

La Constitución Europea: la Reforma de las Instituciones*

Autor: Markus Frischhut

Management Center Innsbruck. Programa de estudios "Management & Law"

Resumen

El día 29 de octubre del año 2004 se firmó en Roma el "Tratado por el que se establece una Constitución para Europa" – una etapa importante en la reforma de la Unión Europea. El nuevo marco institucional de la Unión Europea está formado por el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, el Consejo de Ministros, la Comisión Europea y el Tribunal de Justicia. Las más importantes modificaciones en este terreno son: La institucionalización formal del Consejo Europeo (y la abolición de las Presidencias rotatorias de la Unión), la instauración de una Comisión de tamaño reducido, la elección del Presidente de la Comisión por el Parlamento Europeo y el cargo de un Ministro de Asuntos Exteriores que reúne las funciones de Comisario responsable de las relaciones exteriores y de Alto Representante de la política exterior y de seguridad común vinculado al Consejo. En el procedimiento de decisión, la mayoría cualificada requerirá un 55% de Estados miembros que representen al 65% de la población. Luego del resultado decepcionante del Tratado de Niza, es urgente adaptar la estructura institucional de la Unión Europea para 25, 27 (Bulgaria y Rumanía) o más Estados miembros. Aunque ahora no es probable que la "Constitución Europea" entre en vigor el 1 de noviembre del año 2006, constituye un "borrador" importante en la evolución de la reforma de las instituciones.

Palabras clave: Constitución Europea, Instituciones, Reforma.

Abstract:

29 October of 2004 the "Treaty was signed in Rome by which a Constitution for Europe settles down" - an important stage in the reform of the European Union. The new institutional frame of the European Union is formed by the European Parliament, the European Council, the Cabinet, the European Commission and the Court of Justice. The most important modifications in this land are: The formal institutionalization of the European Council (and the abolition of the rotatory Presidencies of the Union), the restoration of a Commission of reduced size, the election of the President of the Commission by the European Parliament and the position of a Minister of Outer Subjects who reunites the functions of Commissioner responsible for the outer relations and of High Representative of the foreign policy and of tie common security to the Council. In the decision procedure, the qualified majority will require a 55% of States members that represent 65% of the population. Soon of the dissapointing result of the Treaty of Nize, he is urgent to adapt the institutional structure of the European Union for 25, 27 (Bulgaria and Rumanía) or more States members. Although now it is not probable that the "European Constitution" between in vigor the 1 of November of year 2006, constitutes a "important rough draft" in the evolution of the reform of the institutions.

Key words: European Constitution, Institutions, The Reformation

* El autor agradece a la Señora Licenciada *Daniela Ortiz-Avram* por su ayuda en la corrección lingüística de esta contribución. Esta contribución se terminó en mayo del año 2005.

1.0 Historia

Ya el primer Parlamento Europeo elegido por sufragio universal contribuyó al debate sobre la constitucionalización de Europa con el informe *Spinelli* (1984).¹

Desde entonces se sucedieron los tratados reformadores como lo fueron el Acta Única Europea (1986), el Tratado de la Unión Europea/Tratado de Maastricht (1992), el Tratado de Ámsterdam (1997) y el Tratado de Niza (2001); éste último reformaba las instituciones para la mayor ampliación de la historia de la Unión hacia los países del Este de Europa.

El Tratado de Niza no aclaró mucho la situación, pero abrió el camino a un proceso de reforma institucional. La “Declaración relativa al futuro de la Unión”,² anexa al Acta final de la Conferencia Intergubernamental (CIG) de 2000, especifica las etapas hacia un nuevo tratado reformador. La Convención, que reunía a representantes de los Estados miembros, del Parlamento Europeo, de los parlamentos nacionales y de la Comisión, deliberó públicamente entre febrero de 2002 y julio de 2003 y elaboró una reforma de la Unión.³ La CIG se desarrolló entre octubre de 2003 y junio de 2004, logrando el consenso con respecto al “Tratado por el que se establece una Constitución para Europa”⁴. Aunque ahora, luego del Consejo Europeo del 16 y 17 de junio de 2005⁵, no sea probable que la “Constitución Europea” entre en vigor el 1 de noviembre del año 2006, constituye un “borrador” importante en la evolución de la reforma de las instituciones.

2.0 La Constitución para Europa

Según el artículo I-1 apartado 1, la Constitución crea “la Unión Europea”. Esta nace de la voluntad de los ciudadanos y de los Estados de Europa (doble legitimación). La Unión, que es una *nueva* Organización Internacional, tiene personalidad jurídica (artículo I-7). La (*nueva*) Unión Europea (UE)⁶ creada por la Constitución sucede a la Unión Europea constituida por el Tratado de la Unión Europea (TUE) en 1992, y a la Comunidad Europea (CE), creada por el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea⁷ (TCEE) en 1957 (artículo IV-438 apartado 1).⁸ Es decir, el Tratado Constitucional sustituye todos los tratados acumulados desde hace 50 años, excepto el Tratado Euratom.⁹ Las instituciones, órganos y organismos existentes en la fecha de entrada en vigor de la Constitución, en su composición en esa fecha, ejercerán sus atribuciones en el sentido de la Constitución, hasta que no se hayan adoptado las nuevas disposiciones, o hasta el final de su mandato (artículo IV-438 apartado 2).

Con la fusión del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE) con el Tratado de la Unión Europea (TUE), la Constitución pone fin al modelo de los *tres pilares*, creado por el

¹ “Proyecto de Tratado de la Unión Europea”, Diario Oficial (DO) 1984, No C 77, 33 ss.

² DO 2001, No C 80, 85 s.

³ “Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa”, DO 2001, No 169, 1 ss.

⁴ “Tratado por el que se establece una Constitución para Europa”, DO 2004, No C 310, 1 ss; A continuación, los artículos sin indicación se refieren a este Tratado de Constitución.

⁵ Véase la “Déclaration des chefs d’État ou de Gouvernement des États Membres de l’Union Européenne sur la ratification du Traité établissant une Constitution pour l’Europe”, SN 117/05.

⁶ En el siguiente el término “Unión Europea” se refiere a la “Unión Europea” establecida por la Constitución.

⁷ El Tratado de Maastricht modificaba la denominación de “Comunidad Económica Europea” a “Comunidad Europea”.

⁸ El artículo IV-437 deroga – entre otros – el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y el Tratado de la Unión Europea.

⁹ El Tratado Euratom se excluyó por razones políticas. El Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), que se firmó en 1951 en París expiró el 23 de julio de 2002.

Tratado de Maastricht. Después de haberse realizado la fusión de los *órganos* de las tres Comunidades Europeas de entonces por medio del “Convenio sobre determinadas instituciones comunes a las Comunidades Europeas” (1957)¹⁰ y el “Tratado de fusión” (1965)¹¹, ahora por fin la Constitución también fusiona las diferentes *Organizaciones Internacionales*.

3.0 Modificaciones en los diferentes órganos

El marco institucional de la Unión Europea está formado por el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, el Consejo de Ministros, la Comisión Europea y el Tribunal de Justicia; no figura más en esta enumeración el Tribunal de Cuentas (artículo I-19 apartado 1).¹²

3.1 Parlamento Europeo

La posición institucional del Parlamento Europeo siempre fue fortalecida en las modificaciones de los Tratados Constitutivos. También la Constitución prevé un fortalecimiento de sus poderes en los procedimientos decisorios y un nuevo sistema de distribución de los escaños entre los Estados miembros.

a) La posición institucional

Según el artículo I-20 apartado 1, el Parlamento Europeo ejerce conjuntamente con el Consejo la función legislativa y la función presupuestaria. Con eso, el Parlamento se encuentra en igualdad de condiciones que el Consejo de Ministros en la atribución de estas dos funciones. Además, ejerce funciones de control político y consultivas, en las condiciones establecidas en la Constitución.

En cuanto a la *función legislativa*, el procedimiento denominado de “codecisión” está correspondiente al “procedimiento legislativo ordinario” (artículos I-34 y III-396), que significa una simplificación importante de los procedimientos legislativos de la Unión. El Parlamento, junto con el Consejo de Ministros, se convierte en auténtico colegislador. Estos dos órganos adoptan las leyes y las leyes marco europeas con arreglo al procedimiento descrito en el artículo III-396. Al mismo tiempo, la Constitución extiende el campo de aplicación de este procedimiento.¹³

El *procedimiento presupuestario* es concebido de forma similar al ya mencionado procedimiento legislativo ordinario (artículos III-403 a III-409). Ahora, los únicos gastos que pueden ser decididos en última instancia por el Parlamento son los gastos no obligatorios. La Constitución suprime esta distinción entre gastos obligatorios y no obligatorios y prevé una lectura única y una conciliación entre el Parlamento y el Consejo. Estas modificaciones extienden la influencia del Parlamento al conjunto del presupuesto.

Los poderes del Parlamento también son extendidos en relación a los otros órganos (repartición *horizontal* de competencias)¹⁴. El TCE, en la versión del Tratado de Niza, preveía que el *Consejo*, reunido en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno y por *mayoría cualificada*, designe a la personalidad a la que se proponga nombrar *Presidente de la Comisión* y que

¹⁰ Fusión del Parlamento Europeo, del Tribunal de Justicia y del Comité Económico y Social Europeo.

¹¹ Fusión del Consejo y de la Comisión.

¹² En esta contribución no se tratarán los demás órganos e instituciones de la Unión Europea.

¹³ Para las leyes y leyes marco, que se adoptan según un procedimiento especial, la Constitución prevé la consultación del Parlamento, o que éste deba aprobar el acto en cuestión.

¹⁴ Por la repartición *vertical* de competencias véase los artículos I-12 ss.

el Parlamento Europeo apruebe dicha designación (artículo 214 TCE).¹⁵ La Constitución dispone que el *Parlamento elige* al Presidente de la Comisión (artículo I-20 apartado 1). Teniendo en cuenta el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo y tras mantener las consultas apropiadas, el Consejo Europeo *propone* al Parlamento Europeo, por mayoría cualificada, un candidato para el cargo de Presidente de la Comisión. Luego, el Parlamento Europeo elige a este candidato por *mayoría* de los miembros que lo componen (artículo I-27).¹⁶ La utilización del término “elección” en lugar de “aprobación” (utilizado antes) tiene como objetivo subrayar la importancia de las elecciones europeas y del Parlamento, y aclara la responsabilidad del Presidente de la Comisión ante el Parlamento.

b) La composición

La Constitución no modifica las normas que regulan los modalidades de las elecciones europeas. Como antes, los diputados al Parlamento Europeo serán elegidos por sufragio universal directo, libre y secreto, para un mandato de cinco años (artículo I-20 apartado 3). El artículo III-330 mantiene la base jurídica y estipula que las elecciones europeas deben organizarse según un procedimiento uniforme en todos los Estados miembros, en contraposición a lo que sucede ahora con procedimientos diferentes en todos los Estados miembros.

El Tratado de Niza regulaba que el *número de miembros* del Parlamento Europeo no excederá 732 (artículo 189 apartado 2 TCE).¹⁷ La Constitución fija este número máximo de escaños en 750. Cada Estado miembro tiene *al menos* seis diputados, para garantizar que, en particular en los Países menos poblados, todas las corrientes políticas importantes puedan estar representadas. Por primera vez se fija un *número máximo* de escaños, que se limita a 96 por Estado Miembro.¹⁸

A diferencia de lo dispuesto en los Tratados (artículo 190 apartado 2 TCE), la Constitución no fija la *distribución* detallada de los *escaños* entre los Estados miembros. En lugar de esto, la Constitución establece (aparte del número mínimo y máximo de escaños) el principio que la representación de los ciudadanos será decrecientemente proporcional (artículo I-20 apartado 2). El Consejo Europeo adoptará – con tiempo suficiente, antes de las elecciones parlamentarias europeas de 2009 – por unanimidad, a iniciativa del Parlamento Europeo y con su aprobación, una decisión europea por la que se fije la composición del Parlamento Europeo (artículo I-20 apartado 2 párrafo 2). Este procedimiento permite – tras una ampliación posterior de la Unión Europea – cambiar de nuevo la distribución de los escaños con un procedimiento idéntico, sin necesidad de modificar la Constitución. Durante la legislatura 2004-2009 la composición y el número de representantes en el Parlamento Europeo elegidos en cada Estado miembro seguirán siendo los existentes en la fecha de entrada en vigor de la Constitución.¹⁹

¹⁵ En la versión del Tratado de Ámsterdam el artículo 214 apartado 2 TCE disponía: “*Los Gobiernos de los Estados miembros designarán de común acuerdo a la personalidad a la que se propongan nombrar presidente de la Comisión; el Parlamento Europeo deberá aprobar dicha designación.*”

¹⁶ Si el candidato no obtiene la mayoría necesaria, el Consejo Europeo propondrá en el plazo de un mes, por mayoría cualificada, un nuevo candidato, que será elegido por el Parlamento Europeo por el mismo procedimiento.

¹⁷ 700 según el Tratado de Ámsterdam.

¹⁸ Ahora Alemania tiene 99 escaños. Francia, Italia y el Reino Unido tienen, cada uno, 87.

¹⁹ Artículo 1 del Protocolo No 34 sobre las disposiciones transitorias relativas a las instituciones y órganos de la Unión, DO 2004, No C 310, 382 ss.

3.2 Consejo Europeo

a) La posición institucional

En el ya mencionado modelo de los tres pilares existían - en el primer pilar - los cinco órganos de las Comunidades Europeas (Parlamento Europeo, Consejo, Comisión, Tribunal de Justicia y el Tribunal de Cuentas) y - para todo el templo - el Consejo Europeo como órgano de la Unión Europea²⁰. El Constitución regula en su artículo I-19, que el *marco institucional* de la (nueva) Unión Europea está formado por estos órganos de las CCEE (menos el Tribunal de Cuentas) y el Consejo Europeo.

El Consejo Europeo da a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y define sus *orientaciones y prioridades políticas generales* (artículo I-21 apartado 1). En el ámbito de la acción exterior de la Unión, el Consejo Europeo identifica los intereses y objetivos estratégicos de la Unión (artículo III-293). Los otros órganos (Comisión, Parlamento y Consejo) son responsables para la aplicación concreta de las políticas.

A diferencia de la función que ejerce el Parlamento junto con el Consejo, el Consejo Europeo no ejerce función legislativa alguna (artículo I-21 apartado 1). Sin embargo, se puede recurrir al Consejo Europeo para que debata un acto legislativo en los casos que aparecen claramente definidos en la Constitución (*procedimiento de freno de emergencia*).²¹

El Consejo Europeo se *pronunciará por consenso*, excepto cuando la Constitución disponga otra cosa.²² El Presidente del Consejo Europeo y el Presidente de la Comisión no participan en las votaciones del Consejo Europeo (artículo I-25 apartado 4).

En *relación a los otros órganos*, el Consejo Europeo adopta decisiones europeas sobre la composición del Parlamento Europeo (artículo I-20 apartado 2 párrafo 2), la lista de las formaciones del Consejo (artículo I-24 apartado 4), las condiciones del sistema de rotación igual en el Consejo (artículo I-24 apartado 7), el sistema de rotación igual entre los Estados miembros en la Comisión (artículo I-26 apartado 6 párrafo 2), decide sobre la suspensión de los derechos de un Estado miembro en caso de violación grave y persistente de los valores de la Unión (artículo I-59) y en el procedimiento de revisión simplificado relativo a las políticas y acciones internas de la Unión (artículo IV-445). Según lo mencionado anteriormente, el Consejo Europeo propone al Parlamento Europeo un candidato para el cargo de Presidente de la Comisión (artículo I-27 apartado 1) y nombra – con la aprobación del Presidente de la Comisión – al Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión (artículo I-28 apartado 1).

El Consejo Europeo no tiene *administración* propia. Está asistido por la Secretaría General del Consejo (artículo III-341 apartado 4).

²⁰ El Consejo Europeo puede ser cualificado como órgano de la UE, aunque el artículo 4 TUE no lo denomina así.

²¹ Por ejemplo en el ámbito de las sistemas de seguridad social (artículo III-136 apartado 2) y en el ámbito de la cooperación judicial en materia penal (artículo III-270 apartado 3 y artículo III-271 apartado 3). Véase también la declaración No 30 relativa a disposiciones de la Constitución que prevé, que en el caso de dificultades en la ratificación de la Constitución, el Consejo Europeo examinará la cuestión, DO 2004, No C 310, 464.

²² Según artículo III-341 apartado 3 el Consejo se pronuncia por mayoría simple en las cuestiones de procedimiento y para la aprobación de su Reglamento Interno.

b) La composición

El Consejo Europeo está compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, así como por su (nuevo) Presidente y por el Presidente de la Comisión. Según la Constitución, también participa en sus trabajos el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión (artículo I-21 apartado 2). Cuando el orden del día lo exija, los miembros del Consejo Europeo pueden decidir contar, cada uno de ellos, con la asistencia de un ministro y, en el caso del Presidente de la Comisión, con la de un miembro de la Comisión (artículo I-21 apartado 3). Esto se contempla como una posibilidad, y no se crea una obligación como la que regulaba el artículo 4 TUE – esta modificación tiene como objetivo de disminuir el trabajo del Consejo Europeo para garantizar su capacidad de actuar.

En caso de votación, cada miembro del Consejo Europeo puede actuar en representación de uno solo de los demás miembros (artículo III-341 apartado 1 párrafo 1). La abstención de los miembros presentes o representados no obstruye a la adopción de los acuerdos del Consejo Europeo que requieran unanimidad (artículo III-341 apartado 1 párrafo 2). El Consejo Europeo puede invitar al Presidente del Parlamento Europeo a comparecer ante él (artículo III-341 apartado 2).

El Consejo Europeo se reunirá trimestralmente por convocatoria de su Presidente. Cuando la situación lo exija, el Presidente convocará una reunión extraordinaria (artículo I-21 apartado 3).

c) El Presidente

La *Convención* ha debatido la instauración de una Presidencia permanente del Consejo Europeo que reemplace al sistema existente de presidencias rotatorias. La CIG confirmó el compromiso alcanzado en el seno de la Convención, que se basa en el nombramiento de un presidente con competencias claramente definidas, para garantizar la coherencia de los trabajos y garantizar su capacidad de actuar.

El Consejo Europeo *elige* a su Presidente por mayoría cualificada para un *mandato* de dos años y medio, que puede renovarse una sola vez. La Constitución no fija *condiciones* algunas para este cargo,²³ solamente dispone que el Presidente del Consejo Europeo no puede ejercer paralelamente mandato nacional alguno (artículo I-22 apartado 3). Por eso no es posible que un Jefe de Gobierno o de Estado miembro en ejercicio presida el Consejo Europeo, que es lo que ocurre actualmente. Esta modificación está justificada por la carga de trabajo que supone la Presidencia del Consejo Europeo, en especial en una Unión ampliada de 25, 27 (Bulgaria y Rumanía)²⁴ o más Estados miembros. Sin embargo, no se excluye que el Presidente del Consejo Europeo pueda ejercer al mismo tiempo un mandato en el seno de otra institución europea. Así, sería posible que en el futuro se fusionen las funciones de Presidente del Consejo Europeo y de Presidente de la Comisión. Una disposición que podría impedir esta “*fusión*” es el artículo III-347 apartado 2 que dispone que los miembros de la Comisión (incluido su Presidente) no podrán ejercer, mientras dure su mandato, ninguna otra actividad profesional, retribuida o no.

²³ La declaración No 3 relativa a disposiciones de la Constitución dispone que en la elección de las personas que habrán de desempeñar los cargos de Presidente del Consejo Europeo, Presidente de la Comisión y Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión deberá tenerse debidamente en cuenta la necesidad de respetar la *diversidad geográfica y demográfica* de la Unión y de sus Estados miembros, DO 2004, No C 310, 420.

²⁴ Véase la declaración No 40 relativa a protocolos anexos a la Constitución, DO 2004, No C 310, 470 s.

En caso de impedimento o falta grave, el Consejo Europeo puede *poner fin* a su mandato por el mismo procedimiento (artículo I-22 apartado 1).

Sus *competencias* son: presidir e impulsar los trabajos del Consejo Europeo, velar por la preparación y continuidad de los trabajos del Consejo Europeo, en cooperación con el Presidente de la Comisión y basándose en los trabajos del Consejo de Asuntos Generales, esforzarse por facilitar la cohesión y el consenso en el seno del Consejo Europeo y – al término de cada reunión del Consejo Europeo – presentar un informe al Parlamento Europeo (artículo I-22 apartado 2).

El Presidente asume, en su rango y condición, la *representación exterior* de la Unión en los asuntos de política exterior y de seguridad común, sin perjuicio de las atribuciones del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión (artículo I-22 apartado 2 párrafo 2).

3.3 Consejo de Ministros

a) La posición institucional

Según lo mencionado anteriormente, el Consejo ejerce conjuntamente con el Parlamento Europeo la *función legislativa* y la *función presupuestaria*. Además, ejerce funciones de definición de políticas y de coordinación, en las condiciones establecidas en la Constitución (artículo I-23 apartado 1).

En lo que se refiere a la *comitología* (artículo 202 TCE), la competencia de ejecución de actos se encomienda a la Comisión y compete al Consejo únicamente en los casos debidamente justificados y en el ámbito de la política exterior y de seguridad común (PESC) (artículo I-37 y I-40).

El artículo 205 TCE dispone que el Consejo se pronuncie con mayoría simple de sus miembros, cuando el Tratado no disponga otra cosa. Suena como si fuera la regla, pero en realidad resulta poco frecuente. La Constitución invierte la lógica actual y prevé que el Consejo se pronuncie por *mayoría cualificada*, excepto cuando la Constitución disponga otra cosa (artículo I-23 apartado 3). Como consecuencia, se suprimen las referencias a la mayoría cualificada en los artículos en los que se aplica, lo cual ayuda a simplificar los textos.

Según el artículo I-25 la mayoría cualificada se define como un mínimo del 55 % de los miembros del Consejo que incluya al menos a quince de ellos y represente a Estados miembros que reúnan como mínimo el 65 % de la población²⁵ de la Unión (*doble mayoría*).²⁶ Una *minoría de bloqueo* estará compuesta al menos por cuatro miembros del Consejo, a falta de la cual la mayoría cualificada se considerará alcanzada. Solo cuando el Consejo no actúe a propuesta de la Comisión o del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, la mayoría cualificada se definirá como un mínimo del 72 % de los miembros del Consejo que represente a Estados miembros que reúnan como mínimo el 65 % de la población de la Unión.²⁷ Estas nuevas disposiciones relativas a la definición de la mayoría cualificada en el Consejo Europeo y en el Consejo, surtirán efecto – luego de un *período de transición* – el 1 de noviembre de 2009, tras

²⁵ Véase la decisión del Consejo del 11 de octubre de 2004 por la que se modifica su Reglamento interno, con la cual se determina la cifra de población total de cada Estado miembro, DO 2004, No L 319, 15 s.

²⁶ Por las propuestas de la Convención al respecto véase el resumen del Parlamento Europeo, PE 337.106, 4 s.

²⁷ Estas reglas también se aplican al Consejo Europeo cuando se pronuncia por mayoría cualificada (artículo I-25 apartado 3); el Presidente del Consejo Europeo y el Presidente de la Comisión no participan en las votaciones del Consejo Europeo (artículo I-25 apartado 4).

la celebración de las elecciones parlamentarias europeas de 2009.²⁸ Para la aplicación de este nuevo régimen se encuentra en la declaración No 5 relativa a disposiciones de la Constitución²⁹ un proyecto de decisión europea del Consejo que es parecido al “Compromiso de Ioannina”³⁰.

b) La composición y las formaciones

La Constitución no modifica las disposiciones vigentes en lo que respecta a la *composición* del Consejo.³¹

Según el artículo I-24 apartado 1 el Consejo se reúne en diferentes *formaciones*. Así, la Constitución no modifica los Tratados vigentes, sino que recoge por escrito lo que se hacía en la práctica.

La Constitución contempla explícitamente dos formaciones del Consejo: el Consejo de Asuntos Generales y el Consejo de Asuntos Exteriores – se trata de una división conforme a la materia de la formación actual del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores. El Consejo de *Asuntos Generales* vela por la coherencia de los trabajos de las diferentes formaciones del Consejo, prepara las reuniones del Consejo Europeo y garantiza la actuación subsiguiente, en contacto con el Presidente del Consejo Europeo y la Comisión (artículo I-24 apartado 2). El Consejo de *Asuntos Exteriores* elabora la acción exterior de la Unión Europea atendiendo a las líneas estratégicas definidas por el Consejo Europeo y vela por la coherencia de la actuación de la Unión (artículo I-24 apartado 3). Esta formación está presidida por el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión. Según el artículo I-24 apartado 4, se encomienda al Consejo Europeo adoptar por mayoría cualificada una decisión europea por la que se establece la lista de las *demás formaciones* del Consejo.³²

Se consideró conveniente que el Consejo deliberase sobre actos legislativos en reuniones públicas. La CIG rechazó la propuesta de la Convención relativa a la creación de un *Consejo legislativo*. El artículo I-24 apartado 6 reglamenta que el Consejo se reúna *en público* cuando delibere y vote sobre un proyecto de *acto legislativo*. Con este fin, cada sesión del Consejo se divide en dos partes, dedicadas respectivamente a las deliberaciones sobre los actos legislativos de la Unión y a las actividades no legislativas. Con eso, las funciones legislativas y ejecutivas del Consejo quedan más separadas y su trabajo resulta más transparente.

c) La presidencia

La presidencia de las formaciones del Consejo, con excepción de la de Asuntos Exteriores, es desempeñada por los representantes de los Estados miembros en el Consejo mediante un sistema de *rotación igual*, de conformidad con las condiciones establecidas por una decisión europea del Consejo Europeo adoptada por mayoría cualificada. Esta solución tiene la ventaja de que el sistema podrá modificarse, en caso de ser necesario, sin necesidad de recurrir al procedimiento de revisión de la Constitución. En un *proyecto* de una decisión europea del Conse-

²⁸ Artículo 2 del Protocolo No 34, DO 2004, No C 310, 383 ss.

²⁹ DO 2004, No C 310, 421 s.

³⁰ Decisión del Consejo del 29 de marzo de 1994 sobre la adopción de decisiones por el Consejo por mayoría cualificada, DO 1994, No C 105, 1 en la versión DO 1995, No C 1, 1.

³¹ El Consejo estará compuesto por un representante de cada Estado miembro, de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno del Estado miembro al que represente y para ejercer el derecho a voto (artículo I-23 apartado 2).

³² Para la actual lista de formaciones del Consejo véase el Anexo I de su Reglamento interno, DO 2004, No L 106, 37.

jo Europeo, relativa al ejercicio de la presidencia del Consejo, está previsto que esta presidencia será desempeñada por grupos predeterminados de tres Estados miembros durante un período de dieciocho meses – estos grupos se compondrán según la rotación igual de los Estados miembros, atendiendo a su diversidad y a los equilibrios geográficos en la Unión.³³

3.4 Comisión Europea

La composición de la Comisión fue uno de los temas más controvertidos en la Convención y en la CIG. La Constitución finalmente recoge el modelo sugerido por el Tratado de Niza, aunque perfeccionándolo en unos aspectos. Aparte de eso, la Constitución no modifica mucho.

a) La posición institucional

La Constitución reafirma las *funciones* esenciales de la Comisión (artículo 211 TCE) en su artículo I-26 apartado 1.³⁴ La Constitución también dispone que los actos legislativos de la Unión sólo pueden adoptarse a propuesta de la Comisión, excepto cuando la Constitución disponga otra cosa. Los demás actos se adoptarán a propuesta de la Comisión cuando así lo establezca la Constitución (artículo I-26 apartado 2).

La Constitución reafirma asimismo la *independencia* de la Comisión (artículo I-26 apartado 7) y el principio de *colegialidad* y de *responsabilidad* ante el Parlamento (artículo I-26 apartado 8).

b) La composición

La Constitución ha abandonado la fórmula original de la *Convención*, que consistía en nombrar Comisarios europeos con y sin derecho de voto.³⁵ La nueva composición de la Comisión tiene como objetivo disminuir el número de Comisarios y por eso garantizar su *capacidad de actuar*.

La primera Comisión nombrada con arreglo a lo dispuesto en la Constitución, es decir la de 2009, estará compuesta por un nacional de cada Estado miembro, incluidos su Presidente y el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, que será uno de sus Vicepresidentes (artículo I-26 apartado 5).³⁶ A partir del final de este mandato, es decir, 2014, la Comisión estará compuesta por un número de miembros correspondiente a los *dos tercios* del número de Estados miembros, incluyendo a su Presidente y al Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión.³⁷ El Consejo Europeo puede decidir por unanimidad modificar dicho número. Los miembros de la Comisión serán seleccionados de entre los nacionales de los Estados miembros mediante un *sistema de rotación igual* entre los Estados miembros. Dicho sistema se establecerá por deci-

³³ Véase la declaración No 4 relativa a disposiciones de la Constitución, DO 2004, No C 310, 420 s.

³⁴ La función ejecutiva, el control de la aplicación del derecho comunitario, la ejecución del presupuesto y la gestión de los programas. Asume la representación exterior de la Unión (con excepción de la PESC y de los demás casos previstos por la Constitución) y toma la iniciativa de la programación anual y plurianual.

³⁵ Artículo 25 del Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, DO 2003, No C 169, 1 ss.

³⁶ El artículo 4 del Protocolo No 34 dispone que los miembros de la Comisión que estén en funciones en la fecha de entrada en vigor de la Constitución seguirán ejerciéndolas hasta el fin de su mandato; no obstante, el día del nombramiento del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión tocará a su fin el mandato del miembro que tenga la misma nacionalidad que dicho Ministro, DO 2004, No C 310, 385.

³⁷ Véase la declaración No 6 relativa a disposiciones de la Constitución, DO 2004, No C 310, 422 s.

sión europea adoptada por unanimidad por el Consejo Europeo y conforme a los principios establecidos en el artículo I-26 apartado 6.³⁸

El artículo 213 TCE regula que la Comisión esté compuesta por (...) miembros, elegidos en razón de su competencia general y que ofrezcan garantías plenas de independencia. La Constitución demanda *además* su *compromiso europeo* (artículo I-26 apartado 4).

c) *El Presidente*

El Consejo Europeo propondrá al Parlamento Europeo, por mayoría cualificada, un candidato para el cargo de Presidente de la Comisión, teniendo en cuenta el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo y tras mantener las consultas apropiadas. El Parlamento Europeo *elige* al candidato por mayoría de los miembros que lo componen (artículo I-27 apartado 1).³⁹ Como ha sido mencionado anteriormente, la Constitución no propone cambios sustanciales en el método de designación del Presidente. Por un lado subraya la importancia de las elecciones europeas, y por otro lado aumenta la importancia del Parlamento Europeo.

Las demás disposiciones relativas al Presidente son prácticamente idénticas a las del TCE. El Consejo, de común acuerdo con el Presidente electo, adopta la lista de las demás personalidades que se proponga nombrar como *miembros* de la Comisión. Éstas serán seleccionadas a partir de las propuestas presentadas por los Estados miembros (artículo I-27 apartado 2 párrafo 1). El Presidente de la Comisión nombra *Vicepresidentes*, distintos del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, de entre los miembros de la Comisión (artículo I-27 apartado 3).

Además, el Presidente puede pedir su *dimisión* a un Miembro de la Comisión, sin que, como sucede actualmente,⁴⁰ el Colegio esté obligado a aprobar esa petición.

3.5 *Ministro de Asuntos Exteriores*

El cargo del Ministro de Asuntos Exteriores reúne las funciones del Alto Representante de la PESC (artículo 26 TUE)⁴¹ y del Comisario responsable de las relaciones exteriores. El objetivo de esta fusión es fortalecer la *eficacia* y la *coherencia* de la acción exterior de la Unión Europea.

a) *Procedimiento de nombramiento*

El Ministro de Asuntos Exteriores es *nombrado* por el Consejo Europeo por mayoría cualificada – con la aprobación del Presidente de la Comisión. El Consejo Europeo puede *poner fin* a su mandato por el mismo procedimiento (artículo I-28 apartado 1).⁴²

³⁸ Principios: a) Se tratará a los Estados miembros en condiciones de rigurosa igualdad en lo que se refiere a la determinación del orden de turno y del período de permanencia de sus nacionales en la Comisión; b) Cada una de las sucesivas Comisiones se constituirá de forma que refleje de manera satisfactoria la diversidad demográfica y geográfica del conjunto de los Estados miembros.

³⁹ Véase la declaración No 7 relativa a disposiciones de la Constitución, DO 2004, No C 310, 423.

⁴⁰ Todo miembro de la Comisión presentará su dimisión si el Presidente, previa aprobación del Colegio, así se lo pidiera (artículo 217 apartado 4 TCE).

⁴¹ Véase el artículo 5 del Protocolo No 34 que dispone que los mandatos del Secretario General del Consejo, Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común, y del Secretario General Adjunto del Consejo tocarán a su fin en la fecha de entrada en vigor de la Constitución, DO 2004, No C 310, 386.

⁴² El artículo 4 del Protocolo No 34 dispone que los miembros de la Comisión que estén en funciones en la fecha de entrada en vigor del Tratado por el que establece una Constitución para Europa seguirán ejerciéndolas hasta el

b) La posición institucional

El Ministro de Asuntos Exteriores es también *uno de los Vicepresidentes de la Comisión*, de manera que forma parte de la Comisión que, antes de tomar posesión, está sujeta como colegio al voto de aprobación del Parlamento Europeo. En el ejercicio de sus responsabilidades dentro de la Comisión, y exclusivamente en lo que respecta a las mismas, el Ministro de Asuntos Exteriores está sujeto a los procedimientos por los que se rige el funcionamiento de la Comisión (artículo I-28 apartado 4).

La Comisión tiene una responsabilidad colegiada ante el Parlamento Europeo, siendo así que el Parlamento puede votar una *moción de censura* contra la Comisión de conformidad con el artículo III-340. Si se aprueba dicha moción, los miembros de la Comisión deben dimitir colectivamente de sus cargos. El Ministro de Asuntos Exteriores debe dimitir del cargo que ejerce en la Comisión (artículo I-26 apartado 8). Esto significa que, en caso de una moción de censura del colegio, el Ministro recibe un trato específico, pues tiene que dimitir del cargo que ejerce en la Comisión, pero no de su cargo en el Consejo.

El Ministro de Asuntos Exteriores está al frente de la política exterior y de seguridad común de la Unión. Contribuye con sus propuestas a elaborar dicha política y la ejecuta como mandatario del Consejo. Actuará del mismo modo en relación con la política común de seguridad y defensa (artículo I-28 apartado 2). Sin embargo, el Ministro de Asuntos Exteriores no es el único encargado de la *representación exterior*. Aparte de él, la Constitución atribuye la función de representación a la *Comisión* (artículo I-26 apartado 1) y al Presidente del *Consejo Europeo* en lo que se refiere a la PESC (artículo I-22 apartado 2 párrafo 2).⁴³ En el futuro se decidirá cómo se habrá de efectuar la división de trabajo entre el Presidente del Consejo Europeo y el Ministro de Asuntos Exteriores. En su función como uno de los Vicepresidentes de la Comisión, éste último vela por la coherencia de la acción exterior de la Unión. Se encarga, dentro de la Comisión, de las responsabilidades que incumben a la misma en el ámbito de las relaciones exteriores y de la coordinación de los demás aspectos de la acción exterior de la Unión (artículo I-28 apartado 4).⁴⁴ El Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión también *preside el Consejo de Asuntos Exteriores* (artículo I-28 apartado 3).⁴⁵

En el ejercicio de su mandato, el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión se apoya en un *servicio europeo de acción exterior*.⁴⁶ Este servicio trabaja en colaboración con los servicios diplomáticos de los Estados miembros y está compuesto por funcionarios de los servicios competentes de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión, y por personal en comisión de servicios de los servicios diplomáticos nacionales. La organización y el funcionamiento del servicio europeo de acción exterior se establece mediante decisión europea del Consejo, que se pronuncia a propuesta del Ministro de Asuntos Exteriores, previa consulta al Parlamento Europeo y previa aprobación de la Comisión (artículo III-296 apartado 3).

fin de su mandato; no obstante, el día del nombramiento del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión tocará a su fin el mandato del miembro que tenga la misma nacionalidad que dicho Ministro, DO 2004, No C 310, 385.

⁴³ Según lo mencionado arriba, el Ministro de Asuntos Exteriores participa en los trabajos del Consejo Europeo (artículo I-21 apartado 2).

⁴⁴ En el ejercicio de estas responsabilidades dentro de la Comisión, y exclusivamente en lo que respecta a las mismas, el Ministro de Asuntos Exteriores – como ya fue mencionado anteriormente – está sujeto a los procedimientos por los que se rige el funcionamiento de la Comisión en la medida en que ello sea compatible con sus obligaciones como Ministro de Asuntos Exteriores.

⁴⁵ Disposiciones detalladas de sus competencias se encuentran – entre otros – en los artículos III-292, III-294, III-302 y III-305,

⁴⁶ Véase la declaración No 24 relativa a disposiciones de la Constitución, DO 2004, No C 310, 462.

Aunque no es probable que esta “Constitución Europea” entre en vigor el 1 de noviembre del año 2006, estas construcciones representan un compromiso que va más allá que las normas del Tratado de Niza, y en todo caso serán tenidas en cuenta.