

LA REFORMA DE LAS INSTITUCIONES COMUNITARIAS

Luis Ortega

Catedrático de derecho administrativo.
Catedrático Jean Monnet de derecho comunitario

Sumario

- I. Las razones para una reforma institucional.
 - II. Las reformas derivadas del proceso de ampliación comunitaria.
 - 1. El Consejo.
 - A) Reformas efectuadas.
 - B) Problemas pendientes.
 - 2. La Comisión.
 - A) Reformas previstas.
 - B) Problemas pendientes.
 - 3. El Parlamento.
 - 4. El Tribunal de Justicia.
 - III. Las reformas institucionales contenidas en los documentos de conclusiones de los grupos de trabajo de la Convención Europea
 - 1. Los estados miembros.
 - A) El método abierto de cooperación.
 - B) La cooperación reforzada en materia de defensa.
 - 2. La Unión Europea.
 - 3. El Consejo.
 - 4. La Comisión.
 - 5. El Parlamento Europeo.
 - 6. Los parlamentos nacionales.
 - A) En cuanto al procedimiento legislativo comunitario en general.
 - B) En cuanto al control de la subsidiariedad.
 - 7. El Tribunal de Justicia.
 - IV. Conclusiones finales.
- Bibliografía.

I. Las razones para una reforma institucional

El planteamiento actual de un análisis de la reforma institucional de la Unión Europea tiene como contenido inmediato el cuestionarse las razones de la importancia que asume en estos momentos dicha reforma.

En efecto, desde que el principio de equilibrio institucional fuese predicado por los tratados y corroborado por la doctrina del Tribunal de Justicia, se han venido produciendo a lo largo de los últimos cuarenta y cinco años reformas institucionales a las que no se les había dado la importancia con la que se presenta este tema en la actualidad.¹

Hay algunas razones o explicaciones que intentaremos desarrollar que pueden ser la clave de la actual importancia de este tema y al mismo tiempo de la dificultad de su puesta en práctica; incluso podría pensarse que es precisamente esa dificultad de lograr avances significativos en las reformas institucionales lo que incrementa la importancia de esta materia.

En primer lugar, podemos plantear el hecho de que sea una reforma que se ha ido dilatando en el tiempo desde la Conferencia Intergubernamental (CIG) que dio paso al Tratado de Amsterdam.

1. La creación del Consejo Europeo, la aparición de la presidencia del Consejo, el sistema de co-decisión parlamentaria, la creación del Tribunal de Primera Instancia, la configuración del Tribunal de Cuentas como institución, etc.

Es cierto que en este último período de tiempo, de Maastricht a Niza, se han incorporado a los tratados algunas modificaciones institucionales, pero tan menores y, sobre todo, con tanta sensación de ser un acuerdo de mínimos, que no sólo no incorporaban el sentido de una reforma, sino que las propias modificaciones adelantaban, como una denuncia, más las distorsiones del sistema que la aplicación de soluciones perdurables.²

En segundo lugar, aparece la conexión de las reformas institucionales con el proceso político de ampliación de la Unión Europea. En este caso la importancia de la reforma deriva del hecho de que el funcionamiento conjunto de un número tan elevado de posibles miembros impide su asimilación dentro del mismo marco de funcionamiento, por lo que hace imprescindible plantearse una reforma que, a su vez, tiene la potencialidad de alterar el *statu quo* existente con relación al peso político que cada estado miembro pretende que le es legítimo ostentar en el seno de las instituciones.

Algunas soluciones, como veremos, se han obtenido en el Tratado de Niza, aunque están más centradas en el peso del voto de cada país y en el sistema de adopción de acuerdos y de establecimiento de vetos en el seno del Consejo y del Parlamento. Sin embargo, la funcionalidad de la Comisión sigue en entredicho.

El tercer vector que influye en este proceso de reforma es el relativo al mantenimiento o la ruptura del actual equilibrio de poder político entre el Consejo y la Comisión.

El rápido aumento de las funciones comunitarias desde el Acta Única hasta Niza ha hecho que la Comisión no adaptase a tiempo reformas de funcionamiento interno para resolver los problemas de gestión que debía asumir. La crisis de la Comisión Santer y el tiempo y los esfuerzos dedicados por la Comisión Prodi a este respecto son un ejemplo de ello, lo que ha dado lugar, como es sabido, al *Libro blanco sobre la gobernanza europea*.

Este enfoque ha determinado que el papel político de la Comisión, como eje de la supranacionalidad comunitaria, se haya visto ocupado por el Consejo y las prácticas de intergubernamentalidad. Así, las funciones de impulso político que estaban detrás de la iniciativa normativa atribuida a la Comisión y la función de coordinación de los estados miembros se han visto seriamente afectadas por la instauración en el seno del Consejo de la presidencia europea y la práctica del Consejo de imponer el procedimiento de la comitología en la elaboración de directivas. De otro lado, la inclusión en el Tratado de la Unión Europea del segundo y tercer pilar, donde el protagonismo del impulso político corresponde por entero al Consejo, hace que se visualice en un importantísimo sector de las políticas de la Unión el papel secundario de la Comisión.

De todo ello se deriva una tendencia del Consejo a ocupar todo el espacio político del sistema de toma de decisiones comunitarias y desplazar a la Comisión al ejercicio de funciones esencialmente administrativas, lo que se compagina mal con el aumento de control político del Parlamento sobre la Comisión, ya que, de confirmarse esta tendencia, el Parlamento aumentaría formalmente sus competencias de

2. Piénsese, por ejemplo, en el caso de la composición de la Comisión y su funcionamiento interno con vistas a la ampliación de estados miembros.

control sobre un órgano que materialmente vería disminuida su función política. Por su parte, el verdadero órgano político, el Consejo, sólo sería objeto de control desde la estrecha perspectiva del veto en el procedimiento legislativo de codecisión.

El cuarto eje del proceso de reforma deriva de los planteamientos político-constitucionales que se desprenden de la Convención sobre el futuro de Europa y de la CIG de 2004. En este sentido debe recordarse que tanto la Convención como la CIG de 2004 obedecen a la propuesta alemana de abandonar el procedimiento comunitario de reformas pragmáticas y afrontar de forma más teórica la construcción de un modelo político para el funcionamiento de una Unión Europea que pretende constituirse en una unión política en un marco territorial que tampoco tiene parangón con el de los seis países fundadores.

En esta propuesta se conjugan en todo caso dos factores diferentes. De una parte se debe observar el proceso de comunitarizar el segundo y el tercer pilar, lo que implica un traspaso de poderes de los estados miembros a los órganos comunitarios y plantea el debate sobre si esta nueva comunitarización se debe articular en torno únicamente al Consejo o si en este hipotético nuevo ámbito comunitario se va a reproducir el juego del equilibrio institucional existente en el actual primer pilar.

Pero, de otra parte, este proceso constituyente necesita afirmar su base democrática. La comunitarización de la política exterior y de defensa y de seguridad interior y de justicia supone un salto políticamente cualitativo de reestructuración del ejercicio de la soberanía por parte de los ciudadanos europeos, que necesita un debate y una reflexión consciente de lo que significa la creación de esa nueva comunidad política que estaría llamada a administrar una parte tan importante de la expresión de la soberanía.

Este proceso requiere a mi juicio que las colectividades políticas nacionales sientan que sus proyectos políticos no son realizables desde los actuales esquemas de organización comunitaria. Tras el éxito en la creación de la comunidad económica y de la comunidad de derecho, aparece en el horizonte inmediato la posibilidad de la creación de una comunidad política para la defensa de unos intereses que dejen de tener una perspectiva nacional y pasen a situarse en el nivel europeo, en la línea marcada por la Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea.

Un ejemplo cercano de ello lo hemos comprobado con relación a los acontecimientos que han rodeado la guerra contra Irak. Muchos ciudadanos europeos han sido conscientes de que sus propuestas de paz no tenían una entidad suficiente desde el puro marco nacional y al mismo tiempo han percibido que esa propuesta de paz era una propuesta común de muchos europeos. Dicho de otra forma, los europeos se han dado cuenta de que carecen de un instrumento político eficaz con el que oponerse a la estrategia internacional de los Estados Unidos. Es tremendamente significativo que en todo el proceso bélico de los meses pasados el Parlamento no se hubiese reunido para expresar la voz de los europeos.

La caída del muro de Berlín ha abierto un nuevo panorama de recomposición de los equilibrios internacionales. Si bien Europa y Estados Unidos han mantenido estrechos lazos de interpretación de este nuevo orden internacional, la guerra de Irak ha puesto de manifiesto, de un lado, que ni Estados Unidos va a condicionar sus intereses a la mera opinión de Europa y, de otro, que Europa ha carecido de instrumentos para impedir a los Estados Unidos aplicar unilateralmente sus políticas.

De hecho, el reciente acuerdo entre Francia, Alemania, Bélgica y Luxemburgo de constituir una política de defensa paralela al marco de la OTAN significa a mi juicio una decisión de enorme trascendencia. Ante la actitud de Estados Unidos o, si se quiere, de la extrema derecha estadounidense actualmente en el poder, de imponer su decisión intervencionista en Irak, ciertos países europeos de singular peso han percibido: *a)* que sus intereses económicos y políticos no coinciden con los de Estados Unidos; *b)* que no basta con contar con una política militar disuasoria y de defensa interior, sino que es necesario afrontar el hecho de que los intereses globales europeos exigen una nueva política militar de presencia mundial.

Este es a mi juicio uno de los elementos cruciales del futuro de las reformas institucionales. De una parte aparece el planteamiento de cómo mejorar unas instituciones ligadas a la comunidad económica y del derecho y, de otra, en cómo crear unas instituciones que respondan a una comunidad política europea. Lo segundo requiere que previamente se den las condiciones de dicha comunidad, lo que, a la vista de la ruptura producida en el seno de la Unión Europea con motivo de la guerra de Irak, es más que discutible. Si determinados países piensan que sus intereses económicos y políticos de carácter global se defienden mejor dentro del paraguas militar norteamericano, como es el caso expresado singularmente por los gobiernos británico, español e italiano, difícilmente se van a constituir en comunidad política con aquellos otros países que piensan que Europa debe crear las condiciones militares para dotarse de un espacio de autonomía respecto de los Estados Unidos, que posibilite el respeto de sus divergentes intereses en el plano mundial.

Este planteamiento previo nos lleva por lógica metodológica a analizar las reformas institucionales derivadas de la ampliación y los problemas que estas reformas puedan crear con relación al principio de equilibrio institucional especialmente entre el Consejo, la Comisión y el Parlamento. Pero quizá, por su novedad, sea también relevante analizar las propuestas de reforma institucional que están implícitas en los documentos de conclusiones de los grupos de trabajo de la Convención Europea. Las reformas que serían necesarias para la creación de una comunidad política europea en su pleno sentido por el momento deben aplazarse hasta contar con una base de mayor rigor y certidumbre.

II. Las reformas derivadas del proceso de ampliación comunitaria

Uno de los retos con los que tuvo que enfrentarse el Tratado de Niza fue el de diseñar el marco institucional que exigen las nuevas ampliaciones de estados miembros, tras el frustrado intento de Ámsterdam.³ Las reformas en él contenidas afectaron, como veremos, esencialmente al Consejo, a la Comisión y al Tribunal de Justicia y, en menor medida, al Parlamento. Aun así, el propio Tratado, en su Declaración sobre el futuro de la Unión, dejaba claro que dichas reformas se situaban en un proceso más amplio de transformación institucional remitido a la celebración de

3. Del cual sólo resultó, como es sabido, el Protocolo 11 sobre las instituciones en la perspectiva de la ampliación de la Unión Europea, que, a su vez, no adoptaba decisiones en sí mismo, sino que remitía las reformas a posteriores decisiones del Consejo y a una futura revisión de los tratados.

una Conferencia Intergubernamental prevista para el año 2004 en la que se adelantarían las cuestiones básicas a debatir, entre las que, desde el punto de vista de este trabajo, destaca la relativa al estudio de «la función de los parlamentos nacionales en la arquitectura europea»,⁴ sobre la que —como se verá en su momento— se constituyó un grupo de trabajo específico en la Convención sobre el futuro de Europa.

El tema principal con el que se enfrentaban las reformas encaminadas a facilitar la ampliación de la Unión era el relativo a la nueva ponderación del peso político de los estados miembros, donde los datos geográficos y de población pasaban a ser los relevantes.

En efecto, la primitiva composición del entonces Mercado Común se correspondía a una equiparación de países grandes y pequeños, mientras que la futura ampliación a 25 implicará la existencia de cuatro países grandes (en realidad, uno muy grande —Alemania— y tres grandes —Francia, Italia y Reino Unido—), dos de población intermedia (España y Polonia) y diecinueve países medianos y pequeños que representan únicamente en torno al 30 % de la población. Igualmente las áreas geográficas se han ampliado, constituyendo tres grandes zonas: la anglo-escandinava, la mediterránea y la de Europa central, con intereses y necesidades diferenciados.

A esta situación hay que añadir que el efecto de la ponderación sólo puede contemplarse desde la perspectiva global de la reforma del conjunto de las instituciones, ya que determinados países han preferido sacrificar sus posiciones en una institución con tal de contar con mayor peso en otra, como puede ser el caso de España, que ha aumentado su peso relativo en el Consejo, mientras que ha disminuido significativamente (22 %) su presencia en el Parlamento. El análisis de estas ponderaciones tiene, por tanto, la importancia de desvelar el posible desplazamiento en horizontal del papel político que viene desarrollando una institución a favor o en detrimento de otra, ya que, aun asumiendo plenamente los procesos de comunitarización, no puede olvidarse la tendencia de cada estado a ejercer la máxima influencia posible en el resultado político comunitario, que normalmente es producto del juego que se lleva a cabo en el seno de dichas instituciones.

Finalmente, debe señalarse que las reformas sólo serán operativas a partir del año 2005 y que la ponderación podría experimentar variaciones en función del número final de miembros que existan en la Unión.

1. *El Consejo*

A) Reformas efectuadas

Con estas premisas ya podemos señalar las reformas operadas en el Consejo, que hacen referencia esencialmente a la ponderación del voto en su seno y al establecimiento de nuevos umbrales para la fijación de la mayoría cualificada.

4. Los otros tres temas se refieren a:

- la forma de establecer y supervisar una delimitación más precisa de competencias entre la Unión Europea y los estados miembros, que refleje el principio de subsidiariedad;
- el estatuto de la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea proclamada en Niza, de conformidad con las Conclusiones del Consejo Europeo de Colonia; y
- la simplificación de los tratados con el fin de clarificarlos y facilitar su comprensión sin modificar su significado.

En lo que se refiere a la ponderación del voto, la primera medida instrumental ha sido el aumento de la escala de medición, que pasa de los 2 votos de Luxemburgo y los 10 de Alemania, a los 3 votos para Malta y los 29 de Alemania. En este cambio no todos los países han crecido en la misma proporción; así, España multiplica por 3,3; los cuatro grandes multiplican por 2,9; Países Bajos, por 2,6; Suecia y Austria, por 2,4; Grecia, Bélgica, Portugal, Dinamarca, Finlandia e Irlanda, por 2,4 y Luxemburgo, por 2.

Puede observarse, en primer lugar, que Alemania en este marco, pese a tener casi un tercio más de población que Francia, Italia y Reino Unido, no logró alterar la paridad de voto entre los grandes. Pero además, aunque exista, sin duda, una tendencia dirigida a un mayor incremento de la proporción del voto de los países grandes y medianos que de los pequeños, en el cómputo general, en una Unión de 25, los seis estados grandes y medianos, con un 70 % de población, tendrán un 53 % del voto, mientras los diecinueve pequeños tendrán el 47 % del voto con un 30 % de la población. Por su parte, en una Unión de 27 los porcentajes variarán, correspondiendo a los primeros el 49 % y a los segundos el 51 %. Se produce, de este modo, un equilibrio entre el elemento puramente democrático del voto por población y la introducción del elemento federalizante del voto por número de estados.

Esta situación, sin embargo, debe completarse con las previsiones en torno a los requisitos exigibles para la constitución de la mayoría cualificada y, viceversa, de la minoría de bloqueo. Así, se formulan tres requisitos: por número de votos, por número de estados y por número de población.

Respecto al número de votos, no se ofrecen grandes cambios en cuanto al tanto por ciento de la mayoría cualificada; pasaríamos del actual 71,26 % con 15 estados, al 72,27 % con 25 estados y al 73,91 % con 27 estados. Sí, en cambio, en cuanto a las minorías de bloqueo. Así, a partir de 2005, en que ya está prevista una presencia de 25 miembros, España deberá aumentar sus vínculos políticos para obtener una minoría de bloqueo. En efecto, en la actualidad sólo necesita de dos grandes para bloquear (Francia e Italia) o de un grande (Francia o Italia) y dos medianos (Grecia y Portugal), mientras que en una Unión de 25, que exige 90 votos para el bloqueo, se necesitará siempre la colaboración de dos grandes más un mediano, ya que la suma de Italia o Francia más España, Portugal, Grecia, Malta y Chipre daría sólo 87 votos.

Con relación al número de estados, se ha formalizado una exigencia, que en la práctica ya se cumplía en la actualidad, según la cual la mayoría cualificada de votos debe ir acompañada de una mayoría de países cuando la propuesta venga de la Comisión y de una mayoría de 2/3 si dicha propuesta no se precisa.

Sin duda, la gran novedad de Niza es la introducción de una minoría de bloqueo por población del 38 %, lo que exige que la mayoría de votos y de países vaya acompañada también de un peso poblacional del 62 %. Esto provoca que, junto a las alianzas entre países por número de votos, quepa organizar otras alianzas. Es en este terreno donde la posición de Alemania adquiere relevancia, pues le permite un juego mayor que al resto de países grandes, al contar con un 5 % más de población.

Debe hacerse notar, no obstante, algo que sucede en muchas ocasiones en los procesos comunitarios, en los que un avance en un determinado sentido se ve compensado por otra reforma en el terreno del funcionamiento o la organización insti-

tucional. Así, del mismo modo que se va avanzando en el proceso de ir pasando las decisiones del Consejo adoptadas por unanimidad al procedimiento de mayoría cualificada, acabamos de contemplar cómo los mecanismos de bloqueo han aumentado. Lo que a primera vista puede parecer una contradicción, en muchas ocasiones no es sino el efecto de la actitud prudente de los estados de no perder irremediablemente esferas de influencia en las decisiones comunitarias.

B) Problemas pendientes

En todo caso, Niza no ha acabado de resolver los problemas que han sido detectados en el funcionamiento del Consejo y que pueden acentuarse, precisamente, con la ampliación. Nos referimos especialmente a los relativos al funcionamiento del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, a la acumulación y convocatoria de consejos sectoriales y a la articulación futura de la presidencia.

En lo que se refiere al funcionamiento del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, ha tenido que ser el Consejo de Sevilla el que introdujese reformas funcionales para hacer frente a la incapacidad que se había detectado de realizar su función de horizontalidad en el impulso de la orientación política general, debido en gran parte a que la atención que, cada vez con mayor intensidad, exige dar a los asuntos de relación exterior, lo que hacía que se resintiesen los denominados asuntos generales. La solución adoptada en Sevilla (anexo II de las Conclusiones del Consejo) estriba en distinguir, no ya los órdenes del día, como se venía haciendo hasta entonces, sino las propias formaciones del Consejo, con su propia composición, competencias y orden del día, de forma que incluso ministros distintos pudiesen atender cada una de las dos formaciones. La misión principal del Consejo de Asuntos Generales consiste en la preparación y seguimiento de las reuniones del Consejo Europeo y del resto de los asuntos que afecten a varias políticas de la Unión, mientras que en su formación de Relaciones Exteriores se abordarían los temas de política exterior y de seguridad común, la política europea de seguridad y defensa, el comercio exterior, la cooperación para el desarrollo y la ayuda humanitaria.

También ha acabado por distorsionar el funcionamiento del Consejo como institución el crecimiento incontrolado de las distintas formaciones en las que se reúne, fruto de la ampliación de las propias políticas comunitarias en los tratados, y la distinta periodicidad de sus reuniones. Así, se han llegado a contabilizar hasta veinte composiciones distintas del Consejo, cuyo ritmo de encuentro varía desde las reuniones mensuales del Ecofin o del Consejo de Agricultura a los encuentros esporádicos de Juventud y Turismo. En Sevilla se adoptaron soluciones operativas que reducían el número de formaciones del Consejo a nueve,⁵ lo que implica, de una parte, un funcionamiento sectorial de la Unión propio y que no se corresponde ne-

5. Según consta en el anexo II del Consejo de Sevilla de junio de 2002, estas nueve formaciones son: Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores (PESC, PESD, Política comercial y cooperación al desarrollo); Asuntos Económicos y Financieros (Presupuestos); Justicia y Asuntos de Interior (Protección civil); Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores; Competitividad (Mercado interior, Industria e investigación; Turismo); Transporte, Telecomunicaciones y Energía; Agricultura y Pesca; Medio Ambiente; Educación, Juventud y Cultura (audiovisual).

cesariamente con la organización interna de los gobiernos de los estados miembros, que tiene como consecuencia, a su vez, la necesidad de una mejor coordinación de los propios gobiernos con relación a la política comunitaria. Pero también refuerza una homogeneización de las distintas formaciones en cuanto a su periodicidad e importancia, lo que aporta un indudable mejor orden en su aparato organizativo.

Finalmente, el tema de la presidencia, con su carácter rotatorio cada seis meses, viene siendo desde hace años objeto de consideración de cara a la reforma de su organización y funcionamiento. Las ventajas de sus caracteres actuales —esencialmente las de carácter político, reflejadas en el igual protagonismo de todos los estados miembros y en el efecto competitivo de obtener un éxito de gestión— y las de carácter funcional —singularmente, la creación de una red de contactos a nivel técnico entre las distintas burocracias de los países comunitarios— se pueden diluir cuando la Unión alcance el siguiente eslabón ampliador. Con 25 miembros, la presidencia de seis meses se dilata considerablemente en el tiempo y la dificultad del ejercicio de las funciones de coordinación de cada estado, especialmente de los de menor entidad, puede tener efectos paralizantes para el impulso de las políticas comunitarias. Las reticencias a las distintas soluciones propuestas, derivadas sobre todo de la desconfianza de los países pequeños a que cualquier fórmula de colegiación aumente el poder de los países grandes, hace que sea difícil diagnosticar el resultado final.⁶

Esta dificultad estriba, además, en la indeterminación del futuro panorama institucional. En efecto, si la Comisión evoluciona hacia una posición más autónoma respecto del Consejo y de los estados miembros y se vincula al polo representativo derivado del Parlamento Europeo o de un sistema electivo directo de los ciudadanos, la necesidad de la funcionalidad interna del Consejo se incrementaría, ya que debería competir con la solidez que el mayor plazo de mandato y la coherencia de una dirección política supranacional conferirían a las políticas impulsadas desde la Comisión.

Por el contrario, una solución al funcionamiento del Consejo sería el mantenimiento de la rotación política de la presidencia y la funcionalización de la Comisión como mero brazo ejecutor de las políticas dictadas desde el Consejo, lo que iría en contra de su misión comunitaria como polo de la supranacionalidad.

A mi juicio, el equilibrio entre las razones de funcionalidad política y funcionalidad administrativa aboga por un sistema de creación de grupos de países con un funcionamiento colegial en la vertiente de la presidencia administrativa y el mantenimiento de la presidencia política en cada estado por seis meses al efecto de la localización geográfica de los eventos políticos.⁷ Sin embargo, la propuesta de creación de una presidencia del Consejo con un plazo prolongado de mandato, en torno a los dos años y medio, con un presidente elegido entre antiguos miembros del Consejo, es decir, entre ex presidentes de estado o de gobierno de los estados miembros, pese a la indudable continuidad del mandato, no incorporaría ventajas ni de legiti-

6. Sirvan de ejemplo las reticencias de Holanda ante el Informe preparado por la Secretaría General del Consejo con ocasión del Consejo Europeo de Barcelona de marzo de 2002.

7. Pese a no ser tomadas en consideración soluciones de este tipo en el Consejo de Sevilla, considero que la realidad de la ampliación hará imprescindible la colegialidad administrativa de la función de presidencia.

mación política, ni de funcionalidad administrativa, ya que tal presidencia debería o bien dotarse de un aparato burocrático propio que competiría con el de la Comisión, o bien nutrirse del aparato de la Comisión, con las indudables distorsiones en la organización del trabajo.

2. *La Comisión*

Las reformas operadas en el Tratado de Niza no hacen referencia al número de miembros de la Comisión⁸ ni a la forma de elección y a los nuevos poderes del presidente.⁹ La tendencia de ambas medidas tiene como línea común dotar a la Comisión de una mayor capacidad de actuación frente a un desbordamiento funcional, no sólo derivado de la ampliación de países miembros, sino de la paulatina ampliación de cometidos sectoriales que aceleradamente se ha ido produciendo desde el Acta Única. Pero en estas reformas no sólo influyen razones de operatividad, ya que éstas tienen que combinarse de forma virtuosa con los procesos de democratización del sistema comunitario en su conjunto, sobre todo de cara a su visualización por los ciudadanos, y del mantenimiento de sus funciones características, sin que ello implique ni una dejación de las mismas, ni un cambio profundo en su naturaleza.

A) Reformas previstas

Con relación al número de miembros de la Comisión, el contenido de la reforma aparece escalonado en varias etapas.¹⁰ La primera decisión es que a partir del 1 de enero de 2005 sólo podrá formar parte de ella un nacional por cada estado miembro, lo que significará que cinco estados¹¹ renuncien a uno de sus dos comisarios y que, tal y como se deriva del Protocolo 11 del Tratado de Amsterdam, hayan colmado sus expectativas de equilibrio político mediante las reformas operadas en el Consejo y en el Parlamento. No deja de tener importancia este hecho, pues significa, de un lado, que se trata de una renuncia ya amortizada y que no podrá ponerse en un futuro en el tapete de nuevas negociaciones. Pero, de otro lado, esta modificación se inscribe en la línea de eliminar o atenuar la idea de que la Comisión es un lugar donde los estados deben negociar sus posiciones nacionales a través de la voz de los comisarios de su nacionalidad. De hecho, el condicionar en Amsterdam la disminución del número de comisarios a una reponderación de la fuerza de los estados en el Consejo significaba el reconocimiento de que los comisarios influyen en el seno de la Comisión en beneficio de los intereses del estado miembro de pertenencia.

8. Artículo 4 del Protocolo anejo al Tratado de Niza sobre la ampliación de la Unión Europea.

9. Artículos 214 y 217 TCE.

10. En el Protocolo 11 citado en la nota 3 se señalaba ya esta línea de reducción del número de miembros de la Comisión: «La Comisión comprenderá un nacional de cada uno de los estados miembros, siempre que para esa fecha se haya modificado la ponderación de los votos en el Consejo de una manera aceptable para todos los estados miembros, bien mediante una nueva ponderación de votos o bien mediante una doble mayoría, teniendo en cuenta todos los aspectos pertinentes, en especial la compensación a aquellos miembros que renuncien a la posibilidad de designar un segundo miembro de la Comisión».

11. Alemania, Francia, Italia, Reino Unido y España.

El proceso de democratización, en la medida en que avance, no puede dejar de significar que el Parlamento diseñará una estrategia política de orientación ideológica como lógica expresión del pluralismo democrático. Si esto es así, el principio de neutralidad e independencia de la Comisión —que, desde la lógica del componente de derecho internacional que pervive en el funcionamiento comunitario, se proyecta respecto de las políticas de cada uno de los estados miembros— no podrá proyectarse en igual medida respecto de las políticas surgidas en sede parlamentaria. Seguirá significando, sin duda, que dicha política parlamentaria será aplicada de forma neutral a cada uno de los estados miembros, pero las políticas de la Comisión lo que no podrán es ser independientes de la voluntad mayoritaria del Parlamento.

Lo anterior se pondrá aún más de manifiesto con la reforma planteada para cuando la Unión tenga 27 miembros. En ese momento el número de miembros de la Comisión deberá ser inferior al de estados miembros y serán elegidos por «rotación igualitaria», correspondiendo al Consejo, por unanimidad, determinar el número de miembros de la Comisión y decidir las modalidades de la rotación. En esta última decisión, sin embargo, el Consejo debe respetar dos principios: el de igualdad entre todos los estados miembros y el de que cada colegio de comisarios debe reflejar de manera satisfactoria la diversidad demográfica y geográfica.

Cuando esté operativo el escenario previsto, la independencia y neutralidad de la Comisión ni siquiera será un reflejo del pluralismo federalista del territorio, sino que deberá aparecer reforzada desde el interior de la propia institución, lo cual se relaciona con las reformas incluidas en el Tratado respecto a la elección y a los poderes del presidente de la Comisión.

En efecto, las modificaciones introducidas en el artículo 214 TCE de un lado permiten que el presidente de la Comisión y el resto de los comisarios no tengan que contar con el apoyo unánime de todos los miembros del Consejo, al pasarse a un sistema de mayoría cualificada, lo que facilitará eliminar situaciones de bloqueo, especialmente cuando el número de comisarios sea inferior al de países representados en el Consejo.

Por su parte, el artículo 217 ha reforzado la posición del presidente en la línea de dotarle de mayores potestades de dirección sobre el colegio de comisarios. Así, puede ejercer una orientación política sobre las tareas de la Comisión; puede llevar a cabo su organización interna mediante la reestructuración permanente de las tareas encomendadas a la Comisión y su atribución individualizada a cada comisario; y, con el aval del propio colegio, puede nombrar vicepresidentes y exigir la dimisión de cualquier comisario. Es evidente que, dentro de las condiciones previstas en el escenario de 27 miembros de la Unión, el principio de trato igual a todos los estados miembros no puede ser un impedimento para el ejercicio de las potestades que el art. 217 atribuye al presidente de la Comisión.

B) Problemas pendientes

Los problemas pendientes con respecto a la Comisión tienen mucho que ver con la evolución que el proceso de reforma abierto aporte a las instituciones y cuyo panorama todavía hoy es incierto. A este respecto, es significativo que dos de las preguntas contenidas en la Declaración de Laeken —las relativas a si la elección del

presidente de la Comisión debiera provenir de una intervención directa del electorado o de una decisión exclusiva del Parlamento— no han sido objeto de debate y propuesta en ninguno de los grupos de trabajo creados en el seno de la Convención para el futuro de Europa.

A mi juicio, la evolución de la Comunidad Europea hacia una Unión política debe ir adquiriendo progresivamente conciencia de la necesidad última del abandono de las reglas de internacionalidad e intergubernamentalidad. En la medida en que esta Unión política asuma las consecuencias de la vigencia del principio democrático como uno de los ejes fundadores de la Unión, tal como se refleja en el actual artículo 6 TUE, se producirá un desplazamiento de las reglas de la democracia entre estados, propias del derecho internacional, hacia las reglas de la democracia entre individuos, propias del derecho constitucional. Por ello, la demanda constante y creciente de legitimidad democrática impulsará continuamente el papel del Parlamento y, dentro de él, la regla de la mayoría.

No se ha reflexionado suficientemente, a mi juicio, sobre el hecho de que la pretendida necesidad de que los ciudadanos perciban las instituciones comunitarias como algo propio está ligado a que sus decisiones como ciudadanos comunitarios tengan las consecuencias políticas propias del pluralismo democrático. Ello implica el progresivo abandono de uno de los mecanismos típicos del procedimiento comunitario de toma de decisiones. En realidad, si nos fijamos, en la generalidad de los casos se habla de adopción de acuerdos. Es decir, la tradición del funcionamiento de las instituciones comunitarias ha estado basada en el consenso: consenso en las decisiones por unanimidad en el Consejo, consenso básico en las decisiones del Consejo por mayoría cualificada, consenso en la adopción de las decisiones de la Comisión basado en el principio de neutralidad. Se ha consensuado la cíclica elección del propio presidente de la Comisión entre países del norte y países del sur, combinada con su adscripción al centro-derecha o al centro-izquierda. Se ha consensuado, incluso, la copartición de la presidencia del Parlamento entre los dos principales bloques políticos.

Sin negar las ventajas y la operatividad del sistema de consenso en un panorama donde pesa más la internacionalidad de las relaciones entre los miembros de un colectivo, esto es, en la democracia entre estados, debe reconocerse que no es un principio típico de la democracia entre individuos donde debe presidir la regla de la mayoría. El artículo 12 de la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea reconoce que «los partidos políticos a escala de la Unión contribuyen a expresar la voluntad política de los ciudadanos de la Unión». Precisamente esta voluntad política, en la medida en que ha sido captada por la propuesta de un programa electoral, exige su articulación en medidas concretas que den sentido a la obtención de una mayoría política. Si, en cambio, una vez que los ciudadanos han expresado su voto, su voluntad política es objeto de acuerdo y pacto como técnica típica de equilibrio institucional, no son de extrañar los amplios porcentajes de abstencionismo que se suceden en las convocatorias electorales comunitarias.

Por todo ello, el proceso de profundización en la participación democrática de los ciudadanos europeos en las instituciones empuja, a mi juicio, a la Comisión junto al Parlamento hacia la órbita de su propia legitimación basada en la expresión del voto y en la regla de la mayoría. Es este polo conjunto —Comisión-Parlamen-

to—, obediente a una misma línea política, el que debe equilibrarse con las reglas de consenso que presidan el funcionamiento del Consejo.

3. *El Parlamento*

Valen para el Parlamento, como es obvio, las anteriores consideraciones sobre el proceso de democratización del funcionamiento institucional bajo el principio de la mayoría política. Centrándonos, sin embargo, en las reformas de Niza, lo más significativo se refiere a la ponderación de votos con vistas a la ampliación. Esta ponderación ha supuesto, excepto para Alemania y Luxemburgo, una pérdida de escaños que tiene como resultado lograr el establecimiento de un número máximo de diputados que, de todas formas, tuvo que ser ampliado, de los 700 de Amsterdam hasta los 732.

Como en casos anteriores, esta ponderación ha estado relacionada con los resultados de otras ponderaciones, especialmente la del Consejo, por lo que la equiparación allí de Alemania, pese a su mayor población, se ve compensada con una diferencia de 27 votos respecto de los otros tres grandes. De este modo, Alemania en el Parlamento tiene más votos, por ejemplo, que Francia y Holanda juntas. España, como ya se ha dicho, que fue la que más aumentó proporcionalmente su peso en el Consejo, ha sido la que más peso proporcional ha perdido en el Parlamento.

Otras reformas que seguían la pauta de la consolidación del Parlamento fueron las relativas al aumento de los supuestos de codecisión, la atribución de la acción de anulación ante el Tribunal de Justicia y el reconocimiento de la legitimación para plantear ante el Tribunal de Justicia el control previo de los acuerdos internacionales suscritos por la Comunidad, respecto de su compatibilidad con los tratados.

4. *El Tribunal de Justicia*

Las reformas de Niza han sido de singular importancia en lo que se refiere al Tribunal de Justicia. En primer lugar, en lo que se refiere a la actual funcionalidad de los órganos de la institución, son tres las modificaciones más singulares. Se refuerza de forma potencial al Tribunal de Primera Instancia, que por vez primera aparece mencionado expresamente en los tratados. Este refuerzo se refiere a que, por la mera modificación de los estatutos del Tribunal, el de Primera Instancia puede ver atribuida a su favor la competencia general para el conocimiento de los recursos directos, así como la competencia para conocer las cuestiones prejudiciales referidas a materias específicas que se señalarían en los propios estatutos. No obstante, hay que hacer constar que en la actual redacción del estatuto, realizada al tiempo de las reformas de Niza, no han sido incorporadas estas modificaciones.

Asimismo, se abre la posibilidad de crear las denominadas salas jurisdiccionales, mediante decisión del Consejo adoptada por unanimidad. Se trata, como es sabido, de salas que tendrán el conocimiento de asuntos específicos y que en ocasiones gravan con mucho trabajo a los tribunales como son los asuntos relativos a las materias de personal.

Por lo que respecta al Tribunal de Justicia, aparece en el horizonte la posibilidad de su transformación en un órgano jurisdiccional supremo en la medida en que se

lleven a cabo las reformas mencionadas con relación al Tribunal de Primera Instancia. A mi juicio, esta es una reforma que a todas luces debe articularse antes de 2005, no sólo por el efecto de la ampliación, sino por la existencia en esa fecha del nuevo Tratado constitucional.

En lo que se refiere a la composición del Tribunal de Justicia, se ha establecido la fórmula de un juez por estado miembro, que sustituye a la anterior composición numérica, desapareciendo también de este modo la posibilidad del establecimiento de más jueces que número de estados miembros. Esta nueva regla plantea el problema hipotético de un número par de jueces, ya que en la tradición del Tribunal no ha jugado el voto de calidad del presidente, a lo que hay que añadir que la decisión del Tribunal aparece siempre como tal, sin que se admitan votos particulares, ni coincidentes, ni disidentes.

El Tribunal aparece ahora en tres formaciones: la de Sala, compuesta por tres o cinco jueces; la de Gran Sala, compuesta por once jueces, entre los que deben encontrarse el presidente y los presidentes de Sala, que se reúne cuando lo solicite un estado miembro o en los casos en que una institución sea parte en el proceso; y el Pleno, que se reúne en los casos establecidos en los tratados.

Dos nuevas competencias le han sido atribuidas: una dentro del TUE respecto del control de las disposiciones procedimentales del art. 7 (art. 46.º) y otra dentro del TCE respecto de la materia de propiedad industrial (art. 229 A).

III. Las reformas institucionales contenidas en los documentos de conclusiones de los grupos de trabajo de la Convención Europea

Ya hemos visto que, en la Declaración sobre el futuro de Europa contenida en el Tratado de Niza, la única propuesta de debate dirigida a la CIG de 2004 era la referida al papel que los parlamentos nacionales deben jugar en el seno de la arquitectura europea.

Sin embargo, en la posterior Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea, en la que se articula la convocatoria de una convención preparatoria de los trabajos de la Conferencia Intergubernamental de 2004, se contienen en el apartado relativo a «Más democracia, transparencia y eficiencia de la Unión Europea» una serie de interrogantes que afectan de forma directa a la reforma de las instituciones comunitarias.¹²

12. El apartado «Más democracia, transparencia y eficiencia en la Unión Europea» textualmente dice:

«La Unión Europea extrae su legitimidad de los valores democráticos que proyecta, de los objetivos que persigue y de las competencias e instrumentos de que dispone. Pero el proyecto europeo extrae también su legitimidad de instituciones democráticas, transparentes y eficaces. Los parlamentos nacionales también contribuyen a legitimar el proyecto europeo. La declaración relativa al futuro de la Unión, aneja al Tratado de Niza, subrayó la necesidad de estudiar el papel de los parlamentos nacionales en la construcción europea. Más en general, cabe preguntarse por las iniciativas que podemos tomar para crear un espacio público europeo.

La primera pregunta que hay que plantearse es la de cómo podemos aumentar la legitimidad democrática y la transparencia de las instituciones actuales, una pregunta que se aplica a las tres instituciones.

Estos interrogantes se articulan en torno a tres preguntas clave: *a)* la de cómo aumentar la legitimidad democrática y la transparencia de las instituciones actuales; *b)* la de cuál debe ser la función de los parlamentos nacionales en el futuro institucional de Europa; y *c)* la de qué medios se deben articular para mejorar la eficacia del proceso de toma de decisiones y el funcionamiento de las instituciones en una Unión de cerca de treinta miembros.

No deja de sorprender que todas estas preguntas no hubiesen sido abordadas por las propias instituciones comunitarias al hilo de la aprobación de las reformas contenidas en el Tratado de Niza. Este reenvío a los ciudadanos y a la Convención de interrogantes políticos sólo se comprende desde la perspectiva de iniciar un proceso político de fondo en la ciudadanía europea para poder presentar el futuro paquete de reformas como propuestas que no tuviesen un origen tecnocrático, sino democrático. Es cierto que si bien el recurso al procedimiento de una Convención no otorga caracteres legitimatorios semejantes a los de un proceso constituyente, sí permite una mayor pluralidad de voces y el avance de posiciones que no estén ligadas a la estricta disciplina de los estados típica de los debates intergubernamentales.

En los trabajos de la Convención no aparece, sin embargo, de forma estructurada un grupo de trabajo que se haya ocupado de contestar a estos interrogantes sino que las respuestas aparecen mediante propuestas concretas en los documentos de conclusiones de todos los grupos de trabajo. Sólo de forma parcial podemos decir que este cometido de reforma institucional se haya abordado directamente en el Grupo de Trabajo 4, dedicado a los parlamentos nacionales.

¿Cómo pueden reforzarse la autoridad y la eficacia de la Comisión Europea? ¿Cómo debe designarse al presidente de la Comisión: por el Consejo Europeo, por el Parlamento Europeo o mediante elección directa de los ciudadanos? ¿Debe reforzarse la función del Parlamento Europeo? ¿Debemos o no ampliar el derecho de codecisión? ¿Debe replantearse el modo en que se eligen los diputados del Parlamento Europeo? ¿Es conveniente crear una circunscripción electoral europea, o mantener unas circunscripciones electorales establecidas a nivel nacional? ¿Pueden combinarse ambos sistemas? ¿Es preciso reforzar el papel del Consejo? ¿Debe el Consejo intervenir del mismo modo cuando actúa como legislador y en el marco de competencias de ejecución? Para conseguir una mayor transparencia, ¿deben ser públicas las sesiones del Consejo, al menos cuando el Consejo actúa en su calidad de legislador? ¿Debe el ciudadano tener mayor acceso a los documentos del Consejo? Por último, ¿cómo garantizar el equilibrio y el control mutuo entre las instituciones?

Una segunda pregunta, relacionada también con la legitimidad democrática, se refiere a la función de los parlamentos nacionales. ¿Deben estar representados en una nueva institución, junto al Consejo y el Parlamento Europeo? ¿Deben desempeñar una función en los ámbitos de la acción europea en los que no es competente el Parlamento Europeo? ¿Deben centrarse en el reparto de competencias entre la Unión y los estados miembros, por ejemplo, mediante un control previo del respeto del principio de subsidiariedad?

La tercera pregunta se refiere a los medios para mejorar la eficacia del proceso de toma de decisiones y el funcionamiento de las instituciones de una Unión de unos treinta estados miembros. ¿Cómo podría fijar mejor la Unión sus objetivos y sus prioridades y garantizar que se ejecuten adecuadamente? ¿Es preciso que se adopten más decisiones por mayoría cualificada? ¿Cómo simplificar y acelerar el procedimiento de codecisión entre el Consejo y el Parlamento Europeo? ¿Se puede mantener la rotación semestral de la presidencia de la Unión? ¿Cuál será la función futura del Parlamento Europeo? ¿Qué ocurrirá en el futuro con la función y la estructura de las distintas formaciones del Consejo? ¿Cómo aumentar, por otra parte, la coherencia de la política exterior europea? ¿Cómo reforzar la sinergia entre el alto representante y el comisario competente en estas cuestiones? ¿Debemos seguir reforzando la representación de la Unión en los foros internacionales?»

Organizaremos toda la información contenida en estos documentos en función de las distintas instituciones o entidades que forman parte del ordenamiento comunitario y respecto de las cuales se ha formulado alguna propuesta de reforma o innovación.

1. *Los estados miembros*

Con relación a los estados miembros, son dos los ejes principales de nuevas propuestas: la formalización en los tratados del «método abierto de coordinación» y la conveniencia del establecimiento de una cooperación reforzada en el ámbito de la política de defensa.

A) El método abierto de cooperación

Desde el Grupo de Trabajo 11, dedicado a la Europa social,¹³ se recuerda que en el art. 125 TCE se contiene ya una referencia a este método de coordinación en materia de política de empleo y que el Consejo de Lisboa lo extendió a otros ámbitos como los relativos a la sociedad de la información, la política de investigación, la política de empresa, la política en materia de educación y formación profesional, la lucha contra la exclusión social y la protección social.

Para el Grupo 11 este método aparece definido¹⁴ como aquel «en que los estados miembros, por iniciativa propia o por iniciativa de la Comisión, definen colectivamente, respetando la diversidad nacional y regional, objetivos e indicadores en un área específica, permitiendo a los estados miembros, tomando como base los informes nacionales, mejorar su conocimiento, desarrollar intercambios de información, opiniones, experiencia y prácticas, y fomentar, además de los objetivos acordados, enfoques innovadores que posiblemente producirán directrices o recomendaciones».

El sentido del Grupo es proponer la inclusión en el Tratado de una disposición de carácter horizontal que defina el método abierto de coordinación y su procedimiento y que precise que este método sólo pueda aplicarse en ausencia de una competencia legislativa de la Unión. La razón para ello estriba en diferenciarlo de las otras formas de coordinación ya previstas en el Tratado (art. 99 y 128), en las que se atribuyen poderes a las instituciones, como las de dirigir recomendaciones e imponer sanciones.

El Grupo 6, dedicado a la gobernanza económica, también recoge la conveniencia de que el Tratado refleje los objetivos, procedimientos y límites básicos del método abierto, en el cual se manifiesta la conveniencia de dar una participación al Parlamento Europeo y a la Comisión, sin que se perjudique la flexibilidad del método, ni se sustituyan los procedimientos comunitarios previstos en el ordenamiento. En el mismo sentido se manifiesta el Grupo 9, relativo a la simplificación, preconizando el rango constitucional de este mecanismo, sin confundirlo con las competencias de coordinación atribuidas a la Unión, especialmente en materia económica y de empleo.

13. CONV 516/1/03 REV 1.

14. *Op. cit.*, pág. 27.

Finalmente, desde el Grupo 5, dedicado a las competencias complementarias, se señala que la decisión adoptada en el Consejo de Lisboa sobre el método abierto de coordinación afecta a ámbitos de la competencia de la Unión como medidas de apoyo así como a ámbitos de la competencia de los estados miembros. Define este método como «un proceso de planificación, examen, comparación y ajuste de políticas (sociales) de los estados miembros (de la UE) que se nutra de una información mutuamente suministrada y esté basada en objetivos comunes» y propone al Grupo 9 que se incluya este método como un instrumento que no es jurídicamente vinculante.

En definitiva, nos encontramos ante un mecanismo que pone de manifiesto la configuración de los estados miembros en su conjunto como órgano de la Unión y de esta forma se delimita un terreno de complementariedad entre políticas nacionales y comunitarias en el que el ejercicio de las competencias nacionales constituye al mismo tiempo un instrumento de actuación comunitaria.

B) La cooperación reforzada en materia de defensa

Hay que comenzar señalando en este punto que ninguna de estas propuestas se encuentra respaldada por la unanimidad de los miembros del grupo, debido a las diferencias entre los estados en relación con su intervención en las misiones de defensa, incluso respecto a las ya incluidas en el actual Tratado como misiones de paz.

Sin embargo, cabe destacar que un conjunto de miembros han considerado, especialmente a la vista de la ampliación, que los actuales mecanismos de la cooperación reforzada sean aplicables a las cuestiones militares y de defensa, debiendo reformarse así el actual artículo 27 B TUE, y que se flexibilicen los procedimientos para el establecimiento de dicha cooperación. A este respecto se hace alusión a la fórmula utilizada para la formación del grupo del euro, es decir, permitir a un grupo de estados cooperar militarmente en una forma más exigente, cumpliendo determinados requisitos, que haga que sea creíble la política a desarrollar, como los relativos a la capacidad de mando y de control, preparación de las fuerzas, interoperabilidad y capacidad de despliegue. Algunos miembros del Grupo propusieron, en este sentido, que esta mayor intensidad de compromisos en materia de defensa se formalizase a través de un protocolo anejo al Tratado.

Con mayor apoyo ha contado la propuesta de creación de una Agencia Europea de Armamento y de Investigación Estratégica, de base intergubernamental, que tendrá como cometido velar por la satisfacción de las necesidades operativas, en función de lo cual se articularía una política de adquisición de armamento armonizada y un apoyo a la investigación en el ámbito de la tecnología de defensa, incluyendo los sistemas espaciales militares.

La pertenencia a la Agencia estaría abierta a todos los estados miembros, participasen o no en otras formas de cooperación reforzada, si bien cabría la constitución en su seno de grupos específicos de países comprometidos en proyectos concretos de investigación, desarrollo o adquisiciones.

Finalmente, se puede señalar también el apoyo generalizado a la inclusión en el artículo 1 del Tratado constitucional de una cláusula de solidaridad entre los estados miembros para la movilización de todos los instrumentos puestos a disposición

de la Unión, incluidos los militares, encaminados a prevenir en el territorio de la Unión la amenaza terrorista, proteger a la población civil y las instituciones democráticas y prestar ayuda a un estado miembro en su territorio para hacer frente a las implicaciones de un posible ataque terrorista.

Se puede observar cómo en materia de defensa las propuestas siguen siendo difíciles de articular, debido a la disociación entre los intereses comunitarios de índole económica o social y las políticas de defensa, a lo que se une la existencia en el seno de la Unión de países con un antiguo estatuto internacional de neutralidad que forma parte de sus decisiones constitucionales internas.

El debate en un futuro se proyectará, sin duda, sobre lo que apenas acabamos de mencionar, esto es, la posibilidad de que determinados estados miembros articulen de forma reforzada o común sus políticas de defensa en el seno de instituciones y procedimientos comunitarios o que se vean forzados a realizarlos en la pura órbita de las relaciones internacionales. Esto último conllevaría una grave distorsión entre los intereses económicos y sociales de esos estados miembros en el seno de la Unión y la programación de una política exterior de esos mismos intereses fuera del marco de la Unión, a la que se uniría la existencia de una fuerza militar operativa puesta a su servicio.

2. *La Unión Europea*

Las reformas propuestas con relación a la Unión Europea parten de la decisión previa de dotar a la Unión de personalidad jurídica única, lo que contó con la casi unanimidad (todos salvo uno) de los miembros del Grupo 3, precisamente constituido para analizar esta cuestión.¹⁵

Este reconocimiento de personalidad jurídica única deriva de las indudables ventajas que implica eliminar el doble nivel de presencia internacional de la Unión y de la Comunidad, tanto desde el punto de vista de la presencia internacional y por motivos de eficacia y de seguridad jurídica, como desde la mejor identificación por los ciudadanos de un espacio político único y común.

La personalidad jurídica única tiene, sin embargo, consecuencias en otros órdenes que conviene mencionar. Así, en primer lugar, en la medida en que implica la desaparición de la Comunidad, supone la necesidad de unificar el TUE y el TCE, ya que este último no tendría sentido sin la propia existencia jurídica de la Comunidad.

En segundo término, sin que ello sea una consecuencia ineludible de la personalidad jurídica única, se propone que se indique claramente en un único artículo del Tratado quién negocia y quién celebra los acuerdos internacionales. Esta determinación no implicaría una modificación de los procedimientos existentes en función de la materia. Así, si se tratase de acuerdos comunitarios se aplicaría el artículo 300 TCE, y si comprendiesen materias exclusivas del título V o VI, se aplicarían los artículos 24 y 38 TUE. Si se incluyesen materias comunes a ambos ámbitos sería el Consejo quien determinase el procedimiento, sin que fuese un problema admitir

15. CONV 305/02.

que en determinados acuerdos complejos la delegación de la Unión fuera doble: presidencia del Consejo o alto representante y Comisión.

Por lo que se refiere a la representación exterior de la Unión, el Grupo, partiendo de la triple realidad del artículo 18.1 TUE (presidencia del Consejo), del artículo 19.1 TUE (estados miembros) y del artículo 302 TCE (Comisión), propone que el Tratado incluya mecanismos que garanticen que la Unión pueda expresarse con una posición única o incluso pueda estar representada por una delegación única. No obstante, esta propuesta reconoce la dificultad de su aplicación ya que la misma se delimita con relación a «determinados ámbitos y en el seno de determinadas organizaciones internacionales que se decidirán en cada caso».

3. *El Consejo*

Las principales reformas institucionales que, con relación al Consejo, se han debatido en los distintos grupos de trabajo hacen referencia a los asuntos de defensa¹⁶ y acción exterior.¹⁷

En ambos informes finales se destaca la importancia que estos dos aspectos tienen dentro de las tareas encomendadas al Consejo, de forma que en los dos informes se recomienda la existencia de una formación separada de Consejo, tanto de Acción Exterior como de Defensa. Así, con relación al primero, se recomienda la creación de un consejo específico de «Acción Exterior» formalmente distinto del de Asuntos Generales, lo que no excluiría que los estados miembros pudieran estar representados por el mismo ministro en ambas formaciones. Sin embargo, existe una corriente mayoritaria dentro del grupo que opina que el Consejo de Acción Exterior debiera estar presidido por el alto representante en materia de PESC, aunque no gozase de derecho de voto.

Por lo que se refiere a defensa, también en este Grupo se ha producido una «orientación ampliamente favorable» a la creación de una formación del Consejo en la que se reunieran los ministros de Defensa. Este tendría su misión principal en materia de capacidad defensiva, en función de lo cual «vigilaría el cumplimiento de los compromisos de los estados miembros y adaptaría los objetivos de capacidad de la Unión en función de la evolución de las necesidades y de la situación internacional». El grupo también considera que los ministros de Defensa podrían participar en el Consejo de Acción Exterior cuando en su seno se trataran cuestiones relativas a operaciones militares de gestión de crisis.

Sin embargo, a mi juicio, las propuestas de reforma más singulares son las que se refieren al papel del alto representante para la PESC (y que tienen también su origen en los grupos de Defensa y Acción Exterior) por lo que significan de unificación de la acción de la Unión como tal evitando la disfuncionalidad de su actual expresión tripartita (Consejo-estados miembros-Comisión).

Se propone, así, la creación de un «representante exterior europeo», denominación que pretende diferenciarse de las existentes en el seno de los estados miembros. Esta figura tendría los siguientes caracteres:

16. CONV 461/02.

17. CONV 459/02.

- Unificaría las funciones actuales del alto representante de la PESC y del comisario responsable de las relaciones internacionales.
- Sería nombrado por el Consejo Europeo por mayoría cualificada con la aprobación del presidente de la Comisión y el refrendo del Parlamento Europeo.
- Recibiría mandatos directos del Consejo y respondería ante él de los asuntos de la PESC, pero no tendría derecho de voto en el Consejo.
- Tendría derecho de iniciativa política, aunque no exclusivo, y si la ejerciese en el ámbito de la PESC, la Comisión se abstendría de adoptar una iniciativa paralela.
- Sus decisiones e iniciativas en materia de PESC no estarían sometidas a la aprobación previa del colegio de comisarios.
- Sería miembro de pleno derecho de la Comisión, preferentemente con rango de vicepresidente, participando en sus asuntos como cualquier otro comisario.
- Sería el responsable de la representación exterior de la Unión.
- Tendría bajo su autoridad al Servicio Europeo de Acción Exterior, compuesto por funcionarios de la Dirección General de Relaciones Exteriores y de la Secretaría del Consejo, y las delegaciones o embajadas de la Unión en los asuntos relacionados con la PESC.
- Tendría cierta autonomía para la financiación de determinadas actividades atribuidas a su mandato, en especial la financiación urgente de los preparativos de operaciones de gestión civil de crisis.
- Tendría capacidad de iniciativa en materia de defensa, con la posibilidad de presentar al Consejo una propuesta, donde se detallen el tipo de operación prevista y los medios que sería necesario reunir para su ejecución.
- Sería responsable de la ejecución de la operación aprobada de política de defensa, teniendo una relación directa con el comandante de la operación militar y con los responsables civiles.

Por su envergadura, esta propuesta se ha convertido en uno de los temas que con mayor interés deben ser seguidos de cara a la Conferencia Intergubernamental de 2004, ya que se trata de la creación de un órgano que, en el fondo, sería el primero que se presentaría como una expresión directa del concepto de Unión Europea, lo que significa abrir una nueva dimensión institucional dentro del panorama comunitario.

4. *La Comisión*

En ninguno de los informes finales de los grupos de trabajo aparecen propuestas de reforma de relevancia con relación a la Comisión, salvo la ya expresada con arreglo a la cual se unificaría en el representante exterior europeo la comisaría de Relaciones Exteriores, por lo que la dimensión exterior de la Comisión se vería sin duda reducida, incluida la ejercida actualmente por la presidencia de la Comisión. Otras reformas menores ya han sido mencionadas anteriormente por referencia, como el caso de su participación en el método abierto de coordinación de los esta-

dos miembros, o aludiremos a ellas con relación a reformas de otras instituciones, como será el caso de la participación de los parlamentos nacionales en el procedimiento legislativo.

En el ámbito de la política económica, dentro de los trabajos del Grupo 6, sobre gobernanza económica,¹⁸ aparecen propuestas dirigidas a apoyar que la Comisión pueda elaborar propuestas formales y no sólo recomendaciones, o que en la fase de aplicación las primeras advertencias las debiera pronunciar la Comisión directamente al estado miembro afectado o, en fin, que la Comisión pueda formular a los estados implicados las primeras advertencias relativas a los déficits excesivos.

Respecto a la emanación de normas, el Grupo 9, dedicado a los problemas de la simplificación, prevé la posibilidad de que se pueda delegar a la Comisión la adopción de actos delegados, que tendrían la denominación de reglamentos delegados, en los que se contendrían elementos técnicos o detallados que desarrollan un acto legislativo o adaptan ulteriormente algunos elementos del mismo.

En la materia atribuida al Grupo 10, relativa a libertad, seguridad y justicia, se propone que la Comisión participe en las técnicas de evaluación recíproca entre estados miembros mediante procedimientos que garanticen la objetividad e independencia. Igualmente se considera que la Comisión debería tener competencias como guardiana del Tratado en el ámbito del tercer pilar para incoar procedimientos de infracción ante el Tribunal Europeo y que le fuesen atribuidas las competencias de ejecución de los actos de este tercer pilar mediante un procedimiento de comitología.

5. *El Parlamento Europeo*

Además de las modificaciones relativas a la participación del Parlamento en la toma de decisiones que aparecen en el Informe del Grupo 9, sobre simplificación, además de codecisión, cooperación, dictamen conforme y presupuestos, y que no nos corresponde analizar en este estudio, se pueden rastrear algunas propuestas relativas a nuevas intervenciones materiales del Parlamento.

Así, en el área de Acción Exterior se propone que el Parlamento sea objeto de algún tipo de consulta en los acuerdos internacionales suscritos en el marco de la PESC. Del mismo modo se considera que debe reformarse el artículo 300 TCE para dar paso a una función de consulta del Parlamento en materia de acuerdos comerciales. Se concretaba, así, la extensión del procedimiento de consulta del Parlamento a los acuerdos internacionales celebrados en virtud de los art. 38 y 46 TUE y art. 133 TCE.

En materia económica, en el Grupo 6 se ha considerado la conveniencia de incrementar la información del Banco Central Europeo al Parlamento y de atribuir a éste un papel más importante en la designación de los miembros del Comité Ejecutivo del BCE. Igualmente se postula la reforma del artículo 202 TCE con objeto de dar al Parlamento un derecho formal de avocación en el marco del procedimiento sobre la simplificación de la normativa relativa a los mercados bursátiles.

18. CONV 357/02.

6. *Los parlamentos nacionales*

Ya se ha aludido a la especial importancia que ha ido adquiriendo la relación de los parlamentos nacionales con las políticas comunitarias, y que se ha reflejado a través de la Declaración núm. 13 de los jefes de estado y de gobierno aneja al Tratado de Maastricht, el Protocolo anejo al Tratado de Amsterdam y la Declaración núm. 23 aneja al Tratado de Niza. Estas propuestas coinciden en el esfuerzo de articular, a través de estos parlamentos, un refuerzo de la legitimidad democrática de la Unión Europea.

A) En cuanto al procedimiento legislativo comunitario en general

En el Informe final del Grupo 4, dedicado específicamente al tema de los parlamentos nacionales,¹⁹ se propone expresamente una reforma del Protocolo anexo al Tratado de Amsterdam con el siguiente contenido:

- El protocolo del Tratado de Amsterdam sobre el cometido de los parlamentos nacionales debería respetarse estrictamente, incluido el período de seis semanas, con las excepciones por motivos de urgencia contempladas en el protocolo.
- Los grupos del Consejo y el Coreper no deberían reconocer acuerdos preliminares sobre propuestas a las que se aplique el período de seis semanas contemplado en el protocolo del Tratado de Amsterdam sobre el cometido de los parlamentos nacionales hasta el final de dicho período, con las excepciones por motivos de urgencia previstas en el protocolo.
- Las reservas de examen parlamentario deberían adquirir un carácter más claro en el reglamento interno del Consejo. Además, esas reservas deberían tener un plazo determinado para no bloquear innecesariamente el proceso decisorio.
- El reglamento interno del Consejo establece que tendrá que transcurrir una semana entera entre el examen de un punto de carácter legislativo por el Coreper y el Consejo. La Secretaría del Consejo debería, por lo tanto, mantener y publicar un registro del cumplimiento de esta norma.
- La Comisión debería transmitir todos los documentos de carácter consultivo y las propuestas legislativas simultáneamente a los parlamentos nacionales, al Parlamento Europeo y al Consejo.
- La Comisión debería presentar su estrategia política anual y su programa legislativo y de trabajo anual a los parlamentos nacionales, al Parlamento Europeo y al Consejo.
- El Tribunal de Cuentas debería transmitir su informe anual simultáneamente a los parlamentos nacionales, al Parlamento Europeo y al Consejo.

19. CONV 353/02.

B) En cuanto al control de la subsidiariedad

a) El mecanismo de «alerta rápida»

En el Grupo 1, dedicado al estudio de la subsidiariedad,²⁰ se ha formulado un mecanismo de alerta rápida que permita un mayor control por parte de los estados del respeto, por parte de las instituciones comunitarias, del principio de subsidiariedad.

Este mecanismo de alerta rápida se articula inicialmente a través del envío por parte de la Comisión a cada parlamento nacional, al mismo tiempo que al Consejo y al Parlamento Europeo, de las propuestas de carácter legislativo que elabore.

En un plazo de seis semanas, los parlamentos pueden elaborar un dictamen motivado sobre el principio de subsidiariedad. Dicho dictamen debe ser expresión de la mayoría y vincular a la totalidad del parlamento de que se trate, esto es, a cada cámara parlamentaria, en caso de sistemas bicamerales. El dictamen se envía a los presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión. Su contenido debe limitarse al tema de la subsidiariedad, bien a través de referencias de carácter general, bien con relación a disposiciones determinadas, pudiendo advertirse de la posibilidad de violación de dicho principio si una disposición determinada se modificase en un sentido o en otro durante el proceso legislativo.

Si se reciben dictámenes de menos de un tercio de los parlamentos, el legislador comunitario motivará de forma más detallada y concreta el acto que afecte a la subsidiariedad. Si, en cambio, se reciben dictámenes de mayor número de parlamentos, la Comisión revisará la propuesta.

La importancia de este procedimiento es que su implantación permite evitar la creación de un nuevo órgano comunitario para el examen de las cuestiones de subsidiariedad.

b) La acción de subsidiariedad ante el Tribunal de Justicia

Los parlamentos que hubiesen emitido un dictamen en el proceso legislativo a través del sistema de alerta rápida podrán recurrir al Tribunal de Justicia por violación del principio de subsidiariedad.

Conviene completar esta información señalando que también podrá disponer de esta acción el Comité de las Regiones en relación con aquellas propuestas sobre las que hubiese emitido un dictamen e incluyese en el mismo objeciones en cuanto al principio de subsidiariedad. Por el contrario, se formula un rechazo explícito a que los parlamentos regionales puedan disponer de esta acción.

7. *El Tribunal de Justicia*

Además de la acción en materia de subsidiariedad prevista más arriba, debe señalarse que en los distintos informes finales de los grupos de trabajo aparecen nuevas competencias de control jurisdiccional por parte del Tribunal.

Así, en los trabajos del Grupo 3, sobre la personalidad jurídica de la Unión, aparece la propuesta de que el Tribunal de Justicia tenga las siguientes competencias: «*ex ante*

20. CONV 286/02.

en los ámbitos de los títulos V y VI (procedimiento consultivo previsto en el apartado 6 del artículo 300), así como *ex post* en el marco de los procedimientos prejudiciales (artículo 234 del TCE), procedimientos de anulación (artículo 230 del TCE) y de responsabilidad (véanse el artículo 235 y el apartado 2 del artículo 288 del TCE)».

Por su parte, en el Informe del Grupo 10, sobre libertad, seguridad y justicia, se señala expresamente que «deberían abolirse los mecanismos específicos previstos en el artículo 35 del TUE y en el artículo 68 del TCE y que el sistema general de competencia del Tribunal de Justicia debería hacerse extensivo al espacio de libertad, seguridad y justicia, con inclusión de la actuación de los órganos de la Unión a este respecto».

Estas propuestas no deben hacernos olvidar que lo sustancial del futuro del Tribunal es llegar a constituirse como un verdadero juez constitucional, reservando sus funciones con relación a este cometido y dando paso al Tribunal de Primera Instancia como el juez común del derecho comunitario ordinario.

IV. Conclusiones finales

Puede ser acudir a un lugar común destacar que en materia de reforma institucional es difícil siempre llegar a conclusiones precisas. En primer lugar porque, en muchas ocasiones, cada propuesta de reforma tiene detrás intereses de determinados países, lo que las introduce en un proceso general de negociación similar a cualquier otro tipo de reformas.

Sin embargo, de lo que hemos podido analizar a lo largo de estas páginas, existen algunas reflexiones finales que no pueden dejar de exponerse en la medida que indican los retos que todavía quedan en el camino.

Una de ellas no puede ser otra que destacar el hecho de que en los grupos de trabajo no hayan aparecido determinadas cuestiones contenidas en la Declaración de Laeken y que afectan al desarrollo del polo democrático del entramado institucional comunitario. En efecto, las preguntas sobre la elección del presidente de la Comisión en unas elecciones directas por los ciudadanos o por designación de la mayoría del Parlamento Europeo, o la relativa al sistema de voto y la eventual reforma de las circunscripciones electorales, no han tenido respuesta en la Convención.

Ello, tal como se ha expuesto anteriormente, deja en el aire lo que aquí se ha considerado uno de los hipotéticos ejes principales de cambio institucional: el derivado de la expansión del principio democrático de soberanía ciudadana y del funcionamiento institucional sobre la base del criterio de la mayoría política.

De los cambios presentes en las propuestas de los grupos de trabajo de la Convención destacan, sin duda, de un lado, la reforma del alto representante de la PESC y su transformación en el representante exterior europeo, aunando las funciones del comisario de Relaciones Exteriores y proyectando hacia el futuro un nuevo tipo de figura institucional de carácter transversal con relación a las instituciones y de expresión unitaria de la idea de Unión.

También deben subrayarse, finalmente, las propuestas de articulación de los parlamentos nacionales, que tienen la virtud de evitar el nacimiento de nuevos órganos comunitarios al tiempo que abren un futuro de sana competitividad entre estos parlamentos en su misión de vigilancia de los excesos competenciales de las instituciones de la Unión.

Bibliografía

- Aldecoa, *El tratado de Niza, consolidación y reforma de la Unión Europea*, Cuadernos Europeos de Deusto, núm. 25.
- Alonso García, *Estudio preliminar al Tratado de Niza*, Civitas, Madrid, 2002.
- , «Aspectos esenciales de la reforma institucional de Niza», en *El Derecho Administrativo Comunitario*, Montecorvo-EGAP, Madrid, 2001.
- Andrés, «La reforma institucional en el Tratado de Niza», *Gaceta de la Unión Europea y de la Competencia*, núm. 211.
- Areilza, «La reforma de Niza: ¿hacia qué Unión Europea?», *Revista de Política Exterior*, núm. 79.
- Bacigalupo, «Una nueva arquitectura judicial para la Unión Europea», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 3.
- Calonge, «El Tratado de Niza y la reforma de las instituciones», *La Ley*, núm. 5432.
- Delgado-Iribarren, «La función de los parlamentos nacionales en la arquitectura europea: ¿hacia una Carta de los parlamentos nacionales?», *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 6.
- , «La participación de los parlamentos nacionales», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 3.
- Gutiérrez, «Una reforma difícil pero productiva: la revisión institucional en el Tratado de Niza», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 9.
- Johnston, «Judicial Reform and Treaty of Nice», *Common Market Law Review*, núm. 38.
- Mangas, «La reforma institucional en el Tratado de Amsterdam», *Revista de Derecho Comunitario*, núm. 3.
- , «El Consejo de la Unión en clave de reforma», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 3.
- Matía, *Parlamentos nacionales y derecho comunitario derivado*, Madrid, 1999.
- Maurer, «Les rôles des parlements nationaux dans l'Union européenne: options, contraintes et obstacles», Ed. Jean Monnet, Universidad de Osnabrück, Berlín, 2002.
- Mellado, «La conferencia de Niza. Avances y retrocesos en la construcción europea», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 1.
- , «Una Comisión Europea creíble», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 3.
- Pardo, «El Libro blanco sobre la gobernanza: ¿la reforma de la gobernanza de la Comunidad servirá para mejorar la calidad de la legislación comunitaria?», *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, núm. 216.
- Parejo, «Algunas notas sobre el proceso de integración europea, ¿federalismo o fórmula original?», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 1.
- Pérez, «El Tratado de Niza, entre la consolidación de la Unión de Maastricht y el debate sobre el futuro de Europa», *Revista de Estudios Europeos*, núm. 27.
- Petite, «Nice, traité existentiel, non essentiel», *Revue du droit de l'Union européenne*, núm. 4-2000.
- Rasmussen, «Remedying the crumbling judicial system», *Common Market Law Review*, núm. 37.5.

- Roldán, «La reforma del poder judicial en la Comunidad Europea», *Revista de Derecho Comunitario*, núm. 9.
- Ruiz-Jarabo, «El Tribunal de Justicia y el Tratado de Niza», *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, núm. 212.
- , «La réforme de la Cour de Justice opérée par le traité de Nice et sa mise en oeuvre future», *Revue trimestrielle de droit européen*, núm. 4.
- Tambou, «Le système juridictionnel communautaire revu et corrigé par le traité de Nice», *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, núm. 446.
- Toulemon, «La fonction gouvernementale dans une Union européenne appelée à s'élargir. Contribution comparée de deux bons esprits», *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, núm. 437.
- Van Nuffel, «Le traité de Nice. Un commentaire», *Revue de droit de l'Union européenne*, núm. 2, 2001.

