

LA PRESIDENCIA DE LA UNIÓN EUROPEA: DE UN PROCESO TRIFÁSICO A UNA REPRESENTACIÓN ÚNICA

THE PRESIDENCY OF THE EUROPEAN UNION: FROM A TRIPHASIC PROCESS TO A SINGLE REPRESENTATION

Adrián Ortiz Climent

Profesor de Derecho Constitucional y Relaciones Internacionales, Universidad Europea de Valencia

adrian.ortiz@universidadeuropea.es

Resumen: La Presidencia de la Unión Europea es una de las piezas centrales de la arquitectura institucional de la Unión. Sin embargo, su actual fragmentación y su división en tres instancias diferenciadas debilitan el sistema institucional europeo. Esta situación afecta de manera directa a la visibilidad política de la Unión Europea y a su capacidad para actuar como un sujeto coherente en la esfera internacional. A partir del análisis del derecho primario de la Unión, este trabajo sostiene la conveniencia de avanzar hacia una presidencia única como instrumento de racionalización institucional y de profundización del proceso de integración, no como una ruptura con el modelo vigente, sino como una clarificación funcional de la máxima representación política del proyecto europeo.

Palabras clave: Unión Europea, presidencia, equilibrio institucional, integración europea, liderazgo político.

I. Introducción

La evolución de la Presidencia de la Unión Europea hacia un modelo único y no compuesto por hasta tres entes con el rango de presidencia es una cuestión de primer orden y necesidad dentro del entramado institucional y la arquitectura política de la propia Unión Europea. La evolución del sistema institucional y, por tanto, político dentro de la Unión Europea ha estado marcada desde sus orígenes por la confluencia, o la colisión, de dos lógicas o tendencias estructurales: por un lado, la lógica o la tendencia supranacional orientada en su plenitud hacia la construcción de un poder político autónomo a escala de la Unión Europea y con una integración real y efectiva en cuanto a profundización y autonomía propia; por otro lado, la lógica o la tendencia intergubernamental donde el auténtico protagonismo reside en los Estados miembros como sujetos últimos y plenos del proceso de integración europeo. Esta dicotomía entre ambas tendencias o posiciones no es una anomalía coyuntural, sino que estamos ante el rasgo que define el proyecto de construcción europeo, cuya arquitectura institucional se ha construido de manera histórica a partir de los sucesivos compromisos y pactos entre ambas tendencias, dominando cada

una de manera clara en diferentes periodos y llegando a un equilibrio en la construcción de la Unión Europea¹.

Con la configuración de la Presidencia es donde se pone de relieve esta tensión para poder establecer ese liderazgo político y la representación máxima a nivel institucional de la propia Unión. A diferencia de los sistemas de índole constitucional estatales, donde podemos encontrar el liderazgo alrededor o en torno a figuras claramente identificables y con el añadido de esa legitimidad democrática, bien de manera directa o indirecta, en la Unión Europea se ha establecido un modelo difuso². Este modelo difuso en torno a la Presidencia venía caracterizado por la dispersión del poder entre diferentes instituciones de índoles diversas y, por tanto, con fuentes de legitimidad más que diferenciadas, por ello hablamos de esa presidencia trifásica o dividida en tres representantes.

Fruto de este análisis debemos acudir al derecho primario de la Unión, este derecho queda más que representado en la figura del Tratado de Lisboa, en vigor desde 2009. Este tratado, fruto del proceso de tramitación de la fallida constitución europea, nos dará toda una serie de respuestas a este proceso o modelo no exentas de carencias por esa falta de coherencia y continuidad en la figura de la presidencia, que provoca discontinuación en la acción europea. Con el refuerzo, precisamente, de esta división en tres entes presidenciales, el tratado de Lisboa pretendía reforzar figuras ya existentes, crear alguna nueva y dotar, eso sí, a la propia Unión de mayor estabilidad, visibilidad y capacidad de dirección política. Pero como bien hemos establecido con anterioridad, con esta división en la figura de la Presidencia no se ha resuelto de manera satisfactoria la cuestión de la configuración de la Presidencia de la Unión Europea. Lejos de establecer, en aras de esa estabilidad, visibilidad y capacidad de dirección política u una única representación clara y consistente de la Unión, se consolidó un sistema complejo y plural en donde las distintas instituciones ejercen estas funciones presidenciales de manera concurrente y, en ocasiones, se pueden incluso llegar a ciertos solapamientos en cuanto la acción de gobierno, las funciones de representación y el impulso político necesario en un proceso de integración como es el de la Unión Europea³.

Desde el punto de vista del derecho primario y, por ello, desde el punto de vista jurídico de la estructura de la propia Unión, esta fragmentación en tres entidades respecto de la presidencia unitaria se fundamenta en el lógico principio de equilibrio institucional, considerado uno de los pilares del derecho primario de la Unión Europea⁴. Pero mantener

¹ Simon Hix y Bjørn Høyland, *The Political System of the European Union*, 3.^a ed. (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011); Neill Nugent, *The Government and Politics of the European Union*, 8.^a ed. (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2017).

² Thomas Christiansen, «The European Union after the Lisbon Treaty: An Elusive “Institutional Balance”?», en *EU Law after Lisbon*, eds. Diamond Ashiagbor, Nicola Countouris e Ioannis Lianos (Oxford: Oxford University Press, 2012), 228-247.

³ Paul Craig y Gráinne de Búrca, *EU Law: Text, Cases, and Materials*, 7.^a ed. (Oxford: Oxford University Press, 2020).

⁴ Koen Lenaerts, «The Principle of Institutional Balance in the European Union», *Common Market Law Review* 56, n.º 6 (2019): 1415-1450.

este equilibrio institucional no se debe confundir con aceptar unas estructuras disfuncionales que dificultan la comprensión del propio sistema institucional y que afectan a la proyección exterior y política de la Unión Europea, tanto en sus vertientes exteriores como respecto de sus propios ciudadanos. Por ello, el principio de equilibrio institucional propio, o como uno de los pilares fundacionales, se debe interpretar a la luz de los propios y considerables objetivos de la Unión y no como un valor de autonomía inmune o alejado de cualquier tipo de reconsideración o reforma.

II. La configuración actual de la Presidencia en la Unión Europea

La configuración de la actual tripartición, o presidencia dividida en tres partes, es lo que los propios tratados, y, por ello, el derecho primario, establecen. Por tanto, no tenemos la existencia de una presidencia unitaria o única que concentre en ella las funciones de dirección política y de representación institucional plena y absoluta del conjunto del sistema de la Unión Europea. Si nos debiéramos al propio derecho primario, el artículo 13 del Tratado de la Unión Europea se limita a enumerar las instituciones que componen la Unión y a establecer o plasmar los principios de cooperación leal entre las mismas, llevando a cabo la configuración de un entramado institucional basado en la distribución de competencias y un equilibrio en cuanto a las legitimidades de cada una de las diferentes instituciones⁵.

Con lo establecido en el artículo 13 se responde a una tendencia histórica incardinada dentro del proceso de integración europeo que no es otro que el de la desconfianza en la concentración del poder y la voluntad constante de preservar el reparto equilibrado de las funciones entre las instituciones que representan los intereses, los niveles de gobierno y con fuentes de legitimidad diversas. Como constatación a este principio o fenómeno histórico obtenemos un sistema institucional que es muy plural, pero también adolece de una complejidad excesiva, ya que las funciones de liderazgo político, la coordinación institucional y la representación hacia el exterior no están unificadas en una sola institución central y fuerte, sino que, en cambio, se encuentran repartidas entre distintas instancias, sin que ninguna de ellas pueda reclamar o incluir de una manera exclusiva la condición de máxima representación de la Unión Europea como una presidencia única⁶.

Se puede decir que, en lugar de un sistema de presidencia única y centralizada como institución básica en este ámbito, tenemos un sistema de modelo de presidencia concurrente, donde se refleja la propia naturaleza híbrida del proyecto europeo y en el que se generan disrupciones o disfunciones importantes a nivel práctico. La posible

⁵ Neill Nugent, *The Government and Politics of the European Union*, 8.^a ed. (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2017).

⁶ Simon Hix y Bjørn Høyland, *The Political System of the European Union*, 3.^a ed. (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011).

superposición parcial de las funciones entre las tres Presidencias, la falta de jerarquía clara entre ellas y, por tanto, entre las distintas figuras presidenciales y la ambigüedad en la delimitación de sus respectivos ámbitos de actuación contribuyen a que se perciba una fragmentación del liderazgo e, incluso, una dilución de la posible responsabilidad política⁷, tanto en el plano interno como hacia la proyección externa y en las relaciones internacionales.

1. La expansión de la Presidencia de la Comisión Europea

La Presidencia de la Comisión Europea es una de las instituciones más reconocibles y relevantes del entramado institucional y de las instituciones que el propio artículo 13 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea nos describe y detalla. La Comisión Europea ocupa una posición central y esencial en el entramado institucional y el sistema institucional de la Unión, no solo por su papel central, sino también por ser la promotora del interés general europeo, del monopolio de la iniciativa legislativa y la garante de los tratados, es decir, la garante de la correcta aplicación del derecho de la Unión. Por todo ello, su presidencia ocupa un lugar destacado en el liderazgo político e institucional y es una de las más reconocidas y de mayor expansión en cuanto a relevancia y acción ejecutiva, todo ello dependiendo del tipo de personalidad de su ocupante⁸. Por tanto, la figura del presidente de la Comisión ha experimentado una evolución considerable, adquiriendo una trascendencia y relevancia en el aspecto político que es creciente, sobre todo en los últimos tiempos, y que, por ello, trasciende su función normal de dirección colegiada del colegio de comisarios.

Del derecho primario se puede extraer que la elección del presidente o presidenta de la Comisión Europea queda vinculado a los resultados democráticos, por esta vinculación indirecta con los resultados de las elecciones del Parlamento Europeo. Este es uno de los factores a destacar en esta expansión y aumento de la importancia de la Presidencia de la Comisión, junto con la propia personalidad y manera de ejercer la Presidencia del ocupante en cuestión. Con la vinculación cada vez mayor a la elección del candidato o candidata a la Presidencia por parte de los partidos políticos europeos o de las grandes familias políticas europeas, en este caso, Partido Popular y los socialdemócratas, se personaliza el liderazgo de la Comisión y su presidente se aproxima a la figura del jefe real del ejecutivo europeo. Este refuerzo de la jefatura del gobierno europeo o del poder ejecutivo convierte al presidente de la Comisión en un auténtico poder ejecutivo comunitario con una expansión y progresión cada vez mayor. Todo ello se produce, al menos, desde las perspectivas del propio liderazgo político y de las

⁷ Thomas Christiansen, «The European Union after the Lisbon Treaty: An Elusive “Institutional Balance”?», en *EU Law after Lisbon*, eds. Diamond Ashiagbor, Nicola Countouris e Ioannis Lianos (Oxford: Oxford University Press, 2012), 228-247.

⁸ Paul Craig y Gráinne de Búrca, *EU Law: Text, Cases, and Materials*, 7.ª ed. (Oxford: Oxford University Press, 2020).

facultades comunicativas, de una presidencia de la Comisión cada vez más relevante e influyente en el entramado institucional de la Unión Europea.

Podemos hablar en este punto del fenómeno de la presidencialización de la Comisión Europea en la medida en que la presidencia o el presidente asume un papel relevante y central en la definición de la acción del poder ejecutivo y de las prioridades políticas, en el propio ámbito de la representación exterior de la Unión en ámbitos de competencia comunitaria y en poder llevar a cabo la articulación del propio discurso político de la Unión Europea⁹. Lo fundamental es desatacar la falta de reconocimiento de la denominada Presidencia unitaria en los propios tratados y, por ello, en el derecho primario de la Unión. Con la presidencia material única no reconocida encontramos esta limitación a la presidencia única, pues la Presidencia de la Comisión está marcada por su carácter colegiado y por la existencia de otros liderazgos en las instituciones de la Unión, también en forma de presidencia, como son la Presidencia del Consejo y la Presidencia del Consejo Europeo, en este caso, algunas de estas presidencias se incardinan en la delicada tarea o en el ámbito concreto más sensible y especial de la propia soberanía estatal y de la representación de la misma en el seno de la Unión Europea.

Podemos, pues, poner nombre a esta expansión de la Presidencia de la Comisión no solo por las facultades previstas en los tratados y el derecho primario, sino por las propias crisis económicas e internacionales, en donde el papel de impulso al proceso de integración y de refuerzo exterior de la Unión queda patente con la Presidencia de la Comisión. La figura de la actual presidenta, la alemana Ursula Von der Leyen, es un claro ejemplo de expansión y de presidencialismo de la institución por encima incluso de las otras dos Presidencias. Pero este fenómeno no solo se produce en este segundo mandato de la actual presidencia, ya que en el primer mandato el choque entre la representación exterior de la Presidencia de la Comisión y de la Presidencia del Consejo fue constante. Pues la Presidencia del Consejo es otra de las instituciones fundamentales en este proceso de presidencialización y del camino marcado hacia la presidencia única.

La expansión en tiempos recientes de la figura de la Presidencia de la Comisión en detrimento de la presidencia semestral del Consejo Europeo llega al extremo de querer incluso solapar la representación exterior del bloque europeo sobreponiendo está a la Presidencia del propio Consejo, hoy ejercida por António Costa. El anterior presidente del Consejo, el belga Charles Michel, vio precisamente cómo la relevancia y la personalidad de la inquilina de la Presidencia de la Comisión le restaba precisamente esa representación exterior que debe recaer en ambas presidencias como representantes máximos en el ámbito de las relaciones internacionales, salvo, por ejemplo, en temas de comercio y política comercial, donde esta recae por fuerza del derecho primario en la Presidencia de la Comisión. Con la actual presidenta de la Comisión Europea encontramos el ejemplo perfecto de presidencialismo que sería necesario ejercer en esta presidencia única. Un impulso precisamente a las facultades presidenciales es, como en el caso de la alemana Von der Leyen, el claro ejemplo no solo de una personalidad

⁹ Renaud Dehousse, «Why Has EU Macroeconomic Governance Become More Supranational?», *Journal of European Integration* 38, n.º 5 (2016): 617-631.

presidencial y asumida como tal, sino de unas facultades reforzadas tras su reelección que posibilitan precisamente esta postura de expansión de la Presidencia de la Comisión incluso por encima de otras instituciones.

Nos encontramos no solo en un momento de relevancia institucional de la propia Comisión Europea, sino que también la persona que ocupa esta Presidencia es una de las mayores impulsoras de este fenómeno de la presidencialización de la institución incluso por encima de las dos restantes Presidencias. Estamos hablando no solo de una expansión real, que no jurídica, pues el derecho primario y los tratados son claros con las facultades de la Presidencia de la Comisión, sino también de que esa personalidad del ocupante de la institución es una ferviente defensora del papel destacado de la Presidencia de la Comisión como representante único y máximo de la Unión Europea.

Por tanto, la expansión de la Presidencia de la Comisión Europea se produce no dentro del propio derecho primario, que como hemos visto es claro en relación al reparto competencial e institucional, sino que se produce en el ámbito del liderazgo político, en ocasiones fomentado por las situaciones de crisis tanto internas como externas que debe afrontar la propia Unión. Y también, como hemos mencionado, según la personalidad e incluso el carisma del ocupante de la Presidencia. Como ejemplo más que claro en este campo del liderazgo político y el impulso presidencialista, la actual presidenta de la Comisión es el claro ejemplo de ejercer un liderazgo presidencial más allá del colegiado tradicional de la Comisión para llevar ese impulso en las propias políticas de la Unión Europea e incluso las relaciones necesarias con los líderes de los 27 Estados miembros y en las relaciones internacionales; creando aquí un conflicto en competencia con la Alta Representante para la política exterior y a su vez vicepresidenta de la Comisión Europea. Con esta expansión de los poderes de manera implícita por parte de la Presidencia de la Comisión se puede llegar a solapar el papel de la Vicepresidencia de la Comisión y Alto Representante de la política exterior. Este punto y las recientes crisis internacionales, como la de Venezuela o Irán, demuestran cómo el papel relevante de la Presidencia de la Comisión sobresale por encima incluso de aquellas instituciones que el propio derecho primario o el Tratado de Lisboa preveían con claridad como dirección y ejecución de la política internacional o exterior del bloque europeo.

Precisamente con esta expansión en este proceso de presidencialización de la Presidencia de la Comisión Europea se enmarcan estas fricciones con las demás instituciones presidenciales y, en particular, con la figura de la Alta Representante para la política exterior. En todas ellas, la personalidad, pero también el liderazgo político, de la Presidencia de la Comisión favorece su impulso dentro de este proceso de preeminencia de la Presidencia del colegio de comisarios europeos. La Presidencia de la Comisión es la institución esencial e imprescindible para el impulso político, su expansión hacia esa alta representación exterior en detrimento de la Presidencia del Consejo y de la figura de la vicepresidenta y Alta Representante de la política exterior de la Unión es uno de los factores que hacen necesario este proceso de plantear esa unificación en una única presidencia unitaria y que, por ello, la Presidencia de la Comisión Europea es la mejor posicionada respecto de las demás presidencias instituciones en el proceso de unificación en una presidencia ejecutiva y política única como impulso al proceso de integración europeo hacia el interior, pero también hacia el exterior. Con los ejemplos mencionados,

el papel exterior cada vez más relevante de la Presidencia de la Comisión contrasta no solo con el papel del Alto Representante como un ministro de facto de asuntos exteriores y, por ello, subordinado a la Presidencia de la Comisión, sino también con la siguiente Presidencia, la del Consejo. En este caso se observa como en foros internacionales cada vez más la Presidencia de la Comisión sobresale sobre la del Consejo y es a la que los medios de comunicación cada vez prestan más atención como representante de esa voz única de la Unión Europea.

2. La relevancia de la Presidencia del Consejo

La Presidencia del Consejo o del Consejo Europeo es una de las instituciones que mayor protagonismo y relevancia tiene en los últimos tiempos. La creación y puesta en marcha de la Presidencia del Consejo para las reuniones y coordinación de los jefes de Estado y de Gobierno y la representación máxima a nivel internacional junto con la Presidencia de la Comisión Europea es uno de los mayores logros respecto a este proceso de posible y necesaria unificación de la figura institucional de la Presidencia de la Unión Europea.

El Consejo se consagra como la dimensión más clara y profundamente intergubernamental dentro del sistema institucional de la Unión Europea¹⁰. La reunión de los jefes de Estado y de Gobierno convierte a esta institución en la impulsora y decisora a nivel político y a nivel jurídico, junto con la Comisión Europea y el propio Parlamento Europeo, en una de las instituciones fundamentales de la arquitectura institucional de la Unión, pues el sufragio directo de la ciudadanía en las elecciones europeas lo convierte en una institución con una legitimidad democrática directa de la ciudadanía del bloque europeo. De los propios tratados y, por tanto, del derecho primario se le encarga la definición de las orientaciones y prioridades políticas generales de la Unión y es la que desempeña un papel decisivo y fundamental en la gestión de las grandes crisis políticas, económicas e institucionales. Este último factor quedó patente durante las crisis económicas a partir de 2007 y con las actuales crisis internacionales, en donde el Consejo y los jefes de Estado y de Gobierno son fundamentales no solo en la protección de la propia Unión, sino también en sus avances más importantes y, por ello, en el proceso de integración europeo. Las reuniones de los jefes de Estado y de Gobierno son cada vez más necesarias y suponen el impulso necesario a este proceso de integración europeo. Por ello, con la Presidencia del Consejo se consigue dotar a esta institución de la coordinación necesaria y de la conformación de una agenda incluso en situaciones de crisis tanto internas como externas.

Con la implementación y la creación de la Presidencia del Consejo mediante el Tratado de Lisboa se respondía a la necesidad de garantizar y facilitar la continuidad de los trabajos de la propia institución del Consejo, reforzar la capacidad de coordinación entre sus integrantes y con las restantes instituciones y dotar a la Unión de una mayor visibilidad no solo interna, sino sobre todo en el plano exterior y de las relaciones

¹⁰ Desmond Dinan, *Europe Recast: A History of European Union*, 2.^a ed. (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2014).

internacionales. Dotando así de un tándem, junto con la Presidencia de la Comisión Europea, a esta acción exterior y representación internacional de la Unión Europea¹¹. Este tándem no ha funcionado sin tensiones, pues con una Presidencia de la Comisión en expansión y queriendo resaltar su relevancia tanto interna como externa, se provoca una colisión en cuanto a competencias y representación de ese liderazgo político con la propia Presidencia del Consejo.

Tenemos, en cambio, que si bien en la Presidencia de la Comisión Europea encontramos esta legitimidad indirecta en su proceso de elección a través del Parlamento Europeo, no encontramos este factor en la institución de la Presidencia del Consejo. La legitimidad del presidente del Consejo Europeo deriva de manera indirecta de la legitimidad de su elección que ofrecen los Estados miembros a través de los jefes de Estado y de Gobierno. Con este aspecto tenemos que considerar que se refuerza aún más el carácter intergubernamental de su liderazgo y limita de manera mucho más clara su autonomía política y su impulso político, dotando de esta manera a la Presidencia del Consejo de una función más de coordinación y representación con exterior y no tanto de liderazgo político e institucional que sí podemos encontrar en la Presidencia de la Comisión Europea. Este carácter intergubernamental nace precisamente de esta vinculación al órgano de representación por antonomasia de los Estados; el Consejo es el claro ejemplo de los intereses de los 27 Estados miembros y de cómo estos ceden o no en ese avance hacia la integración y profundización del proceso europeo.

Desde su implementación, la Presidencia del Consejo ha cobrado un impulso más que necesario, el ejercer la misma por parte de algunos exjefes de Gobierno le ha dotado de un impulso político no previsto en su creación por el derecho primario y que provoque en cierta medida una colisión con la expansión evidente de la Presidencia de la Comisión Europea. El actual ocupante, el exprimer ministro de Portugal António Costa, o incluso con el anterior el exprimer ministro belga Charles Michel, pone de relieve esta necesaria unión o convergencia entre más figuras. La representación exterior y la preeminencia de alguna de las dos Presidencias en foros internacionales o incluso en cumbres bilaterales hacen necesario que esta problemática y esta bicefalia se tenga que organizar y reorientar hacia una presidencia más fuerte y consolidada, no solo hacia el exterior sino también en cómo se plasma esa posición internacional¹².

Por otro lado, el choque más que evidente entre la Presidencia de la Comisión y la Presidencia del Consejo se produce no en el actual mandato, sino en el anterior, en razón, precisamente, a esta preeminencia en la representación exterior de la Presidencia del Consejo. El anterior presidente del Consejo Europeo, el exprimer ministro belga Charles Michel, tenía una agenda propia y una forma de ejercer esta institución

¹¹ Ralf Drachenberg y Suzana Anghel, *The European Council President and the EU's External Representation: (Inter)action in Times of War in Europe*, European Parliamentary Research Service Briefing (Brussels: European Parliament, 2023).

¹² Ralf Drachenberg y Suzana Anghel, *The European Council President and the EU's External Representation: (Inter)action in Times of War in Europe*, European Parliamentary Research Service Briefing (Brussels: European Parliament, 2023).

presidencial que chocaban con el modelo más presidencial y más presidenciable de la presidenta de la Comisión Europea. Su necesaria representación conjunta de la Unión Europea en convenciones internacionales o en cumbres bilaterales o multilaterales hace que se produzca una incoherencia de acción, de agendas políticas e incluso de coordinación entre ambas instituciones que no beneficia en nada a la cohesión y el proceso de consideración de la Unión Europea como un agente internacional solvente y creíble. Esta situación se vio plasmada en numerosos encuentros internacionales, donde los propios equipos de ambas Presidencias distribuían imágenes de ambos líderes de manera que la cohesión en la transmisión de esa imagen única en la esfera internacional se diluía.

3. El papel secundario de la Presidencia semestral del Consejo de la Unión Europea

En este punto, opuesto a las dos Presidencias anteriores, se encuentra la Presidencia rotatoria semestral del Consejo de la Unión Europea. La misma cobra cierto protagonismo antes del Tratado de Lisboa, es decir, antes de la creación de la Presidencia del Consejo. Pero tras la reforma y creación de la Presidencia del Consejo con el tratado de Lisboa, esta Presidencia deja de ser uno de los pilares protagonistas de la acción institucional y política y se convierte en un organismo de coordinación de las reuniones de los ministros de la especialidad correspondiente y de definir las prioridades de los mismos en los seis meses en que se ejercerá la misma por el país en cuestión.

Esta institución en forma de presidencia responde a una lógica distinta, fundamentada y basada en el principio de igualdad soberana de los Estados miembros y en la participación equitativa de estos en la conducción de los trabajos de índole legislativo y de proceso decisorio de la propia Unión. Es una presidencia con una característica clara, su característica esencial es que es funcional y temporal, orientada a la organización de las reuniones del Consejo y las fijaciones de las correspondientes agendas junto con la coordinación entre las diferentes formaciones o composiciones del Consejo según la especialidad de que se trate cada reunión¹³.

Con este modelo se lleva a cabo una implicación de los Estados miembros en el proceso decisorio dentro de la Unión Europea y, junto a ello, se contribuye a la apropiación nacional por parte de estos Estados miembros del mismo proyecto de integración. No obstante, las limitaciones de este tipo de presidencia son evidentes, el propio liderazgo político es débil, al igual que la representación institucional de la misma presidencia dentro de la estructura institucional de la Unión. Con una duración corta, es decir, unos mandatos no excesivos a nivel temporal, y la sucesión constante de las propias prioridades nacionales, se pone de manifiesto una dificultad evidente en la articulación

¹³ Desmond Dinan, *Europe Recast: A History of European Union*, 2.^a ed. (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2014).

de estrategias coherentes por parte de la Presidencia que se pueden fijar en un espacio temporal no ya de medio término, sino también a largo plazo¹⁴.

Con todo ello, la Presidencia rotatoria del Consejo de la Unión Europea no tiene esta relevancia a nivel externo, así, la Presidencia rotatoria carece de la estabilidad y la visibilidad necesarias para poder ejercer la función representativa adecuada del conjunto de la propia Unión. Más aún tras la creación de la Presidencia del Consejo, que ha provocado un ocultamiento o una pérdida aún mayor de la relevancia que podía llegar a tener antes del Tratado de Lisboa y de la creación, como hemos mencionado, de la Presidencia del Consejo. El papel, por tanto, de la Presidencia rotatoria queda relegado a un segundo plano en cuanto a visibilidad y relevancia institucional, ello se observa dentro de la estructura de liderazgo europeo, contribuyendo de manera indirecta a la percepción de que nos encontramos ante un sistema de presidencia fragmentado y poco inteligible no solo para el liderazgo político e institucional, sino también para la propia percepción de la ciudadanía europea. Además, a esta percepción se suma la visión externa en donde una presidencia dividida en tres entes institucionales no favorece la cohesión externa y la necesaria armonización en las posiciones internacionales y la relevancia internacional¹⁵.

Por todos estos factores, la Presidencia semestral del Consejo de la Unión Europea tiene una relevancia en decadencia, pues las labores de la misma se centran en la coordinación de las reuniones del Consejo, de las posibles cumbres informales de jefes de Estado y de Gobierno a celebrar en el país en cuestión y de los temas o prioridades que durante el ejercicio del semestre correspondiente deberán impulsar y llevar a cabo. Por todo ello, esta institución carece de la fuerza necesaria para ejercer la posible presidencia unitaria de la Unión Europea y, al mismo tiempo, favorece esta disensión en tres entidades institucionales de la percepción de la Presidencia como un factor fuerte de impulso político y liderazgo que pueden y deben mejorar la percepción tanto a nivel interno como a nivel externo para la Unión. Como hemos mencionado, la propia creación y consolidación de estas presidencias fijas en las formaciones de economía y asuntos financieros y de exterior del Consejo del ramo provoca una pérdida de ese poco liderazgo restante para esta institución. A ello le sumamos la creación de la Presidencia del Consejo Europeo, en donde a nivel exterior o internacional resta ese protagonismo que podía tener el país que ostentaba la Presidencia rotatoria en la esfera internacional. También la expansión y el reforzamiento del liderazgo de la Comisión Europea han provocado un debilitamiento del liderazgo de la Presidencia rotatoria hasta prácticamente hacer de esta institución un organismo de coordinación y de prioridades de manera interna, nunca hacia el exterior o en la esfera del mundo globalizado, donde los liderazgos políticos son cada vez más personalistas.

¹⁴ Koen Lenaerts, «The Principle of Institutional Balance in the European Union», *Common Market Law Review* 56, n.º 6 (2019): 1415-1450.

¹⁵ Ralf Drachenberg y Suzana Anghel, *The European Council President and the EU's External Representation: (Inter)action in Times of War in Europe*, European Parliamentary Research Service Briefing (Brussels: European Parliament, 2023).

III. La consolidación de una única presidencia como impulso al proceso de integración europeo

Como hemos analizado, nos encontramos ante una fragmentación o compartimentación trifásica de la institución de la Presidencia. Esta fragmentación del liderazgo a nivel institucional en la Unión Europea constituye una de las principales y más destacadas debilidades del modelo estructural a nivel institucional y está consagrado con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Con la coexistencia de múltiples instituciones presidenciales, dotadas de funciones algunas de ellas parcialmente coincidentes entre sí, además de que cada una posee legitimidades diferenciadas, se provoca toda una serie de disfunciones que trascienden el plano propiamente organizativo y que afectan de manera más que directa a la coherencia de la acción y el liderazgo político de la Unión, al aspecto exterior, entendido como la visibilidad externa de la Unión¹⁶. A todo ello le sumamos la falta de claridad e inteligibilidad del sistema institucional creado, que, si bien no adolece de ser caótico, sí que resulta complejo comprender y adecuar su funcionamiento tanto a nivel exterior como para la propia ciudadanía de la Unión Europea.

Desde el ámbito de la perspectiva funcional, el actual esquema de reparto de las funciones presidenciales produce y crea solapamientos competenciales y también produce ambigüedades en la función de representación exterior, especialmente en los ámbitos concretos donde confluyen las denominadas dimensiones supranacionales e intergubernamentales. Por tanto, la necesidad de articular complejos mecanismos para llevar a cabo la coordinación evidente, como por ejemplo los que encarna la Alta Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, pone de manifiesto que la coherencia del sistema a nivel institucional depende menos de la dirección política unificada que de los equilibrios institucionales, los cuales, a su vez, son frágiles y contingentes por esta fragmentación.

Siguiendo con las disfunciones que acabamos de mencionar, estas también tienen otra esfera de proyección, como es la esfera democrática. La ausencia de una figura claramente identificable como quien ostenta la Presidencia única de la Unión Europea y, por ello, representante máximo de la misma, dificulta la propia rendición de cuentas y, a su vez, provoca una debilidad del vínculo entre la ciudadanía y el proyecto europeo. En el contexto actual, que está caracterizado por un reforzamiento de la personalización del liderazgo y por la centralidad de la comunicación política, la Unión Europea emerge como un acto políticamente difuso, con una carencia de un rostro unitario y reconocible que

¹⁶ Esther Johansson-Nogués, *The European Union's External Representation after Lisbon: From "Hydra-Headed" to "Octopus"?*, RSCAS Working Paper 2014/15 (Florence: European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2014); Frank Hoffmeister, «Of Presidents, High Representatives and European Commissioners: The External Representation of the European Union Seven Years after Lisbon», *Europe and the World: A Law Review* 1, n.º 1 (2017), art. 2.

pueda representar y defender sus valores, marcar sus prioridades y definir y aplicar los objetivos estratégicos de la Unión¹⁷.

1. La bicefalia entre la Presidencia de la Comisión Europea y la del Consejo

La fragmentación provocada por la ausencia de una presidencia unitaria o única y su impulso más que necesario al proceso de integración europeo tanto exterior como a nivel interno, queda manifestado con especial claridad en la relación que mantienen la Presidencia de la Comisión Europea y la Presidencia del Consejo Europeo. Entre ambas instituciones y, por tanto, entre ambas figuras se ejercen las funciones de dirección política y de representación exterior de la Unión Europea. Pero esta relación y estas funciones básicas y esenciales se realizan desde lógicas y ópticas institucionales distintas y, sobre todo, con fundamentos de legitimidad diferenciados, lo que provoca que su configuración sea la de una auténtica bicefalia en la cúspide de la pirámide del propio sistema institucional de la Unión Europea¹⁸.

Tenemos, pues, una bicefalia patente y evidente en la cúspide del poder institucional de la unión. Tenemos, por un lado, a la presidenta de la Comisión Europea, que encarna y representa esa dimensión supranacional del proyecto de la Unión Europea y, por ello, del propio proceso de integración europeo; esta presidencia se beneficia por la legitimidad democrática indirecta del Parlamento Europeo, pues está indirectamente vinculada a este y a los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo. En este punto, la legitimidad democrática del poder legislativo a nivel europeo resulta más que evidente, cada cinco años y, por tanto, en legislaturas quinquenales, el Parlamento Europeo es renovado y la ciudadanía europea se pronuncia sobre qué representantes y qué mayorías desea en la cámara europea. Por ello, la vinculación entre la Presidencia de la Comisión Europea con esta legitimidad democrática resulta indirecta, si bien es uno de los pilares que explican esta expansión o refuerzo de la misma en contraposición a la otra Presidencia en relevancia, la del Consejo. En cambio, en el otro lado de esta bicefalia está la Presidencia del Consejo Europeo, que representa la lógica o la posición intergubernamental y su legitimación deriva directamente del consenso entre los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros.

Con esta bicefalia y, por ende, con la dualidad manifestada se generan tensiones competenciales y de fricción entre los equipos de ambas presidencias. Con esta situación se dificulta la proyección más que necesaria de una imagen unitaria de la acción de la Unión tanto en el plano interno como en el fundamental plano de las relaciones internacionales o exterior. En función del contexto y de la materia de actuación, puede aparecer como principal referente de liderazgo político de la Unión Europea una u otra institución presidencial. Con esta situación se está contribuyendo a una percepción de

¹⁷ Stefan Novak, «Single Representative, Single Voice: Magical Thinking and the Representation of the EU on the World Stage», *Global Policy* 4, n.º 3 (2013): 258-267.

¹⁸ Neill Nugent, *The Government and Politics of the European Union*, 8.ª ed. (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2017).

ambigüedad sobre quién es el representante único de la Unión y quién ostenta realmente no solo el liderazgo político e institucional, sino también la representación política máxima o del conjunto de todo el proyecto europeo¹⁹. Cuando estamos en tiempos en los que este liderazgo, aunque se ejerce de manera colegiada, requiere de una personificación concreta, los liderazgos o hiperliderazgos individuales son una constante en la esfera internacional y en los sistemas institucionales, donde incluso se ha superado la lógica de los partidos políticos para centrarse en los propios individuos que representan esa institución presidencial como lo verdaderamente relevante.

Desde otra visión de esta dualidad o bicefalia tenemos que abordar la responsabilidad a nivel democrático del máximo representante. Es decir, desde esta perspectiva democrática, con esta dualidad se está diluyendo la responsabilidad política y se altera y complica de manera contundente la identificación del presidente o de la institución presidencial, que es el sujeto claramente responsable del rumbo general de la Unión Europea. Con todo ello, la denominada rendición de cuentas se ve fragmentada de manera clara entre las diferentes instituciones que ostentan estas Presidencias, lo que provoca que se lleve a cabo un proceso de debilidad del control democrático y se refuerce visiblemente la percepción de que la opacidad del sistema institucional de la unión provoca una falta de claridad y liderazgo no solo político, sino también de percepción en la propia ciudadanía del rumbo y liderazgo del proyecto europeo.

2. La necesaria representación única en la Presidencia de la Unión Europea

La Presidencia única se convierte en una herramienta esencial para la coherencia y la cohesión del proyecto europeo. Para poder hacer frente a las disfunciones analizadas, la consolidación de una Presidencia única de la Unión se presenta como un instrumento fundamental e idóneo para reforzar la eficacia, la coherencia y la visibilidad del sistema institucional del proyecto europeo. La propuesta de esta unión entre las diferentes instituciones presidenciales no debe entenderse como una concentración de poder decisorio en una única institución, ni tampoco podemos desarrollar esta presidencia única como una ruptura del principio de equilibrio institucional entre los tres poderes clásicos de la separación de poderes en los sistemas constitucionales clásicos, sino como una aproximación hacia un modelo presidencialista clásico en donde el poder ejecutivo es ejercido con autoridad por la Presidencia o jefatura del Estado. Con ello, podemos llegar a obtener una clarificación funcional de la propia representación del proyecto europeo²⁰.

Con la Presidencia única se puede desempeñar de manera adecuada la función de liderazgo político y del propio liderazgo como función simbólica, actuando como un punto de referencia necesario del conjunto del sistema institucional y facilitando la identificación de la Unión Europea como un actor institucional y político unido y, por

¹⁹ Renaud Dehousse, «Why Has EU Macroeconomic Governance Become More Supranational?», *Journal of European Integration* 38, n.º 5 (2016): 617-631.

²⁰ Simon Hix y Bjørn Høyland, *The Political System of the European Union*, 3.ª ed. (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011); Neill Nugent, *The Government and Politics of the European Union*, 8.ª ed. (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2017).

ello, unitario. Con el papel de la Presidencia única enfocada hacia esa presencia exterior e internacional, sin un menoscabo de las propias instituciones creadas para esta función, como la Alta Representante, pero equivalente a la figura de cualquier jefe de Estado moderno dentro de los propios sistemas presidencialistas. Con esta figura se avanzaría precisamente en la figura de la Presidencia a semejanza de un sistema presidencialista, donde el jefe de Estado o la presidencia son la cúspide del sistema institucional y, en ocasiones, también del propio liderazgo político en el país. Dotar a la Unión Europea de esta presidencia provocaría la transformación de este proceso trifásico en una presidencia única con influencia lógica en los sistemas presidencialistas.

En línea con lo descrito, el aspecto democrático sería otro de los aspectos que debemos considerar para la Presidencia única. Con la creación o consolidación de una de las Presidencias existentes en esta Presidencia única se podría contribuir a fortalecer de manera clara la dimensión democrática de la Unión Europea, podemos de este modo ofrecer a los ciudadanos de la Unión un referente claramente identificable y, por tanto, susceptible de ese control político que se puede ejercer en cualquier sistema institucional y constitucional clásico. Con esta personalización del liderazgo presidencial no se perjudica, y no es incompatible con, el propio pluralismo institucional europeo, ya que también se vería reforzado el vínculo entre los ciudadanos y el proyecto de integración europeo. Para poder establecer este punto de manera clara sería necesario que se articule en un marco jurídico claro y respetuoso con el propio equilibrio competencial institucional de la arquitectura del proyecto europeo²¹.

Para poder llevar a cabo la propuesta de esta Presidencia única es necesaria y evidente la reforma del derecho primario, con ello, del propio Tratado de Funcionamiento, para lo que la reforma de su artículo 48 resulta imprescindible. Con esta reforma planteada, es evidente que se necesitaría de un consenso amplio a nivel político entre los Estados miembros. Sería necesario un proceso de reforma de un calado más que relevante a nivel constitucional, para así poder replantear el modelo de integración europea y el grado de liderazgo político que los Estados miembros estarían dispuestos a ceder a la Unión Europea con la creación de esta Presidencia única²². Para llevar a cabo este proceso, lógicamente no exento de complejidades y dificultades, sería necesario primero un consenso de los 27 Estados miembros, pero también de su cesión, pues la Presidencia única vendría a reforzar ese aspecto federal o común en contraposición a la esfera intergubernamental que los Estados miembros tan cómodamente defienden y donde el Consejo Europeo y su Presidencia son los máximos exponentes.

Con la creación e implementación de esta Presidencia única se permitiría una clarificación para poder superar algunas de las ambigüedades que el actual reparto funcional de la representación política en el seno de la Unión, de manera especial en los ámbitos donde resulta más que necesario proyectar una imagen institucional unitaria. Con

²¹ Koen Lenaerts, «The Principle of Institutional Balance in the European Union», *Common Market Law Review* 56, n.º 6 (2019): 1415-1450.

²² Paul Craig y Gráinne de Búrca, *EU Law: Text, Cases, and Materials*, 7.ª ed. (Oxford: Oxford University Press, 2020).

el actual modelo de coexistencia de varias figuras presidenciales, en concreto tres, no solo se dificulta la identificación clara del liderazgo, sino que también tenemos esa fragmentación más visible, si cabe, cuando la propia Unión actúa como un actor político en las relaciones internacionales o hacia el exterior. Con la Presidencia única en poder de ejercer este liderazgo político único y con una fuerza en su proyección institucional se contribuiría a ordenar estas funciones de representación y a dotar de mayor coherencia al conjunto del sistema institucional²³; con ello se sentarían las bases de una acción exterior mucho más clara, inteligible y reconocible en la esfera internacional.

Asimismo, desde la perspectiva del propio sistema institucional de la Unión, la Presidencia unitaria desempeñaría un papel clave como mecanismo de poder articular las distintas instituciones de la Unión en los contextos actuales de elevada y necesaria exposición internacional y de una acción exterior cada vez más necesitada de unidad y acción directa²⁴. Con esta situación no estaríamos erosionando el principio de equilibrio institucional, sino que la propia Presidencia única se puede orientar hacia la coordinación política de los órganos institucionales que responden a esquemas institucionales y legitimidades diferentes entre sí; con ello se estaría actuando como punto de referencia necesario o común de la propia representación exterior de la Unión Europea. La Presidencia única no se configuraría como un centro autónomo del poder decisorio en la Unión, sino como una instancia necesaria de liderazgo político de carácter transversal, donde la relevancia en determinados ámbitos, como son la acción exterior, resulta más que necesaria por la propia dispersión actual y daría lugar a unas funciones mucho más lógicas y ordenadas.

3. La necesaria Presidencia única para la acción exterior y las relaciones internacionales de la Unión Europea

La acción exterior y la representación en las relaciones internacionales es otro de los campos donde debemos detener el análisis sobre la implementación y la necesaria llegada a una Presidencia única en la Unión Europea. La propia acción exterior y las relaciones internacionales constituyen, con una intensidad más que especial, un espacio en donde se manifiestan de manera mucho más clara las disfunciones derivadas de la división en tres entes o de la fragmentación de la Presidencia de la Unión Europea. Tenemos, pues, una coexistencia de múltiples figuras con competencias de representación como son: la presidenta de la Comisión, el presidente del Consejo Europeo, la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad e incluso podemos incluir a la Presidencia rotatoria del Consejo en algunos ámbitos o determinados contextos. Con todo ello tenemos una dificultad evidente de la proyección unitaria del

²³ Koen Lenaerts, «The Principle of Institutional Balance in the European Union», *Common Market Law Review* 56, n.º 6 (2019): 1415-1450.

²⁴ Sieglinde Gstöhl, «EU Diplomacy after Lisbon: More Effective Multilateralism?», *Brown Journal of World Affairs* 17, n.º 2 (2011): 181-191.

bloque europeo, de la tan reclamada voz única que sea coherente y firme en el escenario internacional convulso e impredecible²⁵.

También es necesario reiterar que con la modificación del derecho originario o de los tratados, estas carencias se intentaron paliar. El propio Tratado de Lisboa intenta revertir esta dispersión mediante el refuerzo del Alto Representante para la acción exterior siendo esta figura el necesario puente de coordinación entre las dimensiones supranacional e intergubernamental de la política exterior de la Unión Europea. Pero con este diseño, más el añadido de la Vicepresidencia de la Comisión Europea en la figura de la Alta Representante, ha dado lugar a un sistema complejo donde la característica fundamental es la superposición de funciones representativas y una distribución de competencias poco clara y, lo que afecta a la propia ciudadanía, poco transparente en cuanto a las responsabilidades políticas de los distintos actores institucionales implicados en esta voz exterior. Con esta representación exterior del proyecto europeo tenemos como resultado una fragmentación de índole contingente, dependiendo pues del ámbito material de actuación y del propio contexto político. Precisamente con este equilibrio entre lo supranacional, que lógicamente representa la propuesta de la Presidencia única, y lo intergubernamental, que representa el actual Consejo y su Presidencia, se conseguiría una mayor proyección internacional, no solo mediante una voz con autoridad, pues poseería liderazgo interno y externo, sino también evitando la dualidad actual que favorece esa dispersión y esa sensación de falta de cohesión y coherencia exterior²⁶.

Desde el ámbito de actuación funcional, con la actual situación se debilita de manera clara la capacidad de la Unión Europea para actuar como un actor de la esfera internacional que sea coherente y reconocible como tal. En un entorno global como el actual, que está marcado por la personalización de los liderazgos internacionales y por la centralidad de la diplomacia de alto nivel, la ausencia de esta Presidencia única cohesionada y con poder de liderazgo político, donde se encarne de manera estable la más alta representación de la Unión a nivel exterior, produce una falta de visibilidad y una merma en su capacidad de influencia en un mundo globalizado y en las relaciones internacionales en su conjunto²⁷. Con esta situación encontramos que hay una dificultad real para poder identificar quién es el representante político de la Unión en los foros

²⁵ Esther Johansson-Nogués, *The European Union's External Representation after Lisbon: From "Hydra-Headed" to "Octopus"?*, RSCAS Working Paper 2014/15 (Florence: European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2014); Frank Hoffmeister, «Of Presidents, High Representatives and European Commissioners: The External Representation of the European Union Seven Years after Lisbon», *Europe and the World: A Law Review* 1, n.º 1 (2017), art. 2.

²⁶ Sieglinde Gstöhl, «EU Diplomacy after Lisbon: More Effective Multilateralism?», *Brown Journal of World Affairs* 17, n.º 2 (2011): 181-191.

²⁷ Esther Johansson-Nogués, *The European Union's External Representation after Lisbon: From "Hydra-Headed" to "Octopus"?*, RSCAS Working Paper 2014/15 (Florence: European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2014); Frank Hoffmeister, «Of Presidents, High Representatives and European Commissioners: The External Representation of the European Union Seven Years after Lisbon», *Europe and the World: A Law Review* 1, n.º 1 (2017), art. 2.

multilaterales, en las cumbres bilaterales o en la gestión de las crisis internacionales, donde se contribuye, además, a proyectar una imagen más que real de ambigüedad institucional. Esto no quiere decir que el dúo de Presidencias tanto de la Comisión Europea como del Consejo Europeo no sea un actor reconocible, pero se fomenta precisamente esta sensación de fragmentación institucional y de papeles de liderazgo poco claros y coherentes.

Con la creación y consolidación de la Presidencia única de la Unión Europea se adquiere en el contexto de la acción exterior una auténtica racionalización del propio desarrollo de esta acción exterior. Con esta presidencia se puede y se podría asumir un papel de carácter representativo y de liderazgo político en el plano de la acción exterior y por ello en el plano internacional, actuando como el líder y portavoz principal y máximo de la Unión; con ello se estarían garantizando la coherencia y la cohesión de las distintas dimensiones de la política exterior sin llegar a invalidar las competencias decisorias y técnicas de, por ejemplo, la Alta Representante o los Estados miembros. No estamos detallando con la Presidencia única un proceso de recentralización de la política exterior, sino que con ella se llevaría a cabo un proceso de clarificación y cohesión de la representación exterior e internacional al más alto nivel del proyecto europeo²⁸.

IV. Consideraciones finales

Con el análisis desarrollado a lo largo de la presente propuesta se llega necesariamente a la conclusión de que la configuración de la Presidencia de la Unión Europea tal y como está concebida, resultante del Tratado de Lisboa, continúa adoleciendo de una fragmentación estructural clara que limita los campos de la coherencia, la visibilidad del proyecto europeo y la claridad del liderazgo político tanto en su faceta exterior como en la necesaria de comprensión y aceptación por parte de la ciudadanía. Si bien las propias reformas introducidas en el derecho originario o primario por parte del Tratado de Lisboa han permitido mejorar la continuidad en la acción institucional y llevar a cabo un proceso que ha permitido reforzar determinados mecanismos de coordinación, no se ha logrado articular una base sólida de representación política unitaria que sea capaz de responder de manera eficaz y adecuada a las exigencias de la Unión ampliada a 27 Estados miembros, que adolece de una complejidad relevante, y que esté dotada de manera adecuada para poder hacer frente a la proyección internacional que posee y que podría llegar a desarrollar con los mecanismos adecuados.

Con el actual sistema de Presidencias trifásicas o concurrentes, en particular y de manera específica con la bicefalia entre la Presidencia de la Comisión Europea y la Presidencia del Consejo Europeo, se refleja el campo de acción de las tensiones estructurales inherentes al proceso de integración europeo y al peso continuado e histórico de los equilibrios intergubernamentales en la propia arquitectura institucional de la Unión. Con la actual división y, por tanto, fragmentación en la figura de la Presidencia

²⁸ Stefan Novak, «Single Representative, Single Voice: Magical Thinking and the Representation of the EU on the World Stage», *Global Policy* 4, n.º 3 (2013): 258-267.

no se viene a constituir únicamente un problema de carácter organizativo, sino que se ejerce una influencia e incidencia directa en la dimensión democrática de todo el sistema. Esto queda patente con la dispersión de la propia responsabilidad política y lo difícil que es la identificación del sujeto único responsable del rumbo general político y del liderazgo concreto que marca el rumbo general de la Unión Europea ante la ciudadanía que la integra.

La necesidad de la Presidencia única en torno al proyecto europeo es una propuesta que encuentra en la propia acción exterior y las relaciones internacionales una respuesta aún más contundente. Las disfunciones del actual modelo trifásico o tripartito en torno a la Presidencia se manifiestan con especial intensidad en el ámbito de la proyección exterior, donde la coexistencia de estas múltiples figuras y, en especial, de la bicefalia entre Presidencia de la Comisión Europea y Presidencia del Consejo Europeo, provocan que la proyección internacional sea percibida como fragmentada y poco cohesionada en lugar de como una posición de fuerza en el tablero internacional que sea transmitida por este liderazgo institucional y político único y propio de la Unión Europea. Pese a los esfuerzos introducidos con la figura del Alto Representante y del propio servicio exterior de la Unión, con la ausencia poco razonable de esta Presidencia única que se pueda remarcar y encarnar de una forma estable la representación política de la Unión, se provoca esta limitación de la capacidad para actuar como un actor internacional pleno, que sea coherente además de visible y, por ello, que sea además reconocible en un contexto internacional de feroz globalización y caracterizado por hiperliderazgos y una centralidad más que evidente de la diplomacia al más alto nivel.

Desde la perspectiva del derecho primario o de los tratados, la eventual instauración de una Presidencia única de la Unión Europea adquiere sentido no solo como un instrumento de racionalización institucional, sino que es esencial, como un instrumento de la coherencia externa y de la legitimidad democrática que debe tener el proyecto europeo. Por ello, el derecho primario de los tratados debe adaptarse a las reformas necesarias para dar cabida a este proceso de creación e implementación de la Presidencia única. Fruto de este proceso, el ámbito de la acción exterior, la Presidencia única concebida como un instrumento de perfil eminentemente representativo y de liderazgo político podría contribuir de manera decisiva a dotar de claridad y coherencia a la voz de la Unión Europea en el escenario internacional. Con este proceso se reforzaría la capacidad de influencia sin llegar a alterar el reparto competencial previsto en los tratados en cuanto a las competencias técnicas previstas para cada institución o dentro de la propia arquitectura institucional de la Unión. Con este proceso de racionalización, clarificación y no duplicidad de competencias se conseguiría un mayor impulso al proceso de integración europeo.

Cualquier avance en la dirección planteada de la Presidencia única de la Unión Europea genera toda una serie de interrogantes con una relevancia a nivel constitucional más que evidente. Con la implementación de la Presidencia única es lógica la exigencia de una revisión de los tratados según todos los procedimientos previstos en el artículo 48 del Tratado de la Unión Europea. Para ello se requeriría de un consenso político amplio entre los Estados miembros en primer término, para seguir con las restantes instituciones como el Parlamento Europeo y la propia ciudadanía de la Unión. De ahí que son evidentes

las reticencias que sigue generando y que seguirá generando la profundización en este liderazgo supranacional en el proyecto europeo. En este sentido, el necesario debate sobre esta Presidencia única de la Unión no se puede analizar y por ello abordar de manera aislada, sino que se debe abordar en un marco mucho más amplio de evolución del propio proceso de integración europeo y poder así alcanzar ese grado de madurez necesario para avanzar hacia esa Presidencia única que tanto favorecería el proceso único a nivel internacional como es el proceso de la Unión Europea.

Bibliografía

Anghel, S. y R. Drachenberg. 2019. *The European Council under the Lisbon Treaty*. European Parliamentary Research Service.

Blockmans, S. y M.-L. Laatsit. 2012. «The European External Action Service: Enhancing Coherence in EU External Action?». En *EU External Relations Law and Policy in the Post-Lisbon Era*, editado por P. Koutrakos, 135-159. Cambridge: Cambridge University Press.

Christiansen, T. 2012. «The European Union after the Lisbon Treaty: An Elusive ‘Institutional Balance’?». En *EU Law after Lisbon*, editado por D. Ashiagbor, N. Countouris e I. Lianos, 228-247. Oxford: Oxford University Press.

Coman, R., O. Costa y V. Sierens, eds. 2024. *EU Council Presidencies in Times of Crises*. Cham: Palgrave Macmillan.

Council of the European Union, General Secretariat. 2015. *Handbook of the Presidency of the Council of the European Union*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Craig, P. y G. de Búrca. 2020. *EU Law: Text, Cases, and Materials*. 7.^a ed. Oxford: Oxford University Press.

Craig, P. 2021. «Institutions, Power, and Institutional Balance». En *The Evolution of EU Law*, editado por P. Craig y G. de Búrca, 3.^a ed., 46-89. Oxford: Oxford University Press.

Dehousse, R. 2016. «Why Has EU Macroeconomic Governance Become More Supranational?». *Journal of European Integration* 38, n.º 5: 617-631.

Dinan, D. 2014. *Europe Recast: A History of European Union*. 2.^a ed. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Drachenberg, R. y S. Anghel. 2023. *The European Council President and the EU's External Representation: (Inter)action in Times of War in Europe*. European Parliamentary Research Service Briefing. Brussels: European Parliament.

Gstöhl, S. 2011. «EU Diplomacy after Lisbon: More Effective Multilateralism?». *Brown Journal of World Affairs* 17, n.º 2: 181-191.

Hill, C. y M. Smith, eds. 2011. *International Relations and the European Union*. 2.ª ed. Oxford: Oxford University Press.

Hix, S. y B. Høyland. 2011. *The Political System of the European Union*. 3.ª ed. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Hoffmeister, F. 2017. «Of Presidents, High Representatives and European Commissioners: The External Representation of the European Union Seven Years after Lisbon». *Europe and the World: A Law Review* 1, n.º 1, art. 2.

Johansson-Nogués, E. 2014. *The European Union's External Representation after Lisbon: From 'Hydra-Headed' to 'Octopus'?* RSCAS Working Paper 2014/15. Florence: European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies.

Lelieveldt, H. y S. Princen. 2023. *The Politics of the European Union*. 3.ª ed. Cambridge: Cambridge University Press.

Lenaerts, K. 2019. «The Principle of Institutional Balance in the European Union». *Common Market Law Review* 56, n.º 6: 1415-1450.

Lenaerts, K., P. Van Nuffel y T. Corthaut. 2021. *EU Constitutional Law*. 3.ª ed. Oxford: Oxford University Press.

Lenaerts, K. y P. Van Nuffel. 2011. *European Union Law*. 3.ª ed. London: Sweet & Maxwell.

Moskalenko, O. 2016. «The Institutional Balance: A Janus-Faced Concept of EU Constitutional Law». *Politeja* 13, n.º 45: 123-145.

Novak, S. 2013. «Single Representative, Single Voice: Magical Thinking and the Representation of the EU on the World Stage». *Global Policy* 4, n.º 3: 258-267.

Nugent, N. 2017. *The Government and Politics of the European Union*. 8.ª ed. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Platon, S. 2022. «The Principle of Institutional Balance: Rise, Eclipse and Revival of a General Principle of EU Constitutional Law». En *Research Handbook on General Principles of EU Law*, editado por K. S. Ziegler, 136-155. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.