

EL MÉTODO COMUNITARIO: LA REFORMA INSTITUCIONAL DE LA UE EN EL PROYECTO DE TRATADO CONSTITUCIONAL *

Por

ARACELI MANGAS MARTÍN
Catedrática de Derecho Internacional Público
Universidad de Salamanca

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.- II. LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL.- III. EL PRINCIPIO DEL EQUILIBRIO INSTITUCIONAL: 1. *Desde 1950 a 2004.* 2. *En el Proyecto de Tratado Constitucional (PTC):* 2.1. Factores de mayor intergubernamentalización del sistema: 2.1.1. La "nueva" institución del Consejo Europeo. 2.1.2. La presidencia estable del Consejo Europeo. 2.1.3. El Ministro de Asuntos Exteriores. 2.2. Factores de integración: parlamentarización y democratización de la UE.- IV. EL MÉTODO COMUNITARIO.- V. LOS GRANDES ROLES DE LAS INSTITUCIONES TRADICIONALES: 1. *El Parlamento.* 2. *El Consejo de Ministros.* 3. *La Comisión.*- VI. ¿NUEVOS PRINCIPIOS DEL SISTEMA INSTITUCIONAL?: IGUALDAD DE LA CIUDADANÍA Y DE LOS ESTADOS.- VII. VALORACIÓN FINAL SOBRE EL MODELO INSTITUCIONAL EN EL PROYECTO DE TRATADO CONSTITUCIONAL.

I. INTRODUCCIÓN

Las continuas reformas de los Tratados vividas desde la fundación de las Comunidades Europeas, pasando por el Acta Única (1986) y hasta el Tratado de Maastricht (1992), estuvieron motivadas y guiadas por dos objetivos: de un lado, democratizar el sistema institucional para hacer participar en la toma de decisiones comunitarias a Instituciones representativas de los pueblos de los Estados Miembros (en adelante, EEMM) hasta alcanzar la paridad entre el Parlamento Europeo y el Consejo; de otro, dotar de más eficacia al sistema¹. Democracia y eficacia fueron los dos patrones con los que hemos contrastado la doctrina y la opinión pública europea la bondad de las reformas. A partir del Tratado de Maastricht apareció un nuevo canon para valorar una reforma del derecho originario: la transparencia. Pero en las grandes reformas vividas en estos años (Tratados de Maastricht, Amsterdam –1997- y Niza –2000-) y en la decena

* Este estudio forma parte de un trabajo de investigación más amplio financiado por la CICYT (SEC 2002-00751).

¹ A. Mangas Martín, "La dinámica de las revisiones de los Tratados y los déficits estructurales de la Unión Europea: Reflexiones generales críticas", *Libro Homenaje al Profesor Díez de Velasco*, Madrid, Ed. Tecnos, 1993, pp. 1055-1066.

de reformas anteriores a Maastricht nunca se puso en tela de juicio el sistema institucional mismo.

Esos tres parámetros han sido los ejes de la importante reforma institucional abordada en el Proyecto aprobado por la Convención para el Futuro de Europa en junio de 2003². Pero a diferencia de todas las reformas anteriores, ahora, en estos años, se ha debatido sobre los principios mismos que inspiran este sistema institucional, sobre el denominado método comunitario y sobre el papel de cada Institución en el sistema.

Fueron los trabajos de reflexión previos a la CIG que redactó el Tratado de Niza³ los primeros en abordar la adecuación del sistema y método comunitario, es decir, si seguía siendo válido. El Informe presentado por Dehaene, Weizsäcker y Simon⁴ reconocía, tras reflexionar sobre la validez del sistema, que la construcción europea era original y útil, aunque la reforma no se debía limitar a la reponderación de votos ligada a la reducción de la Comisión. También la Comisión, en distintos informes, defendía la necesidad de estabilizar a largo plazo las Instituciones y sugería una CIG exclusivamente institucional pero sin necesidad de modificar los equilibrios: era favorable a la adaptación del funcionamiento de todas las Instituciones, al tiempo que reafirmaba la validez del papel y competencias de las mismas en el Dictamen preceptivo previo a la convocatoria de la CIG del año 2000⁵. En ese mismo año 1999 se emitieron Informes por diversas Instituciones, como el TJCE (y el Tribunal de Primera Instancia), el Parlamento europeo

² Aunque tendré también en cuenta las modificaciones propuestas en el seno de la Conferencia Intergubernamental (en adelante, CIG'04) abierta en Roma el 15 de octubre de 2003 para examinar y adoptar el texto definitivo del Tratado que se someta a ratificación de los Parlamentos nacionales de los EEMM (en especial el documento de la Presidencia italiana que recoge el estado del conjunto de modificaciones hasta diciembre de 2003, CIG 60/03 Add.1).

³ Sobre el Tratado de Niza puede verse, *inter alia*, C. Gutiérrez Espada, "Una reforma "difícil pero productiva": la revisión institucional en el Tratado de Niza", en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, enero-junio 2001, pp. 27 y ss.; P. Andrés Sáenz de Santamaría, "La reforma institucional en el Tratado de Niza", *Gaceta Jurídica de la UE y de la Competencia*, núm. 211, Enero-Febrero 2001, p. 11 ss.; A. Mangas Martín, "Los equilibrios institucionales globales tras el Tratado de Niza", en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria 2001*, Servicio Editorial Universidad del País Vasco, Bilbao, 2002, pp. 245- 284.

⁴ *Las implicaciones institucionales de la ampliación*, Informe de 18 de octubre de 1999, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 6, 1999, julio-diciembre, p. 595 y ss.

⁵ Comunicación al Consejo, al PE, al CES y al CDR, *Adaptar las Instituciones para que la ampliación sea un éxito*, Bruselas, 2.12.1999, COM (1999) 592 final; Dictamen preceptivo, *Adaptar las Instituciones para que la ampliación sea un éxito*, COM (2000) 34, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 7, enero-junio de 2000, pp. 305 y ss.

(aprobó varias resoluciones entre febrero y abril de 2000), el Tribunal de Cuentas, el Comité de las Regiones, el Comité Económico y Social, elevando a la CIG sus propuestas de reformas para abordar con éxito la ampliación a 25 EEMM, al tiempo que se deducía una afirmación general en todas ellas sobre la validez de la construcción europea.

También es cierto que se trataba, salvo el Informe Dehaene, Weizsäcker y Simon, de reflexiones desde *dentro* del sistema, y presumiblemente conservadoras de su estatuto. El debate suscitado tras la aprobación del Tratado de Niza por su Declaración núm. 23 y, de forma especial, por la Declaración de Laeken⁶, traslada la nada neutral reflexión interna a la sociedad política europea. Ese debate social culminó en la convocatoria de la Convención para el Futuro de Europa en la que sus miembros, revestidos de diferentes legitimidades (nacional y europea, gubernamental, parlamentaria e institucional) debatieron sin límites los principios, el método y el papel de las instituciones.

La franqueza y pluralismo de aquellos debates da un especial significado y valor a las opciones institucionales adoptadas por el Proyecto de Tratado. Veamos si estamos o no ante un nuevo modelo institucional.

II. LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL EN EL PROYECTO DE TRATADO CONSTITUCIONAL

El PTC introduce una importante novedad: no altera el número de Instituciones básicas del sistema –cinco- pero deja fuera al Tribunal de Cuentas al tiempo que rescata al Consejo Europeo del vago espacio político (conferencia internacional) y lo reubica entre las Instituciones responsables del conjunto de la integración con notables poderes.

Se pone fin a un formalismo escasamente justificado y nada compatible con la realidad social que veía en el Consejo Europeo como una verdadera “institución” al margen de las disquisiciones sobre su naturaleza⁷. A su incorporación a la estructura

⁶ La Declaración de Laeken afirmaba que “La Unión debe llegar a ser más democrática, transparente y eficaz.” Pero en las numerosas preguntas que se hacía sobre el sistema institucional se aventuraba que los Estados confiaban en los principios y método comunitario como bases del sistema y lanzaban preguntas sobre cambios muy concretos y con diverso alcance pero no dudaban del sistema mismo establecido desde los Tratados fundacionales.

⁷ La doctrina ha saludado favorablemente esta actitud de transparencia; así, C. Gutiérrez Espada: “La reforma de las Instituciones en el proyecto de Tratado Constitucional presentado por la Convención”, *RDCE* vol 16, 2003, Septiembre-Diciembre, p. 911; M. P. Andrés Sáenz de Santamaría: “El sistema institucional en la Constitución europea: ¿más legitimidad, eficacia y visibilidad?”, en *El Proyecto de nueva Constitución Europea*, Institut d’Estudis Autònoms,

institucional ha contribuido la eliminación de los pilares y la fusión de las Comunidades en la UE misma. Se cumple con esta unificación orgánica, que establece un único sistema institucional, la aspiración del Tratado de Fusión de 8.4.1965⁸.

Por otro lado, la supresión de la mención al Tribunal de Cuentas como Institución fundamental es correcta pues nunca se entendió por qué en 1992 el Tratado de Maastricht le elevó a un rango inadecuado a sus misiones en el sistema. Como es bien sabido, bajo la advocación de sistema institucional único cabe adscribir sólo a aquellas instituciones que tienen actividades o competencias en el conjunto del sistema, por lo que en aquel Tratado nunca se debió incorporar al Tribunal de Cuentas. Se pone fin a esa impostura en el PTC. Lo que no significa que el Tribunal de Cuentas no tenga misiones trascendentales en el sistema; y buena prueba es que el PTC no le priva del rango de institución, junto al Banco Central Europeo, pero con un nivel de responsabilidad en los ámbitos de actuación de la UE inferior a aquellas⁹.

Si a estas consideraciones añadimos que el PTC no crea nuevas “instituciones” (como el *non nato* Congreso de los pueblos pretendido por la mente megalómana del señor Giscard, Presidente de la Convención), puesto que el Consejo Europeo ya existía desde 1974 si bien con naturaleza más política que jurídica, y que no se altera la naturaleza de los organismos (antes auxiliares), tampoco se observa un cambio trascendental en la estructura formal institucional.

De todos modos, al haberse eliminado el sistema de pilares, bien se pudo prescindir de la expresión marco institucional “único” y posiblemente lo haga la CIG¹⁰, así como clarificar la confusa denominación (instituciones) para las cinco fundamentales y también

Barcelona, 2003, p. 158 y ss; J. Martín y Pérez de Nanclares: “El Proyecto de Constitución Europea: reflexiones sobre los trabajos de la Convención”, *RDCE*, vol. 15, 2003, mayo-agosto, p. 558; A. Mangas Martín: “El futuro de la Unión Europea ampliada: El Tratado de Niza y el Proyecto de Tratado constitucional”, en *Tratado de la Unión Europea, Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y otros actos básicos de Derecho Comunitario*, 10ª ed., Tecnos, Madrid, 2003, pp. 44.

⁸ El preámbulo del Tratado de Fusión de los Ejecutivos de 1965 considera la fusión de las tres Comunidades como un “objetivo final” al que sirve la creación de instituciones comunes: un único sistema institucional y una sola organización.

⁹ El BCE y el Tribunal de Cuentas se regulan en un Capítulo específico distinto (Capítulo II del Título IV) del de las Instituciones del marco único que le precede y englobados bajo la denominación de “otras instituciones” y junto a “organismos” –no instituciones- como el Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social -que le sucede-).

¹⁰ Ya lo hizo notar la Secretaría de la CIG en sus Observaciones de redacción y jurídicas (CIG4/03, de 6 de octubre de 2003, p. 55).

para las otras dos (el BCE y el Tribunal de Cuentas) que sin embargo no tienen en el fondo el mismo rango al no tener una marco general de actuación.

III. EL PRINCIPIO DEL EQUILIBRIO INSTITUCIONAL

1. Desde 1950 a 2004

La piedra clave del sistema institucional comunitario es el principio de equilibrio institucional. El TJCE, en la sentencia *Chernobyl*, declaró que “El respeto del equilibrio institucional implica que cada una de las Instituciones ha de ejercer sus competencias sin invadir las de los demás. Exige también que cualquier incumplimiento de esta regla, caso de que se produzca, pueda ser sancionado [...] Este Tribunal, que en virtud de los Tratados ha de velar por el respeto del Derecho en su interpretación y aplicación, debe igualmente poder garantizar el mantenimiento del equilibrio institucional, y, por consiguiente, el control jurisdiccional del respeto de las prerrogativas del Parlamento...” por lo que “...una laguna procesal no puede prevalecer contra el interés fundamental en que se mantenga y respete el equilibrio institucional definido por los Tratados...”¹¹. Como es bien sabido, el Tribunal se atrevió a suplir una “laguna” de los Tratados fundacionales ya que no preveían legitimación activa del Parlamento Europeo (en adelante, PE), facilitando su cuasi-paridad (defensa de sus prerrogativas) con el Consejo (demandante privilegiado)¹².

Desde otra perspectiva, el respeto a este principio reaparece en las bases jurídicas y en el respeto al procedimiento previsto para cada acto. No es una cuestión formal; la inadecuada base jurídica del acto o la falta de respeto al procedimiento legislativo tiene consecuencias en los equilibrios institucionales y puede acarrear la nulidad del acto¹³.

Este equilibrio es el resultado del diálogo y la colaboración entre las instituciones que participan en el proceso de decisión. Con carácter general, no se concibe un acto comunitario sin la colaboración entre la Comisión, el Consejo y el PE (diálogo triangular o “triálogo”). Inicialmente era un diálogo exclusivamente limitado al tándem Comisión-Consejo, es decir entre dos actores de origen directo o indirectamente

¹¹ TJCE, sentencia de 22.5.1990, *Parlamento c. Consejo*, “*Chernobyl*”, C70/88, fund. jcos. 21, 22, 23 y 26.

¹² El PE había defendido esa ideas en el asunto *Los Verdes*: estimaba que las “exigencias” del equilibrio institucional se deducían del “paralelismo de las vías de recurso” e “igualdad entre las instituciones”, TJCE, sentencia de 23.4.1986, “*Los Verdes*”, 294/83.

¹³ TJCE, 26.3.1987, *Comisión c. Consejo*, -*sistema de preferencias generalizadas*-, 45/86, fund. jco. 12.

intergubernamental y sin legitimación democrática directa. A partir de 1979, tras la elección del PE por sufragio universal¹⁴, aparece este tercer actor exigiendo ver reflejado en el proceso de decisión su legitimidad democrática mediante un triálogo que cristalizaría jurídicamente en 1992 al instaurarse el procedimiento de codecisión (Tratado de Maastricht). El Tribunal de Justicia ha venido exigiendo a las Instituciones que cooperen lealmente entre sí en todas sus actividades y para exigirles tal deber se ha fundado en el art. 10 TCE, estimando que el principio de cooperación leal de los EEMM para con la Comunidad que se formula en dicho precepto es extensible también a las relaciones interinstitucionales.

La Comisión y el Consejo, así como la Comisión y el Parlamento, se consultarán mutuamente y determinarán de común acuerdo las modalidades de esa colaboración (art. 218 TCE). No debe olvidarse que cada Institución tiene tras sí una representación política, unos intereses legítimos que se confrontan en el debate legislativo y que se garantiza que todos ellos son tenidos en cuenta para la adopción de decisiones basadas en el interés común. La dialéctica intereses nacionales e intereses comunitarios está canalizada en los Tratados. Si la Comisión representa la gestión centralizada del interés general, el Consejo representa los legítimos intereses nacionales y el PE los intereses de los pueblos de los EEMM. La tensión entre los diversos intereses ha sido profundamente creativa y positiva. El sistema ideado por los fundadores y mantenido hasta ahora ha sido muy ingenioso y sutil y ha dado unos frutos inmensamente positivos. La UE ha llegado a ser lo que es hoy –a pesar de sus deficiencias- gracias a esa dialéctica de su sistema institucional. Y como veremos más tarde el método comunitario expresa el reconocimiento de todos esos intereses.

2. En el Proyecto de Tratado Constitucional (PTC)

A diferencia de otros temas, el sistema institucional no fue objeto de reflexión por parte de un grupo de trabajo específico en el seno de la Convención, lo que significa de entrada que no hubo un debate colectivo previo sobre alternativas al modelo institucional comunitario y a sus principios. Esto ya es sintomático de la opción implícita de aceptación del sistema institucional por la Convención para el Futuro de Europa. Lo que importaba era hacer comprensible ese sistema en su conjunto, expresar y hacer inteligibles los principios implícitos del sistema, así como describir las tareas y atribuciones de cada Institución: *quién hace qué*.

¹⁴ Lo mismo podría decirse de la colaboración interinstitucional en el procedimiento presupuestario iniciada en 1977.

En efecto, los principios del sistema se explicitan sin ambages en la parte relativa a las Instituciones (Título IV). El principio del equilibrio institucional y el de cooperación leal tienen, por fin, un marco expreso de referencia en el PTC. No sólo se mantienen sino que se refuerzan y se hacen visibles en la redacción misma del PTC. El art. I-3.3 reafirma que “cada institución actuará dentro de los límites de las competencias que se le atribuyen” (tal como se proclama en el art. 7.1 párrafo segundo del vigente TCE), en clara alusión al principio de atribución de competencias; las Instituciones sólo dispondrán de las competencias que se le atribuyen en cada Tratado, por tanto deben actuar dentro de los límites de las competencias atribuidas, no invadiendo competencias nacionales no “transferidas” ni ejerciendo las suyas más allá de los límites establecidos para cada Institución, precisando el PTC que las Instituciones ejercen sus competencias “con sujeción a los procedimientos y condiciones previstos” en la Constitución. Y añade expresamente que “[L]as Instituciones mantendrán entre sí una cooperación leal”. Así pues, desde esta perspectiva del reconocimiento formal de los principios no hay novedad, es más, hay una confirmación del modelo. Ninguna institución puede arrasar o perturbar el ejercicio de las competencias de las otras instituciones.

Cabe preguntarse si los cambios en el marco institucional tienen repercusión en los equilibrios institucionales. Y si se han incluido nuevos principios en la composición y representación de las Instituciones. El primer borrador de Título IV dedicado a las Instituciones apareció muy tardíamente¹⁵ y con la impronta personal del Presidente de la Convención -muy proclive al control intergubernamental de la integración por los (dos) grandes Estados-. El Presidente Giscard resumió su borrador en los tres principios que lo inspiraban: igualdad de los ciudadanos y de los EEMM, mantenimiento y mejora del triángulo institucional y respeto al método comunitario¹⁶. De los dos últimos nada que decir, pero respecto del primero hay elementos para avanzar ahora que no estaban en los cimientos del sistema ideado por los Tratados fundacionales ni tampoco han permeabilizado el Proyecto constitucional en general, salvo para justificar el drástico

¹⁵ CONV 691/03, de 23.4.2003. Este Título IV dedicado al sistema institucional concitó centenares de enmiendas de los miembros de la Convención, muchas de las cuales proponían mantener sin modificación las disposiciones en vigor tal como quedaron en el Tratado de Niza; como reconocía la Secretaría de la Convención al examinar las enmiendas “Un gran número de convencionales manifiesta así su adhesión a los textos actuales en el ámbito institucional y aboga por el statu quo” (CONV 709/03 (anexo), de 9.5.2003, p.2). La dura reacción por parte de la Comisión y de los Estados pequeños se centró en la Presidencia estable del Consejo Europeo y en la composición de la Comisión (Press Releases, IP/03/563 de 23 de abril de 2003; CONV 732/03 CONTRIB 320, de 8.5.2003).

¹⁶ CONV 696/03, de 30 de abril de 2003, pp. 2-3.

cambio en el sistema de votación en el Consejo. Esa formal igualdad de Estados y ciudadanos se corresponde con la retórica grandilocuente del Presidente de la Convención y la examinaré al final de este análisis (epígrafe VI).

Examinemos ahora el sistema institucional del Proyecto a la luz de la dialéctica factores intergubernamentales y factores supranacionales o de integración.

2.1. Factores de mayor intergubernamentalización del sistema

2.1.1. La “nueva” institución del Consejo Europeo

El afán plausible por la transparencia y visibilidad que llevó a los convencionales a normalizar el *sitio* del Consejo Europeo entre las Instituciones fundamentales del sistema no será sin consecuencias sustanciales. A nadie se le escapa que la inclusión entre las Instituciones significa de entrada un refuerzo del elemento intergubernamental en el sistema institucional: de las cinco instituciones básicas, en el futuro, dos defenderán legítimamente intereses nacionales. En los Tratados fundacionales y vigentes sólo una (el Consejo –“de ministros”-) defiende intereses nacionales frente a las otras cuatro que representan intereses generales (la Comisión), o intereses de la ciudadanía (PE) o el interés social en el respeto del Derecho (el Tribunal); esto no significa que haya habido desequilibrio (una frente a cuatro) pues el Consejo ha gozado durante mucho tiempo de todo el poder legislativo, si bien con un contrapeso pues dependía de la Comisión para ejercerlo. Además a partir del Tratado de Maastricht ha tenido que compartirlo con el PE (en realidad, el asalto al poder del Consejo empezó mucho antes mediante el Tratado de 1975 que erigió al PE en co-autoridad presupuestaria y con el Acta Única al instaurar el procedimiento de cooperación para legislar).

Si anticipamos más, como es el hecho de que las competencias del Consejo Europeo se ven reforzadas alcanzado un cierto poder normativo y una presidencia estable con posible impacto en las relaciones con la Comisión, causa perplejidad que un proyecto denominado “Constitución europea” incluya más elementos internacionales que “comunitarios”.

La definición de las tareas del Consejo Europeo en parte son las que le dieron vida en la cumbre de París de 1974 y que codificaron el AUE en 1987 y el Tratado de Maastricht en 1992: dar los impulsos necesarios y definir orientaciones y prioridades políticas. El art. I-20.1 del PTC advierte, a renglón seguido, que “no ejercerá ninguna función legislativa”, pero sus competencias decisorias a lo largo del PCT son bastante más precisas que las que parece dar a entender ese precepto general confirmando sus clásicas y abstractas misiones.

En efecto, tendrá capacidad normativa limitada pues el art. I-19.2 le otorga poder – que comparte con el PE- para adoptar una decisión sobre la composición del PE a partir de 2009; también sobre las formaciones del Consejo, sobre las reglas de rotación en las presidencias del Consejo, si bien ese poder lo tiene en la actualidad aunque lo ejerce formalmente a través del Consejo (ordinario o de “ministros”); decidirá sobre las pasarelas para abandonar el procedimiento legislativo especial y ampliar el recurso al procedimiento legislativo ordinario, e igualmente en relación con la unanimidad y el paso a la mayoría cualificada en determinados casos. Adoptará también mediante decisión el sistema de rotación en la Comisión. Y adoptará la decisión de modificación de las disposiciones del Título III de la Parte III del Tratado (Políticas internas), aunque no podrá aumentar las competencias de la UE y deberá contar con la aceptación de los parlamentos nacionales.

Todas las decisiones europeas apuntadas que puede adoptar el Consejo Europeo, aun siendo actos normativos, no podrán ser objeto de control judicial para confirmar si se ha sujetado o no al Tratado, lo que sin duda generará tensión y desconfianza hacia un poder sin contrapeso democrático ni de sumisión al Estado de Derecho. A la ausencia de responsabilidad política ante el PE se añade que tampoco asumirá la judicial de sus actos al quedar fuera de los designados por el art. III-270 y 272 (legitimación activa para el recurso de nulidad y por carencia), salvo que este déficit de Estado de Derecho que ocasiona la falta de protección legal frente a los actos del Consejo Europeo no lo remedie la CIG en su proyecto definitivo.

Intervendrá de forma discrecional en nombramientos decisivos para el sistema institucional como es el del Ministro de Asuntos Exteriores y lo podrá cesar como tal Ministro, a pesar de ser también un vicepresidente de la Comisión; en otros casos el nombramiento no será discrecional o tendrá filtros posteriores pero será decisiva su propuesta en la nominación del Presidente de la Comisión –lo que sucede actualmente– si bien deberá tener en cuenta en el futuro los resultados electorales europeos. Como ha señalado Paz Andrés, “el Consejo europeo abandona su posición de ente vinculado estrictamente a los grandes objetivos de la Unión Europea y se inmiscuye en tareas que podrían desempeñar otras instituciones, singularmente el Consejo”¹⁷.

No solo hay un refuerzo de lo intergubernamental por la conformación institucional del Consejo Europeo, sino una doble laguna, democrática y procesal, que produce un desequilibrio institucional y en el valor Estado de Derecho en el que se fundamenta la UE (art. I-2 PTC y actual art. 6 TUE), pues las Instituciones decisorias siempre han estado sometidas a controles parlamentarios y judiciales. Menos mal que hay Tribunal de

¹⁷ “El sistema institucional en la Constitución europea...”, *loc. cit.*, p. 165.

Justicia y no es descabellado esperar que una sentencia de raíz semejante a la jurisprudencia *Chernobyl*¹⁸ rellene esa laguna procesal del PTC si por su parte la CIG de 2004 no la enmienda. Confiemos en ésta y, llegado el momento, en el Tribunal.

2.1.2. La presidencia estable del Consejo Europeo

Más que la exteriorización del Consejo Europeo como institución, lo que le dará impacto ante la opinión pública y los medios de comunicación será la presidencia estable por dos años y medio (prorrogable una sola vez)¹⁹. Y sobre todo le dará más autoridad ante el resto de Instituciones. Esa impronta de autoridad era lo que buscaban los Estados grandes y lo que han temido los Estados pequeños²⁰ y la Comisión misma²¹. El presidente del Consejo Europeo disputará protagonismo y autoridad al Presidente de la Comisión, hasta ahora la cara visible de la UE; será un presidente del Consejo Europeo que “reinará” en la medida de su personalidad. El PTC le facilita el “reinado” al presidente estable, al descartar toda responsabilidad nacional lo que le permitirá afirmarse entre los jefes de Gobierno y en la escena internacional²².

Un Consejo Europeo proclamado como Institución y con una presidencia estable generará inevitablemente una burocracia mayor compitiendo con la Comisión²³. Esta

¹⁸ Citada en nota 11.

¹⁹ Nada se dice sobre el momento político de elección del Presidente del Consejo Europeo ni en la Parte I (art. 21) ni en la III del PCT (art. 244), lo que podría generar cierta inestabilidad y falta de coherencia sino se sincroniza –aunque su mandato sea sólo de dos años y medio- con la elección del Presidente de la Comisión y el mandato parlamentario. Si bien no nace ni se legitima en el PE y ello explica el silencio del PCT, los dos períodos de dos años y medio deberían acomodarse mediante una práctica política no escrita en torno al inicio de las tareas de la nueva Comisión y del mandato parlamentario, con su eventual prórroga hasta agotar tales mandatos quinquenales.

²⁰ Por ejemplo, “Memorando Benelux: un marco institucional equilibrado para la Unión ampliada, más eficiente y transparente”, CONV 457/02, de 11 de diciembre de 2002.

²¹ Comunicación de la Comisión sobre la arquitectura institucional, COM (2002) 728 final, Bruselas, 4.12.2002.

²² P. Andréani: “Sur les résultats de la Convention”, *RMCUE* nº 470, 2003, p. 418. Sin embargo, J. Schwarze se pregunta quien aceptará un cargo que no le permite compatibilizarlo con un alto puesto en su Estado, *CMLRev.* 40 (2003), pp. 1039.

²³ M. Dougan expresa el temor de que la presidencia estable del Consejo Europeo pueda crear un centro de poder ejecutivo que mine la influencia de la Comisión. Por otro lado, critica que la única legitimidad de que goza le viene del Consejo Europeo mismo y hubiera sido preferible que fuera responsable ante el PE (requiriéndose la aprobación de su nombramiento por el PE o de la

preocupación estaba en las críticas, antes mencionadas, que recibió esa propuesta. La Secretaría de la Convención reconoció que muchos miembros de la Convención manifestaron su preocupación por la “nueva burocracia” al servicio del Consejo Europeo (y de su Presidente) duplicando la de la Comisión, por lo que se decidió incluir en el art. III-244.3 que el Consejo Europeo estará asistido por la Secretaria General del Consejo para impedir que cree una infraestructura técnico-administrativa propia²⁴.

No cabría descartar fricciones en el futuro, no tanto en la preparación de las sesiones del Consejo Europeo en las que debe colaborar el Presidente de la Comisión como en la representación exterior y en la acción exterior de la UE, lo que sería muy negativo. El Presidente del Consejo asume la representación de la PESC cuando se trate de reuniones internacionales del máximo nivel (jefes de Estado y de Gobierno; a las reuniones de PESC de nivel inferior iría el Ministro de Asuntos Exteriores), pero la representación “general” de la UE en el exterior –y en lo que no sea PESC- corresponde al Presidente de la Comisión. Lo que sucede es que no siempre estará tan clara la distinción “europea” de las materias PESC y de acción exterior; la interacción entre ambas es habitual, lo que podrá generar celos y reproches.

Si este reparto de la acción exterior no funcionara, entonces sería el momento de proceder a la unificación de los dos cargos en la misma persona (la presidencia del Consejo Europeo y de la Comisión), evolución implícitamente permitida por el PTC -intencionadamente con tal previsión de futuro- al no exigir incompatibilidad de mandatos entre el de presidente del Consejo Europeo y otros de origen europeo (no así con los de carácter nacional). Si el ministro de Asuntos Exteriores preside el Consejo de Asuntos Exteriores y vicepreside la Comisión, no hay justificación para prohibir la unificación personal de las funciones de la presidencia misma en el inmediato escalón de la Comisión y del Consejo Europeo. Y de efecto rebote la presidencia del Consejo Europeo, que carece de legitimidad democrática de origen y que no se somete a control del PE²⁵,

población mediante elecciones directas) *European Law Review* 2003 28, p. 775. I. Pernice también estima que el Presidente del Consejo Europeo, que debe serlo también de la Comisión, debería ser elegido por el Parlamento Europeo y presentado por el Consejo Europeo (“Multilevel Constitutionalism in the European Union”, *European Law Review* 2002, v. 27, n. 4, p. 528.

²⁴ CONV 770/03, de 2.6.2003, p. 7.

²⁵ La elección del Presidente del Consejo Europeo fue, como lo señala J. Schwarze, un punto contencioso del debate entre los que querían un sistema federal centralizado y los que pretendían una alianza de gobiernos (*loc. cit.*, pp. 1038-1039).

adquiriría la incuestionable legitimidad democrática del Presidente de la Comisión²⁶. Aunque esa unificación personal de los dos presidentes no está en el horizonte inmediato ni posiblemente estemos preparados, Estados y ciudadanía, para tal tránsito político.

En todo caso, se percibe un Consejo Europeo mucho más fuerte, más influencia intergubernamental y también un reforzamiento y ampliación del poder ejecutivo comunitario, con anterioridad básicamente encarnado por la Comisión. En el PTC se proyecta un ejecutivo bicéfalo (y bicorpóreo) que respondería a la doble lógica del sistema europeo: lo intergubernamental y lo comunitario.

2.1.3. El Ministro de Asuntos Exteriores

Por su nombramiento y dependencia del Consejo Europeo, así como por sus competencias es otro factor de desestabilización a favor de lo intergubernamental, incrustando por primera vez un elemento claramente intergubernamental en el seno del colegio mismo de la Comisión. Sin poner en duda la bondad de los objetivos buscados (coordinar la acción exterior “comunitaria” con la PESC) ese efecto bisagra tendrá que ser muy superior a los riesgos que comporta este experimento. Este cargo “bifronte” también le disputará autoridad y relieve público al acosado Presidente de la Comisión, además del riesgo de discordancias y recelos en cuanto a la representación exterior de la UE. En otro nivel de recelos esta figura, al presidir el Consejo de Asuntos Exteriores, también puede generar diferencias de interpretación en materia de PESC-PESD con los EEMM y las funciones del Presidente del Consejo Europeo; puede haber cierta confusión aunque el art. I-21.1 limite las funciones del Presidente en el sentido de que no debe afectar a las del Ministro²⁷. Responderá de su labor ante el Consejo Europeo que le

²⁶ D. N. Triantafyllou estima que la figura del Ministro está en las antípodas del modelo bicéfalo y que introduce la idea de una presidencia única para los dos Instituciones que se beneficiaría de la doble legitimación. Si esto sucediera, estima que se pasaría de un régimen cuasiparlamentario a uno presidencial (*Le projet constitutionnelle de la Convention Européenne*, Bruylant, Bruselas, 2003, pp. 112 y 120).

²⁷ Así Mattera habla de “oscura claridad” de las funciones del Presidente del Consejo Europeo y del Ministro, que pueden a su vez chocar con las de la Comisión (“Les zones d’ombre du projet de constitution dans l’architecture institutionnelle de l’Union: la composition de la Comisión. La Convention touche au coeur du ‘projet européen’”, *RDUE* 2003-1, p. 7).

También J. Kokott y A. R  th expresan el temor de que pueda haber tensión entre el Presidente del Consejo Europeo, el Presidente de la Comisión y el Ministro de Asuntos Exteriores (“The

podrá cesar, y responderá colectivamente, junto al Colegio de la Comisión, ante el PE, pero no por su actividad individual en materia de relaciones exteriores ni en la formulación y ejecución de la PESC-PESD, ni ante el Consejo de Asuntos exteriores. Acumulará mucho poder sin que tenga responsabilidad política democrática clara ante el PE y por el hecho de la confusión de tareas (al servicio del Consejo Europeo, además de presidente del Consejo de Asuntos Exteriores y como vicepresidente de la Comisión) podrá escabullirse fácilmente de unos y otros.

2.2. Factores de integración: parlamentarización y democratización de la UE

Se trata ahora de examinar si el PTC incluye en su seno nuevos factores de integración en el sistema institucional que permitan su progreso y neutralicen los añadidos factores intergubernamentales. De entrada, sobresalen dos factores positivos: la extensión del procedimiento legislativo ordinario y la extensión de la votación mediante mayoría cualificada (VMC).

Seguramente la eliminación de las variantes existentes de procedimientos de decisión en la actualidad y su reducción al procedimiento legislativo (ordinario y especial) es un dato muy positivo que confirma al PE en su constante y progresivo afianzamiento en el sistema decisorio iniciada en el Tratado de Maastricht y catapultado en los Tratado de Amsterdam y Niza, de los que fue un neto vencedor. El PTC consagra el procedimiento de codecisión como procedimiento legislativo ordinario y prácticamente dobla el número de normas sujetas a codecisión. El PTC también lo simplifica (art. III.302 del PTC) y confirma al PE como legislador en igualdad con el Consejo y en buena medida de la interpretación sistemática de la generalización del procedimiento legislativo se puede deducir que el PE pasa a ser la “primera rama o cámara “ del poder legislativo ; y no es menos valioso y sintomático de los nuevos tiempos el hecho de que acepta el término de “leyes” y “leyes marco”, procedimiento “legislativo”, etc, que hasta ahora se relegaba a las sentencias del Tribunal de Justicia²⁸ y a la doctrina científica. En definitiva, se generaliza el procedimiento legislativo a la casi totalidad de las materias importantes, revalorizando aún más el papel del PE²⁹.

European Convention and its draft treaty establishing a constitution for Europe: appropriate answers to the Laeken questions?”, *CML Rev.* 2003, p. 1337).

²⁸ La sentencia Simmenthal de 9.3.1978 fue una de las primeras sentencias en calificar al Consejo como legislativo.

²⁹ En aquellos supuestos en los que no se prevé el procedimiento legislativo ordinario y son asuntos de importancia, el PTC organiza algún tipo de aprobación, intervención o conocimiento del PE. Así se requiere la aprobación del PE en relación con la importantísima cláusula de flexibilidad

En los casos en que se establece un procedimiento legislativo especial se prevé que se vaya abandonando ese sistema en favor del procedimiento ordinario (art. IV-7 *bis* introducido por la CIG, modificando el art.I-24 del PTC).

Ligado a la ampliación de la codecisión legislativa y a su clarificación, también hay que notar que permite revalorizar la función legislativa del PE el hecho de que el Proyecto haya abordado la distinción entre la función legislativa y la ejecutiva aportando transparencia a las funciones de las instituciones.

Otro factor determinante es la extensión de la votación por mayoría cualificada (en adelante, VMC). El abandono de la unanimidad en favor de la VMC ha sido constante desde el AUE, se aceleró en Maastricht, se ralentizó en Amsterdam, y de nuevo se aceleró en Niza y en el PTC. El ganador de este proceso imparables es el sistema de integración mismo y la eficacia es imprescindible en un sistema que engloba a 25 EEMM. La VMC es un claro triunfo de las fuerzas integradoras en el sistema; la VMC favorece también la posición de la Comisión (en menor medida la del PE) al ser siempre más fácil aprobar por mayoría calificada que por unanimidad y se dinamiza la eficacia en la toma de decisiones. Los Estados reconocen que, en esos ámbitos que pasan a VMC, el interés nacional puede tener que ceder y dar paso preferente al interés general; también les obligará a priorizar sus intereses.

Claro que el triunfo no es pleno dado que aún perduran cierto número de excepciones. Pero son excepciones y cada vez menos³⁰. En relación con esa serie de ámbitos sometidos todavía a la unanimidad se debe destacar, otra vez, el art. IV-7 *bis*

(art. I-17-además de ponerse en marcha el mecanismo de alerta temprana para los Parlamentos nacionales-), lo que es un paso muy positivo si lo comparamos con la vigente cláusula de flexibilidad del art. 308 TCE que limita la participación del PE a la mera consulta sin poder de autorización o veto. La misma participación (y cambio respecto del limitado papel anterior) se le reconoce en relación con la cláusula general de no discriminación (art. III-8). También se requiere la aprobación del PE para la creación de la Fiscalía Europea, si bien la adopción de su Estatuto se prevé mediante ley europea normalizando su participación plena.

Sin embargo todavía se resiste la armonización fiscal (art.III-62), determinados aspectos de ELSJ, las situaciones de emergencia ante peticiones masivas de asilo (art. III.167.3), UEM y PESG, en los que queda relegada la participación del PE a la mera consulta previa.

³⁰ Esta progresión no obsta para que la Comisión en su papel de Institución supranacional en el "teatro" comunitario haya expresado su decepción por mantener en el PTC todavía en demasiados casos la unanimidad (ver Commission press release, IP/03/836, 13.6.2003). La unanimidad se mantiene para la fiscalidad, algunos aspectos de política social y medio ambiente.

(tal y como se ha modificado por la CIG el “antiguo” art. I-24³¹) que establece unas *pasarelas* para facilitar el abandono progresivo de la unanimidad en los casos retenidos por el PCT mediante un procedimiento en el que se requiere la unanimidad del Consejo Europeo y la ratificación de los Parlamentos nacionales, anunciándose así el desmantelamiento progresivo de las excepciones a la VMC. Pero tampoco es realista pensar que la unanimidad pueda ser expulsada completamente del sistema decisorio dado que hay algunas decisiones que se consideran muy sensibles para todos. Lo que es criticable es que en algunas materias perdure la unanimidad por el encastillamiento de un Estado o pocos Estados pero la desactivación de la unanimidad está prevista en el futuro mediante un mecanismo flexible de revisión.

En una valoración parcial del equilibrio entre lo intergubernamental y lo integrador, hay algunas dudas sobre si el asentamiento generalizado del procedimiento legislativo ordinario basado en la paridad PE-Consejo y la marginación de la unanimidad (con sus *pasarelas* para rescatarlas para la mayoría cualificada) son contrapesos posiblemente suficientes a los factores intergubernamentales. Es cierto que los Estados han hecho algunos sacrificios, pues como ha señalado un autor los EEMM no quieren sufrir demasiado ni con el PE ni con la VMC³². El PE y con él la democracia y la integración ganan, pero asciende y desciende a la arena comunitaria el Consejo Europeo, se mantiene muy bien el Consejo y se ve acosada la Comisión. En ese resumen lineal, se observa que se mantiene una dialéctica tensa y expectante a la práctica futura. En la dialéctica “intereses nacionales” o fuerzas de desintegración o centrífugas frente a las fuerzas de integración o de interés general, parece que ganan por puntos aquellas aunque sin desequilibrar fatalmente el sistema³³.

IV. EL MÉTODO COMUNITARIO

³¹ En el “antiguo” art. I-24 (modificado por la CIG, nuevo art. III-7bis) no se preveía la consulta a los Parlamentos nacionales por lo que ha sido objeto de crítica el hecho de que la unanimidad prevista en el texto salido de la Convención pueda ser rebajada a mayoría cualificada por parte del Consejo haciendo una suerte de “*by pass*” a los Parlamentos nacionales en campos muy sensibles (CONV 814/03, de 19.6.2003, p. 3).

³² M. Dougan, *loc. cit.*, p. 780.

³³ J. Martín y Pérez de Nanclares va más lejos y habla de cierta deriva intergubernamental y ruptura del equilibrio institucional que subyace a las nuevas figuras del Presidente permanente del Consejo Europeo y del Ministro de Asuntos Exteriores y su Servicio Europeo de Acción Exterior” (*loc. cit.* p. 570).

Tras estos dos términos se cobija la “fórmula magistral” de la integración. Ha sido la clave de su éxito. Se basa en una sabia combinación dialéctica del interés general, como punto de partida –representado por la Comisión-, con los legítimos intereses nacionales y los intereses de la ciudadanía –representados por el legislador bicameral, el Consejo y el PE-. El método comunitario se basa en la dinámica del triángulo –triálogo- institucional y este sistema permanece³⁴. La concepción de las normas comunitarias nace en el órgano supranacional, la impulsión no obedece a objetivos interesados de uno o de varios Estados. Y sin propuesta de la Comisión no cabe decisión del Consejo ni del PE. No tienen reconocida capacidad de iniciativa legislativa –salvo casos excepcionales y tasados en los Tratados- ni en el Consejo ni en el PE.

La propuesta de la Comisión es una garantía para los intereses generales, especialmente de los intereses de los Estados medios y pequeños frente a las grandes potencias comunitarias. Y la propuesta de la Comisión no es mero arranque del proceso legislativo; no solo es un punto de partida sino que condiciona todo el proceso de decisión en el Consejo y en el PE pues para aprobar la propuesta de la Comisión basta la mayoría cualificada en la inmensa mayoría de los casos, pero no se puede modificar por el Consejo más que por unanimidad (es el privilegio de la Comisión)³⁵. La presunción jurídica de que la propuesta de la Comisión tiene en cuenta los intereses de todos, el interés general más exactamente, hace que éste sólo pueda ser desplazado cuando todos los Estados demuestran con la unanimidad la existencia de una alternativa unánime al interés general definido por la Comisión.

Al separar las tareas de reflexión, concepción e impulsión respecto de quienes tienen que tomar la decisión, se siguen las concepciones más modernas de la gestión de los grandes sistemas organizativos tanto públicos como privados. El método comunitario era la columna vertebral del sistema, su clave de bóveda, pero ese concepto ha estado sólo en el lenguaje de la doctrina científica y de los políticos, pero nunca se mencionó en los Tratados.

Este sistema de contrapesos en el que se ponen en juego muchos intereses y factores genera una dinámica compleja que exige negociar y dialogar entre las tres

³⁴ D. Vignes afirma que la idea del triángulo institucional es una solución *ad hoc* de la UE para resolver la separación de poderes en su seno y el equilibrio entre ellos (“ ‘Il faut faire avec...’ “, *RMCUE* n.º 470, 2003, p. 425).

³⁵ Dice F. Lamoureux que el método comunitario es un medio por el que los EEMM pueden poner en común su soberanía en ciertos ámbitos a fin de decidir, sin que la unanimidad sea necesaria, los modos de acción más conformes al interés general (“La Constitution ‘Pénélope’: une refondation pour en finir avec les replâtrages”, *RDUE* 2003/1, p.16).

instituciones decisorias; no deja en manos de una persona ni tan siquiera de una Institución la responsabilidad de la decisión, diluyendo y repartiendo el poder entre varias Instituciones, diseminándolo en el sistema intrincado y peculiar de *checks and balances* que ha caracterizado al sistema europeo. Es un sistema complejo y distinto del interno en nuestras Constituciones y si cabe más próximo, en la concepción del poder y la responsabilidad, al sistema americano (contrapesos y coparticipación de varios poderes) que al tradicional sistema político interno en Europa. Sin embargo, siendo extraño a las tradiciones constitucionales europeas ha evitado crear un poder definido así como competir con los modelos nacionales. Para la opinión pública es un poder ambiguo y difuso, aunque con una gran capacidad de impacto social y jurídico. También es cierto que su carácter difuso ha facilitado enormemente la integración al exigir negociar todo y tener en cuenta intereses diversos, y no imponer de forma lineal una opción; ningún Estado está marginado, ninguna Institución es irrelevante; las instituciones representan diversos contrapesos (de ahí el respeto por los equilibrios institucionales) y se necesitan entre sí para alcanzar cualquier decisión. Frente a la falsa idea de los media y de la opinión pública de que el Consejo tiene todo el poder (de decisión), se debe recordar que el Consejo está plenamente mediatizado por la Comisión, quien dispone de la llave del sistema, y también por el PE en la medida en que éste poco a poco se toma en serio su enorme poder de decisión en el sentido de que sin su aprobación, el consenso o la mayoría cualificada del Consejo, incluso la unanimidad de los EEMM, de nada serviría para adoptar una norma “legislativa”. Puede decirse que Comisión, PE y Consejo son imprescindibles en distinta forma pero igual medida para la adopción de las “leyes” comunitarias. Por otro lado, esa compleja indefinición personal o institucional del poder político y normativo comunitario ha permitido a los gobiernos y parlamentos nacionales endosar a conveniencia a “Bruselas” (*sic*, y con razón pues no se puede atribuir la autoría al Consejo como hacen los medios de comunicación), sin más, la responsabilidad de decisiones impopulares.

Pues bien, ninguno de esos “axiomas” de éxito contrastado se han visto alterados por los convencionales. No ha sido desmontada esa complejidad del método comunitario en los debates de la Convención. Lo que se hace en el Título IV es describir mejor qué hace cada Institución en el precepto de cabecera correspondiente a cada una de ellas, al tiempo que confirma el método de pesos y contrapesos, o de interdependencia entre las tres principales Instituciones. El art. I-25 le encarga a la Comisión promover el interés general y le confía la iniciativa de los actos legislativos de la UE, los cuales sólo podrán adoptarse previa propuesta de la Comisión. El resto de actos (no legislativos) también, pero ya de conformidad con el sistema clásico, caso por caso. Si examinamos el articulado del PTC, comprobaremos que, al igual que en el derecho en vigor, salvo casos

bien justificados y excepcionales, mantiene el monopolio de la iniciativa. Y se confirma que al Consejo le es más fácil aprobar una propuesta de la Comisión que modificarla (art. III-301); si acaso es reprochable que en este precepto, clave del método comunitario y que le da un inmenso poder a la Comisión frente al Consejo, no aparezca en el artículo de cabecera del Consejo o en el relativo a la Comisión para hacer más visible la singularidad del proceso de decisión europeo.

El privilegio de la Comisión seguirá como hasta ahora: cualquier enmienda a la propuesta exige unanimidad del Consejo (en definitiva de los 25 los EEMM) mientras que para su aprobación es suficiente la mayoría cualificada (en términos estatales, 13 EEMM; además del porcentaje de población según exigirá el futuro Tratado). Por otra parte, se exonera excepcionalmente de la unanimidad para las enmiendas del Consejo en tres casos, como hasta ahora (el marco financiero plurianual, conciliación y tercera lectura y la adopción del presupuesto).

Una novedad que merece ser resaltada es que el PTC menciona “el modo comunitario”³⁶ en su primer artículo. “la Unión...ejercerá, de modo comunitario, las competencias que éstos [los Estados] le transfieran”. Esa expresión tiene un origen peculiar y sustituye a otra que decía “de modo federal”, término este último que produce siempre sarpullidos a los británicos (y a algunos más)³⁷. Por tanto, no es seguro que estuvieran pensando estrictamente en el método comunitario, pero es revelador que con tal referencia hayan querido expresar la idea de síntesis implícita al método comunitario: la presencia y dialéctica de diversos intereses para identificar el interés general y la interrelación entre las instituciones. No obstante, como observa J. V. Louis en ese art. I-1 no se menciona que el modo comunitario y el carácter común de las competencias no es posible “sin instituciones... comunes” y, por otro lado, a pesar de la supresión de la referencia al modo federal, se pregunta dicho autor que ¿quién no reconoce elementos

³⁶ La versión francesa utiliza con más propiedad la expresión correcta de “la méthode communautaire”.

³⁷ CONV 369/02. Es probable que esa reacción visceral de los británicos frente al término “federal” provenga del diverso sentido que tiene para ellos (significa centralismo y dirigismo) y para los alemanes (descentralización) como afirma P. Birkinshaw: “¿A Constitution for Europe? A letter from Home”, *ELP*, vol. 10,1, 2004, p.67.

Al eliminar los pilares y las dos Comunidades existentes, se elimina del PTC el término comunitario salvo en ese primer artículo del futuro Tratado. Todos cuantos hemos estado vinculados intelectualmente al debate europeo estaremos muy agradecidos a quienes consiguieron insertar esa mención que da continuidad histórica a la construcción política a proseguir con el Tratado constitucional.

federales en el método comunitario?³⁸. En definitiva, las competencias de la UE se seguirán ejerciendo según un modo comunitario, lo que proclama una clara intención de continuidad histórica entre la futura “nueva” UE y la actual fundada en las Comunidades Europeas y en los pilares intergubernamentales.

V. LOS GRANDES ROLES DE LAS INSTITUCIONES

Otra perspectiva para abordar el impacto del PTC en el modelo clásico institucional estriba en examinar si las reformas introducidas son de tal entidad que alteran sus misiones y su funcionamiento. Reformas institucionales ha habido casi una veintena y ninguna ha supuesto un vuelco en el modelo: le han dotado de más o menos eficacia (siempre se ha pretendido mejorarla), siempre ha democratizado más el sistema y en la última década se ha perseguido una mejor comprensión y transparencia del sistema.

Los roles de la mayoría de las Instituciones apenas han cambiado hasta ahora, salvo el del PE en los ochenta y noventa al añadir un contrapeso al poder del Consejo e instaurar un equilibrio triangular nuevo. Las distintas reformas han modificado los parámetros relativos al funcionamiento pero no han sido los roles de las Instituciones los que se han visto afectados. A partir de Maastricht, normalizado el rol legislativo del PE, no se han detectado graves defectos o disfunciones en las misiones de las Instituciones; sin embargo, los europeos hemos sido siempre muy críticos con su funcionamiento y se ha abogado por la necesidad de mejorarlo constantemente puesto que no hay techo para la eficacia, la democracia y la participación ciudadana así como para la transparencia.

Otro aspecto revelador en torno a la ruptura o continuidad del modelo es que los Tratados han mantenido viva la idea básica de que las Instituciones al ejercer las competencias atribuidas por los EEMM deben alcanzar determinados objetivos asignados a la organización comunitaria (art.7 TCE y art.2 TCE). De entrada, hay que reconocer que en el Proyecto de Tratado Constitucional pervive esa idea de conjunto: los poderes de cada Institución se ponen al servicio de los mismos objetivos, que incluso se mejora en el art. I-18 al ahondar y precisar la inspiración que debe regir el actuar de las Instituciones. Parafraseando ese art. I-18, cada vez que hacen una propuesta, adoptan una norma, o resuelven un litigio mediante sentencia, o aprueban un dictamen deben hacer progresar la Unión, deben perseguir los objetivos de la Unión, promover sus valores y favorecer los intereses de la Unión, de sus ciudadanos y de sus EEMM. Las Instituciones no son órganos aislados ni autómatas, no utilizan las competencias simplemente porque las tienen sino con unas miras de progreso; sus competencias son

³⁸ J.V.Louis, “Le projet de constitution: continuité ou rupture”, *Cahiers de Droit Européen*, 2003, 3-4, p.220.

instrumentos para unos fines. Sirven a un proyecto político colectivo, por lo que el PTC completa esa “filosofía” con la exigencia de que al actuar sus poderes mantengan la coherencia, la eficacia y la continuidad de las políticas y acciones.

Por otro lado, el propósito didáctico de la Convención para el Futuro de Europa les empujó a insertar en la Parte I (una suerte de *Menú principal o Home Page*) en relación con cada Institución u organismo un precepto marco que sintetice las misiones que debe cumplir cada Institución u organismo, su composición, su legitimidad, así como las principales competencias y asunción de responsabilidades. Los detalles del funcionamiento y dinámica interinstitucional se reenvía a la prolija Parte III del PTC. Examinemos, pues, el rol de las tres Instituciones que participan activamente en el proceso de decisión³⁹.

1. El Parlamento Europeo

El PE no ve alterado sus roles pero estos se hacen visibles para todos de forma muy positiva: Los tratados comunitarios en vigor no enmarcan sus funciones y aunque los expertos y los políticos saben que es un legislador, adopta el presupuesto y controla a la Comisión y es, además, consultado casi siempre, estas misiones no se leen fácilmente en el Derecho en vigor. El Proyecto ayuda a la visibilidad del PE ante la opinión pública y los medios al enunciar qué papel desempeña el PE en el precepto marco o de cabecera. Son las mismas funciones que tiene de forma dispersa en los Tratados actuales pero en el PTC se describen sucintamente en tres renglones. ¿Mejora su participación en tales funciones? Pues sí en términos generales: ya he indicado que se amplía el campo y el número de las leyes y leyes marco europeas, y se amplía la VMC con un efecto saludable no solo en la eficacia sino también en la posición e influencia del PE y se aumenta en casos muy sensibles su capacidad de autorización o veto frente a la actual mera consulta simple (por ejemplo, art. I-17 cláusula de flexibilidad). Su participación en la adopción del presupuesto mejora sensiblemente porque desaparece la distinción entre gastos obligatorios y no obligatorios y su distinta capacidad de enmienda o modificación; el art. III-310 le permite hacer enmiendas a la totalidad del proyecto de presupuesto y

³⁹ Indirectamente ya he examinado el rol del Consejo Europeo al hablar de los factores de intergubernamentalización del sistema, pues su inserción formal en el sistema institucional no altera su papel y no participa en el proceso de decisión ordinaria o legislativa. Tampoco voy a examinar la posición del Tribunal de Justicia, pues aunque forma parte del sistema institucional –es un subsistema dentro del engranaje– no varía su rol ni misiones ni el sistema de recursos jurisdiccionales. Seguirá siendo el escalón más alto de la pirámide procesal cuando juzgue asuntos de competencia comunitaria representando el interés social en el respeto del Derecho.

consolidarlas y además ese precepto sitúa a las dos ramas de la coautoridad presupuestaria en pie de igualdad.

La participación del PE en la elección del Presidente de la Comisión será analizada en el epígrafe dedicado a la Comisión (v. *infra*).

2. El Consejo de Ministros

La asignación de funciones al Consejo no varía en el PTC; en coherencia con la redacción dada a las misiones del PE, se redacta su artículo de cabecera (art. I-22) mostrando de forma paralela esas misiones: la función legislativa y presupuestaria (“juntamente con el Parlamento Europeo”)⁴⁰. Otras modificaciones relativas al Consejo como las presidencias colectivas y rotatorias introducidas por la CIG o la permanente del Consejo en su formación de Asuntos Exteriores pueden mejorar la eficacia y continuidad de sus trabajos.

Ahora bien, los ingredientes que conformarán la nueva mayoría cualifica introducen una perturbación en los equilibrios institucionales y en el rol del Consejo. El denominado peso de los Estados en el Consejo ha dado lugar a un serio enfrentamiento y bloqueo de la CIG en el Consejo Europeo de Roma en Diciembre de 2003; no obstante, una

⁴⁰ No es una redacción afortunada pues es claro que la función legislativa y presupuestaria es compartida con el PE, pero no así la formulación de políticas y, de forma clara, la de coordinación es típica y propia de la institución intergubernamental.

Como es plenamente desafortunada la inadecuada precisión de que el Consejo lo es “de Ministros” utilizando un término relegado al antiguo Tratado de la CECA y definitivamente derogado, incluso para el ámbito CECA, por el Tratado de Maastricht, precisamente debido a que el Consejo se consolidó y se exteriorizó de forma didáctica su función legislativa. El Consejo pasó a ser el legislador representativo de los territorios (Estados) y el PE a representar a los pueblos en la tarea legislativa. Llama a confusión ahora denominarlo “de ministros” como si fuera un ejecutivo tradicional. Véanse las fundadas críticas de Paz Andrés Sáenz de Santamaría a ese término y la regulación de su composición (*loc.cit.*, pp. 171-175) y de D. Vignes, quien afirma que es volver a 1951, creando confusión sobre su unicidad y misiones al llamarlo también Consejo Legislativo, cuando los Consejos especializados también son legislativos (*loc.cit.*, pp. 425-426). Además, el hecho encomiable de que el PTC distinga entre función legislativa y ejecutiva no debe llevar a la simpleza de encomendar la aprobación de las leyes y leyes marco por “un” Consejo Legislativo, y el resto de normas no legislativas por los Consejos sectoriales. En la versión modificada por la CIG ya no se habla de Consejo Legislativo, aunque se mantiene el término “de Ministros”. La única explicación imaginable está en diferenciarlo para el gran público (incluidos los *media*) respecto del Consejo Europeo.

renovada voluntad política de reanudar las negociaciones se ha dejado ver en el Consejo Europeo de Primavera el 24 y 25 de marzo de 2004.

Dadas las críticas que llovieron sobre la ponderación del voto acordada en Niza, la Convención para el Futuro de Europa prescindió de esa ponderación por completo y propuso la nueva basada en el peso demográfico de cada Estado: tanta población tiene un Estado tanta capacidad de voto tiene, contrapesada frente a los cuatro grandes en población con la exigencia de una mayoría de Estados. Es bien sabido que el Proyecto define la mayoría cualificada como el voto a favor de una mayoría de Estados miembros (la mitad más uno de los Estados, lo que también se exige hoy indirectamente), y siempre que esa mayoría de Estados represente al menos el 60 por cien de la población. Sobre el cien por cien de la población de la UE, España tiene un 8 por cien; Alemania, tiene el 17 por cien del voto. En la UE siempre ha habido un sistema regresivo o de contención para evitar que los más poblados arrasen a la inmensa mayoría de Estados medios y pequeños. Esto lo ha eliminado la Convención. Y nunca en los 50 años de integración se ha bajado de un porcentaje de población tras cada decisión del Consejo inferior al 58,16 por cien, que es el actual desde 1995 y que tanta preocupación ha causado. En 1958 el porcentaje de población tras el voto ponderado era del 67,70 por cien; en 1981 (Diez Estados) era del 70,13; en 1986 (ingreso de España y Portugal) era del 63,29. Por no hablar de los porcentajes del voto ponderado que nunca bajaron del 70 por cien⁴¹.

La innovación de la doble mayoría explícita ha sido saludada por sus virtudes, que las tiene, como es la fácil comprensión del sistema y su apariencia democrática. Pero esas virtudes trastocan el sistema institucional comunitario al no haberse incluido *suficientes* contrapesos. Si el sistema anterior a Niza era rechazable pues su ponderación desequilibraba la presencia de los Estados al establecer un abrumador peso de los Estados medios y pequeños sobrerrepresentados frente a los Estados grandes o semigrandes infrarrepresentados⁴², en el PTC se ha virado al otro extremo, como un péndulo, estableciendo una representación estrictamente proporcional o aritmética. Las opciones de los Estados se desequilibran al establecer el peso en función de la población debido a que la población de los cuatro grandes Estados representa casi el 57

⁴¹ Comunicación al Consejo, al PE, al CES y al CDR, *Adaptar las Instituciones para que la ampliación sea un éxito*, Bruselas, 2.12.1999, COM (1999) 592 final, p. 9; en el Dictamen preceptivo, COM (2000) 34, p. 32.

⁴² A. Mangas Martín: "La reforma institucional en el Tratado de Amsterdam", *RDCE* 1998, vol. 3, enero-junio, en especial pp. 26-29.

por cien⁴³ y aunque se establece cumulativamente la exigencia de una mayoría de Estados, ese segundo parámetro no puede ser en sí un contrapeso y no es suficiente para permitir el juego adecuado de los intereses legítimos de grupos de Estados que son y serán una permanente minoría en la UE.

Es bien sabido que desde los años sesenta, incluso desde su fundación y lo confirma el PTC, la UE es una Unión de Estados y de pueblos, y que hay diferentes intereses, todos ellos igualmente legítimos, representados tras cada Institución. Y hasta ahora ninguna de las casi dos decenas de reformas de los Tratados lo pusieron en tela de juicio. El PE representa, aunque resulte una obviedad recordarlo, a la ciudadanía de los Estados miembros, mientras que el Consejo representa los intereses nacionales y estos se defienden por los Gobiernos nacionales. Los ciudadanos tienen su sitio en la UE a través del PE, pero no es su sitio el Consejo, aunque durante mucho tiempo en el pasado nos hayamos sentido más representados por el Consejo que por un PE, hasta Niza sin paridad plena con el Consejo y siempre inconsciente de su poder; pero ese era otro problema.

No es completamente irrelevante la población que compone cada Estado para ponderar su capacidad de voto en Consejo y siempre lo he defendido así, pero no es el principio de la representatividad popular lo que articula y caracteriza al Consejo comunitario. En el PTC se hace asumir al Consejo una representatividad popular tan radical que desnaturaliza y falsea el sistema comunitario: asume el rol propio del PE. Si en el Consejo sus miembros representan a los ciudadanos y también el PE, uno de los dos sobra, y llegará un día en que se elimine la doble representación y el sistema sea unicameral (¿a costa de qué cámara?). El Proyecto de Tratado desvirtúa los roles y representaciones de intereses en el sistema comunitario y lo desequilibra con consecuencias impredecibles en el futuro.

Resulta paradójico y preocupante que el PTC prevea para el Consejo que un parámetro sea la votación mayoritaria según la estricta proporción de población y ese criterio no se tenga en cuenta en el PE, órgano de representación de los pueblos, decantándose éste por la representación decreciente proporcional de la ciudadanía. Claro que no parece que el PE represente en igualdad a los ciudadanos españoles respecto del resto de ciudadanos de la UE pues en términos relativos somos los ciudadanos peor representados en número de eurodiputados debido al zarpazo que nos dieron en Niza.

⁴³ A partir del 1 de mayo de 2004 la UE pasa a tener 454.9 millones de habitantes; los cuatro grandes 258.7 millones (Commission, Communiqués de presse, 09/01/2004.).

Por otro lado, es una falacia considerar que el sistema es democrático ya que cada Estado vota en función de su población. ¡Como si los 40 millones de españoles (lo mismo podría decirse de los más de 80 millones de alemanes, etc.) estuviéramos siempre de acuerdo con la posición del Gobierno! Es falso el presupuesto de la Convención al creer que cuando vota un Estado (el Gobierno central) vota por toda su población; como dice Paz Andrés, “se oculta una distorsión: cada Estado vota en el seno del Consejo por sí y por su población”⁴⁴. El Estado vota como Estado, y define la posición su Gobierno (puede que con algunos contrapesos internos ya sean parlamentarios, ya sean regionales).

España se aferró al beneficioso reparto de Niza pero los vientos en la UE cambiaron y arraigó la idea de la doble mayoría, que es aceptable con contrapesos y sin aplicar la ley del péndulo. España no presentó alternativas en la creencia de que el reciente e inexperimentado régimen de Niza no había visto todavía su aplicación (sólo a partir del 1.11.2004) y que debían ser otros EEMM los que tenían que presentar alternativas aceptables a Niza. El vuelco electoral de marzo –tras el crimen contra la humanidad cometido en Madrid el 11-M –ha hecho que se reanuden los debates sobre el PTC y que ya no se discuta la doble mayoría sino los porcentajes de la misma.

Partamos de que nosotros nunca hemos aspirado a liderar la formación de la mayoría pues hay cuatro más grandes que nosotros. En función de los intereses de cada caso hemos estado cómodamente con unos o con otros como hacen el resto de los socios medios. Para las grandes opciones debemos estar con Alemania (y Francia); pero en el *pan nuestro de cada día* con los del Sur. España siempre ha estado alerta para que una Europa demasiado escorada al Norte o al Centro no marginara los vitales intereses económicos, sociales y culturales que nos diferencian a los del Sur. Y en el pasado hemos liderado o co-liderado el Sur (incluida a Italia) para impedir que se pudieran adoptar decisiones contra los intereses que nos dan cierta identidad secular (la producción y la forma de vida y cultura mediterránea). Los del Sur somos una minoría y con la ampliación todavía habrá menos Sur (solo Chipre y Malta, minúsculos en población; y en caso de ingreso de Rumania solo serán 20 millones más de “mediterráneos”). En una palabra, la única manera de defender los intereses del Sur es acceder lo menos *difícilmente* posible a la minoría de bloqueo que tuvimos de 1986 a 1995 y prorrogada de facto –compromiso de Ioannina- hasta el próximo 1 de noviembre. No voy a hablar del ideal para España y los Estados del Sur de Europa en el porcentaje de población, pero por debajo de un 66 %, es decir de dos tercios (frente a los tres quintos actuales) es el umbral en el que ya no se puede ceder. Y si España consiguiera

⁴⁴ *Loc. cit.*, p. 183.

una perennización del compromiso de Ioannina sería una garantía de que la UE nunca será un rodillo para el Sur de Europa.

Por otra parte, hay que reconocer que en el sistema comunitario no hay coaliciones fijas ni alianzas de grandes contra pequeños, o de viejos socios contra recién llegados, etc. Con frecuencia hay mezcla de posiciones, posturas cambiantes en función de intereses concretos. Y casi siempre hay una búsqueda del consenso; la VMC debe garantizar matemáticamente que todo acto comunitario exige la convergencia de unos y otros, grandes y medianos o pequeños, viejos y nuevos socios, del Centro y del Norte, pero también del Sur para que no pueda verse minorizado sistemáticamente, lo que será posible con esa mayoría tan ajustada del 60 % que la alcanzan fácilmente el Norte y Centro. Es verdad que cada vez será más difícil con una UE de 25 EEMM o de 30 como serán hacia el 2009 cuando entren en vigor algunas disposiciones institucionales (la doble mayoría, la nueva composición de la Comisión). Pero a pesar de la dificultad en una primera fase se seguirá buscando el diálogo y el consenso, lo que, si se hace durante un tiempo razonable, nunca ha estado reñido con el respeto a las mayorías previstas en los Tratados.

No se pone en duda un sistema mayoritario, pero debe haber unos contrapesos y garantías. Como ha señalado Poiars Maduro lo importante es determinar el poder relativo de los diferentes participantes y esto requiere elementos de representación proporcional equilibrando la igualdad entre los Estados *versus* la igualdad entre los ciudadanos⁴⁵.

En efecto, un sistema de mayorías está basado en la lealtad (los ciudadanos aceptan las leyes aprobadas por la mayoría parlamentaria aunque no estemos vinculados a ella). Pero esas mayorías cambian con los ciclos electorales. Sin embargo, no cambia un sistema en el que una mayoría de Estados más poblados les imponen sus decisiones a una minoría (que es la totalidad de la población de un número considerable de Estados). Mientras que Estados y poblaciones como Alemania, Francia, Reino Unido e Italia, posiblemente también los del Benelux, van a ver reflejados casi siempre sus intereses concretos, otros Estados medios y pequeños solo verán satisfecha su percepción europea en algunas ocasiones. Se perfila en el Proyecto de Tratado Constitucional una mayoría imprescindible y estable y si no se adoptan ciertos frenos o contrapesos para proteger a las permanentes minorías, el sistema ocasionará rechazo en buena parte de las poblaciones de los medianos y pequeños Estados aislados. Como dice Poiars, todo sistema basado en mayorías debería establecer un entramado que garantice la protección de las minorías y, sobre todo, la prevención de minorías permanentes y

⁴⁵ M. Poiars Maduro: “The new form of majoritarianism in the EU”, *ELRev*, 2003, 28, p. 902.

aisladas o perdedores netos⁴⁶. Hay que encontrar un sistema que permita cierta movilidad entre mayorías y minorías y auspiciar un sistema de deliberaciones que difumine un concreto modelo de votación y evitar el modelo basado en la agregación de rígidas mayorías.

Una solución aceptable para todos se impone y es de esperar que el nuevo Gobierno de España negocie una alternativa razonable y no acepte sin más el texto salido de la Convención en esta materia. Y no se debe despreciar el sistema de reparto de voto pues en una UE de 25 EEMM modificar –se exige unanimidad- las propuestas de la Comisión será casi imposible, mientras que el recurso a la votación será el sistema habitual de adopción de decisiones.

3. La Comisión

El rol de la Comisión Europea no sufre variaciones espectaculares⁴⁷: ya se ha señalado que mantiene su cuasi-monopolio de iniciativa, sus poderes de guardiana de los Tratados (ligeramente reforzados por el art. III-267.3 –posible sanción al Estado infractor en el propio recurso en caso de no informar sobre la aplicación de las leyes marco-), sus poderes de gestión y decisión (facilitados por el art. I-35 que prevé una delegación en su favor por parte del PE y del Consejo de su capacidad legislativa –los reglamentos delegados- controlados por una “comitología”, en principio, más simple y paritaria).

Ahora bien, ya se dijo al principio de este análisis que la Comisión sufrirá en su autoridad y ejercicio de sus funciones la presión de la Presidencia estable del Consejo y la nueva figura del Ministro de Asuntos Exteriores. Esta última innovación introducirá disfunciones por su carácter bifronte en la colegialidad e independencia de la Comisión; si hubiera una moción de censura afectará ineluctablemente al Ministro de Asuntos Exteriores aunque la CIG haya matizado que en caso de censura triunfante el Ministro *solo* cesará en sus funciones de Comisario, rompiendo de hecho la colegialidad de la Comisión; y su independencia como Colegio tiene una fisura en el Ministro ya que este obedece en parte de sus funciones a las instrucciones del Consejo Europeo. Otro efecto “dominó” se produce en la autoridad del Presidente de la Comisión, ya que puede pedir

⁴⁶ *Loc. cit.*, p. 903.

⁴⁷ J. Touscoz estima que la redacción del precepto general dedicado a la Comisión Europea (art. I-25) clarifica bien las competencias, está bien redactado y confirma el modelo comunitario, que ha dado tan buenos resultados (“Breves remarques juridiques sur les Institutions de l’Union Européenne après le Conseil Européen de Thessalonique”, *RMCUE* nº 470, 2003, p. 423. En mi opinión algo largo y que podría organizarse en torno a guiones.

unilateralmente la dimisión de cualquier Comisario pero no la del Ministro para la que precisará el acuerdo del Consejo Europeo⁴⁸.

El artículo marco sobre el PE, en su primer párrafo, añade que el PE elige al Presidente de la Comisión Europea (art. I-19). Sin duda se ha buscado llamar la atención de los medios de comunicación, del mundo político nacional y del gran público sobre el origen y legitimidad democrática de la Comisión y de su Presidente, a quienes se les ve con una imagen falsa de burócratas puestos a dedo sin que se sepa por quien. Se introducen cambios significativos en cuanto al modo de seleccionar al candidato por el Consejo Europeo: si en los Tratados vigentes cualquier “ciudadano europeo” puede ser Presidente de la Comisión si obtiene la confianza de la mayoría del PE (lo que viene sucediendo desde 1983, Declaración de Stuttgart), por el contrario, en el PTC se habrá de tener en cuenta los resultados electorales al PE para su posterior presentación a fin de ser confirmado o investido por el PE. Ahora bien, su legitimidad no varía pues es la votación del PE la que le confiere la legitimidad democrática, aunque con el PTC sea todavía más sólida si el candidato a Presidente representa a la mayoría ganadora en las elecciones al PE. Claro que esta politización de la Comisión al hacerla depender de la mayoría parlamentaria puede ocasionar alteraciones en el futuro sobre la independencia de la Comisión. La Comisión es un ejecutivo en el sentido de una administración federal, representa la gestión centralizada de los asuntos comunes, pero no es un Gobierno, no es un poder político, sino un poder moderador e independiente. Su excesiva dependencia de los dictados de la mayoría parlamentaria puede generar tensión con el Consejo.

El giro habría sido todavía más importante y significativo si se hubiera invertido el sistema actual y se permitiera al propio PE seleccionar al candidato a Presidente de la Comisión y presentarlo al Consejo Europeo para su confirmación, como proponían Alemania y Francia en enero de 2003 y el Benelux, frente al propuesta hispano-británica que mantiene el sistema actual de selección y presentación por el Consejo Europeo y que triunfó en la Convención⁴⁹ manteniendo así el control tradicional de los Estados

⁴⁸ Ver las modificaciones introducidas, respecto del Proyecto aprobado por la Convención, en la Conferencia Intergubernamental, CIG 60/03 Add. 1, art. I-25 y 26.

⁴⁹ La propuesta franco-alemana aceptaba la elección del presidente de la Comisión por el PE (“Contribución franco-alemana a la Convención Europea sobre la arquitectura institucional de la Unión”, CONV 489/03, de 16 de enero de 2003) y también el Memorando del Benelux hecho público el 4 de diciembre de 2002 (CONV 457/02 de 11.12.2002), pero no así la propuesta anglo-española (CONV 591/03, CONTRIB 264, de 28 de febrero de 2003).

miembros en la selección del Presidente de la Comisión y de los Comisarios, con algunos matices⁵⁰.

En estas reflexiones solo he resaltado aquellas referencias a la composición que pueden tener incidencia en las misiones que asumen las Instituciones y por tanto en el modelo general. Por ello, destacaré de la composición de la Comisión su planteamiento a dos niveles, en la medida en que la existencia de unos Comisarios con voto y otros sin voto pueda afectar a su colegialidad e independencia y generar tensiones y debilitar aún más su posición e influencia en el sistema⁵¹. También la rotación entre los Comisarios puede tener efectos perversos si todos los Estados grandes desean estar situados *upstairs*, pero también puede oscurecer y dejar sin autoridad a la Comisión si los nacionales de los grandes Estados se encuentran *downstairs*. Algún autor estima que esta extraña solución quizá con el tiempo desaparezca cuando se convenzan los nuevos EEMM de que no es imprescindible para un Estado tener un comisario⁵²; sin embargo este pensamiento bienintencionado no se compadece con la posición de los “viejos” Estados medios y pequeños que fundaron las Comunidades, quienes siempre han defendido (salvo en la etapa inicial de Euratom que no había comisario luxemburgués) la presencia de su nacional y han reaccionado a cualquier intento de reducción del número de Comisarios por debajo del número de Estados.

VI. IGUALDAD DE LOS CIUDADANOS Y DE LOS ESTADOS: ¿NUEVOS PRINCIPIOS DEL SISTEMA INSTITUCIONAL?

Señalaba casi al principio de este trabajo (epígrafe *III.B*) que el Presidente de la Convención presentó el proyecto de Título IV bajo la inspiración de los principios de igualdad de los ciudadanos y de los Estados, aunque afortunadamente el Proyecto los relativiza y no se deja permeabilizar por tales principios en el Título dedicado a las instituciones. Ya señalé la novedad respecto del modelo tradicional comunitario, que no los descarta pero no son eje para caracterizar cada Institución. Dada la ambigüedad de la naturaleza y objetivos finales de las Comunidades Europeas y de la UE (y de su

⁵⁰ Como dice D.N. Triantafyllou aunque el Presidente de la Comisión finalmente no es elegido por el PE, sin embargo es conforme a las tradiciones constitucionales nacionales según el cual el Jefe del Estado (¿el Consejo Europeo?) propone al jefe del partido ganador formar gobierno y obtener la confianza del parlamento (*loc. cit.*, p. 116). Será como el primer ministro, por ejemplo, en Francia.

⁵¹ J. Kokott y A. R  th estiman que la Comisión a dos niveles es la peor de las soluciones, afecta a su colegialidad pues todos los Comisarios son iguales y debilita su legitimidad (*loc. cit.*, p. 1339).

⁵² D. Vignes, *loc. cit.*, p. 426.

sucesora la refundada “UE” del PTC) y su compleja conformación institucional, nunca se han aplicado con rigidez para la composición y formación de la voluntad de las Instituciones. Tampoco lo hace el Proyecto –que ni los menciona en el precepto de cabecera del título institucional- a pesar de la retórica vacua del Presidente Giscard⁵³.

Pero aquella referencia ha perturbado posteriores análisis y algunas decisiones de la Convención y de la CIG. Así, la Comisión en su Dictamen preceptivo, previo a la convocatoria de la CIG, ha declarado que su composición a dos niveles viola el principio de igualdad de los Estados⁵⁴; sin embargo, su posición es interesada y, por tanto, parcial. Una cosa es que los dos niveles ocasionen más problemas de los que trata de resolver; que sea políticamente discutible, pero el principio de igualdad no ha inspirado nunca la composición de la Comisión. En efecto, no se entiende que si Amsterdam y claramente el Tratado de Niza plantea a medio plazo una Comisión compuesta por menos Comisarios que Estados miembros, y esa opción no violaba el principio de igualdad de los Estados, no se entiende por qué será una violación del principio de igualdad de los Estados una Comisión de 15 miembros, complementada por otros quince “delegados” o adjuntos. La fórmula será mejor o peor, un pasteleo o chapuza, pero no es más ilegal que la opción de Niza a favor de una Comisión reducida a partir de una UE compuesta por 27 EEMM (art. 4.2 del Protocolo sobre la ampliación de la UE). Tampoco fue ilegal la inicial Comisión de los años sesenta en la que no había Comisario luxemburgués.

Es más, lo que es discutible es que el sistema institucional tenga que tener en cuenta la igualdad de los Estados para la composición de las Instituciones o la formación de la voluntad. Nunca ha sido un principio rector del sistema institucional comunitario. Ni tan siquiera para el Consejo. El principio de la igualdad de los Estados en calidad de principio formal originaría distorsiones sin fin en el sistema de la UE.

De entrada, en la Comisión no están presentes los EEMM ni representados sus intereses, por lo que ese principio está fuera de lugar para enjuiciar la composición de la Comisión. Hasta ahora (hasta el 1 de noviembre de 2004) ha habido dos comisarios por los cinco grandes Estados (con sus dos correspondientes votos), y nunca se ha puesto

⁵³ En el documento CONV 696/03 de 30.4.2003, pp..2-3, se dice de manera simplista y ramplona por el señor Giscard que el Consejo Europeo y el Consejo de Ministros reflejan la igualdad de derechos de los Estados miembros y el Parlamento Europeo representa la igualdad de los ciudadanos. Menos mal que se limitan “los daños” al reconocer la Presidencia que a la Comisión no se le aplican tales principios sino el del interés general.

⁵⁴ Dictamen de la Comisión, *Una Constitución para la Unión*, COM (2003) 548 final de 17.9.2003, p. 3

en duda la legitimidad de tal presencia y votación doble (a título personal sin mandato o instrucción gubernamental) a la luz del citado e inadecuado principio. Lo que establece el art. I-24.3 del PTC es exigir igualdad de los Estados en la rotación, en la secuencia y en el tiempo de los mandatos. Si van a ser 15 con voto y 15 sin voto, y no hay 30 Estados es claro que habrá varios Estados con dos nacionales. Si sobrepasamos el número de 30, algún Estado no tendrá nacional en la Comisión durante un mandato, o ¿se reformará el número de los Comisarios con voto o el de los sin voto, o los dos?

¿Es válido para el Consejo de Ministros y el Consejo Europeo? El principio de DI relativo a la igualdad formal ha inspirado siempre la composición del órgano intergubernamental. Es obvio. Cada Gobierno envía a uno de sus miembros para conformar el Consejo (y el Consejo Europeo). Pero una cosa es la composición formal y otra es el peso o capacidad de voto de cada Estado. En un limitado número de casos en los que se vota por unanimidad y por mayoría simple, el principio de la igualdad reaparece con toda su fuerza, igualando la soberanía estatal. Pero el sistema comunitario a partir de 1968, que es cuando comenzó a aplicar la VMC y a generalizarla progresivamente, se ha distinguido precisamente por diferenciar la capacidad de influencia mediante el voto ponderado, aunque siempre cuidando que la diferenciación no fuera rígida o matemática sino generosa con los menos poblados a fin de evitar que los Estados más poblados se impusiesen matemáticamente (que no democráticamente) a la minoría de población representada por los Estados pequeños y medios. Por esa razón se ha originado una grave confrontación a raíz del PTC al modelar el sistema de voto en el Consejo combinando dos principios inadecuados. El principio de igualdad de la ciudadanía lleva a la marginación de los intereses de la ciudadanía de Estados poco poblados y a la imposición de mayorías poco proclives al diálogo con las minorías.

El principio de la igualdad de los Estados tampoco es definitorio para el PE; la ciudadanía de cada Estado debe estar representada en la composición del PE, pero es obvio que el reparto de escaños debe venir presidido por el principio de la igualdad de los ciudadanos corregido o compensado por un sistema decreciente proporcional que impida ahogar a la ciudadanía de los pequeños o medios Estados⁵⁵. Luego, el principio de la igualdad de los ciudadanos tampoco se puede aplicar a la Institución parlamentaria. Si se aplicara la igualdad de todos los ciudadanos (en un PE de 1000 escaños) habría que repartir los cupos de escaños otorgando un diputado –casi por compasión– a Malta,

⁵⁵ Es preocupante que sin embargo en el reparto de escaños no se haya corregido el desigual trato dado a España en Niza haciéndole perder entonces un porcentaje de diputados muy superior a los demás y solo se haya eliminado el voto ponderado para castigar a los Estados que recibieron un trato mejorado.

Luxemburgo y Chipre y, sin embargo, a Alemania 170. Si fuera de menos de 1000 escaños, cada uno de esos Estados solo debería elegir medio o algo menos de medio eurodiputado/a. ¿Existe un medio diputado?. ¡Menos mal que nunca se ha aplicado ese principio tan rígidamente como ahora el PTC lo aplica al Consejo de Ministros ni el Proyecto acepta la igualdad de los ciudadanos para la composición y elección del PE!

Tampoco se puede aplicar ese principio (en su doble dimensión, ciudadanía y Estados) en la composición del Comité de las Regiones ni en el Comité Económico y Social, ni tan siquiera en el Comité Ejecutivo del BCE. Ni podrá tener acogida en órganos peculiares como el Defensor del Pueblo europeo ni el futuro Fiscal Europeo. Se puede decir que el principio de igualdad de los Estados sólo encuentra aplicación en el Tribunal de Cuentas, en el Tribunal de Justicia y en el Tribunal de Primera Instancia (cuyas denominaciones cambiarán en el Tratado constitucional) pues se componen de un juez por Estado miembro. Claro que el principio de igualdad de la ciudadanía está fuera de lugar en la conformación de tales Instituciones.

Se puede decir con carácter general que en materia institucional dar satisfacción al principio de igualdad de los Estados conlleva desconocer o sacrificar o al menos limitar el de igualdad de los ciudadanos. Esos principios nunca han sido ejes del sistema institucional y no podrán serlo en el futuro. Como mucho son dos principios relativos. Por lo que se refiere al principio de igualdad de los ciudadanos, donde ha tenido y tiene todo su sentido y sus plenas virtualidades es en la aplicación del Derecho de la UE (en el derecho en vigor, art. 12 TCE, y en el futuro Tratado, art. I-44 y III-7); el texto que está en manos de CIG se orienta en el mismo sentido al incluir, además, el principio de la igualdad de los Estados, no en la parte institucional, sino en el capital art. I-5.2: “Los Estados miembros recibirán el mismo trato en la aplicación del Derecho Comunitario”. Bueno, las cosas en su debido sitio. Y también los principios.

VII. VALORACIÓN FINAL SOBRE EL MODELO INSTITUCIONAL EN EL PROYECTO

Con buen sentido práctico y de la prudencia la Convención no ha querido hacer experimentos radicales. Quienes idearon el proceso europeo de integración meditaron mucho los equilibrios institucionales y los intereses que se debían conjugar día a día y no es fácil ni mejorar esas ideas ni encontrarles alternativas radicales. Gracias a su complejidad el sistema ha funcionado como una tupida red que ha aguantado las crisis y las rachas de europesimismo en la construcción, las fases de estancamiento y la de aceleración, la dialéctica entre fuerzas integradoras y desintegradoras produciendo un balance tan positivo que pese a nuestras decepciones y sueños posiblemente los fundadores de este proceso no lo soñaron.

No hay, pues, un cambio sustancial ni en el número ni en la calidad sustancial de las Instituciones. Se han introducido muchas modificaciones, algunas muy importantes, pero esto ha sucedido también en anteriores reformas de los Tratados. Como en las sucesivas *capas geológicas*, estas novedades introducidas por el Proyecto de Tratado constitucional se suman a los progresos del Acta Unica y los Tratados de Maastricht, Amsterdam y Niza. No hay un nuevo modelo institucional. Los parámetros básicos se mantienen aunque evolucionan como las anteriores reformas añadieron o modificaron los contrapesos y organizaron los equilibrios del *magma* europeo. El sistema o modelo sigue siendo complejo y multipolar, con numerosas y evidentes interdependencias entre las Instituciones y los distintos y legítimos intereses en presencia. Se ha simplificado mucho su comprensión y mejorado la transparencia, seguramente la eficacia y la participación democrática, el *quién hace qué y cómo* pero los Convencionales y la CIG han mantenido conscientemente su carácter complejo y distinto del modelo organizativo nacional. Se le parece, pero no es lo mismo.

Un sistema simple o rudimentario, excesivamente personalizado del poder de las Instituciones, posiblemente no hubiera soportado las crisis y se hubiera arrumbado cual fichero de dominó. La complejidad de los engranajes comunitarios hace que la maquinaria funcione por sí misma al no ser las instituciones piezas aisladas ni aislables. La tela de araña comunitaria no solo es original respecto de las estructuras nacionales e internacionales y, por ello, concita la fascinación de los juristas y politólogos, sino que asegura su pervivencia gracias a la compleja interdependencia de relaciones entre Instituciones. Es un sistema abierto y permeable a múltiples influencias e intereses. El nivel comunitario se nutre de muchas voluntades en varias Instituciones y la depuración del interés general europeo no se expresa por la voluntad de una persona o un reducido grupo de dirigentes del partido en el poder como sucede en el nivel nacional.

El Proyecto confirma ese modelo comunitario fundado en la acogida y confluencia de intereses nacionales muy diversos y de formulación del interés europeo por diversas instituciones. Las líneas maestras del modelo se pueden reconocer plenamente en el futuro Tratado constitucional. Ahora bien, ese modelo y método seguirá evolucionando en el futuro Tratado constitucional, como también sucedió en los ochenta y noventa. Algunas de las novedades permiten inferir que el modelo sigue escorándose cada vez más hacia lo intergubernamental, tendencia defensiva de los Estados que ya ensayaron con éxito en los Tratados de Amsterdam y Niza. Por otra parte, ese mayor peso e influencia intergubernamental es consecuencia lógica de la ampliación del número de Estados y la necesidad de hacer llegar intereses cada vez más heterogéneos y alejado del horizonte político de la integración.

La dinámica y la práctica futura del ejercicio de sus funciones por la Presidencia estable del Consejo Europeo y por el Ministro de Asuntos Exteriores dirán si la Comisión y su Presidente pueden seguir ejerciendo sus misiones con la independencia y colegialidad requerida y si el Parlamento europeo conseguirá transmitir a la ciudadanía y a los medios de comunicación que de verdad tiene y ejerce el gran poder legislativo y político que le han conferido las últimas tres reformas en las que ha sido un neto ganador. Está por ver que el sistema de rígida votación mayoritaria, previsto en el Proyecto salido de la Convención, no desnaturalice el sistema y origine el aislamiento de determinados pueblos y Estados si no se prevén ciertas salvaguardias. El Proyecto de Tratado al permitir la formación de la voluntad del Consejo basada en estrictas mayorías, tal como se impuso en la Convención, desvirtúa los roles y representaciones de intereses en el sistema comunitario y lo desequilibrará con consecuencias impredecibles en el futuro si no se incluyen otros contrapesos.

Aún está por demostrar en la dinámica futura que el reforzamiento de una o varias Instituciones permite el reforzamiento y la mejora del sistema, como en tantas ocasiones ha comentado en lenguaje diplomático la Comisión. El problema es si el reforzamiento se hace a costa del debilitamiento de otras e influye en las relaciones interinstitucionales. El modelo de inspiración no cambia pero hay novedades que introducen serios temores por el aumento de las tensiones entre las Instituciones y de éstas con los Estados. Pero hasta bien entrado el 2009 no lo podremos saber. Como decían los clásicos ¡Largo me lo fiáis!

Salamanca, abril de 2004.