

UN NUEVO EQUILIBRIO ENTRE LAS INSTITUCIONES: EL CONSEJO EUROPEO Y EL CONSEJO DE MINISTROS EN LA CONSTITUCIÓN EUROPEA

PAZ ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA*

SUMARIO: I. La reforma del Consejo Europeo: A) El Consejo Europeo en el Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa. B) El Consejo Europeo en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. II. El Consejo de Ministros en los trabajos de la Convención Europea y en el PTC. 1. El cambio de denominación: del «Consejo de la Unión» al «Consejo de Ministros». 2. La composición: una redacción confusa. 3. Las formaciones: una reducción importante con válvula de escape. 4. La presidencia de las formaciones: posibilitando las presidencias por equipos. 5. El nuevo modo de tomar las decisiones por mayoría cualificada: el sistema de doble mayoría. III. El Consejo de Ministros en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa: 1. La composición: una mejor redacción. 2. Las formaciones del Consejo: la desaparición del Consejo Legislativo. 3. Las Presidencias de las formaciones: grupos con rotación semestral. 4. El sistema de doble mayoría en el TC: un cambio con contrapesos. IV. Consideraciones finales.

El sistema institucional que establece la Constitución Europea acoge cambios relevantes tanto en relación con el Consejo Europeo como con el Consejo. Algunos de estos cambios son fundamentalmente el resultado del ajuste de las tensiones entre el método comunitario y el método intergubernamental, de un lado, y entre Estados grandes y pequeños de otro, pues ambas estuvieron presentes en el proceso de elaboración del texto; otros cambios obedecen a la búsqueda de una mayor visibilidad y eficacia en el sistema de gobierno de la Unión Europea.

El objeto de este trabajo es analizar las principales aportaciones que en relación con ambos se consagran en el Tratado por el que se establece una Constitución para

* Catedrática de Derecho internacional público, Universidad de Oviedo.

Europa¹, aunque se tendrá también en cuenta al Proyecto elaborado por la Convención² con el fin de estudiar la evolución y las diferencias entre uno y otro textos.

I. LA REFORMA DEL CONSEJO EUROPEO

Así, respecto al Consejo de Ministros, los temas esenciales permanecieron abiertos tras la Convención Europea y siguieron siendo objeto de debate a lo largo de la CIG, la regulación del Consejo Europeo quedó ya cerrada en el PTC, lo que pone de relieve que en la Convención se consiguió un amplio consenso acerca de cómo enfocar la inserción de esta institución en el gobierno de la Unión.

A) El Consejo Europeo en el Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa

En los trabajos de la Convención, la reforma del Consejo Europeo vino impulsada principalmente por las propuestas de Francia y Alemania de un lado y Reino Unido y España de otro, ambas en relación con la presidencia de este órgano³. La primera planteaba la creación de una presidencia estable y a tiempo completo⁴ y lo mismo hacía la segunda, concretando que tendría que tener un mandato de 4 años y fuertes competencias de organización e impulso, no sólo de ese órgano sino también del Consejo, en línea con la deriva intergubernamental que caracterizaba la posición de esos dos países⁵.

¹ En adelante, TC. El texto manejado para este trabajo es la versión contenida en el doc. CIG 87/1/04 REV 1, de 13 de octubre de 2004.

² En adelante, PTC.

³ Sin olvidar el antecedente que supuso el Anteproyecto de Tratado Constitucional presentado por GISCARD D'ESTAING el 28 octubre 2002, en el que ya se prefiguraban algunas orientaciones; así, cabe destacar la inclusión del Consejo Europeo dentro del Título relativo al sistema institucional (art. 15), lo que podía augurar su conversión en institución de la Unión; asimismo, la consagración del art. 15 bis a «la duración del mandato y el modo de designación de la Presidencia del Consejo Europeo, su función y sus responsabilidades» suponía en cierto modo orientar los debates hacia un cambio en el tratamiento del tema.

⁴ *Contribución francoalemana a la Convención Europea sobre la arquitectura institucional de la Unión*, CONV 489/03, de 16 enero 2003. Sobre esta propuesta puede verse R. DEHOUSSE, A. MAURER, J. NESTOR, J.-L. QUERMONNE, J. SCHILD, *La nouvelle architecture institutionnelle de l'Union Européenne : une troisième voie franco-allemande?*, Groupement d'études et de recherches Notre Europe, Études et Recherches n° 23, abril 2003.

⁵ CONV 591/03, de 28 febrero 2003. Una valoración de la posición hispano-británica se encuentra en G. GREVI, *Time for a Government of the Union*, The European Policy Centre, Working Paper, 10 April 2003, disponible en http://www.theepc.net/europe/strand_one_detail.asp?STR_ID=REFID=1145&TWSEC=EPC%20Working%20Papers&TWDQS=

A partir de ahí, se puede estudiar la evolución seguida en el seno de la Convención en relación con el Consejo Europeo. En la propuesta que presentó V. GISCARD D'ESTAING el 22 abril 2003, se primaba al Consejo Europeo, que tendría a su frente a un Presidente elegido por 2 años y medio de entre personas con experiencia como jefes de gobierno y estaría asistido por un directorio de 7 miembros en el que habría también un vicepresidente elegido asimismo de fuera del Consejo Europeo, un ministro de Asuntos Exteriores, dos miembros del Consejo Europeo y los presidentes de los Consejo Ecofin y JAI. Además, el proyecto Giscard contemplaba que la Comisión fuera responsable no sólo ante el Parlamento Europeo sino también ante el Consejo Europeo.

En las sucesivas versiones del Proyecto de Tratado, se fueron rebajando estas pretensiones pero se mantuvo siempre la idea de la Presidencia estable y la de atribuirle ciertas competencias en relación con la conformación de otras instituciones. Respecto a la Presidencia, en las dos primeras versiones⁶ se mantenía un gabinete de 3 miembros que desapareció en las últimas versiones; en cuanto a los requisitos para ocupar el cargo, en la primera versión se pedía que fuera o hubiera sido por 2 años miembro del Consejo Europeo, lo que luego se suprimió y también se decía que no podía ser miembro de otra institución de la Unión, pero esto también se suprimió al final. Por otra parte, se fueron introduciendo matices para respetar las competencias de otras figuras, como el Presidente de la Comisión y el Ministro de Asuntos Exteriores.

La regulación definitiva del PTC contiene varios elementos dignos de mención por entrañar modificaciones a la regulación vigente.

En primer lugar, el Consejo Europeo entra a formar parte del marco institucional único: el art. I-18.2 del PTC lo incluye entre las 5 instituciones que lo configuran, modificando así lo establecido en el TUE. La consecuencia inmediata es la adición al sistema de otro ente de representación de los Estados y por tanto un aumento de la intergubernamentalidad.

El Proyecto modifica su composición y amplía sus competencias, al tiempo que le dota de una presidencia estable. Según el art. I-20.2, estará compuesto por los *Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, así como por su Presidente y por el Presidente de la Comisión*, a lo que se añade que participará en sus trabajos el *Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión*⁷. En cuanto a sus competencias, con carácter general se dice (art. I-20.1) que dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones y prioridades políticas generales, precisándose que no ejercerá ninguna función legislativa, afirmación ésta que va destinada a tranquilizar a quienes temían una irrupción de esta institución incluso en el ámbito legislativo de la Unión.

⁶ CONV 691/03, de 23 de abril y CONV 770/03, de 2 de junio.

⁷ El apartado 3 señala que cuando el orden del día así lo exija, los miembros del Consejo podrán decidir contar con la asistencia de un ministro y, en el caso del Presidente de la Comisión, con la de un Comisario Europeo.

No obstante, las funciones que el Proyecto asigna al Consejo Europeo no se agotan en ese enunciado general; por el contrario, otras disposiciones del mismo Título IV ponen de relieve una importante penetración del Consejo Europeo en la conformación de otras instituciones, pues se le atribuye la adopción de decisiones en relación con la composición del PE (art. I-19.2), las formaciones del Consejo de Ministros (art. I-23.3), el establecimiento de las reglas de rotación en la presidencia de formaciones del Consejo de Ministros (art. I-23.4), la proposición del candidato al cargo de Presidente de la Comisión (art. I-26.1) y el nombramiento y cese del Ministro de Asuntos Exteriores (art. I-27.1). De esta forma, el Consejo Europeo abandona su posición de ente vinculado estrictamente a los grandes objetivos de la UE y se inmiscuye en tareas que podrían desempeñar otras instituciones, singularmente el Consejo, conforme a una línea que el Tratado de Niza pareció querer reforzar.

En cuanto a la forma de adoptar decisiones, el PTC consagra el consenso como regla general (art. I-20.4) pero la realidad es que también se contempla el sistema de votación, hasta el punto de que la disposición relativa a la mayoría cualificada (art. I-24) se refiere tanto al Consejo de Ministros como al Consejo Europeo⁸. En relación con esto, hay dos datos que conviene subrayar. Por una parte, que dos miembros del Consejo Europeo, el Presidente y el Presidente de la Comisión, son excluidos de las votaciones (art. I-24.5), con lo que se atribuye la decisión en exclusiva a los Jefes de Estado y de Gobierno, lo que supone otra prueba de la voluntad de aumentar el peso de lo intergubernamental. Por otra, que en el PTC los actos del Consejo Europeo están excluidos del control del Tribunal de Justicia (art. III-270), lo que hasta ahora tenía sentido mientras que el Consejo Europeo se mantuviera en la esfera de las grandes decisiones políticas pero deja de tenerlo si va a entrar en la de funcionamiento ordinario de la Unión. Esto es lo que explica que en su Dictamen para la CIG la Comisión propusiera prever una protección jurídica respecto de los actos del Consejo Europeo⁹ y que así se estableciera después en el texto final preparado para el Consejo Europeo de Bruselas¹⁰.

⁸ En consecuencia, el art. III-244 desarrolla las normas básicas a observar en caso de votación en el seno del Consejo Europeo y contempla el establecimiento por éste de sus normas de procedimiento y el Protocolo sobre la ponderación de votos por el que se extiende hasta el 1 noviembre 2009 la aplicación del sistema de Niza incluye también a esta institución.

⁹ Comunicación de la Comisión, *Una Constitución para la Unión*, COM (2003) 548 final, *cit.*, p. 10 nota 6. Lo mismo hizo la Secretaría de la CIG en sus *Observaciones de redacción y jurídicas*, proponiendo modificaciones a los arts. III-270 y III-272 para incluir al Consejo Europeo entre las instituciones que ostentan legitimación pasiva en los recursos de anulación y de carencia, explicando que «Dado que el Consejo Europeo es una institución... y que adopta actos con efectos jurídicos... es preciso mencionar dichos actos entre los susceptibles de recurso ante el Tribunal de Justicia» (CIG 4/03, *cit.*, pp. 428-431, la cita está en p. 429).

¹⁰ La propuesta de la presidencia para el cónclave ministerial de Nápoles recogió este enfoque (*vid.* CIG 52/03, p. 5 y 52/03 ADD. 1, p. 11), que se consagra en la propuesta modificada de art. III-270 que aparece en el Proyecto de Tratado tras las adaptaciones de redacción y jurídicas efectuadas por el Grupo de expertos jurídicos de la CIG (CIG 50/03, p. 210).

Sin duda, la novedad más relevante del Proyecto estriba en el establecimiento de una presidencia estable, siguiendo las propuestas avanzadas en su día por el Jefe del Estado francés, el Primer Ministro británico y el Presidente del Gobierno español¹¹ y recogidas por el Presidente de la Convención. La creación del cargo fue contemplada desde la primera versión, limitándose las sucesivas a introducir retoques dirigidos a atenuar alguno de sus rasgos o a precisar sus funciones, con el fin de disipar las reticencias o la oposición expresada fundamentalmente por los Estados pequeños y por la Comisión.

El resultado consiste en que el Proyecto prevé que el Consejo Europeo elegirá a su Presidente por mayoría cualificada para un mandato de dos años y medio¹², que podrá renovarse una sola vez (art. I-21.1) y la única exigencia expresa es que no podrá ejercer un mandato nacional (art. I-21.3)¹³. Sus competencias serán de proyección externa e interna. En cuanto a las primeras, el art. I-21.2 señala que «asumirá, 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». Respecto a las segundas, las funciones del Presidente se configuran como las de un *chairman*, pues presidirá y dinamizará los trabajos del Consejo Europeo, se encargará de su preparación y velará por su continuidad, se esforzará por facilitar la cohesión y el consenso en su seno y, al término de cada reunión, presentará un informe al PE.

En resumen, habrá Presidente estable pero el desarrollo de sus tareas dependerá sobre todo de su capacidad de liderazgo pues la Constitución no le dota de instrumentos para el desarrollo de sus funciones, ni siquiera le atribuye derecho de voto; por otro lado, existen dudas razonables sobre si se solapará con el Presidente de la Comisión y si se podrá coordinar bien con el Ministro de Asuntos Exteriores. En este sentido, en sus valoraciones sobre el Proyecto de Tratado, tanto la Comisión como el PE coincidieron en subrayar la necesidad de asegurar el equilibrio entre las diferentes figuras institucionales implicadas¹⁴.

¹¹ Conocida como Propuesta ABC por las iniciales de los apellidos de quienes ostentan estos cargos.

¹² D. TRIANTAFYLLOU ha resaltado que la extensión reducida del mandato pretende evitar problemas con la figura del Presidente de la Comisión, pues es evidente que un cargo con mandato por dos años y medio no tiene el mismo peso que un presidente elegido por cinco; éste último tendrá tiempo para realizar políticas mientras que el primero se limitará más bien a tareas de coordinación (*Le projet constitutionnel de la Convention européenne. Présentation critique de ses choix clés*, Ed. Bruylant, Bruselas, 2003, p. 114).

¹³ Como apuntó la Secretaría de la CIG, «Mencionar solamente la incompatibilidad con un «mandato nacional» permitirá al Presidente del Consejo Europeo ejercer un mandato europeo o un mandato regional o local» (*Observaciones de redacción y jurídicas... cit.*, p. 59).

¹⁴ Vid. el Dictamen de la Comisión, *Una Constitución para la Unión*, cit., p. 10 y la Res. del PE de 24 de septiembre de 2003, apartado 20 (Resolución sobre el Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, que contiene el Dictamen del PE sobre la convocatoria de la CIG).

B) El Consejo Europeo en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa

La CIG 2003-2004 mantuvo inalterada la regulación del Consejo Europeo. De esta forma, tras aparecer formando parte del marco institucional en el art. I-19, el art. I-21 ofrece el mismo contenido ya visto en el PTC en relación con las competencias generales, composición y funcionamiento de esta nueva institución¹⁵. Únicamente cabe destacar que el texto del TC remedia el problema del control de las actuaciones del Consejo Europeo en el art. III-365.1 donde se dispone que «El Tribunal de Justicia de la Unión Europea controlará la legalidad de... los actos... del Consejo Europeo destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros» y en el art. III-367, que incluye al Consejo Europeo entre las instituciones legitimadas activa y pasivamente en el recurso por inactividad.

La figura de su Presidente queda asimismo inalterada en el art. I-22, sin que la CIG haya perfeccionado los medios que se le proporcionan para desempeñar sus tareas¹⁶. Por otra parte, la Declaración relativa a los artículos I-22, I-27 y I-28 establece una vinculación en la elección de las personas que habrán de desempeñar los cargos de Presidente del Consejo Europeo, Presidente de la Comisión y Ministro de Asuntos Exteriores en el sentido de que «deberá tenerse debidamente en cuenta la necesidad de respetar la diversidad geográfica y demográfica de la Unión y de sus Estados miembros», lo que puede entrañar limitaciones para la selección de las personas objetivamente más adecuadas.

En definitiva, gracias a la Constitución Europea el Consejo Europeo se hace visible en el sistema institucional; como se ha dicho, «deja de estar en el limbo de la indefinición de los actuales Tratados»¹⁷, sin perjuicio de que al mismo tiempo su conversión en institución añade inevitablemente rasgos de intergubernamentalidad en el conjunto del sistema.

II. EL CONSEJO DE MINISTROS EN LOS TRABAJOS DE LA CONVENCIÓN EUROPEA Y EN EL PTC

En relación con el Consejo, en el seno de la Convención también hubo propuestas importantes, por ejemplo sobre la creación de determinadas formaciones autónomas

¹⁵ Complementariamente, el art. III-341 del TC y el art. 2 del Protocolo sobre las disposiciones transitorias relativas a las instituciones y órganos de la Unión se refieren también al Consejo Europeo.

¹⁶ Lo que lleva a G. GREVI a estimar que «The rather vague job description of the permanent Chairman of the European Council, introduced by the Convention to replace the rotating Presidency at the head of the Union, has not been amended by the IGC. The success or failure of this important innovation will largely depend on personalities» (*Light and Shade of a quasi-Constitution. An assessment*, The European Policy Centre, EPC Issue Paper No. 14, 23.6.2004, p. 11).

¹⁷ F. ALDECOA LUZARRAGA, *La CIG confirma el Tratado Constitucional de la Convención*, Real Instituto Elcano, DT 2004/19, p. 18.

mas (Consejo de Asuntos Exteriores, Consejo Legislativo) o sobre las Presidencias de las formaciones, tema sobre el que los Estados pequeños y medianos defendían la rotación igualitaria frente a la propuesta de presidencias colectivas o por equipos mantenida por el Reino Unido y España. La búsqueda del consenso llevó a introducir sucesivos retoques en las diferentes versiones del Proyecto. En cambio, el modo de toma de decisiones permaneció siempre igual a lo largo de todas ellas. Las modificaciones más importantes que aporta el PTC son las siguientes:

1. El cambio de denominación: del «Consejo de la Unión» al «Consejo de Ministros»

Esta institución ve consagrado un nombre que la profundización del proceso de integración había conseguido superar. En efecto, el Consejo recibe en su enunciado una inadecuada precisión en el sentido de que lo es «de Ministros» y esto, además de ser un salto atrás, supone oscurecer que la diferencia técnica entre rango y función ministerial permite que desde Maastricht personas con ese rango pero con otras funciones se sienten en el Consejo en representación de su Estado.

2. La composición: una redacción confusa

En algunas versiones lingüísticas, el Proyecto cambia la redacción utilizada en el presente en el art. 203 TCE para regular la composición del Consejo, porque el art. I-22.2 dispone que estará compuesto «por un representante de rango ministerial nombrado por cada Estado miembro. Este representante será el único facultado para comprometer al Estado miembro al que represente y para ejercer el derecho de voto». Problema que se deriva de la indicación de que habrá de tratarse de un representante «nombrado por cada EM»: esta redacción podría hacer pensar si estamos ante un nuevo requisito de índole formal que obligaría al Estado a efectuar un trámite de nombramiento en cada caso. El análisis de las enmiendas presentadas a este artículo pone de relieve que varios miembros de la Convención fueron conscientes de las dificultades que podrían presentarse pero el enunciado se mantuvo en el texto final del PTC.

3. Las formaciones: una reducción importante con válvula de escape

El PTC introduce en el texto la determinación de las formaciones del Consejo, lo que hasta el presente se regula en el reglamento interno de esta institución. Lo hace en el art. I-23 consagrando una reducción importante pero con una válvula de escape puesto que expresamente se prevén sólo dos formaciones: la de «Consejo Legislativo y de Asuntos Generales» y la de «Consejo de Asuntos Exteriores», si bien se añade 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 (art. I-23.1, 2 y 3). La primera de las dos formaciones citadas sigue el modelo de formación compleja ya iniciado con las decisiones del Consejo Europeo de Sevilla, en el que se decidió crear una formación de «Consejo de Asuntos Generales y de Relaciones Exteriores», que actuaría en dos funciones distintas: en la de asuntos generales prepararía las reuniones del Consejo Europeo y supervisaría las actuaciones consecutivas a éstas, en contacto con la Comisión; en la legislativa el Consejo deliberaría y se pronunciaría conjuntamente con el PE sobre las leyes y las leyes marco europeas. A su vez, el Consejo de Asuntos Exteriores 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. La consagración de la función de Consejo legislativo suponía acoger múltiples propuestas coincidentes en este sentido que entendían que contribuiría a una mayor clarificación y transparencia de esa función. Incluso, en las dos primeras versiones del PTC (23 de abril, 2 junio 2003), el Consejo Legislativo era una formación autónoma.

4. La presidencia de las formaciones: posibilitando las presidencias por equipos

Ésta fue una de las cuestiones más controvertidas en la Convención. Mientras que la mayoría no parecía cuestionar que el de Asuntos Exteriores fuera presidido por el Ministro del ramo, los pequeños y medianos Estados batallaron para conseguir el establecimiento de una regla general para las demás formaciones en la que se respetara una rotación conforme al principio de igualdad, lo que motivó que esta regla haya sido objeto de retoques constantes a lo largo de las diferentes versiones. En la redacción final del Proyecto, tal tipo de presidencias «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» (art. I-23.4).

En este sentido, cabe destacar que el uso del plural en la redacción, que se refiere a «representantes» de los Estados y no a un «representante» para el ejercicio de la presidencia de la formación es una de las potencialidades de la regulación de esta parte del PTC, porque permite el establecimiento de un sistema de presidencias colectivas o por equipos, en la línea propuesta por España y el Reino Unido.

5. El nuevo modo de tomar las decisiones por mayoría cualificada: el sistema de doble mayoría.

En el PTC, la mayoría cualificada es consagrada expresamente como la regla general en materia de adopción de decisiones por el Consejo de Ministros (art. I-22.3), con lo que se hace aflorar una realidad que hasta el presente estaba oscurecida por la referencia a la mayoría simple efectuada en el art. 205.1 TCE.

En este contexto, desde la primera versión del Proyecto se incluyó un cambio relevante en relación con la definición de la mayoría cualificada que pese a haber suscitado una viva oposición en los Estados de población reducida se mantuvo y se consagra en el art. I-24 del Proyecto. A tenor de su apartado 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». Se añade que el nuevo sistema surtirá efecto el 1 de noviembre de 2009 (art. I-24.3). Si se actúa sin propuesta de la Comisión, la mayoría cualificada consistirá en 2/3 de Estados miembros que representen al menos las 3/5 partes de la población.

La solución adoptada en el PTC supone liquidar el sistema del voto ponderado y la introducción del sistema de doble mayoría, que en la fórmula del Proyecto se expresa sin matices ni contrapesos. Por eso, el problema que entraña es que rompe el equilibrio que se buscó en los Tratados constitutivos, en los que en vez de atender a datos concretos se introdujeron criterios políticos para impedir que sistemáticamente los Estados grandes pudieran imponer decisiones a los pequeños. De esta forma, el sistema del voto ponderado obedece a la voluntad de proteger a las minorías y la principal cuestión que guió a los negociadores de los Tratados fue definir qué grupos de países podrían bloquear una decisión¹⁸. Este equilibrio podría verse afectado de manera sustancial con la nueva regla introducida por el PTC. Como ha dicho A. Mangas, en él se atribuye al Consejo una representatividad popular tan radical que puede desnaturalizar el sistema, por lo que es necesario establecer unos contrapesos, que podrían venir dados por una modificación de los porcentajes, a lo que se podría añadir complementariamente una fórmula del tipo del compromiso de Ioannina¹⁹.

III. EL CONSEJO DE MINISTROS EN EL TRATADO POR EL QUE SE ESTABLECE UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA

En relación con las varias cuestiones señaladas respecto al PTC, cabe destacar que el Tratado mantiene la denominación de «Consejo de Ministros» e introduce modificaciones de distinto alcance en todas las demás, como veremos seguidamente.

¹⁸ F. BOBAY, «Political Economy of the Nice Treaty: Rebalancing the EU Council». En el mismo sentido, P. MAGNETTE y K. NICOLAIDIS, *op. cit.*, pp. 6-8. Un análisis de las razones que en el momento de la creación de las Comunidades Europeas llevaron a consagrar el sistema de ponderación de voto puede verse en M. DE L'ECOTAIS, «La pondération des voix au Conseil de Ministres de la Communauté Européenne», *Revue du Marché commun et de l'Union Européenne*, n° 398, 1996, pp. 388-393; *id.*, «De l'Europe des six à l'Europe des douze: une évolution réussie. La pondération des voix au Conseil de Ministres de la Communauté Européenne (deuxième partie)», *Revue du Marché commun et de l'Union Européenne*, n° 401, 1996, pp. 617-620.

¹⁹ «El método comunitario: la reforma institucional de la UE en el Proyecto de Tratado Constitucional», *Revista General de Derecho Europeo IUSTEL*, n° 4, 2004.

1. La composición: una mejor redacción

La revisión jurídica del Proyecto efectuada en la CIG 2003 resolvió el problema antes apuntado: el texto emanado del Grupo de Expertos modificó la redacción del artículo correspondiente, diciendo que se trataba de corregir «inexactitudes jurídicas»²⁰. El texto del Tratado mantiene la redacción propuesta por los expertos, de forma que el art. I-23.2 dispone:

«El Consejo estará compuesto por un representante de cada Estado miembro, de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno del Estado miembro al que represente y para ejercer el derecho de voto».

2. Las formaciones del Consejo: la desaparición del Consejo Legislativo

El Consejo Legislativo fue una de las primeras víctimas de la CIG 2003, porque los ministros de asuntos exteriores en su primera reunión tras la apertura de la conferencia decidieron suprimirlo²¹. Previamente, la Presidencia de la CIG ya había constatado a través de unos cuestionarios que existía un apoyo abrumador a la separación de la función legislativa dentro de cada formación del Consejo, en lugar de concentrarla en una única formación²².

Esta decisión se materializó en la propuesta de versión modificada del art. 23 presentada por la Presidencia de la Conferencia en diciembre, en la que desapareció la referencia al Consejo Legislativo que figura en el texto adoptado por la Convención, si bien se mantuvo la exigencia del art. I-49.2 del PTC según el cual las sesiones del Consejo de Ministros en las que éste examine o adopte una propuesta legislativa serán, públicas. Las dos formaciones citadas expresamente son la de Asuntos Generales y la de Asuntos Exteriores²³. En la CIG 2004, las cosas siguieron por el mismo camino, de forma que el texto del Tratado establece en el art. I-24 que el Consejo se reúne en diferentes formaciones, mencionando expresamente las dos ya indicadas y añadiendo que el Consejo Europeo adoptará por mayoría cualificada una decisión estableciendo la lista de las demás formaciones del Consejo.

3. Las Presidencias de las formaciones: grupos con rotación semestral

En los trabajos de la CIG 2003 la solución se decantó definitivamente hacia las presidencias colectivas salvo para el Consejo de Asuntos Exteriores, respecto del que siem-

²⁰ CIG 51/03, de 25 noviembre 2003, p. 3.

²¹ *Vid. Bulletin Quotidien Europe*, Nº 8557, de 7 octubre 2003, p. 4 y Nº 8558, de 8 octubre 2003, p. 4.

²² *Vid. CIG 1/03*, de 3 octubre 2003, p. 1.

²³ CIG 36/03, de 16 octubre 2003, modificada por CIG 39/03, de 24 de octubre. *Vid.* También la propuesta de la Presidencia al cónclave ministerial de Nápoles (CIG 52/03, ADD 1, de 25 noviembre 2003, p. 7) y a las Delegaciones para el Consejo Europeo de Bruselas (CIG 60/03, ADD 1, p. 9), ambas en el mismo sentido.

pre se previó que estará presidido por el Ministro de Asuntos Exteriores: la propuesta de la Presidencia a las delegaciones efectuada inmediatamente antes del Consejo Europeo de Bruselas de diciembre 2003 contenía un proyecto de decisión del Consejo Europeo en la que se establecía que la presidencia de las formaciones, con excepción de las de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores serían desempeñadas colectivamente por grupos predeterminados de 3 Estados miembros durante un período ininterrumpido de 18 meses, formándose dichos grupos por rotación en condiciones de igualdad, atendiendo a la diversidad de los Estados miembros y a los equilibrios geográficos de la Unión; la presidencia de las formaciones se repartiría por igual entre los Estados miembros del grupo durante ese período, mientras que la presidencia del Consejo de Asuntos Generales y del COREPER sería desempeñada, por turnos de 6 meses, por cada uno de los miembros del grupo²⁴. Este sistema vendría a asegurar a cada Estado el paso por la presidencia cada 12 años –en una UE de 25– con una duración mayor de ésta (salvo para el Consejo de Asuntos Generales), aunque limitada a algunas formaciones.

Los documentos de la CIG 2004 ponen de relieve que se fue desmontando progresivamente el sistema de las presidencias por equipos para aproximarse a una fórmula que no se separa demasiado de la seguida hasta el presente, consistente en una rotación semestral²⁵. Así, en el Tratado, el art. I-24.7 dispone que «La presidencia de las formaciones del Consejo, con excepción de la de Asuntos Exteriores, será desempeñada por los representantes de los Estados miembros en el Consejo mediante un sistema de rotación igual, de conformidad con las condiciones establecidas por una decisión europea del Consejo Europeo». Entre las Declaraciones al Acta Final, se incluye un proyecto de decisión del Consejo Europeo relativa al ejercicio de la

²⁴ CIG 60/03, ADD I, p. 10.

²⁵ El documento CIG 73/04, de 29 abril 2004, propone ya en esencia la redacción que se consagrará finalmente en el art. I-23.6 del TC (*vid. doc. cit.*, p. 16) y aporta asimismo un proyecto de decisión del Consejo Europeo muy similar al finalmente acordado, en el que se decía que «La presidencia de cada formación del Consejo irá rotando entre los miembros del grupo, de manera que cada uno presida una vez cada formación del Consejo por un período de seis meses durante el período de dieciocho meses. Los demás miembros del grupo asistirán a la presidencia en todas sus responsabilidades, entre otras cosas asumiendo determinadas funciones de la presidencia, con arreglo a un programa común» (art. 1 del proyecto de decisión, *doc. cit.*, p. 19). El documento CIG 75/04, de 13 mayo 2004, mantiene la misma redacción añadiendo que «Los miembros del equipo podrán convenir entre sí disposiciones alternativas» (*vid. doc. cit.*, p. 10). En el documento CIG 79/04, de 10 de junio 2004, desaparece la previsión que posibilitaba que los miembros del grupo asuman determinadas funciones de la presidencia, manteniéndose igual todo lo demás (*vid. doc. cit.*, pp. 10-11) y lo mismo hace el documento 81/04, de 16 de junio 2004, cuyo tenor ya coincide totalmente con el que se plasmará en el TC. Este *iter* redaccional prueba claramente, a mi entender, la voluntad de los Estados de preservar la fórmula actual de presidencias. En este sentido, es significativo que si la redacción del documento 73/04 podía quizá ser interpretada de varias maneras –no necesariamente como que el mismo Estado ejercerá a la vez durante 6 meses todas las presidencias–, el texto final es unívoco (de hecho, el documento CIG 75/04 ofrece tres posibilidades distintas de aplicación de la fórmula propuesta por la Presidencia italiana; *vid. doc. cit.*, p. 4) y asimismo es revelador el hecho de que se haya suprimido la referencia a que los demás miembros del grupo podrían desempeñar algunas funciones de la presidencia.

presidencia del Consejo²⁶ en la que se prevé que la presidencia del Consejo, con excepción de la formación de Asuntos Exteriores, será desempeñada por grupos predefinidos de tres Estados miembros durante un período de 18 meses de forma que cada miembro del grupo presidirá por turnos de 6 meses todas las configuraciones del Consejo y los demás miembros del grupo asistirán a la presidencia en todas sus responsabilidades con arreglo a un programa común²⁷.

En realidad, estamos ante una fórmula tipo «troika» en la que cada Estado seguirá ejerciendo las presidencias de las distintas formaciones durante 6 meses; a la vista de la regulación, la principal ventaja puede estar en una mayor coordinación entre los miembros del equipo, lo que puede redundar en más continuidad entre las presidencias. De esta manera, la CIG ha desestimado la opción de cambio del sistema que le ofrecía el PTC y se ha inclinado por reforzar las medidas de cooperación entre los Estados llamados a sucederse en el ejercicio de las presidencias, en la línea ya utilizada por el Consejo Europeo de Sevilla y materializada en la actual versión del Reglamento interno del Consejo²⁸.

4. El sistema de doble mayoría en el TC: un cambio con contrapesos

Tras el fracaso del Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 2003, donde parece que —como se ha dicho— la negociación nunca existió²⁹, la Presidencia irlandesa retomó la cuestión en marzo de 2004, advirtiendo que:

«si se quiere contar con un consenso, la solución debe basarse en el principio de doble mayoría, debe permitir una mayor eficiencia en el proceso de toma de decisiones que las disposiciones contenidas en los tratados actuales, y debe tener debidamente en cuenta el equilibrio entre todos los Estados miembros y sus preocupaciones específicas»³⁰.

²⁶ Declaración relativa al apartado 7 del artículo I-24.

²⁷ Se añade que «Los miembros del grupo podrán convenir entre sí otros acuerdos». En cuanto al COREPER, el art. 2 del mencionado proyecto de decisión europea señala que su presidencia «será ejercida por un representante del Estado miembro que presida el Consejo de Asuntos Generales», lo cual no tiene mayor sentido a la vista de la fórmula final; esta redacción procede de los documentos anteriores en los que todavía se optaba por soluciones de reparto distintas y es probable que se haya mantenido inadvertidamente. Por otra parte, conviene señalar que la única excepción al principio de la rotación semestral se encuentra en el Protocolo sobre el Eurogrupo, en el que se dispone que su presidente será elegido para un período de 2 años y medio.

²⁸ DOUE L 106, de 15.4.2004.

²⁹ C. POWELL, «El Consejo Europeo de Bruselas, o la negociación que nunca existió», *ARI*, n° 152, 2003. Sobre lo sucedido en ese Consejo, puede verse también A. DUFF, *What happened in the Brussels European Council?*, encontrado en la página web de la CIG.

³⁰ Doc. CIG 70/04, de 24 marzo 2004, p. 4.

A mediados de mayo, la Presidencia explicitó los puntos en torno a los cuales podría articularse la solución; en este sentido, apuntó que la propuesta de la Convención no permitiría alcanzar un consenso, por lo que debería ser reajustada tanto en relación con los umbrales de población como respecto al número de Estados miembros requerido para lograr la mayoría cualificada; que para llegar a un acuerdo sería necesario elevar el umbral de población; que en todo caso debería mantenerse la misma diferencia entre los dos umbrales que la propuesta por la Convención; que podrían estudiarse otros reajustes³¹. Sobre estas bases, la víspera del comienzo del Consejo Europeo de junio de 2004, la Presidencia empezó a concretar sus propuestas tomando como núcleo los porcentajes del 65% para el umbral de población y 55% para el umbral de Estados miembros y añadiendo modulaciones³². Durante el desarrollo del Consejo Europeo, siguió precisando los términos de la fórmula³³ hasta que se llegó al acuerdo final³⁴.

El art. 1-25 del TC, complementado por la Declaración relativa a su aplicación que se incorporará al Acta Final de la CIG conteniendo un proyecto de decisión europea del Consejo, consagra el fin del emblemático sistema del voto ponderado y lo sustituye por una fórmula compleja en la que la regla general es una doble mayoría condicionada: para adoptar un acuerdo será necesario un mínimo del 55% de los miembros del Consejo pero que incluya al menos a 15 de ellos y que represente a Estados miembros que reúnan como mínimo el 65% de la población de la Unión, al tiempo que la minoría de bloqueo debe sumar por lo menos 4 miembros del Consejo. Como excepción, se exige una doble mayoría agravada en los casos en que el Consejo no actúe a propuesta de la Comisión o del Ministro de Asuntos Exteriores³⁵ y en casos especiales se pide una doble mayoría singular³⁶. Estas dobles mayorías estarán moduladas al menos hasta 2014 por un pacto político que constituye una nueva versión del Compromiso de Ioannina³⁷.

³¹ Doc. CIG 77/04, de 19 mayo 2004, p. 2.

³² *Vid.* Doc. CIG 82/04, de 16 junio 2004, pp. 1-3.

³³ *Vid.* Docs. CIG 83/04, de 18 junio 2004, Anexos 2 y 3 y CIG 84/04, de 18 junio 2004, Anexos 2 y 3.

³⁴ Contenido en Doc. CIG 85/04, de 18 junio 2004, Anexos 2 y 3.

³⁵ En estos casos, la mayoría cualificada se define como el 72% de los miembros del Consejo que represente a Estados miembros que reúnan como mínimo el 65% de la población de la Unión.

³⁶ Cuando sólo tienen derecho a voto algunos miembros del Consejo se adaptarán las reglas anteriores, tomando en consideración los miembros del Consejo que tienen derecho a voto y la población que dichos Estados representan. La minoría de bloqueo la constituirá el número de Estados que cumpla el requisito de la población, más uno.

³⁷ Si un número de miembros del Consejo que representen al menos 3/4 de la población o al menos 3/4 del número de Estados miembros necesarios para constituir una minoría de bloqueo manifiestan su oposición a que el Consejo adopte un acto por mayoría cualificada, éste debatirá el asunto haciendo cuanto esté en su mano para lograr dentro de un plazo razonable y sin afectar a los plazos obligatorios establecidos por el Derecho de la Unión una solución satisfactoria para responder a las preocupaciones planteadas (Proyecto de decisión europea del Consejo relativa a la aplicación del art. 1-25).

Este resultado, impropio de un texto que aspira a ser considerado Constitución³⁸, responde sin duda a los intentos de contentar a todos y, en particular, a los que más reticencias u oposición habían planteado: España y Polonia pero también los Estados miembros pequeños y medianos, los cuales mantuvieron hasta el final su temor a un sistema en el que los grandes aumentaran mucho su poder³⁹. De hecho, tal como ha quedado, su tenor puede ser esgrimido por unos y por otros para demostrar que sus posiciones han sido tenidas en cuenta. Esto se pone de manifiesto especialmente en relación con la exigencia del «mínimo del 55% de los miembros del Consejo que incluya al menos a 15 de ellos», porque como la regla no distingue entre la UE de 25 miembros y la de 27, resulta que en el primer caso la exigencia de 15 Estados elevaría el porcentaje al 60%; por eso se ha dicho que:

«Cette formule avait pour objet de permettre aux uns de prétendre avoir imposé 60% des Etats, puisque cela y correspond dans une Europe à 25. A 27... le minimum de quinze Etats implique une majorité de 55,56% des Etats ou de la moitié des Etats plus deux, donnant ainsi satisfaction à d'autres.»⁴⁰

Por otra parte, habida cuenta de que el nuevo sistema, siguiendo lo previsto ya por el PTC⁴¹, no se aplicará hasta el 1 noviembre 2009, lo más probable es que para entonces la UE tendrá ya 27 miembros y en ese caso, la exigencia de los 15 Estados deviene superflua pues el 55% de Estados incluirá en todo caso a 15 miembros.

Además, como ya ocurrió con ocasión del Tratado de Niza, el recurso a las matemáticas para dar salida a los problemas políticos sigue jugando malas pasadas. En efecto, si bien una minoría de bloqueo debe contar al menos con 4 Estados, un acuerdo en tal sentido entre Alemania, Francia y el Reino Unido produciría la paradoja de que no podrían bloquear pero representarían más del 35% de la población de la Unión, con lo que una decisión podría ser adoptada por una mayoría que no reuniría el criterio del 65% de la población⁴². Para resolver esta contradicción, cabe entender que se ha querido que todos los Estados menos 3 puedan adoptar una decisión, primando en este caso el número de Estados por encima del criterio de la población⁴³.

³⁸ F. RICCARDI afirma que «Pour arriver à un compromis, il a été nécessaire d'assortir ce principe d'un nombre tel de dispositions complémentaires, de dérogations et de procédures, que le résultat complet est devenu illisible pour les peuples et indigne d'un texte constitutionnel» (*Bulletin Quotidien Europe*, N° 8731, 22 junio 2004, p. 3).

³⁹ *Vid. Bulletin Quotidien Europe* N° 8729, 19 junio 2004, p. 3.

⁴⁰ *Bulletin Quotidien Europe*, N° 8730, 20 junio 2004, p. 3.

⁴¹ Y retenido por el art. 2 del Protocolo sobre las disposiciones transitorias relativas a las instituciones y órganos de la Unión.

⁴² Sobre este hipotético problema ha llamado la atención J. A. Emmanouilidis, «Historically Unique, Unfinished in Detail - An evaluation of the Constitution», CAP, *EU Reform*, 2004/03, pp. 6-7, disponible en www.eu-reform.de.

⁴³ Así lo entienden R. BALDWIN y M. WIDGRÉN, cuando señalan: «As a constraint on the blocking power of the biggest members, a blocking coalition must have at least 4 members (Germany plus any

Más allá de estas cuestiones de encaje de los criterios utilizados, el sistema implantado por el art. I-25 del TC puede ser valorado tanto desde la perspectiva de la eficacia como de la legitimidad. Por lo que se refiere a la primera, la fórmula mejora la de Niza pero empeora la del PTC⁴⁴. En cuanto a la legitimidad, es evidente que introduce contrapesos para evitar el peligro de desequilibrios, en línea con lo que ya he comentado más arriba, por lo que la valoración tiene que ser más favorable que la que merecía el PTC. El texto adoptado traduce el esfuerzo capitaneado por la Presidencia irlandesa para rodear al principio de doble mayoría de modulaciones diseñadas para evitar un peso excesivo de los grandes (así, la exigencia de un mínimo de 15 Estados para alcanzar la minoría y la de 4 Estados para bloquear) y proteger a las minorías (en particular, mediante el compromiso político que revitaliza el de Ioannina). Todo lo anterior no impide que incluso con las correcciones introducidas la nueva regla supone mucho poder para los Estados grandes y en especial para Alemania, pero se trata de un efecto que viene inevitablemente aparejado al principio de doble mayoría y aceptado éste, lo que no caben son milagros.

Desde la perspectiva de España, sin duda el punto de inflexión estuvo en la aceptación por el nuevo gobierno del principio de doble mayoría. Partiendo de esta premisa, España diseñó su posición en la CIG para intentar conseguir ajustes que minimizasen en la medida de lo posible la liquidación del para nosotros beneficioso sistema de Niza. En la sesión de la Comisión Mixta para la Unión Europea celebrada el 10 junio 2004, el Ministro de Asuntos Exteriores explicó la posición gubernamental de la manera siguiente:

«En relación con el sistema de voto en el Consejo, España acepta el principio a doble mayoría de Estado y de población, pero no considera aceptables los umbrales establecidos en el proyecto de la Convención... Esta fórmula concentra el poder en los cuatro más poblados de la Unión Europea y no es equilibrada. El Gobierno propone que la mayoría cualificada se obtenga con el apoyo de la mitad de los Estados, o incluso la mitad más uno, y que estos Estados representen a una mayoría cualificada de los ciudadanos

two of the 6 largest EU27 members could block anything on the 65% threshold). This means that a qualified majority can be formed by a single, super majority consisting of all members but three.» *Council voting in the Constitutional Treaty: Devil in the details*, CEPS Policy Brief, núm. 53, Julio 2004, p. 3. (disponible en www.ceps.be).

⁴⁴ T. CHOPIN señala que con el Tratado de Niza el número de coaliciones mayoritarias posibles era de 2%, con el PTC de 22% y con el TC de 12% («Conseil européen (17-18 juin 2004): quelle Constitution pour l'Europe?», disponible en <http://www.robert-schuman.org/Synth139.htm>). Puede verse también el cuadro comparativo que ofrece J.A. EMMANOULIDIS, *op. cit.* en nota anterior, p. 12. La Presidencia irlandesa, en aras de la eficacia en la toma de decisiones, había apuntado la posibilidad de que las abstenciones no contaran, ni como voto a favor ni como voto en contra (*vid. docs. CIG 77/04, cit.*, p. 2 y CIG 82/04, *cit.*, p. 2); incluso, en su propuesta de nueva redacción del art. I-24 figuraba inicialmente un apartado en el que se decía que «Para contar el número total de miembros del Consejo y de población no se tendrán en cuenta las abstenciones» (*vid. doc. CIG 83/04, cit.*, p. 7) pero dicho apartado no aparece en el texto finalmente acordado (*vid. docs. CIG 84/04, cit.*, Anexo 2, 85/04, *cit.*, Anexo 2 y 86/04, *cit.*, p. 31).

de la Unión. No se debería tomar decisiones contra el parecer de un tercio de los ciudadanos de la Unión, esto es más de 160 millones de personas; una decisión debe ser legítima además de legal. El Gobierno también propone introducir unos factores de corrección en el sistema de voto para evitar la posibilidad de un control de facto de la Unión por parte de un triunvirato –posibilidad que sí existe en el Tratado de Niza en perjuicio de España–, exigiendo que sea necesario en todo caso un mínimo de cuatro Estados para bloquear una medida y para incrementar la eficacia del proceso de toma de decisiones, proponiendo que las abstenciones dejen de contar como un voto negativo»⁴⁵.

Pues bien, si comparamos estas aspiraciones con lo que finalmente se acordó, hay que destacar que una buena parte de ellas han sido incorporadas, como sucede con la exigencia del mínimo de 15 Estados para alcanzar la mayoría y del mínimo de 4 para bloquear. En cambio, el umbral de la población será el 65% y no el 66%⁴⁶, el TC no ha recogido expresamente la regla sobre la no contabilización de las abstenciones⁴⁷ y tampoco se completó la regla sobre la minoría de bloqueo con la exigencia de un determinado porcentaje de población⁴⁸.

En términos de poder, el gobierno español ha valorado positivamente el resultado⁴⁹; no obstante, los estudios técnicos ponen de relieve el inevitable retroceso respecto a Niza. En este sentido, R. BALDWIN y M. WIDGRÉN han puesto de relieve que mientras que con el Tratado de Niza «Spain and Poland as a group see their slice of the ‘power pie’ rise by about 3.5 percentage points», con los cambios introducidos por el TC «the Near-Bigs pay for the Big-4’s gain (the Big-4’s gain almost exactly

⁴⁵ *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, Comisiones Mixtas, año 2004, VIII Legislatura, núm. 6, Sesión núm. 2, celebrada el 10 junio 2004, p. 3. En la misma sesión, afirmó también: «El Gobierno español considera que los umbrales de la Convención no son suficientes y que necesitamos aumentar sobre todo el umbral de población para que nos pueda garantizar un margen de maniobra suficiente para defender adecuadamente los intereses españoles y europeos en el futuro de la Unión. Lo hacemos con dos nuevas cláusulas importantes... La primera es que no bastarían tres Estados para bloquear, sino cuatro Estados más o una población del 15 por ciento, y la segunda es que las abstenciones no se contabilizarían» (*loc. cit.*, p. 24). Un análisis de la posición del gobierno español se encuentra en J.I. TORREBLANCA, «El gobierno socialista, la Constitución y la doble mayoría», Real Instituto Elcano, *ARI* Nº 103/2004.

⁴⁶ Sobre los distintos umbrales de población y su repercusión en la capacidad de bloqueo de España, puede verse J.I. TORREBLANCA, «Votar y vetar en la Unión: una interpretación de la posición española en la CIG 2003», Real Instituto Elcano, *ARI*, año 2003, nº 6, p. 15.

⁴⁷ Véase sobre este tema la nota 43.

⁴⁸ La Presidencia irlandesa dijo que «no ignora que, según algunas sugerencias, sería necesaria una minoría de bloqueo que incluyera a Estados miembros que representen como mínimo el 12% o el 15% de la población de la Unión. No obstante, en el contexto de los umbrales propuestos con anterioridad, no cree que se justifique dicho requisito.» (Doc. CIG 82/04, *cit.*, p. 2).

⁴⁹ Así lo dijo el Presidente del Gobierno en su comparecencia ante el Pleno del Congreso tras el Consejo Europeo, donde afirmó que «hemos llegado a una fórmula plenamente satisfactoria... Durante toda nuestra historia en la Unión, España ha mantenido la aspiración de verse reconocida la capacidad de influencia de los países grandes. Lo hemos logrado...» (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno y Diputación Permanente, año 2004, VIII Legislatura, Núm. 20, pp. 798-799).

matches the Spanish and Polish loss)»⁵⁰. Ahora bien, si esta conclusión parece inobjetable, también hay que tener presente que con el PTC los resultados hubieran sido sensiblemente peores para nuestro país y que con el principio de doble mayoría el criterio de la población atribuye siempre mucho poder a los Estados grandes.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

Partiendo de que en la regulación del sistema institucional de la UE que acoge el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa no se han alterado las líneas maestras del sistema tal como se diseñó en los Tratados Constitutivos, las modificaciones efectuadas en relación con el Consejo Europeo y con el Consejo de Ministros aportan rasgos novedosos de diverso signo.

El Consejo Europeo introduce una dosis mayor de intergubernamentalidad, no tanto por su inclusión en el marco institucional como porque se le asignan nuevas competencias; al mismo tiempo, la creación de la figura de su Presidencia es un paso positivo en la búsqueda de la eficacia y de una mayor visibilidad de la Unión. En cuanto al Consejo de Ministros, a la espera de comprobar si el sistema de las presidencias por grupos mejora su funcionamiento, objetivo perseguido también por la nueva regulación de sus formaciones, lo más destacable es la introducción del sistema de doble mayoría, con el que se pretende reforzar la legitimidad de sus decisiones y respecto del que al final del proceso de elaboración del Tratado Constitucional se ha conseguido llegar a un resultado complejo pero razonablemente aceptable que facilitará la toma de decisiones.

Más allá de aspectos concretos, conviene resaltar que ambas instituciones siguen al margen del esquema de relaciones interorgánicas de orientación y control político propias de la democracia parlamentaria, lo que demuestra una vez más las bases estatales que siguen caracterizando al proceso de integración europea y que dejan sus huellas en múltiples rasgos de la nueva Constitución. En definitiva, la evolución institucional sigue abierta.

⁵⁰ *Council voting in the Constitutional Treaty: Devil in the details, cit.*, pp. 3-4. Véanse también los interesantes cuadros comparativos que ofrecen en ese trabajo así como los que se encuentran en R.S. CARI, A. EGEA DE HARO, K. BENOIT y M. LAVER, «Spain and European Union Constitution-Building», *Real Instituto Elcano*, WP 45/2004, pp. 3-6 (disponible en <http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/133.asp>) y en J.M. Bilbao Arrese, «El reparto del poder en la Constitución Europea», *Real Instituto Elcano*, ARI N° 125/2004 (disponible en <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/133.asp>).