

EL FUNCIONAMIENTO DE LAS INSTITUCIONES EN LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA

PILAR MELLADO PRADO*

«Le projet de constitution européenne ressemble donc au fameux baudrier de Porthos: rutilant par-devant et morne par derrière»

Alain Duhamel

Representante del Parlamento Europeo en la Convención para el Futuro de Europa

SUMARIO: 1. El modelo institucional comunitario: el difícil equilibrio entre el método comunitario y el método intergubernamental. 2. Los cambios institucionales en el Tratado Constitucional. 3. El funcionamiento de las instituciones en la acción exterior de la Unión Europea: 3.1. La Política Exterior y de Seguridad Común. 3.2. La Política Común de Seguridad y Defensa.

1. EL MODELO INSTITUCIONAL COMUNITARIO: EL DIFÍCIL EQUILIBRIO ENTRE EL MÉTODO COMUNITARIO Y EL MÉTODO INTERGUBERNAMENTAL

En primer lugar, es necesario subrayar que una de las razones fundamentales que sigue dificultando la consolidación política de la Unión Europea reside en las condiciones peculiares que presidieron su nacimiento y desarrollo.

A diferencia de otras organizaciones como el propio Estado, que han ido surgiendo en el devenir histórico, fruto de la confluencia de diversos factores, la Comunidad Europea, hoy la Unión Europea, fue desde sus inicios la meta de una

* Profesora Titular de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la UNED.

planificación estrictamente racional: del establecimiento de lazos sólidos entre los intereses económicos de naciones tradicionalmente enfrentadas, se esperaba la creación de una mutua y estrecha dependencia que conduciría, necesariamente, a una correlativa aproximación política y, en último término, a un gobierno común.

Pero este planteamiento original se vio alterado no sólo por las servidumbres de la dinámica propia de todo proceso unificador, sino también por las exigencias dimanantes de la ampliación de su ámbito y la alteración de las condiciones externas, ajenas a su jurisdicción.

Es innegable que se han dado pasos de gigante en el establecimiento de un mercado único y en el campo de la unión económica y monetaria; pero, paradójicamente, esa unificación de la base material no acaba de reflejarse –como pretendían J. MONNET y R. SCHUMAN– en el plano político o superestructural, donde cada intento de apoderamiento de las instancias de gobierno de la Unión sigue tropezando con la resistencia de los Estados miembros, muy celosos de sus competencias.

Si la constitución de una unión política europea es un proyecto inconcluso, sometido a avances y retrocesos, y a los conflictos derivados de cualquier proceso de transferencia de poder, las fórmulas institucionales adoptadas adolecen aún del mismo carácter inacabado.

No existe todavía –ni siquiera con el Tratado Constitucional en la mano, herido de muerte, por otra parte– un marco institucional cerrado, estable y verdaderamente operativo. La provisionalidad es, pues, la nota predominante en este ámbito; y lo es, no sólo porque la experiencia comunitaria se esté construyendo día a día, sino también porque, al margen del propósito último, carecemos de un diseño de gobierno comunitario que pueda considerarse factible partiendo de la realidad concreta de los países integrantes de la Unión.

El sistema pergeñado hasta el momento presente sigue gravemente lastrado por el peso de la inercia de los gobiernos representantes de los Estados miembros, que continúan poniendo obstáculos a toda integración que conlleve nuevas cesiones de competencia y/o medidas restrictivas de sus propios poderes.

Lo paradójico es que ese tira y afloja tiene lugar en un contexto internacional en el que prácticamente no cabe calificar de soberano a ningún Estado-nación y en el que si es posible hablar de supremacía, ésta sólo es predicable de la recíproca interdependencia.

Además, la actitud que alumbró el mercado único o el euro, es decir, proyectos que suponen una renuncia a la soberanía, es la actitud que pone de manifiesto la plusvalía política de la Unión Europea: que las soluciones conjuntas dan mucho mejor resultado que las estrategias nacionales aisladas.

Pero la incapacidad de los Estados –en los que predomina la óptica nacional– para concebir y comprender la realidad de nuevo cuño histórico que supone la Unión Europea, constituye también un factor esencial a la hora de explicar por qué las instituciones europeas «resultan remotas, irreales y a menudo hasta amenazadoras a los

ojos de los ciudadanos, a cuyo servicio deben estar»¹. De ahí la desafección que muchos de esos ciudadanos sienten hacia ellas.

En fin, lo cierto es que el proceso de integración y su sistema institucional es original, complejo y lleno de contradicciones y ambigüedades. La analogía con los sistemas estatales de división de poderes es casi imposible –a pesar de que hoy en día, este famoso principio tiene plasmaciones constitucionales muy diversas– ya que en la Unión Europea se produce muchas veces la participación de varias instituciones en una misma competencia.

Hay una separación funcional, pero no una separación orgánica que permita identificar una institución con una forma determinada de poder.

Además, en la Unión Europea, las denominaciones de las instituciones no se corresponden estrictamente con las funciones que asumen a la luz de las tradiciones estatales, salvo por lo que respecta al Tribunal de Justicia.

El modelo institucional comunitario es un modelo basado en la colaboración y cooperación entre una serie de órganos que tienen diversas funciones atribuidas y diferentes fuentes de legitimidad.

En definitiva, el entramado institucional de la Unión Europea traduce, por un lado, la tensión entre las que podríamos denominar fuerzas centrífugas supra o transnacionales y las fuerzas centrípetas de las soberanías estatales, aferradas a sus pequeñas parcelas de autonomía. Y por otro, evidencia la necesidad de reforzar la democracia, la transparencia y la legitimidad de las instancias decisorias. Y así, contamos, de una parte, con un Tribunal de Justicia y un Parlamento Europeo como elementos propulsores y dinamizadores de la integración, y de otra, con una Comisión y, sobre todo, con un Consejo que se han revelado incapaces de liberarse del marchamo de sus procedencias nacionales y dificultan la transición hacia una Europa políticamente unida.

Pues bien, la ampliación de la Unión Europea de 15 a 25 (o a 27) Estados miembros, hacía absolutamente necesaria una reforma institucional en profundidad, ya que de lo contrario, no podría evitarse que aquélla perdiera su naturaleza y se produjera, previsiblemente, un bloqueo institucional irreversible.

En este sentido, conviene recordar que en el *Consejo Europeo de Luxemburgo de diciembre de 1998*, los Quince dejaron claro que esta reforma institucional era una «cuestión previa para la ampliación».

Y asimismo, el *Protocolo nº 11 del Tratado de Amsterdam sobre las Instituciones en la perspectiva de la ampliación de la Unión Europea*, preveía –al menos un año antes de que el número de Estados miembros de la U.E. excediera de veinte– la convocatoria de una Conferencia de representantes de los gobiernos de los Estados miembros con el fin de efectuar una revisión global de las disposiciones de los Tratados sobre la composición y el funcionamiento de las instituciones.

¹ BECK, U.: «El milagro europeo», en el Diario *El País*, de 27 de marzo de 2005, p. 13.

Cumpliendo este mandato, *el Consejo Europeo de Colonia de junio de 1999*, acordó convocar para primeros del año 2000 una Conferencia Intergubernamental, con el fin de resolver las cuestiones institucionales que quedaron pendientes en el Tratado de Amsterdam y que requerían una solución antes de la próxima ampliación de la Unión.

Así, y antes de cumplirse un año de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, el 14 de febrero de 2000 se inauguró en Bruselas, bajo Presidencia portuguesa, dicha Conferencia Intergubernamental, que finalizó sus trabajos en diciembre del mismo año, bajo Presidencia francesa.

La imprescindible reforma de las instituciones para adaptarlas a la ampliación de hasta trece nuevos países –como se acordó en el *Consejo Europeo de Helsinki en diciembre de 1999*– reabría en la CIG' 2000 un debate delicado, aparcado deliberadamente en la CIG '96, sobre tres puntos esenciales determinados por el *Consejo de Colonia de junio de 1999*.

Y precisamente las negociaciones del *Consejo Europeo de Niza* de diciembre de 2000 tenían como principal objetivo completar lo que el Tratado de Amsterdam no pudo lograr (los famosos «fleccos» o «left-overs» de Amsterdam) es decir, la resolución de las dos cuestiones institucionales pendientes: el tamaño y la composición de la Comisión; y la reponderación de los votos de los Estados miembros en el seno del Consejo.

El objetivo central de los cinco grandes Estados miembros era hacer frente al creciente deterioro del peso específico de estos cinco países más poblados, ya iniciado en el momento de concluirse la ampliación de 12 a 15 miembros, y que se aceleraría irreversiblemente con la entrada de 11 países pequeños del Este de Europa y del Mediterráneo, y de sólo uno grande (Polonia). A esto se añadió la extensión de la mayoría cualificada y las cooperaciones reforzadas.

Pero el *Tratado de Niza* concluyó, sólo en parte, la reforma institucional de la Comisión y del Consejo, sin preparar realmente el sistema para la adhesión de nuevos Estados miembros.

Y así, de forma precipitada, en la *Declaración sobre el futuro de la Unión*, aneja al Acta Final, la Conferencia Intergubernamental 2000 solicitaba un debate más amplio y profundo sobre el desarrollo futuro de la Unión Europea.

En este sentido, en el año 2001, las Presidencias sueca y belga, en colaboración con la Comisión y con la participación del Parlamento Europeo, favorecieron un amplio debate con todas las partes interesadas: representantes de los Parlamentos nacionales y todos los medios que reflejan la opinión pública. En este proceso participaron también los Estados candidatos.

Tras el informe presentado en Gotemburgo en junio de 2001, el Consejo Europeo, en su reunión de Laeken/Bruselas de diciembre de 2001, acordó una declaración, conocida como la *Declaración de Laeken* que incluía iniciativas adecuadas para la continuación de este proceso con el que se pretendía mejorar y supervisar permanentemente la legitimidad democrática y la transparencia de la Unión y de sus instituciones, con el fin de aproximarlas a los ciudadanos de los Estados miembros.

Asimismo, en la *Declaración de Laeken* se acordó que, tras estas medidas preparatorias, se constituiría una *Convención* (que comenzó sus trabajos el 28 de febrero de 2002, bajo Presidencia española) con objeto de preparar el proyecto de reforma de los Tratados que sería objeto de una nueva Conferencia de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros en el año 2004, para tratar las cuestiones mencionadas.

Pues bien, parece evidente –por cómo se desarrollaron los acontecimientos que acabamos de relatar y, sobre todo, desde el punto muerto en que nos encontramos después del resultado de los referendos de Francia y Holanda– que la ampliación de la Unión Europea, la más amplia, difícil y heterogénea de su historia, se ha producido a expensas de una Unión más profunda.

Como ha señalado un analista norteamericano, un crecimiento tan rápido y extenso de la Unión ha provocado «en los miembros fundadores de Europa un caso agudo de indigestión. La ampliación ha diluido la sensación de identidad común y de solidaridad que iba unida a una Europa más pequeña»².

Es cierto que no debería sorprendernos: las uniones suelen fallar cuando se amplían y ahí está el caso de Estados Unidos cuya ampliación al Oeste estuvo a punto de despedazar la Unión, al promover las gravísimas disputas políticas que provocaron la guerra civil.

Pero el error de la Unión Europea no ha sido ampliarse hacia el Este y el mediterráneo, sino ampliarse sin haber hecho antes la profundización de la que hablaba anteriormente, dejando a la Unión preparada para funcionar eficazmente con una composición más amplia. Además, la ampliación se podía haber hecho más lentamente, preparando también a los ciudadanos europeos.

Quizás así se hubiera podido evitar que los electores franceses y holandeses se hayan desquitado con Europa por su frustración económica, cuando la integración significaría en última instancia más prosperidad. «La Unión es parte de la solución, no el problema. En este sentido, la Unión Europea se ha convertido en el chivo expiatorio de los fallos de los gobiernos nacionales»³.

Pues bien, en relación con el reto de mejorar el proceso de adopción de decisiones y del funcionamiento de las instituciones, La *Convención sobre el futuro de Europa*⁴, debía afrontar también, conforme a la Declaración de Laeken, algunas cuestiones que derivaban de forma directa de los problemas originados por la articula-

² KUPCHAN, Ch.: «Lecciones del no», en el Diario *El País*, de 12 de junio de 2005.

³ *Ibidem*.

⁴ Sobre la convocatoria y desarrollo de los trabajos de la Convención, véase ROIG MOLÉS, E., «Continuidad y refundación; deliberación y decisión: el proceso de la Convención y la reforma de los Tratados», en la obra colectiva dirigida por Alberti ROVIRA, E. *El Proyecto de nueva Constitución Europea*, Tirant lo blanch, Valencia 2004, pp. 17-131. En otro sentido, CALONGE («Preparación y elaboración de la Constitución para Europa: la Convención sobre el futuro de Europa», en *Revista de Derecho de la Unión Europea* nº 8, 1º semestre 2005, pp. 53-71) tiene una visión crítica de los trabajos de la Convención, en el sentido de que prácticamente el Tratado Constitucional lo elaboró su Praesidium.

ción dual, o incluso dispar, de la acción exterior de la Unión, asentada, por un lado, sobre el pilar comunitario y, por otro, sobre el segundo pilar, de carácter intergubernamental, el de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)⁵.

Finalmente, la regulación conjunta, y por lo tanto, la agrupación formal de toda la acción exterior de la Unión Europea en el Título V de la Parte III del Tratado Constitucional, aunque acorde con la petición del Parlamento Europeo⁶, resulta, a nuestro juicio, bastante artificial, ya que incluye la política comercial común (que es una competencia exclusiva de la Unión) junto a la Política Exterior y de Seguridad Común (que integra la Política Común de Seguridad y Defensa)⁷ y que mantiene en el Tratado su particular naturaleza y especificidad, en el sentido de que la política exterior sigue ligada a los Estados miembros en tanto que entes soberanos.

Por lo tanto, la competencia que el Tratado Constitucional atribuye a la Unión Europea en materia de Política Exterior y de Seguridad Común, incluida «*la definición progresiva de una política común de defensa*» que podrá conducir a una defensa común (art. I-41.2) responde a una atribución de competencia funcional que no supone la pérdida por los Estados de sus competencias en esta materia⁸.

Y por lo que se refiere a la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) que forma parte integrante de la PESC (art. I-41.1) el Tratado Constitucional mantiene su carácter claramente intergubernamental y sólo incorpora los aspectos más operativos que hasta ahora se habían tratado sólo en decisiones del Consejo Europeo.

2. LOS CAMBIOS INSTITUCIONALES EN EL TRATADO CONSTITUCIONAL

El Tratado Constitucional aporta pocas novedades de fondo en el ámbito institucional, si bien algunos de los cambios que introduce resultan sumamente relevantes si tenemos en cuenta que responden al ajuste de las tensiones entre el principio supranacional y el principio intergubernamental, así como a la búsqueda de un difícil equilibrio entre las pretensiones encontradas de los Estados grandes y de los medianos y pequeños.

⁵ CANO LINARES, M^a A.: «Ejecución de la PESC y aplicación de los procedimientos en los demás ámbitos de actuación de la Unión: cláusula de no afectación recíproca», en *Comentarios a la Constitución Europea*, dirigidos por ÁLVAREZ CONDE, E. y GARRIDO, V., Libro III, Tirant lo blanch, Valencia 2004, p. 1333 y ss.

⁶ Véanse los puntos 2 y 10 de la Resolución del Parlamento Europeo sobre la personalidad jurídica de la Unión Europea (2002/2001 INI), aprobada el 14 de marzo de 2002 (DOUE C 47 E/594-597, de 27 de febrero de 2003).

⁷ El artículo I-41.1 del Tratado Constitucional dispone que «la política común de seguridad y defensa forma parte integrante de la política exterior y de seguridad común».

⁸ Véase la nota explicativa enviada por el Praesidium a la Convención, Anexo II, CONV 528/03, de 6 de febrero de 2003.

Porque, por una parte, los Estados grandes padecen el llamado «*síndrome de Lilliput*»⁹, en cuanto temen ser controlados por un grupo cada vez mayor de pequeños países; y por otra, los pequeños, temen perder los privilegios que han ido acrecentando conforme se producían las sucesivas ampliaciones.

Así, durante los debates de la Convención se pudo comprobar cómo los Estados pequeños, la Comisión y algunos miembros destacados del Parlamento Europeo reaccionaron rápidamente a las iniciales propuestas del Praesidium de la Convención, que potenciaban notablemente el principio intergubernamental, especialmente en lo que se refiere a la conformación del Consejo Europeo (elección de un Presidente estable elegido entre antiguos jefes de gobierno por un período de 5 años y aumento de sus competencias).

En este sentido, los países del Benelux lideraron la posición de los Estados pequeños con un memorándum presentado a la Convención en diciembre de 2002¹⁰, en el que proponían, por una parte, el reforzamiento de la Comisión como garante del interés supranacional de la Unión y la elección de su Presidente por el Parlamento Europeo por una mayoría de 3/5; y por otra, un reforzamiento del método comunitario en la función legislativa, y la continuidad del sistema de rotación semestral en la Presidencia del Consejo Europeo.

Asimismo, cuando el 22 de abril de 2003, el Presidente de la Convención presentó públicamente su personal propuesta institucional, en la que el Presidente del Consejo Europeo –elegido entre antiguos jefes de gobierno por dos años y medio y renovable por una sola vez– estaría asistido por un *Directorio integrado por siete miembros*¹¹, y la Comisión no sólo sería políticamente responsable ante el Parlamento sino también ante el Consejo Europeo, las reacciones de la Comisión y del Parlamento no se hicieron esperar.

La Comisión, en una Nota publicada el 23 de abril de 2003, consideró que la propuesta de Giscard D'Estaing ponía gravemente en peligro el sistema del equilibrio institucional de la Unión Europea, la cual «*no necesita una concentración de poderes en las manos de un "Bureau" intergubernamental, que anularía el método comunitario, sólidamente asentado sobre un equilibrio entre el Consejo, el Parlamento y la Comisión, y que constituye el núcleo del éxito de la integración comunitaria desde hace 50 años*»¹².

Por su parte, algunos eurodiputados acusaron a Giscard de «*destruir el método Monnet y contribuir a la victoria de Metternich*» y valoraron su propuesta como una «*OPA hostil por parte de los partidarios de una Unión intergubernamental*».

⁹ MAGNETTE, P. y NICOLAÏDIS, K: *Grands et petits États dans l'Union Européenne: reinventer l'équilibre*, Études et Recherches n° 25, mayo 2003, p. 12.

¹⁰ *Memorandum Benelux: un marco institucional equilibrado para la Unión ampliada, más eficiente y transparente*, CONV 457/2002, de 11 de diciembre.

¹¹ El Vicepresidente del Consejo Europeo, el Ministro de Asuntos Exteriores, dos miembros del Consejo Europeo elegidos periódicamente y los Presidentes de los Consejos de Ministros ECOFIN y JAI.

¹² DOC. IP/03/563. La traducción es de la autora.

Finalmente, las propuestas que habían suscitado mayores críticas desaparecieron del texto que el Praesidium presentó a la Convención el 23 de abril de 2003¹³ (como, por ejemplo, el Directorio o la responsabilidad política de la Comisión ante el Consejo Europeo) y otras se difuminaron en el Proyecto de Constitución.

No obstante, el reforzamiento de la intergubernamentalidad es absolutamente palpable en el diseño del Consejo Europeo, reconocido por primera vez como institución europea.

El hecho de que el Tratado Constitucional haya convertido al Consejo Europeo en una institución no sólo es una cuestión formal, sino que ha ampliado considerablemente sus competencias en detrimento del Consejo de Ministros. En este sentido, se mantiene una profunda penetración del Consejo Europeo en la conformación de las instituciones.

Así, el Consejo Europeo adoptará por unanimidad, a iniciativa del Parlamento Europeo y con su aprobación, una decisión europea por la que se fije la composición del Parlamento Europeo, de acuerdo con los principios establecidos por la Constitución (art. I-20, *in fine*); elegirá a su Presidente por mayoría cualificada (art. I-22.1); adoptará por mayoría cualificada una decisión europea por la que se establezca la lista de las demás formaciones del Consejo de Ministros (art. I-24.4); fijará el sistema de rotación igual de la Presidencia de las formaciones del Consejo de Ministros, excepto la de Asuntos Exteriores (art. I-24.7); propondrá por mayoría cualificada al Parlamento Europeo el candidato a Presidente de la Comisión (art. I-27.1); y nombrará por mayoría cualificada, con la aprobación del Presidente de la Comisión, al Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, pudiendo poner fin a su mandato por el mismo procedimiento (art. I-28.1).

Esta situación pone de relieve la clara voluntad del «*constituyente*» de mantener estas decisiones en el ámbito más intergubernamental. En este sentido, coincidimos con P. Andrés en que resulta difícil de entender por qué se ha optado por esta solución que no encaja bien «con el papel de autoridad política suprema que caracteriza al Consejo Europeo y con las competencias específicas que se le asignan en otros lugares del Tratado que son de índole mucho más genérica y vinculadas con grandes cuestiones de la Unión Europea»¹⁴. Como, por ejemplo, la constatación de que existe una violación grave y persistente de los valores de la Unión por parte de un Estado miembro (art. I-59.2); la fijación de las orientaciones cuando un Estado miembro decida retirarse de la Unión (art. I-60.2); la decisión de revisar la Constitución (art. IV-443.1); y otras competencias en materia de política económica, política exterior y de seguridad común, etc.

¹³ CONV 691/03.

¹⁴ ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P.: « El sistema institucional en la Constitución Europea: ¿más legitimidad, eficacia y visibilidad?, en la obra colectiva dirigida por E. ALBERTI, *El Proyecto de nueva Constitución Europea. Balance de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa*, Tirant lo blanch, Valencia 2004, p. 165.

Resulta evidente, pues, que el incremento del peso específico del Consejo Europeo pone de relieve, como ha destacado E. LINDE, que «el principio intergubernamental, lejos de retroceder, se ha incrementado para compensar los avances del principio supranacional a través del incremento de competencias del Parlamento Europeo¹⁵ o de la Comisión, de modo que el equilibrio primitivo entre ambos principios parece mantenerse»¹⁶.

3. EL FUNCIONAMIENTO DE LAS INSTITUCIONES EN LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA

Teniendo en cuenta que en este número monográfico de la Revista, hay artículos referidos específicamente a otras políticas integradas en la llamada por el Tratado Constitucional «Acción Exterior de la Unión Europea», dedicaremos las páginas siguientes a analizar de forma exclusiva el funcionamiento de las instituciones en la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y en la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD).

3.1. La Política Exterior y de Seguridad Común

En primer lugar, hay que señalar que el Tratado Constitucional ha ampliado el ámbito decisional del Consejo Europeo en materia de Política Exterior y de Seguridad Común, al atribuirle nuevas competencias como la contemplada en el artículo I-40.2: «*el Consejo Europeo determinará los intereses estratégicos de la Unión y fijará los objetivos de su política exterior y de seguridad común*», para lo cual podrá adoptar decisiones europeas¹⁷.

Y en el marco de las líneas estratégicas establecidas por el Consejo Europeo, el Consejo de Ministros de la Unión elaborará dicha política mediante la adopción de las decisiones europeas necesarias (art. I-40.2 y 3).

La singularidad de la *Política Exterior y de Seguridad Común* (PESC) marcada por su carácter intergubernamental se manifiesta de forma diversa a lo largo del Tra-

¹⁵ El Presidente de la Convención, en su presentación del Proyecto de Constitución ante el Consejo Europeo reunido en Tesalónica, en junio de 2003, consideró que el Parlamento Europeo era «el gran ganador de la Constitución».

¹⁶ LINDE PANIAGUA, E.: «El Consejo de Ministros de la Unión Europea», en *Comentarios a la Constitución Europea, dirigidos por E. Álvarez Conde y V. Garrido*, Libro II, Tirant lo Blanch, Valencia 2004, p.

¹⁷ Conviene recordar que los esfuerzos por armonizar las políticas exteriores de los Estados miembros se iniciaron en los años 70. En este sentido, el *Acuerdo Davignon* permitió establecer un mecanismo de cooperación intergubernamental que preveía encuentros regulares de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros y que permitió en algunos casos, como por ejemplo la cuestión palestina, abrir la posibilidad de adoptar posiciones comunes.

tado Constitucional, tanto en lo que respecta al ámbito institucional, como desde el punto de vista de la adopción de los actos jurídicos.

Así, la resistencia a perder su carácter intergubernamental originario se manifiesta claramente en la preeminente participación de las instituciones intergubernamentales y en la regla general de la adopción de acuerdos por unanimidad.

En tal sentido, serán el Consejo Europeo y el Consejo de Ministros quienes adoptarán decisiones europeas por unanimidad (art. III-300.1) y se pronunciarán bien por iniciativa de un Estado miembro, bien a propuesta del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, bien a propuesta de este Ministro con el apoyo de la Comisión (art. I-40.6).

No obstante, el Consejo se pronunciará por mayoría cualificada en los siguientes supuestos (art. III-300.2):

A) Cuando adopte una decisión europea que establezca una acción o una posición de la Unión a partir de una decisión europea del Consejo Europeo relativa a los intereses estratégicos de la Unión.

B) Cuando adopte una decisión europea que establezca una acción o una posición de la Unión a partir de una propuesta presentada por el Ministro de Asuntos exteriores de la Unión en respuesta a una petición específica que el Consejo Europeo le haya dirigido, bien por propia iniciativa, bien por iniciativa del Ministro.

C) Cuando adopte una decisión europea por la que se aplique una decisión europea que establezca una acción o una posición de la Unión.

D) Y cuando adopte una decisión europea relativa al nombramiento de un representante especial en relación con cuestiones políticas específicas.

Ahora bien, si un miembro del Consejo declara que, por motivos vitales y explícitos de política nacional, tiene intención de oponerse a la adopción de una decisión europea que se deba adoptar por mayoría cualificada, no se procederá a la votación¹⁸.

El Ministro de Asuntos Exteriores¹⁹ intentará hallar, en estrecho contacto con el Estado miembro de que se trate, una solución aceptable para éste. De no hallarse dicha solución, el Consejo, por mayoría cualificada, podrá pedir que el asunto se remita al Consejo Europeo para que adopte al respecto una decisión europea por unanimidad.

Asimismo, el Tratado prevé la posibilidad de que el Consejo Europeo, por unanimidad, adopte una decisión europea que permita al Consejo pronunciarse por mayoría cualificada en casos distintos de los previstos en el apartado 2 del artículo III-300 que acabamos de comentar (art. I-40.7 y III-300.3).

¹⁸ Se trata de una versión descafeinada del llamado *freno de emergencia* propuesto durante los debates de la Convención por los que abogaban por extender la mayoría cualificada a la PESC como contrapartida a la supresión de la unanimidad. Ese freno de emergencia consistía en la posibilidad de invocar un interés nacional y desmarcarse de la solución adoptada.

¹⁹ Sobre el Ministro de Asuntos Exteriores, véase el artículo que publica en este número de la Revista el Prof. A. CALONGE.

Sin embargo, las decisiones que tengan repercusiones militares o en el ámbito de la defensa no podrán ser adoptadas por el Consejo, por mayoría cualificada, en ningún caso (art. III-300.4).

La política exterior y de seguridad común será ejecutada por el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión y por los Estados miembros, utilizando los medios nacionales y los de la Unión (art. I-40.4).

En concreto, el Tratado atribuye al Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión la *ejecución de las decisiones europeas adoptadas por el Consejo Europeo y por el Consejo* en materia de política exterior y de seguridad común, quien contribuirá, asimismo, con sus propuestas a elaborar dicha política, y representará a la Unión en estas materias (art. III.296.1 y 2).

Así pues, este precepto particulariza la excepción a la regla general, ya prevista de forma expresa en el artículo I-26.1, en virtud de la cual la Comisión asume la representación exterior de la Unión (art. I-26.1).

Asimismo, es necesario tener en cuenta que el Presidente del Consejo Europeo, de conformidad con el artículo I-22 *in fine*, «*asumirá en su rango y condición, la representación exterior de la Unión en los asuntos de política exterior y de seguridad común, sin perjuicio de las atribuciones del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión*».

En definitiva, ante la redacción tan genérica e indeterminada de este precepto, sólo la práctica y el funcionamiento real de estas dos nuevas figuras, nos despejará las dudas sobre los posibles solapamientos del Presidente del Consejo Europeo con el Ministro de Asuntos Exteriores, así como la necesaria coordinación entre ellos.

Por otra parte, y *en cuanto a la adopción de actos jurídicos*, el Tratado establece que las leyes y las leyes marco europeas no se utilizarán en el ámbito de la política exterior y de seguridad común (art. I-40.6) manteniéndose la tipología de actos singulares de la PESC, ya prevista en el Tratado de Niza: orientaciones generales, y decisiones europeas por las que se establezcan posiciones y acciones (art. III-294.3).

Por lo tanto, el Parlamento Europeo, que en otros ámbitos ha ganado posiciones relevantes, permanece aún en estas materias prácticamente al margen, y su control político sobre la PESC sigue siendo mínimo, al mantener el Tratado Constitucional una redacción casi idéntica a la del artículo 21 del Tratado de la Unión Europea, con la única particularidad de la incorporación de la figura del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión.

De esta forma, al Parlamento Europeo sólo se le «consultará periódicamente sobre los aspectos principales y las opciones fundamentales de la política exterior y de seguridad común, y se le mantendrá informado de la evolución de la misma» (art. I-40.8).

En este sentido, será el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión el encargado de consultar e informar al Parlamento, así como de velar por que se tengan debidamente en cuenta las opiniones de éste.

Asimismo, el Parlamento «podrá dirigir preguntas o formular recomendaciones al Consejo y al Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión; y celebrará dos veces al año

un debate sobre los avances realizados en la puesta en práctica de la política exterior y de seguridad común, incluida la política común de seguridad y defensa» (art. III.294).

En cuanto a *la Comisión*, su papel en el ámbito PESC ha sido siempre bastante limitado, ya que carece del poder de iniciativa que le corresponde en la generalidad de las políticas comunitarias. Y el Tratado Constitucional no ha mejorado esta posición: la Comisión se limita a intervenir en el Consejo para defender las iniciativas del Ministro de Asuntos exteriores de la Unión en materia de seguridad y defensa (art. III-299.1).

Además, el hecho de que la financiación de gran parte de las operaciones acometidas en el ámbito PESC no corran a cargo del presupuesto de la Unión, sino a través de un fondo especial constituido por aportaciones voluntarias de los Estados miembros, excluye su participación en el proceso de aprobación y control de la ejecución de estos gastos²⁰.

Y finalmente, dos disposiciones del Tratado Constitucional confirman la continuidad del carácter singular de la política exterior y de seguridad común.

En primer lugar, el artículo III-376 prevé expresamente la exclusión del control jurisdiccional en esta materia: «*el Tribunal de Justicia de la Unión Europea no será competente para pronunciarse respecto de los artículos 1-40 y 1-41 de las disposiciones del Capítulo II del Título V relativas a la política exterior y de seguridad común, y del artículo III-293 en la medida en que se refiera a la política exterior y de seguridad común*», con la importante excepción del control de legalidad de los actos del Consejo Europeo destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros²¹, y de las decisiones europeas que establezcan medidas restrictivas frente a personas físicas o jurídicas adoptadas por el Consejo en virtud del Capítulo II del Título V.

Y por otra parte, la inclusión expresa en el artículo III-308 del Tratado Constitucional de la llamada *cláusula de no afectación recíproca*, reconoce, pese a la desaparición formal de los pilares²², que los procedimientos y atribuciones de las institucio-

²⁰ Este fondo está previsto en el artículo III-313.3 TC, si bien el Consejo se anticipó a su entrada en vigor mediante la Decisión 2004/197/PESC de 23 de febrero, por la que se crea un mecanismo para administrar la financiación de los costes comunes de las operaciones de la U.E. que tengan repercusiones en el ámbito militar y de la defensa.

²¹ Parece normal que hasta ahora el Consejo Europeo se mantuviera excluido del control jurisdiccional; pero desde el momento en que el Tratado Constitucional amplía sus competencias al funcionamiento ordinario de la Unión, esta exclusión carecía de sentido. Pues bien, esta excepción que contempla el artículo III-376 no se recogía en el Proyecto de Constitución elaborado por la Convención, por lo que la Comisión en un Dictamen dirigido a la CIG (COM 2003 548) propuso la previsión de una protección jurídica respecto de los actos del Consejo Europeo que tuvieran efectos frente a terceros, que fue recogida finalmente en el texto final (CIG 52/03 y 52/03 ADD).

²² F. JIMÉNEZ GARCÍA se pregunta si no se trata de una «voladura simulada de los pilares mediante la técnica de la mixtura interpilar» («La Unión Europea y los Acuerdos Internacionales: ¿más acuerdos que desacuerdos en la Constitución para Europa» en la obra citada *Comentarios a la Constitución Europea*, Libro III, p. 1459).

nes siguen siendo distintos según se trate de la Política exterior y de seguridad común o de las otras políticas.

En este sentido, el Tratado dispone que *«la ejecución de la política exterior y de seguridad común no afectará a la aplicación de los procedimientos y al alcance respectivo de las atribuciones de las instituciones establecidos en la Constitución»*, para el ejercicio de las competencias exclusivas de la Unión (art. I-13) de las competencias compartidas (art. I-14) de la coordinación de las políticas económicas y de empleo (art. I-15) y de los ámbitos de las acciones de apoyo, coordinación o complemento (art. I-17).

El control del respeto a esta *cláusula de no afectación recíproca* se encomienda también al Tribunal de Justicia de la Unión (art. III-376).

3.2. La Política Común de Seguridad y Defensa

Al igual que la política exterior y de seguridad común, de la que es parte integrante según lo dispuesto en el artículo I-41.1 del Tratado Constitucional, la política común de seguridad y defensa mantiene también su carácter netamente intergubernamental, ya que son las instituciones intergubernamentales (Consejo Europeo y Consejo de Ministros) las que adoptan las decisiones, mediante la regla general de la unanimidad.

Es evidente que éste fue uno de los grandes éxitos del Reino Unido, que consiguió frenar a Alemania y Francia, manteniendo el derecho de veto en materia de seguridad y defensa.

No obstante, el eje franco-alemán logró algunas de sus aspiraciones, especialmente la que se refiere a la posibilidad de crear una cooperación reforzada específica en este ámbito a través de la llamada *cooperación estructurada permanente* entre aquellos Estados que así lo deseen.

En este sentido, el Tratado Constitucional prevé que mientras no exista una política común de defensa de la Unión, *«los Estados miembros que cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito compromisos más vinculantes en la materia para realizar las misiones más exigentes establecerán una cooperación estructurada permanente»* (art. I-41.6) según las condiciones y requisitos establecidos en el artículo III-312 y en el *Protocolo nº 23, anejo al Tratado*.

Y precisamente, uno de los compromisos que exige el Protocolo mencionado a los Estados miembros que quieran formar parte de esa cooperación estructurada permanente es participar en la actividad de la nueva *Agencia Europea de Defensa*.

La *Agencia Europea de Defensa*, para el desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación, la adquisición y el armamento, tiene como principales objetivos identificar las necesidades operativas, fomentar medidas para satisfacerlas y asistir al Consejo en la evaluación de la mejora de las capacidades militares (artículo I-41.3).

La Agencia Europea de Defensa se creó con anterioridad a la entrada en vigor del Tratado Constitucional, por medio de una Acción Común del Consejo de julio de 2004²³.

Pero la creación de esta Agencia no puede equipararse a la puesta en práctica de una política europea de defensa, no sólo por el carácter opcional que tiene la participación en ella de los Estados miembros (art. III-311.2) sino también porque qué sentido tendría entonces que el Tratado haya previsto la posibilidad de crear una cooperación reforzada *sui generis* entre aquellos Estados miembros que así lo deseen; y sobre todo, por la claridad con que el artículo I-41.2 del Tratado dispone que la política de la Unión en materia de seguridad y defensa «no afectará al carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros, respetará las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte para determinados Estados miembros que consideran que su defensa común se realiza en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, y será compatible con la política común de seguridad y defensa establecida en dicho marco».

En relación con esta disposición, el *Protocolo n° 24*, anejo al Tratado Constitucional, considerando la necesidad de aplicar plenamente aquélla, establece en su artículo único que «la Unión elaborará, en colaboración con la Unión Europea Occidental (UEO) acuerdos de cooperación más intensa entre sí».

Al igual que en la PESC, el Tratado mantiene al Parlamento Europeo al margen; sólo se le consultará periódicamente (mediante el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión) sobre los aspectos principales y las opciones fundamentales de la política común de seguridad y defensa, y se le mantendrá informado de la evolución de la misma (art. I-41.8). Asimismo, podrá dirigir preguntas o formular recomendaciones al Consejo y al Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión (art. III-304.2).

²³ Acción Común 2004/551/PESC, del Consejo de 12 de julio (DOUE L 245, de 17 de julio de 2004).