

La reforma institucional en el Tratado de Lisboa: entre la continuidad y el cambio

MERCEDES GUINEA LLORENTE

Investigadora en Relaciones Internacionales
Universidad Complutense de Madrid

La recuperación de la reforma institucional de la Constitución

El Tratado de Reforma, firmado en la ciudad de Lisboa, el 13 de diciembre de 2007, constituye, como bien se ha dicho, el rescate de los elementos esenciales o sustanciales del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa¹. El Tratado Constitucional, firmado por los Estados miembros en 2004, no llegó a entrar en vigor debido a su rechazo en referéndum en Francia y los Países Bajos, que detuvo otros procesos de ratificación².

El recién firmado Tratado de Lisboa consigue sacar a la Unión Europea de la crisis, introduciendo las principales innovaciones y reformas que se recogían en la Constitución en el marco de los actuales Tratados. La diferencia funda-

mental del texto de 2007 respecto al de 2004 reside en el abandono de la forma y la simbología constitucional pero manteniendo el contenido de las reformas entonces pactadas³.

El mantenimiento del contenido material del Tratado Constitucional resulta esencialmente relevante en el caso del sistema institucional. El Tratado de Lisboa introduce casi sin alterar la reforma de las instituciones pactada en el Tratado por el que se establece una Constitución Europea. Se detectan ligeras modificaciones técnicas y otras, de mayor importancia, que reflejan el proceso político de estos años⁴.

Entre estos últimos se encuentra el cambio de denominación del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión por el de Alto Representante de la

Unión para los Asuntos Exteriores y la Política de Seguridad, que es consecuencia de la decisión de eliminar las trazas constitucionales. Por otra parte, fruto de la renegociación del texto que emprendieron los Estados miembros, algunos Estados han obtenido determinadas concesiones. Polonia consigue la posibilidad de retrasar hasta 2017 la entrada en vigor del nuevo sistema de mayoría cualificada por el que el Consejo decidirá. Por su parte, Italia en su pretensión de lograr un eurodiputado más, eleva el número real de escaños del Parlamento Europeo.

Valorar la reforma institucional en el Tratado de Lisboa equivale a examinar la que aprobó la Conferencia Intergubernamental de 2004 y que se recogía en el Tratado Constitucional, ya que sus principales características

permanecen inalteradas⁵. Es preciso recordar, por tanto, que la reforma perseguía el objetivo de adaptar el funcionamiento de la Unión a la casi duplicación de Estados miembros que suponía la ampliación⁶. Se buscaba, por una parte, reforzar la democracia y transparencia en el sistema político europeo; por la otra, garantizar la eficacia de la maquinaria institucional⁷.

Las innovaciones en materia institucional de la Constitución y Lisboa constituyen, posiblemente, la reforma de la arquitectura institucional de mayor alcance que se ha producido desde la creación de las Comunidades. Bien es cierto que hay importantes elementos de continuidad, ya que no se han creado instituciones nuevas o alterado el papel de cada una de ellas en la toma de decisiones⁸. Sin embargo, existen innovaciones de tal relevancia que hasta que no experimenten años de andadura no se podrá saber en qué medida afectarán a los rasgos fundamentales del actual sistema institucional.

Podemos citar como ejemplos de elementos que pueden alterar el presente equilibrio interinstitucional la creación de la Presidencia estable del Consejo Europeo o de la figura del Alto Representante para la Acción Exterior. Examinaremos en este breve trabajo algunas de esas innovaciones, centrándonos exclusivamente en las instituciones protagonistas del diálogo insti-

tucional: Parlamento Europeo, Consejo Europeo, Consejo de la Unión Europea y Comisión Europea.

El reforzamiento del Parlamento Europeo

El Parlamento Europeo es el gran ganador de la revisión del Tratado de Lisboa, siguiendo la tendencia de las anteriores reformas de otorgar poderes crecientes al Parlamento Europeo como representante de la legitimidad europea. Sale de la reforma como colegislador y como plena autoridad presupuestaria, al mismo nivel que el Consejo.

El aspecto más discutido de la reforma del Parlamento Europeo fue, tanto durante la redacción de la Constitución como en la renegociación del Tratado de Lisboa, el relativo a la composición y atribución de escaños del mismo. Respecto a la situación vigente, la Constitución elevaba el número de escaños a 750 y se efectuaba una corrección en su distribución de forma que el mínimo de escaños será de 6 –siendo ahora 4– y el máximo 96 –siendo ahora 99⁹. La revisión de escaños mínimos y máximos refuerza la representación de los Estados miembros y pequeños en el Parlamento, lo que redundará en un incremento de su poder, teniendo en cuenta que el Parlamento Europeo con la revisión de la Constitución refuerza enormemente el número de casos en los que se pro-

nunciará en el procedimiento legislativo¹⁰.

El Tratado-Constitución renunciaba a fijar en el texto de los Tratados el número de escaños correspondiente a cada uno de los Estados miembros. Esto sería objeto de una decisión del Consejo Europeo por unanimidad, a iniciativa del Parlamento Europeo y con su aprobación. Esta disposición otorga flexibilidad al sistema, de forma que no hay que revisar los Tratados con cada nueva ampliación para reasignar los escaños. Igualmente, permite nuevas atribuciones de escaños sin recurrir a la necesidad de ratificación nacional, incluso en el caso de que no se produjera una adhesión, sino que fuera consecuencia de otros factores, por ejemplo la retirada de un Estado miembro o cambios demográficos relevantes en los Estados miembros.

El Tratado de Lisboa recoge la misma regulación sobre la atribución de escaños. Sin embargo, en la misma CIG de 2007 se llevó a cabo el nuevo reparto de escaños de cara a las elecciones de 2009, partiendo de la presunción de que el nuevo Tratado estará en vigor para la fecha. En la negociación entre Estados miembros Italia exigió un eurodiputado más, a fin de mantener la paridad con Francia y el Reino Unido. La concesión finalmente hecha a Italia tiene como resultado que el número de eurodiputados sea alterado, hasta 751¹¹.

Resulta llamativo respecto al Parlamento Europeo la explotación de su papel central en el funcionamiento institucional europeo como representante de la legitimidad ciudadana. Así el artículo 14.1 del TUE establece que: "El Parlamento Europeo ejercerá conjuntamente con el Consejo la función legislativa y la función presupuestaria. Ejercerá funciones de control político y consultivas, en las condiciones establecidas en la Constitución. Elegirá al Presidente de la Comisión"¹².

El Parlamento Europeo aparece enormemente reforzado con la extensión de sus funciones. A través de la generalización del procedimiento de codificación como procedimiento legislativo ordinario y su simplificación obtiene casi el mismo poder de decisión que el Consejo. Es preciso recordar, además, que este procedimiento legislativo ordinario se ha ampliado a un buen número de decisiones nuevas. Igualmente se extiende el número de casos en que es preceptiva la aprobación del Parlamento Europeo. Se amplían también sus competencias presupuestarias al desdoblarse la distinción gastos obligatorios/gastos no obligatorios del presupuesto. Además es preceptiva la aprobación parlamentaria para el procedimiento de aprobación del marco financiero plurianual y se le otorga, por primera vez, la iniciativa en la revisión de los Tratados y la participación a través de la consti-

tucionalización del método de Convención como vía para la revisión futura de los Tratados.

Lo más relevante de la revisión del Parlamento Europeo es el incremento sustancial de sus atribuciones, tanto legislativas como presupuestarias o como parte del "poder constituyente" de la Unión Europea. El Tratado de Lisboa continúa y corona la tendencia de anteriores reformas a incorporar la legitimidad ciudadana representada por el Parlamento Europeo a los poderes legislativos y presupuestarios en una senda continua hacia la democratización del sistema de decisión.

Institución y estabilidad en el Consejo Europeo

La primera innovación de la Constitución y del Tratado de Lisboa es la consideración, por primera vez desde su creación en 1974, del Consejo Europeo como institución de la Unión y como tal el sometimiento a algunas de las reglas del sistema¹³. Así el nuevo artículo 15 del TUE, lo regula junto a las demás instituciones comunitarias, disponiendo que su función es dar a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definir sus orientaciones y prioridades políticas generales. Se añade, igualmente, que "no ejercerá función legislativa alguna", función esta que corresponde al Consejo.

permite en el futuro la posibilidad, impulsada por los más federalistas, de considerar que Comisión Europea y Consejo Europeo pudieran tener un día un mismo Presidente.

La creación de esta figura busca el incremento de la eficacia del funcionamiento de la Unión, tratando de mejorar el liderazgo político, que será clave para el dinamismo de una Europa tan compleja. Además, se cree que mejorará la continuidad, la visibilidad y la coherencia de la representación europea tanto en el interior como en la esfera internacional. Dotará a la Unión Europea de una "cara" por decirlo gráficamente, de una persona que los ciudadanos puedan identificar fácilmente.

La figura del Presidente del Consejo Europeo indudablemente va a alterar la naturaleza de esta institución, empujando por darle un carácter de permanencia que hoy no tiene. Es lógico suponer que este hecho tendrá consecuencias en el equilibrio y diálogo interinstitucional, entrando en juego un nuevo actor político. Finalmente, incluso, esta innovación puede alterar el propio carácter intergubernamental de la institución: piénsese que, por primera vez, va a contar con un miembro que no representa un interés de un Estado miembro. Su función de liderar la institución y lograr el consenso buscando el interés concurrente de los Estados miembros puede repercutir en un cambio de diná-

micas dentro de la institución, que no sean estrictamente intergubernamentales y conducir, por qué no, a una cierta "comunitarización". El tiempo, la personalidad de los primeros Presidentes y la práctica política dirán.

La búsqueda de la eficacia en el Consejo

Las principales innovaciones para el Consejo persiguen la eficacia de su funcionamiento ante el mayor número de miembros y son las relativas a la sustitución de las Presidencias rotatorias semestrales y al nuevo sistema de mayoría cualificada. El objetivo de la eficacia en la decisión de la Unión está también detrás de la considerable extensión de la mayoría cualificada a decisiones que hoy en día se adoptan por unanimidad¹⁵. Otra novedad que incrementa su funcionamiento democrático y su transparencia es la obligación de la publicación de las sesiones del Consejo cuando actúe como legislador.

La cuestión de la preservación o la eliminación de la Presidencia semestral de las distintas formaciones del Consejo de Ministros era un debate en paralelo al de la Presidencia del Consejo Europeo. Como parte de la transacción se acordaría el mantenimiento de las Presidencias rotatorias para la mayor parte de las formaciones sectoriales, organizadas en un sistema de equi-

pos, combinada con una Presidencia estable para el caso del Consejo de Asuntos Exteriores, en manos del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión Europea¹⁶. También se prevé una Presidencia estable para el Eurogrupo, esto es, la formación del Consejo de Asuntos Económicos y Financieros que reúne a los miembros del Euro.

El nuevo cálculo de la mayoría cualificada ha sido sin duda alguna la cuestión más espinosa de todo el proceso constitucional. Baste recordar que llevó al fracaso de la CIG de Bruselas en diciembre de 2003, con la consecuencia de frenar el impulso político del proceso constitucional. La Convención Europea propundría un sistema de doble mayoría de Estados y población, que sería después ajustado por la Conferencia Intergubernamental y que es el que recoge el Tratado de Lisboa.

Así, el artículo 16.4 del TUE establece que "la mayoría cualificada se definirá como un mínimo del 55% de los miembros del Consejo que incluya al menos a quince de ellos y represente a Estados miembros que reúnan como mínimo el 65% de la población de la Unión"¹⁷. La renegociación frente a Polonia en la CIG de 2007 ha introducido el efecto de retrasar su entrada en vigor hasta el 1 de noviembre de 2014, con la posibilidad de que hasta el 31 de marzo de 2017 cualquier Estado pueda solicitar que una

medida legislativa se apruebe conforme al sistema vigente¹⁸.

Este modelo de doble mayoría presenta la ventaja de la eficacia y de la adaptabilidad. En relación al farragoso sistema de la triple mayoría acordada en Niza, hoy vigente, con esta fórmula es mucho más fácil tomar decisiones y se reducen en buena medida las posibilidades de bloqueo de una decisión¹⁹. Tiene también la indudable ventaja de la transparencia de cara al ciudadano, de forma que permite en cada momento ver fácilmente cómo se ha tomado una decisión, qué número de Estados la han apoyado, que reúnen a qué población. Por otra parte, añade la ventaja de la adaptabilidad ya que al no existir ya ponderaciones de voto, no requiere ninguna revisión de reglas cuando se produzcan nuevas ampliaciones. Por otra parte, refuerza la democracia de la toma de decisiones por parte del Consejo, ya que conoce indirectamente el número de cada Gobierno el número de ciudadanos a los que representa indirectamente.

Cambios para la Comisión: la incógnita del Alto Representante

La Comisión es la gran perdona de la reforma institucional, que no ha resultado forzada en la misma medida que el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo. Dos son los capítulos esenciales que ha abordado su reforma: su

forma de elección por el Parlamento Europeo y su composición, que pretendían reforzar su dimensión democrática y la eficacia de su funcionamiento.

En relación a su elección existe un pequeño avance: la influencia del Parlamento se verá incrementada por el hecho de que el Tratado de Lisboa exige que el Consejo Europeo proponga a su candidato para el cargo de Presidente de la Comisión "de acuerdo con los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo"²⁰. Parece un avance mínimo hacia la politización de la Comisión, dado que el derecho de propuesta sigue en las manos de los Jefes de Estado y de Gobierno.

Este pequeño paso, sin embargo, permite que los partidos políticos europeos, si lo desean, den un paso adelante en la personalización de la política europea. Podrían hacer suya aquella vieja propuesta de Delors y nombrar antes de las elecciones al Parlamento Europeo un cabeza de lista, dejando claro a los electores que, de resultar el partido mayoritario en la cámara, su candidato se convertiría en el Presidente de la Comisión²¹. Evidentemente, el Consejo Europeo no podría obviar ese nombramiento. Este elemento, aparentemente anodino, puede convertirse en una ventana de oportunidad para una parlamentarización real y la democratización de la Comisión.

La composición de la Comisión había sido una de las cuestiones más polémicas durante el debate constitucional: la eficacia abogaba a favor de una Comisión reducida, la representatividad a favor del mantenimiento del principio de un comisario por Estado miembro. La Constitución optaría finalmente por una Comisión reducida, que mantiene el Tratado de Lisboa, compuesta por dos tercios de los Estados miembros, contados el Presidente y el Vicepresidente-Ministro de Exteriores²². La reducción de la Comisión no entrará en vigor más que a partir del 1 de noviembre 2014, asegurando que la primera Comisión con el Tratado de Lisboa en vigor mantenga un comisario por Estado miembro. El nuevo artículo 17.5 del TUE dispone, que a través de una Decisión del Consejo Europeo, se establezca el sistema de rotación entre todos los Estados miembros, estableciendo en condiciones de igualdad el orden de turno de los nacionales que refleje la diversidad demográfica y geográfica de la Unión.

La reforma refuerza los poderes del Presidente en la atribución de carteras y el reparto de funciones. Esto parece fundamental en la medida en que parece que se podrá ir a una Comisión más homogénea y eficaz y no solamente el mosaico que resulta de las imposiciones por parte de los Estados miembros de los comisarios de su nacionalidad y el reparto previo de carteras. Indirectamente, los poderes



© Comunidad Europea 2008

de la Comisión aparecen reforzados por el Tratado-Consolidación en la medida que se extiende considerablemente la mayoría cualificada y la codificación a través del procedimiento legislativo ordinario, lo que da a esta institución más protagonismo en sus papeles de mediación entre las dos instituciones y refuerza su iniciativa legislativa.

Finalmente, no podemos dejar de hacer una referencia a las consecuencias que puede tener para la naturaleza y el funcionamiento de la Comisión la creación del puesto de Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Este será a la vez nombrado y mandado por el Consejo pa-

trablemente, tendrá consecuencias. Esta reflexión puede ampliarse a la consideración del Servicio Europeo de Acción Exterior, que apoyará la labor del Alto Representante, y que según el Tratado estará formado 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.

La colegialidad de la Comisión resulta afectada en la medida en que el Alto Representante no es, sino que tiene una legitimidad reforzada al ser nombrado directamente por el Consejo. Cabe pensar también que la independencia

de la Comisión puede verse alterada, sobre todo en relación a los asuntos exteriores, teniendo en cuenta que uno de sus miembros tiene que aceptar instrucciones de los Estados miembros. Es cierto que esto rige exclusivamente para la PESG, pero la realidad ofrece multitud de ejemplos sobre la dificultad de deslindar ámbitos PESG y relaciones exteriores. Igualmente cabe preguntarse por la relación de jerarquía con el Presidente de la Comisión y las competencias no claramente deslindadas entre ambos en materia de representación exterior.

La repercusión real en la naturaleza de la Comisión de esta innovación sólo podrá examinarse tras años de experiencia política y dependerá, en buena medida, de la personalidad del primer Alto Representante, así como del Presidente de la Comisión.

Conclusiones

La valoración global de la reforma institucional en el Tratado de Lisboa ha de ser valorada positivamente a la luz de los objetivos inicialmente planteados por la Declaración de Laeken de reforzar la democracia, la transparencia y la eficacia del sistema. El más importante elemento de democracia resulta del incremento de competencias y poderes del Parlamento Europeo, que permite subrayar una parlamentarización progresiva del sistema.

terés mayoritario/común puede que haga bascular la institución hacia una cierta comunitarización. La figura del Alto Representante, por primera vez, rompe la estanquidad de los institutos, lo que es susceptible de introducir nuevas dinámicas de relación en el sistema.

El modelo institucional en su conjunto va evolucionando hacia fórmulas más políticas, apoyándose en dos fuentes de legitimidad, Parlamento Europeo -federal- y Consejo Europeo -intergubernamental- y alejándose cada vez más de la mera gobernanza técnica del pasado. En esta evolución no resulta descabellado plantearse que cada vez se va pareciendo más al modelo semi-presidencialista francés. Así el Consejo Europeo puede asimilarse a un Presidente colectivo, máximo ejecutivo que controla las grandes opciones políticas, la política exterior y la defensa. La Comisión sería parecida al Gobierno francés, que depende a la vez del Parlamento y del Presidente-Consejo Europeo y que se ocupa fundamentalmente del gobierno económico y técnico.

Notas

¹ Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007, DO C 306, de 17.12.2007.



² Véase: Tratado por el que se establece una Constitución para Europa., firmado en Roma el 29 de octubre de 2004, DO C 310, de 16.12.24.

³ Véase en este sentido: F. AL-DECOA LUZARRAGA Y M. GUI-NEA LLORENTE, "El proyecto de Tratado de reforma: una Constitución sin nombre", *Revista General de Derecho Europeo*, nº 14, 2007, www.lustel.com; J. MARTÍN Y PÉ-REZ DE NANCLARES, "Estudio preliminar", en: J. MARTÍN Y PÉ-REZ DE NANCLARES Y M. URREA CORRES, *Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, tal como resultan del Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado el 13 de Diciembre de 2007*, Real Instituto Elcano, 2007, www.realinstitutoelcano.org.

⁴ Entre esas mejoras técnicas puede citarse que el Tratado de Lisboa ya no distingue entre instituciones con carácter general y "otras instituciones", incluyendo en el mismo artículo -el nuevo artículo 13 del TUE- la enumeración del conjunto de instituciones de la Unión, a saber, Parlamento Europeo, Consejo Europeo, Consejo, Comisión Europea, Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Banco Central Europeo y Tribunal de Cuentas.

⁵ Existen muchos y muy relevantes análisis doctrinales sobre la reforma institucional en el Tratado Constitucional. Véanse, entre otros muchos: Paz ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, "Las instituciones en la Constitución Europea: crónica de una reforma aplazada", en: Jorge PUEYO LOSA (Dir.), *Constitución y ampliación de la Unión Europea. Crisis y nuevos retos*, Santiago de Compostela, Torculo Ediciones, 2004,

pp. 83-127; Claude BLUMANN, "Les institutions de l'Union dans le cadre du Traité établissant une Constitution pour l'Europe", *Revue Trimestrielle de Droit européen*, vol. 41, nº 2, avril-juin 2005, pp. 345-374; Alan DASHWOOD y Angus JOHNSTON, "The institutions of the Enlarged EU under the Regime of the Constitutional Treaty", *Common Market Law Review*, vol. 41, nº 6, December 2004, pp. 1481-1518; Cesáreo GUTIÉRREZ ESPADA, "El sistema institucional de la Unión en el Tratado que establece una Constitución para Europa (2004)", *Anuario de Derecho Internacional*, vol. XX, 2004, pp. 111-172; Jean-Paul JACQUÉ, "Les institutions", en: Marianne DONY y Emmanuel BRIBOSIA (Eds.), *Commentaire de la Constitution de l'Union européenne*, Bruxelles, Editions de l'Université, 2005, pp. 141-168; Tim KOOPMANS, "Rethinking the Institutional System", en: Jaap W. ZWAAN, Jan A. JAANS, Frans A. NELISSEN y Steven BLOCKMANS (Eds.), *The European Union: an Ongoing Process of Integration*. Liber Amicorum Alfred E. Kellermann, The Hague, Asser Press, 2004, pp. 23-34; MANGAS MARTÍN, Araceli, "El modelo institucional de la UE en el Tratado constitucional", en: *Soberanía del Estado y Derecho Internacional*. *Libro en homenaje al Profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, Sevilla, Universidad de Córdoba, Universidad de Sevilla y Universidad de Málaga, 2005, pp. 805-824; Lucía Serena ROSSI, "Le paradigmes du mode intergouvernemental. L'équilibre institutionnel dans le projet de Traité-Constitution", en: Lucía Serena ROSSI, *Vers une nouvelle architecture de l'Union européenne. Le projet de Traité-Constitution*, Bruxelles, Bruyant, 2004, pp. 117-144.

⁶ Empezó a abrirse camino la idea de que para una Unión de

casí treinta Estados miembros y con competencias de alta política el sistema de gobernanza europea instaurado por los Tratados originarios era francamente insuficiente y que debía plantearse la creación de un Gobierno europeo con un perfil más político. Véase al respecto: Jean-Louis QUERMONNEUR, *La question du gouvernement européen*, Groupement d'études et de recherches Notre Europe, Études et Recherches Nº 20, Novembre 2002, en: <http://www.notre-europe.asso.fr>.

⁷ En este sentido, la Declaración de Laeken que constituye la agenda del proceso constituyente establecida como mandato de la Convención Europea examinar como podía dotarse a la arquitectura institucional europea de "Más democracia, transparencia y eficiencia" tanto de las instituciones individualmente como de los procesos de decisión. CONSEJO EUROPEO, *Declaración sobre el futuro de la Unión Europea*, Conclusiones de la Presidencia, Anexos de la Declaración, Anexo de 14, Laeken, 14 y 15 de diciembre de 2001.

⁸ En relación a la continuidad Araceli Mangas sostiene que "no hay un nuevo modelo institucional. Las coordenadas básicas se mantienen aunque evolucionan como las anteriores reformas añadieron o modificaron los contrapesos y reorganizaron los equilibrios. El sistema o modelo sigue siendo complejo y multipolar, con numerosas y evidentes interdependencias entre las Instituciones y los distintos y legítimos intereses en presencia". Araceli MANGAS MARTÍN, *La Constitución Europea*, Madrid, Lustel, 2005, p. 98.

⁹ En el momento actual, el artículo 189 del TCE dispone que el número total de escaños no superará los 732; si bien en realidad, desde el 1 de enero de 2007 el Parlamento Europeo cuenta con

785 diputados como consecuencia de la reciente adhesión a medida de legislación de Bulgaria y Rumanía.

¹⁰ A nuestro juicio ese incremento de poder en la decisión en el Parlamento Europeo para Estados pequeños y medianos queda equilibrado con la adopción de la regla de la doble mayoría en el Consejo de Ministros que prima a los Estados más poblados. Por tanto, se ha producido una revisión compensada en los dos polos de la decisión.

¹¹ Así, el artículo 14 del TUE reformado por Lisboa dispone que "Su número no excederá de setenta y cinco", más el "Presidente".

¹² Este artículo es preciso interpretar junto al nuevo artículo 10.2 del TUE, donde, estableciendo que el funcionamiento de la Unión se basa en la democracia representativa, establece la doble representación del Parlamento Europeo -que representa a los ciudadanos directamente- y del Consejo/Consejo Europeo -que representa a los Estados y, por tanto, indirectamente a los ciudadanos-.

¹³ En este sentido, resulta de gran importancia el hecho de que se somete a control judicial las decisiones que los Estados atribuyen al Consejo Europeo. Véase al respecto los artículos 263 y 265 del Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión.

¹⁴ Recordamos que en el entorno del debate constitucional se le llamaba propuesta ABC por las iniciales de sus principales promotores en un inicio: el entonces Presidente del Gobierno español Aznar, el Primer Ministro británico Blair y el Presidente francés Chirac. Una vez que esta propuesta fue adoptada por la contribución francoalemana y recibió la adhesión del Gobierno alemán, al nombre de la propuesta se le fue

de añadir la D de "Deutschland" -Alemania-.

¹⁵ Sin embargo, queda todavía un significativo número de decisiones sometidas a la unanimidad en el ámbito de la PESC, en las decisiones políticas relativas al sistema, en las pasarelas, en el procedimiento de revisión de los Tratados por CIG y en el caso de "red-lines" de los Estados miembros como fiscalidad, Seguridad Social de los trabajadores migrantes o cultura, entre otros.

¹⁶ Véase al respecto el artículo 16.9 del TUE. Es preciso subrayar que la idea del equipo de tres Presidencias que coordinen su actuación y aprueben un programa común ya se ha aplicado desde enero de 2006 para las de Alemania, Portugal y Eslovenia.

¹⁷ En el caso de que no exista propuesta de la Unión o del Ministro de Asuntos Exteriores, los porcentajes se refuerzan, teniendo que ser aprobada por un 72% de los miembros del Consejo que reúnan a un 65% de la población de la Unión. Los requisitos para formar una minoría de bloqueo también se endurecen teniendo que constar por lo menos de cuatro miembros del Consejo. Se impide así que sólo tres de los Estados grandes puedan bloquear las decisiones de la Unión. Se incluye también un complicado compromiso similar al de Ioannina, por el cual si un número significativo de Estados tiene reservas frente a la adopción de una decisión, se continuará la discusión.

¹⁸ Véase al respecto el artículo nº 3 del Protocolo sobre las disposiciones transitorias, Protocolo nº 36 anejo al Tratado de Lisboa.

¹⁹ En un interesante análisis se calcula y analiza la eficiencia de los distintos métodos de toma de decisiones del Consejo de Ministros, llegando a la conclusión sus autores que la fórmula de la doble mayoría es mucho más eficaz que

la de Niza, en la medida en que facilita la formación de coaliciones ganadoras y hace más difíciles las minorías de bloqueo. Véase al respecto: Richard BALDWIN y Mika WIDGREN, "Decision-Making and the Constitutional Treaty: Will the IGC Discard Giscard", *CEPS Policy Brief* nº 37, August 2003, <http://www.ceps.be>.

²⁰ Cabe señalar que en la elección del actual Presidente Barroso en 2004, el Parlamento Europeo ya exigió el respeto de esta disposición, haciendo saber que no votaría a un candidato que no perteneciera al partido mayoritario en la Cámara, el PPE.

²¹ En mayo de 1998 la Fundación Notre Europe, creada por Jacques Delors, presentó una propuesta suscrita por eminentes personalidades europeas como Giuliano Amato, Felipe González, Mario Soares, Ruud Lubbers, Karl Lamers, Jordi Pujol y Étienne Davignon, entre otros que proponía el reforzamiento de la legitimidad de la Comisión a través de la elección directa de su Presidente. Subrayaban que no era necesario modificar los Tratados, sino que

bastaba con que los principales partidos políticos europeos presentaran a sus candidatos con sus respectivos programas de gobierno y el Consejo Europeo se comprometiera a nombrar al candidato representante de la lista más votada. Véase al respecto: FUNDACIÓN NOTRE EUROPE, *Propuesta sobre la elección por sufragio universal directo del Presidente de la Comisión Europea*, 18 de mayo de 1998, publicada en: *Agence Europe*, nº 2089, 27 de mayo de 1998.

²² En una Unión compuesta por veintisiete Estados miembros, la Comisión estaría entonces compuesta por un total de dieciocho miembros, incluido el Presidente y el Vicepresidente-Ministro de Asuntos Exteriores.

La credibilidad de la Unión Europea

ELENA VALENCIANO
Secretaría de Relaciones Internacionales del PSOE

Con la entrada en vigor del Tratado de Reforma de la UE, suscrito por los jefes de Estado y de Gobierno el 13 de diciembre en Lisboa, la política exterior de la Unión Europea recibirá un fuerte impulso con la creación de una nueva figura: el Alto representante para la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE.

El presidente José Luis Rodríguez Zapatero, en un discurso reciente ante el Parlamento Europeo, decía precisamente que "los europeos somos los ciudadanos del mundo con más derechos y mejor protegidos. Pero no somos una isla y no podemos convivir cómodamente con la carencia o inobservancia de esos derechos en otras partes. Hay un deber ético de bajar por su extensión. Y ese deber ético confiere a Europa una misión en el mundo".

El Gobierno de España en los últimos cuatro años ha querido trazar vías de diálogo y de alianza en las relaciones con el mundo islámico, consolidar las cuotas de libertad que van abriéndose paso en las sociedades del Magreb, atender las demandas inaplazables del continente africano y asentar a sus gentes en su propia tierra, establecer rela-

ciones estratégicas con Rusia y los grandes países asiáticos, multiplicar las relaciones con los distintos grupos regionales latinoamericanos en cooperación con la Secretaría General Iberoamericana y la creación de una Secretaría de Estado para Iberoamérica; resolver la situación en los Balcanes, dibujar nuevas políticas en Oriente próximo, impulsar un comercio justo internacional, multiplicar la cooperación al desarrollo para llevar solidaridad y dignidad a millones de personas en el mundo, acumular experiencia en la gestión de crisis civiles y militares desde una apuesta decidida por el multilateralismo y el fortalecimiento del papel de Naciones Unidas en los esfuerzos de mediación e intervención en la solución de conflictos. Se trata de retos que ha asumido España en estos últimos cuatro años, en ocasiones en una soledad preocupante, que a partir de ahora tendrán una nueva forma de encauzarse desde la UE.