



Bruselas, 14.2.2018  
COM(2018) 95 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL  
CONSEJO EUROPEO Y AL CONSEJO**

**Una Europa que responde: opciones institucionales para hacer más eficiente el trabajo  
de la Unión Europea**

*Contribución de la Comisión Europea a la reunión informal de los dirigentes  
de 23 de febrero de 2018*

*«Hemos de mejorar nuestra comunicación: entre los Estados miembros, con las instituciones de la UE, pero de forma primordial con nuestros ciudadanos.*

*Debemos infundir mayor claridad en nuestras decisiones. Utilizar un lenguaje claro y franco. Dedicarnos a las expectativas de nuestros ciudadanos, mostrando gran valentía para impugnar las soluciones simplistas de fuerzas políticas extremistas o populistas».*

*Declaración de Bratislava, 16 de septiembre de 2016*

*«El futuro de Europa está en nuestras manos y [...] la Unión Europea es el mejor instrumento para lograr nuestras metas.*

*Queremos una Unión grande para las grandes cuestiones y pequeña para las pequeñas.*

*Promoveremos un proceso decisorio democrático, eficaz y transparente y una mejor ejecución».*

*Declaración de Roma, 25 de marzo de 2017*

*«Para tener éxito en Europa tenemos que poner fin a esta oposición artificial entre la Unión y sus Estados miembros.*

*Nuestra Unión solo puede construirse con nuestros Estados miembros y nunca contra ellos».*

*Jean-Claude Juncker, Estrasburgo, 17 de enero de 2018*

# **Una Europa que responde: opciones institucionales para hacer más eficiente el trabajo de la Unión Europea**

## **Contribución de la Comisión Europea a la reunión informal de los dirigentes de 23 de febrero de 2018**

En un momento crítico, el 16 de septiembre de 2016, los dirigentes europeos se agruparon en torno a una agenda europea positiva que tomó la forma de la Declaración y hoja de ruta de Bratislava. Esto fue tanto un reconocimiento de que la UE es la mejor situada para responder a los desafíos que tenemos por delante como un compromiso de atender mejor a las necesidades de los europeos proporcionando resultados tangibles en una serie de prioridades clave. Los dirigentes reconocieron que solo la determinación conjunta de obtener resultados en los ámbitos que importan contribuirá a reducir las diferencias entre las promesas sobre el papel y las expectativas de los ciudadanos.

Más de un año después, el método de Bratislava funciona. La UE ha hecho progresos reales en ámbitos como la gestión de las fronteras, la defensa, las inversiones, la economía digital, la educación y la cultura, así como en la dimensión social de nuestro mercado interior. Este nuevo método se ha reforzado con la Agenda de los Dirigentes, de octubre de 2017, en la que se expone claramente qué resultados piensa ofrecer la Unión Europea en los próximos 16 meses, hasta las elecciones al Parlamento Europeo.

Crear una Europa que ofrece resultados para todos los europeos y responde a sus expectativas debe ser el eje de nuestro trabajo colectivo. Está bien, por tanto, que las cuestiones de carácter institucional hayan quedado relegadas a un lugar secundario.

La Comisión Europea sigue creyendo que ahora no es el momento de entablar debates abstractos de reforma institucional. Ahora bien, hay una serie de medidas prácticas que pueden tomarse sobre la base de los Tratados vigentes para hacer que nuestra Unión sea más eficiente a la hora de responder en sus prioridades principales. Al fin y al cabo, es a través de nuestras instituciones comunes y nuestros procesos de toma de decisiones mutuamente acordados como podemos cumplir lo que hemos prometido y dar a los ciudadanos lo que esperan de nosotros.

Por consiguiente, la Comisión Europea se congratula por la decisión del presidente Tusk de convocar un debate entre los dirigentes sobre cuestiones institucionales para el 23 de febrero de 2018. Como aportación a este debate, en la presente Comunicación se exponen varias opciones, dentro del marco del actual Tratado, para hacer que el trabajo de la Unión Europea sea más eficiente. La presente Comunicación se acompaña de una Recomendación con vistas a reforzar el carácter europeo y el desarrollo eficiente de las elecciones de 2019 al Parlamento Europeo, que actualiza y complementa algunos elementos de su Recomendación de 2013<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Recomendación de la Comisión, de 12 de marzo de 2013, con vistas a reforzar el desarrollo democrático y eficaz de las elecciones al Parlamento Europeo (2013/142/UE) – <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013H0142&from=EN>.

## **1. Cabezas de lista: el fundamento para una Comisión Europea política más en sintonía con las realidades de Europa**

La Unión Europea es tanto una Unión de Estados como una Unión de ciudadanos. Los ciudadanos están representados directamente a través del Parlamento Europeo e indirectamente a través de sus propios gobiernos, que trabajan conjuntamente en el Consejo y en el Consejo Europeo<sup>2</sup>. El cargo de Presidente de la Comisión Europea se sustenta en ambas fuentes de legitimidad: es propuesto por los dirigentes en el Consejo Europeo y a continuación lo elige el Parlamento Europeo.

En 2014, gracias al nuevo sistema de *Spitzenkandidaten* los partidos políticos europeos designaron a sus cabezas de lista con antelación a las elecciones al Parlamento Europeo. Este sistema puso rostros a la competencia entre los diferentes programas políticos y dio mayor relieve a las campañas electorales paneuropeas. Aunque no invirtió la tendencia a la baja de la participación electoral observada en anteriores elecciones al Parlamento Europeo<sup>3</sup>, el sistema de cabezas de lista ayudó a contener su caída<sup>4</sup> al introducir un mayor elemento de información y elección<sup>5</sup>.

El sistema de cabezas de lista no es una elección presidencial directa. No es automático que el candidato del partido que obtiene mayor porcentaje de votos sea elegido presidente de la Comisión Europea; lo es el que consigue obtener un apoyo mayoritario primero en el Consejo Europeo, de conformidad con los Tratados<sup>6</sup>, y después en el Parlamento Europeo. Cabe recordar que, de conformidad con los Tratados, el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo son responsables conjuntamente de la buena marcha del proceso que conduce a la elección del Presidente de la Comisión Europea. Los Estados miembros acordaron que, antes de la decisión del Consejo Europeo, se mantendrán las necesarias consultas entre representantes del Parlamento Europeo y del Consejo Europeo<sup>7</sup>.

En 2014, fue el cabeza de lista cuyo partido obtuvo el mayor porcentaje de votos el que estuvo mejor situado para obtener un apoyo mayoritario tanto en el Consejo Europeo como en el Parlamento Europeo.

---

<sup>2</sup> Artículo 10, apartado 2, del Tratado de la Unión Europea.

<sup>3</sup> Índice de participación en las elecciones al Parlamento Europeo: 1979: 61,99 %; 1984: 58,98 %; 1989: 58,41 %; 1994: 56,67 %; 1999: 49,51 %; 2004: 45,47 %; 2009: 42,97 %; 2014: 42,61 %.

<sup>4</sup> Disminución de la participación en comparación con elecciones anteriores al Parlamento Europeo: 2004: 4,04 puntos porcentuales; 2009: 2,5 puntos porcentuales; 2014: 0,36 puntos porcentuales.

<sup>5</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Informe sobre las elecciones al Parlamento Europeo de 2014 [COM(2015) 206 final, de 8 de mayo de 2015].

<sup>6</sup> Artículo 17, apartado 7, del Tratado de la Unión Europea: «Teniendo en cuenta el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo y tras mantener las consultas apropiadas, el Consejo Europeo propondrá al Parlamento Europeo, por mayoría cualificada, un candidato al cargo de Presidente de la Comisión. 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».

<sup>7</sup> Declaración 11, relativa a los apartados 6 y 7 del artículo 17 del Tratado de la Unión Europea, aneja al Acta Final de la Conferencia Intergubernamental que adoptó el Tratado de Lisboa.

El proceso de los cabezas de lista, tras ser confirmado su resultado por el Consejo Europeo, el 27 de junio de 2014, y por el Parlamento Europeo, el 15 de julio de 2014, fue un factor importante que permitió a la Comisión Juncker ser más política y estar más centrada en sus opciones políticas. A esto coadyuvó también la Agenda estratégica de prioridades clave, expuesta por el Consejo Europeo en junio de 2014<sup>8</sup>, que se incorporó a los 10 puntos de las directrices políticas en las que se basó la elección del presidente Juncker por el Parlamento Europeo y que reflejaban de manera natural el programa sobre el que había hecho campaña en toda la Unión. Esto ayudó a poner de manifiesto que las instituciones europeas y los Estados miembros pueden trabajar conjuntamente y responder sobre cuestiones que importan a los ciudadanos y que exigen de verdad una actuación europea. Todo esto se había concebido para ayudar a reducir la división percibida entre «Bruselas» y los Estados miembros.

Al haber hecho campaña por toda Europa y haber interactuado directamente con ciudadanos y representantes elegidos a nivel local, regional y nacional, el candidato cabeza de lista elegido en 2014 estuvo avalado por una rendición de cuentas mayor. Este proceso dio al presidente de la Comisión Europea el mandato de ser más selectivo a la hora de elegir las prioridades para la intervención a nivel europeo, sobre la base de una agenda compartida que asumirían conjuntamente como propia todas las instituciones. Esto ha ayudado a la Comisión Europea a determinar cuándo es necesaria la acción de la Unión y cuándo no. «Grande para las grandes cuestiones y pequeña para las pequeñas» es, por tanto, un enfoque defendido por la Comisión Juncker y refrendado en la Declaración de Roma<sup>9</sup>.

En conjunto, el sistema de cabezas de lista tuvo una repercusión positiva en la relación entre las instituciones de la UE y, por tanto, en la eficiencia del trabajo de todas ellas.

Dar un paso más implicaría que el Presidente de la Comisión Europea fuera directamente elegido por los ciudadanos, como algunos han propugnado<sup>10</sup>. Sin embargo, esto exigiría una modificación de los Tratados.

De conformidad con los Tratados vigentes, el experimento de 2014 debería continuar<sup>11</sup> y mejorarse. La Comisión Europea cree que hay medidas prácticas que pueden tomarse para mejorar el proceso, respetando al mismo tiempo el equilibrio entre las instituciones de la UE y entre los Estados miembros.

Será importante proseguir los debates abiertos sobre cuáles son los procesos idóneos para reflejar el carácter democrático único de la Unión Europea y la doble legitimidad de la Comisión Europea, representante de todos los ciudadanos europeos y de todos los Estados

---

<sup>8</sup> Agenda estratégica para la Unión en tiempos de cambio – Consejo Europeo de 26 y 27 de junio de 2014 – [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/143477.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/143477.pdf).

<sup>9</sup> Declaración de los dirigentes de los veintisiete Estados miembros y del Consejo Europeo, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea: <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2017/03/25/rome-declaration/>

<sup>10</sup> Véase, por ejemplo, el discurso de Wolfgang Schäuble cuando se le concedió el Premio Carlomagno en 2012: <http://www.karlspreis.de/fr/laureats/wolfgang-schaeuble-2012/discours-extrait-par-wolfgang-schaeuble>

<sup>11</sup> «Si desean fortalecer la democracia europea, no pueden invertir el pequeño progreso democrático que supuso la creación de candidatos cabezas de lista —o ‘Spitzenkandidaten’. Me gustaría repetir la experiencia.» Jean-Claude Juncker, presidente de la Comisión Europea, Discurso sobre el estado de la Unión 2017, 13 de septiembre de 2017.

miembros de la UE. El proceso debe seguir desarrollándose para propiciar un verdadero debate europeo sobre la Europa que sus ciudadanos y sus Estados miembros quieren, aprovechando la contribución positiva del proceso de 2014.

**Elegir a los candidatos cabezas de lista con mayor antelación que la última vez, y a poder ser para el final de 2018, y empezar antes la campaña** daría a los votantes una mayor oportunidad de conocer a los candidatos y los programas políticos que respaldan<sup>12</sup>. Permitiría a los candidatos, incluidos aquellos que desempeñan un cargo ejecutivo, como el de jefe de Estado o de Gobierno, ministro o miembro de la Comisión Europea, disponer de más tiempo para visitar los Estados miembros y tomar el pulso a Europa y a las preocupaciones de los ciudadanos. En 2014, los partidos políticos europeos seleccionaron a sus candidatos en una etapa relativamente tardía del proceso, con lo que les quedaron solo unas pocas semanas para hacer campaña y definir su perfil en todo el continente.

Puede ser importante también el modo en que los partidos políticos europeos seleccionan a los candidatos cabezas de lista. Si los partidos políticos europeos, que agrupan a partidos políticos nacionales y regionales afines y a sus dirigentes, celebraran, por ejemplo, elecciones «primarias» para seleccionar a sus candidatos, el proceso de familiarización y construcción de perfiles podría empezar antes. Al presentar una competición entre personalidades con ideas diferentes, esto podría ayudar a generar más interés en la campaña y en las subsiguientes elecciones al Parlamento Europeo.

**Los vínculos entre los partidos nacionales y los partidos europeos deberían ser más visibles** y fomentar una mayor apertura en el panorama político europeo. En una propuesta de reforma específica sobre las fundaciones y los partidos políticos europeos<sup>13</sup>, presentada con el discurso de 2017 sobre el estado de la Unión, la Comisión Europea propuso que debería exigirse un nivel obligatorio de transparencia en relación con estos vínculos a los partidos políticos europeos que quisieran obtener financiación del presupuesto de la UE (en concreto, su logotipo y su programa político deberían publicarse en los sitios web de sus partidos miembros nacionales y regionales). Los Estados miembros y los propios partidos políticos que así lo decidan voluntariamente podrían tomar además otras medidas, como añadir el logotipo de los partidos políticos europeos al material de campaña y a las papeletas de voto. Los partidos políticos nacionales y regionales deberían posicionarse de manera clara y distinta sobre las principales cuestiones en juego en el debate europeo. Los partidos políticos nacionales y regionales, incluidos aquellos que no estén afiliados a partidos europeos, deberían dejar claras también sus intenciones en cuanto a participación en grupos políticos (existentes o potencialmente nuevos) en el Parlamento Europeo y sus propósitos en cuanto a la elección del Presidente de la Comisión Europea.

Los medios de comunicación desempeñan un papel importante en cualquier campaña electoral. En 2014, en varios Estados miembros, los debates entre los candidatos al cargo de

---

<sup>12</sup> «Me gustaría que los partidos políticos europeos iniciaran sus campañas para las próximas elecciones europeas mucho antes que en el pasado. Con demasiada frecuencia, las elecciones europeas se han reducido a una suma de campañas nacionales. La democracia europea se merece algo mejor.» Jean-Claude Juncker, presidente de la Comisión Europea, Discurso sobre el estado de la Unión 2017, 13 de septiembre de 2017.

<sup>13</sup> Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE, Euratom) n.º 1141/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2014, sobre el estatuto y la financiación de los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas [COM(2017) 481 de 13 de septiembre de 2017].

Presidente de la Comisión Europea se retransmitieron en algunos de los más importantes canales de televisión (como ARD, ZDF, ORF, RTBF, France24, LCI y Euronews), mientras que en otros Estados miembros su cobertura fue solo superficial o inexistente. Fue un buen comienzo pero no suficiente. Para 2019, y con el fin de promover una información amplia, equilibrada e imparcial, sería deseable que se retransmitiera al menos un debate entre los cabezas de lista en los principales canales públicos en cada Estado miembro. En cualquier caso, la retransmisión de debates sobre el contenido y los desafíos de las elecciones al Parlamento Europeo puede ayudar a aumentar la sensibilización y la participación de los ciudadanos.

## 2. Marco jurídico para las elecciones de 2019 al Parlamento Europeo

Los dirigentes reunidos en el Consejo Europeo tienen que decidir, sobre la base de una propuesta del Parlamento Europeo y con su aprobación del texto final, acerca de **la composición del Parlamento Europeo para el período 2019-2024**. Es necesaria una decisión que revise la distribución de los escaños entre los Estados miembros antes de las elecciones europeas, y debe tenerse en cuenta la retirada del Reino Unido de la Unión en marzo de 2019; el Reino Unido tiene actualmente 73 escaños.

Hay varias opciones:

- reducir el tamaño del Parlamento con respecto al máximo de 751 escaños que permiten los Tratados;
- reasignar escaños a otros Estados miembros;
- reservar los escaños no utilizados para una futura ampliación de la Unión;
- reservar escaños no utilizados para la posible creación de una circunscripción transnacional.

El Parlamento Europeo propuso el 7 de febrero de 2018 una mezcla de las tres primeras opciones: reducir el número total a 705 diputados, reasignar 27 escaños y mantener el resto de los escaños no utilizados como reserva para una ampliación. Si bien no se pide la creación de una **circunscripción transnacional**, en la Resolución del Parlamento Europeo se recuerda que esa medida tendría que plasmarse en las normas de la UE que regulan las elecciones al Parlamento Europeo, para lo que hay una propuesta del Parlamento Europeo de 2015. La modificación de estas normas exige la aprobación unánime del Consejo y la aprobación del texto final por el Parlamento Europeo, y después la ratificación de cada Estado miembro conforme a sus requisitos constitucionales.

Algunos Estados miembros<sup>14</sup> han expresado recientemente su apoyo a una circunscripción transnacional, mientras que otros<sup>15</sup> han expresado su desacuerdo con su creación.

---

<sup>14</sup> Por ejemplo: Emmanuel Macron, presidente de la República Francesa, el 26 de septiembre de 2017, <http://www.elysee.fr/declarations/article/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique/>;

Leo Varadkar, primer ministro (Taoiseach) de Irlanda, 17 de enero de 2018,

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20180117+ITEM-008+DOC+XML+V0//EN&language=EN>;

Cumbre de los países del sur de la Unión Europea (Chipre, España, Francia, Grecia, Italia, Malta, Portugal), Roma, 10 de enero de 2018, «Declaration: Bringing the EU forward in 2018»,

Una circunscripción transnacional podría reforzar la dimensión europea de las elecciones al brindar a los candidatos la posibilidad de llegar a más ciudadanos de toda Europa. Podría ser coherente con el proceso de los cabezas de lista, y posiblemente crearía un espacio europeo para el debate público y un papel más visible para los partidos políticos europeos<sup>16</sup>.

Si se creara una circunscripción transnacional sería importante garantizar que los disputados puedan representar a los votantes que los han elegido y tener una estrecha comunicación con ellos, tanto por razones de rendición de cuentas como para poder plantear sus preocupaciones.

El sistema electoral ya se está revisando. En 2015, el Parlamento Europeo presentó una propuesta formal para **la reforma de la legislación electoral de la Unión Europea**<sup>17</sup>. Es preciso tomar una decisión para mayo de 2018 si se quiere que sea efectiva con antelación suficiente a las próximas elecciones al Parlamento Europeo. La propuesta del Parlamento Europeo, además de una circunscripción transnacional, defendía una reforma de la legislación electoral de la UE para promover el carácter europeo de estas elecciones. Incluía un plazo uniforme para la elaboración de las listas y los censos electorales en toda la UE; permitir la participación de los ciudadanos de la Unión residentes fuera de ella; animar a los Estados miembros a permitir el voto por correo, electrónico y a través de internet; listas de candidatos equilibradas en cuanto a género; mejorar la visibilidad de los partidos políticos europeos poniendo su nombre y su logotipo en las papeletas de voto; y procedimientos transparentes y democráticos para la selección de los candidatos.

Una propuesta clave era la introducción de un umbral entre el 3 % y el 5 % de los votos emitidos para la atribución de escaños en los Estados de circunscripción única y en aquellas circunscripciones en las que se utilice el sistema de listas y que consten de más de 26 escaños. Estos umbrales contribuyen a reducir la fragmentación política en el Parlamento resultante, lo que hace la toma de decisiones más eficiente. Al tomar una decisión sobre esta propuesta, se ha de tener debidamente en cuenta garantizar la representación de las diversas opiniones y el respeto de las tradiciones de los diferentes Estados miembros.

### **3. Composición de la Comisión Europea**

En la actualidad, el Colegio de Comisarios se compone de 28 miembros, uno de cada Estado miembro.

El artículo 17, apartado 5, del Tratado de la Unión Europea establece que, a partir del 1 de noviembre de 2014, la Comisión debía estar compuesta por un número de miembros

---

<http://www.governo.it/sites/governo.it/files/documenti/documenti/Notizie-allegati/governo/DeclarationIVEUSouthSummit.pdf>

<sup>15</sup> Cumbre de los Países de Visegrado (Chequia, Eslovaquia, Hungría y Polonia) – Budapest, 26 de enero de 2018 – Statement on the Future of Europe – <http://abouthungary.hu/speeches-and-remarks/v4-statement-on-the-future-of-europe/>

<sup>16</sup> «También me complace la idea de disponer de listas transnacionales en las elecciones europeas, aunque soy consciente de que es una idea que algunos de ustedes no comparten.» Jean-Claude Juncker, presidente de la Comisión Europea, Discurso sobre el estado de la Unión 2017, 13 de septiembre de 2017.

<sup>17</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de noviembre de 2015, sobre la reforma de la legislación electoral de la Unión Europea [2015/2035 (INL)].



correspondiente a los dos tercios del número de Estados miembros (en una Unión de 27 Estados miembros habría 18 comisarios), a menos que se decidiera lo contrario.

En 2009, antes del segundo referéndum irlandés para la ratificación del Tratado de Lisboa, el Consejo Europeo acordó adoptar una decisión para que el número de miembros de la Comisión Europea correspondiera al número de Estados miembros.

El Consejo Europeo debe revisar ahora su Decisión de 22 de mayo de 2013<sup>18</sup>. **Los dirigentes tendrán que decidir si se mantiene una Comisión Europea con un miembro de cada Estado miembro o si se reduce su tamaño.** En el caso de una Comisión Europea más pequeña, el Tratado establece que sus miembros serán seleccionados 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.

En teoría, un ejecutivo más pequeño funcionaría con más eficiencia, sería más fácil de gestionar y permitiría una distribución más equilibrada de las carteras entre sus miembros, como han sostenido recientemente algunos dirigentes<sup>19</sup>. En tal caso, la Comisión Europea debería prestar especial atención a garantizar una transparencia total en las relaciones con todos los Estados miembros<sup>20</sup>.

Sin embargo, un ejecutivo pequeño significaría que algunos Estados miembros no tendrían un representante de su nacionalidad en el nivel político de la institución. Mantener un miembro de la Comisión Europea por cada Estado miembro presenta la ventaja de que se mantiene un canal de comunicación directa con los ciudadanos y las autoridades nacionales en todos los Estados miembros. Por ejemplo, los miembros de la Comisión Juncker han demostrado ser un contacto esencial para sus países de origen, comunicándose en la lengua nacional, lo que ha incluido más de 657 visitas para informar a los diputados nacionales y debatir con ellos.

Si se mantiene un comisario por Estado miembro, también harán falta ajustes organizativos para garantizar la rendición de cuentas, la unidad y la eficiencia. La Comisión Juncker ha estructurado su trabajo en torno a varias Vicepresidencias responsables de equipos de proyectos transversales en diferentes ámbitos políticos, incluidos los cargos del Vicepresidente Primero y la Alta Representante / Vicepresidenta. A cada Vicepresidente se le ha encomendado una función de liderazgo reforzado y la responsabilidad de dirigir y coordinar un equipo de comisarios. Se ha comprobado el valor de esta estructura de dos niveles, que podría reforzarse más aún en el futuro.

---

<sup>18</sup> La Decisión de 22 de mayo de 2013 exige lo siguiente: «El Consejo Europeo revisará esta decisión antes del nombramiento de la primera Comisión tras la fecha de adhesión del trigésimo Estado miembro o del nombramiento de la siguiente Comisión que entre en funciones antes del 1 de noviembre de 2014, lo que se produzca antes».

<sup>19</sup> Emmanuel Macron, presidente de la República Francesa, 26 de septiembre de 2017 – «*Une Commission de 15 membres devra être notre horizon et pour avancer, soyons simples: que les grands pays fondateurs renoncent à leurs commissaires pour commencer! Nous donnerons l'exemple.*» <http://www.elysee.fr/declarations/article/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique/>; Sebastian Kurz, canciller de Austria, en el programa del Partido Popular Austriaco (ÖVP) para las elecciones austriacas de 2017 – <https://www.sebastian-kurz.at/programm/artikel/kurswechsel-in-europa>.

<sup>20</sup> Declaración 11, relativa al artículo 17 del Tratado de la Unión Europea, aneja al Acta Final de la Conferencia Intergubernamental que adoptó el Tratado de Lisboa.

#### 4. Un presidente con doble función

Una opción para hacer la estructura de la Unión más eficiente podría ser que una sola persona desempeñara los dos cargos de Presidente del Consejo Europeo y Presidente de la Comisión Europea<sup>21</sup>.

Este cambio ayudaría a superar una concepción errónea persistente y nociva: demasiado a menudo se percibe una división entre la Comisión Europea y los Estados miembros. Con demasiada frecuencia las decisiones se representan a nivel nacional como «dictados» impuestos a los Estados miembros por una «Bruselas» desconectada, cuando en realidad fueron los Estados miembros y los diputados al Parlamento Europeo elegidos mediante sufragio directo quienes decidieron conjuntamente lo que había que hacer.

La Comisión Europea es una institución creada por los Estados miembros para trabajar en favor del interés común europeo, igual que el Consejo Europeo. El que una sola persona presidiera las dos instituciones encarnaría la doble naturaleza de la legitimidad y la rendición de cuentas de la Unión y fortalecería ambas.

Esto racionalizaría también la representación exterior de la Unión y haría que a los terceros países les resultara más sencillo su seguimiento. Los demás dirigentes mundiales tendrían un solo interlocutor, también en sus relaciones con la UE en particular en organismos internacionales y cumbres como las del G7 y el G20.

Un doble nombramiento de esta naturaleza no implica fusionar las dos instituciones. El Presidente de la Comisión Europea es ya miembro del Consejo Europeo por derecho propio, y siempre se ha entendido que esto es perfectamente compatible con su independencia. Ninguno de los dos Presidentes vota en el Consejo Europeo; ambos asesoran, aportan el trabajo de sus respectivos servicios, ayudan a tender puentes y a diseñar un terreno común entre los Estados miembros. Un doble nombramiento podría reforzar aún más la coordinación estrecha y eficaz ya existente entre las dos instituciones independientes.

Un Presidente con doble función es posible con arreglo a los Tratados actuales, que permiten implícitamente que el Presidente del Consejo Europeo sea nombrado para otro cargo europeo<sup>22</sup>. El mandato del Presidente del Consejo Europeo es más corto que el del Presidente de la Comisión Europea, pero, ya que dura exactamente la mitad y está permitido un nuevo nombramiento, podría contemplarse una solución pragmática.

A este respecto, podría extraerse inspiración del cargo actual de la Alta Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y Vicepresidenta de la Comisión Europea. Este puesto, que es el resultado de la evolución del antiguo cargo de Secretario General del Consejo de la Unión Europea / Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común creado por el Tratado de Ámsterdam y el del entonces Comisario de Relaciones Exteriores, fue codificado por el Tratado de Lisboa. Ofrece un ejemplo de cómo la misma persona puede ejercer con éxito una labor de responsabilidad en dos instituciones de la UE sin

---

<sup>21</sup> «Europa funcionaría mejor si fusionásemos los cargos de Presidente del Consejo Europeo y de la Comisión Europea. [...] Tener un único Presidente simplemente reflejaría mejor la verdadera naturaleza de nuestra Unión Europea como Unión de Estados y Unión de ciudadanos». Jean-Claude Juncker, presidente de la Comisión Europea, Discurso sobre el estado de la Unión 2017, 13 de septiembre de 2017.

<sup>22</sup> El artículo 15, apartado 6, del Tratado de la Unión Europea establece que el Presidente del Consejo Europeo no podrá ejercer mandato *nacional* alguno.

comprometer la independencia de las respectivas funciones de las instituciones ni dar más poder a una que a otra.

## 5. Diálogo con los ciudadanos como preparación para Sibiu

En el período crucial que antecede a las elecciones al Parlamento Europeo, cuando la Unión debe mostrar que puede responder a las expectativas de los ciudadanos, los Estados miembros conceden cada vez más importancia, y hemos de congratularnos por ello, a una mayor participación de los ciudadanos en el debate sobre el futuro de Europa<sup>23</sup>. Demasiadas veces el debate de la UE se ha visto socavado por mitos, tergiversaciones de los hechos y cuestiones secundarias. Los políticos, a nivel de la UE, nacional, regional y local, comparten la responsabilidad de promover un debate honesto sobre Europa y su futuro. Los ciudadanos estarían más dispuestos a votar en las elecciones al Parlamento Europeo si fueran más conscientes de la repercusión de las políticas de la UE en su vida cotidiana.

A lo largo de 2018 y 2019, los dirigentes se reunirán periódicamente para debatir el modo de avanzar hacia la siguiente etapa clave en la reforma y el desarrollo de la Unión: la cumbre que se celebrará en Sibiu el 9 de mayo de 2019. Cuanto más sólidamente afianzadas estén esas deliberaciones en información, debates y participación de los ciudadanos y de la sociedad civil en los Estados miembros, más productivo será su resultado.

La propuesta del presidente Macron de consultar a los ciudadanos<sup>24</sup> sobre el futuro de Europa ha concitado el apoyo explícito de varios dirigentes de otros Estados miembros<sup>25</sup>, y la simpatía de la mayoría de las instituciones y los Estados miembros de la UE, y se han mantenido o se están manteniendo diálogos nacionales en otros formatos en Irlanda, Bulgaria y Suecia entre otros países. Otros dirigentes de Estados miembros<sup>26</sup> han anunciado también su disposición a participar en debates públicos amplios sobre el futuro de Europa de acuerdo con sus respectivas prácticas nacionales. La estructura correcta para este proceso variará entre Estados miembros según sus respectivas tradiciones y mecanismos democráticos internos: pueden desarrollarse de manera individual, conjuntamente entre los Estados miembros participantes o dentro de un marco apoyado por las instituciones europeas.

La Comisión Europea tiene experiencia en la organización de sus propios diálogos con los ciudadanos, con miembros de la Comisión Europea, miembros del Parlamento Europeo, gobiernos nacionales, autoridades locales y regionales y representantes de la sociedad civil, todos ellos participantes en unos 478 debates públicos interactivos celebrados desde enero de

---

<sup>23</sup> «Deberíamos implicar en mayor medida a los Parlamentos nacionales y a la sociedad civil, a nivel nacional, regional y local, en los trabajos sobre el futuro de Europa». Jean-Claude Juncker, presidente de la Comisión Europea, Discurso sobre el estado de la Unión 2017, 13 de septiembre de 2017.

<sup>24</sup> Emmanuel Macron, presidente de la República Francesa, Discurso en el Congreso de Versalles, 3 de julio de 2017 – <http://www.elysee.fr/declarations/article/discours-du-president-de-la-republique-devant-le-parlement-reuni-en-congres/>.

<sup>25</sup> Cumbre de los países del sur de la Unión Europea (Chipre, España, Francia, Grecia, Italia, Malta y Portugal), Roma, 10 de enero de 2018 – «Declaration: Bringing the EU forward in 2018», <http://www.governo.it/sites/governo.it/files/documenti/documenti/Notizie-allegati/governo/DeclarationIVEUSouthSummit.pdf>

<sup>26</sup> Cumbre de los Países de Visegrado (Chequia, Eslovaquia, Hungría y Polonia) – Budapest, 26 de enero de 2018 – Statement on the Future of Europe – <http://abouthungary.hu/speeches-and-remarks/v4-statement-on-the-future-of-europe/>

2015 en más de 160 lugares en capitales europeas y otras localidades. La Comisión Europea está intensificando este proceso con la organización o la ayuda en la organización, de aquí a mayo de 2019, de unos 500 diálogos más con los ciudadanos en cooperación con los Estados miembros, con las autoridades locales y regionales y con el Parlamento Europeo y otras instituciones europeas.

La Comisión Europea compartirá los beneficios de esta experiencia con los Estados miembros que tengan planeado organizar sus propios actos y está dispuesta a prestar su apoyo en lo que pueda, por ejemplo para vincular el proceso con la consulta sobre el futuro de Europa que está poniendo en marcha en línea y que podría permanecer abierta hasta el 9 de mayo de 2019.

Empezando por la reunión de los dirigentes de 23 de febrero de 2018, y teniendo en cuenta las respectivas estructuras y prácticas políticas de los Estados miembros, se les debería animar, así como a las autoridades locales y regionales, a celebrar actos de divulgación para involucrar a los ciudadanos en consultas y debates públicos sobre cuestiones de la Unión Europea, en concreto, sobre el futuro de Europa en el contexto del proceso previo a la reunión de los dirigentes que se celebrará el 9 de mayo de 2019, poco antes de las elecciones al Parlamento Europeo.

## Conclusiones

*En su reunión de 23 de febrero de 2018 sobre cuestiones institucionales, se invita a los dirigentes a:*

- 1) tomar nota de que la elección de un buen candidato cabeza de lista como Presidente de la Comisión, sobre la base de una propuesta del Consejo Europeo y una agenda estratégica elaborada conjuntamente, puede reforzar la eficiencia de la Comisión Europea, al permitirle trabajar en un programa político bien enfocado que asumirían conjuntamente como propio las distintas instituciones, y puede contribuir también a dar mayor relieve a la campaña electoral europea, al hacer ver más claramente a los ciudadanos cuáles son las distintas visiones propuestas para el futuro de Europa y los distintos programas políticos;*
- 2) pedir a los partidos políticos europeos que elijan a sus cabezas de lista para el final de 2018, y animar a que ese proceso empiece pronto;*
- 3) fomentar la transparencia respecto a la afiliación que los partidos nacionales y regionales ya tienen y piensan tener con los partidos europeos, los cabezas de lista y los grupos del Parlamento Europeo;*
- 4) completar el trabajo sobre la composición del Parlamento Europeo, la reforma del Reglamento sobre los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas y la reforma de la legislación electoral europea para la primavera de 2018, con el fin de que sean plenamente efectivos para el año electoral de 2019;*
- 5) estudiar la posibilidad de crear una circunscripción transnacional para las elecciones al Parlamento Europeo;*
- 6) planificar la revisión de su Decisión de 22 de mayo de 2013 acerca de si se mantiene una Comisión Europea con un miembro de cada Estado miembro o si se reduce su tamaño;*

*7) considerar la ganancia de eficiencia que reportaría la creación, con el tiempo, de un Presidente del Consejo Europeo y de la Comisión Europea con doble función;*

*8) animar a los Estados miembros a promover la involucración y el debate públicos sobre el futuro de Europa en los próximos meses y en el período previo a la cumbre que se celebrará en Sibiu el 9 de mayo de 2019 y a las elecciones al Parlamento Europeo, desarrollando diálogos con los ciudadanos y debates y consultas similares en todos los Estados miembros, de acuerdo con sus respectivas tradiciones nacionales, con un alto nivel de participación.*