

EL GOBIERNO EUROPEO DE LA UNIÓN EUROPEA

Por el Académico de Número
Excmo. Sr. D. Marcelino Oreja Aguirre *

1. UN MOMENTO DE CAMBIOS PROFUNDOS EN LA UNIÓN

La Unión Europea atraviesa un momento de profunda transformación. Cincuenta años después de su nacimiento, *la Unión se encuentra en un punto de inflexión de su existencia*, en una etapa de *auténtica mutación*, tal y como señalaron los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en Laeken en diciembre de 2001. Tanto es así, que Valéry Giscard d'Estaing, Presidente de la Convención Europea, no dudó en afirmar en el discurso inaugural de la misma, que con su configuración actual, *Europa está al borde de la inadaptación*.

Los cambios que se afrontan son muy numerosos y profundos. No se trata sólo de cuestiones básicas de técnica jurídica, como la denominación y configuración de los actos, o las categorías competenciales comunitarias. Se trata, más bien, de la necesidad de afrontar, tras años de pragmatismo y progresividad, cuestiones esenciales como los límites de Europa, los valores y objetivos del proyecto integrador o la posibilidad de jugar un papel político en la escena internacional.

Este replanteamiento se debe a que en la Unión del siglo XXI y a las puertas de una ampliación que casi doblará el número de Estados miembros, los fundamentos del pasado han perdido en gran medida su vigencia. Pensemos por un momento en los ideales que movilizaron los espíritus europeos a mediados del siglo pasado.

* Sesión del día 29 de abril de 2003.

Sin duda, el objetivo primordial, tras la segunda guerra mundial, era la consecución de la paz; una paz que, como explica Joseph Weiler¹, constituía, más que un mero deseo, un ideal, pues contenía también una dimensión altruista: recién finalizada la guerra, la paz era una invitación al perdón; la construcción europea ofrecía a Alemania la rehabilitación y la integración, en pie de igualdad, en el concierto de los países occidentales.

El segundo objetivo inmediato era la reconstrucción, la conquista, conjunta y solidaria, de la prosperidad. Ello había de lograrse a través de unas reglas comunes para la producción de las que habían sido las industrias de la guerra, el carbón y el acero, y después, a través de un mercado común en el que personas, bienes, servicios y capitales circularan libremente, en un espacio de libre competencia.

Estos ideales de paz y prosperidad se pueden identificar con claridad en el comunicado conjunto de junio de 1950, que confirmaba la participación de los seis Gobiernos europeos en la CECA, la primera de las Comunidades Europeas:

Los pueblos francés, alemán, italiano, belga, holandés y luxemburgués, decididos a conseguir una acción común de paz, de solidaridad europea y de proyecto económico y social, asumen como objetivo inmediato la puesta en común de las producciones del carbón y del acero.

Sin embargo, en la Unión de nuestros días, y debido en gran medida al propio éxito de la construcción europea, estos ideales han perdido su fuerza movilizadora. Los Estados miembros de la Unión han conocido, por vez primera, cincuenta años de paz. Es cierto que las recientes crisis en los Balcanes han mostrado que el fantasma de la guerra sigue vivo en Europa y que la Unión no ha logrado actuar con una sola voz en favor de la democracia y de la paz. Pero es evidente que, para los europeos de nuestro tiempo, la reconciliación franco alemana y la paz en el territorio de los quince socios comunitarios, no son ya un desafío. Han dejado de ser ideales movilizadores para convertirse en frutos estimados, pero ya cosechados, de un exitoso proceso integrador.

Tampoco la prosperidad moviliza como antes los ánimos europeos. Reconstruida Europa y con el grado de bienestar alcanzado, en parte gracias a la

¹ Estas ideas sobre el proceso de construcción europeo en los años cincuenta han sido desarrolladas brillantemente por el profesor Joseph Weiler, de la Universidad de Nueva York. Véase J. H. H. WEILER, «Europa después de Maastricht: La nueva túnica, ¿tiene un emperador?», en «Europa, fin de siglo», *Cuadernos y debates del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 59, Madrid, 1995.

propia Comunidad y al correcto funcionamiento del mercado común, la consecución de mayores niveles de prosperidad, que no deja de ser un objetivo deseado, no puede ya considerarse un ideal movilizador.

Quizás el debilitamiento de estos ideales, en torno a los que convergieron tras la segunda guerra los partidos socialistas y demócrata cristianos, sea una de las causas por la que el propio proyecto europeo ha perdido en los últimos diez años su fuerza movilizadora. Si bien es preciso admitir que la Comunidad no se desarrolló en las primeras décadas en un proceso abierto a los ciudadanos, sí se puede afirmar que para ellos, y para los partidos políticos mayoritarios que los representaban, la construcción europea era una empresa común asociada a unos valores superiores, capaz de contrarrestar el poderoso influjo de los nacionalismos.

Tras la firma del Tratado de Maastricht, el siete de febrero de mil novecientos noventa y dos, la silenciosa aceptación ciudadana se convirtió en indiferencia. El clima de optimismo reinante entre los Gobiernos europeos, conscientes de haber concluido la más profunda reforma de los Tratados que había de hacer realidad la moneda única y la política exterior y de seguridad común, se enfrentó de lleno con la desconfianza de los europeos. En Dinamarca, los ciudadanos rechazaron en referéndum la ratificación del nuevo Tratado, extendiendo por toda Europa una ola de desencanto y escepticismo.

Desde entonces, el acercamiento de la Unión a los ciudadanos se ha convertido en uno de los propósitos más reiterados por las instituciones comunitarias, pero la realidad es que el problema no ha hecho más que agravarse: en 1990 el apoyo ciudadano a la pertenencia a la Unión alcanzaba sus máximos, superando el 70 por 100, pero a partir de ese momento se produjo una caída constante, y desde mediados de los noventa, el porcentaje oscila en torno al 50 por 100. Según el último Eurobarómetro² tal porcentaje se sitúa en el 55 por 100 (en España alcanza el 68 por 100). En estas circunstancias, no es de extrañar que en 1999 el índice de abstención en las elecciones europeas superase, por vez primera, el 50 por 100.

Recientemente, la grave ruptura sufrida en torno a la crisis de Irak, precisamente mientras nuestros representantes discutían en Bruselas sobre la futura Constitución común, ha puesto de manifiesto de nuevo la debilidad europea, generando más desencanto y más escepticismo. Hubo una Decisión Común en el Consejo Europeo de Bruselas del mes de febrero, pero no se respetó el acuerdo, apa-

² *Eurobarómetro*, núm. 58, marzo 2003.

reciendo posteriormente posiciones divergentes entre los diversos países de la Unión.

Ahora bien, una vez concluido el conflicto hemos de poner de relieve que nos hallamos en un momento crítico en la construcción europea, en el que las próximas mutaciones nos brindan, después de mucho tiempo, una posibilidad real para comenzar a salvar la distancia abierta entre la Unión y sus ciudadanos. Quisiera destacar los tres motivos que me llevan a esta conclusión.

En primer lugar, pienso que la próxima ampliación de la Unión permitirá recuperar en cierta medida los ideales europeos de los años cincuenta, al trasladarlos ahora a los Estados de Europa Central y Oriental, para los cuales la integración supone, como para nuestro país en otros tiempos, una promesa de paz y prosperidad.

No obstante, no puede ocultarse la relativa indiferencia con la que los europeos contemplan la culminación de este compromiso histórico. En la citada encuesta del Eurobarómetro tan sólo el 52 por 100 de los encuestados se pronunciaron a favor de la ampliación (mientras que 30 por 100 se pronunciaban en contra). Como siempre, el resultado varía notablemente de un Estado a otro, situándose los máximos en Grecia (76 por 100 a favor), Dinamarca (71 por 100 a favor) e Irlanda (67 por 100). En España tal porcentaje se sitúa en el 63 por 100. Es de resaltar que, en tres de los países más poblados de la Unión, Francia, Reino Unido y Alemania, el porcentaje de los ciudadanos que están a favor de la ampliación no alcanza el 50 por 100.

En segundo lugar, quisiera destacar que la ampliación ha constituido ya, incluso antes de su conclusión, un verdadero revulsivo para el cambio, aproximando en cierta medida el proceso europeo a los ciudadanos.

La inminencia de una ampliación sin precedentes ha puesto de manifiesto la necesidad de reformar las instituciones y reforzar la integración política para que la nueva Unión, más amplia y más diversa, no se diluya ni pierda eficacia. La Convención Europea, convocada con este fin, ha supuesto ya una innovación notable, desplazando el método tradicional para reformar los Tratados, caracterizado por la opacidad, la falta de participación y el protagonismo absoluto de los Gobiernos, por uno más transparente y democrático, en el que la presencia parlamentaria (diputados nacionales y europeos) es mayoritaria.

Además, con la Convención, el camino funcional y el tecnicismo han cedido el paso a un verdadero debate constitucional sobre el diseño de la Unión, con

el fin de redactar un Tratado Constitucional que defina qué es la Unión, en qué valores se basa, cuáles son sus fines y cuáles sus competencias. Un texto comprensible con el que puedan identificarse los europeos, de manera que puedan sentirse *nacionales* de los Estados y a su vez, ciudadanos *Europeos*, miembros de un mismo cuerpo político.

Lo cierto es que, a pesar del relativo interés mostrado por los medios y amplias capas de la población, en los últimos meses hemos presenciado la iniciativa más sólida emprendida en muchos años para politizar (en el mejor sentido de la palabra) el proceso europeo y acercar la Unión a sus ciudadanos.

En tercer lugar, quisiera señalar la presencia, en la agenda comunitaria de los próximos años, de políticas que afectan de lleno a los ciudadanos europeos y que éstos consideran de máxima prioridad, como son la política exterior y la seguridad común.

Respecto de la política exterior común, considero que las «acciones comunes» deberían llevarse a cabo únicamente cuando fueran realmente posibles, sin perjuicio de las cooperaciones reforzadas que deban recogerse en el futuro Tratado Constitucional.

El conjunto de los medios de que dispone la Comisión en este ámbito, incluyendo la ayuda al desarrollo y la política comercial, debería ser puesto al servicio de la política exterior cuando acometamos una acción común.

Por otra parte, la política de defensa es una cuestión de principios, medios y tecnología adecuada. Una política de defensa sólo se podrá desarrollar sobre países que disponen de dos elementos imprescindibles para ello: medios y voluntad de acción. Europa debe desarrollar su propia industria de defensa, tanto desde el punto de vista estratégico como económico.

Aparentemente, la ruptura europea en torno a la crisis iraquí podría hacer temer nuevos obstáculos a los esfuerzos por articular una política exterior y de seguridad común. Pero quizás esta ausencia pueda constituir también un revulsivo para el cambio pues, si bien el desencuentro vivido ha alejado a los Gobiernos, conviene recordar que los ciudadanos europeos son, hoy y desde hace años, firmes partidarios de que la Unión asuma una voz común en la escena internacional. En efecto, los últimos resultados del *Eurobarómetro* ponen de manifiesto que el 73 por 100 de los encuestados apoya el establecimiento de una política de defensa y de seguridad común de la Unión Europea (79 por 100 en España), y el 67 por 100 el desarrollo de una política exterior común (73 por 100 en España).

Otra prioridad en el sentir de los ciudadanos y en la agenda comunitaria es el establecimiento de un espacio de libertad, seguridad y justicia en el que se aborden coordinadamente políticas que requieren una aproximación transnacional, como son la inmigración y el asilo, la lucha contra el terrorismo, el crimen organizado y la drogodependencia. En España, el interés ciudadano en estas políticas es evidente, y es probable que las últimas medidas legales y judiciales adoptadas para luchar contra el terrorismo hubiesen resultado más controvertidas fuera de este marco europeo.

Éstos son, en mi opinión, algunos de los nuevos desafíos de un proyecto de construcción europea que, indudablemente, atraviesa momentos difíciles y que, a pesar de los éxitos evidentes logrados a lo largo de los últimos cincuenta años, no puede considerarse un fin en sí mismo. Su consecución podría contribuir a paliar la distancia que hoy separa a los ciudadanos de la Unión, si se ponen los medios suficientes para afrontar la magnitud del reto.

2. ¿POR QUÉ FORTALECER EL GOBIERNO EUROPEO?

Ni la ampliación europea, ni el desarrollo de estas políticas podrán llevarse a cabo con el presente sistema institucional. Todo ello no será posible en una *Europa sin gobierno*.

La ampliación a una Unión de veinticinco Estados miembros, más heterogénea, requerirá mayores niveles de cohesión interna. La presencia en la agenda europea de estas competencias de elevada sensibilidad política como la citada política exterior y de defensa, el espacio de libertad seguridad y justicia, o también la coordinación de políticas macro económicas y la lucha contra el desempleo, exigirá también cambios sustanciales.

Estas materias en las que, a diferencia del mercado interior, lo político predomina sobre lo técnico y la toma de decisiones sobre la actividad normativa, sólo podrán ser ejercidas en una Unión de veinticinco bajo el liderazgo de un verdadero gobierno europeo, con la capacidad de adoptar decisiones eminentemente políticas, y susceptible de ser percibido como tal dentro y fuera de sus fronteras.

La Unión ha carecido hasta ahora de un poder ejecutivo sólido. Durante años, ha sido imposible distinguir con claridad entre el legislativo y el ejecutivo, habiéndose ejercido tales poderes de forma compleja y confusa por las distintas instituciones europeas.

Lo cierto es que no ha existido un gobierno europeo, una institución con la autoridad y con las competencias propias de un ejecutivo: liderazgo, coordinación de las políticas, toma de decisiones estratégicas y de emergencia y representación exterior.

La Unión no es, ni siquiera en la intención de los más supranacionalistas, un Estado o un *Super-Estado* europeo. El ejercicio de estas funciones gubernamentales en la Unión no será, con toda probabilidad, similar al de un sistema federal (de la misma manera que el modelo propio de las organizaciones internacionales clásicas tampoco resulta aplicable a la Unión). Pero ello no obsta para que estas funciones gubernamentales deban ser ejercidas con efectividad, visibilidad y un adecuado cauce de legitimidad. *La Unión no es un Estado, pero necesita un gobierno.*

En una Unión que ha cumplido ya los cincuenta años, el camino en busca de un ejecutivo no parte de la nada. Dada la imposibilidad de trasladar el esquema gubernamental propio del Estado federal a una *Unión de Estados-Nación*, el único punto de partida posible es el delicado e imperfecto diseño institucional que ha permitido al proceso integrador llegar con éxito hasta este punto.

La Comisión, la institución más innovadora del sistema comunitario, ha ejercido en estos años, con imparcialidad y en defensa del interés común, una parcela significativa del poder ejecutivo, permitiendo que las políticas de la Unión superen lo interestatal a través de una sólida vocación europea.

El Consejo, institución que reúne a los Ministros de los Estados miembros, ha asumido también competencias ejecutivas considerables. Pero es en realidad el Consejo Europeo, compuesto por los Jefes de Estado y de Gobierno, la formación interestatal que ha ejercido, desde los años setenta, el liderazgo político del proceso, impulsando las políticas europeas y las líneas estratégicas del desarrollo de la Unión.

El necesario fortalecimiento del gobierno europeo exige una redefinición de estas instituciones. El nuevo gobierno debe reflejar la tensión entre lo supranacional y lo intergubernamental, pues esta dualidad representa en realidad la doble legitimidad del proceso de integración, en la que lo nacional (expresado en el Consejo y Consejo Europeo a través de los representantes democráticamente elegidos) y lo europeo (expresado a través de la Comisión, cuyos miembros son designados por el Consejo e investidos por un Parlamento Europeo elegido por sufragio universal directo) en lugar de excluirse, se complementan.

Para hallar una solución aceptable a la búsqueda del gobierno europeo, el equilibrio entre lo supranacional y lo intergubernamental, que ha caracterizado siempre el proceso de integración, debe mantenerse. Ello excluye, en mi opinión, todo camino que pretenda escorar la balanza hacia uno de los dos extremos, y nos permite establecer unos puntos de partida para afrontar el presente debate:

1) La reforma debe partir del mantenimiento del *equilibrio institucional*, que representa la doble legitimidad europea (supranacional e intergubernamental).

2) Por ello, las funciones gubernamentales no podrán recaer en una sola autoridad política. Es necesario diseñar *un gobierno en el que participen Comisión, Consejo y Consejo Europeo*³.

3) La reforma institucional deberá mantener dicho equilibrio, al tiempo que realiza las *importantes modificaciones* necesarias para diseñar un sistema más eficaz, con un adecuado cauce de legitimidad.

4) Es preciso *preservar los elementos eficaces* del sistema actual, para, en lugar de destruir lo alcanzado, construir en función de las ausencias. Entre ellos, conviene destacar la labor de impulso político ejercida por el Consejo Europeo y la defensa del interés general ejercida por la Comisión a través del monopolio de iniciativa legislativa.

3. HACIA UN NUEVO DISEÑO INSTITUCIONAL

La necesidad de acometer una importante reforma institucional ha planeado sobre los trabajos de la Convención a lo largo de todo su desarrollo. Sin embargo, lo cierto es que tan sólo en el último momento se abordó de lleno este delicado capítulo, el que ha suscitado los debates más apasionados y los más duros enfrentamientos entre Estados grandes y pequeños, entre los partidarios de la supranacionalidad y los de la cooperación intergubernamental.

A lo largo de los últimos meses se han planteado distintas alternativas que trataré de esbozar, al tiempo que expondré brevemente mis consideraciones y trataré de describir el resultado final alcanzado por la Convención en esta materia, tal

³ Véase «A la recherche d'un gouvernement européen», Notre Europe, 9-IX-2002. También, J. L. QUERMONNE, «La question du gouvernement européen», Notre Europe, *Études et Recherches*, núm. 20, noviembre 2002, págs. 28 y sigs.

y como quedó reflejado en el *Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa*, presentado por Valéry Giscard d'Estaing en nombre de la Convención Europea al Consejo Europeo reunido en Salónica el 20 de junio de 2003.

Conviene señalar que dicho proyecto, con el que culminaron los trabajos de la Convención, recabó un amplio consenso en la sesión plenaria que tuvo lugar el 13 de junio de 2003. No obstante, aún es posible que a lo largo de la Conferencia Intergubernamental que se desarrollará en los próximos meses, los gobiernos realicen modificaciones en el texto de Salónica antes de que sea presentado a los Estados miembros para su ratificación, y muy especialmente en la parte institucional, respecto a la cual varios actores —y en especial el gobierno español— ya han manifestado sus reservas.

En efecto, es posible que se introduzcan cambios en aspectos conflictivos esenciales como la composición de la Comisión que, según el texto de Salónica, tendría 15 Comisarios Europeos (además de los Comisarios sin derecho a voto que procederán de todos los demás Estados miembros)⁴ o el sistema de voto mayoritario en el Consejo, que en lugar de reflejar los acuerdos de Niza, era sustituido en dicho texto por un sistema más simple en virtud del cual la mayoría cualificada se definiría como una mayoría de Estados miembros que represente, al menos, las tres quintas partes de la población de la Unión⁵.

A) Un Presidente más estable para el Consejo Europeo

Entre las carencias del actual sistema institucional existe un consenso mayoritario en torno a los inconvenientes derivados de la Presidencia rotatoria semestral.

En la actualidad, desde el Consejo Europeo hasta las distintas formaciones del Consejo, de su Comité de Representantes Permanentes, e incluso de los dos

⁴ Artículo I.25.3: «La Comisión consistirá en un Colegio compuesto por su Presidente, el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión y Vicepresidente y trece comisarios europeos seleccionados por un sistema de rotación en condiciones de igualdad entre los Estados miembros. (...) El Presidente de la Comisión nombrará a los Comisarios sin derecho a voto, que serán elegidos atendiendo a los mismos criterios empleados para los miembros del Colegio, y que procederán de todos los demás Estados miembros».

⁵ Artículo I.24.1: «Cuando el Consejo Europeo o el Consejo de Ministros actúen por mayoría cualificada, ésta se definirá como una mayoría de Estados miembros que represente al menos las tres quintas partes de la población de la Unión».

centenares de grupos de trabajo que se reúnen bajo su autoridad, están presididas por el representante del Estado que ejerce la Presidencia semestral.

Este sistema, que permite a dicho Estado disfrutar de un protagonismo internacional notable, muchas veces superior al propio de un Estado de su tamaño, ha generado, hasta ahora, una presión dinámica muy constructiva. Además, este ir y venir de la corte europea por el territorio de los Estados miembros ha permitido a los ciudadanos identificarse especialmente, al menos por un semestre, con la Unión y conocer mejor sus políticas.

Estas ventajas, sin embargo, se atenúan ante la perspectiva de la Europa ampliada, en la que el turno rotatorio podría prolongarse incluso hasta quince años. Además, la rotación genera cierta discontinuidad, impide muchas veces desarrollar políticas a largo plazo, primando otras que, agotado el semestre presidencial, pierden fuelle bajo el impulso de otro Estado con intereses divergentes. También la falta de visibilidad y de permanencia es un problema en las relaciones internacionales, impidiendo a terceros establecer contactos permanentes con actores tan precarios.

Para paliar estos inconvenientes, el denominado *grupo ABC* (integrado por Aznar, Blair y Chirac) se ha pronunciado a favor de la elección de un Presidente del Consejo Europeo, con un mandato de cinco años, que haya sido en el pasado Jefe de Gobierno de un Estado miembro.

En los últimos veinticinco años el Consejo Europeo, a pesar de haber funcionado con una incierta base legal, excesiva informalidad y numerosas carencias procedimentales, ha constituido un verdadero motor de la Unión, desbloqueando crisis delicadas y adoptando numerosas decisiones estratégicas, como el lanzamiento de la Unión Monetaria (Hannover, 1988) o la ampliación al Este (Copenhague, 1993).

No obstante, el Consejo Europeo sufre limitaciones significativas, no sólo por la permanente necesidad de forjar el consenso entre todos sus miembros, sino por sus carencias procedimentales, su excesiva agenda, sus conclusiones interminables... La Presidencia semestral, con responsabilidades nacionales simultáneas, dificulta también la disposición del tiempo y la capacidad para realizar los preparativos y las visitas necesarias, o para establecer relaciones personales estables con representantes de terceros Estados.

Indudablemente, todo ello ha impedido una mejor y más estable dirección estratégica. Por eso, es previsible que una Presidencia estable, que conlleve una

dedicación exclusiva, aumente la continuidad, eficacia y visibilidad. Sin duda, en el estado actual del proceso de integración, un Consejo Europeo eficaz es indispensable si queremos un verdadero gobierno de la Unión.

Pero las críticas a este modelo no se han hecho esperar, pues muchos habían presumido que la necesidad de reforzar el gobierno europeo permitiría, al fin, concentrar mayor poder ejecutivo en la Comisión. En efecto, algunas voces defensoras de una Europa supranacional han advertido que el reforzamiento del Presidente y, en consecuencia, del Consejo Europeo inclinaría la balanza comunitaria hacia lo intergubernamental, y es muy posible que así sea, si no se toman las medidas compensatorias adecuadas.

Los Estados pequeños, que tradicionalmente confían en la defensa del interés general ejercida por la Comisión y que podrían temer un directorio de los grandes, se han mostrado muy reticentes a una *doble Presidencia*. Los tres del Benelux han manifestado formal y repetidamente⁶ que ésta no garantizaría la igualdad de trato entre los Estados miembros, ni el equilibrio institucional. A ellos se sumaron, en el marco de un encuentro mantenido en Luxemburgo, Finlandia, Portugal, Austria e Irlanda, que declararon su oposición a la supresión del sistema rotatorio⁷.

Las críticas más frecuentes se han centrado en tres puntos. En primer lugar, se ha señalado que la personalización del poder que implicaría una Presidencia estable es ajena a la cultura política parlamentaria que caracteriza a la mayoría de los Estados miembros.

En segundo lugar, surgen dudas en cuanto a la responsabilidad política a la que estaría sujeto dicho Presidente, a pesar de la magnitud de sus competencias. A ello ha de sumarse que, al ser depositario de una legitimidad intergubernamental indirecta, sería el único miembro del Consejo Europeo no elegido directamente por los ciudadanos, lo que necesariamente debilitaría su posición frente a sus colegas, Jefes de Estado y de Gobierno.

En tercer lugar, las más duras críticas han insistido en los riesgos implícitos en un sistema de doble Presidencia. Es evidente que el Presidente del Consejo

⁶ Véase el Memorando del Benelux «Un marco constitucional equilibrado para una Unión ampliada más eficaz y transparente», de 4-XI-2002, y la toma de posición de los Primeros y los Ministros de Asuntos Exteriores del Benelux tras la contribución franco-alemana a la Convención, de 21-I-2003.

⁷ Luxemburgo, 1-IV-2003, *Bulletin Quotidien Europe*, núm. 8435.

Europeo entraría en cierta competencia con el Presidente de la Comisión, con el que compartiría necesariamente el ejercicio de funciones ejecutivas. La tensión institucional vivida estos años entre el Comisario de Relaciones Exteriores (Christopher Patten) y el Secretario del Consejo, Alto Representante de la PESC (Javier Solana), a pesar de su buen hacer, podrían muy bien ser sólo un adelanto de las tensiones institucionales que generaría el nuevo sistema si no se ponen los medios adecuados para evitarlo.

Por eso y con el fin de aumentar las sinergias y combinar ambas fuentes de legitimidad, algunas voces audaces⁸ han sugerido que sea el Presidente de la Comisión, elegido por el Consejo Europeo con la aprobación del Parlamento, el que presida también el Consejo Europeo. El nuevo Presidente, con sede en Bruselas, tendría la estabilidad y visibilidad que se precisa, así como el apoyo técnico y *know how* de la Comisión. Quizás, a más largo plazo, los Estados miembros estén dispuestos a aceptar esta solución, que supondría un paso más hacia un sólido gobierno europeo, más próximo, eso sí, a un sistema presidencial.

También merecen destacarse las propuestas, más conservadoras, de aquellos que rechazan una Presidencia estable del Consejo Europeo y proponen en su lugar el mantenimiento del *status quo* o, al menos, del sistema rotatorio (como hace la propia Comisión⁹). Otros¹⁰ sugieren que el Presidente limite sus funciones, de acuerdo con la distinción que permite la lengua inglesa, de modo que tuviésemos *a Chairman, not a President*. El posible efecto debilitador se compensaría, en opinión de éstos, a través del apoyo en un Presidente de la Comisión reforzado (pues presidiría también el Consejo en su formación de Asuntos Generales), en el Alto Representante de PESC (o Ministro de Exteriores de la Unión) y en los Presidentes semi-permanentes de otras formaciones del Consejo.

A pesar de la existencia de numerosas alternativas, lo cierto es que la opción a favor de una Presidencia estable ha ido ganando partidarios, especialmente entre los Estados más poblados y, finalmente, se ha impuesto, quedando incorporada al texto final presentado en Salónica, aunque en unos términos aceptables para aquellos que rechazan una excesiva atribución de poder a esta nueva

⁸ CH. GRANT, «Restoring leadership to the European Council», Centre for European Reform, *Bulletin*, abril-marzo 2002. Esta opción también se ha defendido en la Convención, véase la contribución de M. PIERRE LEQUILLER, «Un Presidente para Europa» de 2-X-2002.

⁹ Comunicación de la Comisión sobre la arquitectura institucional, COM (2002) 728 final de 4-XII-2002, pág. 17.

¹⁰ P. DE SCHOUTHEETE y H. WALLACE, «The European Council», Notre Europe, *Research and European Issues*, núm. 19, septiembre 2002.

figura (de hecho, la versión inglesa se refiere a *The European Council Chair* en el encabezamiento del artículo 21).

En efecto, dicho texto consagra al fin la nueva figura del *Presidente estable del Consejo Europeo* al disponer que *el Consejo Europeo elegirá a su Presidente por mayoría cualificada para un mandato de dos años y medio que podrá renovarse una sola vez* (artículo I.21.1), y que no podrá ejercer un mandato nacional (artículo I.21.3).

Sus funciones (recogidas en el artículo I.21.2.) serán las siguientes:

- presidirá y dinamizará los trabajos del Consejo Europeo;
- se encargará de su preparación y velará por su continuidad, en colaboración con el Presidente de la Comisión y basándose en los trabajos del Consejo de Asuntos Generales;
- se esforzará por facilitar la cohesión y el consenso en el seno del Consejo Europeo;
- al término de cada reunión, presentará un informe al Parlamento Europeo.

Asimismo, dicho artículo (I.21.2.) dispone que «El Presidente del Consejo Europeo asumirá como tal, en el rango que le es propio, la representación exterior de la Unión en los asuntos de política exterior y de seguridad común, sin perjuicio de las competencias del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión», confusa redacción que apunta ya lo que será probablemente uno de los inconvenientes más graves del nuevo diseño institucional: la dificultad de deslindar competencias entre el Presidente del Consejo Europeo, el Ministro de Asuntos Exteriores y también el Presidente de la Comisión (pues, tal y como dispone el artículo I-25.1, con excepción de la política exterior y de seguridad común y de los demás casos previstos por la Constitución, la Comisión asumirá la representación exterior de la Unión).

B) Un Consejo de Ministros y una Comisión reforzados

Las limitaciones del sistema actual y los inconvenientes de la rotación se extienden también al Consejo de Ministros. De nuevo, un refuerzo del gobierno de la Unión no podrá llevarse a cabo sin una profunda revitalización de esta institu-

ción, representante de los intereses nacionales en el sistema comunitario. Para ello, se han barajado diversas posibilidades de las que señalaremos tres:

En primer lugar, ha recibido un amplio respaldo (contribución franco-alemana, Memorando del Benelux...) la propuesta de superar la confusión actual estableciendo una clara distinción entre la actividad legislativa y ejecutiva del Consejo. Ello permitirá que, en sus sesiones legislativas, el Consejo se reúna en público, mejorando así la transparencia del sistema.

En segundo lugar, se está tratando de superar la sobrecarga de trabajo de las reuniones de los Consejos de Asuntos Generales. Éstas han dedicado cada vez mayor atención al tratamiento de los asuntos de política exterior, lo que ha perjudicado su labor tradicional de coordinación política general, que resulta fundamental para salvaguardar la cohesión de las políticas de la Unión.

Además, los Ministros de Asuntos Exteriores (y otras formaciones sectoriales del Consejo) han elevado los asuntos al Consejo Europeo cada vez con mayor frecuencia y facilidad, involucrando a los Jefes de Gobierno en la toma de decisiones detalladas, que teóricamente podrían haberse resuelto a un nivel inferior, permitiendo cierta quiebra del equilibrio institucional.

Como consecuencia de ello, con frecuencia vemos a los Jefes de Gobierno envueltos en larguísimas discusiones que abordan las cuestiones más diversas y detalladas. Las conclusiones al término de los Consejos Europeos se convierten en documentos interminables en los que declaraciones sobre política internacional se mezclan con aspectos concretos de mercado interior o de la unión económica y monetaria. Así, no es de extrañar que al fin del larguísimo Consejo Europeo de Niza, Tony Blair afirmase, exhausto, la imposibilidad de continuar trabajando de esa manera (*We cannot go on working like this*).

Ante la perspectiva de la ampliación, el Consejo de Asuntos Generales debe funcionar mejor, para poder realizar adecuadamente la labor de coordinación general de las políticas, así como la preparación y el seguimiento de las reuniones del Consejo Europeo.

Lo cierto es que ya se convinieron en Sevilla¹¹ los primeros pasos para dividir el actual Consejo de Asuntos Generales en dos formaciones: una nueva formación del Consejo de Asuntos Generales, compuesta por Ministros con suficiente

¹¹ Consejo Europeo de Sevilla (2002).

capacidad para comprometer a sus gobiernos, que asumiría la coordinación de la actividad de las formaciones especializadas del Consejo y la preparación y seguimiento de las reuniones del Consejo Europeo; y un Consejo de Política Exterior, en el que los Ministros de Asuntos Exteriores podrían concentrarse en los asuntos internacionales.

El texto de Salónica (artículo I.23) presenta novedades importantes pues distingue entre: *un Consejo Legislativo y de Asuntos Generales*, que velará por la coherencia de los trabajos del Consejo de Ministros y podrá actuar bien en su función de Consejo de Asuntos Generales (preparará las reuniones del Consejo Europeo y supervisará las actuaciones consecutivas a éstas, en contacto con la Comisión) o bien en su función legislativa, (en esta función, la representación de cada Estado miembro correrá a cargo de uno o dos representantes más de rango ministerial cuyas competencias correspondan al orden del día del Consejo de Ministros); y *un Consejo de Asuntos Exteriores* que elaborará las políticas exteriores de la Unión atendiendo a las líneas estratégicas definidas por el Consejo Europeo y velará por la coherencia de su actuación. Estará presidido por el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión.

Por otra parte, se establece (artículo I.23.3) que el Consejo Europeo adoptará una decisión europea por la que se establezcan las demás formaciones en las que pueda reunirse el Consejo de Ministros.

En tercer lugar, otro medio contemplado para revitalizar el Consejo, sobre el que se ha discutido largamente, consistiría en superar los problemas de la rotación dotando a diversas formaciones de una Presidencia más estable.

El Reino Unido y España se han manifestado¹² a favor de una *Presidencia colectiva*, que asumiría un equipo de Estados miembros por un período de dos años. La distribución de las carteras en cada equipo presidencial podría fijarse de antemano (por ejemplo, cada miembro de un equipo de cuatro presidiría dos formaciones del Consejo durante seis meses). Este sistema sería compatible con el recurso a ciertas «Presidencias institucionales»: el Presidente del Consejo Europeo presidiría también el Consejo de Asuntos Generales, y el Alto Representante (o Ministro de Asuntos Exteriores) presidiría el Consejo de Asuntos Exteriores.

Con ello se pretende dotar al Consejo de mayor estabilidad y habilitarle para proponer compromisos, lo que requiere un tiempo y dedicación incompatibles con un cambio semestral de la Presidencia. Pienso, sin embargo, que dicha

¹² Contribución de Ana Palacio y Peter Hain, *op. cit.*, pág. 3.

propuesta, aun si garantizase la suficiente continuidad, no superaría la dificultad práctica que supone compatibilizar un Ministerio Nacional con la Presidencia del Consejo, así como la evidente dificultad de conciliar la defensa del interés general con los intereses del propio Estado.

Otra de las posibilidades, recogida en el documento franco-alemán¹³, consistiría en que las formaciones de Justicia e Interior, ECOFIN y Eurogrupo eligiesen sus presidentes, por un período de dos años, entre los miembros del Consejo. Dicha propuesta sugiere también que la Presidencia del Consejo de Asuntos Generales recaiga en el Secretario General del Consejo y la de Asuntos Exteriores en el Ministro Europeo de Asuntos Exteriores.

Tampoco esta opción resuelve, a mi modo de ver, los inconvenientes previamente citados, como tampoco lo hace la respaldada por la propia Comisión de mantener la rotación semestral en la Presidencia del Consejo de Asuntos Generales, mientras que la Presidencia de las otras formaciones del Consejo sería ejercida por uno de sus miembros elegido por sus homólogos para un período de un año¹⁴.

En el texto finalmente presentado al Consejo Europeo en Salónica (en su artículo I.23.4.) se establece una solución próxima a la sugerida por la Comisión ya que *«La presidencia de las formaciones del Consejo de Ministros, con excepción de la de Asuntos Exteriores, será desempeñada por representantes de los Estados miembros en el Consejo de Ministros, por rotación en condiciones de igualdad, durante períodos de al menos un año. El Consejo Europeo adoptará una decisión europea por la que se establezcan las reglas de rotación, atendiendo a los equilibrios políticos y geográficos europeos y a la diversidad de los Estados miembros»*.

El Ministro de Asuntos Exteriores

La cuestión no queda, pues, definitivamente zanjada, salvo en lo que se refiere a la Presidencia del Consejo en su formación de Asuntos Exteriores, que recaerá en una nueva figura: el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión¹⁵.

¹³ Contribución franco-alemana, *op. cit.*, pág. 3.

¹⁴ Comunicación de la Comisión sobre la arquitectura institucional, COM (2002) 728 final de 4-XII-2002, pág. 17.

¹⁵ El Consejo Europeo, nombrará por mayoría cualificada, con la aprobación del Presidente de la Comisión, al Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, que estará al frente de la política exterior y de seguridad común de la Unión. El Consejo Europeo podrá poner fin a su mandato por el mismo procedimiento.

Este será nombrado por el Consejo Europeo, por mayoría cualificada, con la aprobación del Presidente de la Comisión. Será responsable de conducir la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión.

El Ministro de Asuntos Exteriores será uno de los vicepresidentes de la Comisión Europea. Estará encargado de las relaciones exteriores y de la coordinación de otros aspectos de la acción exterior de la Unión. En su condición de Miembro de la Comisión, el Ministro de Asuntos Exteriores estará sometido a los procedimientos que regulen el funcionamiento de la Comisión.

La Comisión. El Presidente de la Comisión

En lo que se refiere a la Comisión, es necesario recordar el papel jugado hasta la fecha por esta institución, que ha sido garante del interés común y motor de la integración, gracias a dos poderes esenciales que se le reconocen en el Tratado: la capacidad para interponer recursos de incumplimiento ante el Tribunal de Justicia y el monopolio de la iniciativa legislativa. Ambos deben ser mantenidos y reforzados, acelerándose los procedimientos en el primer caso y extendiéndose la iniciativa legislativa (en el ámbito de Justicia e Interior). En este sentido, también es importante que la Comisión tenga la facultad de adoptar las iniciativas de la programación anual y plurianual de la Unión ¹⁶.

También en el ámbito de política económica, el papel de la Comisión puede reforzarse. En sus propuestas a la Convención para mejorar el funcionamiento de la UEM, la Comisión propuso reforzar el aspecto comunitario de los procedimientos, crear un ECOFIN de la zona euro, y permitir que los países de la zona euro se expresen con una sola voz en los foros internacionales.

A mi juicio, estas propuestas deberían ser tenidas en cuenta en el futuro Tratado Constitucional. Lo cierto es que el texto de Salónica no ha cubierto las expectativas de la Comisión en varios aspectos, por lo que ésta ha pedido: una mayor ampliación del voto mayoritario; disposiciones más precisas en el gobierno económico de la zona euro; la modificación de ciertos aspectos de reforma institucional; y la inclusión de una cláusula de revisión que permita modificar disposiciones de la Constitución sin pasar por nuevas ratificaciones nacionales.

¹⁶ El artículo I.25.1 dispone que la Comisión adoptará las iniciativas de la programación anual y plurianual de la Unión con miras a lograr acuerdos interinstitucionales.

Con el mismo fin de reforzar el papel de la Comisión, desde diversos foros se ha propuesto modificar su procedimiento de elección para reforzar su legitimidad democrática.

El documento franco-alemán sostiene que la elección del Presidente de la Comisión debe producirse tras las elecciones europeas, por la mayoría cualificada de los miembros del Parlamento Europeo, y debe ser aprobada *después* por el Consejo Europeo —también por mayoría cualificada— (tras recibir la aprobación del Parlamento Europeo, los miembros de la Comisión serían nombrados por el Consejo por mayoría cualificada)¹⁷.

Esta propuesta, en la que las posiciones francesas parecen haber cedido en favor de Alemania (que no olvidemos había mantenido en el pasado posturas federalistas que hacían de la Comisión el ejecutivo europeo), plantea, sin embargo, riesgos notables, pues podría dar lugar a una excesiva dependencia del Parlamento y de sus mayorías políticas.

Conviene recordar que, hasta ahora, la Comisión no ha reflejado en su composición una determinada opción política, prolongación de una mayoría parlamentaria (o de la mayoría existente en el Consejo Europeo). Esta independencia, que ha sido esencial a la hora de encarnar el interés general comunitario y acreditar su neutralidad en las relaciones con los distintos Gobiernos, podría verse comprometida si el Presidente de la Comisión fuese elegido directamente por el Parlamento Europeo, ya que quedaría forzosamente asociado a su opción política¹⁸. Por este motivo, pienso que es preciso que la Comisión mantenga ambas fuentes de legitimidad democrática: Consejo Europeo y Parlamento Europeo. Sería preferible, con el fin de mantener el equilibrio institucional, fortalecer a la Comisión a través de otras vías, como las previamente citadas.

En el texto aprobado en Salónica se afirma que la Comisión Europea promoverá el interés general europeo y tomará las iniciativas adecuadas para ello. Velará por la aplicación de las disposiciones de la Constitución, así como de las disposiciones adoptadas por las instituciones en virtud de ésta. Supervisará la aplica-

¹⁷ También el Benelux propone que el Parlamento Europeo elija al Presidente de la Comisión y el Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno se pronuncie después por mayoría cualificada. Por el contrario, España y el Reino Unido mantienen que el Presidente sea designado por el Consejo Europeo por mayoría cualificada y posteriormente sometido a la aprobación del Parlamento Europeo.

¹⁸ Valéry Giscard d'Estaing, Presidente de la Convención, ha destacado tales riesgos: «s'il est élu, ce sera par une majorité, et il y aura donc une opposition. Difficile dans ces conditions d'incarner le bien commun européen et l'impartialité», *Le Figaro*, 22-I-2003.

ción del Derecho de la Unión bajo el control del Tribunal de Justicia. Ejecutará el presupuesto y gestionará los programas. Ejercerá asimismo funciones de coordinación, ejecución y gestión, en las condiciones fijadas por la Constitución. Con excepción de la política exterior y de seguridad común y de los demás casos previstos por la Constitución, asumirá la representación exterior de la Unión. Adoptará las iniciativas de la programación anual y plurianual de la Unión con miras a lograr acuerdos interinstitucionales.

Excepto en los casos en que la Constitución dispone otra cosa, los actos legislativos de la Unión sólo podrán adoptarse a propuesta de la Comisión. Los demás actos se adoptarán a propuesta de la Comisión cuando la Constitución así lo establezca.

La Comisión consistirá en un Colegio compuesto por su Presidente, el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión y Vicepresidente y trece Comisarios europeos seleccionados por un sistema de rotación en condiciones de igualdad entre los Estados miembros. Este sistema se establecerá mediante una decisión europea adoptada por el Consejo Europeo conforme a los principios siguientes:

a) Se seguirá un criterio de estricta igualdad de los Estados miembros en cuanto a la presencia de los nacionales en el seno del Colegio de Comisarios; ninguno de ellos podrá quedar excluido del Colegio durante más de dos mandatos.

b) La composición de todo Colegio sucesivo deberá reflejar de manera adecuada las dimensiones demográficas y geográficas de los Estados miembros de la Unión en su conjunto.

El Presidente de la Comisión nombrará a los Comisarios sin derecho a voto, que serán elegidos atendiendo a los mismos criterios empleados para los miembros del Colegio, y que procederán de todos los demás Estados miembros. Dicho en otros términos, el colegio de Comisarios a trece quedará ampliado, a fin de incorporar la representación más amplia del conjunto de los Estados de la Unión, a través de otro tipo de Comisarios, los Comisarios «sin derecho a voto», que por esta misma razón podrán seguir las reuniones del Colegio y expresar sus puntos de vista, pero no participarán en el proceso final de adopción de decisiones a través del voto, ni serán, por ello, desde el punto de vista jurídico formal, miembros del citado Colegio.

Estas disposiciones surtirán efecto el 1 de noviembre de 2009.

La Comisión ejercerá sus responsabilidades con absoluta independencia. En el desempeño de sus funciones, los Comisarios Europeos y los Comisarios no solicitarán ni aceptarán instrucciones de ningún gobierno ni de ningún otro órgano.

La Comisión tendrá una responsabilidad colegiada ante el Parlamento Europeo. El Presidente de la Comisión será responsable ante el Parlamento Europeo de las actividades de los Comisarios. El Parlamento Europeo podrá adoptar una moción de censura contra la Comisión y en caso de que adopte dicha moción, los Comisarios Europeos y los Comisarios deberán renunciar colectivamente a sus cargos.

En cuanto al Presidente de la Comisión Europea, el Consejo Europeo propondrá al Parlamento Europeo, por mayoría cualificada, un candidato al cargo de Presidente de la Comisión. El Parlamento Europeo elegirá al candidato por mayoría de sus miembros. En caso de que el candidato no obtenga dicha mayoría, el Consejo Europeo propondrá un nuevo candidato en el plazo de un mes.

Cada Estado miembro según el sistema de rotación presentará una terna de candidatos —con representación de ambos sexos— que considere idóneos para desempeñar el cargo de Comisario Europeo. El Presidente electo designará los trece Comisarios Europeos, eligiendo a una persona de cada terna, en razón de su competencia, compromiso europeo y plenas garantías de independencia. El Presidente y las demás personalidades designadas para convertirse en miembros del Colegio, incluido el futuro Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, y las personas nombradas como Comisarios sin derecho a voto, se someterán colectivamente al voto de aprobación del Parlamento Europeo. El mandato de la Comisión será de cinco años.

El Presidente de la Comisión:

— definirá las orientaciones con arreglo a las cuales la Comisión ejercerá sus funciones;

— determinará su organización interna en aras de la coherencia, la eficacia y la colegialidad de su actuación;

— nombrará Vicepresidentes de entre los miembros del Colegio.

Todo Comisario Europeo o Comisario presentará su dimisión si se lo pide el Presidente.

4. CONCLUSIONES

Creo que en los últimos años, e indudablemente en los últimos meses, hemos vivido una acusada falta de liderazgo en la Unión Europea. En ausencia de un Consejo de Ministros eficaz, el Consejo Europeo ha sido incapaz de discriminar en una agenda repleta de objetivos dispersos y compromisos difíciles, al tiempo que los inconvenientes de la rotación han originado una falta de dirección gravemente sentida por los ciudadanos, que no perciben con claridad el rumbo de la nave europea. La Comisión no ha logrado tampoco ejercer un liderazgo sólido, habiéndose detectado incluso peligrosos indicios de intergubernamentalización en una institución que tan eficazmente ha encarnado en el pasado el interés general europeo.

La inminencia de una ampliación que pondrá a prueba la cohesión europea y la presencia en la agenda comunitaria de competencias de elevada sensibilidad política, como la política exterior y la seguridad común, en las que lo político predomina sobre lo técnico y la toma de decisiones sobre la actividad normativa, exigen el fortalecimiento del gobierno europeo.

Un camino que sólo puede partir del mantenimiento del equilibrio institucional, y que podría dar lugar al establecimiento de un *gobierno europeo* en el que bajo la dirección estratégica de un Consejo Europeo eficaz, con un Presidente más estable, el Consejo de Ministros y la Comisión, estrechamente asociados y reforzados, ejercerían con más visibilidad, más coherencia y más eficacia el gobierno de la Unión.