

EL CONSEJO EUROPEO Y EL CONSEJO
EN EL TRATADO DE LISBOA

¿Unas instituciones más eficaces...
o una Unión más intergubernamental?

BELÉN BECERRIL ATIENZA (*)

(*) Subdirectora del Instituto Universitario de Estudios Europeos y profesora de la Facultad de Derecho de la Universidad CEU San Pablo.

Este artículo se basa en una versión previa publicada en MENDEZ DE VIGO (dir.), «¿Qué fue de la Constitución Europea? El Tratado de Lisboa: un camino hacia el futuro», Ed. Planeta y Fundación Rafael del Pino, Madrid, 2007. Dicha publicación es el resultado del proyecto de investigación emprendido por el Instituto de Estudios Europeos de la Universidad CEU San Pablo, el Instituto Universitario de Florencia y la Fundación Rafael del Pino.

I. EL CONSEJO EUROPEO

1. EL CONSEJO EUROPEO EN LA ACTUALIDAD: ¿POR QUÉ SE PLANTEA SU REFORMA?

*El Consejo Europeo es un actor primordial...
pero sin carácter institucional*

A pesar de su papel esencial en la Unión Europea, el Consejo Europeo, compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, así como por el Presidente de la Comisión, no es formalmente, en la actualidad, una de las instituciones de la Unión (motivo por el cual no aparece en el artículo 7 TCE).

En realidad, el Consejo Europeo es objeto de una muy breve regulación en el Tratado de la Unión Europea, que establece que «El Consejo Europeo dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones políticas generales», a lo que se añaden unas breves líneas sobre su composición y funcionamiento. (artículo 4 TUE).

Esta incertidumbre e imprecisión en torno a su naturaleza jurídica ha acompañado siempre al Consejo Europeo. Las primeras reuniones de Jefes de Estado o de Gobierno se celebraron a principios de los años sesenta con el fin de organizar una cooperación política más estrecha, al tiempo que definir las orientaciones del propio sistema comunitario. Si bien desde los años setenta (Conferencia de París, 1974) se institucionalizó esta práctica, que pronto se tornó imprescindible, careció de

base legal alguna en los Tratados hasta la firma del Acta Única en 1986, que aunque mencionaba al fin el Consejo Europeo, omitía aún toda referencia a sus competencias.

¿Qué motivos explican esta imprecisión e incertidumbre? Es probable que las reservas manifestadas en su escasa regulación se deban, principalmente, al temor a que su carácter intergubernamental pudiese afectar al delicado equilibrio institucional establecido en los Tratados –en los que la representación de los intereses nacionales se atribuía al Consejo–, así como a las reticencias de los Estados miembros menos poblados a perder influencia en favor de los grandes en un foro de representación al más alto nivel, en el que el riesgo de afianzarse un directorio podría ser mayor (1).

A pesar de todo ello, aunque el Consejo Europeo no es en el Derecho vigente una institución, como ha señalado la profesora Araceli Mangas (2), *de facto* no sólo es una institución, sino probablemente la más importante para la ciudadanía, para los medios de comunicación y también para los Parlamentos nacionales.

Lo cierto es que la ambigüedad jurídica no ha impedido que el Consejo Europeo haya tomado en los últimos veinticinco años las decisiones más importantes en el seno de la Unión, como han sido el lanzamiento de la Unión Monetaria (Hannover 1988) o la puesta en marcha de la ampliación (Copenhague 1993) y que, a pesar de su carácter intergubernamental, haya ejercido globalmente un papel impulsor del proyecto de integración europeo. Hoy, a pesar de su incierta naturaleza jurídica, es un actor primordial e imprescindible en el proceso de integración.

Las competencias del Consejo Europeo son esenciales... pero ambiguas

El Consejo Europeo se ha caracterizado desde su origen por su dualidad funcional, desarrollando sus competencias, en primer lugar, en el

(1) Véase DE SCHOUTHEETE, P.; WALLACE, H., «The European Council», *Notre Europe, Research and European Issues* 19, 2002.

(2) MANGAS MARTÍN, A., «La Constitución Europea», *Iustel, Biblioteca Jurídica Básica*, 2005, p. 102.

marco de la Cooperación Política Europea, un ámbito intergubernamental ajeno a lo comunitario en el que su liderazgo ha sido indiscutible, y en segundo lugar, en el marco propiamente comunitario, en el que si bien ha jugado un papel impulsor esencial, se han producido mayores fricciones por la posibilidad de que su intervención alterase el equilibrio institucional recogido en los Tratados.

En efecto, a diferencia del Consejo, la actuación del Consejo Europeo en el marco comunitario podría quedar al margen del delicado sistema de pesos y contrapesos en el que la iniciativa corresponde a la Comisión, el poder legislativo se comparte con el Parlamento, y los actos adoptados se someten al control del Tribunal de Justicia.

Consciente de ello, el Consejo Europeo ha tratado de paliar este problema manifestando que en el marco comunitario actuaría en tanto que formación del Consejo, pero lo cierto es que esto no siempre se ha respetado estrictamente, y la tendencia ha sido más bien que las decisiones políticas del Consejo Europeo se concreten posteriormente en actos del Consejo (3). Esta problemática explica la escasez y ambigüedad que rodea la atribución de funciones al Consejo Europeo recogida en los Tratados y que se concreta, esencialmente, como sigue:

- Competencias generales de impulsión y coordinación de la Unión: la tarea básica y general del Consejo Europeo consiste en dar a la Unión (en todos los ámbitos) «los impulsos necesarios para su desarrollo» y definir «sus orientaciones políticas generales» (artículo 4 TUE).
- Competencias en el pilar comunitario: especificaciones de esa competencia general de impulsión y orientación aparecen en el marco de la política económica y monetaria en relación con las Orientaciones Generales de las Políticas Económicas (artículo

(3) Un desarrollo más detallado de esta cuestión puede encontrarse en el capítulo relativo al Consejo Europeo redactado por DIEGO LIÑÁN NOGUERAS en el manual MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D., «Instituciones y Derecho de la Unión Europea», Tecnos, 2005, p. 91.

99.2TCE) y las actividades del SEBC (artículo 113.3 TCE), así como en el marco de la política de empleo (artículo 128.1 TCE) (4).

- Competencias en Política Exterior y de Seguridad Común. El Consejo Europeo dispone aquí de competencias esenciales tanto generales como concretas: la definición de los principios y las orientaciones generales y la determinación de las estrategias comunes (artículo 13 TUE), la decisión sobre un eventual establecimiento de una defensa común (artículo 17 TUE) o sobre la oposición de un Estado miembro a la adopción de una decisión por mayoría cualificada en los casos previstos (artículo 23 TUE).

Las dificultades en su funcionamiento se acentúan por su presidencia rotatoria

Desde su origen, una de las claves del éxito del Consejo Europeo ha sido su desarrollo en un clima informal, caracterizado por la flexibilidad y las carencias procedimentales. Sin embargo, en los últimos años, y especialmente tras las dificultades presentadas en las conferencias intergubernamentales de Ámsterdam y Niza, se puso de manifiesto la imposibilidad de mantener este modo de funcionamiento en una Unión ampliada.

Como señaló el propio Secretario General del Consejo en 2002 (5), en los últimos años el Consejo Europeo se ha apartado de su objetivo original de impulsión y orientación general, que requiere claridad en sus objetivos, transparencia en sus decisiones y continuidad en su acción.

(4) Cuando el Tratado atribuye competencias específicas en el marco propiamente comunitario, más allá de la tarea de coordinación e impulsión que se suele concretar en la recepción de informes o deliberación de asuntos, por los motivos expuestos recurre al Consejo «en su formación de Jefes de Estado y de Gobierno», lo que tiene por efecto someter su actuación a los procedimientos y controles comunitarios. Así ocurre en los artículos 112, 121 y 122 TCE en relación con la política económica y monetaria (y también, fuera del marco comunitario en el artículo 7 TUE que permite constatar la existencia de una violación grave de los principios en los que se basa la Unión). Conviene señalar que en estos casos nos encontramos ante competencias del Consejo, no del Consejo Europeo.

(5) SOLANA, J., «Preparing the Council for enlargement» DOC S0044/02 11.3. 2002.

Entre las diversas causas que explican esta situación destaca la ausencia de una apropiada preparación de las reuniones. Para la organización de sus trabajos el Consejo Europeo está asistido por los Ministros de Asuntos Exteriores y un miembro de la Comisión. También el COREPER y la Secretaría del Consejo participan en la preparación de las reuniones. Sin embargo, lo cierto es que esta tarea recae principalmente en la presidencia semestral, cuyas responsabilidades nacionales simultáneas dificultan la disposición del tiempo y la capacidad para realizar los preparativos y las visitas necesarias, o para establecer relaciones personales estables con representantes de terceros Estados.

A la falta de preparación de las reuniones se unen frecuentemente los inconvenientes derivados de la multiplicidad de asuntos, la inclusión de temas menores que el Consejo –incapaz de solventar– traslada al Consejo Europeo, así como los numerosos informes y declaraciones que se suman a unas largas *conclusiones* de las que paradójicamente resulta difícil extraer conclusión alguna.

Tampoco el seguimiento de las decisiones del Consejo Europeo parece satisfactorio, dada la ausencia de instrumentos a tal efecto y la dinámica del propio sistema de rotación (6).

Entre las opciones posibles para paliar estas deficiencias se ha planteado concentrar el trabajo del Consejo Europeo en su tarea fundamental de orientación, evitando que se convierta en un órgano de apelación del Consejo y suprimiendo los numerosos informes adjuntos a las conclusiones. También ayudaría una mejor preparación de sus reuniones gracias a un Consejo y en particular una formación de Asuntos Generales más eficaz, así como una mejor organización del Consejo Europeo a través de una regularización de sus reuniones, la aplicación de procedimientos y la sustitución de las conclusiones por un sumario de decisiones adoptadas (7). En esta línea se sitúan las «Normas para la organización de los trabajos del Consejo Europeo» adoptadas por el Consejo Europeo de Sevilla en junio de 2002.

(6) Sobre las deficiencias en el funcionamiento del Consejo Europeo puede consultarse GRANT, C., «Restoring leadership to the European Council» *Bulletin of the Centre for European Reform*, 12.4.2002.

(7) SOLANA, J., «Preparing the Council for enlargement» DOC S0044/02 11.3. 2002 p. 2.

Pero más allá de estas reformas –susceptibles de introducirse sin modificación alguna de los Tratados– el debate sobre el funcionamiento del Consejo Europeo se centra, en la actualidad, en las dificultades de que éste cumpla adecuadamente su función de impulsor y orientador de la Unión con un Presidente semestral.

La rotación genera discontinuidad, impide muchas veces desarrollar políticas a largo plazo, primando otras que, agotado el semestre presidencial, pierden fuelle bajo el impulso de otro Estado con intereses divergentes. También la falta de visibilidad y de permanencia es un problema en las relaciones internacionales, impidiendo a terceros establecer contactos permanentes con actores tan precarios.

2. CAMBIOS PREVISTOS EN EL CONSEJO EUROPEO POR EL TRATADO DE LISBOA

El reconocimiento de su carácter institucional

El Tratado de Lisboa, firmado el 13 de Diciembre de 2007, tal y como hacía anteriormente el fallido Tratado Constitucional (artículo I-19 TC) (8), inserta al Consejo Europeo entre las instituciones de la Unión, reconociendo y formalizando así una realidad que se imponía de hecho. Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa las instituciones de la Unión serán (en virtud del nuevo artículo 13 TUE) las siguientes: el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, el Consejo, la Comisión Europea, El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el Banco Central Europeo y el Tribunal de Cuentas.

(8) Este estudio realiza una comparación entre la regulación actual del Consejo Europeo y el Consejo, y la prevista en el Tratado de Lisboa. No obstante, dado que el Tratado de Lisboa recoge en gran medida los cambios que introducía el Tratado Constitucional, se señala entre paréntesis la referencia a los artículos de este texto (TC) relevantes en cada cuestión.

La versión consolidada en español del Tratado de la Unión Europea (TUE) y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), tal como resultan del Tratado de Lisboa firmado el 13.12.2007, puede consultarse en la web del Real Instituto Elcano. Se trata de una versión no oficial realizada por los profesores *José Martín y Pérez de Nanclares*, Catedrático de Derecho Internacional Público, y *Mariola Urrea Corres*, Profesora de Derecho Internacional Público, ambos de la Universidad de La Rioja.

Si bien la institucionalización del Consejo Europeo simplifica y clarifica el sistema, no es menos cierto que tendrá una repercusión política, fortaleciendo el carácter intergubernamental del modelo institucional resultante a través de un reconocimiento formal que hasta ahora se había evitado.

La representación de los intereses nacionales recae, en el nuevo modelo, en dos instituciones, Consejo y Consejo Europeo. Dicho fortalecimiento se acentúa también como consecuencia del incremento de sus funciones y el establecimiento de una presidencia estable.

Un cierto fortalecimiento y concreción de sus poderes

La tarea básica del Consejo Europeo, seguirá consistiendo en dar a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definir sus orientaciones y prioridades políticas generales (nuevo artículo 15.1 TUE, artículo I-21 TC). Conviene, no obstante, destacar que el término *prioridades* constituye una innovación, inexistente en el actual artículo 4 TUE, que refuerza la competencia de esta nueva institución para fijar el rumbo de la Unión.

Así pues, la tarea general de impulsión y orientación se consolida, al tiempo que se precisa que el Consejo Europeo «no ejercerá función legislativa alguna». No obstante, si bien no podrá adoptar actos legislativos –lo que contribuye a delimitar sus competencias respecto a las del Consejo–, sí podrá adoptar decisiones, de carácter concreto y obligatorio, que se precisan a lo largo del Tratado Constitucional. Dichas decisiones podrán además ser objeto de control por parte del Tribunal de Justicia cuando estén destinadas a producir efectos jurídicos frente a terceros (artículo 263 TFUE) y cuando se establezcan medidas restrictivas a personas físicas o jurídicas en el marco de la PESC (artículo 275 TFUE). Por lo demás, el Tratado confirma la exclusión del control del Tribunal del ámbito de la PESC y la PESD, en los que el Consejo Europeo ejerce competencias esenciales.

Al margen de otras competencias preexistentes del Consejo Europeo, el Tratado de Lisboa (al igual que hacía el Constitucional) recoge diversas competencias decisorias que se concretan como sigue:

- El Consejo Europeo tendrá capacidad para tomar decisiones relacionadas con la organización institucional de la Unión. Así, podrá decidir por unanimidad sobre la composición del Parlamento en los términos dispuestos por el nuevo artículo 14.2 TUE (I-20.2 TC), que contempla también la participación del Parlamento en dicha decisión. De acuerdo con el artículo 236 TFUE podrá establecer, por mayoría cualificada, las formaciones del Consejo (artículo I-24.4 TC), así como las reglas de rotación de sus presidencias (artículo I-24.7 TC). Tendrá capacidad para modificar, por unanimidad, el número de miembros de la Comisión y establecer el sistema de rotación para su elección (artículo 244 TFUE, artículo I-26.6 TC). Podrá también decidir por unanimidad, en los términos del nuevo artículo 48.7. TUE (IV-444 TC), sobre qué materias del TFUE (o del título V TUE) podrán pasar a ser decididas por el Consejo por mayoría cualificada en lugar de unanimidad, y qué actos podrán ser adoptadas por el procedimiento legislativo ordinario en lugar de uno especial (este sistema de pasarelas podría adquirir una gran relevancia si la entrada en vigor del Tratado de Lisboa da paso a una etapa de estabilidad, sin reformas de derecho originario). Podrá también acordar por unanimidad el establecimiento de una defensa común en los términos del nuevo artículo 42.2. TUE (I-41.2. TC).
- El Consejo Europeo tendrá capacidad para el nombramiento de determinados altos cargos por mayoría cualificada. Así, podrá elegir y poner fin al mandato de su propio Presidente (nuevo artículo 15.5. TUE; artículo I-22.1. TC) y del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (nuevo artículo 18.1. TUE; artículo I-28.1 TC). También podrá proponer al Presidente de la Comisión en las condiciones dispuestas por el nuevo artículo 17.7 TUE (artículo I-27.1 TC).

Estas competencias decisorias expresas manifiestan aún el carácter peculiar del Consejo Europeo, situándole como una instancia suprema que asume funciones cuasi constituyentes.

El establecimiento de una presidencia estable

El Tratado de Lisboa, tal y como hacía el Tratado Constitucional, dispone algunas novedades en la composición y organización del Consejo Europeo.

En cuanto a la composición, a los Jefes de Estado o de Gobierno y al Presidente de la Comisión se suma el Presidente del Consejo Europeo, estableciéndose también que participará en los trabajos el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Cuando el orden del día lo exija, los miembros del Consejo Europeo podrán decidir contar, cada uno de ellos, con la asistencia de un ministro y, en el caso del Presidente de la Comisión, con la de un miembro de la Comisión.

En cuanto a la organización, se dispone que el Consejo Europeo se reunirá trimestralmente por convocatoria de su Presidente, y que cuando la situación lo exija, el Presidente convocará una reunión extraordinaria. La regla general para la adopción de decisiones seguirá siendo el consenso, salvo cuando el Tratado prevea otra cosa: unanimidad, mayoría simple o mayoría cualificada (de acuerdo con la definición del nuevo artículo 16 TUE –artículo I-25 TC– aplicable ahora tanto al Consejo como al Consejo Europeo).

Pero probablemente, la innovación de mayor trascendencia respecto al Consejo Europeo consista en el establecimiento de una presidencia estable, regulada en el nuevo artículo 15.5. TUE (artículo I-22 TC), en virtud del cual: «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 procedimiento».

En la actualidad, desde el Consejo Europeo hasta las distintas formaciones del Consejo, de su Comité de Representantes Permanentes, e incluso de los numerosos grupos de trabajo que se reúnen bajo su autoridad, están presididas por el representante del Estado que ejerce la presidencia semestral. Este sistema, que permite a dicho Estado disfrutar de un protagonismo internacional superior al propio de un Estado de su

tamaño, ha generado hasta ahora una presión dinámica constructiva, favoreciendo además el acercamiento ciudadano a la Unión. Estas ventajas, sin embargo, se atenúan en el contexto de la Europa ampliada, en la que el turno rotatorio se prolonga notablemente. Además, como se ha señalado, la rotación genera discontinuidad, dificultando el establecimiento de prioridades y políticas a largo plazo, dificulta la preparación y seguimiento de las reuniones y acentúa la falta de visibilidad y de permanencia que precisan las relaciones internacionales.

La propuesta de establecer un Presidente estable del Consejo Europeo, que hubiese sido en el pasado Jefe de Gobierno de un Estado miembro, por un mandato de cinco años, fue inicialmente planteada por el denominado *grupo ABC* (integrado por Aznar, Blair y Chirac). A dicha propuesta se sumó también Alemania, que había sostenido anteriormente posiciones más federalistas, a través del comunicado conjunto franco-alemán presentado a la Convención Europea en enero de 2003 (9). Dicho comunicado proponía dotar al Consejo Europeo de una presidencia estable, para garantizar mayor continuidad, estabilidad y visibilidad a su dirección. En la misma línea se situó la contribución presentada, cerca de un mes más tarde, por la Ministra española de Asuntos Exteriores, Ana Palacio y Peter Hain, Representante del Gobierno Británico en la Convención (10), a favor de una presidencia estable por un período de cuatro años. Esta propuesta, sin embargo, parecía ir un poco más lejos en el fortalecimiento de este Presidente, pues proponía también que presidiese las reuniones del Consejo de Asuntos Generales.

De acuerdo con estas propuestas se impuso finalmente un modelo de presidencia estable, para un mandato de dos años y medio, que podrá renovarse una sola vez, aunque se omitió referencia alguna a la necesidad de que hubiese sido en el pasado Jefe de Gobierno. Es probable, no obstante, que la presidencia recaiga en una personalidad de alto perfil político y es previsible también que al presidir de manera estable la institución europea más importante a los ojos de los ciudadanos y medios

(9) Contribución franco-alemana a la Convención Europea sobre la arquitectura institucional de la Unión, París y Berlín, 15.1.2003.

(10) Contribución de Ana Palacio y Peter Hain «Las instituciones de la Unión», CONV 591/03, 28.2.2003.

de comunicación, esta figura adquiriera una presencia y relevancia muy notable en la escena europea.

La presidencia estable también ha sido desde su planteamiento objeto de duras críticas, pues muchos habían presumido que la necesidad de reforzar el gobierno europeo permitiría al fin concentrar mayor poder ejecutivo en la Comisión. En efecto, algunas voces defensoras de una Europa supranacional han advertido que el reforzamiento del Presidente, y en consecuencia del Consejo Europeo, inclinará la balanza comunitaria hacia lo intergubernamental.

Los Estados pequeños, que tradicionalmente confían en la defensa del interés general ejercida por la Comisión y que podrían temer un directorio de los grandes, se han mostrado reticentes a una *doble presidencia* (un Presidente de la Comisión y otro del Consejo Europeo), habiendo manifestando incluso que no garantizaría la igualdad de trato entre los Estados miembros, ni el equilibrio institucional (11). No es de extrañar que también la Comisión (12) se haya manifestado en contra de la supresión del sistema rotatorio.

Las críticas más frecuentes se han centrado en dos puntos.

En primer lugar, surgen dudas en cuanto a la responsabilidad política a la que estaría sujeto dicho Presidente, a pesar de la importancia de sus competencias, pues tan sólo se prevé (nuevo artículo 15.6.d TUE; artículo I-22.2 TC) que «al término de cada reunión del Consejo Europeo, presentará un informe al Parlamento Europeo» A ello ha de sumarse el hecho de ser depositario de una legitimidad intergubernamental indirecta.

En segundo lugar, las más duras críticas han insistido en los riesgos implícitos en un sistema de doble presidencia. Es evidente que el

(11) Véase el Memorando del Benelux «Un marco constitucional equilibrado para una Unión ampliada más eficaz y transparente» de 4.11.2002, y la toma de posición de los Primeros y los Ministros de Asuntos Exteriores del Benelux tras la contribución franco-alemana a la Convención, de 21.1.2003.

(12) Comunicación de la Comisión sobre la arquitectura institucional, COM (2002) 728 final de 4.12.2002.

Presidente del Consejo Europeo entrará en cierta competencia con el Presidente de la Comisión, con el que compartirá necesariamente el ejercicio de funciones ejecutivas.

Por eso y con el fin de aumentar las sinergias y combinar ambas fuentes de legitimidad, algunas voces audaces (13) han sugerido que sea el Presidente de la Comisión, elegido por el Consejo Europeo con la aprobación del Parlamento, el que presida también el Consejo Europeo. El nuevo Presidente, con sede en Bruselas, tendría la estabilidad y visibilidad que se precisa, así como el apoyo técnico y *know how* de la Comisión. Quizás, a más largo plazo, los Estados miembros estén dispuestos a aceptar esta solución, que supondría un paso más hacia un sólido gobierno europeo, más próximo eso sí a un sistema presidencial. El Tratado nada dice al respecto, pero parece no excluir esta posibilidad al prever la incompatibilidad del cargo solamente con un mandato nacional.

En cuanto a las competencias del Presidente, cabe destacar que el modelo finalmente recogido en el Tratado muestra cierta prudencia, pues a instancias de los detractores de la presidencia estable se descartaron las opciones maximalistas. El nuevo artículo 15.6. TUE (artículo I-22.2 TC) dispone que presidirá e impulsará los trabajos del Consejo Europeo, velará por la preparación y continuidad de sus trabajos, en cooperación con el Presidente de la Comisión y basándose en los trabajos del Consejo de Asuntos Generales, y se esforzará por facilitar la cohesión y el consenso en su seno.

A continuación se precisa 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». Es probable que sea éste el ámbito en el que más tensión institucional se produzca, no sólo entre

(13) GRANT, CH., «Restoring leadership to the European Council» *Centre for European Reform, Bulletin*, abril-marzo 2002. Esta opción también se ha defendido en la Convención, véase la contribución de LEQUILLER, P., «Un Presidente para Europa» de 2.10.2002.

el Presidente del Consejo Europeo y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, sino entre éstos y el Presidente de la Comisión, que seguirá ejerciendo la representación de la Unión en el exterior en aquello que no respecte a la PESC (es decir, en lo que hoy conocemos como acción exterior comunitaria, de carácter fundamentalmente económico y no político), cosa que resulta crecientemente difícil de delimitar.

3. CONCLUSIONES RELATIVAS AL CONSEJO EUROPEO

La inclusión del Consejo Europeo entre las instituciones de la Unión es una innovación relevante en términos de transparencia, pues clarifica la antes confusa naturaleza jurídica del Consejo Europeo, formalizando al fin una situación de hecho. Se trata de un reconocimiento jurídico que no tendrá consecuencias revolucionarias, pero sí se puede considerar una mejora apreciable en términos de transparencia.

En lo que respecta a la concreción y fortalecimiento de los poderes del Consejo Europeo, podría plantearse su contribución en términos de eficacia. El Consejo Europeo asume unos poderes decisorios expresos en la organización de otras instituciones y unos poderes en ocasiones cuasi constituyentes como podrían ser los relacionados con el sistema de revisión simplificado. Si bien no es obvio que estas competencias resulten necesariamente en una mayor eficacia del sistema —ello dependerá sobre todo del modo en que sean ejercidas dichas competencias y de la capacidad del Consejo Europeo para lograr la unanimidad que aún se precisa frecuentemente— sí podría considerarse que *a priori* las nuevas posibilidades brindadas, como pueden ser la de pasar de la unanimidad a la mayoría cualificada un fundamento jurídico, o de un procedimiento especial al general, podrían contribuir a la eficacia del sistema, permitiendo a la Unión actuar con agilidad en determinadas circunstancias.

Por último, el establecimiento de una presidencia estable podría aumentar la eficacia y la visibilidad del sistema institucional europeo. En el estado actual de la integración, un Consejo Europeo capaz de ejercer una dirección estratégica estable, sin las limitaciones propias

de una presidencia rotatoria, es indispensable si queremos un gobierno eficaz de la Unión.

También la visibilidad saldría reforzada, pues la supresión del sistema rotatorio permitiría una mejor identificación de los líderes políticos de la Unión. No obstante, no es menos cierto que el riesgo de confusión entre las figuras del Presidente de la Comisión, el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y el Presidente del Consejo Europeo sería notable, así como las tensiones que se derivarían de esta tricefalia, muy especialmente, en el ámbito de la política exterior.

En conjunto, quisiéramos destacar que el modelo aquí plasmado responde en gran medida a una opción política. Como se ha señalado, las innovaciones relativas al Consejo Europeo –institucionalización, concreción y reforzamiento de poderes y establecimiento de una presidencia estable– pueden tener un efecto positivo en términos de transparencia, eficacia y visibilidad. Podríamos destacar particularmente la mejora que podría producirse en términos de eficacia por el establecimiento de una presidencia capaz de aportar al Consejo Europeo coherencia y estabilidad en la dirección estratégica de la Unión.

Pero estos esfuerzos se realizan en el marco del fortalecimiento de la perspectiva intergubernamental. El resultado de los mismos será un Consejo Europeo más fuerte, una mejor dirección estratégica y un poder ejecutivo ejercido en mayor medida desde las instituciones más intergubernamentales, lo que podrá resultar en un perjuicio de la Comisión si no se establecen las medidas compensatorias adecuadas.

Una alternativa supranacional al modelo diseñado hubiese consistido en la atribución de la presidencia estable del Consejo Europeo al Presidente de la Comisión, una opción jurídicamente viable, que no queda descartada para el futuro, pero que se suele considerar prematura en el estado actual del proceso integrador.

En definitiva, el Tratado de Lisboa, siguiendo las pautas del Tratado Constitucional, diseña un Consejo Europeo más eficaz, en el marco de una Unión más intergubernamental.

II. EL CONSEJO

1. EL CONSEJO EN LA ACTUALIDAD ¿POR QUÉ SE PLANETA SU REFORMA?

El Consejo es la institución que desde el inicio del proceso de integración representa los intereses nacionales, asumiendo los más importantes poderes decisorios. Está compuesto por «un representante de cada Estado miembro de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno de dicho Estado miembro» (artículo 203 TCE).

Dispone de amplias competencias y un sólido poder de decisión, de acuerdo con el delicado sistema institucional comunitario en el que las competencias legislativas se comparten con el Parlamento Europeo y las ejecutivas con la Comisión (que también dispone, en gran medida, del monopolio de iniciativa legislativa). A ello se suman competencias de coordinación y supervisión en materia de política económica y presupuestaria, así como importantes competencias en materia de relaciones económicas externas, en PESC y cooperación policial y judicial.

Dificultades en las formaciones del Consejo y sus presidencias rotatorias

Las formaciones del Consejo –no recogidas expresamente en los Tratados– se han reducido tras el Consejo Europeo celebrado en Sevilla en junio de 2002 (14) a nueve:

1. Asuntos Generales y Relaciones Exteriores;
2. Asuntos Económicos y Financieros;
3. Justicia y Asuntos de Interior;
4. Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores;
5. Competitividad (Mercado Interior, Industria e Investigación);
6. Transporte, Telecomunicaciones y Energía;
7. Agricultura y Pesca;

(14) Conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Sevilla, 21 y 22 de junio. Bruselas, 24.10.2002, DOC 13463/02.

8. Medio Ambiente;
9. Educación, Juventud y Cultura;

La formación más relevante, el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, a la que asisten tradicionalmente los Ministros de Asuntos Exteriores, está sometida a una gran sobrecarga de trabajo, en una Unión ampliada cuyos poderes se han desarrollado notablemente. Estas reuniones han dedicado cada vez mayor atención al tratamiento de los asuntos de política exterior, lo que ha perjudicado su labor tradicional de coordinación política general (que resulta fundamental para garantizar la coherencia de las políticas de la Unión) y de preparación y seguimiento de las reuniones del Consejo Europeo (al que por el contrario el Consejo tiende a elevar asuntos –que no deberían precisar solución a tan alto nivel– con excesiva frecuencia). Tanto es así, que el propio Secretario General del Consejo señaló en 2002 (15) que esta formación del Consejo no está ejerciendo satisfactoriamente su labor.

Por ello, el Consejo Europeo de Sevilla decidió dividir el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores en dos tipos de sesiones que habrían de reunirse con órdenes del día separados y, en su caso, con fechas diferentes, para dedicarse por una parte a la preparación y seguimiento de las reuniones del Consejo Europeo, las cuestiones institucionales y los expedientes horizontales que afecten a varias políticas de la Unión y, por otra parte, a la conducción del conjunto de la acción exterior de la Unión.

En lo que respecta a la presidencia de las reuniones, ésta se ejerce por rotación durante un período semestral determinado por el Consejo por unanimidad. Este sistema de rotación, que se aplica también a las reuniones del COREPER y de los distintos grupos de trabajo, produce una presión dinámica positiva y permite un mayor acercamiento de los ciudadanos a la Unión durante el semestre en que su Estado ocupa la presidencia. Sin embargo, los inconvenientes derivados de la discontinuidad se han acentuado en los últimos años, al tiempo que se ha extendido el

(15) SOLANA, J., «Preparing the Council for enlargement» DOC S0044/02 11.3. 2002, p. 3.

turno rotatorio por las sucesivas ampliaciones. Cada presidencia tiende a establecer sus propias prioridades, la presión para obtener resultados que puedan transmitirse a los medios afecta negativamente a los procedimientos y –como ha señalado el Secretario General del Consejo (16)– la presidencia, que se había concebido como un elemento de equilibrio y continuidad, se ha convertido en una fuente de desequilibrio y conflicto.

Entre las fórmulas que se han barajado para responder a este problema está el establecimiento de una mejor cooperación entre las sucesivas presidencias y el nombramiento de algunos o todos los Presidentes de las formaciones por un período superior al semestre, bien por elección (17) o bien a través de un sistema de rotación entre grupos de Estados (18).

Un asunto delicado: el sistema de votación

En la actualidad, en virtud del artículo 205 TCE, cuando el Tratado no establece otra cosa el Consejo decide por mayoría simple; sin embargo esto ocurre en pocas ocasiones, puesto que generalmente el Tratado prevé la aplicación de la mayoría cualificada o la unanimidad.

(16) SOLANA, J., «Preparing the Council for enlargement» DOC S0044/02 11.3. 2002, p. 4.

(17) La propuesta apoyada por Francia y Alemania en la Convención consistía en que las formaciones de Justicia e Interior, ECOFIN y Eurogrupo eligiesen sus presidentes, por un período de dos años, entre los miembros del Consejo. Véase la Contribución franco-alemana a la Convención Europea sobre la arquitectura institucional de la Unión, París y Berlín, P. 3. La Comisión, por su parte, proponía mantener la rotación semestral en la Presidencia del Consejo de Asuntos Generales, mientras que la Presidencia de las otras formaciones del Consejo sería ejercida por uno de sus miembros elegido por sus homólogos por un período de un año. Comunicación de la Comisión sobre la arquitectura institucional, COM (2002) 728 final de 4.12.2002, p. 17.

(18) El Reino Unido y España se manifestaron durante la Convención a favor de una Presidencia colectiva, que asumiría un equipo de Estados por un período de dos años. Este sistema sería compatible con el recurso a ciertas «presidencias institucionales»: el Presidente del Consejo Europeo podría presidir también el Consejo de Asuntos Generales, y el Ministro de Asuntos Exteriores el Consejo de Asuntos Exteriores. Véase la Contribución de Ana Palacio y Peter Hain «Las instituciones de la Unión», CONV 591/03, Bruselas, 28.2.2003, p. 3.

La formación de la mayoría cualificada se realiza de acuerdo con un sistema ponderado. El criterio utilizado desde los años cincuenta –cuando la Comunidad estaba integrada por tres Estados grandes y tres pequeños– para repartir el voto, y que se había extendido con las sucesivas ampliaciones, beneficiaba excesivamente a los Estados pequeños en perjuicio de los grandes, hasta el punto de que los cinco Estados mayores contaban con el 80% de la población y sólo el 55% de los votos en el Consejo. La ampliación a veinticinco Estados, de los cuales diecinueve serían medianos y pequeños, no podía realizarse sin dar antes solución a esta situación que, escudándose en el principio de igualdad de los Estados, perjudicaba en exceso a los más poblados.

En diciembre de 2000 los Estados acordaron, tras unas largas y difíciles negociaciones, modificar la ponderación del voto en el Consejo, abriendo por fin la puerta a la ampliación de la Unión hacia el Este. Tal y como se dispuso en la reforma de Niza, el peso de los Estados en el Consejo de la Unión ampliada sería el siguiente: Alemania, Reino Unido, Francia e Italia tendrán 29 votos, España y Polonia 27, Rumania 14, Holanda 13, Grecia, República Checa, Bélgica, Hungría y Portugal 12, Suecia, Bulgaria y Austria 10, Eslovaquia, Dinamarca, Finlandia, Lituania e Irlanda 7, Letonia, Eslovenia, Estonia, Chipre y Luxemburgo 4 y Malta 3.

Para aprobar una decisión en la Unión de 27 serían necesarios 255 votos favorables de un total de 345, así como el apoyo de la mayoría simple de Estados miembros y que éstos representen al menos el 62% de la población total de la Unión (siempre que se solicite su comprobación). Este último y novedoso criterio referente a la población fue introducido a instancia de Alemania, que representa en torno al 17% de la población.

La minoría de bloqueo se sitúa hoy en 91 votos, de manera que los grandes precisan el voto de tres (29+29+29), más el de un Estado con 4 votos (todos menos Malta). Se abre además la posibilidad de bloquear por población, si votan en contra Estados cuya población represente más del 38%, lo que en la actualidad permitiría a Alemania más dos grandes bloquear. La situación resultante beneficia en particular a los Estados grandes/intermedios, como España, que con 27 votos se sitúa a tan sólo dos (2/345) de los más poblados.

2. CAMBIOS PREVISTOS EN EL CONSEJO POR EL TRATADO DE LISBOA

Algunas modificaciones concretas, en particular sobre la publicidad de las reuniones

La composición del Consejo permanece invariable en lo sustancial, estableciendo el nuevo artículo 16.2. TUE (I-23 TC) que «estará compuesto por un representante de cada Estado miembro, de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno del Estado miembro *al que represente* y para ejercer el derecho a voto». Se destaca así que en caso de que dicha representación recaiga en un ministro o consejero del nivel regional o autonómico, éste representará al Estado miembro en su conjunto.

No se producen tampoco cambios sustanciales en sus competencias, estableciendo el nuevo artículo 16.1. TUE (I-23.1. TC) que: «El Consejo ejercerá conjuntamente con el Parlamento Europeo la función legislativa y la función presupuestaria. Ejercerá funciones de definición de políticas y de coordinación, en las condiciones establecidas en los Tratados». Sí cabe destacar que las competencias ejecutivas ya no se mencionan en la misma disposición, sino en el nuevo artículo 291.2 TFUE (I-37 TC) relativo a los actos de ejecución, y que se atribuyen con carácter general a la Comisión, salvo en casos específicos y debidamente justificados y en lo relativo a la PESC, en los que se atribuyen al Consejo.

Cabe valorar positivamente la decisión de que el Consejo se reúna en público cuando delibere y vote sobre un proyecto de acto legislativo. Con este fin, cada sesión del Consejo se dividirá en dos partes, dedicadas respectivamente a las deliberaciones sobre los actos legislativos de la Unión y a las actividades no legislativas (nuevo artículo 18.8 TUE; I-24.6 TC). Esto permitirá establecer una clara distinción entre la actividad legislativa y ejecutiva del Consejo, y mejorar la transparencia haciendo posible que, en sus sesiones legislativas, el Consejo se reúna en público (19).

(19) Esta solución se impuso finalmente, después de que la Conferencia Intergubernamental rechazase la propuesta de la Convención de crear una formación del Consejo denominada Legislativo y de Asuntos Generales. Véase el Artículo 23 del Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, CONV 850/03.

No obstante, conviene recordar que en 2002 el Consejo Europeo de Sevilla ya había decidido la apertura al público, en ciertas condiciones, de los debates del Consejo cuando éste actúe *en codecisión*. En la actualidad dichos debates ya pueden consultarse en el sitio Internet del Consejo (20).

Cambios limitados en las formaciones y sus presidencias

El Tratado de Lisboa establece que el Consejo se reunirá en diferentes formaciones (nuevo artículo 16.6 TUE; I-24.1 TC), y se refiere concretamente a dos de ellas, señalando a continuación que el Consejo Europeo adoptará la lista de las formaciones (de conformidad con el artículo 236 TFUE, es decir, por mayoría cualificada).

La primera de estas formaciones específicamente previstas es el Consejo de Asuntos Generales que velará por la coherencia de los trabajos de las diferentes formaciones del Consejo, preparará las reuniones del Consejo Europeo y garantizará la actuación subsiguiente, en contacto con el Presidente del Consejo Europeo y la Comisión (nuevo artículo 16.6 TUE; I-24.2 TC). La segunda, el Consejo de Asuntos Exteriores, elaborará la acción exterior de la Unión atendiendo a las líneas estratégicas definidas por el Consejo Europeo y velará por la coherencia de la actuación de la Unión (nuevo artículo 16.6 TUE; I-24.3 TC). Se consuma así la escisión del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores que se había perfilado en el Consejo Europeo de Sevilla.

En lo que respecta a las presidencias de las distintas formaciones del Consejo, en virtud del nuevo artículo 16.9 TUE (artículo I-24.7 TC), la presidencia, con excepción de la de Asuntos Exteriores, será desempeñada por los representantes de los Estados miembros en el Consejo mediante un sistema de rotación igual, de conformidad con las

(20) Véase el Reglamento Interno del Consejo, versión vigente fechada en marzo de 2004, Diario Oficial L 106 de 15.4.2004, p. 23. Véase también la ficha informativa de la Secretaría General del Consejo de la UE sobre «Apertura y Transparencia de los trabajos del Consejo», Bruselas diciembre de 2005, TRA/00.

condiciones establecidas en el artículo 236 TFUE (decisión del Consejo Europeo por mayoría cualificada). El hecho de que no se detalle el sistema de rotación tiene al menos la virtud de permitir que posteriormente el sistema se modifique sin precisar una reforma de los Tratados.

En la Declaración adjunta al Tratado relativa al artículo 16.9, se recoge el proyecto de Decisión del Consejo Europeo en virtud de la cual la presidencia, con excepción de la formación de Asuntos Exteriores, será desempeñada por grupos predeterminados de tres Estados miembros durante un período de dieciocho meses. Estos grupos estarán compuestos por rotación igual de los Estados miembros, atendiendo a su diversidad y a los equilibrios geográficos en la Unión. 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 formación de Asuntos Exteriores. Los demás miembros del grupo asistirán a la presidencia en todas sus responsabilidades con arreglo a un programa común. Los miembros del grupo podrán convenir entre sí otros acuerdos. El sistema pues, no presenta grandes novedades respecto al actual.

Por su parte, la formación de Asuntos Exteriores será presidida de forma permanente por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, lo que le dotará de mayor estabilidad y eficacia. Esta figura constituye otra de las novedades del Tratado de Lisboa (tomada también del Tratado Constitucional, que le denominaba Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión), que lo sitúa al frente de la política exterior y de seguridad común y de la política común de seguridad y defensa, ámbitos en los que actuará como mandatario del Consejo, y al tiempo, en la Vicepresidencia de la Comisión, donde se encargará de la acción exterior.

Unas nuevas reglas de votación

El Tratado de Lisboa dispone que el Consejo se pronunciará por mayoría cualificada, excepto cuando el Tratado disponga otra cosa (nuevo artículo 16 .3. TUE; I-23.3 TC). Se invierte así el sistema actual, reconociéndose que la mayoría cualificada –no la simple– es la norma general. Este cambio simplifica en gran medida el texto que ya no precisa las constantes referencias a la votación por mayoría cualificada.

Otra cuestión importante es que el Tratado de Lisboa, tal y como hacía el Tratado Constitucional, establece más de cuarenta ámbitos en los cuales se usará la mayoría cualificada en el Consejo, en lugar de la unanimidad, lo que sin duda dotará de mayor eficacia a la Unión.

Pero el aspecto más delicado en relación con el Consejo es el nuevo sistema de voto establecido en el nuevo artículo 16.4. TUE (I-25 TC), de acuerdo con el cual para aprobar un acto por mayoría cualificada a propuesta de la Comisión se precisarán un mínimo del 55% de los miembros del Consejo que incluya al menos a 15 de ellos y represente a Estados miembros que reúnan como mínimo el 65% de la población de la Unión. En todo caso, una minoría de bloqueo estará compuesta al menos por 4 miembros del Consejo, a falta de lo cual la mayoría cualificada se considerará alcanzada.

Por último, 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 (artículo 238.2. TFUE).

Para poder valorar las virtudes e inconvenientes de este nuevo sistema de votación, es preciso recordar qué disponían, primero, el texto aprobado por la Convención Europea, y segundo, el texto final del Tratado Constitucional.

El proyecto aprobado en la Convención tan sólo exigía inicialmente el voto del 50% de los Estados miembros que representase al menos el 60% de la población. Esta propuesta de doble mayoría tenía la virtud de la sencillez (respondiendo a la doble legitimidad de una Unión de Estados y de ciudadanos) y facilitaba la toma de decisiones; sin embargo, modificaba el paquete institucional acordado en Niza, favoreciendo particularmente a los cuatro Estados más poblados, que alcanzan conjuntamente en torno al 54% de la población total. En particular, los intermedios-grandes, como España, que estaban en Niza en una situación muy cercana a la de los cuatro grandes, se distanciarían notablemente (España contaría en el nuevo sistema con el 8% de la población frente a Alemania, con 17%).

Por eso, la Conferencia Intergubernamental incluyó algunos contrapesos que matizaban el sistema diseñado por la Convención: en la versión final del Tratado Constitucional, retomada en el Tratado de Lisboa, se exige el 65% de la población y el 55% de los Estados (y un mínimo de 15), al tiempo que se requirieron 4 miembros para bloquear.

Así, la minoría de bloqueo podría en principio lograrse con el 35% de la población, pero al exigir el Tratado cuatro Estados miembros, los votos de tres Estados grandes no serían suficientes para bloquear. Necesitarían pues, el voto de un Estado más. En la Unión de 27 también podrían bloquear 13 Estados.

Por último, el Tratado Constitucional incluía también un mecanismo en una decisión anexa al Tratado Constitucional (Declaración num. 5) que habría de regir desde su entrada en vigor al menos hasta 2014. Este mecanismo, que recuerda al compromiso de Ioannina, permitiría una transición más suave al nuevo sistema de voto.

Si bien los cambios introducidos en la CIG y plasmados en el Tratado Constitucional y en el Tratado de Lisboa, tuvieron la virtud de hacer el sistema de voto más aceptable para los Estados que –como España– no habían quedado satisfechos, incluyendo contrapesos a favor de medianos y pequeños, también es cierto que las ventajas que aportaba el sistema simple de doble mayoría (50 % Estados, 60% de población) en términos de eficacia (mayor facilidad para decidir) y transparencia se difuminaron.

Además, el Tratado de Lisboa, si bien mantiene el sistema de votación por doble mayoría tal y como se acordó en el Tratado Constitucional, establece varias salvedades y períodos transitorios que complican aún más el panorama. Así (en virtud del nuevo artículo 16.4 TUE, del 238.2. TFUE, de la sexta declaración y del protocolo sobre disposiciones transitorias adjunto al Tratado) se hace necesario distinguir tres momentos distintos:

- Desde 2009 hasta el 1 de noviembre de 2014:

La introducción del sistema de doble mayoría se retrasa, de manera que en lugar de producirse en 2009 (tal y como preveía el Tratado

Constitucional), se producirá el 1 de noviembre de 2014 (nuevo artículo 16.4 TUE). Hasta entonces, seguirá aplicándose el actual sistema de mayoría cualificada (artículo 205.2 del TCE) acordado en el Tratado de Niza.

- Desde noviembre de 2014 y hasta el 31 de marzo de 2017:

Se establece un período transitorio desde noviembre de 2014 y hasta el 31 de marzo de 2017 en el cual, cuando se adopte una decisión por mayoría cualificada, un miembro del Consejo podrá solicitar que la decisión se adopte por mayoría cualificada tal y como se define en el Tratado de Niza, es decir, en el artículo 205.2 del presente TCE (véase el Protocolo sobre las disposiciones transitorias).

Además, durante este período transitorio, hasta el 31 de marzo de 2017, los Estados miembros podrán invocar un mecanismo que recuerda al conocido compromiso de Ioannina (mecanismo que, conviene recordar, se contemplaba también en el Tratado Constitucional). Así, si un cierto número de Estados que se aproximan a la minoría de bloqueo sin alcanzarla, manifiestan su oposición a que el Consejo adopte un acto por mayoría cualificada, se debatirá el asunto dentro de un plazo razonable, para facilitar la consecución de una mayor base de acuerdo (21):

- A partir del 1 de abril de 2017:

Por último, a partir del 1 de abril de 2017 se aplicará de nuevo un mecanismo similar a Ioannina, pero incluso más reforzado, por cuanto los porcentajes necesarios para iniciar ese período adicional de debate son menores (22).

(21) La declaración 7 relativa al 16.4 TUE y 238.2 TFUE dispone que en este período, si los miembros del Consejo que representen al menos las tres cuartas partes de la población o al menos las tres cuartas partes el número de Estados miembros necesarias para constituir una minoría de bloqueo en aplicación del primer párrafo del 16.4 TUE o del 238.2 TFUE manifiestan su oposición a que el Consejo adopte un acto por mayoría cualificada, el Consejo debatirá el asunto. Se aplicará así el mecanismo que se preveía en el proyecto de Decisión incluido en la Declaración n.º 5 aneja al Acta Final de la CIG de 2004.

(22) A partir del 1 de abril de 2017 se aplicará este mismo mecanismo con unos porcentajes de al menos el 55% de la población o al menos el 55% del número de Estados miembros necesario para constituir una minoría de bloqueo. Así, el porcentaje requerido es menor que aquel previsto para el período anterior (2014-1017) y aquel previsto en el Tratado Constitucional.

En definitiva, el Tratado de Lisboa retrasa la aplicación de la doble mayoría, que el Tratado Constitucional preveía para 2009 y ahora podrá evitarse hasta 2017. Al tiempo, insta un compromiso de Ioannina permanente (23) y muy reforzado, que podrá invocarse para bloquear la adopción de decisiones con mayor facilidad que aquel previsto en el Tratado Constitucional.

Después de este largo y complejo camino ¿Cuáles son las aportaciones del nuevo sistema de voto diseñado en el Tratado Constitucional y recogido con algunas matizaciones en el Tratado de Lisboa? ¿Qué ventajas aporta frente al vigente sistema de Niza?

Podemos concluir que el nuevo sistema plasmado finalmente en el Tratado de Lisboa considera, en una medida superior al vigente, el criterio poblacional, y permite que unas mismas reglas sean aplicables por igual a todos los Estados.

Lo que no resulta del todo evidente es que de una mayor proporcionalidad con la población se derive necesariamente una mayor democracia (24), pues no debe olvidarse que el reparto del voto en ciertos sistemas políticos, cuya democracia no se cuestiona, no refleja en términos estrictamente proporcionales la población, y que la representación estatal en el Consejo no puede contemplarse en solitario, sino en relación con la otra institución con la que comparte el poder legislativo —es decir, el Parlamento— que ya refleja en gran medida el criterio poblacional.

(23) El compromiso de Ioannina previsto en el Tratado Constitucional (Declaración n.º 5) había de permanecer en vigor hasta 2014, disponiendo su artículo 4 que: «Posteriormente, el Consejo podrá adoptar una decisión europea que la derogue.»

(24) En este punto las opiniones son muy diversas. Mientras para algunos como JEAN-CLAUDE PIRIS el nuevo sistema es *indudablemente más democrático*, otros, como JOSÉ MARÍA AREILZA critican la instauración del principio de población tanto en el Consejo como en el Parlamento, y señalan que la integración europea no puede basarse en la aplicación mecánica de la voluntad de unos pocos Estados miembros, por mucha proporción de ciudadanos europeos que representen. PIRIS, J. C., «El Tratado Constitucional para Europa», Marcial Pons, 2007, p. 139; AREILZA, J. M., en CLOSA, C. y FERNÁNDEZ, N., «La Constitución de la Unión Europea», Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, pp. 119 y ss.

3. CONCLUSIONES RESPECTO AL CONSEJO

Salvo en lo que respecta a la importante reforma del sistema de voto, los cambios en el Consejo son limitados.

Cabe valorar positivamente la decisión de que el Consejo se reúna en público cuando delibere y vote sobre un proyecto de acto legislativo. Si bien esto no es realmente novedoso - pues ya se venía aplicando en lo que respecta a la codecisión y en ciertas condiciones - es positivo al menos que se extienda la transparencia a otros procedimientos y que se formalice en el texto del Tratado.

Los cambios en las formaciones y sus presidencias son también limitados. Se confirma la escisión del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores que ya se había iniciado en el Consejo Europeo de Sevilla, lo que puede aportar cierta eficacia al sistema, pues es previsible que ambas formaciones puedan llevar a cabo en mejores condiciones sus funciones. Por su parte, la formación de Asuntos Exteriores será presidida de forma permanente por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, lo que podrá aportar al sistema institucional mayor estabilidad y eficacia.

En lo que respecta a la modificación del sistema de voto, que en los términos planteados inicialmente por la Convención hubiese resultado muy innovador -con sus ventajas e inconvenientes- y hubiese facilitado notablemente la toma de decisiones y mejorado la transparencia; finalmente, tras el reequilibrio realizado por la CIG 2004 para acomodar mejor a medianos y pequeños, y los complejos retoques de Lisboa, parece que las virtudes del compromiso final no son tan fácilmente identificables.

Una vez aumentados los umbrales el nuevo sistema no será notablemente más eficaz. Tampoco se puede afirmar que de la mayor proporcionalidad con la población se derive indiscutiblemente mayor democracia. Por lo demás, en su compleja versión final, es tan poco transparente como el actual. Quizás, después de todo, la mayor virtud del nuevo sistema de voto -caracterizado por modificar el equilibrio a favor de los más poblados- sea precisamente la de reflejar un compromiso que finalmente contó con el respaldo de todos los Estados miembros.