

# MINISTRO DE ASUNTOS EXTERIORES DE LA UNIÓN EUROPEA

ANTONIO CALONGE VELÁZQUEZ \*

SUMARIO: 1. Introducción. 2. El camino para la aparición de una nueva figura: 2.1. La Convención sobre el futuro de Europa: 2.1.1. *Las contribuciones*. 2.1.2. *El Grupo de Trabajo VII: Acción Exterior*. 2.1.3. *El Plenario de la Convención*. 2.2. La Conferencia intergubernamental 2003-2004. 3. Análisis de su regulación definitiva. 3.1. Nombramiento y destitución: 3.2. Funciones. 4. Prospectiva. 5. Post scriptum.

## 1. INTRODUCCIÓN

Si hoy Mr. Kissinger quisiera llamar a Europa y se preguntara, como hizo en la década de los setenta, ¿pero a qué número?, la respuesta que iba a recibir sería no uno, sino varios números telefónicos. Así, sin ánimo exhaustivo, podría llamar al Presidente del Consejo Europeo, al Presidente de turno del Consejo de Ministros (y, quizás, según el sistema de presidencia que se adopte, en función de la materia tendría que llamar a uno u otro país de los tres que formarán el *team presidencies*), al Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, al Presidente del Eurogrupo, si deseara tratar temas referentes a la moneda única. Es decir, si hace treinta años Europa carecía de una personalidad que hiciera visibles las entonces Comunidades Europeas de cara al exterior, hoy la Unión Europea tiene, como alguien ha manifestado con feliz expresión, «una representación caleidoscópica» producto del complicado sistema institucional del que aquella se ha dotado.

De todas esas figuras o cargos que aparecen enunciadas vamos a tratar una de las nuevas y novedosas, además de singular y atípica, contemplada en el Tratado por el

---

\* Profesor Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Valladolid.

que se establece una Constitución para Europa en el entramado institucional de la Unión y para que se ocupe de los asuntos referidos a la política exterior y de seguridad común. Me refiero al Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión Europea, que se encuentra regulado en el artículo I-29 del Tratado.

La creación de este órgano responde, en mi opinión, al intento de acabar con los problemas que ha creado la duplicidad o, por lo menos, la confusión –y hasta cierto enfrentamiento– de competencias en materia de relaciones exteriores entre Consejo y Comisión. Si queremos personalizar esta situación deberíamos señalar al Alto Representante de Política Exterior y de Seguridad Común (AR), creado –como es conocido– en virtud de lo dispuesto en el artículo 207 del Tratado de la Comunidad Europea en su versión de Amsterdam, que tiene como misión asistir al Consejo; y el Comisario encargado de Relaciones Exteriores (Comisario RELEX), cuando menos, si no incluimos también al responsable de Desarrollo y Ayuda Humanitaria y al de Comercio que, también, tiene una importante deriva exterior o, en fin, al resto de los comisarios que en el ejercicio de las políticas que dirigen (agricultura, medio ambiente, industria, etc.) tienen un indubitado componente de relaciones exteriores.

También es cierto que la aparición de esta figura en la arquitectura institucional de la Unión Europea responde a un fin más amplio y de mayores miras que el expuesto. Los ciudadanos europeos tenemos el convencimiento de que la Unión Europea podría obtener más beneficios potenciales si actuara colectivamente en el escenario internacional y, a la vez, criticamos que la incidencia internacional de la Unión no esté a la altura de lo que cabría esperar dado su peso económico, su grado de integración interna y los recursos de que dispone, como se puso de relieve en la Declaración de Laeken<sup>1</sup>. Es decir, tenemos la convicción de que somos un gigante en lo económico, pero un «enano político»; situación que deseamos modificar en el sentido –y volvemos a la Declaración de Laeken– de si «¿No debería Europa, por fin unificada, desempeñar una función de líder en el nuevo orden planetario, el de una potencia a la vez capaz de desempeñar una función estabilizadora a nivel mundial y de guiar a numerosos países y pueblos?». El Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, que permitirá ofrecer una sola voz de una política exterior, de seguridad y defensa común, se sitúa en este camino, constituye uno de los instrumentos con que la Constitución para Europa dota a la Unión para alcanzar y desempeñar su papel de líder en el mundo.

---

<sup>1</sup> En concreto, la declaración citada en el texto planteaba una pregunta fundamental para el diseño de una Política Exterior, de Seguridad Común y de Defensa de la Unión: «¿cuál es el papel de Europa en este mundo transformado?» y, continuaba indicando, «el ciudadano desea más Europa en los asuntos exteriores, de seguridad y defensa; con otras palabras, más acción y mejor coordinada a la hora de luchar contra los focos de conflicto en Europa, a su alrededor, y en el resto del mundo». *Vid.* la Declaración de Laeken en el sitio internet: <http://europa.eu.int/futurum> (visitado por última vez el día 20 de enero de 2005).

## 2. EL CAMINO PARA LA APARICIÓN DE UNA NUEVA FIGURA

### 2.1. La Convención sobre el futuro de Europa

#### 2.1.1. Las contribuciones

Es difícil atribuir a una persona, grupo de dirigentes o colectivo, como nos hemos encontrado con otras figuras también de nueva creación<sup>2</sup>, la originalidad de la idea de crear un cargo como el que es aquí objeto de estudio.

La primera noticia documental que nos consta, en el marco de la Convención sobre el futuro de Europa –salvo error u omisión–, proponiendo la creación de un órgano de este tenor la encontramos en la contribución que Lamberto Dini, ex ministro de Asuntos Exteriores de Italia y miembro de la Convención, presentó a ésta en noviembre de 2002 en plena fase de «escucha» de la Convención<sup>3</sup>.

El Sr. Dini, después de recordar una contribución suya anterior en la que examinaba las razones históricas y políticas que hacían necesario dotar a la Unión Europea de instrumentos que condujeran a una política exterior, de seguridad y defensa creíble, proponía refundir las dos figuras más notorias que se ocupan de esta materia: el Alto Representante de Política Exterior y de Seguridad Común y el Comisario encargado de Relaciones Exteriores, en un solo cargo. «No se trata –escribía el convencional proponente– de comunitarizar la política exterior y de seguridad común, sino de dar un doble mandato a la misma persona: uno de la Comisión y el otro del Consejo».

A continuación, daba cuenta del amplio consenso que existía en el Grupo VII: Acción Exterior, al que nos referiremos en líneas posteriores, y proponía la creación de un Ministro de Asuntos Exteriores que fuera, por un lado, vicepresidente de la Comisión y, por otro, Presidente del Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros. Se trata –argumentaba el Sr. Dini– de dar a Mr. PESC una clara función política, dotarlo del poder de iniciativa, exonerarlo del trabajo burocrá-

---

<sup>2</sup> Me refiero, sin ir más lejos, a la creación de la figura del Presidente del Consejo Europeo, cuyo origen se encuentra en la llamada propuesta «ABC» (Aznar, Blair y Chirac), que es la carta que estos tres dirigentes remitieron al Presidente de turno de la Unión Europea reponiendo la elección de un Presidente del Consejo Europeo para un período de dos años y medio o de cinco años. Las funciones de este Presidente –continuaban escribiendo los remitentes– deberían ser las de la presidencia actual: organizar y preparar los trabajos del Consejo Europeo y proponer las grandes orientaciones políticas de la Unión.

<sup>3</sup> Vid. CONV 387/02, CONTRIB 132, 6 de noviembre de 2002 en el sitio internet <http://register.consilium.eu.int/pdf/es/02/cv00/cv00387es2.pdf> (visitado por última vez el día 25 de enero de 2005).

Los trabajos de la Convención se dividieron en cuatro etapas bien diferentes que el propio Presidente de la Convención denominó de escucha, estudio, reflexión y propuesta. La primera fase de escucha o audiencia abarcó los meses de marzo a julio y abordó en Pleno cuestiones de índole general. Sobre la Convención puede verse mi trabajo: «La Convención sobre el futuro de Europa: aspectos organizativos y de funcionamiento», *RDUE*, nº 8, 2004, pp.

tico como Secretario General del Consejo y, además, anclarlo en una posición central en la Comisión sin que su pertenencia a una institución prevaleciera sobre su pertenencia también a la otra.

Finalmente, proponía que fuera elegido por un mandato suficientemente largo y mediante un procedimiento similar al seguido para designar al Presidente de la Comisión. Sólo un alto grado de legitimación –concluía– dará al Ministro de Asuntos Exteriores la autoridad necesaria para hacer un uso efectivo y pleno de los medios de la Comisión y del Consejo.

Así, pues, observamos, que en esta primera noticia documental del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión los rasgos con que aparece diseñado guardan bastante similitud a lo que será su resultado final. Un órgano singular que tendrá una doble dependencia o un «doble sombrero», como se describirá en la jerga comunitaria, pues será miembro relevante de la Comisión y, al tiempo, presidirá el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores disponiendo de un poder de iniciativa en la materia.

A esta contribución le siguieron las más importantes y definitivas procedentes de los grandes Estados de la Unión Europea, esto es, la franco alemana<sup>4</sup> y la subsiguiente anglo-española<sup>5</sup>, presentada como contrapeso al emergente eje franco-alemán, que se pronuncian por la fusión de los cargos de Alto Representante de la PESC y el Comisario de Relaciones Exteriores. Ambas prevén esta figura con los mismos rasgos que, finalmente, la Convención, primero, y la Conferencia intergubernamental, después, aprobaron. Una tercera aportación que queremos destacar es la de los miembros del Partido Socialista Europeo (PSE), «Prioridades sobre Europa», que, sin pronunciarse respecto a ningún órgano nuevo en concreto, sí consideraban necesario poner fin a la duplicación confusa de las funciones del Alto Representante del Consejo para la PESC y del Comisario responsable de política exterior mediante un nuevo portavoz en esta materia que respondería en última instancia ante el Consejo Europeo<sup>6</sup>. De parecidos términos es la propuesta de los comisarios –Michel Barnier y Antonio Vitorino– miembros de la Convención que, también, propugnaban «fusionar las funciones de Alto Representante y del Comisario responsable de relaciones exteriores», a fin de garantizar la coherencia de la acción exterior de la Unión y asegurar una voz única al expresar sus opiniones, pero esta fusión se llevaría a cabo no de golpe, sino según modalidades particulares y un calendario que se fijaría en su momento<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> CONV 489/03, CONTRIB 192, 16 de enero de 2003. Puede verse en el sitio internet: <http://register.consilium.eu.int/pdf/es/03/cv00/cv00489es3.pdf> (visitado por última vez el día 25 de enero de 2003).

<sup>5</sup> CONV 591/03, CONTRIB 264, 28 de febrero de 2003. Puede verse en el sitio internet: <http://register.consilium.eu.int/pdf/es/03/cv00/cv00591es3.pdf> (visitado por última vez el día 25 de enero de 2003).

<sup>6</sup> CONV 392/02, CONTRIB 137, 8 de noviembre de 2002. Puede verse en el sitio internet: <http://register.consilium.eu.int/pdf/es/02/cv00/cv00392es2.pdf> (visitado por última vez el día 25 de enero de 2003).

<sup>7</sup> CONV 448/02, CONTRIB 165, 5 de diciembre de 2002. Puede verse en el sitio internet: <http://register.consilium.eu.int/pdf/es/02/cv00/cv00448es2.pdf> (visitado por última vez el día 25 de enero de 2005).

### **2.1.2. El Grupo de Trabajo VII: Acción Exterior**

Como ya se señalara en la primera contribución a que se acaba de hacer alusión, la creación de la figura del Ministro de Asuntos Exteriores venía avalada por el alto grado de consenso alcanzado en el grupo de trabajo que tenía por objeto la acción de exterior.

En efecto, el Grupo de Trabajo VII: Acción Exterior, que es de los de segunda hornada, debatió con amplitud sobre la creación de esta figura y concluyó recomendando al Pleno de la Convención que «las funciones actuales del AR para la PESC y del Comisario responsable de Relaciones Exteriores... sean desempeñadas por un Representante Exterior Europeo»<sup>8</sup>.

Esta persona:

- Sería nombrada por el Consejo, en su composición de Jefes de Estado o de Gobierno, por mayoría cualificada, con la aprobación del Presidente de la Comisión y refrendo del Parlamento Europeo.

- Recibiría mandatos directos del Consejo, y sería responsable ante él para asuntos relacionados con la PESC. En su condición de AR tendría derecho oficial, pero no exclusivo de iniciativa.

- Sería miembro de pleno derecho de la Comisión, preferentemente con el rango de vicepresidente.

- Sería responsable de la representación exterior de la Unión.

En el debate se plantearon hasta cuatro opciones para garantizar la coherencia entre las decisiones de política exterior, por una parte, y la utilización de instrumentos y la elaboración de políticas en materia de relaciones exteriores, por otra, antes de concluir con la recomendación que hemos señalado.

La primera de las opciones recomendaba adoptar medidas prácticas para seguir reforzando el papel del AR y potenciar la sinergia entre las funciones del AR y el papel de la Comisión en materia de relaciones exteriores, manteniendo ambas funciones separadas. Las medidas que proponían eran las siguientes:

- Reconocimiento oficial del derecho de propuesta del AR.

- Conceder al AR los medios adecuados para desarrollar su tarea.

- Participación del AR en todas las reuniones de la Comisión que traten de la acción exterior.

- Más trabajo conjunto por parte del AR y del Comisario RELEX.

- Mayor cooperación entre sus servicios.

La segunda opción postulaba la plena integración de las funciones del AR en la Comisión. Consideraban los defensores de esta opción que el método comunitario debería introducirse en la mayor medida posible en todas las áreas de acción exterior y, además, que esta fusión daría a la Unión un centro único de elaboración y aplica-

---

<sup>8</sup> CONV 459/02, 16 de diciembre de 2002. Puede verse en el sitio internet: <http://register.consilium.eu.int/pdf/es02/cv00/cv00459.es2.pdf> (visitado por última vez el día 25 de enero de 2005)

ción de políticas en materia de acción exterior (incluida la PESC), permaneciendo la toma de decisiones en manos de los Estados miembros a través del Consejo Europeo y del Consejo de Ministros. La fusión no se referiría a los asuntos de la Política Exterior de Seguridad y Defensa (PESD).

Una tercera alternativa, que se presentó como solución transaccional que trataba de establecer un vínculo entre la primera y la segunda opción, recomendaba el ejercicio de ambas misiones (AR y Comisario RELEX) por parte de una persona, que llevaría el título de «Representante Exterior Europeo»<sup>9</sup>. Lo nombraría el Consejo, en su composición de Jefes de Estado o de Gobierno, por mayoría cualificada, con la aprobación del Presidente de la Comisión y el refrendo del Parlamento Europeo. El Representante Exterior Europeo recibiría mandato directo del Consejo, y sería responsable ante el mismo para los asuntos relacionados con la PESC, y al mismo tiempo sería miembro de pleno derecho de la Comisión, preferentemente con el rango de vicepresidente. De esta manera –señalaban los defensores de esta opción– se garantizaría la coherencia entre la política exterior de la Unión Europea y las medidas e instrumentos concretos que la Unión podría desplegar en materia de acción exterior.

Una cuarta y última opción, basándose en el papel predominante del Consejo Europeo en la definición de orientaciones y directrices generales de la política exterior de la Unión Europea y el papel central del Consejo de Ministros en su ejecución, recomendaba crear el puesto de «Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión Europea» bajo la autoridad directa del Presidente del Consejo Europeo, aunaría las funciones de AR y Comisario RELEX y presidiría el Consejo de Asuntos Exteriores. Según esta opción, la actuación de dicho Ministro estaría respaldada por medidas operativas que garantizarían la eficiencia y la coherencia de las políticas acordadas por el Consejo Europeo y por el Consejo. La finalidad sería aumentar la coherencia entre las orientaciones políticas acordadas por el Consejo y las responsabilidades operativas de la Comisión en materia de acción exterior, respetando a la vez las competencias atribuidas a cada institución.

Tras los debates, y a pesar de las posiciones, se manifestó una amplia tendencia a favor de la creación del puesto de «Representante Exterior Europeo» conforme a la tercera de las opciones expuestas.

### ***2.1.3. El Plenario de la Convención***

Como he señalado en otro lugar<sup>10</sup>, el tema institucional en general, al que, sin ninguna duda, pertenece el objeto del presente trabajo, no se trató ni en la primera,

---

<sup>9</sup> Durante el debate se presentaron otros títulos, en particular, el de «Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión Europea», que es el que finalmente ha recibido, y el de «Secretario de Asuntos Exteriores de la Unión Europea». Se estimó en general que el título que se le daba tenía la ventaja de no corresponder a ningún título utilizado a nivel nacional.

<sup>10</sup> «El camino hacia un «nuevo» sistema institucional de la Unión: entre la Convención sobre el futuro de Europa y la Conferencia intergubernamental 2003, 2004», *Revista Circunstancia*, en el sitio in-

ni, sobre todo, en la segunda fase (la de estudio) de la Convención, lo que ha sido –con razón, en mi opinión– objeto de las correspondientes críticas<sup>11</sup>.

Los convencionales tuvieron conocimiento de temas relacionados con la materia institucional cuando el Praesidium presentó al plenario un denominado «anteproyecto de Tratado Constitucional» que no era otra cosa sino un «esqueleto» de lo que el propio documento llamó «Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa»<sup>12</sup>.

En esta «articulación de un posible Tratado» –como se define en el documento citado– se dedicaba un Título IV en la Parte I a las Instituciones de la Unión que, por lo que se refiere a la figura a la que dedicamos estas páginas, no contenía ningún precepto que tuviera por objeto su creación y regulación o de algún otro cargo similar.

En la sesión plenaria que tuvo lugar los días 28 y 29 de octubre de 2002 y en cuyo orden del día figuraba la discusión del documento anterior no se hizo mención alguna a la figura del Ministro de Asuntos Exteriores europeo<sup>13</sup>.

El Praesidium elaboró y remitió a los convencionales un documento de reflexión titulado «El funcionamiento de las Instituciones» que tampoco contenía alusión alguna al cargo que nos ocupa<sup>14</sup>. Sin embargo, en la sesión plenaria posterior que debatió este documento a la hora de ocuparse de las formaciones del Consejo de Ministros se propuso la creación de un Consejo de Asuntos Exteriores, presidido por la persona responsable de la PESC. Varios intervinientes estimaron que este cargo debía convertirse en el Ministro de Asuntos Exteriores europeo; muchos se lo representaban asumiendo las funciones del AR y del Comisario RELEX; algunos, en fin consideraban que deberían estudiarse las repercusiones institucionales de esta propuesta. Entre las conclusiones que se alcanzaron tras esta sesión, nos interesa destacar aquella en la que los convencionales acordaron estudiar más detenidamente el papel y las funciones que desempeñará el Ministro de Asuntos Exteriores europeo<sup>15</sup>.

---

ternet <http://www.ortegaygasset.edu/circunstancia/numero7/principal.htm> (visitado por última vez el 1 de junio de 2005).

<sup>11</sup> *Vid.*, por todos, DELGADO-IBARREN, Manuel, «La Convención, Niza y el voto en el Consejo de la Unión Europea» en el sitio internet <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/357.asp> (visitado por última vez el día 31 de enero de 2005).

<sup>12</sup> CONV 369/02, Bruselas, 28 de octubre de 2002. Puede verse en el sitio internet: <http://register.consilium.eu.int/pdf/es/02/cv00/cv00369es2.pdf> (visitado por última vez el día 31 de enero de 2005).

<sup>13</sup> CONV 378/02, Bruselas, 31 de octubre de 2002. Un resumen de esta sesión puede verse en el sitio internet: <http://register.consilium.eu.int/pdf/es/02/cv00/cv00378es2.pdf> (visitado por última vez el día 31 de enero de 2005).

<sup>14</sup> CONV 477/03, Bruselas 10 de enero de 2003. Puede verse en el sitio internet: <http://register.consilium.eu.int/pdf/es/03/cv00/cv00477es3.pdf> (visitado por última vez el día 31 de enero de 2005).

<sup>15</sup> La sesión tuvo lugar los días 20 y 21 de enero de 2003. CONV 508/03, Bruselas, 27 de enero de 2003. Un resumen de esta sesión puede verse en el sitio internet: <http://register.consilium.eu.int/pdf/es/03/cv00/cv00508es3.pdf> (visitado por última vez el día 31 de enero de 2005).

A la vista de lo que se acaba de exponer, podemos afirmar, en primer lugar, que la Convención no se ocupó de esta figura en un primer momento, sino con posterioridad y no lo hizo antes porque fue un asunto que se propuso, se debatió y se recomendó por el Grupo de Trabajo VII: Acción Exterior, que es, como ya hemos señalado, de los de segunda hornada creados en septiembre de 2002 y que formularon sus recomendaciones después de que el Praesidium diera los primeros pasos en materia institucional; y, en segundo término, que la mayoría de los convencionales dio por hecha la creación de este cargo, aunque estimaron menester estudiarlo con más detalle, es decir, esta figura alcanzó un elevado grado de consenso, también, en el Pleno de la Convención.

A partir de febrero de 2003, después de que el Praesidium entregara al plenario de la Convención el «esqueleto» de un denominado anteproyecto de Tratado Constitucional, este órgano dio a conocer nuevos artículos por tandas. Sin embargo, los preceptos relativos a las instituciones —elaborados en exclusiva por el Presidente de la Convención y un pequeño grupo de colaboradores— fueron transmitidos a la Convención el 23 de abril de 2003<sup>16</sup> para su debate en la sesión que tenía previsto celebrarse los días 15 y 16 de mayo de 2003.

En el documento que acabamos de señalar puede verse, por primera vez, una regulación detallada de la figura del Ministro de Asuntos Exteriores. En concreto, en su artículo 19, bajo la rúbrica «El Ministro de Asuntos Exteriores», procede a dar un estatuto jurídico a este nuevo cargo, que será nombrado, con la aprobación del Presidente de la Comisión, por el Consejo Europeo por mayoría cualificada y que conducirá la política exterior y de seguridad común de la Unión, contribuirá con sus propuestas a su formulación y la ejecutará como mandatario del Consejo. Además, se encargará de las relaciones exteriores de la Comisión, ya que será uno de los vicepresidentes de esta institución, y de la coordinación de los demás aspectos de la acción exterior de la Unión.

Otra alusión a esta figura está contenida en un precepto anterior: el artículo 17 bis, que relaciona las formaciones del Consejo de Ministros y entre ellas cita el Consejo de Asuntos Exteriores, que estará presidido por el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión.

En la sesión del plenario de la Convención de 15 y 16 de mayo de 2003<sup>17</sup> se debatieron los artículos relativos a las instituciones, aunque no fue en este apartado, sino en el siguiente, el dedicado al debate sobre el proyecto de preceptos relativos a la acción exterior, cuando se discutió sobre el Ministro de Asuntos Exteriores. Se produjo un amplio consenso en torno a la propuesta de crear esta figura, que combinaría funciones en el ámbito de la PESC, bajo la autoridad del Consejo, con responsabilidades

---

<sup>16</sup> CONV 691/03, Bruselas, 23 de abril de 2003. Puede verse en el sitio internet: <http://register.consilium.eu.int/pdf/es/03/cv00/cv00691es3.pdf> (visitado por última vez el día 31 de enero de 2005).

<sup>17</sup> CONV 748/03, Bruselas, 27 de mayo de 2003. Un resumen de esta sesión puede verse en el sitio internet: <http://register.consilium.eu.int/pdf/es/03/cv00/cv00748es3.pdf> (visitado por última vez el día 31 de enero de 2005).

en otros ámbitos de la acción exterior gestionados por la Comisión. Ahora bien, en la Convención no se dejaron de oír voces que ponían de manifiesto las consecuencias de este cambio institucional para una serie de temas, como el papel de la Comisión en la PESC, la representación exterior y la presidencia del Consejo de Asuntos Exteriores. Se convino en que el papel de dicho Ministro y su relación con la Comisión y el Consejo tenían que desarrollarse con más detalle. También hubo participantes en el debate que se pronunciaron a favor de un título diferente al de Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, sugiriendo «Secretario de la Unión», «Representante de la Unión Europea» o «Secretario de Asuntos Exteriores de la Unión». En definitiva, volvieron a reproducirse los argumentos ya aportados en el Grupo de Trabajo dedicado a la Acción Exterior y en el pleno anterior de la Convención.

A partir de aquí, lo acordado ya se mantendrá, prácticamente, inamovible hasta que se entregue el documento único consensuado al presidente de turno de la Unión Europea.

En la nota de transmisión del Praesidium a la Convención que contiene el texto revisado de la Parte I del Título IV (Instituciones)<sup>18</sup>, el precepto dedicado al Ministro de Asuntos Exteriores, que pasa a ser el artículo I-27, sólo contiene una modificación respecto a la redacción anterior. Se añade, a propuesta del Sr. De Villepin<sup>19</sup>, al final del apartado 1 la frase siguiente: «El Consejo Europeo pondrá fin a sus funciones por el mismo procedimiento», esto es, para solventar alguno de los problemas que pueden surgir como consecuencia de su doble dependencia orgánica del Consejo y de la Comisión se dispone que sólo la primera institución tiene la capacidad de destituirlo, lo que podrá hacer de acuerdo con el mismo procedimiento que siguió para nombrarlo: por el Consejo Europeo, por mayoría cualificada y con la aprobación del Presidente de la Comisión. Algunos convencionales, a este propósito, presentaron enmiendas tratando de que el Parlamento Europeo desempeñara un papel en el nombramiento de este cargo, pero el plenario de la Convención no las tomó en consideración<sup>20</sup>.

Los siguientes documentos ya mantendrán inalterable, salvo alguna mejora en la redacción<sup>21</sup>, el tenor del artículo I-27, es decir, la regulación de la figura del Ministro

---

<sup>18</sup> CONV 770/03, Bruselas, 2 de junio de 2003. Puede verse en el sitio internet: <http://register.consilium.eu.int/pdf/es/03/cv00/cv00770es3.pdf> (visitado por última vez el día 31 de enero de 2005).

<sup>19</sup> El texto completo de la enmienda puede verse en el sitio internet: <http://european-convention.eu.int/Docs/Treatry/pdf/419/19de%Villepin%20FR.pdf> (visitado por última vez el día 31 de enero de 2005).

<sup>20</sup> Véase, a modo de ejemplo, la enmienda presentada por los Srs. Borrel (miembro), Carnero y López Garrido (suplentes) que pretendía se introdujera en el primer apartado del precepto enmendado la exigencia de que el nombramiento del Ministro de Asuntos Exteriores fuera ratificado por el Parlamento Europeo por mayoría de sus miembros. Puede verse en el sitio internet: <http://european-convention.eu.int/Docs/Treatry/pdf/419/artBorrell.pdf> (visitado por última vez el día 31 de enero de 2005).

<sup>21</sup> CONV 797/03, Bruselas, 10 de junio de 2003. Versión revisada de la Parte I. Puede verse en el sitio internet: <http://register.consilium.eu.int/pdf/es/03/cv00/cv00797es3.pdf> (visitado por última vez el día 31 de enero de 2005).

de Asuntos Exteriores de la Unión, de tal manera que el precepto, en la redacción dada por la Convención, era del siguiente tenor literal:

- «1. El Consejo Europeo nombrará por mayoría cualificada, con la aprobación del Presidente de la Comisión, al Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, que estará al frente de la política exterior y de seguridad común de la Unión. El Consejo Europeo pondrá fin a su mandato por el mismo procedimiento.
2. El Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión contribuirá con sus propuestas a la formulación de la política exterior común y ejecutará dicha política como mandatario del Consejo de Ministros. Actuará del mismo modo en relación con la política común de seguridad y defensa.
3. El Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión será uno de los vicepresidentes de la Comisión Europea. Se encargará en dicha institución de las relaciones exteriores y de la coordinación de los demás aspectos de la acción exterior de la Unión. En el ejercicio de estas responsabilidades dentro de la Comisión, y exclusivamente por lo que respecta a las mismas, el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión estará sujeto a los procedimientos por los que se rige el funcionamiento de la Comisión»<sup>22</sup>.

## 2.2. La Conferencia intergubernamental 2003-2004

La Conferencia Intergubernamental que dio su aprobación al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa se convocó oficialmente el 4 de octubre de 2003 con motivo de una reunión de los Jefes de Estado y de Gobierno en Roma. Esta Conferencia era un paso necesario y obligado para finalizar el proceso de reforma de la Unión Europea que se había iniciado –podemos afirmar– después de la aprobación del Tratado de Niza.

Los trabajos de la CIG debían concluir en el Consejo Europeo de diciembre, bajo presidencia italiana<sup>23</sup>, pero, como es sabido, las divergencias entre los Estados miembros, especialmente respecto al futuro sistema de votación en el Consejo, no permitieron alcanzar un acuerdo en dicha fecha, por lo que los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en Bruselas tomaron nota de que «a la Conferencia Interguberna-

---

<sup>22</sup> CONV 850/03, Bruselas, 18 de julio de 2003. Proyecto e Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa. Puede verse en el sitio internet: <http://register.consilium.eu.int/pdf/es/03/cv00/cv00797es3.pdf> (visitado por última vez el día 31 de enero de 2005).

<sup>23</sup> El Consejo Europeo de Salónica había acordado que debía completar sus trabajos y llegar a un acuerdo sobre el Tratado Constitucional lo antes posible, con antelación suficiente para que los ciudadanos europeos puedan tener conocimiento del Tratado Constitucional antes de las elecciones del Parlamento Europeo en junio de 2004. Las conclusiones de este Consejo Europeo pueden verse en el sitio internet [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/es/ec/76282.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/76282.pdf) (visitado por última vez el día 2 de febrero de 2005).

mental no le ha sido posible llegar a un acuerdo global sobre un proyecto de Tratado Constitucional en la presente fase» y pidieron a la siguiente presidencia en ejercicio de la Unión, la irlandesa, que consultase a todas las partes y evaluase las posibilidades de realizar progresos en la CIG e informase al Consejo Europeo de marzo<sup>24</sup>. La presidencia irlandesa llevó a cabo una discreta y eficaz labor que concluyó el 18 de junio de 2004 cuando el Consejo Europeo ofreció a la Unión lo que popularmente se conoce como la primera Constitución Europea.

La CIG 2003-2004, con claridad, puede dividirse, a efectos expositivos, en cada uno de los semestres de las presidencias que ocupó. Por un lado, la presidencia italiana que, pese a ser bastante denostada en los círculos políticos, lo cierto es que –en mi opinión– dejó encauzadas prácticamente todas las cuestiones que estaban sobre la mesa de negociación, salvo la que motivó el primer fracaso y frustración de la CIG. Y, por otro, la irlandesa que de manera bastante discreta, pero ayudada por el cambio de gobierno que se produjo en España en marzo de 2004, precisamente antes de que hubiera de dar cuenta al Consejo Europeo de las posibilidades de concluir con éxito el proceso de reforma iniciado, logró el consenso de los veinticinco Estados miembros.

Así, pues, vamos a dar cuenta de los trabajos realizados por una y otra presidencia respecto de la figura del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión hasta alcanzar el acuerdo político que se cerró en el Consejo Europeo de Bruselas de 17 y 18 de junio de 2004 con la aprobación de lo que popularmente se conoce como la Constitución Europea.

Durante la presidencia italiana la creación del puesto de Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión fue objeto de amplios debates en la CIG. El carácter híbrido de esta figura, situada bajo el doble mandato de la Comisión y del Consejo, suscitaba dudas en numerosas delegaciones nacionales, aunque ninguna puso en tela de juicio ni esta figura ni su carácter.

Al final del semestre, la presidencia de la Unión pudo solucionar todas estas dudas. A poco de iniciarse la CIG, la presidencia distribuyó a las delegaciones de los Estados miembros un cuestionario sobre la función del Ministro con el objetivo de aclarar algunos puntos, planteando cuestiones relativas a su régimen jurídico tales como si el Ministro tendría pleno derecho a voto, incluso, sobre temas no relacionados con los asuntos exteriores; si quedaba sometido, como miembro de la Comisión, a las mismas normas de responsabilidad, incluida la obligación de dimitir en caso de que la Comisión fuese objeto de una moción de censura del Parlamento Europeo; si tendría la obligación de dimitir en caso de que se lo pidiera el presidente de la Comisión; o si, teniendo presente que presidiría el Consejo de Asuntos Exteriores, representaría a la Comisión o no<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> Vid. las conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas de 12 y 13 de diciembre de 2003 en el sitio internet [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/es/ec/79657.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/79657.pdf) (visitado por última vez el día 2 de febrero de 2005).

<sup>25</sup> CIG 6/03, Bruselas, 7 de octubre de 2003. Puede verse en el sitio internet: <http://ue.eu.int/igpdf/es/03/cg00/cg00006.es03.pdf> (visitado por última vez el día 3 de febrero de 2005).

Después de la reunión ministerial de 14 de octubre, que debatió el cuestionario anterior, la presidencia elaboró una serie de enmiendas al texto presentado por la Convención que se refieren, fundamentalmente, a la independencia del futuro Ministro, ya que, en la medida en que es responsable de la PESC (y actúa en este ámbito con arreglo a un mandato del Consejo de Ministros), no puede estar sujeto a las mismas obligaciones de independencia que los demás miembros de la Comisión; su posible dimisión, esclareciendo tanto la posibilidad de que el Presidente de la Comisión se la pueda pedir, así como la cuestión de la dimisión de los comisarios en el caso de una moción de censura procedente del Parlamento Europeo y la coherencia entre PESC y relaciones exteriores, aclarando en primer lugar que la función del Ministro en la Comisión comprende los aspectos de las relaciones exteriores que incumben a la Comisión y, en segundo lugar, que el Ministro de Asuntos Exteriores es responsable no sólo de coordinar globalmente la acción exterior en el seno de la Comisión, sino también de garantizar la coherencia entre dicha acción y la PESC, que era la principal razón por la que se creó este cargo<sup>26</sup>.

En el «cónclave» de Nápoles la presidencia mantuvo las enmiendas a que nos acabamos de referir y, además, sugirió nuevos ajustes a fin de responder a las inquietudes expresadas por algunas delegaciones que se podían contemplar en el apartado 3 del artículo 27 y que sólo buscaban aclarar la doble titularidad de este cargo señalando que velaría por que la acción de la Unión en el ámbito de las relaciones exteriores sea coherente con la PESC y que se encargaría de las responsabilidades que incumben a la Comisión en el mismo ámbito.

De esta manera, se llegó a una propuesta que satisfacía a todos, si bien, como es conocido, el acuerdo político sobre todo el proyecto de Tratado no se pudo cerrar ante las posturas irreconciliables que mantuvieron las representaciones de los Gobiernos de los Estados miembros en torno al único problema auténtico que existía, que era el del voto por mayoría cualificada en el Consejo<sup>27</sup>.

La presidencia irlandesa puede, a mi juicio, ser dividida con claridad en dos partes: la primera, que se extiende hasta el Consejo Europeo de marzo de 2004, está ocupada por contactos discretos e informales entre el Primer Ministro irlandés, Bertie Ahern, y sus homólogos, así como por reuniones entre el Ministro de Asuntos Exteriores y los responsables de idéntica responsabilidad ministerial en los distintos Estados miembros; y, la segunda, desde el Consejo Europeo citado hasta la aprobación el 18 de junio de 2004 de la primera Constitución Europea, que viene marcada –sin duda– por el cambio de Gobierno en España tras los atentados perpetrados en

---

<sup>26</sup> CIG 45/03, Bruselas, 10 de noviembre de 2003. Puede verse en el sitio internet: <http://ue.eu.int/igpdf/es/03/cg00/cg00045.es03.pdf> (visitado por última vez el día 3 de febrero de 2005).

<sup>27</sup> Exposición y análisis del fracaso del Consejo Europeo de Bruselas pueden verse en CLOSA MONTERO, Carlos, «El fracaso el Consejo Europeo de Bruselas y el futuro de la Constitución» y POWELL, Charles, «El Consejo Europeo de Bruselas, o la negociación que nunca existió». Ambos documentos pueden verse en el sitio internet: <http://realinstitutoelcano.org/analisis/405asp> y <http://realinstitutoelcano.org/analisis/387.asp> (consultados el día 23 de noviembre de 2004).

Madrid y que supuso la desaparición de los obstáculos existentes para llegar a la aprobación de un nuevo proyecto de Tratado.

Esta presidencia constató, desde el primer momento, que los problemas que habían impedido el acuerdo de diciembre en Bruselas seguían siendo el tamaño y la composición de la Comisión y, en particular, la definición y el ámbito de la votación por mayoría cualificada<sup>28</sup>. No estaba, pues, a los efectos que a nosotros nos interesa, entre los temas pendientes ni la cuestión del Ministro de Asuntos Exteriores ni aspecto alguno de su regulación.

En una sesión previa de los «puntos fundamentales» o *focal points* (4 de mayo), esto es, de los altos funcionarios de las delegaciones de los Estados miembros, se propusieron levísimas modificaciones al entonces artículo I-27 que aclaraban la posición de este cargo en caso de la obligada dimisión colectiva de la Comisión en caso de una moción de censura por parte del Parlamento Europeo e incluían que le correspondería la presidencia del Consejo de Asuntos Exteriores, esto es, resaltando la doble dependencia de las dos instituciones<sup>29</sup>.

A raíz de esta reunión, la presidencia de la Unión formuló una propuesta de artículo regulador del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión<sup>30</sup> que ya no volverá a experimentar modificación alguna –salvo la lógica de la numeración– y que pasará a la Constitución para Europa con el siguiente tenor literal:

- «1. El Consejo Europeo nombrará por mayoría cualificada, con la aprobación del Presidente de la Comisión, al Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión. El Consejo Europeo podrá poner fin a su mandato por el mismo procedimiento.
2. El Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión estará al frente de la política exterior y de seguridad común de la Unión. Contribuirá con sus propuestas a la formulación de dicha política y la ejecutará como mandatario del Consejo. Actuará del mismo modo en relación con la política de seguridad y defensa.
3. El Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión presidirá el Consejo de Asuntos Exteriores.
4. El Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión será uno de los Vicepresidentes de la Comisión. Velará por la coherencia de la acción exterior de la Unión. Se encargará, dentro de la Comisión, de las responsabilidades que incumben a la misma en el ámbito de las relaciones exteriores y de coordinar los demás aspectos de la acción exterior de la Unión. En el ejercicio de estas responsabilidades dentro de la Comisión, y exclusivamente por lo que res-

<sup>28</sup> CIG 70/04, Bruselas, 24 de marzo de 2004. Puede verse en el sitio internet: <http://ue.eu.int/igpdf/es/04/cg00/cg00070.es04.pdf> (visitado por última vez el día 3 de febrero de 2005).

<sup>29</sup> CIG 73/04, Bruselas, 29 de abril de 2004. Puede verse en el sitio internet: <http://ue.eu.int/igpdf/es/04/cg00/cg00073.es04.pdf> (visitado por última vez el día 3 de febrero de 2005).

<sup>30</sup> CIG 76/04, Bruselas, 13 de mayo de 2004. Puede verse en el sitio internet: <http://ue.eu.int/igpdf/es/04/cg00/cg00076.es04.pdf> (visitado por última vez el día 3 de febrero de 2005).

pecta a las mismas, el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión estará sujeto a los procedimientos por los que se rige el funcionamiento de la Comisión en la medida en que ello sea compatible con lo dispuesto en los apartados 2 y 3».

### 3. ANÁLISIS DE SU REGULACIÓN DEFINITIVA

El artículo I-28 de la Constitución para Europa es, como sabemos, el precepto que crea y regula la figura objeto de nuestro estudio y, en consecuencia, al que, de manera preferente, vamos a dedicar las páginas que siguen. Sin embargo, no es la única previsión constitucional que debemos tener presente, pues, además de varias referencias obligadas a esta figura en otros artículos de esta Parte I del Tratado (singularmente los que disciplinan la Comisión y la PESC), también deben atraer nuestra atención otras disposiciones de la Parte III como las dedicadas a la PESC o a la cooperación en terceros países, así como las que tienen por objeto las instituciones; y, en fin, alguna Declaración anexa al Acta final de la Conferencia Intergubernamental que tiene que ver con este cargo.

#### 3.1. Nombramiento y destitución

El Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, una de las grandes novedades institucionales que se introducen en el Tratado Constitucional, es, a juicio, de algunos la principal<sup>31</sup> y, de otros, la más relevante<sup>32</sup> y, también, la más ambiciosa<sup>33</sup>. Se trata, en primer término, del único cargo de la Unión que recibe la denominación de «Ministro», aunque –quizás– más correcto sería llamarle «Superministro», como ya se le conoce en la jerga comunitaria, por las competencias que tiene atribuidas al asumir, según hemos venido poniendo de manifiesto, las que pertenecían al AR de la PESC y al Comisario RELEX.

Su nombramiento ocupa, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 1 del artículo I-28, al Consejo Europeo por mayoría cualificada y con la aprobación del Presidente de la Comisión. Su destitución sólo puede llevarse a cabo por la misma institu-

---

<sup>31</sup> DUHAMEL, O., *Pour l'Europe. Le texte integral de la Constitution expliqué et commenté*, Scuil, París, 2003, p. 192.

<sup>32</sup> ALDECOA LUZURRA, F., «Una Constitución para Europa y su política exterior común: hacer gobernable la globalización», en el sitio internet <http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/78.asp> (visitado por última vez el día 4 de febrero de 2005).

<sup>33</sup> SERRA I MASSANSALVADOR, FRANCISCO, «La Constitución Europea y la PESC», en el sitio internet <http://reasinstitutoelcano.org/analisis/561.asp> (visitado por última vez el día 4 de febrero de 2005).

ción que lo nombró y siguiendo el mismo procedimiento, según prevé *–in fine–* el mismo apartado del precepto que estamos dando cuenta.

No es la Constitución suficientemente explícita *–como ha puesto de relieve LINDE PANIAGUA<sup>34</sup>–* en lo que debe entenderse por aprobación del Presidente de la Comisión y cuándo debe tener lugar la misma.

Desde el primer momento de la regulación de esta instancia se pone de manifiesto, cómo deseaban aquellos que apoyaron la creación de un cargo como este, la doble dependencia que el Ministro tiene del Consejo y de la Comisión. Ahora bien, también *–a mi juicio, y esto no es algo que desearan sus promotores–*, se pone de relieve una preeminencia del Consejo sobre la Comisión, pues quien procede a su nombramiento y destitución es el Consejo Europeo, aunque bien es cierto que con la aprobación del Presidente de la Comisión, pero mientras éste tiene la facultad de pedir y obtener la dimisión en cualquier momento de cualquier comisario, en el caso del Ministro éste sólo presentará la dimisión, a petición del Presidente de la Comisión, siguiendo el procedimiento previsto en el apartado 1 del artículo I-28, tal y como determina el artículo I-27.3, esto es, que precisará de la aprobación del Consejo Europeo por mayoría cualificada o, en definitiva, que es ésta institución la que debe proceder a su destitución y no sólo como miembro de la Comisión, sino para el cargo que fue designado, ya que su nombramiento como Ministro lleva aparejado, de manera automática, el de vicepresidente de la Comisión, atendiendo a lo que dispone el apartado 4 del artículo I-28, así como el artículo I-25.6.

Además, y teniendo en cuenta la Declaración, aneja al Tratado, relativa a los artículos I-22, I-27 y I-28, la institución que lo nombra deberá tener debidamente en cuenta la necesidad de respetar la diversidad geográfica y demográfica de la Unión y de sus Estados miembros.

También se ha tenido presente a la hora de disciplinar esta figura la situación que se produciría en el caso de que la Comisión se viera obligada a dimitir de manera colegiada ante el voto favorable del Parlamento Europeo a una moción de censura.

El artículo I-28 dispone, de manera expresa, que si se aprobara la moción de censura el Ministro de Asuntos Exteriores está obligado a dimitir, pero sólo del cargo que ejerce en la Comisión, es decir, como vicepresidente de ésta y en el ejercicio de las responsabilidades que incumben a la misma en el ámbito de las relaciones exteriores y de la coordinación de los demás aspectos de la acción exterior de la Unión.

Ahora bien, como sus competencias no se encuentran sólo en el ámbito de la Comisión, sino también del Consejo, puesto que actuará como su mandatario en las políticas exterior y de seguridad común y de seguridad y defensa, el Ministro seguirá ejerciendo su cargo, pese a la dimisión de la Comisión, si bien sólo por lo que se re-

---

<sup>34</sup> LINDE PANIAGUA, Enrique, «El Consejo de Ministros de la Unión Europea», *Comentarios a la Constitución Europea*, Libro I, Enrique ÁLVAREZ CONDE y Vicente GARRIDO MAYOL (dirs.), Consell Jurídic de la Comunitat València-Tirant lo blanch, València, 2004, p. 869.

fiere a las funciones que tiene atribuidas como órgano dependiente o, mejor expresado, como mandatario del Consejo.

### 3.2. Funciones

Este nuevo cargo ha recibido un buen número de funciones dispersas a lo largo del texto del Tratado constitucional que son, además, algo más que la mera suma de las funciones que en la actualidad competen al AR de la PESC y al Comisario RELEX.

Siguiendo a GARCÍA SORIANO<sup>35</sup>, las funciones del «Superministro» pueden simplificarse del modo siguiente:

**1. Funciones representativas.** El Ministro de Asuntos Exteriores representará a la Unión en las materias concernientes a la política exterior y de seguridad común. Dirigirá el diálogo político con terceros en nombre de la Unión y expresará la posición de la Unión en las organizaciones internacionales y en las conferencias internacionales (artículo III-296).

**2. Poderes de iniciativa:** El Ministro contribuirá con sus propuestas a la elaboración de la PESC y actuará de igual modo en relación con la política común de seguridad y defensa (artículos I-28.2 y III-296.1). Además, puede proponer al Consejo la adopción de decisiones europeas relativas al inicio de una misión fuera de la Unión que tenga como objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional (artículo I-41.4). En el ámbito de la PESC, podrá presentar, conjuntamente con la Comisión, propuestas al Consejo (artículo III-293.2). Propondrá al Consejo una decisión europea relativa a la organización y el funcionamiento del servicio europeo de acción exterior (artículo III-296.3). Asimismo, podrá plantear al Consejo cualquier cuestión relacionada con la PESC y presentarle respectivamente iniciativas o propuestas (artículo III-299.1). Propondrá al Consejo el nombramiento de un representante especial, que ejercerá su mandato bajo la autoridad del Ministro, en relación con cuestiones políticas específicas. En materia de negociación y celebración de acuerdos entre la Unión y terceros países u organizaciones internacionales, cuando el acuerdo venga referido exclusiva o principalmente a la PESC, el Ministro de Asuntos Exteriores presentará recomendaciones al Consejo para que éste adopte la decisión europea para la apertura de negociaciones, incluso le podrá proporcionar al Consejo la adopción de una decisión europea por la que se suspenda la aplicación de un acuerdo en dicha materia (artículo III-325.3 y 9).

**3. Funciones de mediación:** cuando el Consejo haya de adoptar decisiones europeas relativas a acciones o posiciones de la Unión, a la designación de un repre-

---

<sup>35</sup> GARCÍA SORIANO, María Vicenta, «El Ministro de Asuntos Exteriores. El lento y controvertido periplo desde la cooperación política europea hasta el «Superministro» de la Constitución de la Unión Europea», *Comentarios a la Constitución...*, cit., pp. 978-979.

sentante especial, etc., y un miembro del Consejo de Ministros declarase que tiene intención de oponerse a la adopción de la decisión, el Ministro de Asuntos Exteriores intentará hallar una solución en contacto con el Estado miembro, una solución aceptable para éste (artículo III-300.2).

**4. Funciones de coordinación:** En asuntos de PESC que presenten un interés general, los Estados miembros establecerán un enfoque común (artículo I-40.5), y una vez establecido, el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión y los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros coordinarán su actuación en el seno del Consejo (artículo III-301.1). También coordinará la acción de los Estados miembros con las organizaciones internacionales (artículo III-305.1). Bajo la autoridad del Consejo y en contacto con el Comité de Política y de Seguridad se hará cargo de la coordinación de los asuntos civiles y militares de las misiones humanitarias, de rescate, de prevención de conflictos, etc. (artículo III-390.2). Por último, el Ministro de Asuntos exteriores y la Comisión se encargarán de que la Unión establezca todo tipo de cooperación adecuada con los órganos de las Naciones Unidas y de sus organismos especializados, el Consejo de Europa, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (artículo III-327).

**5. Funciones tutelares:** asiste al Consejo y a la Comisión para garantizar la coherencia entre los distintos ámbitos de acción exterior (artículo III-292.3) y vela porque se respeten los principios de acción exterior (artículo III-294.2).

**6. Competencias ejecutivas:** el Ministro de Asuntos Exteriores ejecutará la PESC y la política común de seguridad y defensa como mandatario del Consejo (artículo I-28.2). Además, con respecto a la PESC, el artículo I-40.4 reitera estas competencias ejecutivas en manos del Ministro señalando que «la política exterior y de seguridad común será ejecutada por el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión y los Estados miembros, utilizando los medios nacionales y los de la Unión. Finalmente, el Ministro se encargará de la ejecución de las decisiones europeas adoptadas por el Consejo Europeo y por el Consejo (artículo III-296).

Para asistirle en el ejercicio de estas funciones, el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, como establece el apartado 3 del artículo III-296, se apoyará en un servicio europeo de acción exterior. Este servicio trabajará en colaboración con los servicios diplomáticos de los Estados miembros y estará compuesto por funcionarios de los servicios competentes de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión y por personal en comisión de servicios de los servicios diplomáticos nacionales. Una decisión europea del Consejo, que se pronunciará a propuesta del Ministro de Asuntos Exteriores, previa consulta al Parlamento Europeo y previa aprobación de la Comisión, regulará la organización y el funcionamiento de este servicio. Dicho de otro modo, se abre la puerta a la creación de un cuerpo diplomático propiamente europeo bajo el mando del Ministro de Asuntos Exteriores.

#### 4. PROSPECTIVA

Resulta una tarea ardua realizar una prospectiva de esta figura no sólo cuando aún el cargo no ha sido creado, sino ni siquiera se ha ratificado el Tratado que lo regula. Sin embargo, ya la mayoría de los analistas, además de mostrar sus dudas sobre si producirá el resultado deseado, ha destacado algunos de los puntos –cuando menos– oscuros de la parca regulación que contiene la Constitución para Europa sobre esta figura.

La finalidad confesada para la creación de esta figura es, como hemos puesto de relieve, impedir la duplicidad que desde la aparición del AR de la PESC en el Tratado de Amsterdam ha existido entre esta figura y el Comisario RELEX o, mejor dicho, los Comisarios que, en alguna medida, tienen competencias en materia de relaciones exteriores. Si se quiere, en términos más amplios, se pretenden evitar los problemas que ha creado la confusión de competencias entre el Consejo y la Comisión en esta materia. Pero, también, otro fin confesado que justifica la creación de este puesto es hacer visible la política exterior y de seguridad común en una sola personalidad o, expresado en otros términos, que la Unión Europea disponga de una sola voz y «rostro» en el exterior. En definitiva, lo que se persigue con la creación de este nuevo puesto es reforzar la unidad, visibilidad, eficacia y coherencia de la acción exterior europea.

Pues bien, en mi opinión, la regulación que se ha hecho del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, la aparición de otras figuras en este texto y otras disposiciones relativas a las instituciones que siembran el texto constitucional ponen de relieve dificultades serias y reales para conseguir los fines declarados.

El doble mandato que singulariza este cargo ya ha servido a algunos para manifestar que el Ministro es un submarino del Consejo en la Comisión que vendrá a menoscabar el papel de ésta<sup>36</sup>. Se apoyan para expresar esta opinión, sobre todo, en el sistema de nombramiento y destitución de este cargo que es, como hemos visto, ajeno al procedimiento que se debe seguir para la designación y el cese de los Comisarios. En definitiva, el Ministro de Asuntos Exteriores «debe» su cargo o, si se quiere, se sentirá más responsable ante el Consejo Europeo, que es quien le nombra y quien le puede destituir, que ante el Presidente de La Comisión, que también deberá aprobar su nombramiento, pero no tiene la capacidad para cesarlo ni como vicepresidente ni como miembro del Colegio. En consecuencia, el Ministro de Asuntos Exteriores se sentirá más miembro de la institución que representa a los Estados miembros –aun sin formalmente serlo– que de la que persigue el interés general de la Unión, aunque para algún autor lo ideal hubiera sido que fuera un comisario<sup>37</sup>.

<sup>36</sup> MARTÍN PÉREZ DE NANCLARES, J., «El Proyecto de Constitución Europea: reflexiones sobre los trabajos de la Convención», *Revista de Derecho Comunitario*, nº 15, 2003, p. 561.

<sup>37</sup> ALDECOA LUZÁRRAGA, F., «Comentarios al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa ¿qué es? ¿un Tratado o una Constitución?», *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, 2ª ed., Real Instituto Elcano, Madrid, 2004, p. 74.

El «Superministro», como vicepresidente de la Comisión que lo es *–ex officio–* en cuanto sea designado por el Consejo Europeo para el cargo<sup>38</sup>, actuará en todas las competencias que ejerza en el ámbito material de la Comisión siguiendo los procedimientos por los que se rige el funcionamiento de la Comisión en la medida en que ello sea compatible con los apartados 2 y 3 del precepto regulador de esta figura. Ahora bien, pese a esta regla que pretende someter a las normas que rigen a la Comisión al Ministro en todas aquellas competencias que desarrolle como miembro de la Comisión, las dificultades residen en deslindar con precisión cuáles sean las competencias que corresponden en materia de relaciones exteriores a la Comisión y, por tanto, el Ministro actuará como miembro de ésta y sometiéndose a sus reglas, y cuáles, por el contrario, pertenecen al ámbito competencial del Consejo y, en consecuencia, este nuevo cargo actuará como miembro del Consejo. En definitiva, se producirán tensiones más profundas entre las ideas de «comunitarización» o «intergubernamentalización» de la PESC que, en buena medida, podrá solventar el Ministro según tienda a integrarse en una u otra institución, si bien todo apunta *–insistimos–* a que se considere, por las razones expuestas, más miembro del Consejo que de la Comisión.

De otro lado, ya hemos puesto de manifiesto que el Ministro de Asuntos Exteriores, que preside el Consejo de Ministros en su formación de Asuntos Exteriores, no forma parte, sin embargo, de esta institución que está reservada a los Estados miembros, por lo que su papel como presidente de esta formación también resulta una duda, ya que puede quedar circunscrito a la función de mero coordinador de estas reuniones o, por el contrario, por su sola personalidad, convertirse en el auténtico motor de las políticas exterior y de seguridad común y común de seguridad y defensa de la Unión; en suma, el dinamizador de esta formación del Consejo de Ministros. En todo caso, la Constitución para Europa, en mi opinión, no le brinda los instrumentos necesarios para convertirse en el órgano que esté al frente de la PESC de la Unión y, en buena medida, su importancia, depende de la personalidad que sea nombrada.

Por otra parte, también el Tratado Constitucional, de manera expresa, señala que el Ministro «participará en los trabajos del Consejo Europeo», pero no indica nada más, esto es, no aborda si la participación será directa y, aunque no sea miembro de esta institución, al menos, asistirá cuando se trate de materias que afecten a las relaciones exteriores o lo hará de manera indirecta participando en los órganos de preparación de las sesiones de las reuniones de los Jefes de Estado y/o de Gobierno de los Estados miembros.

Finalmente, la otra finalidad declarada para la creación de esta figura, esto es, hacer visible la política exterior de la Unión en este cargo tampoco queda suficientemente clara en el texto del Tratado pese a que el apartado 2 del artículo 1-28 comien-

---

<sup>38</sup> Para MANGAS MARTÍN, Araceli, *La Constitución Europea*, Iustel, Madrid, 2005, p. 120, hasta ahora los vicepresidentes de la Comisión asumían meramente un rango, pero tal como aparece en el nuevo Tratado será algo más que una cuestión de rango o protocolo, asumirá una función.

za señalando que «El Ministro de Asuntos exteriores estará al frente de la política exterior y de seguridad común de la Unión».

Ya se ha apuntado que la Unión Europea con esta Constitución pasará de no tener una figura que la represente en el exterior, esto es, un «rostro» a una «representación caleidoscópica» o, por seguir el símil anterior, ahora tendrá «varios rostros». «El Presidente del Consejo Europeo –figura también de nueva creación– asumirá, en su rango y condición, la representación exterior de la Unión en los asuntos de política exterior y de seguridad común, sin perjuicio de las atribuciones del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión», dice el artículo I-22.2. Pues bien, este cargo supone un obstáculo para esa finalidad confesada a la hora de crear la figura que estudiamos ya que, también, tiene atribuidas funciones de representación exterior, aunque limitadas por las que desempeña el Ministro, pero, como ha escrito BENEYTO, «un Presidente del Consejo Europeo excesivamente ejecutivo y con poca habilidad diplomática, tiene servido el potencial de conflicto con el Presidente de la Comisión y el Ministro de Asuntos Exteriores»<sup>39</sup>.

Además, el Ministro de Asuntos Exteriores también puede chocar, en su tarea de representación de la Unión Europea en el exterior, con el propio Presidente de la Comisión, que, asimismo, ejerce funciones de representación exterior y con los Ministros de los Asuntos Exteriores de los Estados miembros, sobre todo con los de los países más grandes.

Sin duda, como ha destacado una autora, «acumulará mucho poder sin que tenga responsabilidad política democrática clara ante el Parlamento Europeo y por el hecho de la confusión de tareas (al servicio del Consejo Europeo, además de presidente del Consejo de Asuntos Exteriores y como vicepresidente de la Comisión) podrá escabullirse fácilmente de unos y otros»<sup>40</sup>.

En suma, a la personalidad que sea designada Ministro de Asuntos Exteriores le queda un importante camino que desbrozar para conseguir los resultados deseados con su creación.

## 5. POST SCRIPTUM

Meses después de escritas estas páginas, los ciudadanos franceses y holandeses –vía referéndum– se han manifestado contrarios a la ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, y lo han hecho, además, de una manera contundente, pues se han pronunciado a favor del «no» el 55%, con un 70% de participación en Francia y el 62%, con un 68,2% de participación en Holanda.

<sup>39</sup> BENEYTO, José María, «El incierto consenso de la Convención», *Cuadernos de pensamiento político*, nº 1, 2003, p. 205.

<sup>40</sup> MANGAS MARTÍN, Araceli, «Las instituciones: planteamiento general», *Comentarios a la Constitución...*, cit., p. 589.

A partir de aquí, y ante la falta real de un plan «B» para el supuesto de que algunos Estados miembros negaran la ratificación del Tratado, las alarmas en Bruselas se han disparado y ha comenzado la búsqueda de salidas a la euroesclerosis que puede padecer esta organización.

Una de estas soluciones propugna introducir aquellos elementos del Tratado constitucional que, por consenso, pudieran ratificar los Estados miembros a través de los respectivos procedimientos nacionales o, incluso, que no precisaran –mejor aún– reforma alguna del Derecho originario. Es lo que se llama un «Tratado de Niza Plus» o, menos eufemísticamente, «meter la Constitución a pildorazos».

Siempre que se habla de esta salida, el ejemplo que de inmediato aparece es el de la figura que hemos analizado, esto es, el MAEX.

Todos los Estados miembros parecen estar de acuerdo en fusionar los dos cargos actuales que se ocupan de las relaciones exteriores de la Unión Europea (el AR-PESC y el Comisario RELEX) con la finalidad de hacer más visible la Unión Europea en el exterior y, en última instancia, hacerla más fuerte a escala internacional.

Salvados, pues, los obstáculos políticos quedan, sin embargo, por sortear algunos escollos jurídicos que, en mi opinión, son de tal naturaleza que, si bien no precisan la modificación de los Tratados sí desnaturalizan, en buena medida, la figura del MAEX tal y como aparece en la Constitución para Europa.

Las disposiciones vigentes (artículos 18.3 y 26 TUE) establecen que el AR de la PESC es el Secretario General del Consejo y, en consecuencia, vinculan de manera firme el cargo a esta institución. Sin embargo, nada impide, desde el punto de vista jurídico, que la persona que ocupe este cargo sea, a la vez, vicepresidente de la Comisión, aunque fácilmente se podría producir un conflicto entre las misiones de ambos cargos, si no se realiza, con carácter previo, una distinción muy precisa que ya aventuramos resultará difícil de llevar a cabo en la teoría y más en la práctica.

Ahora bien, las dificultades jurídicas no quedan sorteadas con la distinción clara de las funciones del cargo como AR de la PESC y como Comisario RELEX. Resulta conocido que los miembros de la Comisión, conforme dispone el artículo 213.2 TCE, «no solicitarán ni aceptarán instrucciones de ningún Gobierno ni de ningún organismo», mientras que el AR de la PESC tiene atribuido el papel de asistir a las presidencias del Consejo Europeo (artículo 18.3 TUE) y del Consejo de Ministros (artículo 26 TUE) e, incluso, de actuar en nombre de éste «cuando proceda». Pues bien, estos preceptos citados se compadecen mal con las previsiones constitucionales que hacen de esta figura un mandatario del Consejo y, a la vez, un miembro de la Comisión o, como hemos señalado, la figura del «doble sombrero». Sólo esa separación nítida y casi quirúrgica entre las funciones que ejercería como mandatario de los Consejos y las que llevaría a cabo como vicepresidente de la Comisión permitiría continuar adelante con el intento de introducir este elemento en el actual Tratado.

Siguiendo con las previsiones que afectan a la Comisión, el artículo 213.1 TCE establece que la Comisión deberá comprender al menos un nacional de cada uno de

los Estados miembros, sin que el número de miembros en posesión de la nacionalidad de un mismo Estado pueda ser superior a dos. En la composición actual del colegio de comisarios, que es –como se conoce– de 25 miembros y, en concreto, un nacional de cada Estado miembro, la inclusión del AR de la PESC como vicepresidente de la Comisión obligaría a renunciar al comisario que tuviera la misma nacionalidad que la de este cargo para cumplir lo estipulado en el Tratado.

Otro obstáculo jurídico que debería salvarse es el que se deriva de la previsión contenida en el artículo I-28.3 del Tratado Constitucional, en cuya virtud el MAEX «presidirá el Consejo de Asuntos Exteriores», ya que, de un lado, esta formación no existe de manera expresa y, por otro –y es más importante–, el vigente Tratado dispone en su artículo 203 que «La presidencia se ejercerá por rotación por cada Estado miembro en el Consejo durante un período de seis meses según un orden que determinará el Consejo por unanimidad».

Ningún problema jurídico insalvable plantea el primer obstáculo señalado. Esto es, nada impide que el Consejo Europeo, como ya hiciera en Sevilla en junio de 2002, determine una nueva formación el Consejo de la Unión Europea o, mejor dicho, desdoble la actual formación del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, puesto que no se precisa la modificación de ninguna norma de Derecho originario.

Mayor dificultad se produce si se pretende que este cargo ejerza la presidencia de esa nueva formación del Consejo de la Unión Europea, ya que contravendría lo dispuesto en el TCE. La única solución posible, si no se quiere la reforma del Derecho originario, es que el país al que correspondiera ejercer la presidencia del Consejo la cediera *de facto* a este cargo, pero, además, debe tenerse presente que esa «cesión» debería producirse semestralmente, lo que supone un plus de dificultad a la solución atisbada.

Por último, hay que poner de relieve que esta figura ni siquiera podría tener la denominación, al menos desde el punto de vista formal, de MAEX, salvo que se reformara el Tratado. Se trataría, en suma, de una sola persona que asumiría dos cargos actuales que mantendrían su denominación.

En fin, aunque los obstáculos políticos parecen no existir y las dificultades jurídicas pueden ser sorteadas, sin embargo, lo cierto es que la inclusión de este elemento con los remiendos que acaban de ser señalados no es la figura relevante en el exterior que la Unión Europea necesita.