 733 que desborde el vaso, se ha previsto, en forma transitoria, la supresión del tope «durante el período de aplicación de la mencionada decisión» (art. 2 del Protocolo sobre la ampliación de la Unión Europea, que modifica los arts 190.2 del TCE y 108.2 del TCEEA).

¹³ *Declaración (n.º 20) relativa a al ampliación de la UE*. El PE pidió expresamente que, en el marco del Tratado de Adhesión que habría de negociarse con los candidatos al ingreso en la Unión, se revisará el número de representantes asignados, precisamente, a la República Checa y Hungría (resolución de 31 de mayo de 2001 sobre el Tratado de Niza y al futuro de la Unión Europea, párrafo 16).

de la Comisión, la decisión del PE estableciendo el estatuto y las condiciones generales de ejercicio de las funciones de los eurodiputados¹⁴.

10. (C) También se revisó el art. 191 del TCE, añadiéndole un párrafo por el que se otorgan al Consejo competencias para adoptar, con base en el procedimiento de co-decisión, el estatuto de los partidos políticos a escala europea y, en particular, las normas relativas a su financiación¹⁵. Esta disposición recoge en parte sólo una propuesta del propio PE a la CIG, en la que aparte de establecer plazos para la adopción del estatuto, preveía incluso la suspensión de la financiación por la Unión Europea de estos partidos políticos en determinados supuestos¹⁶.

11. (D) El Tratado de Niza concedió, asimismo, al PE nueva y significativa capacidad procesal ante el TJ, que él ya había propuesto a la CIG¹⁷: *De una parte*, para incluirle entre los «legitimantes privilegiados» del recurso de anulación; *de otra*, para permitir al PE solicitar del Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre la compatibilidad con las disposiciones del Tratado de cualquier acuerdo internacional que la Comunidad desee concertar con Estado u Organizaciones internacionales terceros¹⁸.

El Tratado de Niza, sin embargo, no recogió otras propuestas del PE de naturaleza similar¹⁹.

12. (E) En cuanto a su implicación en el procedimiento decisorio, el PE ve ampliados los supuestos en los que resulta preceptivo su dictamen consultivo, también los de dictamen conforme, y, asimismo, el procedimiento de codecisión. El Tratado de Niza, sin embargo, no suprimió el procedimiento de cooperación como Comisión y PE habían propuesto y como, incluso, se recogió en alguno de los documentos debatidos en la

¹⁴ Tratado de Niza arts. 2.18, 3.2 y 4.6.

¹⁵ Tratado de Niza art. 2.19.

¹⁶ Resolución del PE que contiene sus propuestas para la CIG (A5-0086/2000), de 13 de abril de 2000, puntos 8.1 y 8.2.

¹⁷ Resolución de 13 de abril de 2000 cit., puntos 22 y 23.

¹⁸ Tratado de Niza arts. 2.34, 3.15 y 4.15 (modificando los arts. 230-párr. segundo y tercero del TCE, el art. 146 del TCEEA y el art. 13 del TCECA). En relación con la modificación del art. 300.6 del TCE debo observar que si bien ésta aparece con toda nitidez en el art. 2.46.b del Tratado de Niza, no he encontrado en él artículo alguno que modifique el correspondiente artículo del TCEEA, el 202.6.

¹⁹ *Vid.* GUTIÉRREZ ESPADA: «Una reforma ‘difícil’...» cit. (nota 11), p. 54 (párrafo 21).

CIG²⁰. Tampoco recoge el texto adoptado en Niza la sugerencia apuntada por la Presidencia portuguesa de regular una nueva categoría de actos, que denominó «legislativos», proponiendo incluso dos opciones para hacerlo²¹, sugerencia de la que queda ya solo alguna brasa en el primero de los Documentos de Síntesis de la Presidencia francesa²².

13. No se tuvieron en cuenta, en fin, por el Tratado de Niza otras propuestas que tanto el PE como la Comisión hicieran, entre ellas la de modificar el art. 289 del TCE para asignarle la capacidad de decidir su sede y el lugar de celebración de todas sus reuniones por mayoría absoluta²³; parece, pues, que pese al *Protocolo relativo a la sede de las instituciones* del Tratado de Amsterdam (1997)²⁴, el tema sigue, y a los hechos apuntados me remito, sin cerrar; ¿lo será alguna vez?

2.2. (...) A la Convención (2003)

14. No son muchas, aunque alguna es importante, las modificaciones propuestas por el Proyecto de Tratado Constitucional presentado por la Convención respecto del PE. Tres son, seguramente, las de mayor interés.

15. (A) De una parte, se corrige «al alza» el cupo de los eurodiputados asignados a los Estados miembros. Así, salvo en el caso de seis Estados, todos los demás ven incrementado el número de diputados a elegir por sufragio universal y directo; España, en concreto, sube de los 50 a 54²⁵. Con ello, se sanan algunos de los desajustes de Niza, como la

²⁰ *Ibidem*, pp. 54-55.

²¹ CIG sobre la reforma institucional. Informe de la Presidencia al Consejo Europeo de Feira (CONFER. 4750/00, Bruselas 14 de junio de 2000), pp. 37-38 y 97-98.

²² Documento síntesis. Estado de los trabajos de la CIG sobre la reforma institucional (CONFER 4790/00, Bruselas 3 de noviembre de 2000), p. 48.

²³ Resolución de 13 de abril de 2000 cit (nota 16), punto 9.

²⁴ *Vid. ad ex.* GUTIÉRREZ ESPADA: «El Tratado de Amsterdam (1997): ¿Avance o estancamiento?», *Noticias de la UE*, n.º 173, junio 1999, pp. 9-31 (p. 28).

²⁵ Siguen como Niza los dejó, Alemania (99), Eslovenia (7), Chipre, Estonia y Luxemburgo (6) y Malta (5). Suben, en cambio, Francia, Italia y Reino Unido (78, +6), España y Polonia (54, +4), Países Bajos (27, +2), Bélgica, Grecia, Hungría y República Checa (24, +2 los dos Estados «viejos» y +4 los dos «nuevos»), Suecia (19, +1), Austria (18, +1), Dinamarca, Eslovaquia, Finlandia (14, +1), Irlanda, Lituania

«infra-representación» en el PE, por comparación a otros Estados miembros de población muy similar, de Hungría o la República Checa. El Proyecto de Tratado Constitucional hace suyos los «números» del Acta de Adhesión de los diez nuevos Estados miembros²⁶.

Es importante en todo caso advertir que la nueva composición del PE no incluye, como es natural, ni a Bulgaria ni a Rumania, cuya adhesión a la Unión se ha dejado para el 2007²⁷. Y también que la misma se ha previsto para toda la legislatura de 2004 a 2009, expirando con la entrada en vigor de la decisión que el Consejo Europeo deberá adoptar, a propuesta del Parlamento, estableciendo la composición de este de conformidad con tres criterios básicos: Representación de los ciudadanos europeos de manera decrecientemente proporcional, un umbral mínimo de cuatro miembros por Estado y un número total de euro-parlamentarios que no exceda de 736²⁸.

Item más. Repárese, leído lo acabado de señalar, que el Proyecto de Tratado Constitucional eleva en cuatro (desde 732 a 736) el número total posible de miembros del PE, aunque se permite, con carácter temporal (para tener en cuenta la posibilidad de una adhesión más rápida de lo previsto de Bulgaria y Rumania), durante el mandato 2004-2009 un número superior²⁹.

16. (B) Otra modificación, la de mayor alcance sin duda, es la que concede al PE la competencia de decidir, junto con el Consejo, todos los actos legislativos comunitarios.

nia (13, +1), Letonia (9, +1) (art. 1.1 del *Protocolo sobre la representación de los ciudadanos en el PE y la ponderación de votos en el Consejo Europeo y en el Consejo de Ministros*, que figura en el Proyecto de Tratado Constitucional (CONV 850/03... cit. [nota 7], p. 232).

²⁶ Vid, *supra* parágrafo 8 in fine.

²⁷ Una Declaración adjunta al *Protocolo sobre la representación...* cit. (nota 25) precisa que en caso de adhesión de estos dos Estados antes de la entrada en vigor de la decisión del Consejo Europeo citada en el art. 19.2 (y a la que enseguida haré referencia) su «cupo», partiendo de las cifras de Niza (17 y 33 respectivamente), se calcularán siguiendo la misma fórmula utilizada para determinar el cupo de los demás Estados miembros, como se indica en el Protocolo cit. (CONV 850/03... cit. [nota 8], p. 238).

²⁸ Art. 1 del *Protocolo sobre la representación...* cit. (nota 25) en relación con el art. 19.2 del Proyecto de Tratado Constitucional (CONV 850/03... cit., pp. 232 y 238).

²⁹ Art. 19.2 en relación con la *Declaración aneja al proyecto de Protocolo sobre representación de los ciudadanos ...* cit (CONV 850/03... cit., pp. 238 y 232).

De este modo, y con carácter general³⁰, todas las leyes europeas (los actuales reglamentos) y todas las leyes-marco (las actuales directivas), sea cual sea su materia, deberán adoptarse por el Consejo y el PE en virtud del procedimiento de co-decisión³¹. Habida cuenta de que, en aplicación del mismo (art. III-302 [antiguo art. 251]), al que el Proyecto de Tratado Constitucional denomina como «procedimiento legislativo ordinario»³², una norma que el Consejo propone no podrá adoptarse si no es con acuerdo del PE, el poder de éste para la adopción del Derecho comunitario se equipara básicamente al del Consejo mismo. De ahí que el Proyecto de Tratado Constitucional pueda afirmar que «el PE ejercerá juntamente con el Consejo de Ministro la función legislativa (...)» o, desde la otra cara del espejo, que «el Consejo de Ministros ejercerá juntamente con el PE la función legislativa (...)»³³.

El Proyecto de Tratado, además, simplifica el procedimiento legislativo de la Unión, en la medida en que instaura el que denomina «procedimiento legislativo ordinario» (el antiguo de co-decisión) y eventualmente los de naturaleza «especial». Se volatiliza así, parece, el *procedimiento de cooperación* creado por el AUE (1986) y que las reformas posteriores, incluida la del Tratado de Niza (2001), aunque reduciéndolo, habían respetado.

17. (C) Y, en tercer lugar, se otorga al PE la competencia para elegir al Presidente de la Comisión. Pero a lo dicho al respecto en esta institución me remito (*infra* parágrafos 44-45).

18. Modificación de menor entidad es la siguiente: El Tratado de Niza había estipulado que el PE «establecería» el estatuto y las condiciones generales de ejercicio de las funciones de sus miembros, previo dictamen de la Comisión y con la aprobación del Consejo por mayoría cualificada (exigiéndose la unanimidad respecto de normas o condiciones relativas al

³⁰ Puede haber, claro, «procedimientos legislativos específicos» (art. 33-2).

³¹ Arts. 33.1 y 32.1 (CONV 850/03...cit., pp. 27-28).

³² Art. III-302.1 (CONV 850/03...cit. [nota 8], p. 201).

³³ Arts. 19.1 y 22.1 (CONV 850/03...cit. [nota 7], pp. 15 y 17). Con base en este incremento de su poder en el plano normativo, se ha considerado que el «Parlamento europeo es probablemente la institución que más beneficiada sale en este proyecto de constitución» (J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES: «El proyecto de Constitución europea: reflexiones sobre los trabajos de la Convención», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 15, mayo-agosto 2003, pp. 527-572 [pp. 557, 555]).

régimen fiscal de los eurodiputados). El Proyecto de Tratado presentado por la Convención precisa que será «mediante una ley europea (...), adoptada por su propia iniciativa» como el PE fijará los citados estatuto y condiciones³⁴.

19. Sobre todo desde el *Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos Nacionales en la Unión Europea* adoptado por el Tratado de Amsterdam (1997) para ser añadido al TUE, la cuestión del papel de los Legislativos nacionales en el proceso de integración europea ha sido un tema recurrente. Siempre, naturalmente, en el mismo sentido: El lamento por la pérdida de competencias que los órganos parlamentarios nacionales han venido sufriendo, y sufren, a causa de la incorporación del Estado a la Unión, pérdida que no se ve compensada de manera suficiente con el papel que a los mismos se asigna en la formación y/o aplicación del Derecho comunitario.

Tan es así, que uno de los cuatro puntos del orden del día de la futura, y ya próxima, CIG (2004) que habrá de proceder a la reforma, establecido por la *Declaración n.º 23 relativa al futuro de la Unión* de Niza era, precisamente, el de estudiar «la función de los parlamentos nacionales en la arquitectura europea».

Y varias alternativas era posible imaginar al respecto: Ya centrar la intervención del poder legislativo nacional en el contexto del reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros, por ejemplo, controlando previamente el respeto del principio de subsidiariedad, ya admitir la intervención parlamentaria nacional pero sólo en aquellos ámbitos de acción europea en los que el propio Parlamento Europeo no es competente, ya, incluso, admitir su intervención no solo directa sino general en el proceso normativo comunitario mediante su representación en una nueva institución de la Unión Europea, junto con el Consejo, la Comisión, y el mismo PE (...) ³⁵.

Las propuestas manejadas tras la Declaración de Laeken se han centrado, en síntesis, en dos direcciones³⁶: La creación de una nueva institu-

³⁴ Art. III-232.2 (CONV 850/03... cit. [nota 8], p. 178).

³⁵ Estas alternativas no son elucubraciones doctrinales; figuran expuestas en la Declaración de Laeken cit., *loc. cit.* (nota 3), p. 859.

³⁶ *Vid.* los detalles en ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA: «Después de Niza: Las instituciones de la Unión Europea en la perspectiva de 2004», *Revista Española de Derecho Europeo*, Civitas, 1, enero-marzo 2002, pp. 31-66 (pp. 63-64).

ción en la que estarían representados directamente los Parlamentos nacionales y la que propugna, simplemente, reforzar los mecanismos de relación que ya existen entre éstos y el PE. Si en un principio la creación de una Segunda Cámara, integrada por representantes del Legislativo de los Estados miembros pareció posible³⁷, finalmente el Proyecto de Tratado Constitucional ha optado, creo yo que con más prudencia y sentido común, por reforzar la relación entre los Parlamentos nacionales y el PE. ¿Cómo lo ha hecho?:

- Por una parte, reforzando y ampliando el deber por parte de las instituciones comunitarias de informar a los Parlamentos nacionales de sus documentos y propuestas legislativas. En este sentido, en la revisión que ha hecho del *Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos Nacionales en la Unión Europea*, la Convención ha establecido, por ejemplo y entre otras mejoras, el deber de la Comisión de remitir a los Parlamentos de los Estados miembros, «al mismo tiempo» que al PE y al Consejo, «el programa legislativo anual, así como cualquier otro instrumento de programación legislativa o de estrategia política»; o ha reconocido la capacidad del Legislativo de los Estados miembros para dirigir al PE, Consejo y Comisión «un dictamen motivado sobre la conformidad de una propuesta legislativa con el principio de subsidiariedad (...»); o, en fin, dispone que cuando el Consejo Europeo se proponga adoptar una disposición que posibilite que un acto legislativo se adopte por el procedimiento legislativo ordinario (y no por el especial que el Tratado dispone) o que permita al Consejo adoptar por mayoría cualificada (en vez de por la unanimidad establecida) una decisión en un ámbito determinado, deberá informar previamente a los Parlamentos nacionales³⁸.

³⁷ Eso se pretendía, al parecer, con el art. 19 («El Congreso de los Pueblos de Europa») que figuraba en el índice del Anteproyecto de Tratado Constitucional que el Praesidium de la Convención presentó a esta en su sesión plenaria de 28 de octubre de 2002 (CONV 369/02, 28 octubre 2002, p. 3). Este órgano, integrado por representantes del PE (un tercio) y de los Legislativos nacionales (dos tercios), pensaba integrarse en un título propio sobre la vida democrática de la Unión (*vid.* CONV 650/03 y CONV 691/03), que finalmente ha quedado en el Proyecto de Tratado definitivo como Título VI de la Parte I (artículos 44-51) (Proyecto de Tratado...CONV 850/03 cit. [nota 8], pp. 38-41).

³⁸ *Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea*, puntos 1, 3 y 6 (CONV 850/03... cit. [nota 8], pp. 226-227).

— Y, por otra, el Proyecto de Tratado encarga a los «parlamentos nacionales (...) velar por el respeto» del principio de subsidiaridad³⁹ Las modalidades en que esta «vela» se concreta son, por lo demás, limitadas, dado que a la hora de la verdad estriban en el derecho del Legislativo de los Estados miembros a emitir un dictamen motivado exponiendo las razones por las que una determinada propuesta legislativa de la Comisión no se ajusta al mencionado principio⁴⁰. Si el dictamen es negativo en cuanto al respeto de dicho principio (para lo que debe alcanzar un umbral mínimo de votos, teniendo en cuenta que los Parlamentos nacionales unicamerales disponen de dos votos, y uno cada Cámara de los que sean bicamerales)⁴¹, la Comisión deberá volver a estudiar la propuesta; aunque podrá decidir, siempre motivadamente, no sólo modificarla o retirarla sino también mantenerla (con lo que, en este último caso, aquí «paz y después gloria» ...). Es interesante, además, retener que se ha incluido la idea, cuando la Comisión, como debe antes de proponer un acto legislativo, abra amplias consultas, de que estas «deberán tener en cuenta, cuando proceda, la dimensión regional y local de las acciones consideradas»⁴²; con lo cual se contempla, parece, al menos a nivel de consulta, el «descenso» de la subsidiariedad a los niveles «infraestatales», lo que no siempre ha sido, hasta ahora, reconocido⁴³.

³⁹ Art.9.3 (CONV 850/03 ... cit., pp. 9-10).

⁴⁰ Ese dictamen se envía a los presidentes del PE, Consejo y Comisión. Incumbirá a cada Parlamento nacional o a cada Cámara consultar, cuando proceda, a los Parlamentos regionales con competencias legislativas (*Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad*, apartado 5 CONV 850/03... cit. p. 230).

⁴¹ El umbral mínimo de votos exigido se fija en «al menos un tercio del conjunto de los votos atribuidos a los parlamentos nacionales de los Estados miembros...». «Este umbral [será] de al menos un cuarto cuando se trate de una propuesta de la Comisión o de una iniciativa procedente de un grupo de Estados miembros dentro del marco del (...) art. [III-160, antiguo art. 85] de la Constitución relativo al espacio de libertad, seguridad y justicia» (*Protocolo sobre los principios de subsidiariedad...* cit., apartado 6 [CONV 850/03... cit., p. 230]).

⁴² *Protocolo...* cit., apartado 2 (CONV 850/03...cit.p. 229).

⁴³ *Vid. ad ex.* GUTIÉRREZ ESPADA, C.: «La búsqueda por las Comunidades Autónomas de su 'presencia' directa en y ante las Comunidades Europeas», *Gaceta Jurídica de la CEE*, serie 'D', n.º 22, octubre 1994, pp. 169-228 (pp. 191-192, párrafos 15-16); ID.: «El sistema institucional de la Unión Europea y la Conferencia Intergubernamental de revisión de 1996», *Gaceta Jurídica de la CEE*, serie D, n.º 26,

3. EL CONSEJO EUROPEO

20. Novedades importantes, respecto de Niza, establece el Proyecto de Tratado Constitucional en relación con el Consejo Europeo. El Tratado de Niza (2001) ampliaba los ámbitos materiales de actuación del Consejo Europeo, como en el tema de la PESC, o modulaba su intervención en el asunto de las cooperaciones reforzadas. Y poco más.

También, la *Declaración n.º 22 sobre el lugar de reunión del Consejo Europeo*, adoptada por la CIG de Niza, obliga a realizar en Bruselas necesariamente (y no en la ciudad que determine el Estado que ejerce la Presidencia) todas las reuniones del Consejo Europeo «cuando la Unión Europea cuente con dieciocho miembros», lo que pronto, como sabemos, acaecerá⁴⁴.

La Convención, decía, ha propuesto empero cambio importantes en la regulación del Consejo Europeo.

21. Lo primero de todo: ¡El Consejo Europeo entra por fin en el sistema institucional de la Unión! La Unión dispone, como es sabido, desde el TUE (1992) de un «marco institucional único», que, según el Proyecto de Tratado Constitucional, «está formado por el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, el Consejo de Ministros, la Comisión Europea y el Tribunal de Justicia»⁴⁵.

La naturaleza «rara», fuera del universo comunitario, del que no era ni institución ni órgano, pero gravitaba sobre él, emitiendo hacia el planeta de la Unión y sus tres continentes (el Comunitario, el de la PESC y el de la CPJP), y recibiendo desde él, señales, programas y órdenes, como los satélites hacen, desaparece: El Consejo Europeo pasa a ser una institución más de la Unión, como las «de toda la vida», una institución que se ubica formalmente por el Proyecto de Tratado Constitucional, quizás mera anécdota o tal vez algo más, inmediatamente «debajo» del Parlamento

noviembre 1996, pp. 139-246 (pp. 163-164, parágrafo 16, iii); ARIAS MARTÍNEZ, A.: *Comunidades Autónomas y elaboración del Derecho comunitario europeo. Un estudio sobre el principio de colaboración en este ámbito*, Oñati, Instituto vasco de Administración Pública, 1998, pp. 63-83.

⁴⁴ Sobre el tratamiento que del Consejo Europeo hizo el Tratado de Niza *vid.* GUTIÉRREZ ESPADA: «Una reforma 'difícil'...» cit. (nota 11), pp. 33-35.

⁴⁵ Art. 18.2 (CONV 850/03 ...cit. [nota 8], p. 5).

Europeo y «por encima» del Consejo de Ministros o de la Comisión⁴⁶. El Presidente de la Convención, en la presentación que hizo del Proyecto de Tratado al Consejo Europeo de Salónica, quiso resaltar su importancia: *Soyons clair: Sans un fonctionnement satisfaisant du Conseil Européen, le dispositif de l'Europe élargie cessera d'avancer*⁴⁷.

¿Con qué funciones o competencias? Básicamente las mismas que hasta hoy ha venido desempeñando: Dar los impulsos necesarios y definir las orientaciones y prioridades políticas generales de la Unión⁴⁸. Las dos versiones últimas, incluido el texto final del Proyecto de Tratado adoptado por la Convención, no las anteriores, han precisado formalmente que el Consejo Europeo «no ejercerá ninguna función legislativa»⁴⁹. También ha explicitado el Proyecto de Tratado Constitucional de la Convención que excepto en los casos en que la Constitución disponga otra cosa, «el Consejo Europeo se pronunciará por consenso»⁵⁰.

22. Pero hay más: (A) La nueva figura que el Proyecto de tratado crea, el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, «participará en sus trabajos»⁵¹.

23. (B) Se aumenta su ritmo de reunión: De «al menos dos veces por año», el Proyecto de Tratado establece que «el Consejo Europeo se reunirá trimestralmente por convocatoria de su Presidente»⁵².

24. (C) Pero la modificación de mayor alcance del estatuto jurídico actual del Consejo Europeo, junto a la de su inclusión en el sistema institucional, tiene que ver con su Presidencia.

Ante todo, cabe decir que el Presidente de esta ya institución de la Unión se disocia del ejercicio de la presidencia del Consejo de Ministros, adquiriendo así una connotación más política y de representación que técnica. El Presidente del Consejo Europeo es ahora más que nunca una persona, no «el Jefe del Estado o de Gobierno del Estado miembro que

⁴⁶ Art. 18.2 cit.

⁴⁷ Texto de la intervención oral del Sr. Valéry Giscard d'Estaing ante el Consejo Europeo (Salónica, 19 y 20 de junio de 2003), sesión del 20, pp. 1-21 (p. 13).

⁴⁸ Art. 20.1 (CONV 850/03... cit. [nota 8], p. 16).

⁴⁹ Texto de la Parte I y la Parte II de la Constitución. Vol. I, art. I-20.1 (CONV 797/1/03/Rev.1, Bruselas 12 de junio de 2003, p. 17); y art. 20.1 del Proyecto final cit. (nota anterior).

⁵⁰ Art. 20.4 (CONV 850/03 ...cit. [nota 8], p. 16).

⁵¹ Art. 20.2 (*ibidem*).

⁵² Art. 20.3 (*ibidem*).

ejerza la presidencia del Consejo» (TUE art. 4, párrafo segundo). La Presidencia, pues, «se personaliza». Item más: Una persona «elegida», no dada por su cargo o función (...); la Presidencia del Consejo Europeo «se democratiza» (...).

El Presidente del Consejo Europeo puede serlo durante cinco años (si se le renueva, sólo por una vez, su mandato de dos años y medio). No seis meses como hasta ahora (...). La Presidencia «se profesionaliza» (...).

En suma: El Presidente del Consejo Europeo será elegido por el Consejo Europeo, por mayoría cualificada, para un mandato de dos años y medio (que podrá renovarse sólo una vez). ¿Para qué?: Para, con dedicación exclusiva (no podrá ejercer simultáneamente mandato nacional alguno) presidir y dinamizar los trabajos de la institución, preparar éstos y asegurar su continuidad, esforzarse por asegurar la coherencia y el consenso en el seno del Consejo Europeo, y (*ad extra*) asumir como tal «en el rango que le es propio, la representación exterior de la Unión en los asuntos de política exterior y de seguridad común (sin perjuicio, naturalmente, de las competencias del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión). ¿Para qué entonces?: Para dirigir, internamente, la institución que preside y, externamente, representar a la Unión Europeo en temas de política exterior y de seguridad, ser, pues, el Presidente de Europa de cara al exterior⁵³; la gestión ordinaria de la PESC, claro, será tarea del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, que preside los Consejo de Asuntos Exteriores y es vicepresidente nato de la Comisión.

Ha desaparecido en el texto final la exigencia de versiones anteriores de que el Presidente del Consejo Europeo fuera (o hubiera sido) «miembro del Consejo Europeo durante al menos dos años», esto es, el requisito de haber sido Jefe de Estado o Presidente de Gobierno de un Estado miembro⁵⁴.

¿Algún deber?, ¿algún control?; no demasiados sin duda: Al término de cada reunión, el Presidente debe remitir un informe al PE⁵⁵.

⁵³ Art. 21.1 y 2 (CONV 850/03 ...cit. [nota 8], p. 17). Disputando, de este modo, se ha escrito muy gráficamente, «al Presidente de la Comisión 'la cara visible', el 'rostro humano' de la UE ante la opinión pública europea y mundial» (A. MANGAS MARTÍN: «Estudio preliminar», cit. [*supra* nota 7], p. 45).

⁵⁴ Art. 16.bis.1 (*Instituciones. Proyecto de artículos para el Título IV de la Parte I de la Constitución*, CONV 691/03, Bruselas 23 abril 2003, p. 4); también en art. I-21.1 del *Proyecto de Constitución. Vol. I. Texto revisado* (CONV724/03, Bruselas 24 mayo 2003, p. 14).

⁵⁵ Art. 21.2 (CONV 850/03 cit. [nota 8], p. 17).

El Proyecto de Tratado Constitucional ha previsto también expresamente el cese del Presidente: «En caso de serio impedimento o falta grave, el Consejo Europeo podrá poner fin a su mandato por el mismo procedimiento»⁵⁶.

4. EL CONSEJO DE MINISTROS

4.1. Formación(es)

25. La creciente ampliación del ámbito de actuación de la Unión, el aumento, a corto plazo, del número de sus Estados miembros, así como el hecho de su heterogeneidad en cuanto a capacidad política, económica y administrativa se refiere, son factores importantes que como el Consejo Europeo de Helsinki (diciembre 1999) indicara obligan, para evitar la ralentización y aún la parálisis del Consejo, a una reforma de su funcionamiento⁵⁷.

Una de las recomendaciones apuntadas en la capital finlandesa sugería en este sentido la reducción del número de formaciones del Consejo (quince fue la cifra mencionada); así como acabar con los Consejos «Jumbo», de modo que no se convocaran ya más, salvo excepción, sesiones conjuntas de formaciones diferentes de este órgano. No parece, con todo, de atender al Informe POOS y a la resolución del PE de 25 de octubre de 2001 que en él se basa⁵⁸, que las medidas contempladas en el Consejo Europeo de Helsinki hayan tenido demasiado éxito.

El Consejo Europeo de Sevilla (diciembre 2002) decidió limitar a nueve el número de formaciones del Consejo, así como mantener sesiones distintas para los dos principales ámbitos de actividad del órgano: Los llamados Asuntos Generales y las Relaciones Exteriores.

En esta línea, la Convención ha hecho propuestas sugerentes.

26 Dos formaciones básicas tendrá, según el Proyecto de Tratado que instituye una Constitución para Europa el Consejo de Ministros, aunque se encarga al Consejo Europeo que adopte una decisión «por la que se establezcan las demás formaciones en las que puede reunirse (...)»⁵⁹: El

⁵⁶ Art. 21.1 (*ibidem*).

⁵⁷ *Vid.* Conclusiones de la Presidencia, III («Un Consejo eficaz para una Unión ampliada»).

⁵⁸ Comisión de Asuntos Constitucionales (A5-0308/2001, 17 septiembre 2001).

⁵⁹ Art. 23.3 (CONV 850/03 ... cit. [nota 8], p. 18). En versiones anteriores, era el propio Consejo de Ministros, en su formación de Asuntos Generales el que debía

Consejo Legislativo y de Asuntos Generales una, y el de Asuntos Exteriores otra; ahora bien, el primero de ellos se reunirá separadamente para tratar ya de «lo legislativo» ya de «lo general»:

27. (A) El *Consejo Legislativo*, que tiene dos mandatos: *Uno* el de velar (compartiendo esta función con el Consejo de Asuntos Generales) por la coherencia de los trabajos del Consejo, es decir, asegurarse que los distintos acuerdos y decisiones que se adopten no entren en contradicción con los ya tomados y/o mantengan en su caso respecto de estas sanas relaciones de complementariedad; el segundo mandato del Consejo cuando actúe en su función legislativa, le obliga a deliberar y pronunciarse juntamente con el PE sobre todas las leyes europeas y las leyes marco con arreglo a lo dispuesto por la Constitución.

La representación de cada Estado miembro en esta formación del Consejo correrá a cargo del o los representantes cuyas competencias correspondan al orden del día del Consejo⁶⁰. No queda del todo claro a cuantos representantes nos referimos, aunque de los trabajos preparatorios creo puede extraerse alguna luz⁶¹.

adoptar esa decisión: Art. 17.bis.5 (CONV 691/03... cit. [nota 54], pp. 5-6); art. I-23.5 (CONV 724/03... cit. [nota 54], pp. 15-16); art. I-23.4 (*Parte I. Título IV [Instituciones]. Texto revisado*, CONV 770/03, Bruselas 2 junio 2003, pp. 8-9). Sólo en la revisión fechada el 12 de junio se adopta la redacción que pasaría al Proyecto de Tratado Constitucional: art. I.23.3 (CONV 797/1/03... cit. [nota 49], p. 19).

⁶⁰ Art. 23.1 (*ibidem*).

⁶¹ Digo que no queda claro del todo, en mi opinión, con referencia al texto final del Proyecto de Tratado Constitucional, que dice *expressis verbis* esto: «Cuando actúe en su función legislativa, el Consejo de Ministros deliberará y se pronunciará juntamente con el PE sobre las leyes europeas y las leyes marco europeas, con arreglo a lo dispuesto en la Constitución. En esta función, la representación de cada Estado miembro correrá a cargo de uno o dos representantes más de rango ministerial cuyas competencias correspondan al orden del día del Consejo de Ministros» (art.23.1. párrafo tercero, CONV 850/03... cit. [nota 8], p. 18).

La situación se aclara, a mi juicio, al ver qué se pretende con dicha disposición. Así, el art. I-23.2 de una versión anterior dice: «El Consejo Legislativo deliberará y se pronunciará...con arreglo a lo dispuesto en la Constitución. La representación de cada Estado miembro en el Consejo Legislativo corresponderá a un representante de rango ministerial y a uno o dos representantes del mismo nivel que cuenten con la preparación pertinente, y será consecuente con el orden del día del Consejo» (CONV 770/03 ... cit. [nota 59], p. 8). Los Comentarios al artículo (loc. cit., p. 9) dicen lo siguiente: «La propuesta de crear un Consejo Legislativo, y en particular su *modus operandi*, suscitó muchos comentarios y reacciones. Varios miembros de la Conven-

28. (B) El *Consejo de Asuntos Generales*, como en la actualidad se denomina a los integrados por los Ministros de Asuntos Exteriores, se encargará, amén de velar (con el Consejo Legislativo) por la coherencia de los trabajos, de preparar las reuniones del Consejo Europeo y supervisar las actuaciones consecutivas a ésta; debe hacerlo «en contacto con la Comisión»⁶².

29. (C) Se ha establecido, en fin, una nueva formación sectorial encargada específicamente de la política exterior. Si el Consejo Europeo de Sevilla había decidido celebrar sesiones distintas para los dos ámbitos de actividad del Consejo más habituales (Asuntos Generales y Relaciones Exteriores), el Grupo de Trabajo creado en el seno de la Convención sobre «Acción Exterior» (Grupo VII) decidió dar un paso más y escindir formalmente el Consejo de «Asuntos Generales y Relaciones Exteriores» en dos formaciones independientes⁶³. Así, el *Consejo de Asuntos Exteriores* es el que elaborará las políticas exteriores de la Unión, teniendo en cuenta las líneas estratégicas definidas por el Consejo Europeo, y vigilará que aquellas sean coherentes⁶⁴.

30. Parece una vía razonable la seguida por la Convención: Especificar una lista reducida, fundamental, de formaciones, que atiende a tres cuestiones básicas sin duda (preparar las reuniones de un Consejo Europeo cada vez más activo y omnipresente, al que el Proyecto de Tratado Constitucional abre, además, de par en par las puertas del Sistema institucional; atender a la «legislación» comunitaria propiamente dicha; y, desde luego, a la PESC), pero darse un plazo de debate y reflexión para que el Consejo Europeo, de creerlo conveniente, decida establecer nuevas formaciones sectoriales.

Tal vez pueda sorprender a algunos la omisión entre las formaciones citadas *eo nomine* en el texto del Proyecto del famosísimo ECOFIN (...). Cabe observar en tal sentido, que hasta la revisión de 12 de junio de 2003,

ción manifestaron sus dudas en relación con la disposición propuesta según la cual los ministros 'sectoriales', cuyo peso político a nivel nacional es con frecuencia considerable (Ministro de Hacienda, Ministro de Justicia) no participarían en las decisiones del Consejo Legislativo que les afecten y tan solo 'asistirían' al responsable ministerial, que manifestará la posición del Estado miembro (...).

⁶² Art. 23.1 (CONV 850/03... cit. [nota 8], p. 18).

⁶³ CONV 459/02.

⁶⁴ Art.23.2 (CONV 850/03... cit., p. 18).

en la que ya se establece lo que a la postre determinaría el Proyecto de Tratado Constitucional⁶⁵, todas las versiones existentes mencionadas incluían expresamente otras dos formaciones del Consejo, siendo una de ellas la del «Consejo de Asuntos Económicos y Financieros»⁶⁶.

4.2. *Presidencia*

31. Es sabido que todos los Estados miembros, por rotación, ejercen la Presidencia del Consejo, lo que implica también la del Consejo Europeo y en general la de la Unión, durante seis meses (TCE art. 203).

Sin llegar a los extremos de un antiguo Presidente de la Comisión⁶⁷, sí parece posible afirmar que en una Unión de veintisiete Estados, el ejercicio de la Presidencia arribará al Estado postulante cada doce años aproximadamente, para, una vez atrapada verla evaporarse como un suspiro tan sólo seis meses después (...).

Y no creo que esto sea razonable. Posiblemente, la Secretaría de la Convención participaba de esta impresión cuando afirmó que «de modo contrario a lo que ocurre con la Comisión y el Parlamento, el Consejo no ha conocido jamás sino una Presidencia «à court term et à temps partiel»⁶⁸. Hay, entonces, que retocar el sistema, pero debe hacerse con cuidado porque en él no sólo se detectan sombras sino también luces: Así, este «mecanismo» crea para los Estados miembros un sentimiento de integración, de pertenencia a la Unión que no debería dilapidarse alegremente, en particular en estos tiempos en los que al «abarcar mucho» (con la ampliación de la Unión) poco «se aprieta» (se pierde cohesión y fuerza...); por otra parte, resulta evidente que algunos de los Estados miembros pueden tener dificultades reales para hacer frente con eficacia a tareas tan vastas y complejas como las que la Presidencia de la Unión implica (piénsese, sin más, en la necesidad de contar con una Administración numero-

⁶⁵ Art. I-23 (CONV 797/1/03... cit. [nota 49], p. 19).

⁶⁶ La otra, la del «Consejo de Justicia y Seguridad» (art. I-23.4, CONV 770/03 cit. [nota 59], p. 8); art. I-23.4 (CONV 724/03 cit. [nota 54], p. 15); art. 17-bis-4 (CONV 691/03 cit. [nota 54], p. 5).

⁶⁷ Jacques DELORS ha calificado el sistema vigente de «estúpido» (*Bulletin Quotidien Europe*, n.º 8090, 14 noviembre 2001, p. 3).

⁶⁸ *Le fonctionnement des institutions (Document de réflexion élaboré par le Secrétariat de la Convention et approuvé par le Praesidium)*, CONV 477/03, Bruselas 10 enero 2002, p. 6, párrafo 16.

sa, capaz y preparada para contribuir al Gobierno de la Unión sin abandonar por ello el barco del Estado a la furia de los elementos que puedan desencadenarse «de fronteras adentro» durante esos seis meses (...).

No han faltado, desde luego, las propuestas⁶⁹.

32. El Proyecto de Tratado Constitucional ha resuelto la cuestión del modo siguiente: (A) Por una parte ha desgajado la Presidencia del Consejo de Ministros de la del Consejo Europeo⁷⁰. No parece *a priori* una mala idea. De este modo, se separa la cuestión de la representación *ad extra* de la Unión, una Presidencia «elegida», «política» de algún modo, del problema de la administración y la dirección *ad intra* de la misma, a cargo del Presidente del Consejo de Ministros, una Presidencia que apunta más bien a las ideas de «eficacia» y necesita una naturaleza «técnica». Del Presidente del Consejo Europeo me he ocupado ya (*supra* parágrafo 24).

33. (B) De otra, la propuesta de reforma que el Proyecto de Tratado Constitucional hace para la Presidencia del Consejo de Ministros ha procurado mejorar el Sistema sin romperlo, esto es, acepta su Luz e intenta iluminar su zona de Sombra: *De un lado*, permite que todos los Estados miembros roten para ocupar la Presidencia del Consejo en general, sea cual sea la formación en la que este se nos aparezca, aunque con una, y más que aceptable, excepción (los «Consejos de Asuntos Exteriores» estarán presididos por el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión); *de otro*, corrige las carencias del Sistema, al estipular que el ejercicio de la Presidencia por el Estado que le toque se ejercerá «durante períodos de al menos un año»⁷¹.

Reseñaré, además, que la decisión de imponer directamente en el texto de los Tratados períodos de al menos un año con carácter general sólo aparece en la última fase de los trabajos; en las primeras propuestas, se dejaba en manos del Consejo Europeo (con lo que seguía vigente la actual rotación semestral) la posibilidad (no) de decidir que los Estados

⁶⁹ Vid. en Andrés SÁENZ DE SANTAMARÍA, P.: «Después de Niza...» cit. (nota 36), pp. 61-62.

⁷⁰ Arts. 21 y 23 (CONV 850/03 ... cit. [nota 8], pp. 17 y 18).

⁷¹ El Proyecto de Tratado encarga al Consejo Europeo adoptar una decisión «por la que se establezcan las reglas de rotación, atendiendo a los equilibrios políticos y geográficos europeos y a la diversidad de los Estados miembros» (art. 23.2 y 4, CONV 850/03 ... cit., p. 18).

miembros prolongaran su presidencia en un caso o situación dada durante al menos un año⁷².

4.3. Reglas de votación

34. Las disposiciones del tratado de Niza (2001) sobre las reglas de votación del Consejo han modificado sustancialmente, como es sabido, las previstas en los Tratados Constitutivos, al establecer, de una parte, una nueva ponderación del voto y, de otra y sobre todo, dificultar el logro de la mayoría cualificada al exigir, junto a un número determinado de votos ponderados, condiciones adicionales: El voto a favor de una mayoría de Estados miembros que (si se pide [que se pedirá]) represente como mínimo el 62 % de la población total de la Unión⁷³.

⁷² «El Consejo Europeo podrá decidir por consenso que un Estado miembro se haga cargo durante al menos un año de la presidencia de una formación del Consejo —con excepción de la de Asuntos Generales—, atendiendo a los equilibrios políticos y geográficos europeos y a la diversidad de todos los Estados». Fórmula, ésta, que se repite en varias versiones: CONV 691/03 cit. (nota 54), p. 6 (art. 17-bis-6); CONV 724/03 cit. (nota 54), p. 16 (art. I-26.6); CONV 770/03 cit. (nota 59), p. 9 (art. I-23.6; en este último documento se eliminan las palabras «por consenso», enmienda redaccional pues ya se recoge la idea en el artículo que regula las funciones del Consejo Europeo).

Compárese con el texto del art. I-23.4 de los documentos CONV 797/1/03 cit. (nota 49), p. 19 y del Proyecto (final) de Tratado que instituye una Constitución para Europa (CONV 850/03 ... cit. [nota 8], p. 18): «La presidencia de las formaciones del Consejo de Ministros, con excepción de la de Asuntos Exteriores, será desempeñada por representantes de los Estados miembros en el Consejo, por rotación en condiciones de igualdad, durante períodos de al menos un año. El Consejo Europeo adoptará una decisión europea por la que se establezcan las reglas de rotación, atendiendo...».

⁷³ La nueva ponderación incrementa considerablemente los votos ponderados de los Quince, que van desde los 29 (antes 10) de cada uno de los Cuatro Grandes (sí, Alemania aceptó no saltar del pelotón...), los 27 (8) de España, 13 (5) de países Bajos, 12 (5) de Portugal, hasta los 4 (2) de Luxemburgo (art. 3, i y ii del *Protocolo sobre la ampliación de la Unión Europea* adoptado con el Tratado de Niza).

La denominada «red de seguridad» o de «verificación democrática» del 62 % puede alcanzarse con el voto de tres Grandes, siempre que uno de ellos sea Alemania (por tanto, Francia-Alemania-Italia, Alemania-Italia-Gran Bretaña, Francia-Alemania-Gran Bretaña). De este modo, estos tres Grandes (87 votos) pueden impedir decisiones (en una Unión Europea consolidada ya con los nuevos miembros) sin llegar a la minoría de bloqueo requerida.

Tres son las hipótesis que, en relación con las reglas de votación, el Tratado de Niza (2001) permite plantear cuando se trate de la aplicación de la regla de la mayoría cualificada⁷⁴:

- Que el 1 de enero de 2005 la Unión Europea siga como está, con los *Quince Estados miembros*. Si tal fuera el caso (que no lo será), 169 votos ponderados (69 la minoría de bloqueo), de 8 Estados miembros que (si se pide) aglutinen como mínimo el 62 % del total de la población de la Unión será preciso para que el Consejo adopte acuerdos que requieran la citada mayoría cualificada.
- Que el 1 de enero de 2005 la Unión cuente ya, como miembros de pleno derecho con los 27 Estados candidatos a la ampliación (lo que no sucederá)⁷⁵. En supuesto tal, los votos ponderados suben a 255 (siendo 91 los que aseguren una minoría de bloqueo), la mayoría de Estados miembros a 14 que (si se pide) representen el 62 % de la población de la Unión⁷⁶.
- Y, en fin, que el 1 de enero de 2005 no se hayan adherido todavía a la *Unión todos los Nuevos*. Esta es la situación que debemos manejar puesto que se ha firmado ya (16 abril 2003) el Tratado de Adhesión con diez Estados⁷⁷, estando previsto que todos ellos sean miembros de pleno derecho de la Unión en mayo del 2004⁷⁸. En esta hipótesis, el umbral de la mayoría cualificada en cuanto a votos

La CIG de Niza (2000) también, como es sabido, asignó a los Nuevos sus votos ponderados (*Declaración 20 relativa a la ampliación de la Unión Europea*, 2: Ponderación de los votos en el Consejo).

⁷⁴ A propuesta de la Comisión.

⁷⁵ El Consejo Europeo de Salónica remacha en efecto que respecto de dos de los doce Estados candidatos, Bulgaria y Rumania, «el objetivo es darles la bienvenida en calidad de miembros en 2007» (Conclusiones de la Presidencia... cit. [nota 8], III [Ampliación], párrafo 37).

⁷⁶ *Declaración 21 relativa al umbral de la mayoría cualificada y al número de votos de la minoría de bloqueo en una Unión ampliada*.

⁷⁷ Polonia, Hungría, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania, Chipre y Malta.

⁷⁸ «Este proceso [se refiere al proceso de ratificación del Tratado de Adhesión] deberá completarse con antelación suficiente para que los diez nuevos Estados miembros se adhieran a la Unión el 1 de mayo de 2004» (Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Salónica [19 y 20 de junio de 2003], III (Ampliación), 36). Estos Estados entrarán, entonces, con los parámetros vigentes hoy mismo sobre la ponderación del voto y la mayoría cualificada, pero pasarán el 1 de enero del 2005 a regirse ya por las modificaciones de Niza.

ponderados (siendo 13 sobre 25 la mayoría de Estados miembros y exigiéndose [si se pide] que abarquen como mínimo el 62 % de la población total de la Unión) «evolucionará en función del ritmo de las adhesiones (...)»⁷⁹.

El Acta de Adhesión de los diez Estados nuevos anticipa la entrada en vigor de la regla sobre la mayoría cualificada fijada por el Tratado de Niza al 1 de noviembre de 2004. Precizando que una vez sea así, con una UE de 25, la adopción de acuerdos por el Consejo (a propuesta de la Comisión) requerirá, además de mayoría (13) de Estados miembros y (de pedirse) que agrupen el 62 % de la población total de la Unión, 232 votos ponderados (de un total máximo posible de 321, con lo que la minoría de bloqueo se sitúa en 90). Las Actas precisan, asimismo, que desde el 1 de mayo al 31 de octubre de 2004, período en el que la Unión contará con diez nuevos miembros con sus votos ponderados correspondientes (Polonia 8; Hungría y República checa 5; Estonia, Letonia, Lituania, Eslovenia y Eslovaquia 3; Chipre y Malta 2), la mayoría cualificada simplemente requerirá (cuando el Consejo decida a propuesta de la Comisión) 88 votos ponderados (de un total máximo posible de 124, con lo que en 37 se sitúa la minoría de bloqueo).

35. Si la valoración que el sistema de Niza merece en esta cuestión puede acoger calificativos diversos, hay uno, sin duda, que nadie podrá negar: ¡*Complejidad* es la palabra! El sistema de votación por mayoría cualificada adoptado en la capital francesa es complejo y largo, por lo que hará más difícil la toma de decisiones. Ya «a Quince» lo sería, con lo que si tenemos en cuenta que muy pronto, cuando estas nuevas disposiciones entren en vigor, seremos veinticinco y veintisiete en el 2007 (Bulgaria y Rumania), y que los Nuevos son muy dispares de los que ya están en peso político, en capacidades económicas y sociales, en la preparación de su Administración (...), estaremos añadiendo una pizquita de sal a la herida (...). Sí, más votos ponderados, más números, más complejidad, más dificultad para alcanzar mayorías y aún minorías de bloqueo. «El amanecer de muchas normas comunitarias tendrá [, sin duda,] que esperar largas noches de debate y aún de 'cuchillos largos'»⁸⁰.

⁷⁹ «(...) a partir de un porcentaje inferior al porcentaje actual hasta alcanzar un máximo del 73'4 por cien» (Declaración 21 cit. [nota 76]).

⁸⁰ C. GUTIÉRREZ ESPADA: «Una reforma 'difícil'...» cit. (nota 11), p. 73 (párrafo 52).

Una revisión simplificadora del sistema de votación para la regla de la mayoría cualificada adoptado en Niza parece, en consecuencia, aconsejable y por más de una razón, *si es que deseamos permanecer dentro de los límites marcados por la más aséptica objetividad*: La «eficacia» del trabajo del Consejo indudablemente mejoraría⁸¹, el sistema sería «más inteligible», estando «más en consonancia con la naturaleza específica de la Unión» y, en fin, tendría «más legitimidad democrática»⁸².

No es por tanto extraño que se hayan hecho propuestas concretas en este sentido y que éstas supongan, pienso, un giro muy importante en la concepción de la regla de la mayoría cualificada. Siendo significativo, en mi opinión, de cara a su posibilidad (no digo probabilidad) de éxito, que la esencia de las propuestas de cambio sea compartida por la Comisión, el Praesidium de la Convención y por, al menos, algunos de los Estados miembros expresamente:

- Para la Comisión, el sistema de Niza debería ser sustituido por otro de doble mayoría simple: Una mayoría de Estados miembros, que represente a la mayoría de la población total de la Unión⁸³. La Comisión insiste así (2003) en la propuesta que ya formulara, sin éxito, en la CIG (2000) de Niza⁸⁴ y que en su día calificaba yo de «muy atractivo (...) por su sencillez»⁸⁵; y me lo sigue pareciendo, dicho sea de paso.
- El Praesidium de la Convención, que en un documento previo de reflexión sobre las instituciones reconocía que el sistema de Niza

⁸¹ IP/03/611, p. 2 (*La Comisión estudia las propuestas de reforma institucional ante la próxima reunión de la Convención*, Bruselas, 30 de abril de 2003, pp. 1-3).

⁸² COM (2002) 728 final (*Para la Unión Europea. Paz, Libertad, Solidaridad. Comunicación de la Comisión sobre la arquitectura institucional*, Bruselas 4 de diciembre de 2002, pp. 1-10), p. 16.

⁸³ *Ibidem*. La Comisión añade (p. 17) que, en ciertos casos, se podrá prever que el Consejo decida por una mayoría más elevada que la cualificada. En estos casos, el tratado podrá prever una «mayoría reforzada; esta decisión debería recibir el respaldo de tres cuartas partes de los Gobiernos, que represente a su vez a los dos tercios partes de la población...».

⁸⁴ COM (2000) 34, capítulo 2, punto 132, letra b, opción 2 (*Adaptar las instituciones para realizar la ampliación con éxito. Dictamen de la Comisión con base en el art. 48 del TUE sobre la reunión de una Conferencia de representantes de los Gobiernos de los Estados miembros para la modificación de las instituciones*, Bruselas 26 de enero de 2000, pp. 1-64).

⁸⁵ C. GUTIÉRREZ ESPADA: «Una reforma...» cit. (nota 11), parágrafo 13 (p. 45).

había sido objeto de diversas críticas⁸⁶, aceptaba ya el sistema de doble mayoría que la Comisión propuso en el Proyecto de Título IV sobre las instituciones (arts. 14 a 23) del futuro Tratado que presentó al Plenario de la Convención para su debate los días 15 y 16 del presente mes de mayo. El Praesidium, empero, proponía elevar el umbral exigible de población, sosteniendo la necesidad, para alcanzar la mayoría cualificada, del voto a favor de una mayoría de Estados miembros que representen como mínimo los tres quintos de la población total de la Unión⁸⁷. La Comisión criticó la «subida» propuesta, argumentando que «dificultaría la toma de decisiones»⁸⁸. Bien, no puede negarse, en efecto, que requerir los tres quintos de la población total de la Unión hace más costoso conseguir la mayoría cualificada que conformarse con una simple mayoría de la misma; pero si tenemos en cuenta que tres quintos equivalen a un porcentaje del sesenta por cien (lo que *per se* no parece desmesurado), que el criterio de la mayoría de los Estados miembros ya atiende a los intereses de los Estados de menor población, y, en fin, que muchas de las cuestiones por decidir son delicadas y/o importantes no parece, en mi opinión, descabellado el umbral de los tres quintos, que sería perfectamente aceptable, pudiendo incluso encajar sin mayores males, es mi opinión naturalmente, alguna subida de listón (¿65-66 %?).

- También los representantes en la Convención de tres de los Estados miembros (Bélgica, Luxemburgo y Países Bajos) se han decan-

⁸⁶ Como la de que «es complicado en exceso», «hace más difícil de obtener una mayoría cualificada» y que «dado que el reparto de votos es decreciente (como ocurre para los ‘escaños’ al Parlamento Europeo), la opinión de los Estados miembros menos poblados tiene mayor peso que la de los Estados miembros más poblados» (CONV 477/03 cit. [nota 68], p. 7, parágrafo 19).

⁸⁷ CONV 691/03 cit. (nota 54), p. 6 (Art. 17-ter-1). Ingenuidades aparte, parece claro que el Presidente de la Convención supo en un momento u otro del respaldo de su Gobierno a esta propuesta tan importante. Y es digno de destacar, sin duda, el cambio de posición del Gobierno francés, que en Niza (2000) se enfrentó a Alemania, a costa de aceptar el ascenso español, impidiendo se rompiera la paridad de sus votos ponderados respecto de los de Alemania, para en el 2003 propiciar (*a como de lugar* podría decirse) un eje franco-alemán. DE AREILZA CARVAJAL apunta, cautelosamente, si la «Guerra de Iraq» (recuérdese la posición adoptada al respecto por Francia [y Alemania] *versus* los Estados Unidos) no tendrá la culpa de todo («La Convención...» cit. [nota 6], p. 46); pues sí, podría ser (...).

⁸⁸ IP/03/611 cit. (nota 81), p. 2.

tado expresamente por el sistema de doble mayoría, proponiendo, como el Praesidium de la Convención⁸⁹, una mayoría de Estados que represente tres quintos de la población⁹⁰.

Finalmente, el *Proyecto de Tratado que instituye una Constitución para Europa* presentado por la Convención al Consejo Europeo de Roma (18 julio 2003), dispone:

«1. Cuando el Consejo Europeo o el Consejo de Ministros actúen por mayoría cualificada, ésta se definirá como una mayoría de Estados miembros que represente al menos las tres quintas partes de la población de la Unión.

2. Cuando la Constitución no exija que el Consejo Europeo o el Consejo de Ministros actúen a partir de una propuesta de la Comisión (...), la mayoría cualificada requerida consistirá en dos tercios de los Estados miembros que representen al menos las tres quintas partes de la población de la Unión»⁹¹.

Con todo, y como concesión a los Gobiernos, como el español, que se oponían con firmeza a la modificación de las reglas adoptadas en el Tratado de Niza, el Proyecto de Tratado Constitucional establece que este cambio tan significativo que se propone sólo «surtirá efecto el 1 de noviembre de 2009»⁹².

36. Puede ser razonable pues facilitaría la adopción de decisiones, pero no va a ser nada fácil que prospere una modificación tal de las disposiciones del Tratado de Niza sobre las reglas de votación del Consejo, en particular la referida a la mayoría cualificada.

⁸⁹ Aunque los tres criticaron el Proyecto de artículos para el Título IV del futuro Tratado que este presentara, lamentando en particular «el método y procedimiento seguidos para la adopción del texto», anunciando la formulación por su parte de propuestas concretas de enmienda (*Lettre des 3 représentants du Benelux à la Convention européenne, Jacques Santer, Louis Michel et Gijs de Vries, au Président de la Convention, Valéry Giscard d'Estaing au sujet des propositions de réforme des institutions*, Bruselas de 25 de abril de 2003).

⁹⁰ CONV 732/03, p. 4 (art. 16.3.párrafo primero [CONTRIB.320: *Contribution des pays du Benelux, présentée par MM. Gijs de Vries, Jacques Santer et Louis Michel: 'Les institutions de l'Union'*, Bruselas de 8 de mayo de 2003, pp. 1-8]).

⁹¹ Art. 24 (CONV 850/03... cit. [nota 8], p.19).

⁹² Art. 24.3 (*ibidem*).

El plenario de la Convención en el que se abordó el Proyecto de Título IV sobre las instituciones⁹³ ha demostrado con toda claridad la situación: Si hay Estados, como los del Benelux, a favor de cambiar en este punto, los hay también que han dejado inequívocamente expuesta su negativa a abrir de nuevo lo que llaman la Caja de Pandora que estuvo a punto de hacer encallar el Tratado de Niza: La ponderación de los votos en el Consejo. Es decir, han proclamado su negativa a sustituir lo que hay, o, mejor dicho, lo que habrá a partir del 1 de noviembre de 2004, por un sistema de doble mayoría de Estados miembros y población de la Unión. Y repárese que no se está hablando de un reducido número de marginados, en la medida en que fue la delegación española, junto con la británica y la gran mayoría de los diez nuevos socios quienes en el plenario de Bruselas se manifestaron reticentes a modificar lo que en Niza tanto costó.

Parece claro que éste será un tema delicado, sobre el que los Jefes de Estado y/o de Gobierno de la Unión tendrán que lidiar desde el 20 de junio mismo, una vez recibido de manos del Presidente de la Convención, en la Cumbre de Porto Carras (Grecia) el proyecto de Tratado Constitucional. Los arietes que percutirán los muros de la propuesta que el Proyecto de Tratado Constitucional ha levantado en este tema pueden estar siendo fabricados, en Madrid, Varsovia, y en alguna(s) otra(s) hermosa(s) capital(es) europea(s). El Gobierno polaco, en efecto, ha manifestado públicamente por medio de su Ministros de Asuntos Exteriores la oposición de su Gobierno a «cambiar la formulación de Niza sobre la mayoría cualificada, y esta es [dijo] la postura oficial de Polonia»; posición que ha reiterado en la reunión de Praga⁹⁴, en la que siete Estados «viejos» y ocho de los «nuevos» han hecho público un comunicado conjunto anunciando su intención de proponer cambios en el Proyecto de Tratado Constitucional presentado por la Convención⁹⁵. Fuentes solventes, por lo demás, han confirmado, tanto en Bruselas como en Madrid, que el Gobierno español sólo estaría dispuesto a modificar su actual posición (Niza es intocable en este punto) de conseguir en la CIG (2004) elevar al 68% (en vez de el 60%) la mayoría de la población de la Unión necesaria, junto con el voto a favor de

⁹³ Los días 15 y 16 de mayo de 2003.

⁹⁴ Lunes 1 de septiembre de 2003.

⁹⁵ Respectivamente, *ABC* del 17 de junio de 2003, p. 35 y *El País* de 3 de septiembre de 2003, p. 8 (Austria, Dinamarca, Finlandia, Grecia, Irlanda, Portugal y Suecia, por una parte, y Polonia, Hungría, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia y Lituania, por otra, fueron los representados en Praga).

una mayoría de los Estados miembros, para que el Consejo adopte decisiones por mayoría cualificada, señalando esas mismas fuentes que teniendo en cuenta la población que alcanzará nuestro país en el 2009, dicha fórmula permitiría al Gobierno bloquear una votación con el mismo esfuerzo que debe hacer según el Tratado de Niza (en una Unión de veintisiete Estados), esto, el apoyo de tres Estados grandes (¿acaso Polonia, Italia y Gran Bretaña por ejemplo...?)⁹⁶. Obsérvese que la nao del Gobierno español parece haber virado un grado al menos en su singladura⁹⁷.

37. Más claro se vislumbra el horizonte en cuanto a la conveniencia de arrinconar la «unanimitad» como regla de votación del Consejo. Tanto la Comisión, como el Praesidium de la Convención y la contribución presentada por los países del Benelux son muy claros, aun con intensidades diferentes, en este sentido.

El Praesidium, que en su documento de reflexión previo sobre las instituciones ya adelantó su opinión sobre la necesidad, debido a la ampliación de la Unión Europea, de ampliar los temas a decidir, a costa de la unanimidad, por mayoría cualificada⁹⁸, incluyó como art. 17.3 del Proyecto de Título IV del Tratado «constitucional» la regla según la cual «excepto en los casos en que la Constitución disponga otra cosa, el Consejo de Ministros se pronunciará por mayoría cualificada»⁹⁹; disposición que se ha convertido en el art. 22.3 del Proyecto de Tratado Constitucional¹⁰⁰. Obsérvese que esta disposición haría de la *mayoría cualificada* la regla general en el marco de los procedimientos de votación del Consejo, cuando los actuales Tratados Constitutivos disponen, siquiera sea formalmente, que esta es simplemente la de la *mayoría* («salvo disposición en contrario del presente Tratado, el Consejo adoptará sus acuerdos por mayoría de los miembros que lo componen», TCE art. 205.1 y TCEEA art. 118.1).

⁹⁶ ABC de 18 de junio de 2003, p. 33). Sobre las «combinaciones» para formar una minoría de bloqueo en Niza *vid.* MANGAS MARTÍN, A.: «El Tratado de Niza: Los complejos equilibrios en la futura Unión ampliada», *Cursos de Derecho Internacional y de Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2001*, Universidad del País Vasco, 2002, pp. 245-284 (pp. 258-259).

⁹⁷ Sobre las dificultades que el Gobierno puede tener para oponerse al sistema establecido por el Proyecto de Tratado Constitucional, habida cuenta planteamientos suyos anteriores, TORREBLANCA, J. I.: «Quien teme a la Convención?», *ARI (Análisis del Real Instituto Elcano)*, 2003, n.º 2 (junio), pp. 4-7 (pp. 5-7).

⁹⁸ CONV 477/03... cit. (nota 68), p. 7, párrafo 18.

⁹⁹ CONV 691/03... cit. (nota 54), p. 5.

¹⁰⁰ CONV 850/03... cit. (nota 8), p. 17.

En el mismo sentido se pronuncia la propuesta de Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos¹⁰¹.

El tono de la Comisión parece todavía más rotundo, una vez que en su comunicación «sobre la arquitectura institucional» considera «necesario» el «abandono» de los métodos de decisión que requieren la unanimidad, «tanto para legislar como para dirigir la acción de la Unión», aclarando después que «la Comisión propone *eliminar* [la cursiva es mía] el requisito de la unanimidad» e insistiendo de nuevo a continuación en la idea de que esta postura «debería aplicarse no sólo a la aprobación de la legislación de la Unión, sino a cualquier decisión adoptada por el Consejo (...)»¹⁰².

Y contrariamente a lo que ocurriera en particular respecto de la regla de la mayoría cualificada (*supra* parágrafo 36), los debates que en el Plenario la Convención llevó a cabo, el jueves 15 y el viernes 16 de mayo pasado, sobre el Proyecto de Título IV relativo a las instituciones presentado por el Praesidium, arrojaban, sin llegar al «radicalismo» de la Comisión, un balance optimista sobre este asunto. Así, a la salida de las sesiones, uno de los representantes en la Convención del Parlamento Europeo, el español Iñigo Méndez de Vigo, proclamaba los muchos avances conseguidos, «como por ejemplo [manifestó] en el paso de la unanimidad a la mayoría cualificada» en muchos tipos o categorías de materias¹⁰³.

Sí, el Proyecto de Tratado Constitucional sustituye, en algunas decenas más de casos la unanimidad por la mayoría cualificada.

38. Me gustaría, por último, para finalizar estas reflexiones, añadir una consideración más, que tiene que ver con un Viejo, y parece que muy bien escondido, Conocido de todos, el compromiso de Luxemburgo (1966)¹⁰⁴.

¹⁰¹ Art. 16.3 (CONV 732/03... cit. [nota 90], p. 4).

¹⁰² COM (2002) 728 final... cit. (nota 82), pp. 16-17.

¹⁰³ El eurodiputado español alertaba, precisamente, sobre el peligro que para la consecución de un acuerdo global sobre el Proyecto de Tratado en su conjunto supondría reabrir el tema de la ponderación de los votos decidida en Niza (ver *ABC*, sábado 17 de mayo de 2003, p. 13).

¹⁰⁴ He hecho una exposición más detallada y argumentada de las consideraciones que siguen en el artículo «Sobre la conveniencia (o no), dada la ampliación que viene (2004, 2007...) de renunciar formalmente al compromiso de Luxemburgo (1966)», *Boletín Europeo de la Universidad de la Rioja*, suplemento, n.º 11, abril 2003, pp. 2-9.

Que el Compromiso de 1966 paralizó el funcionamiento de las Comunidades durante no pocos años y en muchos ámbitos no es hoy puesto en duda por nadie. Que a partir de la entrada en vigor (1987) del AUE el compromiso de Luxemburgo pierde, desde luego, fuerza tampoco nadie lo niega. Y, en fin, que el susodicho Compromiso, un acuerdo político que se hizo público mediante un texto escrito, no se ha volatilizado misteriosa y definitivamente aunque su invocación se ha hecho inusual en la práctica, es la tercera de las afirmaciones que me parecen indiscutibles.

Siendo esto así, ¿por qué los nuevos Estados, como en su día (principios de los setenta) el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y sucesivamente los que fueron incorporándose a las Comunidades, diez Estados nada menos, recuérdese, que por lo demás son muy diferentes en sus capacidades económicas y sociales y en sus concepciones políticas (en lo interno y en lo exterior) de los actuales Quince, no van a ver en ese acuerdo político de 1966, llegado el caso, una especie de bálsamo de Fierabrás que cure todos sus males (...)? ¿No será conveniente, en este nuevo Bautismo que para la Unión Europea la ampliación y esta reforma «constitucional» comportan, renunciar formalmente «a Satanás, a sus pompas y a sus obras», es decir, al espectro de un acuerdo, el de 1966, resucitado?

O, por el contrario, y dejo abierta así, *cum grano salis*, la cuestión, siempre en el entendido de que si el Compromiso sigue, sigue con su evolución-dilución a costas, como una medida de invocación absolutamente excepcional en la práctica y constreñido a situaciones en las que, en rigor de verdad, resulten afectados intereses vitales de un Estado miembro; en el entendido, digo, pues, de un Compromiso así, excepcional y restringido, ¿sería útil por el contrario su mantenimiento en una Unión Europea, como será la del 2004, considerablemente más heterogénea que la actual, a fin de que un Estado pudiera, en un caso límite, hacer comprender a sus socios que una decisión que el Consejo pretende imponer por mayoría cualificada puede crearle dificultades muy graves (...), acaso insoportables? ¿No debe tener toda olla a presión, incluso las mejores y más modernas, su válvula de escape?

Una alternativa a dejar sin más, en cuanto al Compromiso de Luxemburgo se refiere, las cosas como están, estribaría en que el Tratado Constitucional que finalmente se adopte incluya una disposición análoga a la que el Parlamento Europeo propusiera en su Proyecto de Tratado sobre la Unión Europea de 14 de febrero de 1984¹⁰⁵.

¹⁰⁵ Art. 23.3: «Durante un período de diez años [o cinco, si queremos ahora...], cuando una representación invoque un interés nacional vital, cuestionado por la de-

5. LA COMISIÓN

5.1. *Composición*

39. Que la Comisión cuenta ya con un número de miembros, veinte, que roza el límite de lo razonable nadie lo discute. La ampliación de la UE elevaría la composición numérica de la Comisión a límites insostenibles¹⁰⁶. Es esta, sin duda, una cuestión clave que hubiera debido ser resuelta por el Tratado de Amsterdam (1997) pero que no lo fue¹⁰⁷.

40. (A) En relación con el número de comisarios, dos son las alternativas posibles, o establecer una Comisión en la que cada Estado miembro cuente con un comisario de su nacionalidad, o un órgano funcional y reducido, compuesto por un número de miembros menor que el de los Estados que integran la Unión:

- La primera de las alternativas, debe reconocerse, es la tesis más realista, habida cuenta la ansiedad de los Estados pequeños y medianos por contar con «su» comisario¹⁰⁸. Esta fórmula, sin embargo, «pan para hoy» no remedia «el hambre de mañana», cuando la

cisión a tomar, y es reconocido como tal por la Comisión [*o por la mayoría de los Estados miembros si lo preferimos hoy...*], el voto será postergado hasta que la cuestión sea reexaminada. Los motivos de la petición de aplazamiento deberán ser publicados». Para el texto del Proyecto de Tratado de 1984 DOCE, C 77, 19 de marzo de 1984, p. 52 (también en *Boletín CE* 2/1984, y en ALDECOA LUZÁRRAGA, F.: *La integración europea. Análisis histórico-institucional...*, cit. [nota 3] texto n.º 6, pp. 525-541). Sobre este aspecto del mismo *ad ex.* C. GUTIÉRREZ ESPADA: *El sistema institucional de las Comunidades Europeas. De los Tratados constitutivos y el Acta Unica al Proyecto de Tratado sobre la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 1988, pp. 192-210 (especialmente 204 ss.) ; F. CAPOTORTI, M. HILF, F. G. JACOBS y J. P. JACQUÉ: *The European Union Treaty. Commentary on the Draft adopted by the European Parliament on the 14 february 1984*, Clarendon Press, Oxford, 1986.

¹⁰⁶ Para A. TIZZANO, por ejemplo, «a una affollata ed inefficace assamblea» («Profili generali del Trattato di Amsterdam», *Il Diritto dell'UE*, 2-3/98, pp. 267-313, p. 304).

¹⁰⁷ *Vid.* GUTIÉRREZ ESPADA, C.: «Una reforma 'difícil'...» cit. (nota 11), pp. 35-36.

¹⁰⁸ La propia Comisión, consciente de la cruda realidad y pese a no preferirla, la incluyó como una de las alternativas en sus propuestas de reforma presentadas a la CIG de Niza (2000), y también el PE se mostró dispuesto a aceptar una Comisión de esta naturaleza (*Ibidem*, p. 36).

ampliación que viene eleve el número de Estados miembros por encima de los veinte. Y, más allá de las reflexiones puramente prácticas, esta opción es «la menos comunitaria» de todas pues convierte a esta institución independiente en un órgano intergubernamental en su composición.

- La segunda de las alternativas, una Comisión con menos comisarios que Estados miembros es, en mi opinión sin duda, la preferible¹⁰⁹. Doce, quince comisarios, ¿a elegir cómo?. La Comisión en su Dictamen a la CIG (2000) apuntaba dos métodos, decantándose por el segundo: Comisarios elegidos por el Presidente en función de sus capacidades¹¹⁰; o rotación entre los Estados miembros en estrictas condiciones de igualdad a partir de un orden preestablecido¹¹¹.

En la CIG, pronto se comprobó que la mayoría de las delegaciones eran partidarias de una Comisión que incluyera nacionales de todos los Estados miembros¹¹². El Tratado de Niza (2001) acordó la salida más fácil políticamente, esto es, seguir con el actual sistema hasta el 31 de diciembre de 2004, para a partir del 1 de enero de 2005, fecha en la que ya serán miembros de la Unión diez nuevos Estados, una Comisión, como veremos, con un nacional para cada Estado miembro hasta que la UE alcance la cifra de veintisiete Estados (...) ¹¹³. Ni que decir tiene que no era ésta, en mi opinión, la alternativa más conforme con el «deber-ser», por decirlo dulcemente.

Así, el *Protocolo sobre la ampliación* anejo al Tratado de Niza determina que a partir del 1 de enero de 2005 (y con efecto a partir de la en-

¹⁰⁹ Ya me he manifestado en este sentido anteriormente: GUTIÉRREZ ESPADA, C.: «El Tratado de Amsterdam ...» cit. (nota 24) p. 25; ID.: «Una reforma 'difícil'...» cit. (nota 11), pp. 37-38.

¹¹⁰ Como ya se había propuesto doctrinalmente (LIPSIUS, J.: «La Conférence Intergouvernementale 1996», *Révue Trimestrielle de Droit Européen*, 1995, n.º 2, pp. 175-206, en p. 191).

¹¹¹ *Adaptar las instituciones ...* (COM [2000] 34)... cit. (nota 84), capítulo 1, 4, b. El PE en sus propuestas a la CIG (2000) se pronunció, en una de sus opciones, expresamente por el número de veintiuno (veinte comisarios y su Presidente): *Vid.* GUTIÉRREZ ESPADA: «Una reforma 'difícil'...» cit. (nota 11), p.37 (nota 38).

¹¹² *Ibidem*, pp. 37-38.

¹¹³ Art. 213.1 del TCE y 126.1 del TCEEA modificados por el art. 4 del *Protocolo sobre la ampliación de la UE* anexo al Tratado de Niza.

trada en funciones de la primera Comisión posterior a esa fecha)¹¹⁴, la Comisión contará con un nacional de cada uno de los Estados miembros, esto es, veinticinco comisarios, incluida la persona de su Presidente. Las Actas de Adhesión de los nuevos Diez adelantan al 1 de noviembre de 2004 la regla sobre el número de comisarios; determinando también que desde el 1 de mayo de 2004 y hasta el 31 de octubre la Comisión pasa a contar con 30 comisarios (los 20 más 1 por cada Estado miembro nuevo).

Cuando la UE cuente con veintisiete Estados, lo que se prevé, como se recordará, para el 2007, el número de comisarios será inferior al de estos, y todos los Estados miembros, en pie de estricta igualdad, rotarán para ello¹¹⁵. Será el Consejo el que, por unanimidad y tras la firma del tratado de adhesión que eleve a veintisiete el número de miembros, determine el número concreto de comisarios y el procedimiento particular que se aplique a la rotación. No obstante, el Protocolo impone al Consejo dos principios que condicionan su decisión: Uno, y a fin de que la rotación se haga entre todos en condiciones de igualdad estricta: «la diferencia entre el número total de los mandatos que ejerzan nacionales de dos Estados miembros determinados nunca podrá ser superior a dos»; y otro, y sin perjuicio de lo dicho: «cada uno de los colegios sucesivos se constituirá de forma que refleje de manera satisfactoria la diversidad demográfica y geográfica del conjunto de los Estados miembros de la Unión».

El Tratado de Niza ha sucumbido a los deseos «estatales», en particular de los Estados candidatos y, en general, de los Estados miembros más pequeños. Asumiendo esto, y es lo más grave, aflora con claridad, para el que no quería verla subterránea, que son pocos los Estados miembros que siguen creyendo en la independencia, la supranacionalidad, y el funcionamiento *pro comunitate* de la Comisión. Quieren todos, y en concreto y sobre todo, los nuevos, «su» comisario, porque ven en él una especie de «conseguidor», si es que no (para algunos al menos) un «agente», al que poder acudir cuando las cosas se ponen feas.

41. (B) El Tratado de Niza introdujo también modificaciones en el procedimiento de elección de los comisarios y su Presidente. Sabido es,

¹¹⁴ Protocolo art. 4.1, modificando los arts. 213.1 del TCE y 126.1 del TCEEA.

¹¹⁵ Esta modificación se aplicará a partir de la fecha de entrada en funciones de la primera Comisión posterior a la fecha de adhesión del Estado número 27 de la Unión (Protocolo sobre la ampliación, art. 4.2, modificando el art. 213.1 del TCE y el 126.1 del TCEEA, al Tratado de Niza).

tras el Tratado de Amsterdam (1997), que el Presidente de la Comisión era propuesto por los Gobiernos de los Estados miembros con aprobación del PE, y los comisarios se designaban por los Gobiernos de acuerdo con el Presidente, debiendo tanto uno como otros someterse al voto de aprobación parlamentario.

El Tratado de Niza modifica los Tratados constitutivos en dos sentidos: *De una parte*, el Presidente de la Comisión es designado por el Consejo, en su formación de jefes de Estado o de Gobierno, con aprobación del PE, mientras que los restantes comisarios se designan por el Consejo de la Unión en su formación ordinaria, de acuerdo con el Presidente, sometiéndose luego tanto aquel como estos al voto de aprobación parlamentario y, en fin, al nombramiento definitivo por el Consejo; y, *de otra*, tanto la designación de Presidente y comisarios como su nombramiento final se hacen no como hasta ahora por unanimidad sino por mayoría cualificada¹¹⁶.

42. El Proyecto de Tratado Constitucional que la Convención ha aprobado propone reformas significativas tanto respecto de la composición de la Comisión como en lo relativo a la elección de sus integrantes: (A) Respecto del *número de comisarios*, el Proyecto fija en quince éste, incluidos el Presidente y el Vicepresidente del Colegio, manteniendo la esencia de los criterios que el Tratado de Niza estableciera para componer una Comisión con menos comisarios que Estados miembros: Esto es, rotación en estricta igualdad y respeto a la dimensión demográfica y geográfica de los Estados miembros de la Unión en su conjunto¹¹⁷; luego el Presidente seleccionará a las personas en concreto (nacionales de esos Estados) que ocupen el puesto de comisario (*vid. infra* parágrafo 43). Repárese, en todo caso, que estos quince son los comisarios con derecho a voto, los miembros plenos o *strictu sensu* del colegio a los que el Proyecto califica de «comisarios europeos», aunque la Comisión también integrará a comisarios «sin derecho a voto», elegidos utilizando «los mismos criterios empleados para los miembros del Colegio» y que procederán de «todos los demás» Estados, es decir, que todo Estado miembro que en un mandato

¹¹⁶ Tratado de Niza, arts. 2.22, 3.4 y 4.1 (modificando el TCE, art. 214; TCEEA, art. 127.2 y TCECA, art. 10.2).

¹¹⁷ Sólo un matiz: «la diferencia entre el número total de mandatos detentados por nacionales de dos Estados miembros cualesquiera nunca podrá ser de más de uno [de dos en Niza]» (art. 25.3.a, CONV 850/03...cit. [nota 8], p. 21).

dado no cuente con un comisario «de verdad» o «pleno», por decirlo así, tendrá al menos a un nacional como comisario «sin derecho a voto»¹¹⁸.

Comprendiendo desde luego la maniobra, en un intento de conseguir la felicidad universal, pues todo Estado tendrá al menos un nacional en la Comisión, que podrá si no votar sí hacer oír, lo que al parecer se considera por los Estados tan importante, su voz (pero ¿la voz de quién?; ¿han comprendido los Estados que los comisarios sólo pueden hacer oír la voz del experto imparcial e independiente que labora *estatutariamente et semper pro communitate?*), me pregunto si no es ésta una concesión-complicación excesiva capaz, eventualmente, de segar la hierba bajo los pies del avance conseguido. Por lo que a la reducción, en la composición de la Comisión, en particular se refiere y escrito lo escrito, el lector comprenderá que me parezca de perlas y sólo me lamente por el estrambote que el soneto cierra.

En todo caso, el Proyecto de Tratado Constitucional pospone el efecto de la reforma propuesta al 1 de noviembre de 2009¹¹⁹. Repárese, entonces, que lo que la Convención propone, en definitiva, respecto de las disposiciones del Tratado de Niza, consiste en retrasar aproximadamente dos años (del 2007 al 2009) la existencia de una Comisión funcional y reducida; con una, en mi opinión, nota negativa adicional: La Comisión de la Convención embarca también junto a los comisarios «europeos» (lo que pretende hacer más efectivo y ágil su trabajo) otros «sin derecho a voto...».

No parece, en todo caso, que esos paños calientes curen la inquietud de los Estados afectados, en un sentido u otro, por lo que es previsible que en la CIG que se abrirá próximamente el tema del número de comisarios se plantee de nuevo. Así lo anuncia, sin duda, el comunicado conjunto de quince Estados («pequeños» y «medianos» en su inmensa mayoría), de los veinticinco que formarán la Unión a mediados del 2004, hecho público tras su reunión en Praga el lunes 1 de septiembre de 2003, y en el que declaran su intención de proponer cambios en el texto del Proyecto de Tratado presentado por la Convención, entre otros el de volver a una Comisión integrada por un nacional de cada uno y todos los Estados miembros¹²⁰.

¹¹⁸ Art. 25.3 del Proyecto de Tratado Constitucional (*ibidem*).

¹¹⁹ Art. 25.3 (*ibidem*).

¹²⁰ *El País*, miércoles 3 de septiembre de 2003, p. 8. Para la relación de Estados asistentes *supra* nota 95. Siete de los «viejos» (Austria, Dinamarca, Finlandia, Grecia, Irlanda, Portugal y Suecia) y ocho «nuevos» (Polonia, Hungría, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia y Lituania).

43. (B) Se modifica también el procedimiento de *elección del Presidente y los Comisarios*. En el caso del Presidente, el candidato pasa a ser «propuesto» por el Consejo Europeo, que decide por mayoría cualificada, y es «elegido» por el Parlamento Europeo (por mayoría de sus miembros, lo que nos lleva, pues, a la mayoría absoluta)¹²¹. Hay diferencias con el Tratado de Niza (2001), aunque aparentemente sean sólo en las formas: Según éste, el Presidente de la Comisión es «designado» por el Consejo («reunido en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno»), debiendo designación tal ser «aprobada» por el PE. Es decir, si en las normas propuestas por el Proyecto de Tratado Constitucional, el PE «elige» al Presidente que el Consejo (Europeo) se limita a «proponer»; en Niza, el Presidente es «designado» por el Consejo (de Ministros), designación que el PE «aprueba»; no trasmite exactamente lo mismo (...).

Por lo que a los comisarios se refiere, si en Niza eran designados por el Consejo con la aprobación del Presidente, la Convención propone que sea éste el que elija directamente a los trece comisarios europeos. Cada Estado miembro con opción a uno de estos comisarios presentará una terna de personas en razón de su competencia, compromiso europeo y plenas garantías de independencia, eligiendo una el Presidente. Trece, más el Presidente más el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, que será el Vicepresidente de la misma, forman los quince¹²². Todos, incluidos además los comisarios sin derecho a voto a los que me referiré enseguida, deben ser «aprobados» por el PE. Me parece perfecto: Del mismo modo que el Presidente del Gobierno de los Estados miembros elige a sus ministros, el de la Comisión debe hacer lo propio con los comisarios (aunque en su caso, como hemos visto, sus nombres hayan sido en su caso objeto del filtro estatal)¹²³. También será el Presidente el que «nombre» a los comisarios sin derecho a voto, que, no siendo miembros del colegio, forman parte sin embargo del mismo¹²⁴.

Obsérvese, asimismo, que el Proyecto de Tratado Constitucional ha decidido crear la figura del *Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión*, que estará al frente de la PESC. Lo veo bien, en principio, aunque no sé,

¹²¹ Art. 26.1 (CONV 850/03... cit. [nota 8], p. 22).

¹²² Art. 26.2 (*ibidem*).

¹²³ Ya lo defendí anteriormente: GUTIÉRREZ ESPADA, C.: «El Tratado de Amsterdam...» cit. (nota 24), p. 25; ID.: «Una reforma 'difícil'...» cit. (nota 11), pp. 37-38, 70-71.

¹²⁴ Art. 25.3 (CONV 850/03...cit., p. 21).

en cambio, si se ha resuelto adecuadamente el problema, tan actual, del riesgo de roces entre el máximo representante de la PESC de la Unión y el comisario de Relaciones exteriores (...). El intento de evitar los enfrentamientos que entre el Sr. Solana y el comisario Patten se han venido produciendo, haciendo del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión un miembro nato de la Comisión con la categoría, además, de Vicepresidente, encargado en la misma de las relaciones exteriores y la coordinación de los demás aspectos de la acción exterior de la Unión, no asegura *per se* que Consejo y Comisión sean, en este aspecto y para siempre, un matrimonio feliz¹²⁵. Posiblemente sea la persona (su talante, tenacidad, e inteligencia) que ocupe el cargo el factor determinante del éxito (o no) del «mecanismo» en cuestión.

5.2. *Presidencia*

44. El Tratado de Niza profundizó significativamente la decisión de reforzar los poderes del Presidente que en la Cumbre de Amsterdam se tomaron: Allí, como se recordará, se añadió un párrafo al art. 219 del TCE (TCEEA art. 132 y TCECA art. 13) para afirmar que la Comisión ejerce sus funciones «bajo la orientación política de su Presidente»; también, los Estados miembros en la *Declaración sobre la organización y el funcionamiento de la Comisión*, manifestaban su intención de que «el Presidente de la Comisión deberá gozar de una amplia libertad para conferir funciones dentro del colegio, así como en cualquier reorganización de dichas funciones durante un mandato de la Comisión». El texto de Niza incorporó las ideas siguientes¹²⁶:

¹²⁵ «En el ejercicio de estas responsabilidades dentro de la Comisión, y exclusivamente por lo que respecta a las mismas, el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión estará sujeto a los procedimientos por los que se rige el funcionamiento de la Comisión» (art. 27, CONV 850/03... cit. [nota 7], p. 23). Para DE AREILZA CARVAJAL, por ejemplo, «este híbrido puede tener problemas operativos graves» («La Convención...» cit. [nota 6], p. 50; mientras que J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES sospecha «que bien podría convertirse en un 'submarino' del Consejo en la Comisión (...)» («El proyecto de Constitución europea...» cit. [nota 33], p. 561); de «quintacolumnista» del Consejo Europeo en la Comisión lo ha calificado A. MANGAS MARTÍN: «Estudio preliminar», cit. (nota 7), p. 45.

¹²⁶ Tratado de Niza arts. 2.24, 3.6 y 4.2 (incluyendo un nuevo art. 217 en el TCE; art. 130 del TCEEA y 11 del TCECA).

- El Presidente decidirá la organización interna de la Comisión para garantizar la coherencia, eficacia y colegialidad de su acción; repartirá y estructurará las responsabilidades que incumben a la Comisión, pudiendo reorganizar estas a lo largo de su mandato; puede nombrar vicepresidentes (ya no figura el tope numérico del antiguo art. 217, «uno o dos»), eso sí «previa aprobación del colegio» (lo que no figuraba en las propuestas de la Comisión a la Conferencia).
- Y, en fin, se obliga a todo miembro de la Comisión a presentar su dimisión si el Presidente se lo pide, previa aprobación, también, del Colegio (lo que tampoco se exigía en las propuestas de Comisión y PE) No se ha tenido en cuenta, en cambio, pese a la práctica reciente (dimisión en bloque, 1999, de la Comisión Senter) y a las propuestas de hacerlo realizadas ante la CIG por algún Estado miembro, el supuesto de la *dimisión colectiva* de la Comisión¹²⁷. En el art. 215 del TCE, sólo se tiene en cuenta el caso de las dimisiones individuales y la sustitución de los miembros dimisionarios pues.

El Tratado de Niza, sin embargo, no incorporó al nuevo art. 217 otras de las propuestas formuladas por la Comisión o por el PE (por ejemplo, la que asignaba al éste la competencia de «elegir» directamente al Presidente de la Comisión)¹²⁸.

45. El Proyecto de Tratado Constitucional (2003) refuerza la competencia del Presidente al menos en dos sentidos: Por una parte, él, como anteriormente hemos señalado, elige a los trece comisarios con derecho a voto de entre la terna que los Estados miembros implicados le presentan; de otra, él también selecciona a los demás comisarios sin derecho a voto. No cabe duda que esta nueva competencia otorga a la Presidencia de la Comisión un estatuto jurídico reforzado.

Asimismo ha sido modificado, y a lo escrito anteriormente me remito, el procedimiento para su elección.

¹²⁷ Muy pronto se decidió la cuestión, puesto que ya en el Documento elaborado por la Presidencia portuguesa se explica por qué se ha descartado: Excepcionalidad del supuesto y a la postre reacción suficiente de los Tratados cuando Jacques Santer y sus comisarios «se fueron» (CONFER 4750/00 cit. [nota 21], p. 16).

¹²⁸ Vid. GUTIÉRREZ ESPADA: «Una reforma 'difícil'...» cit. (nota 11), pp. 41-43.

5.3. *Derecho de iniciativa normativa y Poder ejecutivo*

46. Sabido es que los Tratados constitutivos atribuían a la Comisión el monopolio de iniciativa normativa, en cuya virtud y como regla general, el Consejo no podía adoptar normas comunitarias sino a propuesta de la Comisión

Este monopolio ha sido envidiado desde siempre por el PE que, recurrentemente, ha propuesto compartir ese derecho con la Comisión. En concreto, en la CIG que finalizó con la adopción del Tratado de Amsterdam (1997), el Parlamento propuso que el «derecho de solicitud» que el art. 192 del TCE le reconoció formalmente tras su modificación por el TUE (1992), fuese «obligatoriamente» atendido por la Comisión, lo que por una vía indirecta hubiera supuesto aceptación de la capacidad de iniciativa normativa del Parlamento. No se tuvo en cuenta en el Tratado de Amsterdam (1997)¹²⁹. Tampoco el Tratado de Niza (2001) ha recogido disposición alguna en dicho sentido.

Por lo demás, es pertinente reseñar, por lo que enseguida diré, que el monopolio de iniciativa normativa de la Comisión no figuraba directamente expresado como tal en los Tratados constitutivos. Estos se limitaban a precisar reglas de votación diferentes según que el acto que el Consejo debiera adoptar lo fuera, por disposición de los Tratados, «a propuesta de la Comisión» o no (TCE art. 205.2) o a señalar que el Consejo no puede, sino «por unanimidad», modificar la propuesta de la Comisión (TCE art. 250).

El Proyecto de Tratado Constitucional reconoce expresamente el derecho de iniciativa normativa de la Comisión, reforzándolo así a mi entender, cuando precisa que «excepto en los casos en que la Constitución dispone otra cosa, los actos legislativos de la Unión *sólo podrán adoptarse a propuesta de la Comisión*»¹³⁰.

47. Sabemos también que desde el AUE (1986), la Comisión se convierte, con carácter general, en el Poder ejecutivo de las Comunidades: Con carácter general, no exclusivo, porque el Consejo podía, excepcionalmen-

¹²⁹ Vid. GUTIÉRREZ ESPADA, C.: «El Sistema institucional de la Unión Europea y la Conferencia Intergubernamental ...» cit. (nota 43), pp. 183 ss.; ID.: «El Tratado de Amsterdam...» cit. (nota 24), p. 28.

¹³⁰ Art. 25.2 (CONV 850/03... cit. [nota 8], p. 20) (La cursiva es mía).

te, reservarse la ejecución de sus normas y, en todo caso, podía condicionar la atribución a la Comisión, que tenía la obligación de hacer, de la ejecución de los actos por él adoptados (TCE art. 202). Ni en Amsterdam (1997) ni en Niza (2001) se pasó de ahí.

Al hilo de propuestas recientes que hacían de la Comisión el Gobierno de la Unión, atribuyéndole en su totalidad el poder ejecutivo¹³¹, habría podido esperarse que el tema fuese tenido en cuenta por la Convención. No está claro que haya sido así. Es verdad que al describir las funciones del Consejo de Ministros, el Proyecto de Tratado Constitucional le atribuye la «función legislativa» (compartida con el PE), la «función presupuestaria», así como funciones «de formulación de políticas y de coordinación»; no se menciona la «función ejecutiva»¹³². Cuando, por el contrario, se habla de las funciones de la Comisión se dice que ésta, entre otras, «ejercerá (...) funciones de coordinación, *ejecución* y gestión (...)»¹³³.

Es verdad también que al describir las funciones generales del Consejo, el Proyecto de Tratado Constitucional omite toda referencia (como hace hoy el art. 202 del TCE) a la obligación del Consejo de atribuir a la Comisión la ejecución de sus normas¹³⁴. Tampoco aparece en la Parte II del Proyecto de Tratado referencia alguna al tema de la ejecución ni al referirse al Consejo ni a la Comisión¹³⁵.

Pero no me parecen estos elementos *decisivos* en orden a saber cuál será la solución final que se dé a esta cuestión. Abierta sigue pues, en mi opinión.

III. LA CIG (2004), CON TODO, DECIDIRÁ

48. Escribí antes que la Convención *propone* pero la CIG *dispone*. La originalidad, en las formas de la actual reforma se ha manifestado únicamente en la etapa de los trabajos preparatorios no de las decisiones. Por importante que haya sido el paso, que lo ha sido, por significativa que sea la presión que para los Gobiernos en la CIG pueda resultar de su decisión

¹³¹ Como las que analiza Andrés SAENZ DE SANTAMARÍA: «Después ...» cit. (nota 36), pp. 56-59.

¹³² Art. 22.1 (CONV 850/03... cit. [nota 8], p. 17).

¹³³ Art. 25.1 (CONV 850/03... cit. [nota 5], p. 20) (La cursiva es mía).

¹³⁴ Art. 22.1, 2 y 3 (CONV 850/03... cit. [nota 8], p. 17).

¹³⁵ Arts. III-245 a art. III-249 y arts. III-250 a art. III-252 (en CONV 850/03... cit. pp. 182-183).

de oponerse a las propuestas de mayor alcance tan minuciosamente elaboradas, no podemos, como el avestruz, meter la cabeza en el agujero de los deseos: Los Gobiernos siguen decidiendo la reforma institucional. Como en la Declaración de Laeken se dice, la Convención prepara los trabajos de la CIG de 2004, para que sea ésta la que resuelva en última instancia¹³⁶.

Y aunque no lo tendrán fácil, ante la posición y la presión que vienen ejerciendo ya ciertos Estados, como Alemania o Francia, y ante el anuncio del primer ministro italiano (Italia preside, como es sabido, la Unión hasta diciembre) de que «Roma está dispuesta a introducir en el texto [se refiere al Proyecto de Tratado Constitucional] tan sólo cambios que cuenten con un respaldo abrumador»¹³⁷, nada podrá impedir que en la CIG un Estado, si éste lo considera muy importante para sus intereses, lidere (o no ceda en) una propuesta de *cambio del cambio*, para, por ejemplo, acercar de nuevo el Proyecto de Tratado a las que reglas que sobre la mayoría cualificada como procedimiento de votación en el Consejo se adoptaran en Niza, o para «volver» a una Comisión formada por un nacional de cada Estado miembro (*vid. supra* parágrafos 36 y 42 *in fine*).

49. Item más. No sólo la reforma que salga de la CIG (2004) es decidida por los Estados miembros de la Unión en ella; además para que el eventual Tratado que instituye una Constitución para Europa que de la misma emerja pueda entrar en vigor ¡tendrá que ser ratificado, según sus respectivos sistemas constitucionales, por todos y cada uno de los Estados miembros!. El Proyecto de Tratado Constitucional no ha modificado el planteamiento vigente (TUE art. 48). ¡Un solo Estado recalcitrante podrá bloquear el futuro, que se pretende, de la Unión!¹³⁸.

¹³⁶ «La Convención estudiará diferentes cuestiones y establecerá un documento final (...) [que] servirá de punto de partida para los debates de la Conferencia intergubernamental que *adoptará las decisiones definitivas*» (Declaración de Laeken cit., loc. cit. [nota 3], p. 861) (la cursiva es mía).

¹³⁷ *ABC*, domingo 24 de agosto de 2003, p. 29. Este mismo diario reproduce las declaraciones del primer ministro alemán, en el marco de la cumbre bilateral italo-germana, en las que el Sr. SCHRÖDER afirmaba con la desmesurada rotundidad que en ocasiones le caracteriza: «el texto de la Convención debe permanecer intacto, sin variaciones ni cambio alguno. Si se comienza a hacer cambios sería difícil mantener el resto» (*ibidem*).

¹³⁸ Art. IV-8.2 (antiguo art. G): «El Tratado por el que se instituye la Constitución entrará en vigor el ..., siempre que se hayan depositado todos los instrumentos de ratificación, o en su defecto, el primer día del mes siguiente al del depósito del

La «experiencia [apunta un refrán español] es la madre de la ciencia». La Unión Europea ha tenido ya sus «experiencias» en el asunto: El Consejo Europeo tuvo que «ajustar» (sea políticamente o no correcto decirlo, esa fue la verdad) el TUE (1992) para hacer posible un segundo referéndum en Dinamarca que permitiera a su Gobierno ratificarlo; todos (instituciones, Estados, doctrina) hemos estado pendientes del segundo referéndum en Irlanda, cuyo éxito ha permitido la entrada en vigor del Tratado de Niza (dos años después de su firma). La Convención ha querido anticiparse a los acontecimientos: «Si transcurrido un plazo de dos años desde la firma del Tratado por el que se instituye la Constitución, las cuatro quintas partes de los Estados miembros [es decir, el 80%] lo hubieran ratificado y uno o varios Estados miembros hubieran experimentado dificultades para proceder a dicha ratificación, el Consejo de Estado tomará conocimiento de la cuestión» (*Declaración al Acta Final de firma del Tratado por el que se instituye la Constitución establece*)¹³⁹. ¿A qué efectos?: Bueno, se trata de anticiparse, decía, a los problemas; ese Consejo Europeo decidirá lo mejor para que ese problema desaparezca o se supere (...).

50. ¿Es acaso razonable que un solo garbanzo ennegrezca la sopa? El 14 de febrero de 1984, el PE proponía un Proyecto de Tratado sobre la Unión Europea que habría de entrar en vigor una vez ratificado por una mayoría de Estados que representara al menos dos tercios de la población de las Comunidades¹⁴⁰.

Entre la solución «tradicional» (la vigente) y la «rupturista» (que patrocina la entrada en vigor de un futuro Tratado Constituyente tras su ratificación por un grupo de Estados más su aprobación en referéndum europeo), yo también me quedo¹⁴¹ con la tercera vía, una solución «in-

instrumento de ratificación del último Estado signatario que cumpla dicha formalidad» (CONV 850/03... cit. [nota 8], p. 224).

¹³⁹ CONV 850/03... cit., p. 240.

¹⁴⁰ Art 82. Para el texto del Proyecto del PE de 1984 véase *supra* nota 105; un comentario del mismo sobre la cuestión apuntada en el texto en, por ejemplo, JIMÉNEZ-BLANCO, A.: «El Proyecto de Tratado de la Unión Europea», *Tratado de Derecho Comunitario Europeo (Estudio sistemático desde el Derecho español)*, dirigido por E. GARCÍA DE ENTERRÍA, Julio D. GONZÁLEZ CAMPOS y S. MUÑOZ MACHADO, Civitas, Madrid, 1986, vol. I, pp. 193-249 (pp. 246-249); y CAPOTORTI, HILF, JACOBS y JACQUÉ: *The European Union Treaty. Commentary...* cit. (nota 105).

¹⁴¹ Con Mariola URREA CORRES, de quien son los términos. *Vid.* el desarrollo que de cada uno de ellos hace en su artículo: «El dilema de la *Convención*: La

novadora» (que busque una flexibilización razonable del mecanismo tradicional de reforma).

RÉSUMÉ

La Convention, créé par le Conseil Européen de Laeken, a adopté un Projet de Traité Constitutionnel qui sera utilisé par la CIG pour proceder à une nouvelle réforme de l'Union. Le Projet propose des significatives modifications du système institutionnel prévu par le Traité de Nice, touchant toutes les institutions principales. La composition de la Commission et les règles de votation du Conseil sont des questions très importantes mais pas les seules; remarquable est aussi la consideration du Conseil Européen comme nouvelle institution de l'Union. Les réformes institutionnelles qui ont été adoptées lors de la Convention peuvent être, sans doute, modifiées par la prochaine CIG, et les débats sur le système de votation au Conseil seront, probablement, intenses. Cependant, les Etats devraient être très prudents en presentant propositions de change du change que le projet de Traité Constitutionnel représente.

ABSTRACT

The Convention that the European Council of Laeken established has drawn up a Constitutional Treaty Project which will be the basis the IGC works on, in order to achieve a new Union reform. In that text, the Convention has suggested significant modifications for the institutional system that the Niza Treaty established, which affect every main institutions. The Commission composition and the Council voting system are probably the most relevant, but not the sole; furthermore, the consideration of the European Council as a new institution of the Union has to be emphasized. The reforms, proposed by the Treaty Project may be modified, undoubtedly, by the Governments in the next ICG where, for instance, the debates about the voting rules will be probably very intense. Caution, for several reasons, advises the changes to be restrained.

búsqueda de una solución alternativa al modelo clásico de reforma de los Tratados», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 14 (2003), enero-abril, pp. 265-280.

