

LA REFORMA INSTITUCIONAL EN EL TRATADO DE LISBOA: «CAMBIAR ALGO PARA QUE NADA CAMBIE»

PILAR MELLADO PRADO

Profesora de Derecho Constitucional de la UNED

«Si queremos que todo siga como está, es necesario que todo cambie».

GIUSEPPE DI LAMPEDUSA (*El Gatopardo*)

SUMARIO: I. De Niza a Lisboa: la larga travesía de la incertidumbre. II. Las novedades institucionales: el triunfo del «mínimo común denominador»: 1. El Consejo Europeo en el marco institucional de la Unión Europea y la creación de una Presidencia estable. 2. La nueva figura del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. 3. La Comisión Europea: su debilitamiento en el contexto institucional. 4. El Consejo: el «Trío de Presidencias» y la modificación del sistema de votaciones. 5. El Parlamento Europeo: el «ganador neto» del Tratado de Lisboa. III. Conclusión.

I. DE NIZA A LISBOA: LA LARGA TRAVESÍA DE LA INCERTIDUMBRE

Con la entrada en vigor el 1 de diciembre de 2009 del Tratado de Lisboa, se cerraba aparentemente la crisis más grave de la historia de la Unión Europea. Es cierto que el proceso de construcción europea siempre ha estado, de forma cíclica, en crisis. Y no podría ser de otro modo, porque, aunque pensáramos que la rica experiencia acumulada a lo largo de siglos debería servir lógicamente para facilitar la labor de construcción de una unión política europea, una de las razones fundamentales que dificultan la consolidación de este proceso reside en las condiciones peculiares que presidieron su nacimiento y desarrollo. A diferencia de otras organizaciones como el propio Estado, que han ido surgiendo en el devenir histórico, fruto de la

confluencia de diversos factores, la Unión Europea fue desde sus inicios la meta de una planificación estrictamente racional: del establecimiento de lazos sólidos entre los intereses económicos de naciones tradicionalmente enfrentadas, se esperaba la creación de una mutua y estrecha dependencia que conduciría, necesariamente, a una correlativa aproximación política y, en último término, a un gobierno común. Pero este planteamiento original se ve alterado permanentemente no sólo por las servidumbres de la dinámica propia de todo proceso unificador, sino también por las exigencias dimanantes de la ampliación de su ámbito y la alteración de las condiciones externas, ajenas a su jurisdicción.

Sabemos, eso sí, que deseamos establecer una suerte de Europa unida en cuyo seno sea imposible la guerra; en la que el pluralismo de las naciones se refleje en un patrimonio común cultural y geográfico, y no en un nacionalismo excluyente y miope; en la que la división racional de la producción económica permita alcanzar unas dosis considerables de riqueza y bienestar; y en la que un gobierno democrático culmine el edificio organizativo.

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

Pero quizás lo más preocupante es que la progresión de estas crisis es indudablemente ascendente. Baste recordar que GARTON ASH escribía en junio de 2009 en el Diario *El País* que los comentaristas de Washington, Moscú y Pekín, dicen de Europa cosas como éstas:

«Un lugar lleno de ancianos. Un continente que prefiere contar poco. Un actor internacional en un estado de confusión estratégica. Débil, dividido e hipócrita. La tierra del quizá».

Si echamos la vista atrás, el resultado negativo de los referendos sobre la Constitución Europea, celebrados en Francia y Holanda, en mayo de 2005, desembocó en un largo *impasse* de más de dos años, que demostró claramente que la ampliación de la Unión Europea en 2004, la más extensa, difícil y heterogénea de su historia, se produjo a expensas de una Unión más profunda.

Como señaló un analista norteamericano, un crecimiento tan rápido y extenso de la Unión había provocado «en los miembros fundadores de Europa un caso agudo de indigestión. La ampliación ha diluido la sensación de identidad común y de solidaridad que iba unida a una Europa más pequeña»¹.

Es cierto que no debería sorprendernos: las uniones suelen fallar cuando se amplían y ahí está el caso de Estados Unidos cuya ampliación al Oeste estuvo a punto

¹ KUPCHAN, Ch., «Lecciones del no», en el Diario *El País*, de 12 de junio de 2005.

de despedazar la Unión, al promover las gravísimas disputas políticas que provocaron la guerra civil.

Pero el error de la Unión Europea no ha sido ampliarse hacia el Este y el mediterráneo, sino ampliarse sin haber hecho antes la profundización de la que hablábamos anteriormente, dejando a la Unión preparada para funcionar eficazmente con una composición más amplia.

Además, la ampliación se podía haber hecho más lentamente, preparando también a los ciudadanos europeos. Quizás así se hubiera podido evitar que los electores franceses y holandeses se desquitaran con Europa por su frustración económica, cuando la integración significaría en última instancia más prosperidad. Porque la Unión es parte de la solución, no el problema. En este sentido, la Unión Europea se convirtió en el chivo expiatorio de los fallos de los gobiernos nacionales.

El Tratado Constitucional no era perfecto, pero tampoco aspiraba a serlo. Se trataba de un texto claramente mejorable en el fondo y en la forma. Ninguna Constitución (y la Constitución Europea no lo era en sentido estricto) resuelve los problemas, no tiene ningún poder taumatúrgico; sólo aspira a fijar los valores de una colectividad, a proporcionar unas reglas del juego justas, a configurar unas instituciones y unos mecanismos eficaces, y a proporcionar unos principios generales con los que resolver los problemas.

Pero no pudo ser, y el Consejo Europeo de 21 y 22 de junio de 2007, celebrado bajo Presidencia alemana, sin dedicarle ni un honroso epitafio a la Constitución Europea, convocó una Conferencia Intergubernamental a toda prisa con un mandato cerrado: reformar el Tratado de la Unión Europea y el Tratado de la Comunidad Europea. Y, desgraciadamente resultaron ciertas las palabras de ARNULL sobre el mandato de esta CIG 2007: «*el tono de las Conclusiones del Consejo Europeo de junio es el de un padre frustrado que trata de imponer disciplina entre sus hijos rebeldes*»².

La Conferencia Intergubernamental se inauguró bajo presidencia portuguesa en julio de 2007, y el nuevo Tratado de reforma del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de la Comunidad Europea –ahora denominado Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)– se firmó en Lisboa el 13 de diciembre de 2007³.

Con el Tratado de Lisboa, desaparecen la forma y los símbolos de la Constitución, y se mantiene el esquema tradicional de los Tratados, con lo que hemos perdido en transparencia y simplificación. Porque aunque se incorpora el 90% del contenido del frustrado Tratado Constitucional, se añade una considerable complejidad, hasta el punto de que el entonces Primer Ministro luxemburgués lo calificó de «Tratado espeleológico», prácticamente ilegible para los ciudadanos.

² ARNULL, A., en el editorial de *European Law Review* 2007, p. 605.

³ *Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado de la Comunidad Europea*, DO C 306, de 17 de diciembre de 2007. Véanse las versiones consolidadas del TUE y del TFUE, así como los Protocolos, Anexos, y Declaraciones anejas al Acta Final de la Conferencia Intergubernamental que adoptó el *Tratado de Lisboa* en el DO C 83, de 30 de marzo de 2010.

Desde una perspectiva formal, el Tratado de Lisboa supone, por una parte, una vuelta a la forma tradicional de reformar los Tratados «a puerta cerrada»; y por otra –consecuencia de la anterior– la construcción de una Europa «a la medida de los gobiernos» ya que se ha hecho «desde los gobiernos y para los gobiernos», con el riesgo gravísimo de que «toda reforma será una ocasión para el chantaje»⁴.

Se trataba de encontrar a toda costa una salida a cinco años de introspección y ensimismamiento colectivos. Pero los líderes europeos deberían haber sido conscientes de que no valía cualquier salida, cuando muchos ciudadanos europeos siguen percibiendo el andamiaje de Bruselas como una estructura tecnocrática y remota, falta de transparencia y sin arraigo en su realidad cotidiana. Los ciudadanos, apuntaba el Diario francés *Le Monde*, «se sienten desbordados por un mundo que no entienden porque el funcionamiento de las instituciones europeas es incomprensible, aunque éstas son más democráticas que su fama».

En la elaboración del Tratado de Lisboa se utilizó de modo deliberado un lenguaje oscuro para disfrazar su contenido y evitar así referendos. Se presentó como un acuerdo técnico cuando incorpora la mayor parte del contenido de la *non nata* Constitución. Pero sólo se pretendía conseguir una ratificación sin sobresaltos, una fórmula que pudiera ser aprobada por casi todos por la vía parlamentaria, sin tener que recurrir a los referendos, lo que en algunos países, como Irlanda, no es posible, ya que lo exigen sus normas constitucionales.

Y precisamente Irlanda agravó la incertidumbre en el proceso de integración europea tres años después del rechazó francés y holandés al Tratado Constitucional, que irónicamente fue aprobado bajo presidencia irlandesa. Con la celebración del referéndum irlandés sobre el Tratado de Lisboa, el 12 de junio de 2008, se puso de relieve de nuevo la enorme dificultad que atravesaba la Unión para superar la crisis de confianza de los ciudadanos hacia el difuso y mejorable modelo de gobierno europeo.

De nuevo, el resultado negativo del referéndum irlandés, volvía a infligir un golpe mortal a su sustituto y dejaba a Europa arrodillada otra vez ante la dificultad de poner de acuerdo a 27 países y 500 millones de habitantes, haciendo imposible que el nuevo Tratado de Lisboa pudiera entrar en vigor, como estaba previsto, el 1 de enero de 2009.

El veredicto de un país cuya población apenas representa el 1% de 500 millones de europeos volvía a hundir a la Unión en una crisis de confianza sin precedentes y bloqueaba toda la reforma institucional prevista en el Tratado de Lisboa, heredera del Tratado constitucional frustrado en Francia y Holanda.

El 53,4% de los irlandeses votó «no» en el referéndum sobre el Tratado, siendo la participación del 53,1% (por cierto, mayor de la esperada). El temor a perder peso en Bruselas (al no tener un Comisario permanente) y a ver disminuida su autonomía

⁴ MANGAS, A., «Europa a la medida de los gobiernos», en *Revista General de Derecho Europeo* n° 14, 2007 (www.iustel.com).

fiscal⁵ se impuso para frenar el avance que para el proyecto europeo supone el nuevo Tratado.

Pues bien, si ponemos todo en perspectiva, los casi 110.000 votos de diferencia entre el «sí» y el «no» dan mucho que pensar: sólo 110.000 votos, sobre casi 500 millones de ciudadanos europeos, decidieron el destino de un proyecto común de 27 naciones.

En las Conclusiones de las Presidencia del Consejo Europeo celebrado los días 19 y 20 de junio de 2008 –bajo Presidencia eslovena– se «tomó nota» del resultado del referéndum celebrado en Irlanda sobre el Tratado de Lisboa y se hizo un balance de la situación a partir de una primera evaluación ofrecida por el Primer Ministro irlandés, Brian Cowen.

En un contexto marcado por la crisis económica y financiera internacional, el Consejo Europeo de 15 y 16 de octubre de 2008, celebrado con el Tratado de Lisboa ratificado entonces por 24 países, volvió a escuchar el análisis del Primer Ministro irlandés sobre los resultados del referéndum sobre el Tratado de Lisboa. Basándose en esta intervención, el Consejo Europeo acordó volver sobre la cuestión en su reunión de diciembre de 2008 con el fin de «definir los elementos de una solución y de una vía común de avance».

Pero desde luego, un elemental sentido común nos dictaba que el progreso de 500 millones de europeos no podía ser paralizado por la opinión adversa de menos de un 1% de sus integrantes, por muy respetable que ésta sea.

Además, no era de recibo que el Gobierno irlandés insinuara que sólo estaría en condiciones de convocar un segundo referéndum en 2009 si se introducía una cláusula en el Tratado de Lisboa, en virtud de la cual Irlanda tendría en la Comisión un miembro permanente cada 5 años (idea a la que se sumaban otros países pequeños como Bélgica).

Este claro chantaje, al reclamar que se alterara la composición de la Comisión prevista en el nuevo Tratado, garantizando a todos los países un comisario como hasta ahora, para camuflarlo diluido en una especie de «café para todos», y presentado como una concesión de los 26 al país, que en muy poco tiempo demostró cómo se puede aprovechar el impulso europeo para convertirse en uno de los países europeos más ricos en renta *per cápita*, era absolutamente inaceptable.

Pero el Consejo Europeo de diciembre de 2008 aceptó el chantaje e Irlanda sometió a referéndum de nuevo el Tratado de Lisboa el 2 de octubre de 2009. De las urnas irlandesas salió esta vez el sí⁶, y tras depositar en Roma los correspondientes

⁵ En Irlanda el impuesto de sociedades es del 12,5% frente a la media del 24,5% que rige en los 26 países restantes. Los partidarios del «no» aseguraban que Irlanda podría perder este derecho que atrae a cientos de empresas extranjeras si entraba en vigor el Tratado de Lisboa.

⁶ La participación fue del 58%. A favor votó el 67,1% y en contra, el 32,9%. La dependencia económica de la Unión Europea reforzó el voto del pragmatismo, y el «no» que en 2008 se impuso en 33 de las 43 circunscripciones irlandesas, en octubre de 2009 sólo ganó en 2 de ellas. De la misma forma, en zonas donde en 2008 se contabilizó el porcentaje más alto de «noes» del todo el país (Dublín suroeste) con un 65%, en octubre de 2009, seis de cada diez votos eran «síes».

instrumentos de ratificación los Estados de Irlanda y Chequia⁷, el Tratado de Lisboa entró en vigor el 1 de diciembre de 2009.

II. LAS NOVEDADES INSTITUCIONALES: EL TRIUNFO DEL «MÍNIMO COMÚN DENOMINADOR»

El Tratado de Lisboa integra en el marco institucional –junto a las instituciones tradicionales– al Consejo Europeo, al Banco Central Europeo y al Tribunal de Cuentas (nuevo artículo 13.1 TUE) que recupera su status de institución –reconocido por el Tratado de Maastrich– después de que el Tratado Constitucional lo rebajara a la categoría de «otras instituciones».

Pero como ha señalado A. MANGAS, «ni el fallido Tratado Constitucional ni el Tratado de Lisboa proporcionan un nuevo modelo institucional». Al igual que en el Tratado Constitucional, en el Tratado de Lisboa no se cuestiona el método comunitario basado en los *checks and balances* (pesos y contrapesos). Siempre hubo un acuerdo generalizado sobre este modelo organizativo, muy distinto al modelo nacional europeo, y sobre el hecho de que globalmente las atribuciones formales de cada institución no se iban a alterar sustancialmente⁸. Así que el método comunitario o del «mínimo común denominador» sigue gozando de buena salud.

Por lo demás, el nuevo Tratado de Lisboa aporta pocas novedades de fondo, que son, por otro lado, las mismas que introducía la *non nata* Constitución Europea, y que confirman el notable reforzamiento intergubernamental del edificio institucional europeo.

1. El Consejo Europeo en el marco institucional de la Unión Europea y la creación de una Presidencia estable

El Tratado de Lisboa incluye al Consejo Europeo en el marco institucional de la Unión, junto al Parlamento Europeo, el Consejo (de Ministros), la Comisión Europea, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el Banco Central Europeo y el Tribunal de Cuentas (art. 13.1 TUE). Este reconocimiento formal del Consejo Europeo como institución determina el sometimiento de sus decisiones al control del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, del que estaba exento hasta ahora, aunque solamen-

⁷ El Presidente de la República Checa, Václav Klaus, que puso todo su empeño personal en derribar el Tratado de Lisboa, lo firmó finalmente el 3 de noviembre de 2009 –eso sí a regañadientes– tras ser aprobado por el Parlamento y obtener el segundo dictamen favorable del Tribunal Constitucional. Su rueda de prensa posterior a la firma desde el Castillo de Praga, no tenía desperdicio: Klaus afirmó que con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, «la República Checa deja de ser un Estado soberano».

⁸ MANGAS, A., «La reforma institucional en el Tratado de Lisboa», en *Revista de las Cortes Generales* n° 70/71/72, Primer, segundo y tercer cuatrimestre de 2007, p. 128.

te en la medida en que el Consejo Europeo ejerza competencias con efectos legales frente a terceros (art. 263.1 y art. 265.1 TFUE), y en el ámbito de la política exterior y de seguridad común, por lo que el Tribunal de Justicia es competente de modo excepcional (art. 275.2 TFUE)⁹. Pero también supone, como ha señalado A. MANGAS, «un reforzamiento de los Estados en el seno institucional», porque ahora hay dos instituciones –el Consejo Europeo y el Consejo– en las que están representados los intereses de los Estados¹⁰.

El nuevo artículo 15.2 del TUE dispone que el Consejo Europeo está compuesto por «*los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, así como por su Presidente y por el Presidente de la Comisión*».

De esta forma, el Tratado de Lisboa incluye en la composición del Consejo Europeo una nueva figura, el *Presidente del Consejo Europeo*.

La reforma del Consejo Europeo vino impulsada principalmente por Francia y Alemania, y en menor medida por el Reino Unido y España¹¹.

En cuanto a la *creación de una Presidencia estable del Consejo Europeo* y no sometida a la rotación cada seis meses, hay que señalar que responde a la propuesta de los entonces Presidentes de la República francesa (J. Chirac) del Gobierno español (J. M. Aznar) y del Gobierno británico (T. Blair), propuesta conocida como *Propuesta ABC* (por las iniciales de los apellidos de quienes la hicieron) y recogida por el Presidente de la *Convención sobre el futuro de Europa*.

La figura del Presidente del Consejo Europeo ha quedado en el Tratado de Lisboa tan descafeinada como en el Tratado Constitucional, debido sobre todo a las reticencias y a la oposición expresada por los Estados pequeños, la Comisión e incluso por el Parlamento Europeo (numerosas enmiendas presentadas a la versión inicial del texto de la Convención pretendían su supresión o el mantenimiento del sistema rotatorio).

Finalmente, el artículo 15.5 del Tratado de la Unión Europea dispone que: «*El Consejo Europeo elegirá a su Presidente por mayoría cualificada para un mandato de dos años y medio, que podrá renovarse una sola vez. En caso de impedimento o falta grave, el Consejo Europeo podrá poner fin a su mandato por el mismo procedi-*

⁹ Como precisa Eleonora CECCHERINI, los actos objeto de revisión judicial son sólo aquellos cuyos efectos pueden comprometer a terceros, por lo que se trata de un refuerzo para la posición de los particulares en relación con la Unión («La nueva estructura institucional de la Unión Europea», en la obra colectiva dirigida por F. J. MATÍAS PORTILLA, *Estudios sobre el Tratado de Lisboa*, Editorial Comares, Granada 2009).

¹⁰ MANGAS, Araceli: «La reforma institucional en el Tratado de Lisboa», en *Revista de las Cortes Generales* n.º 70/71/72, cit., p. 135.

¹¹ En este sentido, véanse la *Contribución francoalemana a la Convención Europea sobre la arquitectura institucional de la Unión*, CONV 489/2003, de 16 de enero; y DEHOUSSE, R.; MAURER, A.; NESTOR, J.; QUERMONNE, J. L., y SCHILD, J., «La nouvelle architecture institutionnelle de l'Union Européenne: une troisième voie franco-allemande?» en *Études et Recherches (Notre Europe)* n.º 23, abril 2003.

miento». El Presidente del Consejo Europeo «no podrá ejercer mandato nacional alguno» (art. 15.6 *in fine* TUE).

De esta forma, el Presidente del Consejo Europeo es elegido por los Jefes de Estado y de Gobierno con sólo dos requisitos: ser nacional de un Estado miembro y que no ejerza mandato nacional alguno (artículo 15.6 *in fine* TUE). Su elección, pues, no descansa en ningún tipo de legitimidad democrática ya que el Consejo Europeo lo elige sin ningún tipo de condicionamiento político, y sin consultar ni rendir cuentas al Parlamento Europeo. Además, la actividad del Presidente no está sometida a ningún tipo de control por parte del Parlamento: únicamente, al término de cada reunión del Consejo Europeo, el Presidente del Consejo Europeo debe remitir un informe al Parlamento Europeo. Pero todo hay que decirlo: el Presidente del Consejo Europeo forma parte del Consejo *con voz pero sin voto* (art. 235.1 TFUE).

En cuanto a sus funciones, el Presidente del Consejo Europeo:

- a) Presidirá e impulsará los trabajos del Consejo Europeo;
- b) Velará por la preparación y continuidad de los trabajos del Consejo Europeo, en cooperación con el Presidente de la Comisión y basándose en los trabajos del Consejo de Asuntos Generales;
- c) Se esforzará en facilitar la cohesión y el consenso en el seno del Consejo Europeo.

Asimismo, el Presidente del Consejo Europeo 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 Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (artículo 15.6 TUE).

Así pues, como ha puesto de relieve Paz ANDRÉS, «habrá Presidente estable pero no tendrá apenas instrumentos para desarrollar sus tareas, que dependerán de su capacidad de orientación política y de liderazgo, cualidades que tendrá que poseer de manera acusada (...) y sólo la práctica despejará las incógnitas sobre los posibles solapamientos con el Presidente de la Comisión y las necesidades de coordinación y reparto con el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad»¹².

Y, aunque nos pese, hemos de admitir que la elección del hasta entonces Primer Ministro belga, Hermann Van Rompuy –un político desconocido en el contexto europeo e internacional– como primer Presidente del Consejo Europeo, en el Consejo Europeo informal celebrado en Bruselas el 19 de noviembre de 2009, «es la manifestación más evidente de que los Jefes de Estado o de Gobierno de la Unión no desean –al menos por ahora– un nuevo dirigente político europeo que se coloque por

¹² ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, Paz, «El sistema institucional en la Constitución Europea: ¿Más legitimidad, eficacia y visibilidad?», en la obra colectiva dirigida por E. ALBERTI, *El Proyecto de nueva Constitución Europea. Balance de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2004, p. 170.

encima de ellos y que ensombrezca su propio liderazgo»¹³. Grave error que debilita a la Unión Europea tanto en el ámbito interno como internacional.

El nombramiento de Van Rompuy, un político que presume de que «hay que guardarse los principios para las grandes ocasiones», que cree que su trabajo al frente del Consejo Europeo es el de un mero mediador, defraudó profundamente a quienes demandamos más ambición a los líderes europeos.

Además, a los potenciales ámbitos de conflicto del Presidente del Consejo Europeo con el Presidente de la Comisión y con el Alto Representante, le unimos que los países miembros –empezando por España– han hecho caso omiso de que con el Tratado de Lisboa desaparecen las presidencias rotarias del Consejo Europeo, obtendremos la cuadratura del círculo.

España inició el 1 de enero de 2010 la Presidencia del Consejo de la Unión Europea, pero nadie objetó que la presidencia del Consejo (y no de todas sus formaciones, puesto que la de Asuntos Exteriores la preside el Alto Representante) no es la Presidencia del Consejo Europeo. En consecuencia, el conflicto estaba servido.

Como si el Tratado de Lisboa no hubiera entrado en vigor, España iniciaba por cuarta vez la Presidencia del Consejo de la Unión Europea y el Presidente del Gobierno se colocaba junto al Presidente del Consejo Europeo, dando lugar a una insólita bicefalia: un Presidente estable o permanente y un Presidente rotatorio o *de turno*.

Y para abundar en la confusión, cuando se ha escrito que el Presidente Rodríguez Zapatero ha faltado en algún foro o no ha salido en alguna foto, en Moncloa se han volcado en explicar que «no ha sido por falta de influencia sino por respeto hacia el nuevo orden europeo y por generosidad». Incluso en el gabinete de Van Rompuy aclaran que sus comienzos no hubieran sido «en absoluto» tan fáciles si en la Presidencia rotatoria hubiera tenido al lado a Sarkozy, a Merkel, o al checo Topolank.

Pero lo cierto es que hubo momentos de tensión, como cuando en marzo la crisis griega llevó a convocar el segundo Eurogrupo de Jefes de Estado y de Gobierno de la historia. Moncloa advierte que Zapatero no trató de presidirlo, pero que había pactado con Van Rompuy que estaría junto a él en la rueda de prensa del día siguiente. Por eso, cuando el atril brillaba por su ausencia, comenzaron las chispas en la delegación española. Finalmente el atril se colocó, pero desde el 1 de julio no habrá nadie más en el estrado junto a Van Rompuy.

Y es que parece que nadie se detuvo a leer el artículo 2.4 del Reglamento interno del Consejo Europeo de 1 de diciembre de 2009¹⁴ en el que se dispone que «sólo en caso de impedimento debido a enfermedad, fallecimiento o destitución, el Presidente del Consejo Europeo será sustituido, en su caso hasta le elección de su sucesor, por

¹³ BAR CENDÓN, ANTONIO, «La nueva Constitución de la Unión Europea: el Tratado de Lisboa y la reforma de los Tratados constitutivos», en *Teoría y Realidad Constitucional* n° 25, Primer Semestre de 2010, p. 191.

¹⁴ *Decisión del Consejo Europeo de 1 de diciembre de 2009 relativa a la adopción de su Reglamento interno*, DO L 315, de 2 de diciembre de 2009.

el miembro del Consejo Europeo que represente al Estado miembro que ejerza la presidencia semestral del Consejo».

Por otra parte, el Consejo Europeo se pronunciará por consenso, excepto cuando los Tratados dispongan otra cosa (art. 15.4 TUE). En este sentido, el Tratado de Lisboa *incorpora el sistema de votación en el Consejo Europeo*, si bien el Presidente del Consejo Europeo y el Presidente de la Comisión no participarán en las votaciones del Consejo Europeo cuando éste se pronuncie por votación (artículo 235.1 TFUE).

En este sentido, el Tratado de Lisboa dispone que «*el Consejo Europeo se pronunciará por mayoría simple en las cuestiones de procedimiento y para la aprobación de su Reglamento interno*» (artículo 235.3 TFUE). También adoptará decisiones por *mayoría cualificada*, como por ejemplo, la propuesta al Parlamento Europeo del candidato a Presidente de la Comisión (artículo 17.7 TUE) o la elección del Presidente del Consejo Europeo (artículo 15.5 TUE). La definición de esta mayoría cualificada coincide con la del Consejo de Ministros (artículo 235.1 TFUE).

En cuanto a sus *funciones*, el Tratado de la Unión Europea dispone genéricamente que el Consejo Europeo «*dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones y prioridades políticas generales*» pero «*no ejercerá función legislativa alguna*» (artículo 15 TUE).

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

Así, el Consejo Europeo adoptará por unanimidad, a iniciativa del Parlamento Europeo y con su aprobación, una decisión por la que se fije la composición del Parlamento Europeo, de acuerdo con los principios establecidos por el Tratado de la Unión (artículo 14.2 TUE); elegirá a su Presidente por mayoría cualificada (artículo 15.5 TUE); adoptará por mayoría cualificada una decisión por la que se establezca la lista de las demás formaciones del Consejo (artículo 16.6 TUE); fijará el sistema de rotación igual al de la Presidencia de las formaciones del Consejo, excepto la de Asuntos Exteriores (artículo 16.9 TUE); propondrá por mayoría cualificada al Parlamento Europeo el candidato a Presidente de la Comisión (artículo 17.7 TUE); y nombrará por mayoría cualificada, con la aprobación del Presidente de la Comisión, al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, pudiendo poner fin a su mandato por el mismo procedimiento (artículo 8.1 TUE).

Esta situación pone de relieve la clara voluntad de la CIG 2007 de mantener estas decisiones en el ámbito más intergubernamental. En este sentido, coincidimos con PAZ ANDRÉS en que resulta difícil de entender por qué se ha optado por esta solución que no encaja bien «con el papel de autoridad política suprema que caracteriza al Consejo Europeo y con las competencias específicas que se le asignan en otros lugares del Tratado que son de índole mucho más genérica y vinculadas con grandes

cuestiones de la Unión Europea»¹⁵. Como, por ejemplo, la constatación de que existe una violación grave y persistente de los valores de la Unión por parte de un Estado miembro; la fijación de las orientaciones cuando un Estado miembro decida retirarse de la Unión; la decisión de revisar los Tratados; y otras competencias en materia de política económica, política exterior y de seguridad común.

Resulta evidente, pues, que el incremento del peso específico del Consejo Europeo pone de relieve que «el principio intergubernamental, lejos de retroceder, se ha incrementado para compensar los avances del principio supranacional a través del incremento de competencias del Parlamento Europeo»¹⁶.

2. La nueva figura del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad

El artículo 15.2 del TUE dispone que participará en los trabajos del Consejo Europeo una nueva figura creada por el Tratado de Lisboa: el *Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad*, que será también uno de los Vicepresidentes de la Comisión Europea (artículo 18.4 TUE)¹⁷.

El *Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad* es nombrado por el Consejo Europeo, por mayoría cualificada, con la aprobación del Presidente de la Comisión (art. 18.1 TUE). El Tratado le otorga el mandato de contribuir con sus propuestas a elaborar la política exterior y de seguridad común y a ejecutarlas como mandatario del Consejo, actuando del mismo modo en relación con la política común de seguridad y defensa. En consecuencia, presidirá el Consejo de Asuntos Exteriores (art. 18.2 y 3 TUE). En el ejercicio de su mandato, el Alto Representante *se apoyará en un servicio europeo de acción exterior*, servicio que trabajará en colaboración con los servicios diplomáticos de los Estados miembros y estará compuesto por funcionario de los servicios competentes de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión¹⁸ y por personal en comisión de servicios de los servicios diplomáticos nacionales. En este sentido, siguiendo lo dispuesto en el artículo 27.1 y 3 del TUE, la organización y el funcionamiento del servicio europeo de acción exterior se establecieron mediante Decisión del Consejo de 26 de julio de

¹⁵ ANDRÉS SAÉNZ DE SANTAMARÍA, Paz: ob. cit. p. 165.

¹⁶ LINDE, Enrique, «El Consejo de Ministros de la Unión Europea», en la obra colectiva dirigida por ÁLVAREZ CONDE, E., *Comentarios a la Constitución Europea*, Vol. I, Tirant Lo Blanch, Valencia 2005.

¹⁷ Esta nueva figura coincide en sus funciones con la del «Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión», creada por la Constitución Europea. La oposición del Reino Unido a que se mantuviera dicha denominación obligó a la CIG 2007 a cambiarla. Véase: CALONGE, A., «El Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión Europea», en *Revista de Derecho de la Unión Europea* nº 9, Segundo Semestre de 2005, pp. 53-75.

¹⁸ No hay que olvidar que la Unión Europea, a través de las Delegaciones de la Comisión Europea, está representada en 130 países y en varias organizaciones internacionales; y dispone de un presupuesto aproximado de 8.000 millones de euros anuales.

2010¹⁹, adoptada a propuesta del Alto Representante, previa consulta al Parlamento Europeo y previa aprobación de la Comisión.

El Alto Representante es también, por disposición del Tratado, uno de los Vicepresidentes de la Comisión. Como tal, se encargará, dentro de la Comisión, 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. En el ejercicio de estas responsabilidades y exclusivamente por lo que respecta a las mismas, el Alto Representante estará sujeto a los procedimientos por los que se rige el funcionamiento de la Comisión en la medida en que ello sea compatible con sus funciones como mandatario del Consejo Europeo para la política exterior y de seguridad común y como Presidente del Consejo de Asuntos Exteriores (artículo 18.4 TUE).

Es necesario subrayar que al fusionar en la figura del *Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad* al antiguo Mr. PESC con el Vicepresidente de la Comisión encargado de las Relaciones Exteriores, el Tratado de Lisboa recoge las peticiones que en este sentido venían sucediéndose en los últimos años por parte del Parlamento Europeo, y garantiza, al menos en teoría, la coherencia de la acción exterior de la Unión.

Ahora bien, como ha escrito A. MANGAS, «por su nombramiento y dependencia del Consejo Europeo, así como por sus competencias, es otro factor de desestabilización a favor de lo intergubernamental (...) un submarino de los gobiernos» en el seno de la Comisión²⁰.

Porque al constituirse en un órgano de enlace en materia de acción exterior y de seguridad común entre dos instituciones tan diversas como el Consejo y la Comisión, no es disparatado pensar que finalmente se pueda convertir en una fuente de graves conflictos y tensiones. Además, aunque la finalidad de esta figura es dotar de mayor visibilidad y coherencia la acción exterior de la Unión, el triple papel que asume como parte del Consejo Europeo («participará en sus trabajos» reza el artículo 15 TUE), Vicepresidente de la Comisión, y Presidente del Consejo de Asuntos Exteriores, generará numerosos problemas y disfuncionalidades. Por ejemplo, en el caso de que se aprobara una moción de censura contra la Comisión, el Alto Representante, que es uno de sus Vicepresidentes, tendrá que dimitir del cargo que ejerce en la Comisión (art. 17.8 TUE), pero sólo puede ser destituido como Alto Representante por el Consejo Europeo. O en el caso de ser destituido por el Consejo Europeo, sólo se vería obligado a cesar como miembro de la Comisión cuando el Consejo Europeo nombrara un nuevo Alto Representante o se lo pidiera el Presidente de la Comisión (art. 17.6 TUE).

¹⁹ Decisión del Consejo de 26 de julio de 2010, por la que se fija la organización y funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior (DO L 201, de 3 de agosto de 2010).

²⁰ MANGAS, A., «La reforma institucional en el Tratado de Reforma», en *Revista de las Cortes Generales* n° 70, 71 y 72, cit., pp. 139 y 141.

Con acierto, Paz ANDRÉS ha remarcado que «esta alambicada imbricación del Alto Representante en el sistema institucional plantea dudas sobre su funcionamiento en la práctica, en particular desde la perspectiva de la Comisión porque, aunque es cierto que se han introducido algunas cautelas para intentar atenuar las repercusiones de la presencia en la misma de una figura vinculada también a otras instituciones, no parece que esto sea suficiente para asegurar las necesarias relaciones armónicas entre todos los implicados»²¹.

Además, al igual que ha ocurrido con el nombramiento de Van Rompuy como Presidente del Consejo Europeo, el nombramiento como Alta Representante de Lady Ashton, una británica totalmente novata en un terreno tan resbaladizo como la diplomacia, revela de nuevo la clara voluntad de los Estados miembros de oscurecer al máximo la relevancia de este nuevo cargo europeo. Y también, como en el caso del Presidente del Consejo Europeo, el Alto Representante, como ya hemos señalado indirectamente, está exento de cualquier tipo de control por parte del Parlamento Europeo, ya que éste sólo podrá ejercer su derecho a preguntar al Alto Representante en su calidad de Vicepresidente de la Comisión, y no como mandatario del Consejo Europeo.

Y, por último, no podemos olvidar las seguras fricciones que surgirán entre el Presidente del Consejo Europeo, el Presidente de la Comisión, y el Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, tres cargos a los que el Tratado otorga funciones de representación exterior²². En este sentido, resulta muy ilustrativa una anécdota. Unos días antes de entrar en vigor el Tratado, en una rueda de prensa en la que se sentaban el «Presidente» de turno de la Unión, el Presidente de la Comisión y los recién nombrados Presidente del Consejo Europeo y Alta Representante, un periodista se dirigió a todos los presentes y, haciendo alusión a la famosa frase de Henry Kissinger, preguntó a quién podría llamar ahora Estados Unidos cuando quisiera hablar con Europa. Tras unos segundos de incómodo silencio entre los cuatro, Van Rompuy respondió el primero que «esperaba impaciente su llamada». Pero rápidamente el Presidente de la Comisión, Durao Barroso, se apresuró a explicar el «nuevo organigrama» dejando claro que en la escena internacional, la presencia de Europa seguirá sin ser claramente comprensible.

Dicho de otro modo, y después de un año de vigencia del nuevo Tratado, la Unión Europea sigue siendo en el escenario internacional considerablemente invisible. Pero la falta de visibilidad no parece importarle a la Alta Representante que, tras el terremoto de Haití, y frente a la presencia inmediata en la zona de la Secretaría de Estado norteamericana, Hillary Clinton, permaneció en Bruselas, y declaró en su au-

²¹ ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, Paz, «El sistema institucional en el Tratado de Lisboa: entre la continuidad y el cambio», cit., p. 218.

²² El artículo 15.6 *in fine* del TUE dispone que «El Presidente del Consejo Europeo 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 Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad». El artículo 17 del TUE dispone que «la representación exterior de la Unión» corresponde al Presidente de la Comisión. Y el artículo 18.2 del TUE establece que «El Alto Representante estará al frente de la política exterior y de seguridad común de la Unión».

diciencia ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo que ella creía en la «diplomacia silenciosa»²³.

3. La Comisión Europea: su debilitamiento en el contexto institucional

Al representar la Comisión el interés general de la Comunidad, los Tratados le atribuyen el poder de iniciar e impulsar la política comunitaria, lo cual significa que el Consejo y el Parlamento Europeo sólo pueden decidir y ejercer sus poderes normativos sobre la base de una propuesta de la Comisión, salvo que los Tratados dispongan otra cosa²⁴. En este sentido, en algunos casos, la especialidad del procedimiento legislativo supondrá que los actos legislativos podrán ser adoptados por iniciativa de un grupo de Estados miembros (por ejemplo, en materia de cooperación penal y policial) o del Parlamento Europeo (por ejemplo, la ley electoral o el estatuto de los diputados), por recomendación del Banco Central Europeo (modificación de sus Estatutos), o a petición del Tribunal de Justicia (creación de tribunales especializados) o del Banco Europeo de Inversiones (modificación de sus Estatutos) (art. 289.4 TFUE)²⁵.

Pero la Comisión no sólo ha perdido el monopolio del derecho de iniciativa legislativa, sino que sus iniciativas legislativas sufrirán también un serio control por parte de los Parlamentos nacionales. Hay que recordar que el Tratado de Lisboa, siguiendo la pauta marcada por la *non nata* Constitución Europea, reconoce por primera vez a los Parlamentos nacionales como parte del tejido democrático de la Unión Europea, y en consecuencia, les otorga una participación más activa en las actividades de la Unión. En concreto, el *Protocolo n° 1 sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea*, anejo al Tratado de Lisboa, establece toda una serie de mecanismos de información a los Parlamentos nacionales, y especialmente, un procedimiento en relación con los proyectos de actos legislativos, en virtud del cual los Parlamentos nacionales podrán actuar como «guardianes» del principio de subsidiariedad, de conformidad con lo dispuesto en el *Protocolo n° 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad*.

Este Protocolo n° 2 supone un claro fortalecimiento de los Parlamentos nacionales a través del denominado «*early warning system*» o «*sistema de alerta temprana*».

²³ Audiencia ante la Comisión de Asuntos Exteriores del PE como candidata a Vicepresidenta de la Comisión, Bruselas, 11 de enero de 2010. Como sólo el video es la versión auténtica, la audiencia puede leerse en <http://www.europarl.europa.eu/hearings/static/commissioners/cre/ashton.pdf>

²⁴ Art. 17.2 TUE.

²⁵ Como ha puesto de relieve E. LINDE, no debe llegarse a la conclusión de que el TFUE haya innovado en esta materia. La iniciativa, salvo la atribuida a los Estados miembros, ya la tenían previamente el resto de operadores citados, aunque el instrumento jurídico en que se plasmaba finalmente el procedimiento que estaban facultados para iniciar no fuera equiparable, formalmente, a un acto legislativo del artículo 288 TFUE (LINDE, E. y MELLADO, P., *Iniciación al Derecho de la Unión Europea. Adaptado al Tratado de Lisboa*, 5ª Edición, COLEX, Madrid 2010, p. 225).

na»²⁶, que consiste en un mecanismo de control político previo en virtud del cual todo Parlamento nacional o toda Cámara de uno de estos Parlamentos podrá, en un plazo de ocho semanas a partir de la fecha de transmisión de un proyecto de acto legislativo, dirigir a los Presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión un dictamen motivado que exponga las razones por las que considera que el proyecto no se ajusta al principio de subsidiariedad. Asimismo, cada Parlamento nacional o cada Cámara de un Parlamento nacional podrán consultar, cuando proceda, a los Parlamentos regionales que posean competencias legislativas.

Esta última previsión resulta realmente innovadora, aunque se remita al Derecho interno de cada Estado miembro la facultad de establecer cuándo procede la consulta por parte del Parlamento nacional a los Parlamentos regionales, lo que significa que dicha regulación puede ser más o menos restrictiva, o incluso, no tener lugar. Pero, en todo caso, se está señalando una vía de participación de los Parlamentos regionales que parece razonable que sea utilizada por los Estados descentralizados europeos²⁷.

Cuando los dictámenes motivados que indiquen que un proyecto de acto legislativo no respeta el principio de subsidiariedad representen un determinado número de votos atribuidos a los Parlamentos nacionales, el proyecto deberá volverse a estudiar. Y tras un nuevo estudio, la Comisión, o en su caso, el grupo de Estados miembros o la institución en que tenga su origen el proyecto de acto legislativo, podrá decidir, de forma motivada, mantener el proyecto, modificarlo o retirarlo.

Adicionalmente, los parlamentos nacionales o las Cámaras de dichos parlamentos pueden interponer un recurso de nulidad, a través de su Estado miembro, con arreglo al artículo 263 del TFUE, si aprecian que un acto legislativo es contrario al principio de subsidiariedad (art. 8 del Protocolo sobre aplicación del principio de subsidiariedad).

Además, los parlamentos nacionales están habilitados en el llamado *procedimiento-pasarela*, un procedimiento de reforma del Tratado introducido genéricamente por el Tratado de Lisboa, para rechazar la reforma del Tratado propuesta por la Comisión, en el plazo de seis meses después de su comunicación (art. 48.7 TUE y art. 81.3 TFUE). El rechazo por parte de un parlamento nacional es suficiente para que se frustre la reforma del Tratado propuesta.

Asimismo, el Tratado de Lisboa introduce una importante novedad en el artículo 11.4 del TUE, al prever una tímida e innecesariamente cautelosa iniciativa legislativa popular: «Un grupo de al menos un millón de ciudadanos de la Unión, que sean nacionales de un número significativo de Estados miembros, podrá tomar la iniciativa de invitar a la Comisión, en el marco de sus atribuciones, a que presente una propuesta adecuada sobre cuestiones que estos ciudadanos estimen que requiere un

²⁶ Véase ARANDA, E., «El fortalecimiento de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea: la incorporación del early warning system», en *Teoría y Realidad Constitucional* nº 15, primer semestre de 2005, pp. 285 y ss.

²⁷ Véase LINDE, E., «Los Parlamentos nacionales y regionales y su implicación en la toma de decisiones de la Unión Europea», en *Revista de Derecho de la Unión Europea* nº 6, primer semestre de 2004, p. 177.

acto jurídico de la Unión para los fines de la aplicación de los Tratados». El Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán mediante Reglamentos, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, las disposiciones relativas a los procedimientos y condiciones preceptivas para la presentación de dicha iniciativa ciudadana, incluido el número mínimo de Estados miembros de los que han de proceder los ciudadanos que la presenten (art. 24 TFUE)²⁸.

Por lo que se refiere a su *composición*, los artículos 17.5 TUE y 244 TFUE disponen que a partir del 1 de noviembre de 2014, la Comisión estará compuesta por un número de miembros correspondiente a los dos tercios del número de Estados miembros, «que incluirá a su Presidente y al Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, a menos que el Consejo Europeo decida por unanimidad modificar dicho número. Los miembros de la Comisión serán seleccionados de entre los nacionales de los Estados miembros mediante un sistema de rotación estrictamente igual entre los Estados miembros que permita tener en cuenta la diversidad demográfica y geográfica del conjunto de dichos Estados. Este sistema será establecido por unanimidad de acuerdo con los siguientes principios:

a) Se tratará a los Estados miembros en condiciones de rigurosa igualdad en lo que se refiere a la determinación del orden de turno y del período de permanencia de sus nacionales en la Comisión; por lo tanto, la diferencia entre el número total de los mandatos que ejerzan nacionales de dos determinados Estados miembros nunca podrá ser superior a uno;

b) Con sujeción a lo dispuesto en el apartado anterior, cada una de las sucesivas Comisiones se constituirá de forma que refleje de manera satisfactoria la diversidad demográfica y geográfica del conjunto de los Estados miembros.

Sin embargo, la cesión que el Consejo Europeo de diciembre de 2008²⁹ –ratificada en el Consejo Europeo de junio de 2009– hizo a Irlanda para que celebrara un nuevo referéndum sobre el Tratado de Lisboa en octubre de 2009, ha dejado sin contenido los citados preceptos. El Consejo Europeo acordó que si entraba en vigor el Tratado de Lisboa, adoptaría una decisión, de conformidad con los procedimientos jurídicos necesarios, con el fin de que la Comisión siga incluyendo a un nacional de cada Estado miembro. En este sentido, el Consejo Europeo de 18 y 19 de junio de 2009, declaró que el paquete de exigencias de Irlanda «no requerirá una nueva ratificación de dicho Tratado» y se incluirá, cuando se celebre el próximo Tratado de adhesión, «en un protocolo que se anexará, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales, al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea»³⁰.

²⁸ Véase la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Iniciativa Legislativa Ciudadana (COM, 31 de marzo de 2010).

²⁹ Consejo Europeo de Bruselas, 11 y 12 de diciembre de 2008. Conclusiones de la Presidencia. 17271/1/08, de 13 de febrero de 2009, p. 2.

³⁰ Consejo Europeo de Bruselas, 18 y 19 de junio de 2009. Conclusiones de la Presidencia. 11225/09, de 19 de junio de 2009, p. 6.

Así pues, el acuerdo del Consejo Europeo produce un claro debilitamiento de la Comisión como órgano supranacional y reduce considerablemente su eficacia y solvencia.

Porque creemos que lo importante no es una representación total de los Estados miembros, sino una representación justa, de tal manera que los individuos de cada Estado se puedan sentir parte del colegio de Comisarios, lo cual se asegura a través del voto de investidura del Parlamento Europeo.

Si la Comisión no representa los intereses nacionales ¿es un rasgo de salud del sistema que todos los intereses específicos de un Estado miembro estén integrados a través de un Comisario siempre? La independencia real de la Comisión en la Europa del mañana consistirá en saber defender una propuesta contra las presiones nacionales, para lo cual es esencial la existencia de un colegio cohesionado y eficaz. Porque el interés general de Europa y de cada Estado miembro, independientemente de su población, es preservar la eficacia de la Comisión. Y esta eficacia no es compatible con la total inclusividad. Cuanto más grande sea el colegio, más diversas las referencias de cada Comisario y más bajo el común denominador. Es imposible pensar en una Comisión eficaz con 27 miembros o más. Y además, su poder no lo resalta el tamaño, sino las destrezas personales de los Comisarios y su autoridad política. Si defendemos que Europa es algo más que un negocio, se acepta difícilmente que sea absolutamente necesario que todo Estado miembro deba tener un Comisario, ya que éstos no están en el colegio para asegurar que el interés nacional respectivo sea protegido³¹.

Por otra parte, el Tratado de Lisboa exige por primera vez al Consejo Europeo que en la designación del candidato a Presidente de la Comisión tenga en cuenta «*el resultado de las elecciones europeas*». El Parlamento Europeo elegirá al candidato por mayoría de los miembros que lo componen. Si el candidato no obtiene la mayoría necesaria, el Consejo Europeo propondrá en el plazo de un mes, por mayoría cualificada, un nuevo candidato, que será elegido por el Parlamento Europeo por el mismo procedimiento (artículo 17.7 TUE).

Así pues, el Presidente de la Comisión es elegido por el Parlamento Europeo, lo cual refuerza la legitimidad política de aquél y cumple un deseo del Parlamento expresado en numerosas ocasiones y, en concreto, en su Declaración de 16 de enero de 2003, dirigida expresamente a la Convención. Esta forma de elección del Presidente de la Comisión fue también defendida muy especialmente por Francia y por la Asociación *Notre Europe*, presidida por el ex Presidente de la Comisión Europea, J. DELORS.

El Tratado de Lisboa dispone también que el Consejo, *de común acuerdo con el Presidente electo, adoptará la lista de las demás personalidades a las que se proponga nombrar miembros de la Comisión*, de acuerdo con los criterios mencionados anteriormente (artículo 17.7 TUE). Asimismo, el *Alto Representante para Asuntos*

³¹ Véase: MELLADO, P., «Una Comisión Europea creíble», en *Revista de Derecho de la Unión Europea* n° 3, segundo semestre de 2002, pp. 47-58.

Exteriores y Política de Seguridad, nombrado por el Consejo Europeo por mayoría cualificada, con la aprobación del Presidente de la Comisión, será uno de los Vicepresidentes de la Comisión.

Una vez designados de este modo el Presidente, el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (que será uno de los Vicepresidentes de la Comisión) y los demás miembros de la Comisión, deberán someterse colegiadamente al voto de aprobación del Parlamento Europeo³²; no obstante, *una vez obtenida dicha aprobación, el Presidente y los demás miembros de la Comisión serán nombrados por el Consejo Europeo por mayoría cualificada* (artículo 17.7 TUE).

Pues bien, de conformidad con lo dispuesto en el Tratado de Niza (el Tratado de Lisboa no había entrado aún en vigor) Duraó Barroso fue elegido –a propuesta del Consejo Europeo, y para un segundo mandato al frente de la Comisión– por el Parlamento Europeo el 16 de septiembre de 2009. Posteriormente, el Consejo, de común acuerdo con el Presidente electo de la Comisión, propuso la lista de las demás personalidades a las que se proponía nombrar miembros de la Comisión³³, y el Consejo Europeo nombró, con la aprobación del Presidente de la Comisión, a la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad³⁴. Y finalmente, el 9 de febrero de 2010, el Pleno del Parlamento Europeo aprobó la investidura de la nueva Comisión (que ejercerá su mandato hasta el 31 de octubre de 2014) por 488 votos a favor, 137 en contra y 72 abstenciones. En consecuencia, el Consejo Europeo, mediante una Decisión de 9 de febrero de 2010, nombró a la Comisión Europea³⁵.

El Tratado de Lisboa sigue la orientación marcada por los Tratados de Ámsterdam y Niza al disponer también que «*el Presidente de la Comisión definirá las orientaciones con arreglo a las cuales la Comisión desempeñará sus funciones; determinará la organización interna de la Comisión velando por la coherencia, eficacia y colegialidad de su actuación; y nombrará vicepresidentes distintos del Alto Representante, de entre los miembros de la Comisión*» (artículo 17.6 TUE). En este sentido, el Tratado otorga al Presidente de la Comisión el poder de estructurar y repartir las responsabilidades que incumben a la Comisión entre sus diferentes miembros, que ejercerán sus funciones bajo la autoridad de éste. Asimismo, el Presidente

³² El Reglamento del Parlamento Europeo, en su versión consolidada de junio de 1999, al regular el debate de investidura de la Comisión, previó por primera vez la comparecencia ante las Comisiones parlamentarias competentes de los candidatos propuestos para las diferentes carteras de la Comisión Europea, en función de su competencia previsible. Este sistema de comparecencias tiene su precedente en los llamados *hearings* o exámenes rigurosos y detenidos que practica el Senado norteamericano para aceptar o rechazar a los jueces propuestos por el Presidente de la Unión para cubrir las vacantes del Tribunal Supremo. La importancia de estas comparecencias se puso de manifiesto en la elección de la Comisión en 2004.

³³ Decisión del Consejo 2010/41/UE/Euratom (DOUE L n° 20, de 26 de enero de 2010) que sustituye a la Decisión del Consejo 2009/903/UE (DOUE L n° 321, de 4 de diciembre de 2009).

³⁴ Decisión el Consejo Europeo 2009/950/UE (DOUE L n° 328, de 15 de diciembre de 2009).

³⁵ Decisión del Consejo Europeo 2010/80/UE (DOUE L n° 38, de 11 de febrero de 2010).

puede también pedir la dimisión a cualquier miembro de la Comisión, el cual estará obligado a presentársela (artículo 17.6 TUE).

Esta preeminencia del Presidente de la Comisión y la voluntad de convertir a ésta en el gobierno de la Unión, se puso de manifiesto en la sesión plenaria del Parlamento Europeo de 7 de septiembre de 2010, cuando, por primera vez desde la creación de las Comunidades Europeas, el Presidente de la Comisión, Duraó Barroso, abrió con un discurso sin precedentes, un debate «*sobre el estado de la Unión*», en el que expuso la situación de todas las áreas políticas y económicas que afectan a la Unión Europea, y definió las líneas generales del trabajo de la Comisión durante los próximos doce meses³⁶.

Pero no nos engañemos. Frente al Consejo Europeo y al Parlamento Europeo, que salen fortalecidos del Tratado de Lisboa, la Comisión sufre un notable debilitamiento en el contexto institucional. La pérdida del monopolio de la iniciativa legislativa, el mantenimiento de un comisario por Estado miembro, la incursión en su seno de una figura nombrada por el Consejo Europeo (el Alto Representante para Asuntos Exteriores y de Seguridad Común), el sistema de alerta temprana que permite a los Parlamentos nacionales neutralizar una propuesta de la Comisión, nos permite afirmar, con la mayoría de la doctrina³⁷, que la Comisión es la gran perdedora del Tratado de Lisboa.

4. El Consejo: el «Trío de Presidencias» y la modificación del sistema de votaciones

El Tratado de Lisboa establece que la presidencia de las diferentes formaciones del Consejo, salvo la de Asuntos Exteriores (que la ejercerá el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad) será desempeñada por los representantes de los Estados miembros en el Consejo mediante un sistema de rotación igual, conforme a las condiciones que establezca una decisión del Consejo Europeo adoptada por mayoría cualificada³⁸.

En primer lugar, hay que subrayar que esta competencia, que el Tratado de Lisboa atribuye al Consejo Europeo, estaba atribuida en el TCE al propio Consejo de Ministros (art. 203) con lo que se comprueba esa penetración del Consejo Europeo en la conformación de las instituciones y en su ámbito decisional que ya hemos comentado. En este sentido, la Decisión del Consejo Europeo de 1 diciembre de 2009 *relati-*

³⁶ PE, Speech/10/411, de 7 de septiembre de 2010.

³⁷ En este sentido, véanse MANGAS, A., «El escoramiento intergubernamental de la Unión», en la obra colectiva coordinada por J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES: *El Tratado de Lisboa: la salida de la crisis constitucional (Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional)* Madrid 2008, p.227-239; Tajadura, J. *El futuro de Europa. Luces y sombras del Tratado de Lisboa*, Editorial Comares, Granada 2010, p. 86 y ss.; Andrés SÁENZ DE SANTAMARÍA, P.: «El sistema institucional en el Tratado de Lisboa: entre la continuidad y el cambio» en la obra colectiva coordinada por J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES: *El Tratado de Lisboa: la salida de la crisis constitucional*, cit., p. 222.

³⁸ Artículo 236,b) del TFUE.

va al ejercicio de la Presidencia del Consejo³⁹, dispone que la presidencia del Consejo, con excepción de la formación de Asuntos Exteriores, será desempeñada por «grupos predeterminados de tres Estados miembros («Trío de presidencias») durante un período de 18 meses. Estos grupos se formarán por rotación igual de los Estados miembros, atendiendo a su diversidad y a los equilibrios geográficos en la Unión». Además, «cada miembro del grupo ejercerá por rotación, durante un período de seis meses, la presidencia de todas las formaciones del Consejo, con excepción de la de Asuntos Exteriores»⁴⁰. Por lo que se refiere a los demás miembros del grupo, «asistirán a la Presidencia en todas sus responsabilidades con arreglo a un programa común», pudiendo convenir los miembros del grupo entre sí otros acuerdos.

El llamado «Trío de presidencias» supone, pues, que cada país que ocupe la presidencia debe colaborar estrechamente con los dos siguientes. El objetivo de este nuevo procedimiento es dotar de una mayor continuidad a las iniciativas y trabajos de la Unión Europea. Con esa previsión, España –que ejerció la Presidencia del Consejo durante el primer semestre de 2010– elaboró, junto a Bélgica y Hungría, un programa de trabajo para el periodo de 18 meses durante el cual ejercerán la Presidencia de manera sucesiva. Es el primer *Trío de presidencias* que se formaliza y ejerce sus funciones en virtud del Tratado de Lisboa. El Programa de trabajo de las Presidencias española, belga y húngara abarca de enero del 2010 a junio del 2011⁴¹.

En cuanto al sistema de votaciones, el Tratado *introduce una nueva mayoría cualificada* que quedará congelada, como poco, hasta el 31 de octubre de 2014, ya que como consecuencia de las reticencias de Polonia, en virtud del *Protocolo n.º 36 sobre las disposiciones transitorias*, anejo al Tratado de Lisboa, el sistema de mayoría cualificada anterior a 2014 se podrá seguir utilizando hasta el 31 de marzo de 2017, cuando así lo solicite cualquier miembro del Consejo⁴².

³⁹ DOUE L n.º 315, de 2 de diciembre de 2009.

⁴⁰ En cumplimiento del mandato previsto en el artículo 4 de esta Decisión del Consejo Europeo, el Consejo adoptó, el 1 de diciembre de 2009, una Decisión estableciendo las normas de desarrollo de dicha Decisión del Consejo Europeo, y en consecuencia, el orden en que los Estados miembros deberán ejercer la Presidencia del Consejo hasta 2020 (Anexo I de la Decisión 2009/908/UE, del Consejo, de 1 de diciembre de 2009, DOUE L 322, de 9 de diciembre de 2009, que reproduce el orden ya establecido en la Decisión 2007/5/CE, del Consejo, de 1 de enero de 2007).

⁴¹ Consejo de la Unión Europea. Nota de las futuras Presidencias española, belga y húngara sobre el Programa de 18 meses del Consejo (17696/09, Bruselas, 22 de diciembre de 2009). En este documento se expone el programa conjunto de las Presidencias española, belga y húngara para el período que abarca de enero de 2010 a junio de 2011. Está dividido en dos partes. La primera parte contiene el marco estratégico del programa, que se sitúa dentro del contexto general y más específicamente en la perspectiva de los objetivos de más largo alcance que se mantendrán durante las tres presidencias consecutivas. Por este motivo, y de conformidad con el Reglamento Interno del Consejo, esta primera parte se ha consultado con las futuras Presidencias polaca, danesa y chipriota. La segunda parte constituye el programa operativo, el cual presenta las cuestiones que está previsto tratar durante este período de 18 meses.

⁴² La Decisión 2009/857/CE del Consejo, de 13 de diciembre de 2007 (DOUE L 314, de 1 de diciembre de 2009) adopta una serie de disposiciones para permitir «una transición fluida» del sistema de decisiones por mayoría cualificada en el Consejo entre el 1 de noviembre de 2014 y el 31 de marzo de 2017.

Este nuevo sistema de votación por mayoría cualificada establece una doble mayoría: de Estados y de población. En este sentido, el artículo 16.4 del TUE prevé que a partir del 1 de noviembre de 2014, la mayoría cualificada se definirá como un mínimo del 55% de los miembros del Consejo que incluya al menos a 15 de ellos y representen a Estados miembros que reúnan como mínimo el 65% de la población de la Unión. La *minoría de bloqueo* estará compuesta por al menos cuatro miembros del Consejo, a falta de lo cual la mayoría cualificada se considerará alcanzada.

No obstante, a partir del 1 de noviembre de 2014, y a reserva de las disposiciones fijadas en el Protocolo sobre las disposiciones transitorias, cuando el Consejo no actúe a propuesta de la Comisión o del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, la mayoría cualificada se definirá como un mínimo del 72 % de los miembros del Consejo que represente a Estados miembros que reúnan como mínimo el 65 % de la población de la Unión (art. 238.1 TFUE).

Asimismo, a partir del 1 de noviembre de 2014, en aquellos casos en que, en aplicación de los Tratados, no todos los miembros del Consejo participen en la votación, la mayoría cualificada se definirá como un mínimo del 55% de los miembros del Consejo que representen a Estados miembros participantes que reúnan como mínimo el 65% de la población de dichos Estados. La *minoría de bloqueo* estará compuesta al menos por el número mínimo de miembros del Consejo que represente más del 35 % de la población de los Estados miembros participantes, más un miembro a falta de lo cual la mayoría cualificada se considerará alcanzada (artículo 238.3 TFUE).

Finalmente, hay que señalar que entre 2014 y 2017, e incluso después de 2017, se mantendrá el «*compromiso de Ioannina*», blindado en el Protocolo nº 9, anejo al Tratado de Lisboa. Así, entre el 1 de noviembre de 2014 y el 31 de marzo de 2017, si un número de miembros del Consejo que represente al menos las tres cuartas partes de la población, o al menos las tres cuartas partes del número de Estados miembros, necesario para constituir una minoría de bloqueo en aplicación del párrafo primero del apartado 4 del artículo 16 del Tratado de la Unión Europea o del apartado 2 del artículo 238 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, manifiesta su oposición a que el Consejo adopte un acto por mayoría cualificada, el Consejo debatirá el asunto. En el transcurso de dichos debates, el Consejo hará cuanto esté en su mano para lograr, dentro de un plazo razonable y sin afectar a los plazos obligatorios establecidos en el Derecho de la Unión, una solución satisfactoria para responder a las preocupaciones expuestas por los miembros del Consejo. A tal fin, el Presidente del Consejo, asistido por la Comisión y dentro del respeto del Reglamento interno del Consejo, tomará todas las iniciativas necesarias para facilitar la consecución de una base de acuerdo más amplia en el Consejo. A partir del 1 de abril de 2017, se actuará de igual manera siempre y cuando el número de miembros del Consejo que se oponen a la adopción de una decisión re-

presente al menos el 55 % de la población, o al menos el 55 % del número de Estados miembros⁴³.

Pues bien, el objetivo de las nuevas definiciones de la mayoría cualificada es garantizar que el Consejo no pueda adoptar decisiones por una minoría o una mayoría de Estados sin el respaldo de la población. Evidentemente, se trata de una opción que pretende obtener una mayor legitimidad democrática de las decisiones del Consejo, pero también es cierto que «el mecanismo legislativo debe reflejar el hecho de que la Unión Europea es una unión de Estados y de ciudadanos: al compartir el poder legislativo el Parlamento y el Consejo, uno de los dos legisladores debe representar esencialmente a los ciudadanos y el otro a los Estados. Si el peso demográfico es determinante en los dos, el equilibrio se rompe»⁴⁴.

Pero sobre este nuevo sistema también se han alzado voces críticas. En este sentido, se ha apuntado que al desaparecer los votos ponderados, y sustituirse por la proporción de un Estado en el total de población, «desaparece la *degresividad*. Las ganancias y pérdidas de los Estados miembros en términos de peso, y en comparación con Niza, son el valor invertido de su anterior sobre o infrarrepresentación. En este sentido, el peso combinado de los cuatro grandes aumenta un 34% de los votos a un 54% de la población. El peso de Alemania se duplica y el de los otros tres grandes países aumenta en un 40%-50% aproximadamente. Sin embargo, España y Polonia obtienen mínimas ganancias, y además, con la desaparición de la *degresividad*, la diferencia con los cuatro grandes aumenta hasta un límite superior incluso al existente antes de Niza, lo cual supone un duro golpe para la vieja ambición de estos países de ser considerados miembros de ese club. El peso de los países medianos se reduce hasta un 60% y el de los pequeños mucho más»⁴⁵.

Y por último, no podemos dejar de subrayar que la facultad de intervención o de bloquear una decisión en el seno del Consejo para salvaguardar las políticas propias, esto es, la capacidad para establecer *minorías de bloqueo*, ha constituido en los últimos tiempos una prioridad para muchos Estados miembros, entre ellos España (tanto durante la etapa del Gobierno del Partido Popular como durante la del Gobierno

⁴³ Sobre la vigencia del «*compromiso de Ioannina*», que debe su nombre a un acuerdo adoptado, a instancia de España, en 1994 entre los entonces 12 Estado miembros de la Unión Europea en esa ciudad griega, véase la *Declaración n° 7 relativa al apartado 4 del artículo 16 del Tratado de la Unión Europea y al apartado 2 del artículo 238 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*, aneja al Acta Final de la CIG 2007. Esta Declaración integra la *Decisión del Consejo* relativa a la aplicación del apartado 4 del artículo 16 del TUE y del apartado 2 del artículo 238 del TFUE entre el 1 de noviembre de 2014 y el 31 de marzo de 2017, por una parte, y a partir del 1 de abril de 2017, por otra. Esta Decisión entró en vigor el 1 de diciembre de 2009. En virtud del *Protocolo n° 9*, anejo al Tratado de Lisboa, para la derogación o modificación de cualquiera de las disposiciones de la citada Decisión del Consejo, será necesario que el Consejo Europeo se pronuncie por consenso, previa deliberación.

⁴⁴ Ana PALACIO, en *Bulletin Quotidien Europe* n° 8483, de 17 de junio de 2003, p. 4.

⁴⁵ MOBERG, A., «¿Es realmente doble la doble mayoría?», en *Real Instituto Elcano*, DT n° 23/2007, p. 11.

Socialista)⁴⁶. Pues bien, frente a este enfoque poco constructivo, el sistema de las minorías de bloqueo también puede leerse como un sistema que propicia la negociación y el acuerdo unánime entre los representantes de los Estados miembros, evitando que la mecánica de las votaciones olvide la grandeza de los principios que han presidido desde sus orígenes la construcción europea»⁴⁷. De no ser así, el fracaso estará asegurado.

Por otra parte, es necesario remarcar que cerca de cuarenta nuevas materias pasan a decidirse por mayoría cualificada (inmigración, asilo, cultura, deporte...) aunque la unanimidad se mantiene en algunos casos (por ejemplo, en fiscalidad, política exterior, régimen lingüístico, admisión de nuevos Estados miembros, revisión de los Tratados, algunos aspectos de la cooperación en materia penal y policial). Pero lo dispuesto en el artículo 238.4 TFUE en el sentido de que «la abstención de los miembros presentes o representados no impedirá la adopción de los acuerdos del Consejo que requieran unanimidad», articula, ya desde el Tratado de Amsterdam, un tipo de unanimidad que no exige que todos los miembros del Consejo voten a favor de una determinada posición, sino que no haya votos en contra.

Asimismo, hay que subrayar que el Tratado de Lisboa mantiene también el avance establecido por la *non nata* Constitución Europea, al establecer en el nuevo artículo 48.7 del TUE la llamada «*cláusula pasarela*» en virtud de la cual es posible cambiar, en determinados ámbitos y casos, la adopción de una decisión por unanimidad a mayoría cualificada⁴⁸.

5. El Parlamento Europeo: el «ganador neto» del Tratado de Lisboa

Al no haber entrado en vigor el Tratado de Lisboa en el momento de la celebración de las elecciones al Parlamento Europeo en junio de 2009, en la actualidad, el Parlamento Europeo está compuesto por 736 «*representantes de los pueblos de los Estados reunidos en la Comunidad*», elegidos por sufragio universal directo por un período de cinco años, según lo dispuesto en el Tratado de Niza.

No obstante, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009 ha obligado al Consejo Europeo a adoptar una Decisión en virtud de la cual una Conferencia Intergubernamental deberá modificar el artículo 2 del Protocolo sobre

⁴⁶ En tal sentido, véanse: *Comparecencia del Presidente del Gobierno, J.M. Aznar, ante el Congreso de los Diputados para informar del Consejo Europeo de diciembre de 2003* (DSC nº 603, de 19 de diciembre de 2003, pp. 1024 y ss.) y *Comparecencia del Presidente del Gobierno, J.L. Rodríguez Zapatero, ante el Congreso de los Diputados para informar del Consejo Europeo de junio de 2004* (DSC nº 20, de 23 de junio de 2004, pp. 798 y ss.).

⁴⁷ LINDE, E., Ob. cit.

⁴⁸ El artículo 48.7 del TUE establece que «cuando el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea o el Título V del presente Tratado dispongan que el Consejo se pronuncie por unanimidad en un ámbito o caso determinado, el Consejo Europeo podrá adoptar una decisión que autorice al Consejo a pronunciarse por mayoría cualificada en dicho ámbito o en dicho caso. El presente párrafo no se aplicará a las decisiones que tengan repercusiones militares o en el ámbito de la defensa».

Disposiciones Transitorias, anejo al Tratado de Lisboa, sobre la composición del Parlamento Europeo, con el fin de permitir a aquellos Estados miembros cuyo número de diputados hubiera sido superior, si el Tratado de Lisboa hubiera entrado en vigor en el momento de las elecciones al Parlamento Europeo de junio de 2009, que dispongan de los 18 escaños adicionales y los cubran hasta el final de la Legislatura 2009/2014, según el acuerdo político alcanzado por el Consejo Europeo en su reunión de 18 y 19 de diciembre de 2009⁴⁹.

Así pues, en el momento de escribir estas páginas, y hasta la entrada en vigor de la modificación del citado Protocolo, el número de representantes en el Parlamento Europeo elegidos en 2009 por cada Estado miembro es el siguiente: Bélgica, 22; República Checa, 22; Dinamarca, 13; Alemania, 99; Estonia, 6; Grecia, 22; España, 50; Francia, 72; Irlanda, 12; Italia, 72; Chipre, 6; Letonia, 8; Lituania, 12; Luxemburgo, 6; Hungría, 22; Malta, 6; Países Bajos, 25; Austria, 17; Polonia, 50; Portugal, 22; Eslovenia, 7; Eslovaquia, 13; Finlandia, 13; Suecia, 18; Rumanía, 33; Bulgaria, 17; y Reino Unido, 72. Total: 736 diputados.

Los 18 escaños adicionales que se cubrirán cuando entre en vigor la modificación del citado Protocolo, y hasta el final de la Legislatura en 2014, corresponden a los siguientes países: Bulgaria, 1; Países Bajos, 1; España, 4; Austria, 2; Francia, 2; Polonia, 1; Italia, 1; Eslovenia, 1; Letonia, 1; Suecia, 2; Malta, 1; Reino Unido, 1. Total: 754 diputados.

A partir de 2014, el Parlamento Europeo estará compuesto, según lo dispuesto en el Tratado de Lisboa (art. 14.2 TUE) por *representantes de los ciudadanos de la Unión* cuyo número no excederá de 750 más el Presidente. La representación de los ciudadanos será *decrecientemente proporcional*, con un mínimo de 6 diputados por Estado miembro y no se asignará a ningún Estado miembro más de 96 escaños. En este sentido, el Consejo Europeo adoptará por unanimidad, por iniciativa del Parlamento Europeo y con su aprobación, una decisión por la que se fije la composición del Parlamento Europeo, de acuerdo con los principios que hemos señalado.

En tal sentido, y de acuerdo con la Resolución de 11 de julio de 2007 sobre la convocatoria de la Conferencia Intergubernamental, los eurodiputados A. Lamassoure y A. Severin (de la Comisión de Asuntos Constitucionales) fueron los encargados de redactar un informe sobre la composición del Parlamento Europeo de acuerdo con el Tratado de Lisboa⁵⁰.

En este informe, adoptado por el Pleno el Parlamento Europeo el 11 de octubre de 2007⁵¹, el Parlamento considera que «el principio de proporcionalidad decrecien-

⁴⁹ Decisión del Consejo Europeo de 19 de mayo de 2010 (EUCO 11/10).

⁵⁰ Informe de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo sobre la composición del Parlamento Europeo 2009/2014, Ponentes: Alain Lamassoure y Adrian Severin (A6-0351/2007, de 3 de octubre de 2007).

⁵¹ Resolución del Parlamento Europeo de 11 de octubre de 2007, sobre la composición del Parlamento Europeo (2007/2169/INI).

te –no definido en el Tratado de Lisboa– significa que la proporción entre la población y el número de escaños de cada Estado miembro deberá variar en función de su población respectiva, de tal forma que cada diputado de un Estado miembro más poblado represente a más ciudadanos que cada diputado de un Estado miembro menos poblado y a la inversa; pero también que ningún Estado menos poblado tendrá más escaños que un Estado más poblado.»

Con este criterio, la propuesta formulada por el Parlamento que deberá ser adoptada mediante Decisión del Consejo Europeo es la siguiente: Alemania, 96; Francia, 74; Reino Unido, 73; Italia, 72+1⁵²; España, 54; Polonia, 51; Rumanía, 33; Países Bajos, 26; Grecia, Portugal, Bélgica, República Checa y Hungría, 22 cada uno; Suecia, 20; Austria, 19; Bulgaria, 18; Dinamarca, Eslovaquia y Finlandia, 13 cada uno; Irlanda y Lituania, 12 cada uno; Letonia, 9; Eslovenia, 8; Estonia, Chipre, Luxemburgo y Malta, 6 cada uno. Total: 751 diputados.

A nuestro juicio, la composición del Parlamento con un número tan elevado de miembros no facilitará el funcionamiento interno de la Cámara. Y además, esta nueva redistribución de escaños amenaza con no ser la última porque, en el fondo, no contentó a casi nadie. Como dijimos páginas atrás, muchas de las dificultades con las que se enfrenta la regulación de las instituciones radican en la especificidad del propio sistema político comunitario. Por eso, a pesar de que el Parlamento Europeo representa a los ciudadanos en el marco institucional de la Unión, su composición está concebida de un modo que nunca ha sido estrictamente proporcional al número de habitantes de los Estados miembros. En consecuencia, el valor y el peso de los votos de los ciudadanos de los diferentes países no es igual.

La única solución satisfactoria desde una perspectiva democrática sería la proporcionalidad integral, de tal manera que todos los diputados representarían entonces al mismo número de habitantes. Pero la elección ha sido otra, *la proporcionalidad decreciente*, y por tanto, la puerta de la reforma sigue abierta. En este sentido, la propia Resolución del Parlamento Europeo antes citada recomienda que, a la luz de la aplicación del nuevo Tratado, y en la perspectiva de la entrada en vigor en 2014 de otras disposiciones institucionales que éste prevé, se inicie una reflexión sobre el establecimiento de un sistema de representación más equitativo y más estable de los ciudadanos en el Parlamento europeo, «con el fin de evitar el regateo político tradicional entre los Estados miembros con ocasión de cada nueva adhesión», considerando además que el sistema deberá prever unos mecanismos de revisión periódica que permitan tener debidamente en cuenta las posibles evoluciones demográficas.

Pero lo verdaderamente significativo es que con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el Parlamento Europeo se ha convertido en colegislador real, asumiendo

⁵² El Gobierno de Romano Prodi amenazó con no firmar el Tratado si a Italia no se le atribuía el mismo número de escaños que a Francia y Reino Unido. Finalmente, mediante una *Declaración relativa a la composición del Parlamento Europeo* (D. nº 4) se establece que «el escaño adicional (recordemos que el Tratado establece que el número de diputados no excederá de 750 más el Presidente) se asignará a Italia», con lo que su número de escaños se equipara al Reino Unido.

do la competencia de decidir, junto al Consejo, casi todos los actos legislativos comunitarios.

El fortalecimiento del Parlamento Europeo puede apreciarse en varios aspectos:

- a) *La práctica generalización del procedimiento legislativo ordinario (codecisión)*: 40 nuevas materias –especialmente del Espacio de libertad, seguridad y justicia– se tramitarán por el procedimiento legislativo ordinario. Entre ellas figuran la inmigración, la cooperación judicial en materia penal (Eurojust, prevención de la delincuencia, aproximación de las normas penales, infracciones y sanciones), la cooperación policial (Europol), fondos estructurales, energía, salud pública, y la política agrícola y de pesca. De este modo, el Parlamento Europeo intervendrá en casi todos los procesos legislativos.
- b) *La modificación del procedimiento presupuestario*: la aprobación del presupuesto anual corresponde al Parlamento y al Consejo conjuntamente, siguiendo un procedimiento inspirado en el de la codecisión legislativa: ambas instituciones deben ponerse de acuerdo, dentro de los límites trazados por el marco financiero plurianual. Tan importante como ello es la desaparición de la distinción entre gastos obligatorios y no obligatorios (artículo 314 del TFUE), ligada directamente a la extensión de la competencia del Parlamento a la integridad del presupuesto.
- c) La aprobación previa de todos los *acuerdos internacionales* en los casos siguientes: acuerdos de asociación; acuerdo de adhesión de la Unión al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales; acuerdos que creen un marco institucional específico al organizar procedimientos de cooperación; acuerdos que tengan repercusiones presupuestarias importantes para la Unión; acuerdos que se refieran a ámbitos a los que se aplique el procedimiento legislativo ordinario. En los demás casos, el Parlamento Europeo será previamente consultado (art. 218.6 TFUE).
- d) *La participación en los procedimientos de revisión de los Tratados*, a través del derecho de iniciativa en el procedimiento de revisión ordinario y en el procedimiento de revisión simplificado de los preceptos que integran la Parte III del TFUE (art. 48.2 y 6 TUE); mediante la previa aprobación de un proyecto de reforma del TUE y del TFUE en lo relativo a la adopción de decisiones por mayoría cualificada (art. 48.7 TUE), así como de un proyecto de reforma del TFUE en lo relativo a la sustitución de un procedimiento legislativo especial por el procedimiento legislativo ordinario (art. 48.7 TUE).

III. CONCLUSIÓN

En definitiva, y como hemos podido comprobar, el interés de los grandes Estados miembros no ha sido el fortalecimiento de las instituciones para hacer frente a los retos de la Unión en el presente y en el futuro, sino aquilatar sus propias cuotas de poder y mantener sus equilibrios.

En este sentido, la frase pronunciada por Felipe González, Presidente del *Grupo de Reflexión sobre el futuro de Europa (2020-2030)*, ante un grupo de cincuenta expertos del European Council on Foreign Relations –uno de los think tank más importantes de Europa– a finales de noviembre de 2009, cuando se estaba perfilando el nombramiento de la nueva cúpula institucional, afirmando que «la toma de decisiones en la Unión Europea es diabólicamente ineficaz», es válida para el todo, pero no es aplicable a las partes. Porque como afirmaba Lluís BASSETS en el Diario *El País*, el 22 de noviembre de 2009, los 27 ejecutivos de los Estados miembros son «diabólicamente eficaces a la hora de preservar sus propios márgenes de poder y de acción». Y éste es el resultado.

* * *

RESUMEN: El Tratado de Lisboa no crea un nuevo modelo institucional de la Unión Europea. Únicamente introduce algunos cambios que refuerzan el principio intergubernamental. En este sentido, se crea una presidencia permanente del Consejo Europeo a través de la cual se pretende dotar de continuidad y estabilidad al Consejo Europeo.

Asimismo, el Tratado crea la figura del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que es a la vez Vicepresidente de la Comisión y preside el Consejo de Asuntos Exteriores.

Por otra parte, se modifica el sistema de votaciones en el Consejo, introduciéndose un sistema de mayoría cualificada basado en una doble mayoría, de Estados y de población.

El Tratado de Lisboa también incrementa el número de materias que deben ser aprobadas por el procedimiento ordinario (antigua co-decisión) por el Consejo y el Parlamento Europeo.

PALABRAS CLAVE: Presidente del Consejo Europeo, Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Sistema de mayoría cualificada, Comisión Europea, Parlamento Europeo.

TÍTULO: Institutional reform of the European Union in the Treaty of Lisbon.

ABSTRACT: The Treaty of Lisbon does not create a new institutional model of the European Union. Only introduces some institutional changes that strengthen the intergovernmental principle. A new permanent post, the President of the European Council, is created. This provides greater continuity and stability to the work of the European Council.

Also it creates a High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. He or she also holds the post of Vice-President of the Commission, and chairs the External Relations Council.

On the other hand, the standard system of voting in the Council of Ministers will be «Qualified majority voting». It will be based on the principle of the double majority.

The Treaty of Lisbon increases the number of policy areas where the directly elected European Parliament has to approve EU legislation together with the Council comprised of national Ministers (the «co-decision» procedure).

KEY WORDS: President of the European Council, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, «Qualified majority voting», European Commission, European Parliament.