

EL CONSEJO Y LA COMISIÓN

Matia Portilla, Francisco Javier. Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Valladolid

1. Las Instituciones comunitarias en la historia

El examen del Consejo y de la Comisión de la Unión Europea solamente puede realizarse en clave histórica. En efecto, como veremos en las siguientes páginas es imposible abordar seriamente el análisis del Consejo de Ministros y de la Comisión de la UE sin tener en cuenta que estas Instituciones han experimentado muchos cambios desde sus orígenes y que otros factores imponen también su inmediata reforma en los próximos años.

Tales transformaciones, pasadas y futuras, tienen mucho que ver con la propia evolución que ha experimentado la Unión Europea. El primer impulso comunitario se produjo en 1951, con la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) [L](#). Pero dicha Comunidad era muy limitada, tanto desde un punto de vista territorial (de la misma formaban parte Alemania, Francia, Italia y los países del Benelux), como material (se ocupaba, como ya se ha dicho, del carbón y del Acero). La Unión Europea cuenta actualmente con 15 Estados miembros y otros 10 quieren integrarse cuanto antes en ella, opera en innumerables campos sociales, económicos y políticos, y sus retos son mucho más numerosos y ambiciosos. No es de extrañar, pues, que las Comunidades primero y la Unión después hayan debido adaptarse a las circunstancias cambiantes.

Para dar cuenta de la evolución pasada y de las perspectivas futuras del Consejo de Ministros y de la Comisión de la UE será preciso hacer referencia a diversos Tratados que, o bien han instaurado las Comunidades Europeas y la Unión Europea, o bien han modificado dichas organizaciones internacionales (ver apéndice a esta lección). Dejando ahora de lado los Tratados que han servido para la incorporación de nuevos Estados a dichas organizaciones (como es, por ejemplo, el firmado el 12 de junio de 1985 en Madrid, por el que nuestro país se integra en las Comunidades Europeas), podemos comenzar recordando los tres Tratados que fundan las Comunidades Europeas del Carbón y del Acero (CECA) (TCECA, París 18/04/1951), Económica Europea (CEE) –cuyo nombre ha pasado a ser, desde 1992, Comunidad Europea – (TCE, Roma 25/03/1957 [L](#)) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica [L](#) (CEEAA) (TCEEAA, firmado en el mismo lugar y en idéntica fecha que el anterior). El Tratado de Maastricht, firmado el 7/02/1992 [L](#), creó la Unión Europea (UE), organización que si bien carece de personalidad jurídica, cataliza, en alguna medida todo el quehacer comunitario. El Tratado de la Unión Europea (TUE) establece así un gran pilar comunitario (que aglutina las tres Comunidades) e instaura dos nuevos pilares de cooperación internacional, uno (el segundo), dedicado a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y otro (el tercero) dedicado a los Asuntos de Interior y Justicia (AIJ).

El último Tratado citado, y otros anteriores (Convenio de Roma, de 25/03/1957 [L](#), relativo a ciertas instituciones comunes a las Comunidades, el Tratado de Bruselas, de 8/04/1965, o de fusión de ejecutivos, por el que se instituye un Consejo y una Comisión únicos de las Comunidades Europeas, los Tratados de Luxemburgo, de 22/04/1970, y de Bruselas, de 22/07/1975, modificativos de ciertas disposiciones financieras y presupuestarias; el Tratado de Luxemburgo –TL–, de 17/02/1986, que aprueba el Acta Única Europea –AUE–) y posteriores (Tratado de Amsterdam, de 2/10/1997) han modificado la regulación de las Comunidades Europeas y, en su caso, de la Unión Europea (UE). El día 7 de diciembre del año 2000 se firmó el Tratado de Niza [L](#) –TN–, aunque todavía no ha entrado en vigor porque algunos Estados miembros no han depositado a fecha de hoy el instrumento de ratificación. Las abreviaturas propuestas serán las utilizadas en las siguientes líneas. Es oportuno hacer notar que aunque solamente existen, por el momento, cinco Tratados vigentes (TCECA –que desaparecerá con la entrada en vigor del TN–, TCE, TCEEAA, AUE y TUE), aunque en ocasiones citaremos los Tratados que incorporaron un nuevo contenido en la regulación de la Comisión o del Consejo de Ministros de la UE, para poder situar tales innovaciones en el tiempo.

Antes de abordar el particularizado estudio del Consejo de Ministros y de la Comisión debemos hacer un par de apuntes previos. El primero para indicar que éstos y otros órganos (Parlamento Europeo, Tribunal de Justicia, Tribunal de Cuentas) reciben en los Tratados el nombre de Instituciones (comunitarias). Tal denominación puede sorprender, con razón, al estudiante de Derecho (aunque veremos que la originalidad terminológica empleada en el Derecho comunitario nos deparará más sorpresas). Con el ánimo de facilitar el acercamiento al examen de tales Instituciones es oportuno señalar que todas ellas (excepción hecha del Tribunal de Cuentas) cumplen un papel muy parecido al que se predica de los órganos constitucionales en el marco estatal.

También debemos recordar que la existencia de diversos Tratados comunitarios hace que una misma realidad reciba un distinto nombre en cada uno de ellos. Veremos, en concreto, como la Comisión aparecerá como Institución a partir de 1957 (TCE, TCEEAA), ocupando el lugar que la Alta Autoridad había desempeñado en el

ámbito del TCECA. Tendremos oportunidad de comprobar que el cambio de denominación no fue el único. Pero antes, debemos centrar nuestra mirada en el Consejo de Ministros.

2. El Consejo de Ministros

El Consejo de Ministros es, si se quiere, el órgano típico de cualquier organización internacional, aunque a lo largo del tiempo se haya distanciado del modelo clásico. El principal órgano de las organizaciones creadas al amparo del Derecho Internacional ha servido tradicionalmente para reunir a los representantes de los Estados miembros que querían cooperar entre sí y adoptar sus acuerdos por unanimidad. Pero ese modelo teórico se encuentra, como el propio Derecho internacional, sometido a profundas transformaciones, que han marcado el origen de las Comunidades Europeas, su evolución e influirán también con toda seguridad en su futuro.

Tales variaciones han afectado tanto a su composición como a sus funciones.

2.1. La composición del Consejo de Ministros

2.1.1. La evolución institucional del Consejo

El TCECA aludía, en su origen, al Consejo Especial de Ministros como una de las Instituciones de la Comunidad, compuesta por un miembro de cada uno de los Gobiernos de los Estados miembros. Los posteriores Tratados (TCEE y TCEEA) contemplan asimismo un Consejo compuesto por representantes de los Estados miembros, al que asistirá un miembro del Gobierno nacional. A raíz del Tratado de Maastricht se ha variado este precepto, exigiéndose ahora que el representante estatal tenga rango ministerial. De esta forma se contempla la posibilidad de que puedan acudir, en representación del Estado, ministros de estados federados (Länder, en Alemania) o Consejeros Autonómicos en España (en general, ministros de entidades territoriales políticamente descentralizadas). Que se extraigan todas las consecuencias de esta posibilidad es una decisión que compete exclusivamente a los distintos Estados miembros. Mientras que algunos Estados, como Alemania, han propiciado dicha reforma para permitir que acudan al Consejo de Ministros de las Comunidades Europeas un ministro de un Länder en representación del Estado alemán, otros Gobiernos, como el español, niegan por el momento la presencia de los Consejeros Autonómicos en la Institución comunitaria que estamos examinando en estas páginas. Es esencial que, en todo caso, el representante estatal que acuda tenga poder suficiente para vincular, con su presencia, a su Administración estatal.

Hasta la firma del Tratado para la fusión de Ejecutivos (Tratado de Bruselas, de 8/04/1965), convivirán tres Consejos (uno por cada Comunidad). El Tratado al que se acaba de hacer referencia instaura un Consejo de las Comunidades Europeas, que sustituye a los tres anteriores, aunque opera, en cada una de esas esferas, de acuerdo con lo dispuesto en el propio Tratado comunitario que venga al caso. Este dato, muy relevante en los años 50, ha ido perdiendo interés porque las subsiguientes reformas han tendido a equiparar los poderes del Consejo de Ministros en las tres Comunidades. Es muy frecuente que, desde la firma del TUE (Tratado de Maastricht, 07/02/1992 ) se aluda al Consejo de Ministros de la UE, aunque tal institución no haya sido, como tal, creada en dicho Tratado (en el que se sigue haciendo referencia al Consejo a secas).

Debe hacerse notar que, fundamentalmente a raíz del Tratado de la Comunidad Económica Europea, se ha considerado el Consejo de Ministros como una Institución de composición variable. Esto supone que, suelen acudir los representantes estatales encargados de gestionar, en el plano interno, asuntos de la misma naturaleza que los tratados en Bruselas. Hay así Consejos de Ministros que reúnen a los Ministros de Agricultura, a los Ministros de Economía y Hacienda (recibe entonces un nombre especial, el ECOFIN), a los Ministros de Trabajo, etc... Cuando se tratan de asuntos generales intervienen los Ministros de Asuntos Exteriores y/o Europeos de los distintos Gobiernos europeos.

2.1.2. Otros aspectos institucionales

Lo cierto es que, como veremos, desde 1957 se ha ido confirmando cada vez mayor relevancia teórica y práctica al Consejo de Ministros. Y tal decisión ha tenido diversas consecuencias orgánicas, que tratamos de sintetizar a continuación.

2.1.2.1. El Comité de Representantes Permanentes (COREPER), los Comités y los Grupos de Trabajo y el Secretariado General

La concesión de mayores poderes al Consejo de Ministros ha obligado a conferir creciente importancia al Comité de Representantes Permanentes (COREPER), órgano al que ya se alude en el art. 4 del Tratado para la fusión de Ejecutivos (1965), superando así la mera posibilidad prevista en los anteriores Tratados CEE y CEEA. El COREPER nace, pues, como un órgano encargado de preparar los trabajos del Consejo de Ministros (aunque, como veremos infra, también pueda ejecutar los mandatos que se le confíen). Del mismo forman parte, como indica su propio nombre, los representantes permanentes de cada Estado, así como sus adjuntos.

Los propios Tratados Comunitarios prevén la posibilidad de que algunos Comités asesoren al Consejo de

Ministros. El Reglamento Interno del Consejo de Ministros (aprobado mediante Decisión del Consejo de 5 de junio de 2000, 2000/396/CE,CECA,EURATOM, DOCE L 149, de 23/06/2000, p. 21 ss.) contempla también la posibilidad de que el COREPER cree o avale la constitución de Comités o Grupos de Trabajo para la realización de determinadas tareas de preparación o de estudio. Aunque la regla general es que tanto unos como otros estén presididos por un delegado del Estado que ejerza la Presidencia del Consejo, es posible que el Consejo, en los Comités contemplados por los Tratados, o el COREPER, en aquéllas cuya constitución crea o avala, pueda tomar una solución distinta.

El Consejo está asistido por un Secretariado General, que se encarga de la preparación y del buen funcionamiento de los trabajos del Consejo a todos los niveles. Este Secretariado constituye un elemento de continuidad en los trabajos de la Institución. Se encuentra bajo la responsabilidad del Secretario General, Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común, el español Javier Solana (popularmente conocido como Mister PESC –Política Exterior y de Seguridad Común-), al que asiste el Secretario General adjunto, responsable de la gestión de la Secretaría General. Ambos son nombrados por el Consejo. La Secretaría General del Consejo comprende el gabinete del Secretario General y del Secretario General adjunto, el servicio jurídico, la oficina de prensa y direcciones generales en los distintos ámbitos políticos.

El Tratado de Niza prevé que el Consejo de Ministros nombre al Secretario General y al Secretario General adjunto por mayoría cualificada, separándose así de la regla de la unanimidad que ha operado hasta el presente.

2.1.2.2. La Presidencia del Consejo de Ministros y de la UE

La posición nuclear que ocupa el Consejo de Ministros de las CE en el entramado comunitario explica la creciente importancia que ha tenido la figura de su Presidencia, que desde antiguo se entiende como Presidencia de las propias Comunidades Europeas (y, posteriormente, de la UE). Si en un primer momento dicha Presidencia se confería por un plazo de tres meses (TCECA), desde los Tratados de 1957 (TCEE y TCEEA) se afirma que rota cada seis meses entre los distintos Estados miembros. Como recordarán, hace escasos meses (enero-junio 2002) España ha ocupado la presidencia del Consejo de Ministros de la UE.

El orden actualmente establecido para ocupar la Presidencia es el siguiente: Países Bajos, Luxemburgo (1997); Reino Unido, Austria (1998); Alemania, Finlandia (1999); Portugal, Francia (2000); Suecia, Bélgica (2001); España y Dinamarca (2002), Grecia (primer semestre 2003). No obstante la incorporación de nuevos Estados alterará de forma previsible este calendario de cara al futuro.

2.1.2.3. El Consejo Europeo

Especial relevancia presenta el denominado Consejo Europeo, que tiene su origen en las reuniones o cumbres que venían celebrando, desde 1961, los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros. Tales encuentros no generaban acuerdos jurídicos; se limitaban a servir de foro de encuentro y negociación política, y a ellos ya acudía el Presidente de la Comisión. En el Comunicado Final de la Conferencia de Jefes de Estado o de Gobierno celebrada en París los días 9 y 10 de diciembre de 1974 se señala que a partir del año siguiente se realizarían, cuando menos, tres reuniones anuales (punto 3). Pero hay que esperar hasta el Acta Única Europea (1985) para que el Consejo Europeo encuentre reflejo, por vez primera, en los Tratados comunitarios. En su art. 2 (derogado por el art. P.2 del Tratado de Maastricht ) se afirmará que “El Consejo Europeo estará compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, así como por el Presidente de la Comisión de las Comunidades Europeas. Estarán asistidos por los Ministros de Asuntos Exteriores y por un miembro de la Comisión”.

Desde un punto de vista político es el órgano más importante, ya que impulsa y orienta la actuación de la Unión Europea. Al mismo acuden los Jefes de Estado o de Gobierno, asistidos por los respectivos Ministros de Asuntos Exteriores, así como el Presidente de la Comisión, asistido por otro de sus miembros. El aserto “Jefe de Estado o de Gobierno” no es, en ningún caso, gratuito. Lo que el Tratado quiere expresar es que competirá formar parte del Consejo Europeo el órgano constitucionalmente encargado de dirigir la política exterior. En nuestro país tal competencia beneficia al Gobierno de la Nación (art. 97 CE ) , que es dirigido por su Presidente. En Francia, sin embargo, tal tarea compete al Jefe del Estado (esto es, al Presidente de la República) y no al Jefe del Gobierno.

Se ha debatido en muchas ocasiones cuál es la naturaleza del Consejo Europeo. Mientras que algunas voces subrayan la autonomía que este órgano presenta en relación con el Consejo de Ministros, otras entienden que estamos ante una formación singular de la citada Institución. Pero esta polémica resulta más discursiva que útil. Si bien es cierto que, hoy por hoy, el Consejo Europeo no figura entre las Instituciones comunitarias (aunque, paradójicamente, se le atribuyen competencias y facultades), es innegable el protagonismo político que despliega en la práctica.

El Consejo Europeo está presidido por el Jefe de Estado o del Gobierno cuyo país ostenta la Presidencia de la

Unión Europea. Durante el primer semestre del año 2002 dicho honor ha recaído en el Presidente del Gobierno español.

2.2. El funcionamiento del Consejo de Ministros

2.2.1. El papel del Consejo de Ministros en la historia de las Comunidades y de la Unión Europea

En líneas anteriores se ha indicado que el Consejo de Ministros es el órgano (Institución en el argot comunitario) típico de toda organización internacional. Sin embargo, interesa señalar ahora que en el primer Tratado comunitario, el TCECA, cedía el protagonismo a la Alta Autoridad (Institución que recibirá, en el marco de los TCE y TCEEA (1957) la denominación, en absoluto neutral, de Comisión). El Tratado de París es, desde esta perspectiva, el que ha contemplado mayores dosis de integración, en la medida en que se concedían amplios poderes decisionales a una autoridad independiente.

Sin embargo, desde fechas muy tempranas, y bajo la influencia del General francés De Gaulle, pronto los Gobiernos nacionales han ido ganando protagonismo en relación con la Comisión. Hoy es indudable que controlan los principales mecanismos de decisión. Cuestión distinta, y que no corresponde examinar más que tangencialmente en estas páginas, es que se haya conferido y potenciado también un importante poder decisorio al hoy denominado Parlamento Europeo. Así, pues, aunque desde una perspectiva material la Unión Europea ha ido consiguiendo un mayor nivel de integración (basta con recordar la implantación de una moneda única en un buen número de Estados miembros), desde una perspectiva orgánica se ha ido renunciando a las singularidades contenidas en el primer Tratado comunitario. La potenciación de la cooperación gubernamental se abrió paso con el Acta Única Europea (1985) y se consagró, definitivamente, con el TUE (1992). Éste último Tratado instaura tres pilares: uno comunitario, otro referido a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), y otro referido a los Asuntos de Interior y Justicia (AIJ). Aunque éste último ha sido posteriormente comunitarizado en buena medida por el Tratado de Amsterdam (1997), nuestro examen funcional del Consejo de Ministros, en sentido amplio, se limitará, sin embargo, al referido en el pilar estrictamente comunitario. Para ello nos serviremos del examen Reglamento Interno del Consejo de Ministros (aprobado mediante Decisión del Consejo de 5 de junio de 2000, 2000/396/CE,CECA,EURATOM, DOCE L 149, de 23/06/2000, p. 21 ss.).

El Consejo de Ministros precisa, como las demás Instituciones de la UE, de profundas transformaciones dado que se prevé que en los próximos años se integren en la misma nuevos Estados miembros. Dicha necesidad fue ya constatada con ocasión del Tratado de Maastricht **L** (1992), y a tal fin se abrió una inmediata Conferencia Intergubernamental (CIG en adelante). Dicha CIG elaboró el Tratado de Amsterdam (1997), texto que aunque contempló algunas reformas puntuales, no preparó, como debía, a la Unión Europea para la ampliación. Por tal motivo se procedió a la apertura de una nueva CIG que llevó a la firma, el 7 de diciembre del año 2000, del Tratado de Niza. En las siguientes páginas haremos referencia a los contenidos de este Tratado, pero es oportuno hacer notar que el mismo todavía no ha entrado en vigor, porque algunos Estados miembros no han depositado, hasta el momento, el oportuno instrumento de ratificación.

2.2.2. El Consejo Europeo

Comenzamos, en primer lugar, examinando el Consejo Europeo, que, como se indica en el TUE, dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones actuales. Tal impulso se constata, generalmente, en las cumbres que se celebran, aproximadamente, al menos, cada seis meses en distintas localidades europeas. Tales reuniones reciben también el nombre de Cumbres o de Consejos Europeos de tal o cual ciudad (la presidencia española ha organizado el Consejo Europeo de Sevilla los días 21 y 22 de junio de 2002) y se suelen celebrar durante las últimas semanas de cada mandato de la Presidencia. Es posible, y cada vez más frecuente, que se realicen otras reuniones extraordinarias con el objeto de abordar materias concretas.

Aunque en los Tratados no se considera al Consejo Europeo como una Institución Europea, ha recibido funciones específicas a partir del TUE, como era adoptar la decisión sobre el paso a la tercera fase de la Unión Económica Monetaria (UEM). Pues bien, en la misma dirección incide el Tratado de Niza, en el que se reserva a dicho foro la eventual instauración de una defensa común (art. 1.2 **L**). También se le atribuyen decisiones en el marco del tercer pilar (art. 1.9 TN). En todo caso, no pueden ser consideradas atribuciones del Consejo Europeo las reservadas por los Tratados al Consejo en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno (como es la conferida por el art. 2.21 TN **L** de designar a la personalidad que se propone nombrar Presidente de la Comisión). El motivo es que mientras que del Consejo Europeo forma parte el Presidente de la Comisión, éste no asiste a esa peculiar formación del Consejo de Ministros de la UE.

Por otra parte, el TUE prevé que eventualmente el Consejo Europeo pudiera adoptar una decisión (sobre los Estados que cumplieran las condiciones de convergencia previstas para que pudieran pasar a la tercera fase de la UEM –art. G.25 Tratado de Maastricht **L**, art. 121.2 TCE **L**–) por mayoría cualificada (enseguida veremos que significa esto), y ya con anterioridad se habían tomado acuerdos por mayoría (histórica fue la decisión de

ocuparse de la política social "a once", dejando al margen al Reino Unido por las reservas y reticencias expresadas en este punto).

Por último, la Declaración 22 aneja al Tratado de Niza dispone que, a partir de 2002, una reunión anual del Consejo Europeo, de las dos ordinarias que celebra, tendrá lugar en Bruselas y que, cuando la Unión cuente con 18 miembros, todas ellas se celebrarán en la localidad indicada.

2.2.3. El Consejo de Ministros

En líneas anteriores hemos recordado que el Consejo de Ministros ocupa, desde 1957, la posición central en el entramado comunitario (desplazando el lugar ocupado, en el ámbito de la CECA, por la Alta Autoridad). El Tratado de la Comunidad Europea le atribuye, como principales funciones, las siguientes: (a) asegurar la coordinación de las políticas económicas generales de los Tratados miembros; (b) disponer de un poder de decisión y (c) atribuir a la Comisión las competencias de ejecución de las normas que el Consejo establezca. La primera contiene un mandato político y de la tercera hablaremos infra, en el marco de las funciones de la Comisión. Por eso parece que deberemos centrar ahora nuestra mirada en el poder decisorio del Consejo de Ministros.

Tales acuerdos se adoptan el marco de las sesiones celebradas por el Consejo de Ministros. Las reuniones son convocadas por el Presidente en ejercicio (ya sea por voluntad propia, o a iniciativa de algún Estado miembro o de la Comisión. El orden del día se elabora por el presidente del COREPER, y se hace llegar, con toda la documentación precisa catorce días antes de la fecha en la que se convoca al Consejo (separándose el índice en dos partes, la A, que aglutina aquellos asuntos sobre los que hay un acuerdo en el COREPER, y la B, que incluye las cuestiones más problemáticas o delicadas). Las reuniones suelen tener lugar en Bruselas, sede del Consejo de la UE, excepto durante los meses de abril, junio y octubre, en los que se reúnen en Luxemburgo. A las mismas asiste, en calidad de invitada, la Comisión.

Las sesiones del Consejo de Ministros no serán, en principio, públicas. Sin embargo, en los casos en los que actúe en su capacidad legislativa, se harán públicos los resultados y las explicaciones de las votaciones de sus miembros. De esta forma se asegura la transparencia en la actuación normadora del Consejo de Ministros, lo que permite el control que puedan ejercer sobre los Gobiernos estatales los respectivos Parlamentos nacionales o las entidades territoriales políticamente descentralizadas que existan en su país.

Como ya indicamos, en su momento, pueden darse reuniones sectoriales (agricultura, pesca, industria, etc...) o generales (a las que asisten los Ministros de Exteriores) del Consejo de Ministros de la UE. La frecuencia de las reuniones por materias varía mucho. Mientras que las reuniones del ECOFIN, de asuntos generales o de agricultura son, al menos mensuales, las formaciones del Consejo relacionadas con materias tales como Transportes, Medio Ambiente o Industria se celebran entre dos y cuatro veces por año

A lo largo del tiempo se han ido produciendo diversos tipos de reuniones del Consejo de Ministros, como son las mixtas (en la que asisten diversos representantes estatales porque en las mismas se abordan cuestiones que atañen a distintos departamentos), las que son públicas, como ocurre con los Consejos en los que se presenta el programa anual de la Comisión o en los que se realizan debates sobre el programa trimestral o los denominados Jumbo (en los que se producen reuniones paralelas de varios consejos sectoriales en habitaciones contiguas).

En todo caso, el Consejo adopta diversos acuerdos y aprueba "actos comunitarios". Con este desafortunado nombre, los Tratados comunitarios aluden a una serie de instrumentos: reglamentos (o decisiones generales en el marco TCECA), decisiones (o decisión individual en el marco TCECA), directiva (o recomendación prevista por el TCECA), Dictamen y Recomendación (prevista en los Tratados de 1957, pero no en el de París). Alguno de tales "actos comunitarios" carecen de naturaleza normativa (recomendaciones y dictámenes), lo que no supone que no puedan tener relevancia en ocasiones para el mundo del Derecho. Otros "actos comunitarios", como son los reglamentos, constituyen en muchas ocasiones normas jurídicas de carácter general.

Sin embargo, a y diferencia de lo que ocurre en los ordenamientos estatales, la información de que una determinada materia será regulada a través de tal o cual "acto comunitario" no nos aclara cuál es la mayoría que precisará para que sea aprobado por el Consejo de Ministros o en qué medida intervendrá el Parlamento Europeo. Son los propios Tratados los que fijan a través de qué tipo de "acto comunitario" (reglamento, directiva,...) se regulará una materia, cual será, en su caso, la implicación del Parlamento Europeo y cuál será, finalmente, la mayoría que precisará en el seno del Consejo de Ministros.

Centrando nuestro examen en los tipos de mayorías contempladas por los Tratados en relación con el Consejo de Ministros, es claro que no presenta mayor problema la determinación de la mayoría simple (prevista para supuestos de muy escasa importancia) o de la unanimidad (contemplada, generalmente, para materias políticamente sensibles). Mayores problemas de comprensión puede plantear la exigencia de una mayoría cualificada.

Antes de abordar el examen de la mayoría cualificada es oportuno advertir que, con independencia de las mayorías fijadas por los Tratados, el Consejo trata siempre de conseguir la unanimidad, aunque ésta no venga exigida por aquéllos. En este sentido es conveniente recordar el compromiso de Luxemburgo, adoptado en enero de 1966. Dicho compromiso, que puso fin a la denominada crisis de la silla vacía, llamada así por la inasistencia del representante francés al Consejo desde julio 1965, insiste en la conveniencia de que los acuerdos sean adoptados por unanimidad cuando un Estado invoque que afectan a un interés nacional.

Y, sin embargo, la exigencia de obtener una mayoría cualificada tiene su justificación en una constatación evidente: por más que el Consejo de Ministros cuente con un representante por Estado miembros no puede darse el mismo peso al voto de un gran Estado (en tamaño y población) que al de un pequeño país. Con la intención de ponderar, pues, los votos estatales se confiere a cada uno de los votos estatales un determinado peso específico (al voto de los cuatro grandes –Francia, Alemania, Italia y Reino Unido– se les atribuye un valor de diez puntos; A España, ocho; cinco a Bélgica, Países Bajos, Grecia y Portugal, cuatro a Austria y Suecia, tres a Finlandia, Dinamarca e Irlanda y, finalmente, dos a Luxemburgo). La suma total de puntos equivale a ochenta y siete, de los que cuales deberá contarse con sesenta y dos puntos que apoyen la propuesta, si esta proviene de la Comisión, y sesenta y dos puntos que provengan del voto de, al menos, diez Estados si la iniciativa no tiene su origen en la Comisión.

A raíz de la eventual ampliación prevista en 1994, y que afectaba a Austria, Finlandia, Suecia y Noruega (aunque este último país finalmente no se adhirió a la UE), y ante el temor de que el nuevo reparto de puntos que habría de hacerse entre los dieciséis Estados miembros no pudiera preservar que fuera imposible que el Consejo de Ministros de la UE pudiera adoptar una decisión en contra de una parte de Europa (los países del norte, los países del sur, los países centroeuropeos, los países bañados por el mediterráneo,...), se adoptó el compromiso de Ioánina. Dicho acuerdo fue tomado en una reunión informal de los Ministros de Asuntos Exteriores el 29 de marzo de 1994, en la citada localidad griega, y consistía, básicamente, en que si unos miembros del Consejo que representen entre veintitrés (límite antiguo de la minoría de bloqueo) y veintiséis votos (nuevo límite de la minoría de bloqueo) indican su intención de oponerse a la toma de una decisión en el Consejo por mayoría cualificada, el Consejo hará todo lo que esté en su poder para alcanzar, en un plazo razonable, una solución satisfactoria que pueda ser aprobada por un mínimo de sesenta y cinco votos sobre ochenta y siete. Una declaración anexa al Tratado de Amsterdam prorroga dicho compromiso hasta la entrada en vigor de la próxima ampliación.

El Tratado de Niza presenta, de cara a la futura ampliación de la UE, un nuevo sistema de ponderación de voto, que se integrará en el texto de los Tratados a partir del 1 de enero de 2005 y que es especialmente importante para aquéllos acuerdos que precisan de la mayoría cualificada. Si el anterior sistema se basaba en que la suma de los votos arrojaba ochenta y siete puntos, ahora estamos hablando de doscientos treinta y siete puntos así distribuidos: los cuatro grandes pasan de diez puntos a veintinueve; España pasa de ocho a veintisiete, los Países Bajos pasan de cinco a trece, mientras que Bélgica, Grecia y Portugal, que parten también de cinco, computan ahora doce; Austria y Suecia pasan de cuatro a diez, Dinamarca, Irlanda y Finlandia pasan de tres a siete y, finalmente, Luxemburgo pasa de dos a cuatro. El Protocolo para la ampliación impone, con carácter general, un sistema de doble mayoría para la adopción de los acuerdos cuando provengan de la Comisión (se precisan ciento sesenta y nueve votos que representen la posición favorable de la mayoría de sus miembros). En los demás casos será preciso que apoyen el acuerdo dos tercios de los miembros del Consejo. Si además se precisa que dicho acuerdo se adopte por mayoría cualificada, entonces cualquier miembro podrá solicitar que se compruebe que los Estados que respaldan dicho acuerdo representan, como mínimo, al 62% de la población total de la Unión, no pudiendo prosperar en caso contrario.

El Tratado de Niza **L** también incluye una Declaración, carente por sí misma de eficacia jurídica pero sí de relevancia política, la 20, relativa a la ampliación de la UE en la que se prefigura cómo sería el reparto del voto en el Consejo de Ministros de una Unión Europea de 27 Estados miembros, en la que ya se habrían producido las adhesiones de Polonia, Rumania, República Checa, Hungría, Bulgaria, Eslovaquia, Lituania, Letonia, Eslovenia, Estonia, Chipre y Malta. También presentan interés, en este punto, la Declaración 21 TN, relativa al umbral de la mayoría cualificada y al número de votos de la minoría de bloqueo en una Unión ampliada.

2.2.4. Otros órganos dependientes del Consejo de Ministros: el COREPER y el Secretariado General

El COREPER se reúne todas las semanas. Estará presidido, según los puntos inscritos en su orden del día, por el representante permanente o el representante permanente adjunto del Estado miembro que ejerza la Presidencia del Consejo. Examina de forma previa todas las cuestiones incluidas en los posteriores ordenes del día del Consejo de Ministros (salvo que éste disponga otra cosa) y trata de llegar a acuerdos entre su nivel. Puede presentar orientaciones, opciones y sugerencias al Consejo en relación con cada uno de los asuntos tratados.

El Secretariado General del Consejo se ocupa especialmente de preparar las reuniones del Consejo Europeo, del Consejo de la UE y de sus órganos preparatorios (COREPER, Comités y Grupos de Trabajo). El Secretariado General asume las funciones técnicas de apoyo (traducción e interpretación lingüística, gestión de servicios y

presupuestos del Consejo, etc.), asiste a la Presidencia y al Secretario General en las tareas de coordinación y se encarga de la redacción formal y el contenido material de los acuerdos adoptados.

3. La Comisión Europea

3.1. De la Alta Autoridad a la Comisión

Como ya se ha adelantado con anterioridad, el TCECA había previsto la existencia de una Alta Autoridad, Institución a la que se conferían importantes facultades decisorias y un amplio margen de actuación. Acogía así, en su seno, la experiencia de algunas organizaciones internacionales muy distintas a las tradicionales. En efecto, si lo tradicional en tal tipo de organizaciones es conferir el poder a un órgano de representación de los Estados miembros y adoptar las decisiones por unanimidad, aquí se trata de crear una autoridad independiente al poder de los Estados y conferirle amplios poderes. En ocasiones se ha dicho que se optaba así por una organización supranacional antes que por un modelo internacional (clásico) o intergubernamental, que tenía su precedente en algunos Tratados firmados durante en el Siglo XIX por los que se atribuían a Autoridades Independientes el control sobre la utilización de algunos ríos que atravesaban diversos países (recuérdese, por ejemplo, el papel desempeñado por la Comisión Europea del Danubio).

Sin embargo, tal apuesta iba a ser de corta duración. Los Estados miembros, encabezados por el General de Gaulle, reclamaron el protagonismo de la construcción europea para los Gobiernos estatales. Y tal exigencia tuvo consecuencias inmediatas, visibles ya desde 1957. La Alta Autoridad de la CECA paso a denominarse ahora Comisión en el marco de los Tratados C(E)E y CEEA, y sus funciones se vieron aminoradas. Otros Tratados posteriores (Acta Única Europea y, especialmente, TUE) arañaron también sus poderes al establecer unas bases sólidas para la cooperación intergubernamental, realizada al margen del entramado estrictamente comunitario. El citado TUE abandonó, definitivamente, la denominación de Alta Autoridad en relación con el TCECA. El recorte de funciones de la Comisión se ha visto acompañado también, finalmente, del movimiento inverso que han experimentado las facultades del Parlamento Europeo. Éste ha visto como sus poderes decisorios han aumentado de forma espectacular (sobre todo con ocasión del Tratado de Maastricht).

Todos estos factores han llevado a la Comisión a una difícil situación, marcada por la exigencia de que se comunitaricen las materias incluidas en los pilares de la PESC y AIJ (como en relación con estos últimos aconteció, parcialmente, por el Tratado de Amsterdam). Lejos queda la época en la que Delors, como Presidente de la Comisión, impulsó el TUE. Los Gobiernos apuestan ahora por personalidades de menor peso específico para estas tareas (Santer, Prodi) para preservar así su propia posición en el entramado comunitario. Puede afirmarse, a modo de conclusión, que la Comisión se encuentra en el momento actual en un impasse, que se refleja tanto en las carencias orgánicas que la Institución presenta hoy como en sus limitadas facultades.

3.2. Los caracteres orgánicos de la Comisión Europea y los órganos que la asisten

3.2.1. La Comisión Europea stricto sensu

La Comisión Europea se compone, en el momento actual, de 20 Comisarios. Estos Comisarios no representan ni actúan en interés de los Estados miembros, sino que defienden el interés general de las Comunidades Europeas. Por este motivo el Tratado trata de asegurar su independencia, señalando que en el cumplimiento de sus funciones no solicitarán ni aceptarán instrucciones de ningún Gobierno ni de ningún organismo. La misma finalidad cumple la imposibilidad, prevista en el mismo artículo, de que el Comisario ejerza durante su mandato cualquier otra actividad profesional, retribuida o no.

El vigente procedimiento de formación de la Comisión se gestó en el Tratado de Maastricht y se ha modificado posteriormente a través del Tratado de Amsterdam. Antes de explicarlo con cierto detalle conviene recordar que con el Tratado de Maastricht se pretendió acercar el singular modelo de la UE a los esquemas parlamentarios (en los que, como es sabido, el pueblo elige al Parlamento y este favorece la formación del Gobierno), pero sin renunciar a la especificidad comunitaria que, como ya hemos visto, sitúa en un privilegiado lugar al Consejo de Ministros. Tales premisas permiten comprender –cuestión distinta es justificar– tal procedimiento de formación de la Comisión.

Este se inicia con la designación, por parte de los Gobiernos miembros y de común acuerdo, de la personalidad a la que proponen nombrar Presidente de la Comisión. Si el Tratado de Maastricht imponía la realización de una consulta previa al Parlamento Europeo, el Tratado de Amsterdam ha ido más lejos en esta dirección, exigiendo que tal designación sea aprobada por la citada Institución.

A continuación, los Gobiernos de los Estados miembros, de común acuerdo con el candidato propuesto, designan a las demás personalidades que se propongan nombrar miembros de la Comisión Europea. El tenor literal empleado, que trae causa del Tratado de Amsterdam (1997) parece conferir mayor realce al poder de influencia al candidato propuesto, ya que la propuesta de designación de los restantes comisarios se hace “de común acuerdo”. El Tratado de Maastricht (1992)  se limitaba a señalar que los Gobiernos consultarían con

el candidato propuesto. En todo caso, es oportuno recordar que, de los 20 Comisarios, hay uno que es nacional de cada uno de los Estados miembros, excepto Francia, Alemania, Italia, Gran Bretaña y España que cuentan, por el momento, con dos.

El Presidente propuesto, y las demás personalidades designadas, se someterán colegiadamente al voto de aprobación del Parlamento Europeo. Solamente una vez obtenida la confianza de la Cámara, serán nombrados de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros.

El Tratado de Maastricht también ha “parlamentarizado” en alguna medida el cese de la Comisión Europea. Además de los supuestos de renovación (el mandato de los comisarios es, como el de los europarlamentarios, de 5 años), fallecimiento o cese de alguno de sus miembros (acordado por el Tribunal de Justicia a instancia del Consejo o de la Comisión, y en cuyo caso el interesado será sustituido por otra persona durante el tiempo que faltara para terminar el mandato de su antecesor, adoptando tal decisión el Consejo en su formación de Jefes de Estado y de Gobierno de común acuerdo por ahora –y por mayoría cualificada, a partir de la entrada en vigor del Tratado de Niza **L**–. En todo caso, la decisión de no suplir tal ausencia se adoptará por unanimidad), se prevé la moción de censura. En su formulación actual, se impone un plazo de 3 días entre la interposición de la moción de censura (al menos por un 10% de los eurodiputados) y la votación. La moción prosperará si cuenta con el respaldo de 2/3 de los votos emitidos que representen en todo caso la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara.

El proceso descrito de formación y cese de la Comisión permite entender los serios problemas funcionales que presenta, en la actualidad, esta Institución comunitaria. El órgano decisorio es el Consejo Europeo, pero su opción debe recibir también el respaldo del Parlamento Europeo. Por otro lado, su composición no depende, como ocurre en los Gobiernos estatales, de la voluntad de su Presidente, sino que también es objeto de negociación política entre los Estados miembros. Como es sabido, este esquema ya ha provocado en su día la precipitada caída de la Comisión Santer.

Es posible que el artículo 2.23 del Tratado de Niza **L** pretenda paliar alguno de estos problemas, aportando un artículo 217 TCE de nueva planta, en el que se pretende potenciar la posición del Presidente de la Comisión respecto de los Comisarios. El primer apartado del nuevo artículo 217 TCE señala que la Comisión ejercerá sus funciones bajo la orientación política de su Presidente, que decidirá su organización interna para garantizar la coherencia, la eficacia y la colegialidad de su acción. Se concede así mayor realce a la idea que considera que el presidente de la Comisión debería gozar de amplia libertad para conferir funciones dentro del colegio, así como en cualquier reorganización de dichas funciones durante un mandato de la Comisión, prevista en la Declaración 32 aneja al Tratado de Amsterdam.

Por si hubiera alguna duda sobre el alcance de los poderes organizativos del Presidente de la Comisión, el segundo apartado del citado precepto aclara que sus miembros ejercerán las funciones que aquél les atribuya y bajo su autoridad. No obstante, los siguientes apartados marcan también los límites que separan todavía hoy al Presidente de la Comisión del Presidente de los Gobiernos de nuestro entorno; y es que tanto para el nombramiento de los Vicepresidentes como para pedir la dimisión de uno de los Comisarios debe contar con la aprobación del Colegio que forman todos los miembros de la Comisión.

Por otro lado, el artículo 4 del Protocolo sobre la ampliación de Unión Europea que acompaña al Tratado de Niza dispone que a partir del 1 de enero de 2005, y con efecto a partir de la entrada en funciones de la primera Comisión posterior a esta fecha, solamente se integrará en ella un nacional por Estado miembro. Sin embargo, todo Estado que se adhiera a la Unión tendrá derecho, en el momento de su adhesión, a un nacional como miembro de la Comisión. Cuando la Unión cuente con 27 miembros, se modificará el artículo 213 TCE, en el sentido de afirmar que el número de miembros de la Comisión será inferior al de los Estados (el Consejo fijará por unanimidad su número). Entonces los miembros de la Comisión serán elegidos por una rotación igualitaria que refleje de manera satisfactoria la diversidad demográfica y geográfica del conjunto de los Estados miembros de la Unión, cuyas modalidades adoptará, en su día, el Consejo por unanimidad.

3.2.2. Estructura interna y órganos de apoyo de la Comisión Europea

La Comisión dispondrá, para preparar y desarrollar sus actividades, de un conjunto de servicios estructurados en Direcciones Generales y Servicios aïmados, que se organizarán internamente en Direcciones y éstas a su vez en Unidades. Las Direcciones Generales existentes (ahora son las referidas a Reforma administrativa; Transportes y energía; Competencia; Agricultura, desarrollo rural y pesca; Empresa y sociedad de la información; Mercado interior, fiscalidad y unión aduanera; Investigación; Asuntos económicos y monetarios; Desarrollo y ayuda humanitaria; Ampliación; Relaciones exteriores; Comercio; Sanidad y protección del consumidor; Política regional; Educación y cultura; Presupuesto; Medio ambiente; Justicia y Asuntos de Interior y Empleo y asuntos sociales) tienen a su frente a uno de los Comisarios.

Al igual que el Consejo, la Comisión se ve asistida por el Secretario General. Entre las principales funciones de éste se cuentan la asistencia al Presidente en la preparación de los trabajos y reuniones de la Comisión.

Además velará por asegurar el funcionamiento coordinado de los servicios de la Comisión y el normal mantenimiento de las relaciones de ésta con las restantes Instituciones comunitarias.

Los miembros de la Comisión podrán prever asimismo la creación de gabinetes encargados de asistirles en el cumplimiento de sus funciones y en la preparación de las decisiones de la Comisión.

Algunos autores (entre nosotros, Ricardo Alonso García) aluden también a lo que denominan la Administración paralela, compuesta por un buen número de servicios en los que participan expertos, funcionarios y profesionales nacionales y en las que podrían incluirse también las abundantes Agencias hoy existentes (como son, por ejemplo, las de Medio Ambiente, de Medicamentos, etc.).

Debemos hacer referencia, finalmente, a los grupos ejecutivos o de comitología que asesoran a la Comisión. Son más de 400 comités que se ocupan de las materias más dispares (desde reciclados de residuos hasta comités de naturaleza agraria), y que suelen contar con la presencia de funcionarios estatales. Si damos cuenta de estos comités es para recordar que en la delegación española que acude a 55 Comités intervienen, desde 1996, representantes de las Comunidades Autónomas.

3.3. El funcionamiento de la Comisión

Las funciones de la Comisión (en el marco de los Tratados CE y CEEA) son, fundamentalmente, de una triple naturaleza.

Así, en primer lugar, la Comisión velará por la aplicación de las disposiciones de los Tratados y de las que emanen de las Instituciones comunitarias. Al hilo de esta misión se articulan facultades de muy diversa índole, desde la de recibir información estatal o europea sobre determinadas materias (ayudas públicas, movimientos de capital), hasta la de excitar la actuación del Tribunal de Justicia (contra los Estados miembros, a través del recurso por incumplimiento, contra otras Instituciones, a través del recurso de nulidad), pasando por la emisión de dictámenes e informes en diversos supuestos y la eventual imposición de multas a particulares y empresas.

En segundo lugar, la Comisión dispondrá de un poder propio y participará en la formación de los actos del Consejo y del Parlamento Europeo. Podrá, asimismo, formular recomendaciones o emitir dictámenes si lo estima necesario. De este aserto podemos inferir que la actuación normativa de la Comisión puede hacerse a diversos títulos. (a) La invocación de un poder propio parece avalar que sea la Instancia encargada de elaborar un derecho de ejecución o reglamentario, de segundo nivel. (b) Sin embargo, la facultad normativa más importante de la Comisión es aquella que tiene lugar respecto de los actos comunitarios adoptados por el Consejo de Ministros y el Parlamento Europeo. Nos referimos a la de presentar, en defensa del interés general de las Comunidades Europeas, proposiciones de actos comunitarios a las Instituciones comunitarias competentes (Consejo de Ministros de la UE y Parlamento Europeo, que deberán ajustar su actuación a las previsiones contenidas en los Tratados en relación con las materias sobre las que la iniciativa versee). Es oportuno señalar que, si bien el Consejo de Ministros puede aprobar o rechazar por mayoría cualificada sus propuestas, solamente puede modificarlas por unanimidad, lo que las dota de cierta rigidez. De ahí que se suele identificar a la Comisión con el motor de la UE. (c) Finalmente, la Comisión puede opinar (a través de recomendaciones o dictámenes) sobre aquellas cuestiones que estime oportuno. Esta última facultad no se inscribe ya en el plano jurídico, sino en el de la estrategia de la UE.

Por último, la Comisión ejercerá las competencias que el Consejo le atribuya para la ejecución de las normas por él establecidas. Estamos en presencia de una facultad que le permite a la Comisión ejercer cierto poder normativo de ejecución por expresa delegación del Consejo de Ministros. No es de extrañar que el Consejo haya previsto mecanismos de vigilancia en tales supuestos, lo que ha dado lugar a la creación de diversos tipos de procedimientos para la adopción de las normas por parte de la Comisión y de Comités (consultivos, de gestión, de reglamentación,...) que supervisan la actuación de dicha Institución. A este fenómeno se le suele denominar comitología, y aunque plantea numerosos interrogantes referidos a su naturaleza y dimensión práctica, no vamos a profundizar con más detalle en el mismo.

Las reuniones de la Comisión tienen lugar en Bruselas, que es su sede. Es importante reiterar que actúa siempre colegiadamente. Esto supone que todas las decisiones se atribuyen al órgano como tal, sin que sus miembros puedan actuar por su propia autoridad. Cuestión distinta es que la Comisión pueda delegar, en ocasiones, en los Directores Generales y Jefes de Servicio la adopción, en su nombre y dentro de los límites y condiciones que establezca, de medidas de gestión o de administración.

Para el correcto ejercicio de sus funciones, la Comisión se reunirá y, al igual que acontecía con el Consejo, tales sesiones no serán, en principio, públicas, siendo también confidenciales los debates allí celebrados. La Comisión puede adoptar acuerdos en las reuniones que celebran, aunque en ocasiones acuden a otros procedimientos, como son el escrito, el de habilitación o el de delegación. El procedimiento escrito consiste en que los Comisarios reciben una comunicación del expediente y la propuesta de decisión, que se considera

adoptada si en un plazo determinado no se presentan enmiendas o sugerencias. El procedimiento de habilitación se denomina así porque permite que uno o varios miembros de la Comisión se vean habilitados por la Comisión, siempre que se respete plenamente el principio de su responsabilidad colegiada, para adoptar, en su nombre y dentro de los límites y condiciones que establezca, medidas de gestión o de administración. El procedimiento de habilitación se diferencia del de delegación simplemente en que este último no beneficia a miembros de la Comisión sino a Directores Generales y Jefes de Servicio (de ahí la expresión de delegación).

Apéndice: Listado de los principales Tratados comunitarios.

[Vínculo a objeto](#)

NOTA BIBLIOGRÁFICA

MANGAS MARTÍN, Araceli y LIÑAN NOGUERAS, Diego J: "Instituciones y Derecho de la Unión Europea", 2ª ed., McGraw-Hill, Madrid, 1999.

MATIA PORTILLA, Francisco Javier: "El Tratado de Niza y el futuro (inmediato) de la Unión Europea", Araucaria, 5, (2001), pp. 72-92.

ALONSO GARCÍA, Ricardo: "Derecho comunitario. Sistema Institucional y Administrativo de la Comunidad Europea", Editorial Centro de Estudios Universitarios Ramón Areces (CEURA), Madrid, 1994.