# El Consejo Europeo
# entre el derecho y la realidad

MIGUEL PAPÍ BOUCHER

PRÓLOGO DE: JOSÉ MARÍA AZNAR

Derecho Público

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO

# EL CONSEJO EUROPEO ENTRE EL DERECHO Y LA REALIDAD

## CONSEJO ASESOR DE LA COLECCIÓN DE DERECHO PÚBLICO

Directora

**Yolanda Gómez Sánchez**

Catedrática de Derecho Constitucional de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, Catedrática Jean Monnet de la Unión Europea

**Manuel Aragón Reyes,** Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Madrid.

**Enrique Arnaldo Alcubilla,** Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Rey Juan Carlos.

**Francisco Balaguer Callejón,** Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada y Catedrático Jean Monnet, ad personam, de la UE.

**Andrés Betancor Rodríguez,** Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona.

**María José Ciáurriz Labiano,** Catedrática de Derecho Eclesiástico del Estado de la UNED.

**Miguel Ángel Collado Yurrita,** Catedrático de Derecho Financiero y Tributario y Rector de la Universidad de Castilla-La Mancha.

**Juan Damián Moreno,** Catedrático de Derecho Procesal de la Universidad Autónoma de Madrid.

**Carlos Fernández de Casadevante Romani,** Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid.

**Teresa Freixes Sanjuán,** Catedrática de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Barcelona y Catedrática Jean Monnet, ad personam, de la UE.

**Eugeni Gay Montalvo,** Abogado.

**José María Gil-Robles Gil-Delgado,** Catedrático Jean Monnet, ad personam, de la UE y Presidente de la Fundación Jean Monnet pour l`Europe.

**Vicente Gimeno Sendra,** Catedrático de Derecho Procesal de la UNED.

**Doctora Tania Groppi,** Catedrática de Derecho Público de la Universidad de Siena.

**Emilio Jiménez Aparicio,** Abogado.

**Diego Manuel Luzón Peña,** Catedrático de Derecho Penal de la Universidad de Alcalá.

**Fernando Martín Diz,** profesor de Derecho Procesal de la Universidad de Salamanca.

**Elisa Pérez Vera,** Catedrática de Derecho Internacional Privado de la UNED.

**Doctor Nuno Piçarra,** Professor of EU Justice and Home Affairs Law de la Nova Universidad de Lisboa.

**Miguel Recuerda Girela,** Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Granada.

**José Suay Rincón,** Catedrático de Derecho Administrativo y Magistrado de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.

**Antonio Torres del Moral,** Catedrático Emérito de Derecho Constitucional de la UNED.

# EL CONSEJO EUROPEO ENTRE EL DERECHO Y LA REALIDAD

MIGUEL PAPÍ BOUCHER [1]

DERECHO PÚBLICO
COLECCIÓN 5

AGENCIA ESTATAL BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
MADRID, 2017

[1] Funcionario de la Unión Europea. Doctor en Derecho. El presente trabajo no expresa las opiniones de las Instituciones Europeas.

Primera edición: agosto de 2017

Esta obra está sujeta a licencia Creative Commons de Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional, (CC BY-NC-ND 4.0).

En la página web de la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, www.boe.es, apartado de *publicaciones,* se incluyen las instrucciones para envío de originales, normas para su presentación y modelo de solicitud de publicación en esta colección que el autor deberá cumplimentar.

https://cpage.mpr.gob.es

© Miguel Papí Boucher
© Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado

NIPO: 786-17-087-9
ISBN: 978-84-340-2418-2
Depósito legal: M-23713-2017

IMPRENTA NACIONAL DE LA AGENCIA ESTATAL
BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
Avenida de Manoteras, 54. 28050 Madrid

*But to Thy name be the glory*

# ÍNDICE

PRÓLOGO ..... 17

SÍMBOLOS, ABREVIATURAS Y SIGLAS ..... 19

LISTA DE TABLAS Y FIGURAS ..... 21

INTRODUCCIÓN ..... 23

**PRIMERA PARTE: EL CONSEJO EUROPEO ANTES DEL TRATADO DE LISBOA**

CAPÍTULO I. CAUSAS DE LA CREACIÓN DEL CONSEJO EUROPEO. 37

I. **Introducción** ..... 37
II. **Estudios sobre las causas de la creación del Consejo Europeo** .... 38
III. **La larga marcha hacia el Consejo Europeo** ..... 46

1. ¿Por qué se paralizaron las instituciones comunitarias? ..... 46

1.1 De la ralentización de las Comunidades al Compromiso de Luxemburgo ..... 51
1.2 El Compromiso de Luxemburgo y sus consecuencias ..... 52

2. La salida de la situación de «impasse»: Pompidou y Brandt ..... 54

2.1 La cumbre de La Haya ..... 56

IV. **La etapa final de la creación del Consejo Europeo** ..... 61

1. Monnet y la formación de un Gobierno provisional europeo ..... 61
2. Giscard y Schmidt y la etapa final de la creación del Consejo Europeo ..... 62

V. **Conclusión** ..... 70

Páginas

CAPÍTULO II. LA NATURALEZA DEL CONSEJO EUROPEO: DEL COMUNICADO DE PARÍS DE 1974 HASTA EL TRATADO DE LISBOA ..... 75

I. **Introducción** ..... 75
II. **El marco jurídico del Consejo Europeo** ..... 77

1. El Consejo Europeo del Comunicado de París de 1974 al Acta Única Europea de 1986 ..... 77
2. El Consejo Europeo del Tratado de Maastricht al Tratado de Niza ..... 99

2.1 El Consejo Europeo en el Tratado de Maastricht ..... 101
2.2 El Consejo Europeo en el Tratado de Ámsterdam ..... 108
2.3 El Consejo Europeo en el Tratado de Niza ..... 117

III. **La reforma del Consejo (1999-2002)** ..... 121

1. ¿Por qué debía reformarse el Consejo? ..... 121
2. El Informe Trumpf-Piris y el Consejo Europeo de Helsinki de diciembre de 1999 ..... 126
3. De la reforma del Consejo del Consejo Europeo de Gotemburgo de junio de 2001 al Consejo Europeo de Copenhague de diciembre de 2002 ..... 129

IV. **Conclusión** ..... 138

CAPÍTULO III. LAS FUNCIONES Y LOS ACTOS DEL CONSEJO EUROPEO HASTA EL TRATADO DE LISBOA ..... 141

I. **Introducción** ..... 141
II. **Las funciones del Consejo Europeo en el Derecho primario, en las Conclusiones de la Presidencia y en los diferentes informes y documentos** ..... 144

1. El Comunicado de París de diciembre de 1974 ..... 144
2. Las Conclusiones de Londres de 1977 ..... 145
3. El Informe de los Tres Sabios de 1978 ..... 146
4. Conclusiones de la Presidencia con ocasión de los Consejos Europeos celebrados en Luxemburgo en abril y diciembre de 1980 ..... 146
5. La Declaración Solemne sobre la Unión Europea de 1983 ..... 147
6. El Informe Spinelli del Parlamento Europeo de 14 de febrero de 1984 ..... 147
7. Hacia el Acta Única ..... 148
8. Hacia el Tratado de Maastricht ..... 148

Páginas

9. El Tratado de Ámsterdam ..... 150
10. Las funciones del Consejo Europeo dentro del proceso de reforma del Consejo entre 1999 y 2002 ..... 151

III. **Reflexiones sobre las funciones del Consejo Europeo** ..... 156

1. Clasificación de las funciones del Consejo Europeo ..... 156
2. Comentarios específicos sobre algunas de las funciones del Consejo Europeo ..... 161

2.1 Foro de intercambio de puntos de vista ..... 161
2.2 Foro de impulso político y de orientación general y estratégico ..... 163
2.3 Foro que toma decisiones o la función ejecutiva del Consejo Europeo ..... 166
2.4 Foro que decide nombramientos de personalidades europeas, las sedes de las instituciones o agencias y la composición de las instituciones comunitarias ..... 171
2.5 Foro donde se ejerce la función de consulta, coordinación, preparación y expresión solemne de la posición europea en la política exterior y en otros ámbitos ..... 172

IV. **Los Comunicados y las Conclusiones de la Presidencia y los actos del Consejo Europeo (1974-2002)** ..... 173
V. **Clasificación de los actos del Consejo Europeo** ..... 180
VI. **Consecuencias jurídicas de los actos del Consejo Europeo** ..... 190

1. Los actos de la nomenclatura del artículo 249 TCE y los actos atípicos ..... 190
2. Soft law ..... 194

VII. **Conclusión** ..... 196

CAPÍTULO IV. EL CONSEJO EUROPEO Y LAS INSTITUCIONES COMUNITARIAS ..... 199

I. **Introducción** ..... 199
II. **El Consejo Europeo y el equilibrio institucional** ..... 202

1. Perspectiva general ..... 202
2. Las relaciones entre el Consejo Europeo y el Consejo ..... 205
3. Las relaciones entre el Consejo Europeo y la Comisión Europea. 209
4. Relaciones entre el Consejo Europeo y el Parlamento Europeo. 215
5. Relaciones entre el Consejo Europeo y el Tribunal de Justicia. 223

III. **Conclusión** ..... 224

CAPÍTULO V. EL CONSEJO EUROPEO Y LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA HASTA EL TRATADO DE LISBOA ... 227

I. **La cooperación política europea** ..... 227

1. La génesis y evolución de la cooperación política ..... 227
2. ¿Qué es la cooperación política europea? ..... 233
3. El Consejo Europeo y la cooperación política ..... 237

II. **El Consejo Europeo y la PESC** ..... 239

1. El Consejo Europeo y la PESC hasta el Tratado de Lisboa ..... 239
2. Funciones del Consejo Europeo en la cooperación política y la PESC ..... 241

2.1 La función declarativa ..... 242
2.2 El Consejo Europeo como foro de diálogo con terceros Estados ..... 244
2.3 La función de otorgar principios y orientaciones y determinar estrategias comunes ..... 245
2.4 Función de toma de decisiones de especial transcendencia en materia de seguridad ..... 245
2.5 Función de nombramiento de responsables en materia de PESC ..... 246
2.6 Función de impulso político ..... 246
2.7 Función o competencia para modificar las estructuras de trabajo de la PESC ..... 247
2.8 ¿Tiene el Consejo Europeo una capacidad normativa en materia de cooperación política y en la PESC? ..... 247
2.9 Preparación de la posición de la Unión Europea en las conferencias internacionales ..... 248

III. **Conclusión** ..... 249

CAPÍTULO VI. EL FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO EUROPEO ANTES DEL TRATADO DE LISBOA ..... 251

I. **Introducción** ..... 251
II. **Evolución de la normativa sobre el funcionamiento del Consejo Europeo** ..... 253
III. **Aspectos concretos del funcionamiento del Consejo Europeo** ..... 272

Páginas

1. La preparación y la agenda del Consejo Europeo ..... 272

1.1 La preparación del Consejo Europeo ..... 272
1.2 La agenda del Consejo Europeo ..... 281

2. Desarrollo de las reuniones del Consejo Europeo ..... 282
3. Composición del Consejo Europeo ..... 291

IV. **La eficacia del Consejo Europeo** ..... 296
V. **Conclusión** ..... 301

**SEGUNDA PARTE: DEL CONSEJO EUROPEO DEL TRATADO DE NIZA AL CONSEJO EUROPEO EN EL TRATADO DE LISBOA**

CAPÍTULO VII. EL CONSEJO EUROPEO: DE LA CONVENCIÓN AL TRATADO DE LISBOA ..... 305

I. **Introducción** ..... 305

1. La reforma interna del Consejo Europeo y el surgimiento de nuevas propuestas ..... 306
2. El debate general sobre el futuro de Europa ..... 309

2.1 Aportaciones de los responsables políticos ..... 309
2.2 Aportaciones del mundo académico ..... 311

II. **El Consejo Europeo en la Convención Europea** ..... 316

1. Ideas generales sobre la Convención sobre el futuro de Europa .. 316
2. El debate institucional en el seno de la Convención europea ..... 320
3. El debate en torno al Consejo Europeo y su presidente permanente en la Convención ..... 320
4. Conclusiones sobre los trabajos de la Convención y el Consejo Europeo ..... 336

III. **El Consejo Europeo del Proyecto de Tratado Constitucional aprobado por la Convención al Tratado de Lisboa** ..... 340

1. El Consejo Europeo en el Proyecto de Tratado constitucional ... 340
2. Hacia el Tratado constitucional ..... 342
3. Cambios introducidos por el Tratado constitucional en la normativa del Borrador de Proyecto de Tratado constitucional sobre el Consejo Europeo ..... 346
4. Cambios introducidos por el Tratado de Lisboa respecto al tratamiento del Consejo Europeo por parte del Tratado constitucional ... 349

IV. **Conclusión** ..... 351

CAPÍTULO VIII. EL CONSEJO EUROPEO EN EL TRATADO DE LISBOA ..... 355

I. **Introducción** ..... 355
II. **La naturaleza institucional del Consejo Europeo** ..... 356
III. **Las funciones del Consejo Europeo en el Tratado de Lisboa** ..... 359

1. La función de orientación e impulso ..... 359
2. La función arbitral ..... 364
3. La función de desarrollo de los tratados ..... 365
4. La función de nombramiento o determinación de la composición de otras instituciones ..... 368

IV. **Las decisiones del Consejo Europeo** ..... 373

1. Las Decisiones del Consejo Europeo ..... 374
2. El control jurisdiccional de los actos del Consejo Europeo ..... 378

V. **La composición del Consejo Europeo en el Tratado de Lisboa** ... 380

1. El presidente permanente del Consejo Europeo: características generales ..... 382
2. Las funciones del presidente del Consejo Europeo ..... 391

VI. **El funcionamiento del Consejo Europeo en el Tratado de Lisboa** ... 395

1. Convocatoria y el lugar de trabajo del Consejo Europeo ..... 396
2. Preparación y seguimiento de los trabajos del Consejo Europeo .. 397
3. Desarrollo de la reunión ..... 399
4. Actas de las reuniones ..... 400
5. Presupuesto del Consejo Europeo ..... 401
6. Protocolo ..... 401

VII. **El Consejo Europeo y la Política Exterior y de Seguridad Común** ..... 402
VIII. **Conclusión** ..... 407

**TERCERA PARTE: EL CONSEJO EUROPEO TRAS EL TRATADO DE LISBOA**

CAPÍTULO IX. EL CONSEJO EUROPEO TRAS EL TRATADO DE LISBOA ..... 415

I. **Introducción** ..... 415

Páginas

II. **El Consejo Europeo y las crisis económica y financiera** ..... 416

1. Un doble defecto estructural de partida ..... 416
2. La respuesta de la Unión Europea a la crisis económica y financiera ..... 419
3. Rasgos institucionales de la nueva gobernanza económica ..... 429
4. Los Jefes de Estado o de Gobierno de la Unión Europea y la crisis ..... 431
5. El presidente del Consejo Europeo ..... 439

III. **Consecuencias institucionales y políticas del protagonismo del Consejo Europeo tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa** ..... 444

1. El Consejo Europeo y la Comisión ..... 444
2. El Consejo Europeo y la competencia legislativa y presupuestaria del Parlamento Europeo ..... 454
3. Conclusión ..... 464

IV. **El Consejo Europeo y la acción exterior de la Unión Europea tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa** ..... 468

1. La preparación del Consejo Europeo ..... 470
2. Las conclusiones del Consejo Europeo ..... 475
3. Conclusiones sobre el Consejo Europeo y la acción exterior de la Unión Europea tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa ... 488

V. **La cuestión del Reino Unido** ..... 491

1. Antes del referéndum británico ..... 491
2. Después del referéndum británico ..... 493

VI. **El Consejo Europeo y la crisis migratoria** ..... 495

1. Desarrollo de la crisis ..... 498
2. Conclusiones ..... 513

VII. **Otras funciones del Consejo Europeo** ..... 516

VIII. **Funcionamiento del Consejo Europeo** ..... 520

IX. **Algunas ideas sobre el Consejo Europeo tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa** ..... 521

RECAPITULACIÓN ..... 529

CONCLUSIONES ..... 535

FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA ..... 541

# PRÓLOGO

El Consejo Europeo ha desempeñado un protagonismo muy relevante en la construcción europea desde su creación en París en diciembre de 1974. Ningún avance sustancial de dicha construcción puede explicarse si no se acude al Consejo Europeo. El Tratado de Lisboa convierte al Consejo Europeo en Institución de la Unión. A partir de este hecho, este libro trata de definir qué es el Consejo Europeo y evaluar las consecuencias de su institucionalización en el sistema institucional de la Unión.

Para ello, el autor ha recorrido los diferentes Tratados europeos y otros documentos que incluían referencias a los Jefes de Estado o de Gobierno desde 1974 hasta 2010, fecha de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Este examen lleva al autor a concluir que la normativa sobre el Consejo Europeo recogida en el Derecho Primario no es suficiente para explicar qué es el Consejo Europeo. Esta insuficiencia proviene sin duda de la ambigüedad calculada del Comunicado de París que es el acta fundacional del Consejo Europeo pues se quería evitar que la aparición del Consejo Europeo pudiera afectar al equilibrio institucional consagrado por los Tratados de Roma.

Ante la escasez de la normativa sobre el Consejo Europeo, el autor examina las principales funciones del Consejo Europeo. Este análisis nos permite ver que el Consejo Europeo ha ejecutado y ejecuta una serie de funciones que poco han cambiado desde su creación hasta la actualidad independientemente de que éste se califique como Institución de la Unión o no. A este respecto, hay que señalar que uno de los aspectos más interesantes de este libro es que el autor se concentra en el papel que el Consejo Europeo ha desempeñado para afrontar las principales crisis que la Unión Europea ha sufrido desde 2008.

Este doble enfoque histórico y funcional demostraría que la institucionalización del Consejo Europeo por el Tratado de Lisboa no ha supuesto una

verdadera revolución en el sistema político de la Unión sino que hay que entenderlo más como un reconocimiento a la centralidad política del papel que los Jefes de Estado y de Gobierno y el Presidente de la Comisión han desempeñado a lo largo de la construcción europea.

¿Cuál ha sido entonces la verdadera novedad que el Tratado de Lisboa ha aportado respecto al Consejo Europeo? En este libro se defiende que el factor desequilibrante del texto de Lisboa no es su institucionalización sino la creación de la presidencia semipermanente del Consejo Europeo. Esta presidencia otorga al Consejo Europeo un factor de estabilidad y de permanencia que permite a los Jefes de Estado o de Gobierno desarrollar una perspectiva estratégica a medio plazo que no era capaz de ofrecer la presidencia rotatoria semestral antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

Esta conclusión parece desprenderse tras la lectura del papel desempeñado tanto por el primer presidente del Consejo Europeo Herman Van Rompuy como el actual presidente Donald Tusk durante la gestión de las diversas crisis que ha afrontado la Unión Europea. La aportación de Herman Van Rompuy a la salida de la crisis ha sido significativa al haber contribuido a la consecución de acuerdos en el seno del Consejo Europeo en unos momentos críticos en los que nuestra moneda común estaba en juego. De igual modo puedo resaltar el liderazgo que Donald Tusk está ejerciendo en asuntos tan complicados como la crisis de la migración o el Brexit.

Por ello, tal vez estemos asistiendo a un nuevo fenómeno en relación al Consejo Europeo que no es otro que el de su presidencialización; es decir que, a partir de ahora, la personalidad y la capacidad de gestión y de liderazgo de los presidentes del Consejo Europeo serán los elementos principales para analizar la eficacia de esta nueva Institución.

José María Aznar
*ex-Presidente del Gobierno*

# SÍMBOLOS, ABREVIATURAS Y SIGLAS

| | |
|---|---|
| *AELC* | *Asociación europea de libre comercio* |
| *AGS* | *Annual Growth Survey* |
| *AIE* | *Agencia Internacional de la Energía* |
| *ARYM* | *Antigua República Yugoslava de Macedonia* |
| *AUE* | *Acta Única Europea* |
| *BCE* | *Banco Central Europeo* |
| *CAG* | *Consejo de Asuntos Generales* |
| *CAGRE* | *Consejo de Asuntos Generales y de Relaciones Exteriores* |
| *CCEE* | *Comunidades Europeas* |
| *CDU* | *Unión demócrata cristiana de Alemania* |
| *CECA* | *Comunidad Europea del Carbón y del Acero* |
| *CEE* | *Comunidad Económica Europea* |
| *CEPS* | *Centre for European Policy Studies* |
| *CIG* | *Conferencia intergubernamental* |
| *COPO* | *Comité político* |
| *COPS* | *Comité político y de seguridad* |
| *COREPER* | *Comité de representantes permanentes* |
| *CSCE* | *Conferencia de Seguridad y de Cooperación Europea* |
| *CSRs* | *Country Specific recommendations* |
| *CSU* | *Unión socialcristiana alemana* |
| *ECOFIN* | *Comité económico y financiero* |
| *EFTA* | *European Free Trade Association* |
| *EU-27* | *Estados miembros de la Unión excepto Reino Unido* |
| *EURATOM* | *Comunidad Europea de la Energía Atómica* |
| *FEDER* | *Fondo Europeo de Desarrollo Regional* |
| *FRONTEX* | *Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados Miembros de la Unión Europea* |
| *G-5* | *Grupo del G-5* |
| *G-7* | *Grupo del G-7* |

| | |
|---|---|
| *JAI* | *Justicia y Asuntos de Interior* |
| *MAC* | *Método abierto de cooperación* |
| *MEDE* | *Mecanismo Europeo de Estabilidad* |
| *MTC* | *Mecanismo de cambio* |
| *MTO* | *Medium Term Budgetary Objectives* |
| *MUR* | *Mecanismo único de resolución* |
| *MUS* | *Mecanismo único de supervisión* |
| *OCDE* | *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico* |
| *OGPE* | *Orientaciones generales de política económica* |
| *OTM* | *Outright monetary transactions* |
| *ONU* | *Organización de Naciones Unidas* |
| *OTAN* | *Organización del Tratado del Atlántico Norte* |
| *PCSD* | *Política Común de Seguridad y Defensa* |
| *PE* | *Parlamento Europeo* |
| *PESC* | *Política Europea de Seguridad Común* |
| *PMI* | *Política mediterránea integrada* |
| *PNR* | *Passenger Name Records* |
| *PT* | *Proyecto de Tratado de la Unión Europea (Proyecto Spinelli)* |
| *PTC* | *Proyecto de Tratado Constitucional* |
| *RDA* | *República Democrática Alemana* |
| *RFA* | *República Federal Alemana* |
| *SEBC* | *Sistema Europeo de Bancos Centrales* |
| *SME* | *Sistema Monetario Europeo* |
| *TC* | *Tratado constitucional* |
| *TCE* | *Tratado de la Comunidades Europea* |
| *TECG* | *Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza* |
| *TFUE* | *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea* |
| *TJCE* | *Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas* |
| *TJUE* | *Tribunal de Justicia de la Unión Europea* |
| *TL* | *Tratado de Lisboa* |
| *TNP* | *Tratado de no proliferación* |
| *TTPI* | *Transatlantic, Trade and Investment Partnership* |
| *TUE* | *Tratado de la Unión Europea* |
| *UEM* | *Unión Económica y Monetaria* |
| *UEO* | *Unión Europea Occidental* |
| *URSS* | *Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas* |

# LISTA DE TABLAS Y FIGURAS

**CAPÍTULO II**

TABLA I. El Consejo Europeo en los Tratados de Ámsterdam (1997) y de Niza (2002) ..... 119
TABLA II. La participación de los Jefes de Estado o de Gobierno en el nombramiento del presidente de la Comisión en los Tratados de Ámsterdam y de Niza ..... 120

**CAPÍTULO III**

TABLA I. Funciones del Consejo Europeo según las fuentes documentales utilizadas ..... 153
TABLA II. Tabla recapitulativa sobre las funciones del Consejo Europeo ... 159
TABLA III. Las funciones y actos del Consejo Europeo de acuerdo con el Consejo Europeo de Londres de 1977 ..... 178

**CAPÍTULO IV**

TABLA I. Las relaciones entre el Consejo Europeo y el Consejo ..... 205
TABLA II. Las relaciones entre el Consejo Europeo y la Comisión Europea .. 209
TABLA III. Las relaciones entre el Consejo Europeo y el Parlamento Europeo ..... 215

**CAPÍTULO VI**

TABLA I. El Derecho primario y el funcionamiento del Consejo Europeo ... 253
TABLA II. Propuestas de Sevilla respecto al funcionamiento del Consejo Europeo ..... 267

Páginas

**CAPÍTULO VIII**

TABLA I. La autonomía funcional del presidente permanente del Consejo Europeo ..... 388
TABLA II. Las presidencias del Consejo Europeo, del Consejo de Asuntos Generales y del Consejo de Asuntos Exteriores ..... 391

# INTRODUCCIÓN

El Comunicado de París de 1974, considerado como el acto fundacional del Consejo Europeo, definía su triple naturaleza al destacar su capacidad para actuar tanto en el ámbito comunitario como en el terreno de la cooperación política y ejercer también una coordinación entre ambas esferas. Esta triple naturaleza funcional carecía de un anclaje jurídico coherente puesto que mientras que la actuación del Consejo Europeo en la cooperación política se justificaba por el carácter intergubernamental de esta y el Consejo Europeo se asemejaba a una cumbre internacional, la actividad del Consejo Europeo en el ámbito comunitario era mucho más difícil de argumentar ya que el Comunicado de París, al no suponer una reforma de los Tratados constitutivos, no creó una nueva institución comunitaria. De ahí que el Comunicado identificara al Consejo Europeo como Consejo de la Comunidad aunque pronto se vio que esta asemejación no era del todo exacta.

La ambigüedad jurídica del Consejo Europeo respecto al Derecho comunitario se ha mantenido hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en diciembre de 2009, lo que nos lleva a pensar que su evolución se nutre de las causas y circunstancias que llevaron a su creación. De esta forma el diseño original del Consejo Europeo respecto al ámbito comunitario descansaba en una calculada ambigüedad, lo que permitió a este órgano adaptarse a la circunstancias de cada momento con notable éxito.

Dicha flexibilidad ha hecho que el Consejo Europeo haya asumido a lo largo del tiempo una gran capacidad para tomar todo tipo de decisiones hasta el punto que no es exagerado afirmar que todos los pasos transcendentales que ha dado la integración europea desde 1974 tienen su origen en el Consejo Europeo. Sin embargo, a medida que el Consejo Europeo fue adquiriendo importancia en la evolución de la integración europea se produjo una tensión entre la

concepción inicial del Consejo Europeo, basada en la flexibilidad, la informalidad y el pragmatismo y la exigencia de asegurar un mínimo de eficacia y formalismo en la toma de sus decisiones. Esta contraposición explica muchas de las paradojas que el Consejo Europeo ha experimentado desde su origen hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa que convierte al Consejo Europeo en una institución de la Unión. Ejemplo de ello es el contraste entre el tratamiento que el Derecho primario ha otorgado al Consejo Europeo y la importancia de las funciones que este órgano ha desarrollado hasta el Tratado de Lisboa. Así, desde diciembre de 1974 a 1986, fecha de la firma del Acta Única, no hay referencia alguna sobre las reuniones de los Jefes de Estado o de Gobierno en el Derecho primario. Habrá que esperar al artículo 2 de las disposiciones generales del Acta Única Europea para encontrar una primera referencia al Consejo Europeo [1], a la que seguirá el artículo D del Tratado de Maastricht de 1992 [2], que incluyó una definición de la principal función del Consejo Europeo, definición que se mantuvo inalterada hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en diciembre de 2009. Lo anterior nos lleva a preguntarnos si es posible aprehender lo que es el Consejo Europeo exclusivamente a partir del derecho primario comunitario, teniendo en cuenta, además que los principales documentos e informes de reflexión sobre el Consejo Europeo aprobados o impulsados entre 1974 y 2009, como el Informe Tindemans (1975), el Informe de los Tres Sabios (1979), la Declaración Solemne (1983), el Informe Trumpf-Piris (1999), el Informe Solana (2002), o las diferentes Conclusiones de la Presidencia que tratan del Consejo Europeo son documentos que carecen de un efecto jurídico vinculante [3].

Sin embargo, la parquedad con la que el Derecho primario hizo referencia al Consejo Europeo y a sus funciones entre 1974 y 2009 contrasta con su centralidad política, lo que nos hace concluir que, al menos hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la mejor aproximación para saber lo que era el

---

[1] Artículo 2 del Acta Única Europea*: «El Consejo Europeo reúne a los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembro y al presidente de la Comisión de las Comunidades Europeas. Estos son asistidos por los ministros de Asuntos Exteriores y por un miembro de la Comisión. El Consejo Europeo se reúne al menos dos veces al año».* OJ. L 169, de 29 de junio de 1987.

[2] Artículo D del TUE 1992: *«El Consejo Europeo dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones políticas generales. El Consejo Europeo estará compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembro, así como por el presidente de la Comisión. Estos estarán asistidos por los ministros de exteriores de los Estados miembros y por un miembro de la Comisión. El Consejo Europeo se reunirá al menos dos veces al año, bajo la presidencia del Jefe de Estado o de Gobierno del Estado miembro que ejerza la Presidencia del Consejo. El Consejo Europeo presentará al Parlamento Europeo un informe después de cada una de sus reuniones, así como un informe escrito anual relativo a los progresos realizados por la Unión».* DOCE 92 C 224, de 31 de agosto de 1992.

[3] Mangas, A., Liñán, D. J.*,* 2005, p. 89.

Consejo Europeo no es exclusivamente el Derecho sino que también hay que estudiar lo que el Consejo Europeo hizo, es decir, para entender el Consejo Europeo entre 1974 y 2009 hay que incluir junto al enfoque jurídico una perspectiva histórico-funcional. Esta triple perspectiva jurídica, histórica y funcional es la que hemos utilizado a lo largo de la Parte I de este trabajo. La institucionalización del Consejo Europeo por parte del Tratado de Lisboa nos lleva a preguntarnos, de nuevo, si el Derecho primario será suficiente para entender el Consejo Europeo. La Parte II estudia los debates y trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa en torno al Consejo Europeo, las conferencias intergubernamentales de 2003, 2005 y 2007 y la configuración jurídica del Consejo Europeo en el Tratado constitucional y en el Tratado de Lisboa. Como veremos, el Tratado de Lisboa convierte al Consejo Europeo en una institución de la Unión, pero de la lectura del Tratado observamos que el diseño del Consejo Europeo es parcial y su tratamiento difiere significativamente del que se otorga al resto de las instituciones.

Por ejemplo, el artículo 15 TUE define la principal función del Consejo Europeo: *«dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones y prioridades políticas generales. No ejercerá función legislativa alguna»* [4]. Esta definición resalta la naturaleza política del Consejo Europeo al situar la nueva institución en la cúspide del sistema institucional de la Unión ya que quien define las «prioridades políticas» es la institución política por excelencia, pero esta preeminencia no significa que sea ilimitada al no poder ejercer «función legislativa alguna». El artículo 15 TUE no ofrece, sin embargo, una visión general y sistemática de todas las funciones que el Consejo Europeo realiza como institución y sólo apunta a su función principal (y original) que es la de otorgar impulsos y definir orientaciones y prioridades pero como destacan Priollaud y Siritzky: *«Le Conseil Européen exerce un rôle multiforme qui s'entend bien au-délà des textes»* [5].

Lo anterior nos hace cuestionar el alcance de la institucionalización del Consejo Europeo producida por el Tratado de Lisboa y preguntarnos si hasta qué punto el tratado solo busca reconocer una realidad [6]. En definitiva, en este trabajo pretendemos demostrar que, para entender al Consejo Europeo como institución de la Unión habrá de nuevo que acudir al estudio de las circunstan-

---

[4] DOUE C 83/23, de 30 de marzo de 2010.

[5] Priollaud, F.-X.; Siritzky, D., 2008, p. 69.

[6] De Poncis, E., 2008, p. 132.

*«Formalismos y tecnicismos jurídicos aparte, resulta difícil mantener que el Consejo Europeo era sólo una instancia de impulso político. Dicho más claramente, cada vez resultaba más difícil negarle el carácter de una verdadera institución de la Unión Europea. La globalidad de sus funciones era ya una realidad incuestionable»*. Mangas, A., Liñán, D. J., 2005, pp. 186 y 187.

cias de su nacimiento, su trayectoria y a las funciones que ha ejercido, lo que nos lleva a relativizar la transcendencia de la institucionalización del Consejo Europeo y a entenderla es más un símbolo o un reconocimiento que una verdadera innovación [7]. Para ello la Parte II estudia los debates y trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa en torno al Consejo Europeo, las conferencias intergubernamentales de 2003, 2005 y 2007 y la configuración jurídica del Consejo Europeo en el Tratado constitucional y en el Tratado de Lisboa. Por último, la Parte III se centra en la singladura del Consejo Europeo tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

La conclusión a la que llegamos sobre el alcance de la Institucionalización del Consejo Europeo tampoco es novedosa y hay que ponerla dentro de una cierta perspectiva histórica pues Mangas y Liñán defendieron lo mismo tras la adopción del Comunicado de París de diciembre de 1974 respecto a las Cumbres europeas celebradas a partir de 1961:

> *«En realidad, más que un acto de constitución del Consejo Europeo, la Conferencia de París fue el momento en que se materializó, como consecuencia de un proceso gradual de institucionalización, una práctica internacional»* [8].

## EL ESTUDIO DEL CONSEJO EUROPEO

El estudio del Consejo Europeo nunca ha sido pacífico tal como señala Wessels:

> *«The early controversy centred on whether an institutionalized summitry was desirable for the European construction at all. Inevitably, this question was linked to fundamental visions, narratives and theories of European integration… Based on long enduring disputes on the nature of the integration construction, political and academic debates on the overall role of the European Council was dominated by the cleavage between supranational and federal visions…The only shadow of this debate affects the analysis and assessment of the European Council´s position in the institutional balance in the European Union's architecture up to the present… The concept of institutionalized summitry had been launched by De Gaulle in 1961»* [9].

Además han sido relativamente pocos los estudios dedicados al Consejo Europeo en comparación con los realizados sobre el Consejo, la Comisión o el

---

[7] Esta parece ser también la tesis de Rittelmeyer. Rittelmeyer, Y.-S., 2014, pp. 23-24.
[8] Mangas, A., Liñán, D. J., 2010, p. 184.
[9] Wessels, W., *Journal of European Integration*. 34:7, 753-767, p. 758.

Parlamento a pesar de la fuerte impronta que ha dejado en la construcción europea. ¿A qué se debe esto?

Para Liñán Nogueras, la escasa importancia de los estudios sobre el Consejo Europeo dentro del Derecho institucional se debe a que: *«el Consejo Europeo es una entidad híbrida en lo jurídico y en lo político, un mecanismo interestatal integrado en una estructura de integración... cuyo ámbito de competencia es resuelto coyunturalmente por la autoridad de sus componentes a partir de razones de oportunidad política»* [10]. Para Tallberg [11], la limitada investigación sobre el Consejo Europeo es producto de la dificultad de llevar a cabo la investigación de un órgano político que se reúne a puerta cerrada con procedimientos no escritos, mientras que Salinas Alceaga incide en su naturaleza híbrida: *«el escaso tratamiento doctrinal se debe principalmente a su difícil catalogación jurídico formal, los inventores del Consejo Europeo pensaron en dotarle de cierta ambigüedad... se trata de un órgano que se mueve más en torno a la política que a lo jurídico y cuyas decisiones responden a criterios de oportunidad política»* [12].

Habría que resaltar dos razones adicionales a lo anterior. La primera es que en el momento de la creación del Consejo Europeo se pudo pensar que este tendría una existencia provisional. Monnet defendió la constitución de un «Gobierno provisional» de Europa formado por los máximos líderes políticos de los Estados Miembros para crear la Unión Europea, por lo que la doctrina pudo no encontrar interesante volcarse en un órgano llamado a desaparecer. Y la segunda es que muchas de las razones que influyeron en el diseño original del Consejo Europeo tienen su explicación en la política nacional de los Estados Miembros por lo que eran difíciles de trasladar al Derecho comunitario.

La institucionalización del Consejo Europeo operada por el Tratado de Lisboa y el protagonismo que el Consejo Europeo ha adquirido en la gestión de las diversas crisis que afronta la Unión desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa están provocando un renovado interés por el Consejo Europeo. Este interés aumenta también debido al surgimiento de nuevas fuentes documentales ya que, por una parte, se están desclasificando varios documentos del archivo de la secretaría general del Consejo y, por otra, el Consejo Europeo publica su propia página de internet [13] que recoge todas las Conclusiones de los Consejos Europeos desde 1974, los discursos de sus presidentes permanentes, las notas de prensa y las memorias anuales de esta institución.

---

[10] Liñán Nogueras, D., *Revista de Instituciones Europeas*, 1984, n. 2, p. 438.
[11] Tallber, J., *Journal of Common Market Studies,* 2008, v. 46, n. 3, p. 686.
[12] Salinas Alceaga, S., 1994, p. 29.
[13] http://www.european-council.europa.eu/home-page.aspx?lang=es (última visita, agosto de 2014).

Para muchos la gestión de la crisis económica por parte del Consejo Europeo ha provocado una alteración del equilibrio institucional diseñado en el Tratado de Lisboa afectando principalmente al Parlamento Europeo. Consciente de esta situación, el Parlamento Europeo ha aumentado también su interés por conocer la actividad del Consejo Europeo de diversas formas como la celebración de conferencias y elaboración de informes sobre el Consejo Europeo. De hecho, en junio de 2014 se creó la unidad de control del Consejo Europeo (European Council Oversight) dentro de la Dirección general de estudios e investigación.

Es posible identificar varias fases en la evolución de los estudios del Consejo Europeo:

La primera etapa abarcaría desde su nacimiento en 1974 hasta 2002. En esta etapa la atención se centró sobre la naturaleza jurídica del Consejo Europeo y la evolución de sus funciones ya que según Calonge: *«El nacimiento de este órgano generó una importante polémica respecto a su naturaleza jurídica»* [14]. El conjunto de aportaciones que formarían esta etapa giran en torno a varios impulsos. Se da una primera oleada de estudios tras la creación del Consejo Europeo en 1974 seguida por un nuevo impulso que tuvo lugar en 1984 tras la celebración de sus primeros diez años de vida que coincidió con los preparativos de la reforma de los Tratados constitutivos. Las siguientes oleadas suelen coincidir con las diferentes Conferencias Intergubernamentales cuyo resultado fueron el Acta Única (1986), el Tratado de Maastricht (1992) y el Tratado de Ámsterdam (1997).

Dentro de esta primera etapa de estudios sobre el Consejo Europeo destacamos las aportaciones de Lodge (1974); Dodenlinger (1975); las reflexiones de Tindemans (1975, 1977); Blumann (1976); Morgan (1976); Lauwaars (1977); el estudio de Fontaine sobre Monnet y el Consejo Europeo (1979); y los trabajos de Bo Bransen (1982), Capatorti (1983); Liñán Nogueras (1984); Bulmer (1985) Jongen (1985); Bonvicini (1987); el artículo de Blumer y Wessels, (1987), Capotorti (1987), las obras de Donant, (1987); De Ruyt (1987); el volumen que recoge el coloquio sobre el Consejo Europeo celebrado en Maastricht en 1988; los trabajos de Hoscheit y Wessels, (1988); Hoscheit (1989) Werts, (1992 y 2008); Constantinesco (1992), la obra de Taulégne (1993), que es aún hoy en día una referencia; Glaesner (1994); Johansson (1994); Johnston (1994); Salinas Alceaga (1994); Bulmer (1995); Areilza (1997) y la recopilación de Pérez Bustamente y Palacio (1998).

[14] Calonge Velázquez, A., *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 2010, n. 18, p. 105. También, Mangas, A., Liñán, D. J., 2010, p. 185.

La segunda etapa se iniciaría a partir de 2002 y llegaría hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009. Durante esta fase, la mayoría de autores se concentraron sobre las novedades que los debates de la Convención, el Tratado constitucional y el Tratado de Lisboa (2009) encerraban sobre el Consejo Europeo y su presidente [15]. Así destacaríamos el informe del CEPS [16] a cargo de Grant (2002), los informes del centro Notre Europe de 2001 sobre la reforma del Consejo, el trabajo sobre el Consejo Europeo de Schoutheete y Wallace (2002) y el seminario celebrado en Madrid por Pernice en 2003. También destacaríamos las obras de Picod (2002); Craig (2004); Lassalle y Lavart (2004); Sánchez Navarro (2004); Sap (2005); Saenz de Santamaría (2005); Harrison (2006); López Aguilar (2006); Wessels (2007, 2008); Blazquez Peinado (2008); Crum (2008); De Schoutheethe (2009) y Tallberg (2008) entre otros.

Una tercera etapa de los estudios sobre el Consejo Europeo comienza con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, dándose un renovado interés por esta institución debido a su institucionalización y al papel central que ha desempeñado sobre todo, en la gestión de las crisis de la Unión Europea. Como aportaciones más sobresalientes destacaríamos los siguientes:

Young (2009) estudia las circunstancias de la creación del Consejo Europeo desde el punto de vista británico, estudio que es interesante para poner en perspectiva el caso del Reino Unido y su relación con la Unión Europea. Otras aportaciones son la de Alexandrova (2012, 2013, 2014 y 2016); Crowne (2014, 2016); Calonge (2010, 2011); Fabbrini (2015) Mourlon-Druol, (2010, 2011, 2012); Puetter (2011, 2014, 2015); Eggermont (2012); Bocquillon y Dobbels (2013); Wessels (2013, 2014 y 2016) [17], Foret y Rittelmeyer (2014), Van Middelaar (2012 y 2016), Sánchez Barrueco (2015). Dentro de esta tercera etapa sobre los estudios del Consejo Europeo hay que destacar el trabajo de Bickerton, Christopher, Hodson y Puetter sobre el nuevo intergubernamentalismo [18] y el volumen monográfico del Journal of European Integration dedicado al Consejo Europeo *«integration without supranationalisation: the central role of the European Council* [19]*»* que estudia la gestión del Consejo Europeo durante las crisis desde 2009.

---

[15] En este sentido, destacamos la publicación de Charlety, V., Mangenot., *Le système présidentiel de l´Union Européenne après Lisbonne*. École Nationale d'Administration, 2011.

[16] El Centre for European Policy Studies es un think tank basado en Bruselas.

[17] El Profesor Wessels desarrolla en el marco de la Cátedra Monnet el Proyecto: The Jean Monnet project SUMMIT (Studying the European Council – Mastering and Disseminating Knowledge about a Key Institution). http://www.summit.uni-koeln.de/en/about/

[18] «The European Council and the Council». *New intergovernmentalism and institutional change. Oxford University Press*. 2014.

[19] *Journal of European Integration. Integration without supranationalisation: the central role of the European Council in post-Lisbon EU politics. Vol, 38, Issue 5, 2016.*

En líneas generales diremos que el estudio del Consejo Europeo se caracterizaría por los siguientes factores:

1. Hasta el Tratado de Lisboa muchos de los volúmenes consagrados a las instituciones europeas recogían referencias al Consejo Europeo pero dentro del apartado dedicado al Consejo. La mayoría de estas obras, entre las que destacamos los trabajos de Westlake & Galloway (2004), Hayes-Renshaw y Wallace (2006), Doutriaux and Lequesne (2008) e incluso el trabajo de Peterson and Shackleton (2012), suelen enmarcar al Consejo Europeo dentro del capítulo dedicado al Consejo de ministros y la Presidencia del Consejo, lo que podría reflejar una opinión mayoritaria de la doctrina de considerar al Consejo Europeo como una formación especial del Consejo [20]. Como destaca Rittelmeyer:

> *«De plus, la distinction entre la présidence du Conseil européen et la Présidence de la Communauté a également été rendue difficile par le fait que le Conseil européen a pendant trés longtemps été perçu principalement comme un prolongement des Conseils des Ministres. La littérature sur les Institutions européennes et le système politique européen l'illustrent parfaitement. Avant les années 90, le Conseil européen n'était souvent que traité dans une sous-section sur le Conseil de l'UE»* [21].

2. La dinámica de la Convención europea y de las posteriores Conferencias Intergubernamentales impulsaron la elaboración de una serie de obras sobre la Convención, el Tratado constitucional y el Tratado de Lisboa que tratan también del Consejo Europeo. En estos trabajos, el Consejo Europeo aparece ya como una entidad propia y distinta al Consejo de la Unión.

3. Son muy raros los autores que han demostrado un interés sobre el Consejo Europeo a lo largo de sus 40 años de existencia pero si tuviéramos que destacar varios nombres citaríamos al politólogo alemán Wolfgang Wessels que presentó su tesis sobre el Consejo Europeo justo después de la decisión de diciembre de 1974. También citaríamos al jurista y profesor Jean Paul Jacqué y al diplomático belga De Schoutheete y al periodista Werts. No deberíamos olvidar tampoco las publicaciones periódicas sobre las reuniones de los Con-

[20] Calogne destaca lo mismo en su artículo sobre la «nueva» institución de la Unión: el Consejo Europeo. Calonge Velázquez, A., 2011, pp. 135 y 136: *«Algunos autores situaban este órgano en la parte dedicada a las instituciones de la Unión Europea, mientras que otros lo exponían al margen del sistema institucional en una especie de tierra de nadie e incluso, había autores que se limitaban a realizar une breve mención de este órgano sin pronunciarse sobre su ubicación o no en el sistema institucional de la Unión»*.

[21] Rittelmeyer, Y.-S., *Politique européenne.* 201/203, p. 62.

sejos Europeos de Peter Ludlow, que permiten obtener una visión global y muy pormenorizada del funcionamiento del Consejo Europeo.

4. En general, existe una falta de teorización sobre el Consejo Europeo antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009 ya que la mayoría de las obras se centran en describir su funcionamiento. Inicialmente y como veremos, la controversia surgida en torno a la naturaleza jurídica del Consejo Europeo produjo un intento infructuoso de definición de lo que era dicho órgano. Han sido pocos los autores que se han aventurado a exponer un modelo teóricos *ex novo* sobre el Consejo Europeo y cuando se ha presentado dicha explicación ha sido desde la perspectiva de la ciencia política, como el trabajo de Bonvicini y Regelsberger en 1987 y de Wessels en 2007 y 2016.

En palabras de James y Copeland:

> *«Despite the accumulation of anecdotal evidence, there remain few theoretically informed explanations of why the European Council has become increasingly important within the EU policy process. There is also a tendency within much of the existing literature to avoid specifying the precise nature of the casual processes involved. In particular little attempt has been made to disaggregate the European Council´s role at different stages of the policy process or develop theoretical explanations that move beyond narrow-state centric accounts»* [22].

5. Como hemos dicho, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa una nueva etapa en el estudio del Consejo Europeo parece estar surgiendo. Los trabajos de Christopher, Bickerton, Hodson y Puetter presentan el concepto de *nuevo intergubernamentalismo* como modelo para explicar la actividad del Consejo Europeo desde el Tratado de Maastricht [23]. El protagonismo del Consejo Europeo en la gestión de las crisis que vivimos desde 2008 abre también un nuevo campo. El reto que se plantea en este sentido es el de analizar la gestión de crisis por parte del Consejo Europeo y determinar si existe un modelo universal que pudiera ayudarnos a entender la dinámica del Consejo Europeo cuando se enfrenta a las crisis. Varios pasos se han dado en este sentido. El primero al que ya hemos hecho referencia ha sido la aparición del volumen monográfico del Journal of European Integration titulado *«Integration without supranationalisation: the central role of the European Council in post-Lisbon*

---

[22] James, S., Copeland, P., *Perspectives on European Politics and Society*, 2014, p. 2.

[23] Ver en concreto, los siguientes artículos editados en el Journal of Common Market Studies:
Bickerton, C., Christopher, J., Hodson, D., Puetter, U., 2014, pp. 1-20
Schimmelfenning, F., 2015, Early view.
Bickerton, C., Christopher, J., Hodson, D., Puetter, U., 2015.

*EU politics»* [24]. En este ejemplar autores como Puetter, Fabbrini o Glencross debaten sobre si la evolución de la toma de decisiones ocurrida durante la crisis del euro en el Consejo Europeo, caracterizada por la preponderancia alemana puede ser un modelo extrapolable a otras crisis o la gestión de otras crisis por el Consejo Europeo. Otra de las ideas interesantes que contiene este ejemplar es la de la politización del Consejo Europeo; es decir saber cómo puede afectar la reciente tendencia de convocar consultas populares sobre temas europeos a la capacidad del Consejo Europeo para solventar las crisis. El segundo paso lo representa la iniciativa *The Summit* en cuyo marco se han elaborado estudios sobre la relación entre el Consejo Europeo y las crisis.

6. La gran aportación del Tratado de Lisboa respecto al Consejo Europeo es la creación de su presidente semipermanente. Este hecho provocará que, con el transcurso del tiempo, la evolución del Consejo Europeo dependerá también de los estilos y personalidades de sus presidentes por lo que no hay que descartar la aparición de estudios sobre el liderazgo en el seno del Consejo Europeo [25].

Como reflexión final en cuanto al estudio del Consejo Europeo diremos que el Consejo Europeo es una Institución eminentemente dinámica, tal como ha destacado un antiguo Secretario general del Consejo [26], por lo que es difícil aventurar su futuro aunque creemos que esta nueva institución estará cada vez más ligada a la personalidad de su presidente y a los equilibrios de fuerza en el seno del propio Consejo Europeo y respecto a las otras instituciones de la Unión.

## ESTRUCTURA DE ESTA PUBLICACIÓN

La Parte I estudia el Consejo Europeo antes del Tratado de Lisboa y sigue el esquema mayoritariamente utilizado por la doctrina consistente en explicar los orígenes del Consejo Europeo (Capítulo I), su naturaleza jurídica (Capítulo II), sus funciones (Capítulo III), los efectos de su actuación sobre las instituciones comunitarias (Capítulo IV), su papel en el desarrollo de la Política exterior (Capítulo V) y su funcionamiento interno (Capítulo VI).

---

[24] *Journal of European Integration. Integration without supranationalisation: the central role of the European Council in post-Lisbon EU politics.* Vol, 38, Issue 5, 2016.

[25] Ver los recientes artículos de Dinan, D., Leadership in the European Council: an assessment of Herman Van Rompuy's presidency y Tommël, I., The standing president of the European Council: intergovernmental or supranational leadership? *Journal of European Integration,* Volume 39, Issue 2, February 2017 *Journal of European Integration*, Volume 39, Issue 2, February 2017.

[26] Corsepius, U., 2012, pp. 135-145, y The European Council December 2014 to April 2016, vol. 1. May 2016, p. 5.

La Parte II de este trabajo se centra en el estudio de las causas y el proceso que llevaron a institucionalizar el Consejo Europeo y a crear su presidencia así como analizar la configuración jurídica del Consejo Europeo en el Tratado de Lisboa. Dentro de esta Parte II, Capítulo VII, estudiará el debate sobre el Consejo Europeo y su presidencia durante los trabajos de la Convención y a lo largo de las Conferencias Intergubernamentales de 2003, 2005 y 2007. El Capítulo VIII estudiará el régimen jurídico del Consejo Europeo en el Tratado de Lisboa y las normas de Derecho derivado que lo desarrollan [27].

Dentro de la Parte III, Capítulo IX, analizará especialmente el Consejo Europeo tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. En esta etapa, el Consejo Europeo ha dedicado una gran parte de sus esfuerzos a la gestión de las diferentes crisis que acechan a la Unión desde 2009 aunque no debemos descuidar tampoco su protagonismo en el proceso de decisión del marco financiero plurianual (MFP) ni las otras funciones que esta nueva institución ha llevado a cabo.

[27] Reglamento interno del Consejo Europeo (DO L 315 de 2 de diciembre de 2009, p. 52, y DO L 325, de 11 de diciembre de 2009, p. 36, rectificación, DO L 55, de 5 de marzo de 2010, p. 83).

PRIMERA PARTE

# EL CONSEJO EUROPEO ANTES DEL TRATADO DE LISBOA

# CAPÍTULO I

# CAUSAS DE LA CREACIÓN DEL CONSEJO EUROPEO

## I. INTRODUCCIÓN

Este Capítulo abarca desde el 29 de julio de 1960, fecha en la que De Gaulle propuso a Adenauer la celebración de la primera de una serie de cumbres de los máximos líderes políticos nacionales de los Estados Miembros de las Comunidades hasta los días 9 y 10 de diciembre de 1974, días en los que se celebró la cumbre de París, cuyo comunicado final representa el acta fundacional del Consejo Europeo [1].

Durante estos 14 años se produjeron cambios profundos en Europa y en las relaciones internacionales de distinta naturaleza que coadyuvaron a la creación del Consejo Europeo. No existe, por lo tanto, una única causa que expli-

[1] Existen ciertos antecedentes en los que se defiende la reunión regular de los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados fundadores de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA). Así, por ejemplo, los ministros de Exteriores de los Estados miembros pertenecientes a la CECA decidieron convocar una Conferencia Intergubernamental en Roma en agosto de 1953 para la redacción del estatuto de la Comunidad Política Europea. Una comisión de expertos trabajó durante el invierno de 1953-1954 en ello sin que su informe final fuese examinado por los ministros debido al rechazo de la Asamblea nacional francesa de ratificar la Comunidad de Defensa Europea en agosto de 1954. La principal novedad institucional que nos interesa del informe del comité intergubernamental era que recogía la existencia de un comité de ministros compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno, los ministros de Exteriores y, eventualmente, los miembros de los gobiernos nacionales. Por otra parte, Michel Debré presentó en 1953, dentro del marco de la comisión constitucional de la Asamblea de la CECA, un pacto para una unión política a los seis Estados fundadores de la CECA que incluía la creación de un Consejo europeo de Jefes de Estado o de Gobierno competente para definir la evolución de la unión política y que este Consejo europeo adoptaría sus decisiones por mayoría.

que la decisión que los Jefes de Gobierno adoptaron en París en 1974, sino un conjunto de razones que se relacionan entre sí.

El reconocimiento del papel propio y autónomo que los Jefes de Gobierno desempeñan en la construcción europea requirió tiempo: *«Il fallut cependant trois générations de présidents français et sept conférences au sommet pour concrétiser ces efforts et arriver à la décision du 10 décembre 1974»* [2] y la celebración de ocho cumbres europeas que eran reuniones ocasionales de los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados de las Comunidades. Estas reuniones tenían un carácter extraordinario. Estas cumbres eran ajenas al sistema de los Tratados constitutivos aunque no a la integración europea. Estas cumbres fueron la de París de 10 y 11 de febrero de 1961, la de Bonn de 17 y 19 de julio de 1961, la de Roma de 29 y 30 de mayo de 1967, la de La Haya de 1 y 2 de diciembre de 1969, la de París de 19 y 21 de octubre de 1972, la de Copenhague de 14 y 15 de diciembre de 1973 y la «mini» cumbre de París de 16 de septiembre de 1974, que sirvió de preparación de la cumbre de París de 9 y 10 de diciembre de 1974, que decidió la creación del Consejo Europeo.

## II. ESTUDIOS SOBRE LAS CAUSAS DE LA CREACIÓN DEL CONSEJO EUROPEO

El estudio de las causas de la creación del Consejo Europeo es de gran importancia para comprender el contexto histórico y político en el que se tomó la decisión de crear el Consejo Europeo. Pero además, estas causas determinaron la particular evolución y naturaleza jurídica del Consejo Europeo hasta el Tratado de Lisboa. En general existen dos enfoques que tratan de desvelar las causas que llevaron a la creación del Consejo Europeo. El primero se centra sobre las causas históricas, políticas y económicas y es sobre el que versa este apartado por ser el adoptado por la mayoría de los autores. Una segunda gran corriente es la compuesta por los estudios relativos a las cumbres europeas y las cumbres internacionales [3]. En esta segunda corriente destacan autores como

[2] Taulégne, B., 1993, p. 33.

[3] La creación del Consejo Europeo, en cuanto reunión de los máximos responsables políticos, no es un elemento esencialmente europeo ya que se escribe dentro de la tendencia de la diplomacia de celebrar cumbres, como la de noviembre de 1975 en Rambouillet que creó el G-5. A iniciativa de Schmidt y de Giscard se creó una nueva estructura de concertación internacional en septiembre de 1975: el G-5, el grupo de los 5 países más industrializados cuyo objetivo era intensificar la cooperación internacional y facilitar la coordinación económica de los países industrializados. El Consejo Europeo nació también en un momento en que los contactos de los líderes europeos y los presidentes norteamericanos tomaron fuerza a

Lodge [4], Shlaim [5], Rittelmeyer [6] y de nuevo Mourlon-Druol [7]. Ambos enfoques son complementarios entre sí ya que las cumbres europeas no solo aportaron una práctica que se consolidó con el paso del tiempo sino que permitieron canalizar las circunstancias históricas, económicas y políticas en un foro político que reuniría a los Jefes de Estado o de Gobierno.

Varios informes encargados por el propio Consejo Europeo, como el Informe Tindemans, el Informe de los Tres Sabios o el Informe Trumpf-Piris [8] analizan también las causas que permitieron crear el Consejo Europeo. Estos informes citan entre otros: el vacío político producto de la paralización del Consejo, el declive de la autoridad de la Comisión y su incapacidad de desarrollar una visión coherente del conjunto y el aumento del ámbito de acción de las Comunidades [9]. Como hemos dicho, la mayoría de los autores abordan la creación del Consejo Europeo desde una perspectiva global, es decir, ofrecen una visión de conjunto en la que incluyen una gran cantidad de causas que propiciaron la creación del Consejo Europeo. Dentro de esta óptica, creemos obligado citar en primer lugar a Taulégne (1993) [10], que presenta uno de los trabajos más exhaustivos que existen sobre el Consejo Europeo.

Para Taulégne, la creación del Consejo Europeo se explicaría por la confluencia de cinco grandes razones:

El Consejo Europeo debe entenderse como una respuesta tanto a la crisis interior que sufrían las Comunidades (debido al Compromiso de Luxemburgo de 1966 y el consecuente vacío de poder que provocó en el sistema comunitario y la ampliación de las Comunidades en 1973) como al cambio en el escenario político internacional producto de la desaparición del sistema de Bretton

través de las cumbres económicas como la cumbre de Guadalupe de enero de 1979 y la cumbre de la OTAN de Bonn de 1982. Para más información, ver Putnam, R.D., 1984, p. 50 y pp. 53-56.

[4] Lodge, J., *Journal of Common Market Studies*, 1974.

[5] Shlaim, A., *International Relations*, 1974, p. 463.

[6] Rittelmeyer, Y.-S., 2006.

[7] Mourlon-Druol, E. y Romero, F., 2014.

[8] Informe de los Tres Sabios. En 1978, los Jefes de Gobierno decidieron la creación de un comité de tres Sabios (Barend Biesheuvel, Edmond Dell y Robert Marjolin) para *«reflexionar sobre las adaptaciones de los mecanismos y los procedimientos de las instituciones encaminados a garantizar el funcionamiento armonioso de las Comunidades y los progresos en la vía de la Unión Europea»*. Los Sabios se limitaron a aportar propuestas prácticas sobre la organización del trabajo en el seno del Consejo y de las relaciones con la Comisión y el Parlamento sin mayor consecuencia.

El Informe Trumpf-Piris se redactó a partir del mandato del Consejo Europeo de Viena de diciembre de 1998 y presenta una serie de propuestas de mejora del funcionamiento del Consejo entre las que también se incluyen propuestas sobre el Consejo Europeo. Este informe fue presentado al Consejo Europeo de Colonia de 1999.

[9] Informe de los Tres Sabios, pp. 9-11.

[10] Taulégne, B., 1993, pp. 51-69.

Woods y de la primera crisis del petróleo de 1973, donde Europa no desempeñó ningún liderazgo.

Taulégne destaca adicionalmente la creencia generalizada que existía a finales de los años 60 de la necesidad de otorgar un impulso, por parte de las máximas autoridades políticas, a la construcción europea para *«asegurar la cohesión y el desarrollo del conjunto de las actividades de las Comunidades y los trabajos de la cooperación política»* [11]. Respecto a los cambios europeos señala como causas: *a)* la creciente importancia de la política europea en la política nacional [12]; *b)* la práctica de las cumbres europeas y *c)* el cambio de responsables políticos que experimentaron Francia, Alemania y el Reino Unido en 1974. Por lo que se refiere a la práctica de la política y las relaciones internacionales, Taulégne apunta las siguientes razones: *a)* la preponderancia del ejecutivo en el diseño y ejecución de la política exterior; *b)* la nueva dinámica de la política internacional caracterizada por el reagrupamiento de los Estados en organizaciones regionales; *c)* la interdependencia entre las cuestiones económicas, políticas y de seguridad y la influencia de los medios de comunicación sobre el ejercicio de la política.

Taulégne tampoco olvida subrayar que la política exterior de Francia tenía como objetivo la creación de reuniones regulares de los máximos líderes políticos europeos. Estas reuniones representaban un instrumento idóneo para proyectar el liderazgo francés en el continente europeo en un contexto internacional caracterizado por la relativa pérdida de influencia por parte de los Estados Unidos, la Ostpolitk y la débil respuesta europea ante la primera crisis del petróleo [13]. Por último, Taulégne [14] destaca que el nacimiento del Consejo Europeo fue posible porque su creación formó parte de un paquete de medidas de carácter institucional que se presentó a la cumbre de París y, además, porque el Consejo Europeo se caracterizó por su ambigüedad institucional pues no fue concebido ni como una institución comunitaria ni como un órgano totalmente ajeno a las Comunidades.

Jongen (1985) [15] identifica dos grandes tipos de causas que llevaron a la creación del Consejo Europeo. Como causas estructurales este autor apunta,

---

[11] Comunicado de la cumbre de París de 1974.

[12] El representante de la Presidencia, Dr. Owen declaró ante la Asamblea parlamentaria que: «*… la creación del Consejo subraya una realidad política que es que los asuntos comunitarios son de importancia central para los gobiernos de todos los Estados miembros*». Debate sobre el Consejo Europeo de Roma de 25-26 de marzo de 1976, celebrado el 20 de abril de 1976, p. 110.

[13] Taulégne, B., 1993, p. 72.

[14] Taulégne, B., 1993, p. 74.

[15] Jongen. F., «Le Conseil européen». *Courrier hebdomadaire. Centre de Recherche et d'Information Socio-Politiques,* n.º 1072, 1985.

por un lado, el intento de sustituir el enfoque supranacional de la construcción europea por un enfoque intergubernamental dentro de un contexto de crisis económica y, por otro lado, la creciente participación de los Jefes de Gobierno en la política exterior, lo que provocó la aparición de la diplomacia directa por medio de la celebración de las cumbres multilaterales en detrimento de la diplomacia tradicional. En la diplomacia previa a la Segunda Guerra Mundial, la intromisión de los Jefes de Estado o de Gobierno en la política exterior era excepcional ya que la gestión de las relaciones internacionales correspondía a los ministros de Exteriores. Esta tendencia fue solo parcialmente respetada después de la II Guerra Mundial puesto que Schumann, Spaak y Beyen fueron ministros de Exteriores mientras que Adenauer y de Gasperi fueron Jefes de Gobierno.

Blumer y Wessels (1987) [16], tras resaltar que para entender el surgimiento del Consejo Europeo hay que tener en cuenta el aumento de la progresiva interdependencia económica, el declive de los Estados Unidos y el intento de gestión colectiva con la aparición de las cumbres internacionales, señalan unas causas extracomunitarias y unas causas internas propias a las Comunidades. Entre las causas externas destacan la creciente participación de los máximos responsables políticos en la política internacional debido a que la crisis económica puso en peligro el estado de bienestar haciendo más difícil un aumento de las transferencias de las competencias nacionales en favor de las Comunidades europeas, lo que llevó a un aumento del intergubernamentalismo. Por otra parte, la inestabilidad internacional y la interdependencia económica entre los Estados Europeos provocaron una progresiva pérdida del papel de los ministerios de Exteriores en favor de los ministerios más técnicos, al ser aquellos incapaces de ofrecer una visión coherente de la acción exterior. Junto a esto, estos autores coinciden en señalar unos factores internos o propiamente comunitarios como la situación de bloqueo que vivían las Comunidades a finales de los 60; la propia dinámica de la integración, que exigía en esos momentos el paso de una integración negativa a una integración positiva; la paralización de la estructura institucional de las Comunidades tras el compromiso de Luxemburgo; la falta de una estructura institucional democrática en las Comunidades, que provocó un progresivo alejamiento de la opinión publica de aquéllas y la práctica de las cumbres europeas.

Por su parte, Salinas Alceaga (1994) [17] destaca: *a)* la evolución de la economía internacional, producto del colapso de Bretton Woods y la crisis del

[16] Bulmer, S., Wessels, W., 1987, p. 8.
[17] Salinas Alceaga, S., *Real Instituto de Estudios Europeos,* 1994, pp. 45 y 46.

petróleo; *b)* la pérdida de la influencia europea en la política internacional; *c)* la política alemana de Ostpolitik; *d)* la primera ampliación de la Comunidad; *e)* el bloqueo institucional de las Comunidades; *f)* el surgimiento de la diplomacia en la cumbre, y *g)* la convergencia de intereses de Francia, Alemania y Reino Unido para crear el Consejo Europeo.

De Ruyt (1996) [18], en ese mismo sentido, apunta que:

> *«Le rôle accru des chefs de gouvernement dans l'activité communautaire s'explique aussi par le fait que le Conseil, dès avant la fusion des exécutifs en 1967, avait perdu son caractère unitaire. Les conseils spécialisés ne tardèrent pas à se multiplier, ce qui était une conséquence logique de la diversification de l'activité communautaire. Les ministres des Affaires étrangères, de ce fait, disposaient de moins en moins de l'autorité qu'il aurait fallu pour maîtriser l'ensemble des dossiers ou servir d'instance d'appel des autres Conseils. Par ailleurs, dès sa création, le Conseil européen fut présenté comme la seule instance où l'on pouvait parler à la fois des problèmes communautaires et de politique étrangère, puisque les ministres des Affaires étrangères n'étaient pas supposés mélanger leurs activités au titre du Conseil et de la coopération politique. Il était donc le symbole naturel de l'Union européenne, surtout dans la conception française de celle-ci.*»

Werts (2008) [19], por su parte, presenta un listado de causas que serían las siguientes: *a)* la búsqueda de un órgano intergubernamental de consulta al más alto nivel para las cuestiones comunitarias y exteriores por parte de Francia, Alemania y el Reino Unido, que no querían aceptar las consecuencias de la supranacionalidad; *b)* la crisis de la toma de decisiones de la Comunidad y la incapacidad de las instituciones de otorgar un impulso a la construcción europea, provocando la paralización del proceso de integración al final de los 60

---

[18] De Ruyt, J., 1996, p. 107.

Abundando en este tema, el Informe Trumpf-Piris destaca en sus reflexiones en torno al Consejo de Asuntos Generales (cuestiones horizontales) que: *«Como cualquier Tratado internacional clásico, los Tratados que establecían las Comunidades Europeas en los años 50 fueron negociados principalmente por los ministerios de Asuntos Exteriores en nombre de los Gobiernos de los 6 Estados parte. Era por lo tanto natural que se otorgara a dichos ministros la competencia para la aplicación de dichos Tratados. Al establecer los Tratados un "Consejo de ministros", dicho Consejo estuvo inicialmente compuesto por los ministros de Exteriores y ocasionalmente participaban los ministros de Economía. El Consejo de hecho no se reunía muy a menudo aunque estaba obligado a reunirse el primer martes de cada mes. A lo largo de los años, el Consejo de Relaciones Exteriores, conocido ahora como el Consejo de Asuntos Generales, continuó con sus reuniones mensuales desarrollando una doble función:* a) *un papel directo en las relaciones externas de las Comunidades, inicialmente centrado en la política comercial y después de Maastricht extendiéndose a todos los aspectos de las política exterior y* b) *un papel institucional y de coordinación para todas las políticas de las Comunidades. De hecho, el Consejo se dividió en composiciones especiales o sectoriales, siendo el primero el de Agricultura».* p. 5/43. http://www.cvce.eu/obj/rapport_trumpf_piris_le_fonctionnement_du_conseil_dans_la_perspective_d_une_unión_elargie_10_mars_1999 (agosto de 2014).

[19] Werts, J., 2008, pp. 12-14 y 26.

dentro de un entorno económico marcado por la crisis; *c)* la falta de resultados del neofuncionalismo teoría que defendía que el motor de la integración era la lógica comunitaria; *d)* la creciente interdependencia en el ámbito económico y un incremento de la internacionalización de los procesos de producción; y, *e)* los problemas derivados de la ampliación de la Comunidad y la estructura financiera internacional tras la adhesión del Reino Unido en 1973.

Mientras que los autores ahora mencionados tratan de presentar un conjunto general de las causas que llevaron a la creación del Consejo Europeo, otros, en cambio se centran en uno o varios hechos que tienen más importancia:

Johnson [20] otorga gran importancia a la crisis de la toma de decisiones en el seno de las Comunidades y en concreto, al bloqueo del Consejo, lo que ya fue defendido por Dondelinger [21] como el vacío de poder del sistema comunitario pues este carecía de *«un centro político de decisión».* Tindemans destaca en ese mismo sentido: *«… Le Conseil européen semble en effet avoir été constitué d'abord pour combler un vide politique, ensuite et surtout pour surmonter la "crise décisionnelle" qui frappe les Communautés…»* [22].

Constantinesco [23] incide también como una de las principales causas de la creación del Consejo Europeo el intento de *«mejorar el funcionamiento del Consejo, paralizado como consecuencia de la crisis de la silla vacía y su fragmentación».*

Bulmer [24] presenta un enfoque mixto al insistir en señalar como causas principales la parálisis del sistema institucional europeo y los cambios estructurales del sistema de relaciones internacionales junto con la interdependencia entre la política nacional y la política internacional y la incapacidad del Consejo para realizar una función de coordinación, mientras que Philip [25], Hoscheit [26] y Leigh [27] apuntan a razones de política nacional.

Desde una perspectiva nacional cabe destacar el estudio de Young [28] sobre las causas que llevaron al gobierno laborista a apoyar la propuesta de creación del Consejo Europeo mientras que la situación política francesa en relación

---

[20] Johnson, M. T., 1994, pp. 2 a 4.
[21] Dondelinger, J., 1975.
[22] Tindemans, L., 1977, p. 1.
Disponible: http://www.cvce.eu/obj/leo_tindemans_le_conseil_europeen_un_premier_bilan_quelques_reflexions (consultado en agosto 2014).
[23] Constantinesco, V., 1992, p. 2.
[24] Bulmer, S., *Journal of Common Market Studies*, 1995, pp. 16 y 17.
[25] Philip, C., 1981, p. 21.
[26] Hoscheit, J.-M., in Hoscheit, J.-M., Wessels, W., 1991.
[27] Leigh, M., *Journal of Common Market Studies*, 1975, p. 158.
[28] Young, D., *The Hague Journal of Diplomacy*, 2009, pp. 319-338.

con el nacimiento del Consejo Europeo fue objeto de la atención por parte de Hellman [29], Fontaine [30], Morgan [31], Johnson [32], Defargues [33], Glaesner [34], Jongen [35], Noel [36] y Lauwars [37].

Otros autores como Johnson [38] y Dondelinger [39] defienden que el Consejo Europeo solo fue posible por ser el resultado de un paquete negociador que se presentó a la cumbre de París, mientras que Salinas Alceaga [40], y Wessels y Hoscheit [41] inciden en la creación del Consejo Europeo como resultado de la tensión entre el supranacionalismo y el intergubernamentalismo. Queremos resaltar el trabajo de Mourlon-Druol, que incluye ciertos comentarios novedosos respecto a la doctrina tradicional sobre la creación del Consejo Europeo, al defender que el conjunto de los estudios de las causas de la creación del Consejo Europeo se caracteriza por otorgar una excesiva importancia que se da a la influencia a los escritos de Jean Monnet y al papel que desempeñó Giscard [42]. Mourlon-Druol defiende, entre otras cosas, que la idea de Giscard de institucionalizar los encuentros en la cumbre no iba dirigida contra la Comisión, objetivo que sí perseguía el Plan Fouchet [43] que defendió la conveniencia de reunir a los jefes de Gobierno.

Van Rompuy ha presentado [44] una descripción general donde se recogían todas las causas que comúnmente se aceptan como decisivas para explicar la creación del Consejo Europeo.

---

[29] Hellman, R., *30 jours d'Europe*, 1976.
[30] Fontaine, P., *Revue du Marché Commun*, 1979, p. 363.
[31] Morgan, A., 1976.
[32] Johnson, M. T., 1994, p. 7.
[33] Defargues, P. M., in Hoscheit, J-M., Wessels, W (eds.), 1988, pp. 37 y 40.
[34] Glaesner, H.-J., in Curtin, D. M., Heukels, T. (eds.), 1994, p. 101.
[35] Jongen, F., 1985, p. 26.
[36] Noel, E., *Cahiers de Droit Européen*, 1975, pp. 44-45.
[37] Lauwaars, R. H., 1977, pp. 26 y 27.
[38] Johnson, M. T., 1994, p. 14.
[39] Dondelinger, J., 1975, p. 13.
[40] Salinas Alceaga, S., *Real Instituto de Estudios Europeos,* 1994, p. 35.
[41] Hoscheit, J.-M., 1988, p. 27.
[42] Mourlon-Druol, E., *Cold War History*, 2010, vol. 10, n.º 3, p. 316.
[43] Mourlon-Druol, E., *Cold War History*, 2010, vol. 10, n.º 3, pp. 315-339.
[44] Herman van Rompuy, «*Klausurtagung» of the CSU-Landesgruppe Wildbad Kreuth, Germany.* Bruselas: 7 de enero 2010. PCE 2/10.

*«Originally the European construction did not allow for Heads of Government summits, only for Council meetings at minister level. To the founding fathers of Europe –men like Jean Monnet or Paul-Henri Spaak– big summits were anathema. They smelled of the pre-Second World War-era, when European politics were dominated by clashes of national interests without a common goal, small countries being trampled by the big ones. Instead the founders hoped that a neutral Commission could gradually become something resembling a European Government, upholding the rule of law against power play. In some Brussels circles, this vision has had a long life (as the Members of European Parliament in our midst will no doubt be able to confirm!).*

Incluimos a continuación una lista recapitulativa que recoge las principales causas de la creación del Consejo Europeo. Como causas internas destacaríamos las causas institucionales relacionadas con la evolución de las Comunidades o de sus instituciones como la crisis interior de las Comunidades, la paralización de la toma de decisiones y la incapacidad del Consejo y de la Comisión de ofrecer una visión general que llevaron a la necesidad de otorgar un impulso político. También la consolidación de la práctica de las cumbres europeas; la consecución de la unión aduanera en 1968 y el paso a una integración positiva; la necesidad de superar el marco de los Tratados, y la perspectiva de las futuras ampliaciones y el hecho que la creación del Consejo Europeo se incluyera dentro de un paquete institucional que permitió un acuerdo global. Entre las causas internas incluiríamos también la creación de la Cooperación política europea en 1970, la crisis económica en Europa, la importancia de la política europea en la política nacional y la incapacidad europea de presentar un frente común tras la crisis del petróleo.

Como causas no institucionales habría que tener en cuenta la política francesa hacia Europa y política alemana de Ostpolitik y el cambio de líderes en Francia, la República Federal Alemana y el Reino Unido en 1974. A este

---

*Two elements changed the situation, one external and one internal. The first was the French desire, starting with President De Gaulle, to have a European foreign policy. It was all very well to have a Commission in Brussels, he thought, but not for foreign policy decisions. These were best left to the highest political authorities. De Gaulle was the first to call occasional meetings of the Heads of Government of the Member States, in accord with Chancellor Konrad Adenauer. One of his aims was to discuss global affairs with his colleagues.*

*The second element concerns the internal decision making. In the late sixties and early seventies, the Council of Ministers was often unable to reach a decision on Commission proposals. The Six (and later Nine) national ministers got stuck around a table, because no one was able to make a concession that would bind his Government. The Community ground to a halt. Some people felt that the blockades could be overcome by bringing the Heads of Government into the European game. Once they assumed a common responsibility, they could not duck. If they would not take a decision, nobody would.*

*These two elements came together in 1974. The need for Europe to act in the world was felt more intensely. The Member States faced monetary instability after the break-up of Bretton-Woods, a war in the Middle East and the first oil and energy crisis provoked by the oil producing countries (it all sounds very familiar!). On the initiative of French president Giscard d'Estaing, in full agreement with Chancellor Helmut Schmidt, the occasional summits were turned into a permanent 'institution'. The European Council was born. The idea was to talk foreign policy and to give the Community an impetus. It was decided to meet three times a year. It was also decided that the rotating president would represent the Nine in foreign policy.*

*Interestingly, the original Giscard-Schmidt vision of a strong European executive was watered down. Holland and Belgium in particular still feared a side-lining of the existing Community structure by the Summits. They insisted that the European Council should legally not be a European institution. (It is only now, 35 years later, that the European Council becomes a full European institution, just five weeks ago!) To temper this risk, the Community institutions were associated to the Summits. The President of the Commission received a seat at the table; the rotating European Council President would present a report to the Parliament after the meeting. These links between the Brussels world and the Summits proved very useful. Within a decade, the Summits (as we keep calling them) had grown into the informal centre of the big, strategic decisions in the Community».* Disponible en*: http://www.google.be/*

respecto consideramos determinante el interés político de Francia por crear una reunión regular de los Jefes de Estado o de Gobierno para defender la necesidad de otorgar un impulso político a la construcción europea, dado su interés por conseguir el mercado común y su intención de controlar o complementar las actividades de las instituciones.

Entre las causas externas o cuyo origen se situaría en la política internacional del momento se señala el fin del sistema de Bretton Woods y el relativo declive económico de EE. UU.

Por último, los estudios antes mencionados señalan también otros elementos como el auge del protagonismo de los Jefes de Estado o primeros ministros en la política internacional; el desarrollo de los medios de comunicación que provocó un auge de la diplomacia directa entre los Jefes de Gobierno y el nexo personal entre Giscard y Schmidt y su participación en cumbres internacionales durante el ejercicio de sus mandatos como ministros de Economía y finanzas de sus respectivos países.

## III. LA LARGA MARCHA HACIA EL CONSEJO EUROPEO

Durante la segunda mitad de la década de los 60 y los primeros años de los 70 las Comunidades sufrieron una gran paralización.

### 1. **¿Por qué se paralizaron las instituciones comunitarias?**

La opinión más generalizada es que la ralentización de la marcha de las Comunidades residió en la política europea del general De Gaulle que descansaba sobre la premisa de considerar la política europea como producto de una concertación política permanente entre los Gobiernos nacionales. De ahí que Francia defendiera que las instituciones comunitarias careciesen de toda autonomía respecto a los Gobiernos nacionales. Las instituciones comunitarias debían de ser órganos técnicos desprovistos de cualquier competencia propia de los Estados.

La política de la Francia de De Gaulle respecto a Europa puede sistematizarse en tres elementos: un elemento ideológico, que se plasmaba en fórmulas como la «Europa de las patrias»; un elemento económico, que suponía el apoyo a la creación del mercado común y una concepción de la política exterior de Europa basada en «una Europa europea» en contraposición a la «Europa atlántica». El General francés perseguía una política exterior europea inde-

pendiente de la de Estados Unidos y que apoyara los objetivos exteriores de Francia. Su postura llevó a la retirada de Francia de la Alianza Atlántica el 21 de febrero de 1966 [45].

El proyecto europeo de De Gaulle, que fue desvelándose progresivamente entre los años 1953 y 1963, se fundamentaba en dos ejes: 1) la creación de una unión política entre los principales Estados de las Comunidades basada en la cooperación y no en la integración y 2) la normalización de la relación entre Francia y Alemania al considerar que la reconciliación entre ambos países debía constituir la base de la construcción europea. El 26 de junio de 1959 Francia presentó la propuesta de que los ministros de Exteriores de los 6 se reunieran en consultas preparadas por un secretariado permanente instalado en París y el 31 de mayo de 1960, el General defendió la organización de la cooperación organizada entre los Estados europeos a la espera de que dicha cooperación pudiera convertirse en el futuro en una Confederación europea. Con ocasión de la Conferencia de Rambouillet de los días 29 y 30 de julio de 1960, De Gaulle presentó su visión a Adenauer para que aceptara una cooperación política entre los Gobiernos y, sobre todo, entre Francia y Alemania. En septiembre de 1960 Francia presentó la idea de la «Europa de los Estados» [46] y la «Declaración de la Europa de las Patrias». Esta iniciativa incluía la celebración de reuniones de los Jefes de Gobierno, una Asamblea deliberante compuesta por delegados parlamentarios nacionales y la celebración de un referéndum europeo. El 9 de febrero de 1961, un día antes de la celebración de la primera

[45] La formación del mercado común europeo era vista por los EE. UU. como una amenaza y esta percepción aumentó tras el deterioro de la economía norteamericana que se manifestó por el aumento del déficit de la balanza de pagos en 1958-1959. Para contrarrestar dicha amenaza, Kennedy apostó por la liberalización de los intercambios comerciales con Europa, hecho que fue anunciado en un mensaje dirigido al Congreso el 25 de enero de 1962. Esta iniciativa fue repetida el 4 de julio de 1962 donde se propuso a Europa formar un partenariado en términos de igualdad que abarcaría solo a la economía y no a la defensa ya que, de acuerdo con la teoría de la defensa gradual expuesta por McNamara el 4 de mayo de 1962 ante la OTAN, Washington pretendía conservar el monopolio de la defensa nuclear en el seno de dicha organización. De Gaulle reaccionó ante la propuesta McNamara convocando una rueda de prensa el 15 de mayo donde anunció la creación de una fuerza nuclear de choque. Kennedy reiteró su oferta de partenariado los días 23 y 25 de junio presentando «su gran diseño» que afirmaba que «una Europa unida solo puede protegeros de la fragmentación de la Alianza Atlántica». Este gran diseño implicaba una gran alianza global sustentada en los EE.UU. y en Europa, donde la Europa comunitaria y la Europa atlántica debían ir de la mano.

[46] *«À cet égard, tout ce que l'on peut dire, c'est que le développement de la construction européenne sur le plan politique pourrait notamment comporter l'organisation de rencontres régulières entre les Chefs d'États et de gouvernement et les Ministres intéressés».* Communautés européennes. Service d'information. Bureau de Paris. Entretiens entre le Chancelier Adenauer et le Général De Gaulle à Rambouillet, les 29 et 30 juillet 1960. Porte-Parole du Quai d'Orsay (archivos históricos del Consejo). También en la conferencia de prensa de 15 de mayo de 1962: «No a una Europa integrada en un conjunto supranacional y gestionada por tecnócratas apátridas sino una confederación de naciones en la que cada nación será dueña de su destino» (traducción propia). Esta conferencia de prensa causó la dimisión de los ministros del MRP del Gobierno de De Gaulle. Berstein, S., Milza, P., 2006, p. 318.

cumbre europea, De Gaulle y Adenauer mantuvieron una reunión donde, además de decidir la celebración de otra cumbre europea de los 6 ese mismo año, Adenauer aceptó el principio de las reuniones regulares de los Jefes de Gobierno y de los ministros de Exteriores de los Estados comunitarios.

El aspecto principal del Comunicado de la cumbre de París de 1961 que nos interesa, y que fue avalado por los Jefes de Estado o de Gobierno de Francia, Alemania, Italia y Benelux y sus correspondientes ministros de Exteriores, hacía referencia a la creación de una comisión de estudio destinada a presentar propuestas para dar carácter estatutario a la Unión de los pueblos.

> *«Se encarga a una comisión, compuesta por los representantes de los 6 Gobiernos, que presente en la próxima reunión proposiciones concretas relativas a las reuniones de los Jefes de Estado o de Gobierno y de MAE, así como cualquier otra reunión que se considere oportuna. Dicha comisión estudiará asimismo los demás problemas referentes a la Cooperación Europea y en especial aquellos en relación con el desarrollo de las Comunidades»* [47].

Para Jouvé [48], el Comunicado de París muestra que la cumbre no pretendía cuestionar la labor de las instituciones comunitarias (primer párrafo) sino que se buscó un progreso en la realización de la unión política europea. Para satisfacer las resistencias holandesas, el Comunicado no recogió ninguna referencia a la periodicidad de las reuniones de los Jefes de Estado o de Gobierno. La comisión de estudio fue presidida por el francés Fouchet y se formaron en su seno dos grupos de trabajo: el primero se encargaría de la cooperación cultural y el segundo estudiaría la cooperación política.

La siguiente cumbre tuvo lugar en Bonn los días 17 y 19 de julio de 1961 [49]. A esta cumbre se llegó con una división en el seno de la comisión sobre la cooperación política al coexistir dos posiciones. Por una parte, Francia, Alemania, Bélgica y Luxemburgo defendían que la presidencia de las cumbres de los Jefes de Estado o de Gobierno y de los ministros de Exteriores correspon-

---

[47] La segunda cumbre no se reunió en mayo como estaba previsto sino el 18 de julio debido a las dificultades ante las que se encontró la comisión presidida por Fouchet para redactar su Informe sobre la unión política. Uno de los escollos principales fue el de fijar la regularidad de los encuentros entre los Jefes de Estado o de Gobierno. Ver PÉREZ BUSTAMANTE, R., PALACIO, A., 1998, p. 76.

[48] JOUVÉ, E., 1967, p. 282.

[49] El contexto en el que se celebró la cumbre de Bonn estuvo marcado por las tensiones internacionales provocadas por la amenaza de la URSS para cambiar el estatuto de Berlín, lo que forzó a Holanda a aceptar la celebración de una nueva cumbre a pesar de oponerse a los trabajos de la comisión de estudios decidida en París en febrero de 1961. Otro factor externo fue la política estadounidense de querer potenciar una integración europea en materia de defensa, lo que provocó las dudas francesas respecto al grado de compromiso norteamericano en la defensa de Europa. A mediados de mayo de 1961 se supo que Kennedy se entrevistaría con Kroutchev, por lo que perdió importancia la entrevista previa entre Kennedy y De Gaulle en la que trataron el estatuto de Berlín.

día al país que ejercía la Presidencia rotatoria del Consejo de las Comunidades y propusieron que el lugar de la celebración de los encuentros fuera fijado por la cumbre precedente y que se celebraran 4 reuniones al año. Para estos países, las cumbres debían permitir la confrontación y armonización de las políticas exteriores. Estos países propugnaban también que los Jefes de Estado o de Gobierno pudieran intervenir en los asuntos comunitarios de forma excepcional y cuando el funcionamiento de los Tratados fuese imposible debido a «circunstancias políticas excepcionales». Entonces, los Jefes de Estado o de Gobierno deberían poder debatir sobre los problemas derivados de la existencia y desarrollo de las Comunidades y sobre las cuestiones relativas a los nuevos ámbitos de la cooperación. Para estos países, las cumbres no debían ser entendidas como una instancia superior a las instituciones comunitarias ya que admitían que, en determinadas circunstancias, se pudiera invitar a las reuniones de los Jefes de Estado o de Gobierno a los representantes de las instituciones cuando se debatieran cuestiones que afectaran a sus competencias. Se defendía también la posibilidad de que tras la celebración de la cumbre se celebrara un debate de información en el seno de la Asamblea parlamentaria europea. La segunda opinión fue la de los Países Bajos que expresaron su temor a que las reuniones de los Jefes de Estado o de Gobierno crearan una súper estructura política intergubernamental que afectara a las instituciones comunitarias. Además, para Holanda, las cuestiones de política internacional deberían ser competencia de la OTAN y no de las cumbres. Por otra parte, los Países Bajos reiteraron la defensa de la presencia del Reino Unido en el seno de la comisión de estudio.

A efecto de este estudio, los puntos de más interés del Comunicado de Bonn fueron:

La aceptación de configurar las reuniones de Jefes de Estado o de Gobierno como complemento a la labor de las instituciones. De esta forma, estas reuniones en la cumbre se entendían como un instrumento para crear progresivamente las condiciones de una política común, es decir como un impulso que materializara la voluntad de unión política (ya implícita en los Tratados de la CEE) y como un instrumento para organizar la cooperación entre los Estados para conseguir dicho fin. De acuerdo con el Comunicado se acordó celebrar reuniones a intervalos regulares, *«reuniones que tendrán por objeto confrontar sus puntos de vista, concertar sus políticas y llegar a posiciones comunes con el fin de favorecer la unión política de Europa; reforzando de esta forma la Alianza Atlántica. Se adoptarán las disposiciones prácticas necesarias para preparar estas reuniones. Por otra parte, la prosecución de una colaboración*

*activa entre los MAE contribuirá la continuidad de la acción emprendida en común».* El ámbito de la cooperación se ampliaría*: «la cooperación de los 6 debe superar el cuadro político propiamente dicho y se extenderá, en particular a la esfera de la enseñanza, la cultura y la investigación que será garantizada por reuniones periódicas de los ministros»* [50].

El Comunicado de Bonn abordó también la creación de una comisión de redacción para *«presentar proposiciones sobre los medios que permitirían dar lo más pronto posible un carácter estatutario a la Unión de sus pueblos»* [51]. Esta comisión, encabezada por el diplomático francés Fouchet [52], recibió una primera contribución francesa en forma de un Tratado que establecía «la Unión de los Estados» y que fue la fuente de inspiración del primer Proyecto Fouchet I que se presentó el 3 de noviembre de 1961. Respecto a las reuniones de los Jefes de Estado o de Gobierno se destacaba que:

> *«The Council shall meet every four months at the Head of State and Government level and at least once in the intervening period at Foreign Affairs level. It may moreover, at any time hold extraordinary sessions at either level at the request of one or more Member States… The Council shall deliberate on all questions whose inclusion on the agenda is requested by one or more members. It shall adopt decisions necessary for achieving the aims of the Union unanimously»* [53].

Las resistencias del resto de los socios al Proyecto Fouchet I y el posterior fracaso de las negociaciones sobre una segunda propuesta francesa, en abril de 1962 llevaron a la clausura de los trabajos de la comisión Fouchet, [54]

---

[50] Pérez Bustamante, R., Palacio, A., 1998, p. 76.

[51] Pérez Bustamante, R., Palacio, A., 1998, p. 76.

[52] *«The Fouchet Plan of 1961-1962 was an important, if unsuccessful, diplomatic initiative by the then French President Charles De Gaulle, to alter the emerging institutional balance of the European Community away from the supranational model of the Founding fathers, towards a looser, intergovernmental approach based on cooperation among «sovereign Nation States. «It was the most significant attempt by the General to promote what he called a Europe des États and what his first Prime Minister styled a Europe des patries, during his decade long tenure of the French Presidency».* Teasdale, A., 2012, pp. 1-29.

[53] Draft Treaty, Fouchet Plan I, 2 November 1961. Disponible en: http://www.cvce.eu (consultado en agosto 2014).

[54] Como consecuencia de este fracaso, De Gaulle, en una rueda de prensa celebrada el 15 de mayo de 1962, atacó a los partidarios del proyecto supranacional para Europa. Esta rueda de prensa provocó la dimisión de los 6 ministros de su gobierno, entre los que se encontraban Pflimin y Schumann poniendo fin a la apertura de De Gaulle hacia el centro político. Los ministros independientes del Gobierno Pompidou como Giscard optaron por permanecer en el Gobierno. Tras el fracaso del proyecto de De Gaulle hubo que esperar a que Spaak presentara su propuesta de unión política el 9 de septiembre de 1964 ante la comisión de asuntos políticos de la Unión Europea Occidental. El gobierno alemán quería favorecer la unión política para tratar de desligarse de Francia y creía que un mínimo de unión política era necesaria para asegurar el funcionamiento de las Comunidades. Por último diremos que el Canciller Erhard preconizó en 1964 una

lo que hizo que Francia comenzara a negociar con Alemania un Tratado bilateral que se firmó en enero de 1963 y que se denominó el Tratado del Elíseo.

La firma del Tratado del Elíseo en 1963 supuso el reconocimiento de los encuentros regulares entre los Jefes de Estado o de Gobierno de Francia y Alemania aunque, en una primera etapa, la celebración de dichas cumbres descansó en una fuerte relación personal entre Adenauer y De Gaulle. La Declaración común del presidente de la República francesa y del Canciller de la República Federal de Alemania de 22 de enero de 1963 sobre la organización y los principios de la cooperación entre los dos Estados otorgó a las cumbres de los Jefes de Estado o de Gobierno un valor simbólico muy alto al destacar en su punto 1 que*:*

> *«Les Chefs d'État et de Gouvernement donneront en tant que de besoin les directives nécessaires et suivront régulièrement la mise en œuvre du programme fixé ci-après. Ils se réuniront à cet effet chaque fois que cela sera nécessaire et, en principe, au moins deux fois par an»* [55].

### 1.1 De la ralentización de las Comunidades al Compromiso de Luxemburgo

Los Tratados de Roma de 1957 preveían implícitamente que, junto al desarrollo de la cooperación económica de los 6 Estados Miembros, se diera una evolución del sistema institucional previsto en dichos textos. Así, los Tratados constitutivos preveían que el desarme aduanero, la supresión de las restricciones cuantitativas y el establecimiento de una tarifa común exterior debían realizarse durante un periodo transitorio de 12 años divididos en tres etapas. Durante las 2 primeras etapas (desde 1958 hasta 1965), el Consejo debía adoptar gran parte de sus decisiones por unanimidad mientras que, a partir del 1 de enero de 1966, el ámbito de las decisiones que se tomarían por mayoría cualificada aumentaría. A partir de 1970 se entraría en la fase defini-

cumbre de los 6 países comunitarios para otorgar una base política al mercado común. Un memorándum alemán de 5 de noviembre de 1964 propuso reiniciar las negociaciones. Italia presentó su plan de unión política el 28 de noviembre de 1964, que defendía las reuniones regulares de los Jefes de Gobierno y sus ministros y cuyos trabajos deberían ser preparados por una comisión política a la cabeza de una personalidad independiente con poder de iniciativa. Los países no se pronunciaron sobre las propuestas de Spaak y de Erhard al ser contrarios a la unión política. La crisis constitucional de 1965-1966 agravó aún más las discrepancias entre Francia y el resto de sus socios sobre el problema de la supranacionalidad. Después de la retirada de Francia de la integración militar atlántica en marzo de 1966 no fue posible entrever una política exterior y de defensa común entre los 6. En 1967 fue de nuevo presentada la solicitud de adhesión del Reino Unido que fue paralizada por De Gaulle.

[55] http://www.france-allemagne.fr/Traite-de-l-Elysee-22-janvier-1963,0029.html (14 de mayo de 2014).

tiva para la creación del mercado común [56]. Sin embargo, y como hemos destacado, entre 1963 y 1969 se produjo una ralentización de la actividad de las Comunidades que Monnet combatió proponiendo la fusión de las distintas instituciones de las diversas Comunidades Europeas y especialmente la fusión de los ejecutivos comunitarios, la elección por sufragio universal de la Asamblea Parlamentaria y la elección del presidente de la Comisión por dicha Asamblea, buscando con ello aumentar la legitimidad de la Comisión para que coordinara el conjunto de trabajos de todas las Comunidades.

### 1.2 El Compromiso de Luxemburgo y sus consecuencias

Teasdale [57] defiende que el origen del Compromiso de Luxemburgo es doble: *a)* el rechazo de Francia a una serie de propuestas de la Comisión como la política agrícola común (PAC) de junio de 1965, lo que implicaba la introducción de los recursos propios comunitarios y la concesión de poderes presupuestarios a la Asamblea parlamentaria y *b)* el rechazo de Francia a aceptar, una vez en vigor la tercera fase del periodo transitorio (enero de 1966), la aplicación automática del voto por mayoría en el Consejo. La controversia sobre la PAC y la financiación derivó en un fuerte desencuentro sobre la aplicación del voto por mayoría en el Consejo. Este desencuentro se tradujo en la ausencia francesa de las reuniones del Consejo durante el segundo semestre de 1965 («crisis de la silla vacía»).

Esta crisis se cerró del 28 al 30 de enero de 1966 al acordarse una Declaración común sobre el voto por mayoría. Esta Declaración destacaba que:

> *1. «Cuando, en caso de decisión susceptible de ser adoptada por mayoría (cualificada) a propuesta de la Comisión, estén en juego intereses muy importantes de uno o varios EE.MM. los miembros del Consejo se esforzarán, en un plazo razonable, por llegar a soluciones que podrán ser adoptadas por todos los miembros del Consejo, en el respeto de sus intereses y de los de la Comunidad, de acuerdo con el artículo 2 del Tratado».*
>
> *2. «Respecto al párrafo precedente, la delegación francesa cree que cuando se trate de intereses muy importantes, las discusiones deberán prolongarse hasta que se llegue a un acuerdo unánime».*
>
> *3. «Las seis delegaciones constatan, de todas formas, que esta divergencia no impide el reinicio de los trabajos de la Comunidad»* [58].

---

[56] El 1 de julio de 1968 se creó la Unión Aduanera, anticipándose al calendario establecido.
[57] Teasdale, A., *Journal of Common Market Studies*, 1993, p. 25.
[58] Traducción propia.

Tres fueron las principales consecuencias institucionales del Compromiso de Luxemburgo:

1. Bloqueo de las instituciones. De la lectura de la Declaración del Compromiso de Luxemburgo se deduce que la unanimidad seguirá siendo la norma que permitirá al Consejo tomar decisiones ya que todos los Estados Miembros consideraban sus intereses como «intereses nacionales importantes» [59].

Además, en el Consejo se seguía la «sincronización», es decir, la práctica de decidir sobre distintos temas mediante compromisos globales en los que todos los Estados cedían en un tema y ganaban en otro. Se trataba de lograr un equilibrio mediante el uso de paquetes de negociación para contentar a todos los Estados Miembros; con lo que aumentaba el poder de las minorías en el Consejo. Una de las consecuencias de este fenómeno es que la Comisión proponía iniciativas cuya ambición quedaba rebajada por la necesidad de satisfacer las aspiraciones de todos los Estados Miembros, lo que suponía un obstáculo al cumplimiento de su función de impulso político y a la postre una paralización [60].

2. Se aceleró el vacío político en el seno del sistema institucional. Este vacío se debió a la confluencia de dos causas: el progresivo aumento de la actividad de las Comunidades y la fragmentación del Consejo. Tras la consecución de la Unión aduanera en 1968 se pasó, a partir del 1 de enero de 1970, a la fase decisiva de la construcción del mercado común en la que era preciso adoptar políticas comunes (integración positiva) y obtener nuevos recursos. Para ello, las Comunidades tenían que abordar de forma progresiva temas que no estaban incluidos en los Tratados, lo que en muchos casos no se hizo y, cuando se hizo, se observó que la actividad comunitaria transcendía la competencia de los ministros de Exteriores, que eran los titulares del Consejo de Asuntos Generales, órgano competente de la coordinación de los trabajos de los diferentes consejos sectoriales. Sin embargo, la falta de autoridad y de

---

[59] Esto llevó a que posteriormente el Informe de los Tres Sabios (1979) destacara que: «*Ce que l'on reproche aux institutions n'est pas tellement de ne pas faire leur travail. Le problème, ce sont les efforts disproportionnés en terme d'énergie, de temps, d'argent, qui paraissent nécessaires pour obtenir un résultat même modeste. C'est au niveau du Conseil que ces problèmes sont les plus apparents, car il est le principal centre de décision de la Communauté. Il y a actuellement trois ou quatre fois plus des réunions du Conseil qu'en 1958… au sein de ces deux institutions (Conseil et Commission) existe une tendance à la fragmentation et à la disproportion du contrôle central…*».

[60] Para Teasdale, el Compromiso de Luxemburgo encierra una presunción: cualquier Estado miembro puede invocar el Compromiso en cualquier momento. En ese caso, las negociaciones que no lleguen a un resultado aceptable para todos los Miembros serán paralizadas. TEASDALE, A., *Journal of Common Market Studies*, 1993, p. 25.

competencias de los ministros de Asuntos Exteriores para coordinar a sus colegas provocó una fragmentación del trabajo del Consejo, lo que imposibilitó al Consejo de Asuntos Generales ofrecer una visión global de la actividad de los trabajos de la CEE.

3. Al mismo tiempo, Europa sufría una transformación del entorno económico y político a raíz de la crisis de los 70, en unos momentos en los que además comenzaron a vislumbrarse la ampliación de las Comunidades a los países mediterráneos [61].

El conjunto de estas razones favorecieron la idea que Europa necesitaba un foro donde se pudiera obtener una visión global del conjunto de las actividades de las Comunidades (actividades comunitarias y actividades correspondientes a la cooperación política) [62]. En este sentido, el primer ministro belga Tindemans [63], subrayó que la decisión de 1974 de crear un Consejo Europeo debía entenderse como un intento de ocupar un vacío político. Constantinesco [64] abunda en esta idea señalando que el Consejo Europeo no implicó la creación de una nueva institución y que el acuerdo sobre su nacimiento permitió llegar a un arreglo sobre el voto en el Consejo y la celebración de las elecciones europeas. En definitiva, la coordinación de los trabajos de los Consejos sectoriales solo podía conseguirse a través de un órgano jerárquicamente superior al Consejo de Asuntos Generales.

## 2. **La salida de la situación de «impasse»: Pompidou y Brandt**

La crisis de «mayo del 68», la debilidad del franco y el cuestionamiento de la política francesa hacia el Este de Europa, después de los acontecimientos

---

[61] *«... L'adversité économique et sociale a, de plus, tendu à affaiblir dans quelques pays l'autorité des Gouvernements eux-mêmes et à réduire leur marge de manœuvre politique, précisément à un moment où l'intervention croissante des gouvernements dans les économies nationales avait rendu celles-ci plus dépendantes des décisions et des éventualités de nature politique».* Informe sobre las instituciones europeas presentado al Consejo Europeo por el comité de los Tres Sabios, octubre 1979, p. 8.

[62] En el Informe sobre política europea de cooperación de la Asamblea parlamentaria redactado por Mr. Erik Blumenfeld el 13 de diciembre de 1977, se destaca que el primer ministro belga Tindemans señaló que el Consejo Europeo *«was set up to ensure progress and overall consistency in the activities of the Communities and in work on political cooperation and is apparently equally competent to discuss and to take decisions on purely Community matters (such as the regional fund and employment policy) and on foreign policy matters (such as political relations with Portugal and Rhodesia)»*. Bulletin of the European Communities, n.º 12/74, sección 1104, párrafo 2.

[63] Tindemans, L., 1977, p. 1.

Disponible en: http://www.cvce.eu/obj/leo_tindemans_le_conseil_europeen_un_premier_bilan_quelques_reflexions (consultado en agosto 2014).

[64] Constantinesco, V., 1992.

de Checoslovaquia (el Pacto de Varsovia invadió Checoslovaquia los días 20 y 21 de agosto de 1968), iniciaron a un cambio de la política francesa que se consolidó con la llegada de Pompidou a la presidencia de la República el 15 de junio de 1969 y que, a su vez, coincidió con la elección de Brandt a la Cancillería alemana el 21 de octubre de 1969.

Brandt fijó como objetivo político alemán la Ostpolitik, que trajo como consecuencia el abandono de la confrontación con la República Democrática Alemana (RDA) llevada a cabo por Adenauer [65]. Dentro de este contexto, el Canciller otorgaba una gran prioridad a la política europea de la RFA, no solo por convicciones personales, sino para evitar las críticas de la CDU y salvaguardar la solidaridad con Francia, de la que esperaba su apoyo para la Ostpolitik.

Al mismo tiempo, el Canciller era un firme partidario de la entrada del Reino Unido en las Comunidades y de impulsar las reformas de las instituciones aunque desde una óptica más «gradualista» que «federalista». Las relaciones entre la RFA y el Reino Unido durante esta época fueron sólidas gracias a su cooperación en la OTAN y, desde 1968, en el Eurogrupo de la OTAN. Por su parte, el Reino Unido se mostró más flexible que Francia ante los intentos alemanes de la Ostpolitik a cambio de su apoyo a su solicitud de adhesión a las Comunidades.

En Francia, Pompidou, aunque gaullista, era más pragmático que su antecesor, tal como demostró con ocasión de la cumbre de París de octubre de 1972, cuando Francia apoyó la inclusión de la expresión «Unión Europea», que pretendía situarse entre la federación y la confederación [66].

Las causas de este pragmatismo se explican, en parte, porque Pompidou fue elegido no solo por los partidarios de De Gaulle sino también con el apoyo de los republicanos independientes de Giscard y una parte de los centristas de Duhamel, presidente del grupo progreso y democracia moderna. Los socios políticos de Pompidou, excepto los gaullistas, exigieron, como una de las condiciones para prestarle apoyo, la apertura de la política francesa hacia Europa y el respaldo a la adhesión del Reino Unido. A pesar de este pragmatismo, bajo

---

[65] El 3 de septiembre de 1971 se firmó el Acuerdo marco sobre el estatuto de Berlín. Esta política culminó con la firma del Tratado fundamental entre la RFA y la RDA, el 21 de diciembre de 1972, abriendo el acceso a la ONU a las dos Alemanias.

[66] Existe un contraste en la política europea de Pompidou entre el primer periodo (1969-1972) y un segundo periodo (1972-1974). La del primer periodo se concentrará en la consolidación del mercado común y el acercamiento con el Reino Unido. En mayo de 1971, Pompidou y Heath anuncian su acuerdo sobre las condiciones de adhesión y el 22 de enero de 1972 se firma el Tratado de adhesión del Reino Unido, lo que da lugar a la convocatoria de un referéndum para ratificar el Tratado de adhesión. Para escapar de las consecuencias de la decisión de Nixon sobre el dólar, los europeos crearon en marzo de 1972 la serpiente monetaria. El compromiso de Pompidou con Europa se materializó en la cumbre de París de 1972 donde se acuerda la extensión de la cooperación al ámbito social y otros para transformar el conjunto de las relaciones de los Estados miembro en una Unión Europea a final de la década.

la presidencia de Pompidou, la doctrina francesa sobre la Europa comunitaria seguía distinguiendo entre los asuntos políticos, cuya competencia exclusiva correspondía a los órganos intergubernamentales, y los asuntos económicos y sociales, que pertenecían a las instituciones comunitarias. Pompidou tampoco renunció a la concepción gaullista de las instituciones, que debían ser meros ejecutores de lo decidido por los Estados, de ahí que defendiera la constitución de una entidad europea independiente a través del desarrollo de la cooperación intergubernamental que podía desembocar en una confederación y mantuvo, al mismo tiempo, los contactos bilaterales entre los Jefes de Estado o de Gobierno como último y supremo mecanismo de concertación.

### 2.1 La cumbre de La Haya

Tras su llegada al poder, tanto Brandt como Pompidou promovieron la convocatoria de una nueva cumbre europea. Pompidou propuso para dicha reunión un programa de trabajo para las Comunidades definido con los términos «realizaciones [67], profundización [68] y ampliación», lo que el Comunicado de la cumbre de La Haya recogió en su texto [69]. La cumbre de La Haya se inició con una declaración de Pompidou bastante tímida respecto a la adhesión del Reino Unido aunque, durante la noche del 1 y 2 de diciembre, el presidente francés aceptó la adhesión británica a instancias de Alemania, a cambio de la obtención de un compromiso para obtener la definición de los recursos propios y la financiación de la política agrícola común (PAC). Durante el segundo día de la reunión se invitó a la Comisión Europea a participar en los trabajos de la Conferencia ya que en la agenda de trabajo se incluyeron numerosos puntos que afectaban de forma transcendente la marcha de las Comunidades:

> *«Tout change avec la Conférence de La Haye de décembre de 1969. Convoquée à l'initiative de la France, bien qu'elle ne présidât pas alors le Conseil des ministres, ce sommet marque un tournant dans l'évolution des communautés, tant au niveau de l'action que celui des institutions»* [70].

---

[67] «Realizaciones»: adopción del mercado común en 1970 (adopción del reglamento agrícola).

[68] Por profundización se entiende desarrollar la cooperación en los ámbitos de tecnología, la energía, la moneda y los transportes. «Profundización»: Plan Barre y adopción del plan de adopción de la UEM.

[69] «Ampliación»: acuerdo sobre la apertura de negociaciones, especialmente con el Reino Unido antes de conseguir las «realizaciones».

[70] Blumann, C., *Revue Trimestrielle du Droit Européen,* 1976, n.º 1.

En ese mismo sentido, Wessels destaca que «*For understanding the making and working of the European Council it is important to note that the summit contributed to framing the perception of national leaders with regards to European construction. In their opinion those who bear the highest political re-*

Del Comunicado de La Haya habría que destacar que recoge el papel que los Jefes de Estado o de Gobierno están llamados a desempeñar en la construcción europea mediante la definición de las orientaciones políticas de futuro. Por ejemplo, podemos leer de su Comunicado que: *«Cuando la fase definitiva del mercado común está a punto de iniciarse, los Jefes de Estado o de Gobierno decidieron... definir las grandes orientaciones de futuro»* [71]. En segundo lugar, la cumbre supuso un fuerte impulso en varios aspectos de la construcción como la apuesta por la entrada de la fase definitiva del mercado común, la resolución de varios aspectos presupuestarios (decisión sobre los recursos propios e impulso para la adopción de los reglamentos financieros agrícolas a finales de 1969) y el encargo del Informe Werner sobre la Unión Económica y Monetaria (UEM) [72].

Otro de los resultados de la cumbre de La Haya fue la adopción del informe Davignon el 27 de octubre de 1970, que representó el primer paso de la cooperación política europea al ampliar la cooperación a los ámbitos en los que los Estados Miembros tenían un interés común [73]. Aunque los procedimientos recogidos en el Informe no eran vinculantes, sí queremos señalar que incluían una previsión de celebrar reuniones de los ministros de Exteriores todos los seis meses y la posibilidad que los Jefes de Estado o de Gobierno pudieran sustituir a los ministros en dichas reuniones si la gravedad del asunto lo exigía. El Informe Davignon recogía también una referencia a un segundo informe sobre la cooperación política que sería adoptado en la cumbre de Copenhague en julio de 1973.

El texto de la Declaración de La Haya destacaba que los futuros Estados Miembros debían adherirse a las Comunidades de acuerdo con las modalidades previstas en el Tratado de Roma (artículo 237 TCEE). Los Jefes de Estado o de

---

*sponsibility in each of the Member States stressed the irreversible nature of the work accomplished by the Communities»* Wessels, W., *Journal of European integration*, 2012, p. 757.

[71] Pérez Bustamante, R., Palacio, A., 1998, p. 80.

[72] Como consecuencia de las orientaciones políticas de la cumbre de La Haya de 1969, el Consejo aprobó en 1970 un Tratado sobre la puesta en marcha de un sistema de recursos propios parciales de la Comunidad que entraron en vigor en enero de 1971. La consecuencia institucional más importante de la creación de los recursos propios fue el reconocimiento de un cierto poder de control presupuestario en favor de la Asamblea Parlamentaria para lo que fue necesario negociar un Tratado específico. Hay que destacar que el Tratado de 1970 se firmó antes de la adhesión del Reino Unido ya que los recursos presupuestarios ahí definidos beneficiaban sobre todo a los países fundadores y especialmente a Francia debido al fuerte peso del capítulo agrícola en el presupuesto de las Comunidades. La cumbre de La Haya consiguió encargar un estudio sobre la realización de la Unión Económica y Monetaria que se denominó Plan Werner. El Plan Werner constituyó un programa muy ambicioso para la creación de una Unión Económica y Monetaria en diez años, con tres etapas entre 1971 y 1980. El 9 de febrero de 1971 se decidió pasar a la primera etapa de la UEM.

[73] A Etienne Davignon se le encomendó hacer un estudio de las posibilidades de una más estrecha cooperación política europea en vista de la ampliación de la Comunidad. El Informe Davignon, también llamado Informe de Luxemburgo, proponía una mejora de la cooperación en asuntos de política exterior. El principal objetivo era ayudar a crear un consenso en cuestiones internacionales a través de un sistema regular de consultas.

Gobierno reafirmaron su acuerdo respecto al principio de la ampliación de la Comunidad siempre y cuando los Estados candidatos aceptasen los Tratados, su finalidad política y las decisiones adoptadas desde la entrada en vigor de los Tratados (el denominado acervo comunitario). En La Haya se decidió la apertura de las negociaciones con los candidatos y la apertura de discusiones con los demás miembros de la Asociación europea de libre comercio (EFTA) que lo solicitaran. A pesar de que Francia se negó a fijar una fecha concreta en el Comunicado, existió un acuerdo tácito por virtud del cual las negociaciones entre los 6 para dar un mandato de negociación a la Comisión debían finalizar el 30 de junio de 1970[74]. Después de la entrevista entre Heath y Pompidou de 22 de mayo de 1971[75], el 23 de junio se llegó a un acuerdo político sobre la adhesión del Reino Unido[76].

Tras la cumbre de La Haya habrá que esperar hasta 1974 para que los Jefes de Estado o de Gobierno decidan crear el Consejo Europeo. Ello no impidió que entre 1969 y 1974 se celebrasen otras tres cumbres: la cumbre de París de 1972, la cumbre de Copenhague de 1973 y la cumbre de París de 1974.

Taulégne[77] destaca que Pompidou y Brandt decidieron proponer una nueva cumbre a raíz de la crisis monetaria internacional de agosto de 1971, cuando los Estados Unidos pusieron fin a la convertibilidad del dólar en oro. Aunque esta reunión no se celebró, Pompidou volvió a proponer una nueva reunión a celebrar en París los días 19 al 21 de octubre de 1972. La cumbre de 1972, la primera que acogió a 9 Estados Miembros, definió el objetivo de *«transformar, antes del decenio y dentro del respeto absoluto de los Tratados, el conjunto de relaciones entre los Estados Miembros en una Unión Europea»*[78]. La Unión Económica y Monetaria fue el tema principal de la reunión como atestigua la presencia de los ministros de Economía[79]. También hay que señalar que para

---

[74] El 23 de julio de 1969 el Consejo retomó el examen de la solicitud de adhesión del Reino Unido, Dinamarca, Irlanda y Noruega a las CEE. Pidió a la Comisión que actualizase el dictamen que dio sobre esta cuestión en septiembre de 1967. Las negociaciones se abrieron, oficialmente, el 21 de julio de 1970, con el Reino Unido y el 21 de septiembre con Irlanda, Dinamarca y Noruega.

[75] «*Heath's most important Summit was with De Gaulle's successor Pompidou in May 1971 which finally secured the French acceptance of British membership*». Young, D., *The Hague Journal of Diplomacy*, 2009, p. 322.

[76] Los Tratados de adhesión se firmaron el 22 de enero de 1972 por los 6 fundadores, los 4 candidatos y el presidente en ejercicio del Consejo (no, sin embargo, por el presidente de la Comisión). La ratificación de los Tratados de adhesión se produjo el 6 de octubre de 1972.

[77] Taulégne, B., 993, pp. 44 y 45.

Durante la Conferencia de Prensa, Pompidou declaró que: *«Les conférences au sommet ne sont pas faites pour échanger des déclarations d'intention mais pour prendre des décisions»*.

[78] Pérez Bustamante, R., Palacio, A., 1998, p. 89.

[79] *«The Member States have resolved to strengthen the Community by forming an Economic and Monetary Unión, as a token of stability and growth as the indispensible basis of their social progress and as a remedy for regional disparities»*. Reuniones de Jefes de Estado o de Gobierno, París 19-21 de octubre de 1972. (Reproducido en el Diario de las Comunidades Europeas, n.º 10, 1972).

la preparación de la reunión de París se convocó por primera vez a la Comisión europea para participar en los trabajos preparatorios.

Los principales puntos del Comunicado de París de 1972 fueron los siguientes [80]:

En el ámbito de la cooperación política, el Comunicado de París de 1972 aprobó la celebración de reuniones sistemáticas de los ministros de Exteriores sobre política exterior (4 veces al año en lugar de dos).

Respecto al reforzamiento institucional, el Comunicado invitó al *«Consejo y a la Comisión a que apliquen sin demora las medidas prácticas destinadas a realizar este reforzamiento y a mejorar tanto las relaciones del Consejo como de la Comisión con la Asamblea»* [81].

El punto más interesante para nosotros fue el apartado relativo al futuro de Europa que destacaba que *«El objetivo principal es transformar el conjunto de las relaciones de los EE. MM. en una Unión Europea. Antes de finales de 1975, las Instituciones comunitarias deberán elaborar un informe que será sometido a la próxima cumbre europea»* [82] y la propuesta de utilizar más frecuentemente el artículo 235 TCEE [83], es decir, recurrir a un acuerdo unánime para ampliar las competencias de las Comunidades sin reformar los Tratados constitutivos.

La siguiente cumbre fue de Copenhague de 14 y 15 de diciembre de 1973 y tuvo como prolegómeno la rueda de prensa de Pompidou de 27 de septiembre de 1973 donde defendió el principio de reuniones regulares de los Jefes de Estado o de Gobierno. Esta idea fue posteriormente explicitada en una Declaración francesa ante el Consejo [84], donde se defendía una reunión de los máxi-

---

[80] Por primera vez, un Comunicado de la cumbre sigue una clasificación por epígrafes.

[81] Pérez Bustamante, R., Palacio, A., 1998, p. 89.

El Informe Vedel fue realizado por un grupo ad hoc constituido por la Comisión Europea para estudiar la eventual ampliación de las competencias del Parlamento Europeo en relación con el restablecimiento de los recursos propios en 1970 y la solución adoptada por el Consejo para el establecimiento de los recursos propios en 1971. Este informe presentado el 25 de marzo de 1972 defendió la ampliación de las competencias del Parlamento Europeo (extensión de la consulta, iniciativa, codecisión y veto), el control en materia presupuestaria y la investidura del presidente de la Comisión.

http://www.cvce.eu/obj/rapport_vedel_25_mars_1972 (agosto de 2014).

[82] Pérez Bustamante, R., Palacio, A., 1998, p. 89.

[83] *«Cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr el funcionamiento del mercado común o uno de los objetivos de la Comunidad sin que el presente Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo adoptará las disposiciones pertinentes».* Recopilación de los Tratados. Vol. I, Luxemburgo 1998. Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades, p. 340.

[84] *«At the end of October, in a French statement in the Council of Ministers, simultaneously with a letter from the French president to his fellow leaders, Pompidou amplified these ideas, emphasizing that they should meet alone without any advisers or a member of the European Commission. He evidently saw summits primarily as an extension of the existing machinery for political cooperation (as discussions among the*

mos líderes sin consejeros ni miembros de la Comisión. Pompidou tomó de nuevo la iniciativa de reunir una cumbre de Jefes de Estado o de Gobierno en otoño de 1973 ante la ausencia de Europa en el conflicto diplomático entre los Estados Unidos y la URSS originado por la crisis de Oriente Medio. Para Bulmer y Wessels [85], Pompidou diseñó la cumbre de Copenhague ajustándose al modelo de «conversaciones de chimenea» (conversaciones informales), pero la concurrencia de varias discrepancias y acontecimientos externos provocaron que la cumbre de Copenhague fuera un fracaso.

A pesar de ello, la cumbre produjo tres resultados concretos: una decisión de los Jefes de Estado o de Gobierno para reunirse más frecuentemente, un mandato para que la Comisión Europea presentara medidas concretas para resolver problemas relacionados con la energía y una Declaración sobre la identidad europea. Desde el punto de vista de la cooperación política, la cumbre de Copenhague de 14 y 15 de diciembre de 1973 mostró la eficacia limitada del sistema de las cumbres ya que surgieron diferencias sobre la respuesta que debía darse a la propuesta norteamericana de crear una organización occidental de energía. La Conferencia preparó únicamente un comunicado final que afirmaba la voluntad de los 9 de que Europa hablase con una misma voz en los grandes asuntos del mundo.

Como hemos dicho, el comunicado de la cumbre de Copenhague de 14 y 15 de diciembre de 1973 mencionó ya la posibilidad de incrementar la frecuencia de las reuniones de los Jefes de Estado o de Gobierno:

> *Los Jefes de Estado o de Gobierno han decidido reunirse más frecuentemente. Estas reuniones tendrán lugar cuando las circunstancias las hagan oportunas y cuando los impulsos o la definición de nuevas orientaciones para la construcción europea parezcan necesarios. A los países que ejerzan la Presidencia les incumbe convocar tales reuniones y proponer las modalidades de preparación y de organización de las mismas. Han convenido igualmente reunirse en cualquier momento cuando la situación internacional lo exija»* [86].

---

*foreign ministers about international relations were called) and suggested that the first meeting of the new body should be for the end of 1973».* Young, D., *The Hague Journal of Diplomacy*, 2009, p. 235.

[85] Bulmer, S., Wessels, W., 1987, p. 33.

[86] Pérez Bustamante, R., Palacio, A., 1998, p. 90.

*«Reaffirms, in this respect, that Conferences of Heads of State and Government of the Member States cannot take the place of the Community Institutions, nor displace their responsibilities… Stresses that henceforth it falls to the State filling the office of the President of the Council of the European Communities to convene "presidential meetings" when these are considered desirable. This procedure should make it possible, when exceptional circumstances demand:* a) *to provide the policy suggestions necessary for the continued stimulation and development of the Community;* b) *to produce lines of action likely to resolve major problems on the basis of thorough preparation by the relevant community bodies»,* puntos 7 y 8, p. 5. La referencia a las reuniones de los Jefes de Estado o de Gobierno levantó las suspicacias del Parlamento Europeo como se puede apreciar en: European Parliament. Working documents. Report on the

La Declaración sobre la unión política parte del comunicado de la cumbre de Copenhague y recogía implícitamente la idea de que tras la unión económica y monetaria debería alcanzarse la unión política. El término «Unión Europea» utilizado en dicha Declaración reflejaba el punto intermedio entre la idea de Pompidou y la idea alemana. De ahí que se consiguiera presentar la Unión Europea como *«el resultado de la transformación del conjunto de relaciones de los Estados Miembros»* a pesar de las divergencias en cuanto a su naturaleza, pues mientras que Pompidou defendió el 21 de enero de 1971 la idea de la Confederación, Brandt destacaba ante la Asamblea parlamentaria el 13 de noviembre de 1973 que «El estado nación clásico pertenece al pasado» [87].

## IV. LA ETAPA FINAL DE LA CREACIÓN DEL CONSEJO EUROPEO

### 1. **Monnet y la formación de un Gobierno provisional europeo** [88]

En septiembre de 1973, Monnet redactó una nota para crear un «gobierno provisional de Europa» que tenía como objetivo fundamental hacer responsables a los Jefes de Gobierno de las decisiones adoptadas en la cumbre de París de 1972 que deberían materializarse en la creación de una Unión Europea en 1980. Para Monnet, las cuestiones sustanciales de fondo únicamente podían solucionarse si los países de la Comunidad se dotaban de una autoridad suprema capaz de llevar a cabo una acción común. La participación de los Jefes del Ejecutivo en ese «gobierno provisional» permitiría llegar a esa meta siempre que se actuara desde el respeto de los Tratados y que la Unión Europea fuera ratificada por todos los Estados Miembros. El «gobierno provisional» se reuniría una vez por trimestre y contaría con la presencia de la Comisión en su seno. Este proyecto de «go-

outcome of the Conference of Heads of State and Government held in Copenhagen nº. 14/15 December 1973 and on measures taken as a result. Document 316/73, Rapporteur Mr. L. Radoux.

También el presidente de la Comisión Ortoli manifestó sus dudas sobre las reuniones regulares de las cumbres durante el debate parlamentario sobre la cumbre de Copenhague: *«They (The Heads of State or Government) must meet, get to know each other, trust each other; those responsible must discuss the problems of Europe which is our highest hope, they must discuss the future, they must decide on the impetus to be given where necessary, they must consult the files which are necessary for directives, but they cannot be a substitute for the institutions»*. Debates del Parlamento Europeo. Sesión plenaria del miércoles 16 de enero de 1974, pp. 115 a 121.

[87] Zorgbibe, CH., 2005, p. 78.

[88] Fontaine, P., *Revue du Marché Commun*, 1979. Mourlon-Druol, E., *Cold War History*, 2010, pp. 315-339. Para este autor, no hay que sobredimensionar la influencia de Monnet en la creación del Consejo Europeo.

bierno provisional» fue presentado a Pompidou, Brandt y Heath que lo retomaron parcialmente. Pompidou, en su rueda de prensa de 27 de septiembre de 1973, defendió la idea de las reuniones regulares de los Jefes de Estado o de Gobierno pero no coincidía con la idea de Monnet. La tesis de Pompidou era que dichos encuentros debían ser lo más informales posibles; es decir, se celebrarían conversaciones privadas en las que no existiría ni un orden del día ni un comunicado final oficial ni debían estar presentes las instituciones. Heath secundó la idea del presidente francés de celebrar reuniones regulares ante el congreso del partido conservador [89] y Brandt declaró ante la Asamblea Parlamentaria europea: *«Según la propuesta del Jefe del Estado francés, los Jefes de Gobierno deben reunirse regularmente para dialogar de forma intensa y sin estorbos de ningún tipo sobre los problemas que afectan a la Unión Europea. Esta oferta coincide con las intenciones de mi gobierno y las ideas del primer ministro británico»* [90].

## 2. **Giscard y Schmidt y la etapa final de la creación del Consejo Europeo**

Esta etapa final de la creación del Consejo Europeo coincidió con el surgimiento de nuevos líderes en Francia, Alemania y Reino Unido. En el Reino Unido, Wilson sustituyó a Heath el 5 de marzo de 1974 y el nuevo primer ministro adoptó una actitud más negativa hacia la Comunidad exigiendo la renegociación del Tratado de adhesión en el capítulo presupuestario. En Francia, el 19 de mayo de 1974, Giscard sustituyó a Pompidou y, en la RFA, la dimisión de Brandt llevó a la Cancillería a Schmidt. Giscard y Schmidt coincidieron, como ministros de Finanzas, en el seno de las cumbres del G-5 [91]. En esos mo-

---

[89] *«I would like to see the Heads of Government of the member countries of the Community meeting together perhaps, twice in a year alone and without large staffs, with the President of the Commission being present as he was in the past Paris summit on matters which concern the Commission… Our purpose in meeting together would be to lay down the board direction of European policy, to keep up the momentum towards greater unity in foreign policy, to help forward the working out of the common internal policies within the community and so to agree upon the strategic issues facing the community».* YOUNG, D. The summit is dead. Long live the European Council: Britain and the question of regular leaders meetings in the European Community 1973-1975. *The Hague Journal of Diplomacy,* 2009, vol. 4, issue 3, p. 326.

[90] Diario Oficial de las Comunidades Europeas. Debates del Parlamento Europeo del 13 de noviembre de 1973, pp. 20-25 (traducción propia).

[91] «*Nous (Giscard et Schmidt) avions participé ensemble à la réunion monétaire du Smithsonian Institute à Washington, le 18 décembre de 1971… puis à l'initiative de George Schultz, nous nous étions réunis dans la bibliothèque de la Maison Blanche, en compagnie des ministres britannique et japonais. Nous décidions de nous retrouver périodiquement sans publicité et sans bruit pour surveiller l'évolution du système monétaire international. Ainsi naissait le groupe des "bibliothécaires", qui a survécu depuis*

mentos Europa seguía paralizada sobre todo por su respuesta a la crisis del petróleo [92] y varios Estados Miembros comenzaban a cuestionar el acervo comunitario y la cooperación política no arrancaba debido a las divergencias de Francia y sus socios sobre los Estados Unidos. Ante ello, la Presidencia alemana decidió posponer la cumbre prevista en Bonn los días 27 y 28 de mayo de 1974. Giscard estaba convencido de la necesidad de una autoridad europea, pero creía que la Comisión no podía ser el embrión del Gobierno de Europa. El presidente francés defendía que había que organizar la colaboración sistemática de los Gobiernos y asegurar la convergencia de sus políticas [93]. Para Giscard, definir Europa como una federación o una confederación no era importante a partir del momento en que existiera un foro que permitiera a los gobiernos tomar las decisiones conjuntamente. En todo caso, Giscard creía que no había que mantener al margen de las reuniones de los Jefes de Gobierno a las instituciones comunitarias sino asociarlas estrechamente a sus trabajos puesto que el método comunitario y el método intergubernamental eran complementarios. Respecto a la reunión de los líderes, Giscard creía que el futuro Consejo Europeo debía constituir el centro del poder político de Europa y que la propia dinámica de las cumbres regulares forzaría a que en su seno surgiría una visión política europea [94].

---

*sous le nom du "groupe des cinq". Nous avions réussi à lui conserver un caractère confidentiel, pour éviter de provoquer des remous sur les marchés des changes».* GISCARD D'ESTAING, V., 2004, p. 133.

[92] El 19 de febrero de 1974, Francia anunció la flotación del franco sin consultar a sus socios. Ese mismo mes, los Estados Unidos impulsaron la Conferencia de Washington a la que únicamente invitaron a los países consumidores de petróleo. Kissinger propuso un cartel de países consumidores, una investigación conjunta de medios energéticos alternativos y respuestas concertadas ante cualquier futura subida de precios. Ocho Estados de la Comunidad aceptaron el liderazgo de los Estados Unidos, rechazándolo Francia, que tampoco quiso adherirse a la Agencia Internacional de Energía provocando una nueva división en la CEE. Giscard, por su lado, trató de acercar las posiciones europeas mediante la organización de una conferencia internacional sobre energía en París donde surgió la polémica sobre si la Comisión podía representar a las Comunidades, lo que no fue aceptado por el gobierno laborista. Por otro lado, el 12 de marzo de 1974, el gobierno británico defendió por primera vez la renegociación de sus condiciones de adhesión.

[93] Giscard fue el único Presidente de la República que fue miembro del comité de acción para los Estados Unidos de Europa de Monnet. Su política europea descansa sobre dos premisas: la necesidad de organizar Europa y el reforzamiento del eje francoalemán que fue favorecido por la elección de Schmidt en mayo de 1974. Esta política se materializó en tres éxitos: *a)* la creación del Consejo Europeo; *b)* la decisión de elección del Parlamento por sufragio universal en junio de 1979; y *c)* la entrada en vigor del SME el 13 de marzo de 1979. En este terreno, Giscard condicionó la entrada en vigor del SME a un acuerdo sobre los montantes compensatorios de la PAC, lo que originó una crisis con el Reino Unido que solicitó la revisión de su contribución al presupuesto. Las concesiones hechas por Francia en Luxemburgo el 30 de mayo de 1980 permitieron desbloquear la situación (compromiso de resolver el problema británico a través de una reforma estructural del presupuesto, una revisión del sistema de financiación, reducción de 2/3 la contribución británica), a cambio de un acuerdo sobre el aumento de los precios agrícolas.

[94] *«Je crois qu'il y a dans la rencontre personnelle et fréquente un élément de dynamisme irremplaçable. À partir du moment où nous aurons pris l'habitude de traiter les problèmes en commun, une vie européenne politique supplémentaire résultera de cette procédure et, donc, nous aurons donné un instru-*

Schmidt, por su lado, se encontraba en una posición difícil en Alemania pues la crisis económica resultado de la crisis del petróleo exigía que su gobierno adoptara acciones que exigían sacrificios a su propia población y al mismo tiempo, se veía obligado a conceder ayuda a los socios europeos en dificultades, por lo que trató de favorecer la necesaria armonización de las políticas económicas de los Estados Miembros y para ello necesitaba un nuevo impulso de la unión económica que solo podía provenir de una instancia con una alta legitimación política.

Para Luwaars [95], la etapa final de la creación del Consejo Europeo comenzó con un discurso de Giscard ante la TV francesa el 27 de agosto de 1974. El presidente francés anunció que tenía la intención de tomar iniciativas respecto a la cooperación política, la UEM y la presentación de un calendario y un método para la consecución de la unión política. Este anuncio se materializó en la invitación de Giscard a los Jefes de Gobierno y al presidente de la Comisión a una cena de trabajo el 16 de septiembre de 1974. El objetivo que Giscard buscaba con esta reunión de septiembre era que se alcanzara un consenso sobre la necesidad de convocar una nueva cumbre a finales de año. A partir de la cena de septiembre de 1974, se comenzó a preparar la cumbre de París de diciembre.

Tras las elecciones británicas del 10 de octubre de 1974, que permitieron la continuidad al gobierno laborista de Wilson, se produjo una reunión entre Wilson y Schmidt en la que este manifestó su voluntad de continuar perteneciendo a la Comunidad. El 15 de octubre, el Ministro de Asuntos Exteriores francés presentó a sus homólogos un Memorándum para estudio de la siguiente cumbre que recogía la expresión «Consejo Europeo» y donde se sugería una frecuencia de 4 reuniones al año. El objetivo del gobierno francés en este terreno era consagrar el papel de los Jefes de Gobierno al representar la autoridad política suprema. Los Jefes de Gobierno estudiarían desde una perspectiva general las cuestiones comunitarias y las cuestiones de la cooperación política. Para ello, los Jefes de Gobierno debían estar asistidos por un secretariado reducido. Todos los Gobiernos expresaron sus opiniones sobre la propuesta francesa [96].

Dinamarca defendió que si los Jefes de Gobierno tomaban decisiones de naturaleza comunitaria solo podían hacerlo si respetaran las reglas de los Tratados, es decir si actuaban como Consejo de ministros. En ningún caso, los

---

*ment de travail et en même temps un moyen d'expression à l'Union politique de l'Europe».* Conferencia de prensa de Giscard tras la cumbre de París de diciembre de 1974.

[95] Lauwaars, R. H., *Common Market Law Review,* 1977, p. 25.

[96] Mourlon-Druol, E., *Cold War History,* 2010, pp. 323-324.

Ver también archivo histórico del Consejo sobre la cumbre de París y especialmente la Nota sobre la reunión de los directores políticos de 24 de octubre de 1974 celebrada en París.

Jefes de Gobierno podían ostentar competencias «generales» sobre los asuntos comunitarios y de cooperación política. Dinamarca no se oponía, sin embargo, a la celebración de reuniones informales de los Jefes de Gobierno de forma más frecuente. Los Países Bajos rechazaban las reuniones regulares de los Jefes de Gobierno como Consejo incluso si se respetaban los procedimientos del Tratado para el Consejo al poder suponer una vuelta al método intergubernamental. Italia defendió la celebración de esas reuniones regulares al apreciar la necesidad de un enfoque global y apoyó la denominación «Consejo Europeo» no solo para significar su supremacía respecto al Consejo sino también por razones «psicológicas», para mandar un mensaje a la opinión pública. Sin embargo, Italia sostuvo que cuando el Consejo Europeo tratara cuestiones comunitarias debía hacerlo en el respeto de los Tratados. Para los británicos, la celebración de esas reuniones podría ser útil al ser los Jefes de Gobierno los responsables últimos de asegurar la ejecución de lo decidido durante las reuniones en el ámbito nacional. Luxemburgo y Bélgica reconocieron la necesidad de asegurar una mayor cohesión entre las actividades comunitarias y las de la cooperación política, por lo que entendían como lógico que los Jefes de Gobierno encabezaran en ocasiones sus delegaciones en el Consejo. La concepción alemana se situaba entre las posiciones belgas y luxemburguesas y las ideas francoitalianas y británicas al mostrarse de acuerdo con las reuniones regulares de los Jefes de Gobierno para tratar los problemas desde una perspectiva global, sin que por ello se creasen nuevas instituciones ni se denominasen a dichas reuniones de una forma particular, decir, las reuniones de los Jefes de Gobierno serían pura y simplemente reuniones del Consejo.

El acuerdo de principio sobre las reuniones regulares de los Jefes de Gobierno al que llegaron los ministros fue posteriormente tratado en varias entrevistas entre Giscard y Schmidt y entre Wilson y Giscard resultando en un acuerdo que incluía la aceptación francesa del principio de la renegociación presupuestaria del Reino Unido a cambio del apoyo británico a la celebración de las reuniones regulares de los Jefes de Gobierno.

La reunión de los ministros de Exteriores 11 de noviembre de 1974 siguió perfilando las características de las reuniones de los Jefes de Gobierno. Estas serían regulares, se enmarcarían dentro del régimen comunitario y tratarían, al mismo tiempo, de cuestiones relacionadas con la cooperación política. Los ministros también asumieron que las reuniones en la cumbre no debían representar una innovación institucional respecto a los Tratados constitutivos.

Tras estos preparativos, el presidente francés convocó un encuentro de los Jefes de Gobierno en París, los días 9 y 10 de diciembre de 1974 al que se

llegó sin poder cerrar cuestiones como la frecuencia de las reuniones, el nombre del nuevo órgano que reuniría a los Jefes de Gobierno y, sobre todo, la necesidad de crear un secretariado especial para asegurar el trabajo de las futuras reuniones.

Respecto a la frecuencia de las reuniones, las posiciones de los Estados Miembros diferían entre la apuesta por dos reuniones al año hasta la defensa de tres o cuatro reuniones anuales. En cuanto al nombre del nuevo órgano, Francia e Italia defendían la denominación de «Consejo Europeo», aunque Alemania y Luxemburgo se opusieron a dicho término hasta la celebración de la cumbre de París.

El tema más peliagudo fue la propuesta francesa de crear un secretariado para asistir a las cumbres. Italia apoyó esta idea siempre y cuando la función de dicho secretariado se limitara al aspecto puramente administrativo, idea que compartían los británicos. El resto de delegaciones defendieron mantener la situación entonces vigente; es decir, la preparación de los asuntos comunitarios correspondería a la secretaría general del Consejo mientras que las cuestiones de cooperación política correrían a cargo de directores políticos de los Ministerios de exteriores. La dificultad de encontrar un acuerdo sobre este tema se fundaba en la amenaza que un nuevo secretariado permanente podía suponer para la Comisión europea. Además, la decisión de celebrar reuniones periódicas de los Jefes de Estado o de Gobierno asistidos por un nuevo secretariado permanente podía ser interpretada como la creación de facto de una nueva institución.

Durante la cumbre y de acuerdo con el relato de Giscard, la propuesta de las reuniones regulares contó con el apoyo de Italia, Alemania y Reino Unido y las reticencias del Benelux:

> *«Le premier à m'apporter son soutien fut Aldo Moro, le président du Conseil italien. Il y voyait sans doute l'occasion d'assurer à l'Italie une place permanente dans la concertation politique européenne, et d'interrompre la dérive vers un directoire des "Grands" où les premiers rôles seraient tenus par les Allemands, les Britanniques et les Français. Harold Wilson…voulait éviter que rien ne se produise en l'absence de la Grande Bretagne. Les représentants du BENELUX étaient plus hésitants. Ils étaient encore très attachés aux prérogatives de la Commission européenne dans laquelle ils voyaient l'embryon de l'exécutif européen et ils craignaient que la régularité des réunions au sommet ne risque de remettre en cause cette vocation et de déplacer vers le Conseil européen la responsabilité de fixer les grandes orientations»* [97].

[97] Giscard D'Estaing, V., 2004, pp. 128-129.

Las ideas más importantes del Comunicado de la Cumbre de París de diciembre de 1974 sobre la decisión de mantener reuniones regulares de los Jefes de Gobierno fueron las siguientes:

En el ámbito institucional la creación del Consejo Europeo no afectaría al equilibrio institucional consagrado en los Tratados [98]. Es por esta razón que el Consejo Europeo se caracterizaría por una calculada ambigüedad institucional al no ser ni institución comunitaria, ni un ente completamente ajeno a la Comunidad, como defendían Bélgica, Países Bajos e Italia. La idea original del Consejo Europeo era que fuera lo más informal posible. Schmidt lo llamó «Kamingesprachen» (no papeles, no funcionarios) [99]. Para Johnson [100], sin embargo, la distinción entre el Consejo Europeo y las instituciones fue puramente formal mientras que para el Informe de los Tres Sabios *«le Conseil européen est perçu même aujourd'hui comme un corps étranger»* [101].

El Consejo Europeo realizaría una función de coordinación entre las actividades comunitarias y las de la cooperación política [102]. En este último ámbito, el Consejo Europeo trataría de concertar las posiciones de los Estados Miembros [103].

Se estableció la periodicidad de las reuniones del Consejo Europeo en tres reuniones anuales, lo que fue un compromiso entre las tesis británicas que defendían al menos cuatro reuniones anuales y las tesis de los Países Bajos, Bélgica e Irlanda, que defendían dos reuniones [104].

---

[98] *«Estas disposiciones no afectan, de ninguna manera, a las reglas ni procedimientos establecidos por los Tratados ni a los previstos por los Informes de Luxemburgo y Copenhague en lo que concierne a la cooperación política».* Pérez Bustamante, R., Palacio, A., 1998, p. 97.

[99] Durante el debate del Consejo Europeo de Luxemburgo de 1-2 de diciembre de 1980, celebrado el 17 de diciembre de 1980, el representante de la Presidencia Flesch habló acerca de los principios que inspiraron la creación del Consejo Europeo y su operativa (p. 147-148 de las actas del debate): *La primera consideración versa sobre la naturaleza del Consejo Europeo: en su momento, los fundadores del Consejo Europeo tomaron una idea aplicada previamente, en particular por Pompidou y Schmidt de celebrar encuentros informales de los Jefes de Estado o de Gobierno o como el Presidente Pompidou los definió encuentros de chimenea.*

[100] Johnson, M. T., 1994, p. 1.

[101] http://www.cvce.eu/obj/rapport_sur_les_institutions_europeennes_octobre_1979, septiembre de 2014, pp. 8-52.

[102] *«Reconociendo la necesidad de un acercamiento global a los problemas internos de la construcción europea, y a aquéllos con los cuales Europa se halla enfrentada en el exterior, los Jefes de Estado o de Gobierno estiman que procede asegurar el desarrollo y la cohesión del conjunto de las actividades de las Comunidades y de los trabajos de la cooperación política».* Pérez Bustamante, R., Palacio, A., 1998, p. 97.

[103] *Los Jefes de Gobierno reafirman, en la perspectiva de la unificación europea, su voluntad de llegar progresivamente a posiciones comunes y de concretar una diplomacia concertada en todas las esferas de la política internacional.* Pérez Bustamante, R., Palacio, A.,1998, p. 97.

[104] *«… los Jefes de Estado o de Gobierno deciden, en consecuencia, reunirse, acompañados de los ministros de Exteriores tres veces por año y cada vez que sea necesario, en Consejo de la Comunidad y a*

La Presidencia semestral del Consejo debía asumir la presidencia del Consejo Europeo de la que sería su portavoz [105].

El Comunicado de París no resolvió la cuestión del secretariado del Consejo Europeo. La reunión de París decidió que el Consejo Europeo no tendría un secretariado permanente, por lo que las tesis francesas, inspiradas en el esquema del Plan Fouchet, fueron derrotadas por la mayoría de los Estados Miembros. En este sentido se llegó al acuerdo para que el secretariado general del Consejo asistiera a la preparación del Consejo Europeo junto con los funcionarios nacionales del país que ostentaba la Presidencia del Consejo, lo que favorecería, además, una completa coordinación entre los trabajos del Consejo y los del Consejo Europeo [106].

La expresión «Consejo Europeo» no aparece en el Comunicado de París debido a las reticencias danesas aunque Giscard utilizó dicho término en su rueda de prensa tras la cumbre de París al pronunciar la frase: *«La cumbre ha muerto, viva el Consejo Europeo»*.

En cuanto a la composición, el Comunicado de París hace referencia a los Jefes de Gobierno y no a los Jefes de Estado. Esto se debe a que el presidente francés declaró que acudiría a la cumbre como jefe del ejecutivo y no como jefe de Estado. En parte esta decisión tuvo su origen en la intención del presidente francés de destacar que la política exterior de Francia correspondía a la competencia del Jefe de Estado que era además el jefe de Gobierno. Además con ello se excluía todo protagonismo de su entonces primer ministro Chirac. El Comunicado de París tampoco mencionaba al presidente de la Comisión como miembro del Consejo Europeo aunque indicó que: *«la Comisión ejerce sus competencias y desempeña el papel recogido en los Tratados»* lo que resulta un poco superfluo puesto que la Comisión está siempre presente en las reuniones del Consejo por lo que si el Consejo Europeo se reúne como Consejo, la presencia de la Comisión sería automática. Por otro lado, la presencia de los ministros de exteriores junto con los Jefes de Gobierno permitió salvar dificultades de tipo constitucional en el Benelux.

Además de las cláusulas dedicadas a la reunión de los Jefes de Gobierno, el Comunicado de París recogió otras medidas de carácter institucional como

---

*título de cooperación política...»* Pérez Bustamante, R., Palacio, A., 1998, p. 97. Young, D., *The Hague Journal of Diplomacy*, 2009, p. 335.

También, Giscard D'Estaing, V., 2004, p. 129.

[105] *El presidente ejerce las funciones de Portavoz de los «9» y se hace su intérprete en el plano político y vela por que la necesaria concertación se haga en tiempo útil.* Pérez Bustamante, R., Palacio, A.,1998, p. 98.

[106] *«… Teniendo en cuenta las prácticas y procedimientos en vigor, el secretariado administrativo estará asegurado de manera apropiada...»*, Pérez Bustamante, R., Palacio, A., 1998, p. 97.

la renuncia a la práctica de la unanimidad en el Consejo, el papel de los representantes permanentes, el ámbito de la cooperación política, la celebración de las elecciones al Parlamento Europeo, la creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), que era una concesión francesa a Italia por su apoyo a la creación del Consejo Europeo. También se adoptó la decisión de reflexionar sobre una estrategia energética para la Unión Europea.

La creación del Consejo Europeo fue posible porque se sustentaba sobre un diagnóstico compartido por todos los Jefes de Estado o de Gobierno que consistía en la necesidad de dotar de un impulso político a la marcha de la integración europea. Además, el hecho de que la decisión de la creación del Consejo Europeo no fuese jurídicamente vinculante en el ámbito comunitario facilitó que no se pudieran evaluar las consecuencias sobre las instituciones comunitarias de su creación.

El Consejo Europeo convenía a todos los Estados. Hoscheit [107] señala que cada Estado interpretó su creación según sus intereses. Por ejemplo, para el Reino Unido [108], el Consejo Europeo debía proporcionar la cooperación allí donde era necesario y su configuración supuso una buena base a partir de la cual se podía lograr un nuevo pacto presupuestario. Para Francia, la creación de Consejo Europeo supuso un instrumento para poder definir una identidad europea que neutralizaría la Ostpolitik alemana [109]. Alemania aceptaba la creación del Consejo Europeo pero más bien pensado como un gobierno europeo. Italia veía en el Consejo Europeo un nuevo foro donde no quedaría descolgada de los grandes Estados Miembros y los pequeños Estados Miembros percibían el Consejo Europeo como una reunión que evitaría la creación de directorios en Europa.

Salinas Alceaga destaca que el paquete institucional adoptado en París y que incluyó la creación del Consejo Europeo supuso también la definición de un conjunto de medidas que reforzaron las instituciones comunitarias:

> *«La instauración del Consejo Europeo comportaba una serie de ventajas y también acarreaba ciertos riesgos: entre las primeras se encontraban que se aseguraba el compromiso directo de los más altos responsables políticos de los*

---

[107] Hoscheit, J.-M., in Hoscheit, J.-M., Wesswls, W., 1991, p. 63. Este autor defiende que la creación del Consejo Europeo es el instrumento que utilizarán los Estados para controlar la toma de decisiones de las Instituciones comunitarias consagradas en los Tratados de Roma. En el mismo sentido debe interpretarse el reconocimiento del papel del COREPER o el refuerzo de la Presidencia.

[108] Young, D., *The Hague Journal of Diplomacy*, 2009, p. 335.

[109] La política alemana de Ostpolitik indujo a Francia a diseñar una mayor integración de la RFA en Europa. La llegada de Schimdt al poder no cuestionó la Ostpolitik pero Alemania intentó recobrar cierto equilibrio no concentrándose exclusivamente sobre el Este, asegurando para ello su papel dentro del proyecto comunitario aceptando la idea de las reuniones regulares de Jefes de Gobierno.

*Estados Miembros en la construcción europea, además se lograba dar una coherencia al funcionamiento de las dos vertientes de la cooperación en las que se habían embargado los Estados Miembros de las Comunidades Europeas, la comunitaria propiamente dicha y la cooperación política. Pero por otro lado, acarreaba el riesgo de que el elemento interestatal adquiriera una importancia excesiva, hasta el punto de convertir las Comunidades en una simple organización de cooperación intergubernamental. Este riesgo trató de compensarse con un incremento de los poderes de las instituciones comunitarias, sobre todo, de las de naturaleza supranacional, que equilibrase ese giro hacia la vertiente intergubernamental que suponía la creación del Consejo Europeo»* [110].

## V. CONCLUSIÓN

No es posible explicar el nacimiento del Consejo Europeo desde una única perspectiva sino que su creación depende de una multitud de causas que progresivamente van creando la necesidad de una involucración permanente de los Jefes de Estado o de Gobierno en los temas comunitarios y de cooperación política.

Al mismo tiempo, vemos que la reunión periódica de los máximos responsables políticos, no es un fenómeno exclusivamente europeo sino que entronca con la llamada diplomacia en la cumbre.

Todas estas razones de tipo histórico, político, diplomático y económico confluyen paulatinamente en la práctica de las cumbres europeas, cuya configuración fue evolucionando en función de las circunstancias y de los protagonistas políticos.

En todo caso, las circunstancias de la creación del Consejo Europeo demuestran que sus creadores no tenían una idea muy exacta de las funciones que el Consejo Europeo podía desarrollar en el futuro ni de la influencia que sobre la marcha de la integración europea iba a ejercer dicho órgano, lo que nos permite afirmar que la ambigüedad inicial del Consejo Europeo influyó decisivamente en su no definición jurídica y en sus relaciones con el sistema institucional comunitario. Este punto es esencial para comprender las reticencias respecto a su integración en los Tratados y las dificultades con que se encontró la doctrina a la hora de definir su naturaleza jurídica. De esta forma, el Consejo Europeo está caracterizado por su flexibilidad, lo que otorga una importancia considerable a la práctica que poco a poco se consolida y evoluciona.

---

[110] Salinas Alceaga, S., *Real Instituto de Estudios Europeos,* 1994, p. 49.

No hay mejor forma de observar la importancia que tiene la práctica en el nacimiento del Consejo Europeo que estudiar la evolución de las cumbres europeas [111]. Así distinguimos un primer tipo de cumbres que requieren una preparación mínima y son de carácter informales. Estas reuniones son restringidas y se limitan a las personalidades con un poder real de decisión. En general estas cumbres forman el tercer nivel de decisión de la cooperación política europea y se sustentan en la división entre los temas comunitarios y los temas de la cooperación política. Un segundo tipo de cumbres surge cuando la construcción europea debió pasar de una integración negativa a una integración positiva. Es ahí cuando surge la necesidad de dar un impulso político a la integración o ampliar su ámbito de actuación.

La evolución de las cumbres nos permite definir unas características que posteriormente se trasladarían, en mayor o menor medida, al Consejo Europeo. En un inicio, las cumbres europeas eran reuniones excepcionales (no regulares) de los Jefes de Estado o de Gobierno y se convocaban a iniciativa de Francia, previo acuerdo con Alemania para reaccionar a una crisis internacional (cumbre de París de 1972 o cumbre de Copenhague de 1973) o para otorgar un impulso al proyecto europeo (por ejemplo, la cumbre de París de 1961 para crear la Unión Política, la cumbre de La Haya de 1969 para solucionar la adhesión del Reino Unido o la cumbre de París de 1972 para definir la Unión Europea siempre y cuando concurriesen una serie de circunstancias que crearan la necesidad política de celebrar una reunión al máximo nivel. Las cumbres debían definir objetivos muy claros. En general observamos dos grandes objetivos de las cumbres celebradas desde 1961 a 1974: 1) solucionar una crisis, como por ejemplo, las cumbres de 1972 o 1973, y 2) otorgar un impulso a la construcción europea como en el caso de las cumbres de 1961 (para la unión política) o de 1969.

Estas reuniones se celebraban al margen del sistema consagrado por los Tratados constitutivos, aunque sus decisiones iban a tener progresivamente una gran influencia en el funcionamiento de las instituciones comunitarias (por ejemplo, la cumbre de La Haya de 1969). Pero, incluso en los casos en los que las decisiones adoptadas por las cumbres tuvieran transcendencia sobre la marcha de la construcción europea, estas reuniones al máximo nivel no tenían como misión integrarse en la estructura comunitaria.

En su versión original, las cumbres se preparaban por diplomáticos y al margen de los procedimientos comunitarios y sin la participación de la Comisión Europea. Sin embargo, a lo largo de la evolución de las Cumbres observa-

[111] Shlaim, A., *International Relations,* 1974, p. 463.

mos como la Comisión adquiere cierto protagonismo en la preparación de la agenda cuando la cumbre trata temas de su competencia e incluso se tolera la presencia del presidente de la Comisión durante los debates que afectan a las competencias de las Comunidades Europeas.

Las cumbres europeas se van desarrollando una serie de prácticas y una atmósfera que progresivamente propicia la búsqueda de una solución europea a las diferentes crisis existentes. Este fenómeno es especialmente evidente a partir de la cumbre de 1969. Para obtener esa solución europea en el ámbito comunitario el formato de las «conversaciones de chimenea» no era el adecuado al ser necesario elaborar una agenda precisa que salvaguardara al mismo tiempo la flexibilidad de la reunión. De ahí que, a partir de 1969 y sobre todo 1973, el sistema de las cumbres fuera progresivamente adoptando un modelo basado en el pragmatismo, alejado de la concepción «ideológica» que inspiraron las cumbres celebradas entre 1961 y 1969.

Lodge [112] identifica varias consecuencias de carácter institucional que acarreó la práctica de las cumbres europeas. En dichas reuniones fue consagrándose el consenso como método de toma de decisiones, lo que supuso que cuando dichas reuniones trabajaban sobre materias incluidas en los Tratados se abandonara, de hecho el sistema de la mayoría cualificada consagrado en el Derecho primario comunitario. Este autor destaca que al cumplir estas cumbres la función de otorgar un impulso a la construcción europea, esta quedaría condicionada a la celebración de las cumbres, relegando de esta forma a la Comisión Europea a un papel de secretariado de las reuniones de los Jefes de Estado o de Gobierno.

La consecuencia principal de estos impulsos fue la reticencia de la Comisión a presentar propuestas si previamente no había recibido unas orientaciones políticas por parte de los máximos líderes políticos. Lo grave de esta situación fue que, incluso si dichas orientaciones eran una realidad, eso no garantizaba que el Consejo de las Comunidades aceptara posteriormente todas las propuestas de la Comisión basadas sobre las orientaciones de las Cumbres. Este fenómeno producía varios efectos no deseados en el funcionamiento institucional al relegar a las instituciones comunitarias una labor legislativa que se situaba en un plano inferior al de la decisión política, produciéndose el efecto que perseguía De Gaulle con su unión política. En este sentido, el Informe Vedel de 1972 destacó que una gran frecuencia de las cumbres o su celebración en un momento en que no se tenía que afrontar una crisis podría debilitar el funcionamiento de las instituciones al ralentizarse los procedimientos

[112] Lodge, J., *Journal of Common Market Studies*, 1974, pp. 336-345.

comunitarios, ya que las instituciones responsables de la toma de decisiones atrasarían sus tomas de posición a la espera de la próxima cumbre [113].

Esta razón explicaría también el hecho de que la determinación de la frecuencia de las reuniones del Consejo Europeo fuera uno de los principales escollos que impidieron la conclusión de un acuerdo sobre los planes Fouchet, que la cumbre de Copenhague de 1973 fuese incapaz de determinar la periodicidad de las reuniones de los Jefes de Estado o de Gobierno y que fuera necesario esperar a que fuera la propia cumbre de París de 1974 la que fijara una decisión sobre este extremo.

[113] Informe Vedel: *«Cependant, le système des sommets, qui peut être excellent dans son principe, rencontre, en tant qu'institution se réunissant à date fixe, une objection majeure. En effet, étant donné le caractère exceptionnel que doit conserver la présence dans les délibérations communautaires des chefs d'Etat ou de gouvernement, c'est plutôt l'occasion politique rendant leur intervention indispensable qui doit commander les dates de réunions. Une trop grande fréquence des sommets, leur mise en oeuvre à des moments où aucune actualité politique ne l'impose vraiment risqueraient d'affaiblir les vertus de l'institution. Bien plus, il existe un risque sérieux de voir les procédures communautaires, déjà trop lentes, se ralentir encore du fait que les institutions responsables des décisions communautaires retarderaient encore leurs prises de position dans l'attente de la prochaine réunion du sommet».* pp. 47-55.
http://www.cvce.eu/obj/rapport_vedel_25_mars_1972 (agosto 2014).

# CAPÍTULO II

# LA NATURALEZA DEL CONSEJO EUROPEO: DEL COMUNICADO DE PARÍS DE 1974 HASTA EL TRATADO DE LISBOA

## I. INTRODUCCIÓN

La importancia del estudio de la naturaleza jurídica del Consejo Europeo es, a los ojos de Mangas y Liñán, considerable pues *«no se trata de un problema histórico sino actual sin cuyo concurso es difícil entender al Consejo Europeo y sus perspectivas futuras»* [1]. Sin embargo, el estudio de la naturaleza jurídica del Consejo Europeo hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa se enfrenta con varia dificultades:

*a)* La creación del Consejo Europeo tuvo lugar en ausencia de todo formalismo. La naturaleza jurídica de este nuevo órgano era cuanto menos ambigua respecto a las Comunidades Europeas y sus instituciones y su desarrollo posterior se caracterizó por el pragmatismo [2] y el carácter híbrido de su ámbito de actuación, al abarcar tanto los asuntos comunitarios como los de la cooperación política. Como hemos visto, y recalca Salinas Alceaga [3], esta indefinición era

---

[1] Mangas, A., Liñán, D., 2005, p. 185.

[2] En las conclusiones del Consejo Europeo de Luxemburgo de diciembre de 1980 se destaca que «*la creación del Consejo Europeo fue en sí misma una respuesta pragmática a las dificultades institucionales de la Comunidad*». Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Luxemburgo, 1 y 2 de diciembre de 1980. Disponible en: http://www.european-council.europa.eu

[3] Salinas Alceaga, S., Real Instituto de Estudios Europeos, 1994, pp. 88 y 89.

calculada puesto que se quería que el Consejo Europeo realizara acciones de impulso, orientación política general y coordinación. Consecuencia de ello es el contraste entre las escasas referencias que encontramos en el Derecho primario al Consejo Europeo y el enorme protagonismo de este en la construcción europea. La parquedad del tratamiento que el Derecho primario otorga al Consejo Europeo exige contraponer los Tratados con la evolución del Consejo Europeo.

*b)* El hecho que la evolución del Consejo Europeo se haya producido al margen de los Tratados, siguiendo una dinámica propia cuyo resultado fue que el Consejo Europeo inmediatamente anterior a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en diciembre de 2009 poco tenía que ver con lo aprobado en París en 1974.

Rittelmeyer destaca esta asimetría entre los textos y la importancia del Consejo Europeo:

> *«The codification and place of the European Council in the main formal texts (that is in the various European Treaties) proves the little attention given by each Treaty to the European Council until the shift represented by the Treaty of Lisbon… The reports and declarations on the European Council… demonstrate much greater coherence with the politics of the European Council than the Treaties. They often constituted a preview of what would be later legally formalised, they underlined the importance of the political texts over the legal texts»* [4].

Para este autor, la resistencia a recoger en los Tratados al Consejo Europeo se debe a dos grandes razones que aparecen ya en el momento de la creación del Consejo Europeo: por un lado, la intención de asegurar la flexibilidad de su funcionamiento como medio para garantizar la eficacia de la actuación del Consejo Europeo y, por el otro, se produjo una lucha entre los partidarios del intergubernamentalismo, cuyo máximo símbolo era el Consejo Europeo, y los partidarios del método comunitario.

La peculiar naturaleza jurídica del Consejo Europeo y su evolución han obligado a la doctrina a adaptar constantemente sus diversas hipótesis para definir lo que ha sido el Consejo Europeo entre 1974 y 2009. De forma muy esquemática podríamos afirmar que, inicialmente y de acuerdo con lo escrito en el Comunicado de París de 1974, se defendió que el Consejo Europeo podía actuar como Consejo. Posteriormente y en función de la propia evolución del Consejo Europeo y de acuerdo con las Conclusiones del Consejo Europeo de Londres de 1977, comenzó a considerarse que el Consejo Europeo podría ser diferente del Consejo. A partir del Acta Única Europea de 1986, esta diferen-

[4] Rittelmeyer, Y.-S., 2014, p. 26.

cia se trató de justificar defendiendo bien que el Consejo Europeo era una institución del Acta Única, bien que era un órgano de carácter híbrido. El Tratado de Maastricht, al introducir la figura del Consejo, en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno, llevó a que algunos autores definieran al Consejo Europeo como algo distinto del Consejo.

De lo anterior, creemos como Jacqué y Simons [5], que cualquier aproximación a la naturaleza jurídica del Consejo Europeo debe abarcar una perspectiva múltiple compuesta por los siguientes elementos: en primer lugar, habría que estudiar la naturaleza del órgano en sí mismo, en segundo lugar, la naturaleza de sus actos, y en tercer lugar, las relaciones entre el Consejo Europeo y las instituciones comunitarias. A estos elementos añadiríamos un cuarto factor que sería el análisis de las funciones que el órgano ha desarrollado.

## II. EL MARCO JURÍDICO DEL CONSEJO EUROPEO

### 1. **El Consejo Europeo del Comunicado de París de 1974 al Acta Única Europea de 1986**

El Comunicado de París de diciembre de 1974 fue aprobado estando en vigor los Tratados de París de 1950 y de Roma de 1957, parcialmente reformados por el Tratado de Fusión de 1967 y el primer Tratado presupuestario de Luxemburgo de 1970. Estos Tratados habían establecido una estructura institucional que se va a ver afectada por lo decidido en el Comunicado de París.

El sistema institucional consagrado por los Tratados estaba recogido en el artículo 4 Tratado de las Comunidades Económicas Europeas (TCEE), que citaba a la Asamblea Parlamentaria, al Consejo, a la Comisión y al Tribunal de Justicia. Estas instituciones ejercían sus competencias de acuerdo con lo establecido en los Tratados constitutivos, que definían una arquitectura institucional caracterizada por la supremacía del Consejo, que estaba compuesto «por los representantes de los Estados Miembros», por lo que el centro de gravedad no recaía en un órgano independiente, como en el Tratado de París (donde la Alta Autoridad, equivalente de la Comisión, tenía mayores competencias), sino en un órgano intergubernamental. El Consejo, de acuerdo con el artículo 145 TCEE, aseguraba la coordinación de las políticas económicas generales de los Estados Miembros y disponía de poder de decisión. La Comisión ejercía poderes delegados por el Consejo y, al mismo tiempo, gozaba de poderes autónomos. El poder norma-

[5] Jacqué, J.-P., Simon, D., 1988, p. 110.

tivo para la elaboración de las políticas comunes correspondía al Consejo pero la Comisión ejercía sus prerrogativas de institución supranacional al garantizar el funcionamiento del mercado común y verificar la aplicación del Tratado. En el ámbito legislativo, la Comisión gozaba del monopolio de la iniciativa legislativa y la exigencia de que el Consejo debía aprobar por unanimidad cualquier decisión que se apartase de la propuesta de la Comisión. Como hemos dicho, hasta finales de 1974, los Tratados constitutivos conocieron dos reformas de importancia; la primera debido al Tratado de Fusión de 1967 que creó un Consejo y una Comisión únicas para las Comunidades y consagró la existencia de *«un comité compuesto por los representantes de los Estados Miembros con la tarea de preparar los trabajos del Consejo y de ejecutar sus mandatos»* (art. 4)[6] y, la segunda, gracias al Tratado de Luxemburgo de 22 de abril de 1970 que, junto con el Tratado de Bruselas de julio de 1975, permitieron que la Asamblea compartiera poder presupuestario con el Consejo.

¿Cuál fue el impacto del Comunicado de París en el sistema institucional instaurado por los Tratados constitutivos y sus posteriores reformas? La consecuencia más importante fue la consideración de que el Consejo Europeo podía actuar como Consejo. Además, el Comunicado de París[7] destacaba que el Consejo Europeo aseguraba el desarrollo y la cohesión del conjunto de las actividades de las Comunidades y de los trabajos de la cooperación política, de ahí su búsqueda de un enfoque global de los problemas internos de la construcción europea y de los problemas exteriores a los que se enfrenta Europa[8]. Pero a lo largo del Comunicado se pueden observar otras funciones del Consejo Europeo como el llegar progresivamente a posiciones comunes y estructurar una diplomacia concertada en la perspectiva de la unión política; [9]desarrollar nuevas políticas comunes y mejorar los procedimientos comunes como instrumentos para la mejora de la solidaridad entre los 9 [10]; impulsar la cooperación de los 9 en esferas que van más allá del campo de aplicación de los Tratados y ampliar dicha colaboración a nuevos ámbitos y preparar una decisión futura sobre la determinación de una concepción global de la Unión Europea para lo

[6] El COREPER hizo su aparición en los Tratados por virtud del Tratado de Fusión de 4 de abril de 1965 aunque su origen se remonta al Tratado de la CECA en el que tenía la denominación de comisión de coordinación. El COREPER se inspira de una doble filosofía: *a)* como órgano nacional, el COREPER asegura la representación permanente de los Estados en la Comunidad; y *b)* como órgano comunitario, el COREPER tiene como función «preparar los trabajos del Consejo y ejecutar los mandatos que le son confiados por él mismo».

[7] El texto del Comunicado se puede encontrar en: http://www.cvce.eu/obj/communique_final_du_sommet_de_Paris_9_et_10_decembre_1974 (fecha consulta 27/05/2014).

[8] Puntos 2 y 3 del Comunicado de París.

[9] Punto 4 del Comunicado de París.

[10] Punto 5 del Comunicado de París.

cual se encargó al primer ministro belga la elaboración de un informe de síntesis [11]. Este informe [12], conocido como el informe Tindemans, aportó una serie de propuestas sobre el Consejo Europeo [13].

¿Cómo definiríamos el Consejo Europeo a la vista del Comunicado de París? De acuerdo con este Comunicado, la definición de la naturaleza jurídica de reunión de los Jefes de Gobierno cuando tratan de cuestiones relacionadas con la cooperación política sería la de un órgano intergubernamental de coordinación y su actividad entroncaría con los Informes precedentes de cooperación política. En palabras de Jacqué y Simon, se trataría de un órgano intergubernamental que debate cuestiones internacionales que afectan a los intereses de las Comunidades y al interés colectivo de los Estados Miembros [14]. La polémica sobre la naturaleza jurídica del Consejo Europeo se centró en su relación con la esfera comunitaria y surgió sobre todo entre los años 1974 y 1986 debido a la progresiva involucración del Consejo Europeo en la integración comunitaria sin más cobertura legal que la del Comunicado de París.

Un punto parece claro. La creación del Consejo Europeo fue una decisión de carácter político y no una decisión jurídica por lo que el Consejo Europeo no podía ser una nueva institución jurídica comunitaria ya que el Comunicado de París no modificó el artículo 4 del TCEE que enumeraba las instituciones.

---

[11] Punto 13 del Comunicado de París.

[12] Este informe, solicitado por la cumbre de París de diciembre de 1974 y presentado a finales de 1975, dio lugar a un «intercambio de puntos de vista» en el Consejo Europeo de 1 y 2 de abril de 1976. Este Consejo Europeo solicitó a los ministros de Exteriores y a la Comisión que realizaran un examen en profundidad para celebrar una posterior discusión por parte del Consejo Europeo. Después de un primer examen del Informe remitido por los ministros de exteriores y la Comisión con ocasión del Consejo Europeo de Bruselas de 12 y 13 de julio de 1976, el Consejo Europeo volvió a profundizar su debate en su reunión de 29 y 30 de noviembre en La Haya.

[13] El conjunto de propuestas del informe Tindemans sobre el Consejo Europeo, que aparecía citado junto a las otras instituciones, consistía en:

*a)* que el Parlamento organizara una vez al año un debate sobre el estado de la Unión y el funcionamiento de las instituciones a las que debía invitarse al presidente del Consejo Europeo, quien también debía ser invitado a otros debates de importancia política;

*b)* que el Consejo Europeo determinara una orientación general y coherente, producto de una visión global de los problemas;

*c)* que otorgara el impulso necesario a la construcción europea;

*d)* que se conservara la flexibilidad de su funcionamiento como medio para garantizar la eficacia del Consejo Europeo. Para ello, cuando se tomaran decisiones en el ámbito comunitario, se actuaría de acuerdo con las reglas y procedimientos de los Tratados. La presencia de la Comisión en esas ocasiones sería la garantía de que se actuaría de esa forma. En otros casos, las orientaciones generales o decisiones debían ser formuladas de manera que sirviesen como líneas directrices para aquellos que debían ejecutarlas. Además, el Consejo Europeo debía indicar en todo momento el órgano competente de la ejecución de la decisión que ha adoptado.

[14] *«It is therefore an intergovernmental political body aiming to debate international problems affecting not only the interests of the Community, but also the collective interests of the Member States».* Jacqué, J.-P., Simon, D., 1988, p. 110. En el mismo sentido, Mangas, A., Liñán, D. J., 2005, p. 91.

En este sentido, Dondelinger (1975) defendió que la única novedad del Comunicado de París residía en la *«globalisation des activités européennes, mettant ainsi fin au niveau le plus élevé au moins, à la dichotomie qui sépare les deux domaines d'activités»* [15].

El Comunicado de París es para este autor, lo suficientemente ambiguo como para otorgar al Consejo Europeo un alto grado de flexibilidad pero, al mismo tiempo, no introduce innovación alguna respecto a los procedimientos y prácticas del Consejo y de la cooperación política, de ahí deduce que el Consejo Europeo podría reunirse como Consejo.

Uno de los autores que más claramente sostuvo la tesis de que el Consejo Europeo podía ser una nueva formación del Consejo fue Blumann en 1976 [16]. Este autor argumentó que el Comunicado de París debía enmarcarse dentro del conjunto de los textos comunitarios vigentes y que no podía ser considerado como un acto de reforma de los Tratados. Al no ser el Consejo Europeo una institución, el Consejo Europeo no era más que una formación del Consejo. Para Blumann, el Comunicado únicamente constató que la cumbre europea decide autodenominarse Consejo de la Comunidad, *«or ce titre de Conseil de la Communauté se retrouve presque textuellement dans les documents officiels, et notamment dans le traité sur la fusion des éxecutifs»* [17], estableciéndose una filiación entre el Comunicado de París y el Tratado de Fusión. Blumann vuelve a invocar el Tratado de Fusión para argumentar la continuidad institucional del Comunicado de París respecto a los Tratados constitutivos ya que cuando el Comunicado se refiere a los Jefes de Gobierno lo hace precisamente para respetar el artículo 2 del Tratado de Fusión, a pesar de que Giscard [18] y la prensa utilizasen habitualmente el término «Consejo Europeo».

Para Blumann, la novedad que recoge el Comunicado de París es que el Consejo Europeo goza de la competencia para poder hacer ejecutar inmediatamente sus orientaciones u opciones mediante la adopción de actos jurídicos vinculantes ya que antes de la constitución del Consejo Europeo, las funciones de impulso y de decisión estaban separadas, es decir, las cumbres europeas,

---

[15] Dondelinger, J., *Le Conseil Européen.* Bruselas: unpublished manuscript, Library of the Council of the EU, 1975, p. 15.

[16] Blumann, C., *Revue Trimestrielle du Droit Européen (RTDE),* 1976, n.º 1, pp. 1-20.

[17] Blumann, C., *Revue Trimestrielle du Droit Européen (RTDE),* 1976, n.º 1, p. 4.

[18] Giscard celebró una rueda de prensa tras la reunión de la cumbre de París en la que destacó a este respecto: *«Ces réunions (du Conseil Européen) ont deux caractères. D'une part, lorsqu'elles traitent des problèmes communautaires, elles se déroulent naturellement dans le respect des procédures, des règles qui sont fixées par le Traité de Rome. Mais en même temps, ces réunions ont pour objet d'organiser la recherche de positions communes des pays de la Communauté européenne sur l'ensemble des questions politiques qui peuvent se poser à eux et, donc, d'assurer de façon effective la coordination politique…»*

fuente de impulso, al ser ajenas a las Comunidades, trasladaban sus orientaciones a las instituciones comunitarias. De ahí que a partir de 1974, el Consejo Europeo, como Consejo, pudiera adoptar decisiones de naturaleza vinculante [19].

Lauwaars (1977) [20] cree que la única novedad del Comunicado de París residía en la globalización de las actividades europeas bajo el Consejo Europeo acabando con la dicotomía entre la cooperación comunitaria y la cooperación política. Así, la coordinación entre dichas áreas se desarrollaría dentro del ámbito del Consejo Europeo, aunque el Comunicado de París destacase que el Consejo Europeo no afectaría a los Informes de Luxemburgo y de Copenhague sobre la cooperación política, lo que también permitía interpretar que uno de los objetivos del Comunicado de París fue la consolidación de las estructuras de trabajo de la época y no la creación de nuevas instituciones.

Tindemans (1977) también apuntó en la dirección de considerar que el Consejo Europeo podría actuar como Consejo. Para ello afirmó que el Comunicado de París fue una decisión política y no jurídica que no creó ninguna nueva institución pero que permitiría que el Consejo Europeo pudiera ser, en ocasiones, Consejo:

> *«Juridiquement parlant, il n'y a donc pas d'institution nouvelle, mais bien plutôt une décision purement politique visant à assurer, trois fois par an, une représentation personnelle et au plus haut niveau, aussi bien aux réunions du Conseil des Communautés qu'à celles organisées au titre de la coopération politique. On a en effet toujours admis que l'article 2 du Traité de fusion du 8 avril 1965 en parlant des "représentants des Etats membres" permettait une composition variable du Conseil des Communautés européennes (10). Par conséquent, l'appellation "Conseil européen" (que l'on doit d'ailleurs au président Giscard d'Estaing et non au Sommet de Paris) ne fait que recouvrir certaines réunions du "Conseil des Communautés européennes". La différence par rapport aux réunions ordinaires de ce Conseil réside dans le fait, d'une part, que le Conseil européen est composé des Chefs de gouvernement, d'autre part, qu'on y traite à la fois de questions strictement communautaires et de questions relevant de la coopération politique»* [21].

Tindemans alegó otros elementos que abundaban en la tesis de que el Comunicado de París no representaba una ruptura respecto a los Tratados constitutivos. Por ejemplo, cuando el Comunicado mencionaba a la presidencia del Consejo Europeo destacaba que se seguiría la regla de la rotación de la Presidencia semestral del Consejo prevista en el artículo 2.2 del Tratado de Fusión

---

[19] Blumann, C., *Revue Trimestrielle du Droit Européen (RTDE),* 1976, n.º 1, p. 4, pp. 6-8.

[20] Lauwaars, R. H., *Common Market Law Review*. 1977, pp. 25 y ss.

[21] Tindemans, 1977.
Disponible en: http://www.cvce.eu/obj/leo_tindemans_le_conseil_europeen_un_premier_bilan_quelques_reflexions (consultado en mayo 2014).

de 1965. Tindemans subrayó como otro elemento de continuidad el fracaso de la cumbre de París al no alcanzar un acuerdo respecto a la creación de un nuevo secretariado político. Para Tindemans, la diferencia entre el Consejo Europeo y el Consejo residía, por una parte, en que el Consejo Europeo estaba compuesto por los Jefes de Gobierno mientras que el Consejo se componía de ministros y, por otra, que en dichas reuniones se trataban cuestiones comunitarias y de cooperación política mientras que en las del Consejo solo se trataban las primeras.

La Presidencia rotatoria del Consejo ha reiterado en diversas ocasiones ante el Parlamento Europeo que el Consejo Europeo puede actuar como Consejo. Así, con ocasión del debate sobre la reunión del Consejo Europeo de Roma de 1975:

> *«En este caso también, la forma jurídica adecuada del Consejo Europeo cuando se reúne como Consejo debe ser definida para asegurar si esta decisión es jurídicamente vinculante bajo el Tratado y que no hay riesgo que se vea alterada por un Consejo sectorial»* [22].

Y posteriormente en 1979, cuando contestó a la pregunta del Parlamento Europeo dirigida al Consejo sobre la legalidad del Consejo Europeo n.º 326/79 de 31 de julio de 1979:

> *«Le Conseil Européen se réunit au sein du Conseil de la Communauté et par le biais de la coopération politique... Lorsqu'il délibère sur les questions relevant de la compétence des traites, le Conseil Européen, qui se fait selon les mêmes règles que le Conseil des Communautés européennes (article 2,1 du Traite de Fusion du 8 Avril 1965) doit être considéré comme une formation supérieure du Conseil»* [23].

Los primeros años de la vida del Consejo Europeo fueron testigos de cómo este órgano fue progresivamente diferenciándose del Consejo, y al mismo tiempo, integrándose, por medio de las decisiones que adoptaba, en el ámbito comunitario, sin llegar por ello, a adoptar formalmente actos jurídicos comunitarios, es decir, sin actuar como una formación del Consejo, lo que literalmente permitía el Comunicado de París. Esta evolución reprodujo, como en 1974, la tensión entre la necesidad de asegurar la flexibilidad del funcionamiento del Consejo Europeo y, por otro, la exigencia de alcanzar una mínima formalización de sus reuniones. Las Conclusiones del Consejo Europeo de Londres de 1977 [24] podrían entenderse como un intento por solucionar esta

[22] Battaglia (Presidencia del Consejo), Consejo Europeo de Roma de 1-2 de diciembre de 1975. Debate de 17 de diciembre de 1975, p. 116 (traducción propia).

[23] http://ec.europa.eu (agosto 2014).

[24] Estas Conclusiones aprobaron una serie de normas sobre el funcionamiento del Consejo Europeo y representan un primer intento de sistematización de las funciones del Consejo Europeo.

contraposición. Estas Conclusiones recogieron novedades importantes respecto al Consejo Europeo:

1. Se determinó que el Consejo Europeo podría desarrollar tres tipos de deliberaciones: *a)* intercambio de pareceres informales en el ámbito estrictamente privado; *b)* deliberaciones destinadas a tomar decisiones, establecer directrices o a publicar declaraciones públicas que expresan la opinión acordada del Consejo Europeo y *c)* la toma de decisiones para desbloquear asuntos paralizados en instancias inferiores. En el caso de que dichas decisiones afectaran a temas comunitarios, se debían respetar los procedimientos establecidos en el Derecho comunitario. Esta última competencia fue una importante novedad de las Conclusiones que no estaba contemplada en el Comunicado de París:

> *«... Il est également admis que le Conseil européen devra parfois remplir une troisième fonction consistant à régler des problèmes restés en suspens à la suite de délibérations à un niveau inférieur. Lorsqu'il s'agira de questions relevant de la compétence communautaire, le Conseil européen se conformera aux procédures appropriées établies par les traités communautaires et les autres accords»* [25].

2. Las Conclusiones de Londres también definieron ciertas reglas de funcionamiento del Consejo Europeo como la preparación previa del orden del día, la publicación de las declaraciones y de las Conclusiones y la participación de los altos funcionarios en las reuniones. En este aspecto, las reglas de Londres codificaron una serie de prácticas al uso y supusieron la creación de un verdadero «reglamento interno del Consejo Europeo». De esta forma, las reuniones de los Jefes de Estado o de Gobierno en lo relativo a su preparación, determinación, composición, definición de la agenda, votaciones y publicación de las medidas adoptadas seguirían a partir de entonces un procedimiento interno distinto al del reglamento interno del Consejo.

Por último, en las Conclusiones de Londres se decidió que el Consejo Europeo podría celebrar:

> *«Des délibérations destinées à aboutir à des décisions, à établir des directives pour les actions futures ou à donner lieu à la publication de déclarations publiques exprimant l'opinion concertée du Conseil européen»* [26].

---

[25] Déclaration de Londres: extrait sur l'organisation des Conseils européens (30 de junio de1977). http://www.cvce.eu/obj/declaration_de_London_extrait_sur_l_organisation_des_conseils_europeens_30_juin_1977.

[26] En carta dirigida a los Jefes de Estado o de Gobierno el 21 de noviembre de 1977, Giscard proponía 3 misiones para el Consejo Europeo: *a)* permitir un intercambio de puntos de vista sobre determinados

Según el Informe de los Tres Sabios de 1979 [27], las circunstancias que propiciaron la creación del Consejo Europeo hicieron que sus reglas de funcionamiento tuvieran que ser creadas a partir de la nada. Tras cinco años de singladura del Consejo Europeo los Tres Sabios constataron que las reticencias que se dieron en el momento de su creación seguían vigentes. Para los Tres Sabios, en las Conclusiones de Londres de 1977 se trató de neutralizar parte de dichas reticencias, pero el resultado no fue del todo el esperado:

> *«Une partie du terrain gagné dans la définition des procédures par l'accord informel entre les États membres du début 1977 a été perdue à nouveau, faute de la persévérance dans leur application»* [28].

---

problemas europeos o internacionales, siendo el objetivo esclarecer la situación y las propuestas políticas; *b)* otorgar un carácter solemne a una toma de posición de la Comunidad sobre un tema de calidad, haciendo que la voz de Europa se escuche en la escena internacional (la resolución debía haber sido ampliamente discutida antes de la reunión entre los ministros y un acuerdo debía estar próximo); y *c)* solucionar los problemas relativos a la vida de la Comunidad, problemas ya examinados por el Consejo de Ministros pero que se considera útil transmitir al Consejo Europeo bien porque se trata de una cuestión de principio bien porque no hay un acuerdo entre los miembros. El Consejo Europeo no podrá discutir ningún proyecto de declaración o decisión, salvo en circunstancias excepcionales, sin que haya sido previamente examinado por el Consejo.

[27] Este informe fue elaborado a partir del mandato del Consejo Europeo de 5 de diciembre de 1978 y publicado en octubre de 1979. El 15 de septiembre de 1980, los ministros de Asuntos Exteriores adoptaron un Informe sobre el Informe de los Tres Sabios. El Informe de los Tres Sabios propone desarrollar la capacidad de dirección del Consejo Europeo para conseguir un consenso sobre las grandes líneas de desarrollo de las políticas comunes. Para ello el informe proponía que el Consejo Europeo estableciera:

*«un schéma explicite de priorités pour l'action de la Communauté… Ce schéma devrait couvrir toutes les tâches principales de la période en question… La Commission doit collaborer étroitement à l'établissement du programme de priorités et pourrait soumettre un avant-projet aux Chefs de Gouvernement. Le Parlement devrait avoir la possibilité de débattre du programme… Une fois adopté, il servirait de cadre pour la politique à court terme… le programme semestriel de la présidence du Conseil doit être fondé étroitement sur les priorités du Conseil européen.»*

http://www.cvce.eu (agosto, 2014).

El Informe de los ministros fue presentado al Consejo Europeo de diciembre de 1980. Las Conclusiones del Consejo Europeo destacaron que:

*«Le Conseil a constaté que la profondeur de l'analyse de la situation institutionnelle et le réalisme des solutions proposées par les Trois Sages, inspirées d'une évaluation équilibrée des problèmes et des exigences de la Communauté ainsi que des instruments aptes à y faire face, font de ce rapport une source riche en idées et en suggestions pour l'amélioration des mécanismes et des procédures du système institutionnel de la Communauté. L'abondance de ces idées et suggestions explique que les résultats des réflexions du Conseil européen et les conclusions concrètes qui en découlent pour le moment, ne couvrent pas exhaustivement l'ensemble des suggestions contenues dans le Rapport des Trois Sages et n'épuisent pas la matière. Celui-ci constitue et continuera á constituer, indépendamment des décisions qui pourront être prochainement prises, une base riche et utile d'idées et de suggestions auxquelles les Institutions et les États membres pourront faire référence en vue d'alimenter leurs réflexions sur le système institutionnel communautaire.»*

http://www.european-council.europa.eu (consultado en agosto 2014).

[28] Informe de los Tres Sabios. p. 16. El Informe de los Tres Sabios define el papel y las funciones del Consejo Europeo de forma muy similar a lo recogido en las Conclusiones de Londres:

El Informe de los Tres Sabios constató también una práctica novedosa desarrollada por el Consejo Europeo consistente en que este formulaba directivas generales y orientaciones sobre materias comunitarias. Esta práctica originaba «obligaciones políticas» para el Consejo sin que por ello supusieran la adopción formal de decisiones jurídicamente vinculantes. El Consejo Europeo instaba a que el Consejo adoptara las medidas legislativas necesarias que convertían dichas orientaciones en actos jurídicos comunitarios. Esta práctica coexistía teóricamente con la posibilidad, recogida implícitamente en el Comunicado de París y explícitamente en las Conclusiones de Londres de 1977, que el Consejo Europeo adoptara una decisión jurídicamente vinculante en materia comunitaria para desbloquear asuntos paralizados en instancias inferiores. En ese supuesto, el Consejo Europeo podía ser considerado como una formación particular del Consejo si seguía sus procedimientos pero durante los primeros años de la vida del Consejo Europeo, el Informe de los Tres Sabios constató que el Consejo Europeo nunca había ejercido tal posibilidad: *«En fait, jusqu'à présent, le Conseil Européen n'a encore jamais pris de décision de ce type»* [29].

Liñan Nogueras (1984) al analizar las reglas de Londres de 1977 y el Informe de los Tres Sabios siguió el mismo enfoque:

> *«De una primera lectura parece deducirse que la única actuación posible del Consejo Europeo en tanto que Consejo de la Comunidad es la que lleva a cabo para la resolución de problemas que han quedado pendientes en un nivel inferior… solo y exclusivamente en este caso tendría el Consejo que atenerse al procedimiento comunitario, caso en el que, consecuentemente, los actos del Consejo Europeo deberían adaptarse a la forma prescrita para los actos del Consejo... El Consejo Europeo ha huido, en efecto, siempre de esa actividad concreta de resolver cuestiones que han quedado en suspenso en un nivel inferior en la que sus propias normas procedimentales resultan particularmente estrictas en lo que se refiere a su sujeción a procedimiento comunitario… (El Consejo Europeo) la ha subsumido en la función genérica de dirección que de algún modo queda plasmando en el segundo apartado de las normas del 77. En este orden de clara competencia comunitaria, el Consejo Europeo se limita a "valorar" el desarro-*

---

*«Les discussions qui sont destinées à produire des décisions, à fixer des orientations pour les actions futures, ou à déboucher sur la publication de déclaration communes, peuvent conduire à trois types de résultats distincts sur le plan de la procédure:*

*– des orientations et de directives générales;*
*– des décisions en matière de coopération politique;*
*– des décisions spécifiques sur des sujets de compétence et d'intérêt communautaire.»*

El Consejo Europeo de diciembre de 1980 al analizar el Informe de los Tres Sabios no hizo referencia a la posibilidad que el Consejo Europeo tuviera que adoptar decisiones comunitarias limitándose tan solo a subrayar las cuestiones relativas al procedimiento.

[29] Informe de los Tres Sabios, p. 18.

*llo de las deliberaciones a nivel inferior o en otros casos a marcar una orientación para dichas deliberaciones»* [30].

Para Liñán, la consecuencia de esta práctica del Consejo Europeo es que este interfería claramente en el proceso de decisiones comunitario, *«reduciendo el papel de las instituciones comunitarias, en particular el Consejo, al de mecanismos de adopción formal de las mismas»* [31].

La práctica denunciada por el Informe de los Tres Sabios y sus consecuencias institucionales apuntadas por Liñán eran especialmente graves debido a que cada vez con más frecuencia las agendas de las reuniones del Consejo Europeo incluían progresivamente más temas de carácter comunitario [32].

Hay otros ejemplos que muestran el progresivo protagonismo del Consejo Europeo en las cuestiones comunitarias durante sus diez primeros años de vida:

---

[30] Liñán Nogueras, D., *Revista de Instituciones Europeas*, 1984, vol. 11, n.º 2, p. 425.

*«… pese a ciertos intentos de apaciguamiento de la cuestión asegurando que el Consejo Europeo seguiría los mismos procedimientos cuando actuara en el ámbito comunitario, es decir, como Consejo, lo cierto es que no se ha respeto en sentido estricto pero el problema se ha esquivado haciendo que las decisiones del Consejo Europeo se materializaran después en actos del Consejo...»* Mangas, A., Liñán, D., 2005, p. 92.

[31] Liñán Nogueras, D., *Revista de Instituciones Europeas*, 1984, vol. 11, n.º 2, p. 427.

[32] Así, el Consejo Europeo trató entre 1975 y 1980 los siguientes temas de naturaleza comunitaria: en la reunión de Dublín de 1975, se acordó el mecanismo corrector en materia presupuestaria; en Bruselas en julio de ese mismo año comenzó a estudiar las elecciones por sufragio universal a la Asamblea; en Roma, en diciembre de 1975, el Consejo Europeo se centró en la financiación de la Comunidad y decidió acelerar los procedimientos para la ratificación del Tratado de 22 de julio de 1975 que creo el Tribunal de Cuentas; el Consejo Europeo de Bruselas de julio de 1976 decidió la distribución de los escaños de la Asamblea entre los Estados miembros, estudió el Informe Tindemans, la extensión de los límites de pesca en la Comunidad y nombró a Jenkins como presidente de la Comisión; el Consejo Europeo de Roma de marzo de 1977 trabajó sobre la ampliación de la Comunidad; el Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 1977 se centró sobre la unidad de cuenta europea, el FEDER, las elecciones europeas y el recurso al artículo 155 TCEE; el Consejo Europeo de Copenhague de abril de 1978 trató, entre otros asuntos, de la renovación del Comité Económico y Social (CES), las relaciones comerciales con Japón y decidió definitivamente la fecha de las elecciones europeas (del 7 al 10 de junio de 1979) el Consejo Europeo de Bremen de 1978 estuvo dedicado a la creación del Sistema Monetario Europeo (SME), a las medidas sobre el empleo, el sector de la energía, el mercado común, la política estructural, la agricultura mediterránea y las relaciones con los países en vías de desarrollo; el Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 1978 creó definitivamente el SME (a partir de enero de 1979), y definió, entre otros asuntos, el mandato del comité de Sabios; el Consejo Europeo de París de marzo de 1979 estudió la Política Agrícola Común (PAC); el Consejo Europeo de Dublín de noviembre de 1979 estudió la convergencia y las cuestiones presupuestarias, la energía, y tomó nota de los hechos ocurridos ese año (firma de los Tratados de adhesión de Grecia, creación del SME y elecciones europeas); el Consejo Europeo de Luxemburgo de 1980 se dedicó al SME, la pesca, la agricultura, a la carne de ovino, al Informe de los Tres Sabios, a la lucha contra la contaminación y el Consejo Europeo de Venecia de 1980 se centró sobre la contribución británica al presupuesto de la Comunidad.

En las Conclusiones del Consejo Europeo de Luxemburgo de abril de 1980 se destaca que será el Consejo Europeo quien nombre al presidente de la Comisión [33] y en 1981 se produjo la primera comparecencia ante el Parlamento Europeo de un presidente rotatorio del Consejo Europeo, cumpliendo lo especificado en las Conclusiones del Consejo Europeo de Luxemburgo de diciembre de 1980 y del Informe de Londres sobre la cooperación política [34];

De la práctica desarrollada por el Consejo Europeo se desprendía también una cierta subordinación de la cooperación política a los asuntos comunitarios. Cabe recordar, en este sentido, que los Consejos Europeos de Atenas y Bruselas (1983 y 1984) se saldaron con un fracaso debido a que el Consejo Europeo no llegó a aprobar los asuntos comunitarios que figuraban en la agenda, lo que impidió la publicación de las declaraciones sobre cooperación política que no representaban problema alguno.

Todos estos elementos llevaron a que progresivamente se considerase al Consejo Europeo como un órgano híbrido que podía actuar como Consejo, aunque en la práctica renunciase a ello, y que, al mismo tiempo, era un órgano intergubernamental.

El siguiente paso en nuestro análisis se centra en tres iniciativas que preceden e influyen sobre al Acta Única Europea: el Acta Europea de 1981, la Declaración Solemne de la Unión Europea 1983 y el Proyecto Spinelli de 1984. Todas estas iniciativas aludían de una forma u otra al Consejo Europeo:

Los ministros de Asuntos Exteriores de Italia y Alemania (Colombo y Gensher) presentaron el 18 de noviembre de 1981 al Consejo un plan de «Acta Europea» (llamado también Plan Gensher-Colombo), que no era ni un Tratado ni un documento jurídicamente vinculante, sino un acto que debía adoptarse para afirmar la voluntad política de reforzar las Comunidades [35].

---

[33] *«Le Conseil Européen est convenu que le choix du Président de la Commission continuera à être effectué par le Conseil européen au moins six mois avant le début du mandat.»*
http://www.european-council.europa.eu/ (Consultado en agosto 2014).
La idea de reforzar al presidente de la Comisión ya se manifestó con ocasión del Informe de los ministros de Asuntos Exteriores al Consejo Europeo sobre el Informe de los Tres Sabios: *«La autoridad del presidente de la Comisión debe ser reforzada. Escogido por el Consejo Europeo seis meses antes de la renovación de la Comisión, debería ser consultado por los gobiernos sobre el nombramiento de los miembros»*.

[34] *«Les Dix notent qu'à l'issue d'une réunion du Conseil européen, le président du Conseil européen fera une déclaration à l'Assemblée parlementaire. Cette déclaration comprendra les questions de coopération politique discutées au cours de la réunion»*. http://www.cvce.eu/obj/rapport_sur_la_cooperation_politique_europeenne_London_13_octobre_1981 (consultado en agosto 2014)

[35] Neville Jones destaca como motivación fundamental de esta propuesta conjunta la iniciativa alemana ante la amenaza que supuso la invasión soviética de Afganistán en diciembre de 1979. La invasión de Afganistán creó, a los ojos de Gensher, la necesidad de impulsar la iniciativa para reforzar la lealtad de

Varias serían las características del Consejo Europeo según el «Acta Europea»:

Bajo la responsabilidad del Consejo Europeo se agrupaban las estructuras de decisión de las Comunidades y de la cooperación política europea acentuando la universalidad de la competencia del Consejo Europeo y debilitando la dualidad marcada por el Comunicado de París [36]; se aludía por primera vez a los Jefes de Estado como miembros del Consejo Europeo; el Acta Europea representaba el primer reconocimiento formal de la íntima implicación del Consejo Europeo en el trabajo comunitario al describir las relaciones entre el Consejo Europeo y las instituciones [37]; el Consejo Europeo se integraba en la estructura de trabajo del Consejo dado que era asistido por el secretario general, se admitía que el Consejo Europeo pudiera tomar decisiones y los ministros de Exteriores eran los responsables de la preparación de las reuniones y se defendía la existencia de un secretariado de la cooperación política europea.

Esta «Acta Europea» fue examinada por el Consejo Europeo de Londres de 26 y 27 de noviembre de 1981, trasladándola a un grupo *ad hoc* donde se registraron fuertes divergencias que impidieron llegar a un acuerdo [38].

---

los Estados miembros a la Comunidad y aumentar el nivel de ambición de Europa. El objetivo era el de hacer Europa más eficaz y relevante. Las dos ideas centrales sobre las que se basa la iniciativa alemana son la eliminación de toda distinción institucional y procesal entre los asuntos de la Comunidad y los de la cooperación y el desarrollo de la cooperación política para abarcar la seguridad. NEVILLE JONES, P., *Common Market Law Review*, 1982, pp. 658 y 659.

[36] Puntos 1 y 2 del Acta Europea. Draft European Act Submitted to the European Council, 26-27 noviembre 1981. *Bulletin of the European Communities,* n.º 11/1981.

[37] Respecto a las relaciones entre el Consejo Europeo y el Parlamento Europeo, el Acta Europea recoge que:

– *The European Council shall report to Parliament every six months. It shall also submit an annual report to Parliament on progress towards European Union. In the debate on these reports the European Council shall be represented by its President (or by one of its members).*

Respecto a las relaciones entre el Consejo Europeo y el Consejo:

– *The European Council may decide on the establishment of further councils to coordinate the policy of the Member States in areas not covered by the Treaties of Paris and Rome.*

– *The European Council and the councils shall, where matters pertaining to the European Communities are concerned, be assisted by the Secretariat of the Council and, in the fields of foreign policy, security policy and cultural cooperation, by an expandable secretariat of European political cooperation.*

Y respecto a las relaciones del Consejo Europeo con la Comisión:

*«In addition to its tasks and powers under the Treaties of Paris and Rome, the Commission shall advise and support the European Council, whose meetings it shall attend, by making proposals and comments. It shall be associated closely with European political cooperation».* Draft European Act submitted to the European Council on 26-27 noviembre 1981. Bulletin of the European Communities, n.º 11/1981.

[38] El Parlamento Europeo aprobó un informe y una resolución sobre el Borrador de Acta Europea en el que básicamente se mostró de acuerdo con el enfoque dado al Consejo Europeo al destacar que el Acta definía las funciones del Consejo Europeo desde un punto de vista general. El Parlamento subrayaba además que, cuando el Consejo Europeo actúa en ámbitos comunitarios, lo debe hacer como

El segundo documento que merece la pena citar es la Declaración Solemne de la Unión Europea aprobada por el Consejo Europeo de Stuttgart de junio de 1983. El alcance de la Declaración de Stuttgart fue limitado al no ser un documento jurídicamente vinculante sino un documento de reflexión susceptible de numerosas interpretaciones [39].

La Declaración Solemne parece volver a la dualidad consagrada por el Comunicado de París entre cuestiones comunitarias y cuestiones de cooperación política europea [40]. En cuanto a la composición del Consejo Europeo, desatacamos que se cita por primera vez al presidente de la Comisión Europea [41], lo que vino a ser un reconocimiento de la práctica parcialmente seguida ya desde las cumbres europeas de 1967 y 1970. Este reconocimiento planteó, sin embargo, la dificultad jurídica de saber si el Consejo Europeo puede seguir siendo considerado Consejo al pertenecer a él el presidente de la Comisión. La Declaración Solemne no mencionaba la función de decisión arbitral recogida en Londres de 1977 cuando clasifica y define las diversas funciones del Consejo Europeo y admite que el Consejo Europeo pueda actuar como Consejo en materias comunitarias [42].

---

Consejo. También incidía en la obligación del Consejo Europeo de presentar un informe por escrito al Parlamento Europeo tras cada una de sus reuniones y un informe anual sobre el progreso realizado para la consecución de la Unión Europea. European Parliament. *Working Documents* (1982-1983) doc 1-11328/82 «Report on the draft European Act submitted by the Governments of the Federal Republic of Germany and the Italian Republic». Rapporteur Mr. L. Croux. 4 marzo 1983, pp. 18-19.

http://www.cvce.eu/obj/declaration_solennelle_sur_l_unión_europeenne_stuttgart_19_juin_1983 (consultado en agosto 2014).

[39] De todas formas, las innovaciones institucionales recogidas en la Declaración Solemne no pudieron consolidarse hasta que se solucionó la controversia presupuestaria que estalló entre 1979 y 1984 y que constituyó un elemento de parálisis de la Comunidad. A este factor se le unieron las turbulencias monetarias ocurridas en el seno del Sistema Monetario Europeo (SME) de octubre de 1981 a marzo de 1984.

[40] *«Les chefs d'État ou de gouvernement soulignent l'importance d'une plus grande cohérence et d'une étroite coordination à tous les niveaux des structures existantes des Communautés européennes et de la coopération politique européenne afin de permettre une action globale et cohérente en vue de la réalisation de l'Union européenne. Les questions relevant des Communautés européennes sont régies par les dispositions et les procédures fixées en vertu des traités de Paris et de Rome et des accords complémentaires. Pour les questions relevant de la coopération politique, il est fait application des procédures convenues dans les rapports de Luxembourg (1970), Copenhague (1973) et Londres (1981) et, le cas échéant, d'autres procédures à convenir.»*

[41] 2.1.1 *«Le Conseil européen réunit les chefs d'État ou de gouvernement et le président de la Commission, assistés par les ministres des affaires étrangères des États membres ainsi que par un membre de la Commission.»*

[42] 2.1.2 *«Dans la perspective de l'Union européenne, le Conseil européen:*

*– donne à la construction européenne une impulsion politique générale;*

*– définit les orientations favorisant la construction européenne et donne des lignes directrices d'ordre politique général pour les Communautés européennes et la coopération politique européenne;*

*– délibère des questions relevant de l'Union européenne dans ses différents aspects en veillant à leur cohérence;*

Para Mangas: *«la Declaración Solemne de 1983 mantuvo tres ejes esenciales de su naturaleza:* a) *la globalidad de su actuación;* b) *el papel de impulso y de definición de las orientaciones políticas y* c) *la posibilidad de actuación en los terrenos comunitarios convirtiéndose en formación del Consejo. Son estos tres ejes los que presiden, aunque con una parcial implantación, su formalización jurídico-convencional por primera vez en el Acta Única Europea (art. 2) y, de manera más completa, en el TUE de Maastricht y, en lo esencial, son mantenidos en los Tratados modificativos de Ámsterdam y Niza»* [43]. Wessels señala, la trascendencia del ejercicio de sistematización de las funciones del Consejo Europeo realizado por la Declaración Solemne: *«For the first time, the Heads of State and Government enumerated and differentiated a set of major tasks reflecting some of the already practical functions of the European Council. These formulations had long lasting effects, as they returned later in the Maastricht Treaty and were taken again in the Lisbon Treaty»* [44].

Un documento de naturaleza completamente diferente y tremendamente ambicioso fue el Proyecto de Tratado (PT) sobre la Unión Europea [45] (también conocido como Proyecto Spinelli), aprobado por el Parlamento Europeo el 14 de febrero de 1984, donde se definió por primera vez al Consejo Europeo como una institución [46]. Este proyecto consagra 5 instituciones de la Unión que son el Parlamento Europeo (PE), el Consejo, la Comisión, el Tribunal de Justicia y el Consejo Europeo. Además, el Consejo Europeo aparece mencionado en más de una decena de los 85 artículos de los que consta el texto [47]. Según este proyecto, el Consejo Europeo reúne a los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados Miembros de la Unión y al presidente de la Comisión que participa en sus trabajos con excepción del debate relativo al nombramiento de su sucesor y a la elaboración de los mensajes y recomendaciones dirigidos a la Comisión. El presidente de la Comisión será miembro del Consejo Europeo de pleno derecho aunque de la lectura de Proyecto surgen dudas sobre si participa

*– ouvre à la coopération de nouveaux secteurs d'activité;*

*– exprime de manière solennelle la position commune dans les questions de relations extérieures.»*

2.1.3 *«Lorsque le Conseil européen agit dans les matières relevant des Communautés européennes, il le fait en tant que Conseil au sens des traités.»*

[43] Mangas, A., y Liñán, D. J., 2005, p. 92.

[44] Wessels, W., *Journal of European integration*, 2012, p. 760.

[45] http://www.cvce.eu/obj/projet_de_traite_instituant_l_unión_europeenne_14_fevrier_1984 (consultado en agosto 2014).

[46] Capotorti, F., Hill, M., Jacobs, F., Jacqué, J-P., 1985.

[47] A nuestro entender existen bastantes similitudes entre el tratamiento que el Proyecto de Tratado otorga al Consejo Europeo con lo regulado por el Proyecto de Tratado Constitucional aprobado por la Convención Europea sobre dicha Institución.

en la formación de la voluntad común de los Jefes de Estado o de Gobierno. Constatamos también la falta de una referencia a la participación de los ministros de Exteriores en las reuniones del Consejo Europeo. En cuanto a sus funciones, el Proyecto de Tratado destaca en su punto 32.1 que el Consejo Europeo formula recomendaciones y asume compromisos en el ámbito de la cooperación; decide, en los casos previstos en el Tratado y de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 11, la ampliación de las competencias de la Unión; nombra al presidente de la Comisión; dirige mensajes a las otras instituciones de la Unión; informa periódicamente al PE sobre la actividad de la Unión en los ámbitos de su competencia; responde a las preguntas escritas y orales y determina sus propios procedimientos de decisión. Sin embargo, el Consejo Europeo no participa en el marco de la integración europea salvo en determinados casos [48]. Uno de esos casos permitiría al Consejo Europeo, después de cinco años de su entrada en vigor del presente tratado, suspender la entrada en vigor de las leyes orgánicas dentro de un mes después de su aprobación y reenviarlas para un nuevo examen al Parlamento y al Consejo.

El ámbito natural del Consejo Europeo es la cooperación (intergubernamental) y en especial la política internacional [49], donde es el competente para fijar una línea política para que después sea ejecutada por el Consejo.

Uno de los elementos más interesantes del Proyecto de Tratado es el artículo 68, que permite al Consejo Europeo ampliar el ámbito de la cooperación o transferir elementos de la cooperación a la acción común. La capacidad del Consejo Europeo para transferir o ampliar el ámbito de cooperación es muy amplia puesto que este artículo no presenta una lista exhaustiva. Para que esta transferencia sea posible, el Parlamento deberá otorgar su acuerdo cuando el

---

[48] Artículo 10. *«1. Pour atteindre ces buts, l'Union agit selon les méthodes de l'action commune ou de la coopération entre les États membres; les domaines réservés à chacune de ces méthodes sont fixés par le présent traité. 2. Par action commune, on entend l'ensemble des actes, internes ou internationaux, normatifs, administratifs, financiers et judiciaires ainsi que des programmes et recommandations propres à l'Union, émanant de ses institutions et s'adressant soit à celles-ci, soit aux États, soit aux individus. 3. Par coopération, on entend les engagements que prennent les États membres dans le cadre du Conseil européen. Les résultats de la coopération sont mis en œuvre par les États membres ou par les institutions de l'Union selon les modalités définies par le Conseil européen».*

[49] Artículo 67. *«Dans les domaines de coopération, 1. Le Conseil européen a la responsabilité de la coopération. Le Conseil de l'Union assure la conduite de celle-ci. La Commission peut proposer des politiques et des actions qui sont mises en œuvre, à la demande du Conseil européen ou du Conseil de l'Union, soit par la Commission, soit par les États membres. 2. L'Union veille à la cohérence des orientations de politique internationale des États membres. 3. L'Union coordonne les positions des États membres lors de la négociation d'accords internationaux et dans le cadre des organisations internationales. 4. Lorsque l'urgence exige une action immédiate, un État membre particulièrement concerné peut agir isolément après en avoir informé le Conseil européen et la Commission. 5. Le Conseil européen peut demander à son président, au président du Conseil de l'Union ou à la Commission d'agir comme porte-parole de l'Union».*

Consejo Europeo pretenda trasladar a la acción común un ámbito específico de la cooperación. El artículo nada dice sobre si los Estados Miembros deben otorgar su acuerdo a la transferencia.

La transferencia englobaba a todos los ámbitos de la cooperación en materia de política exterior que son competencia del Consejo Europeo y se reconoce que los Estados puedan invocar el «interés vital», ejercer un *opt out* o solicitar una transferencia temporal. Respecto a los ámbitos transferidos a la acción común, el Proyecto de Tratado permitía también una ulterior retrocesión bien a la cooperación, bien a la esfera de los Estados. El Proyecto de Tratado reconocía también la facultad del Consejo Europeo de dirigir mensajes (políticos, no jurídicos) a las otras instituciones y acepta también que la Comisión y el Parlamento Europeo puedan dirigir recomendaciones al Consejo Europeo.

Otra de las competencias del Consejo Europeo es la de fijar las sedes de las instituciones y aplicar sanciones a los Estados Miembros culpables de violaciones graves y persistentes de las disposiciones de los Tratados. En este caso se admite la posibilidad de un voto en el seno del Consejo Europeo.

Respecto al funcionamiento interno del Consejo Europeo, la formula recogida en el Proyecto de Tratado era lo suficientemente general como para admitir que el Consejo Europeo pueda adoptar su propio reglamento interno o un régimen más flexible. Para finalizar hay que destacar la facultad que tiene el Consejo Europeo de nombrar al presidente de la Comisión recogida en el artículo 25 consistente en el nombramiento del presidente de la Comisión por el Consejo Europeo. A continuación, el presidente forma la Comisión tras consultar al Consejo Europeo y, por último, la Comisión somete su programa al Parlamento Europeo y entra en funciones después de haber recibido la investidura.

A raíz de la creación del Consejo Europeo en 1974, del desarrollo de la cooperación política por virtud de los informes de Copenhague de 1973 y Londres 1981, de la culminación del plazo fijado por la cumbre de París de 1972 para conseguir la unión política «(al final de la década)» y de la celebración de las primeras elecciones europeas por sufragio universal en 1979, iba siendo cada vez más patente la necesidad de mejorar el funcionamiento institucional comunitario en un entorno marcado por la crisis presupuestaria con el Reino Unido (concluida en el Consejo Europeo de Fontainebleau de 1984), la futura ampliación a los países mediterráneos y la fragmentación del mercado común debido a la multiplicación de normativas nacionales producto de la reacción ante la segunda crisis del petróleo. La firma del Acta Única Europea (AUE) [50]

[50] Para la puesta en marcha de las sugerencias de las reformas, la mayoría de los miembros del Comité Doodge, a excepción de británicos, daneses, griegos e irlandeses, defendió la convocatoria de una

fue el resultado final de ese esfuerzo por mejorar el funcionamiento de las instituciones.

El AUE no establece la Unión Europea sino que se trata de un texto que reagrupa bajo un mismo techo dos tipos de actividades: la construcción comunitaria y la cooperación europea en materia de política exterior. De esta forma, el AUE se estructura en un Título I, que recoge las disposiciones comunes a la cooperación política y a las Comunidades, el Título II, que consagra las modificaciones de los Tratados constitutivos y el Título III, que se dedica a la cooperación política.

Tanto las Comunidades europeas como la cooperación política tienen como objetivo contribuir conjuntamente al proyecto europeo. Estos dos ámbitos diferenciados deben ser coherentes entre sí siendo la Presidencia del Consejo y la Comisión (y no el Consejo Europeo, como destacaba la Declaración Solemne) las competentes para asegurar una coherencia global.

En el AUE, las Comunidades Europeas y la cooperación política se rigen por reglas diferentes. Así, el artículo 31 del AUE precisa que el Tribunal de Justicia solo tiene competencia sobre el Título II (Tratados constitutivos de las CEE) y el artículo 32 afirma que ni el Título I ni el Titulo III afectan a las Comunidades, por lo que se puede deducir que el Consejo Europeo no existía en términos comunitarios, coincidiendo con el Proyecto de Spinelli que situaba al Consejo Europeo al margen de la acción común comunitaria [51].

En las Disposiciones generales del Título I del AUE el artículo 2 menciona al Consejo Europeo: *«El Consejo Europeo reúne los Jefes de Estado o de*

---

conferencia de representantes de los gobiernos que negociarían un proyecto de Tratado de Unión Europea. La situación se desbloqueó en el Consejo Europeo de Milán de 28 y 29 de junio de 1985 que votó, de forma excepcional y por mayoría cualificada, la decisión de convocar la Conferencia Intergubernamental acudiendo al artículo 236 TCEE. Posteriormente y para respetar dicho precepto, el Consejo adoptó formalmente la decisión de convocar una Conferencia intergubernamental el 22 de julio de 1985. La Conferencia intergubernamental (CIG) finalizó en el Consejo Europeo de 2 y 3 de diciembre de 1985, celebrado en Luxemburgo.

[51] Dentro del marco de la preparación del Acta Única destacamos que se formó un comité para «presentar sugerencias para la mejora de la cooperación europea en el ámbito comunitario y en el de la cooperación política» presidido por Dooge. Este comité produjo un informe que recogía mínimas referencias al Consejo Europeo como que: *«Il convient de renverser la tendance qui consiste à réduire le Conseil européen au rang d'un nouvel organe chargé de traiter les affaires courantes de la Communauté. Les chefs d'État et de gouvernement devraient jouer un rôle stratégique et donner à la Communauté une direction et un élan politiques. À cet effet, deux sessions annuelles du Conseil européen devraient suffire».* Además, se reitera la idea de la elección del presidente de la Comisión por el Consejo Europeo:

*«Il s'agit d'abord d'affirmer l'autonomie dont elle dispose pour lui permettre d'agir "en pleine indépendance", selon l'obligation qui lui est expressément imposée, ainsi qu'à chacun de ses membres individuellement. À cet effet, il est proposé que le président de la Commission soit désigné par le Conseil européen.»*

http://www.cvce.eu/obj/rapport_du_comite_ad_hoc_pour_les_questions_institutionnelles_Bruxelles_29_30_mars_1985 (mayo 2014).

*Gobierno de los Estados Miembros y al presidente de la Comisión de las Comunidades Europeas. Estos serán asistidos por los Ministros de Asuntos Exteriores y por un miembro de la Comisión. El Consejo Europeo se reúne al menos dos veces al año»* [52].

El Acta Única Europea consagra un Título III a las «disposiciones sobre la cooperación europea en materia de política exterior», donde se preveía 4 reuniones al año de los ministros de Asuntos Exteriores y la creación de un secretariado en Bruselas. Aunque el Consejo Europeo no aparece formalmente citado en lo relativo a las cuestiones de cooperación política, el reenvío que realiza el artículo 1 del Título I del AUE a la Declaración Solemne parece consagrar su papel en este terreno.

La normativa que el AUE recoge sobre el Consejo Europeo es muy escasa al limitarse al citado artículo 2, que, de hecho, se refiere a la composición del Consejo Europeo y a la frecuencia de sus reuniones, lo que contrasta con el detalle de la descripción que la Declaración Solemne realizó de las funciones del Consejo Europeo o con el tratamiento que este recibió en el Proyecto de Tratado. Por otro lado, la composición del Consejo Europeo recogida en el artículo 2 se limitó a consagrar la práctica habitual y que ya reprodujo la Declaración Solemne. El artículo 2 cita a los «Jefes de Estado o de Gobierno» por lo que uno se puede plantear si pueden coincidir el Jefe de Estado y el primer ministro de un mismo país, cuestión que afectó a la primera cohabitación celebrada en la V República francesa entre Mitterrand y Chirac [53].

Una de las obras fundamentales para analizar el Consejo Europeo en el Acta Única es la de Capotorti [54]. Este autor se muestra contrario a calificar al Consejo Europeo como Consejo argumentando que desde la propia creación del Consejo Europeo ha existido una clara diferencia entre el Consejo Europeo y el Consejo tanto desde el punto de vista del procedimiento de trabajo de ambas entidades como desde el punto de vista de la naturaleza de los actos que adoptaban respectivamente. Para este autor, la Declaración Solemne describe separadamente al Consejo Europeo y al Consejo, reconociendo de esta forma una autonomía y unas competencias diferentes del primero respecto del segundo. Esta intención de diferenciar el Consejo Europeo del Consejo aparece de forma mucho más nítida en el Proyecto de Tratado que en el Acta Única Europea. Capotorti defiende que el artículo 2 del AUE permite adivinar ciertos

[52] DOCE de 29 de junio de 1987. N L 169/4.

[53] Durante el Consejo Europeo de La Haya de junio de 1986 se produjo la primera cohabitación en un Consejo Europeo. En aquella ocasión, Francia tuvo 2 sillas como las otras delegaciones que fueron ocupadas por el presidente de la República y el primer ministro o por uno de ellos y el ministro de Exteriores.

[54] Capotorti, F., 1987, pp. 79-96.

elementos propios del Consejo Europeo como su labor de impulso, que sirve para otorgar una función de orientación política de la actividad comunitaria y de la cooperación política. De ahí que el autor defienda que el Consejo Europeo es una reunión permanente de los gobiernos de los Estados Miembros firmantes del AUE sometida al derecho internacional, por lo que sus medios incluirían la celebración de acuerdos (en forma simplificada) y la adopción de actos no vinculantes de impulso. Su posición respecto al sistema comunitario estaría limitada por los procedimientos recogidos en los Tratados constitutivos, por lo que los acuerdos alcanzados en el seno del Consejo Europeo respecto a las cuestiones comunitarias necesitarían de la intervención de las instituciones, aunque también admite que el Consejo Europeo pueda actuar como Consejo, puesto que así se destacaba en el Comunicado de París, siempre y cuando acepte los procedimientos que los Tratados y el Derecho derivado establecían para la toma de decisiones por parte de dicha institución. A pesar de lo anterior, Capotorti, no cree que se deba considerar al Consejo Europeo como un elemento puramente político excluyendo toda significación jurídica:

> *«En effet, s'il est vrai que le Conseil européen se situe en dehors du droit communautaire, cela ne permet pas de le considérer comme une réalité extra juridique…La clé du problème consiste donc à admettre qu'un organisme qui intervient dans la solution de nombreuses questions communautaires, mais en ayant essentiellement un rôle d'encouragement, d'orientation, d'anticipation des choix importantes, puisse jouer ce rôle sans faire partie des institutions des Communautés européennes et, plus précisément, sans avoir la nature d'une Institution»* [55].

Por lo que respecta a la cooperación política, el AUE incluía un reenvío que consiste en que las disposiciones del Título III confirman y completan los procedimientos de los Informes de Luxemburgo (1970), Copenhague (1973), Londres (1981) y Stuttgart (1983). Esta cláusula de reenvío influía en la interpretación del Título III, por lo que se podría concluir que se produce una continuidad y complementariedad entre los anteriores documentos sobre la cooperación política y el AUE [56].

El hecho que el AUE no incluya una referencia al Consejo Europeo en materia de cooperación política es interpretado por Capotorti como una voluntad expresa del constituyente por reforzar la autonomía del Consejo Europeo tanto respecto a las actividades comunitarias como a la cooperación política. La situación del Consejo Europeo respecto a la cooperación política reside en

---

[55] Capotorti, F., 1987, p. 86.
[56] Jacqué, J-P., *Revue Trimestrielle de Droit Européen*. 1986, pp. 575-612.

su preeminencia sobre la reunión de los ministros de Exteriores. Por otra parte, la presencia del presidente de la Comisión Europea en las reuniones sobre cooperación política vendría justificada por el hecho que el Título III permite la participación de las instituciones comunitarias en reuniones que busquen la consecución de los objetivos previstos en los Tratados.

Para Soldatos (1989), *«le Conseil (Européen) n'est pas, en tant que tel, un organe communautaire et ceci pour trois raisons principales»* [57]. Estas razones eran las siguientes:

*a)* el artículo 3 del AUE menciona las instituciones comunitarias mientras que el Consejo Europeo esta mencionado en el artículo 2 del AUE.

*b)* para que el AUE hubiera incluido al Consejo Europeo como institución comunitaria debía haberlo incluido en las disposiciones institucionales del Título II, lo que no hizo, y

*c)* el artículo 32 AUE afirmaba que ni el artículo 2 ni el artículo 31 (sobre cooperación política europea) se veían afectados por las modificaciones de los Tratados comunitarios que estaba introduciendo la propia AUE.

Además, el AUE no recogía, a diferencia del Comunicado de París, de la Declaración de Londres de 1977 y de la propia Declaración Solemne, la posibilidad de que el Consejo Europeo pudiera actuar como Consejo. Este autor añade una nueva razón basándose en la composición del Consejo Europeo recogida en el AUE. Esta composición, al incluir al presidente y a un miembro de la Comisión, es diferente a la del Consejo, por lo que para que el Consejo Europeo actúe como Consejo deberá cambiar su composición y seguir los procedimientos del Consejo.

Para Soldatos, el Consejo Europeo es un órgano sui generis del AUE que tiene como misión favorecer, al mismo tiempo, la integración comunitaria y la cooperación política, a pesar de que dicha misión no aparezca mencionada en el AUE, que no sigue en este extremo las fórmulas de París, Londres y Stuttgart. Soldatos, apoyándose, en De Ruyt, defiende que si el AUE no ha definido las funciones del Consejo Europeo no es porque haya existido desacuerdo sobre ello, sino porque se quiso evitar la posible interferencia del Consejo Europeo en la actividad de las instituciones comunitarias, lo que ha dado por resultado una mención del Consejo Europeo que solo se refiere a su composición en un artículo «suspendido en el aire» [58].

---

[57] Soldatos, P., 1989, pp. 169 y 170.
[58] Soldatos, P., 1989, pp. 169 y 170.

Para De Ruyt (1996) el hecho que el AUE estableciera dos reuniones al año del Consejo Europeo no era inocente ya que se pensaba que un ritmo demasiado cercano de reuniones iba a condicionar el trabajo del Consejo [59]. Para este autor, el Acta Única no recoge ninguna definición del papel o de las competencias del Consejo Europeo y no define su posición jurídica respecto a las instituciones lo que se explica por la resistencia, especialmente holandesa, a que los Tratados reprodujeran las funciones del Consejo Europeo tal como aparecían en la Declaración Solemne. Esta negativa obedeció de nuevo al deseo de proteger las instituciones comunitarias de las interferencias del Consejo Europeo. En ese mismo sentido, De Ruyt [60] apunta que el AUE no recoge las funciones del Consejo Europeo tal como se reproducían en varios documentos anteriores. A pesar de ello, para este autor, es posible deducir sus funciones de la lectura global del texto. El hecho de que el artículo 2 se encuentre en las disposiciones comunes y que ese mismo precepto exprese la intención de crear los medios de acción necesarios para la consecución de la Unión Europea hace pensar a De Ruyt que el Consejo Europeo es una institución del Acta Única Europea.

> *«En institutionnalisant le Conseil européen, l'Acte Unique Européenne a donc bien crée une institution d'impulsion politique dans la perspective de l'Union européenne. Reproduire dans un traité la définition de son rôle telle qu'elle figure dans la Déclaration "politique" de Stuttgart aurait renforcé la tendance à en faire une "super institution" de la Communauté.»*

De Ruyt sí destaca que la dificultad que existe para que el Consejo Europeo pueda decidir como Consejo reside en el carácter informal que se ha querido dar a sus reuniones. Si se quiere que adopte decisiones como el Consejo, entonces deberá respetar el reglamento interno del Consejo y, en especial, la formación de la agenda de las reuniones.

Jacqué y Simon (1988) [61] definen al Consejo Europeo desde varias perspectivas. Así desde el punto de vista de la cooperación política:

> *«In the context of political cooperation…It is therefore an intergovernmental political body aiming to debate international problems affecting not only the interest of the Community but also the collective interests of the Member States…»*

---

[59] *«Il était en effet apparu récemment que le rythme trop rapproché des réunions du Conseil Européen, surtout au premier semestre, la tradition s'était établie de les tenir en mars, en juin et en décembre, nuisant au bon déroulement du travail du Conseil des ministres del Communautés. L'usage á confirmé ce que certains redoutaient: le Conseil européen est devenue l'instance d'appel du Conseil des Ministres…»* De Ruyt, J., 1996, p. 108.

[60] De Ruyt, J., 1996, p. 110.

[61] Jacqué, J. P., y Simon, D., 1988, pp. 108-113.

En el ámbito comunitario, estos autores destacaban que, a la luz del Acta Única, no se desprende que el Consejo Europeo haya visto reconocido su papel como un órgano comunitario propiamente dicho. Estos autores reconocían la existencia de discrepancias en cuanto a si es una formación del Consejo o un nuevo órgano, por lo que para dilucidar esa cuestión era necesario estudiar su adecuación a los Tratados constitutivos. Del artículo 2 del Tratado de Fusión no se deducía que el Consejo pudiera reunirse a nivel de Jefes de Gobierno. Esta es, sin embargo, la interpretación derivada del Comunicado de París, de la tesis que defendió la Comisión tras el Consejo Europeo de Dublín de 1975 ante el Parlamento Europeo y que encontramos en el Informe de los Tres Sabios. De acuerdo con estos documentos, el Consejo Europeo puede ser una formación del Consejo siempre y cuando respete las reglas de toma de decisiones recogidas en los Tratados para el Consejo. Pero resulta que, a partir de las Conclusiones de Londres de 1977, las reglas del Consejo Europeo sobre la preparación de sus reuniones, la agenda y su toma de decisiones son diferentes a las del Consejo, por lo que se podría pensar que el Consejo Europeo es un nuevo órgano diferente al Consejo [62].

Esta segunda posibilidad provoca automáticamente dudas en cuanto a la constitucionalidad de la creación del Consejo Europeo puesto que el Comunicado de París es un documento político. De ahí que los autores citados defienden que el Consejo Europeo es un órgano comunitario (no una institución) capaz de reunirse como Consejo y también es una nueva institución que, por su naturaleza, no está incluida en la arquitectura institucional de las Comunidades Europeas. Además, el hecho de que el artículo 2 del AUE mencione al Consejo Europeo reforzaría la tesis de que no es una institución comunitaria sino una institución del Acta Única Europea. Otra razón que apuntalaría este argumento sería que el artículo 2 del AUE, al reducir la frecuencia de las reuniones del Consejo Europeo (dos por año), intenta distanciar al Consejo Europeo de las instituciones comunitarias y neutralizar la función arbitral consagrada en Londres en 1977 en línea con lo destacado por las conclusiones del Informe Dooge.

Taulégne (1993) cree que las incertidumbres sobre la naturaleza jurídica del Consejo Europeo provienen de:

> *«Sa nature profondément hybride dominée par la distinction entre ses compétences en relation avec la coopération politique et ses compétences commu-*

[62] *«The document that codifies the rules of procedure of the European Council is distinct from the rules of the Council of Ministers»*. JACQUÉ, J. P., y SIMON, D., 1988, p. 10.

*nautaires… toutefois même dans l'exercice de ses compétences communautaires, la position du Conseil européen demeure ambigüe»* [63].

Para la autora, el artículo 2 del AUE no aporta ninguna clarificación sobre la naturaleza jurídica del Consejo Europeo [64]. Este precepto no recoge la expresión *«como Consejo de las Comunidades Europeas y en el marco de la cooperación política europea»* utilizada por el Comunicado de París, lo que significaría que el AUE tiende a establecer una separación entre ambas esferas. Este desdoblamiento funcional implica que el Consejo Europeo se otorga la competencia para actuar en el ámbito comunitario como institución comunitaria. En materia de cooperación política, el Consejo Europeo sería un órgano intergubernamental de coordinación y además es una nueva formación del Consejo. Esta interpretación se adecuaría a la Declaración de Stuttgart, aunque parece que las reglas de Londres marcan diferencias entre los procedimientos que aplican al Consejo y al Consejo Europeo por lo que el surge la duda si el Consejo Europeo es realmente una formación del Consejo o es un órgano nuevo. Para responder a esta cuestión, Taulégne otorga una gran importancia a la práctica desarrollada por el Consejo Europeo durante sus primeros diez años de vida, concluyendo que el Consejo Europeo ha rechazado tanto actuar como una formación especial del Consejo como seguir los métodos de las cumbres internacionales, de ahí que haya surgido la idea de considerar al Consejo Europeo como un órgano *sui generis,* debido a su doble naturaleza comunitaria e intergubernamental, aunque admite que el Consejo Europeo podría ser un órgano comunitario. Su carácter comunitario choca por supuesto, con la constitucionalidad de la creación del Consejo Europeo, pero la autora salva este inconveniente al destacar que el Consejo Europeo es un órgano atípico cuya creación no obligó a una reforma de los Tratados.

## 2. **El Consejo Europeo del Tratado de Maastricht al Tratado de Niza**

Este periodo incluiría los documentos siguientes que presentamos de forma cronológica:

*a)* El Tratado de Maastricht, firmado el 7 de febrero de 1992 y que entró en vigor el 1 de noviembre de 1993;

---

[63] Taulégne, B., 1993, pp. 91-97.

[64] *«The Single European Act only enunciated its composition and frequency of the meetings…Furthermore the SEA did not give a formal status. The first mention of the European Council contributed to the preservation of the confusion about its nature and position*». Rittelmeyer, Y-S., 2014, p. 26.

*b)* El Tratado de Ámsterdam, firmado el 20 de octubre de 1997 y que entró en vigor el 1 de mayo de 1999;

*c)* El Tratado de Niza, firmado el 26 de febrero de 2001 y que entró en vigor el 1 de febrero de 2003;

Además, y dentro del marco de la reforma del Consejo que tuvo lugar entre 1999 y 2002, destacaremos una serie de informes como el Informe Trumpf-Piris o el Informe Solana y varias Conclusiones de la Presidencia como las de los Consejos Europeos de Helsinki de 1999, de Sevilla de junio de 2002 y de Copenhague de diciembre de 2002.

Creemos que la normativa sobre el Consejo Europeo a partir del Tratado de Maastricht hasta el Tratado de Niza se caracteriza por los elementos siguientes:

A diferencia de una primera etapa de la vida del Consejo Europeo (1974-1986), en la que el Consejo Europeo no aparecía en los Tratados, en esta segunda etapa el Consejo Europeo sí está consagrado en el Derecho primario, aunque de manera parca. El tratamiento que los Tratados constitutivos y sus diversas reformas emprendidas entre 1992 y 2003 otorgan al Consejo Europeo no varía sustancialmente.

La parquedad del tratamiento del Consejo Europeo fue evidente en el artículo D del Tratado de la Unión aprobado por la reforma de Maastricht 1992, que rezaba que: *«El Consejo Europeo otorga a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y define las orientaciones políticas generales»* [65], viniendo a consagrar la fórmula de la Declaración Solemne sobre el Consejo Europeo (1983). La práctica ausencia de tratamiento del Consejo Europeo por parte del Derecho primario no implicó que los propios Tratados no reconocieran el papel que desempeñaban los Jefes de Estado o de Gobierno en la marcha de la construcción europea. Este reconocimiento se tradujo en una serie de referencias, introducidas por el Tratado de Maastricht como por ejemplo, en el ámbito de la Unión Económica y Monetaria, cuando se cita al Consejo en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno lo que planteó dificultades adicionales a la hora de asemejar al Consejo Europeo como una formación especial del Consejo. Lo anterior llevó a Jacqué a afirmar que:

> *«L'Acte unique européenne institutionnalise en quelque sorte le Conseil Européen, puis Maastricht et Amsterdam institutionnaliseront les réunions du Conseil en conservant toujours deux éléments: le caractère informel et l'absence de pouvoir de décisions. Cette absence était un simulacre sur le plan politique et*

[65] DOCE 92/C 224/01, de 31 de agosto de 1992.

*sur le plan juridique, il prenait des décisions notamment quant aux nominations à travers le Conseil réuni au niveau des chefs d'État et de gouvernement»* [66].

La posibilidad de una ampliación de la Unión a los antiguos países de la Europa Central y del Este supuso la espoleta que inició un ejercicio de reflexión sobre cómo adaptar los métodos de trabajo del Consejo a una Europa de más de veinte Estados miembros. Este ejercicio de reflexión se plasmó en una serie de informes que llevan el nombre de los distintos Secretarios Generales del Consejo competentes para estudiar dicha cuestión.

Estos informes contenían referencias al Consejo Europeo. En el Informe Trumpf-Piris de marzo 1999 se abordó la reforma del Consejo Europeo desde la perspectiva del funcionamiento del Consejo, al defenderse la existencia de una «cadena de mando» entre los grupos de trabajo del Consejo, el COREPER, el CAG y el Consejo Europeo. El Informe Solana de marzo de 2002 presentó propuestas sobre el Consejo Europeo de diferente naturaleza. Por una parte propuso normas relativas al funcionamiento del Consejo Europeo que exigían una reforma del Derecho primario, que afectaban el ámbito de trabajo de la Convención sobre el futuro de Europa y, por otra parte, contenía también propuestas sobre el funcionamiento interno del Consejo Europeo que no exigían una reforma de los Tratados y que fueron aprobadas en las Conclusiones del Consejo Europeo de Sevilla de junio y de Copenhague de diciembre de 2002.

### 2.1 El Consejo Europeo en el Tratado de Maastricht

El Consejo Europeo de Maastricht de 9 y 10 de 1991 aprobó el Tratado sobre la Unión Europea que reservó a los Jefes de Estado o de Gobierno una participación en la construcción europea bien como Consejo Europeo, bien como Consejo en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno o bien respecto a aquellas decisiones que deben tomarse por los Jefes de Estado o de Gobierno de común acuerdo. Además, y aunque no se cite en el Tratado, habría que añadir la posibilidad de la reunión de la Conferencia Intergubernamental a nivel de Jefes de Estado o de Gobierno.

El Tratado de Maastricht recoge la primera definición de algunas de las funciones del Consejo Europeo y una referencia a su composición y a la frecuencia de sus reuniones en el artículo D TUE: *«El Consejo Europeo otorga a*

[66] *La Constitution et la réforme du Conseil Européen.* http://www.upmf-grenoble.fr/espace-europe. 12.01.05, pp. 4-5.

*la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y define las orientaciones políticas generales. El Consejo Europeo reúne a los Jefes de Estado o de Gobierno y al presidente de la Comisión. Estos son acompañados por los Ministros de Asuntos Exteriores y por un miembro de la Comisión. El Consejo Europeo se reúne, al menos, dos veces por año bajo la Presidencia del Jefe del Estado o de Gobierno del Estado Miembro que ejerce la Presidencia del Consejo. El Consejo Europeo presentará al Parlamento Europeo un informe tras sus reuniones y un informe escrito anual sobre los progresos realizados por la Unión»* [67]. Este artículo se sitúa en el Tratado de la Unión Europea, que incluye las disposiciones generales del Tratado, y se ve completado por la Declaración relativa a la Parte III del Título VI del Tratado de las Comunidades Europeas [68].

Además, el Tratado cita al Consejo Europeo en los siguientes casos:

El artículo 103.2 TCE alude expresamente al Consejo Europeo al permitirle debatir unas conclusiones de orientaciones generales de las políticas económicas de los Estados Miembros. Según Simon [69], la redacción del artículo 103.2 TCE excluye la adopción de un acto formal por parte del Consejo Europeo ya que se destaca que será el Consejo quien *«adoptará por mayoría cualificada, una recomendación»*.

En el artículo 109 B. 3 se exige que el BCE remita un informe anual sobre las actividades del SEBC y sobre la política monetaria, entre otros, al Consejo Europeo.

En el ámbito del II Pilar (PESC), el Consejo Europeo tiene una función propia ya que según el artículo J. 8. 1 *«El Consejo Europeo definirá los principios y orientaciones generales de la política exterior y de seguridad común»* [70]. Estas orientaciones generales serán el punto de partida para la posterior adopción de las acciones comunes por el Consejo.

El Tratado de la Unión cita a los Jefes de Estado o de Gobierno cuando señala que determinadas decisiones serán tomadas de común acuerdo por los Gobiernos. En el artículo 109. A.5.c TCE, relativo al Comité ejecutivo del BCE, destaca que sus miembros serán nombrados, *«de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados Miembros a nivel de Jefes de Estado o de Gobierno»* [71].

---

[67] DOCE 92/C 224/01, de 31 de agosto de 1992.

[68] La Declaración relativa a la III parte del Título VI del TCE hace la siguiente referencia: *«La Conferencia afirma que el presidente del Consejo Europeo invita a los ECOFIN a participar en las sesiones del Consejo Europeo cuando estos examinan los asuntos relativos a la UEM»*.

[69] Constantinesco, V., Gautier, Y., y Simon, D., 2007, pp. 75-78.

[70] DOCE 92/C 224/92 y 94, de 31 de agosto de 1999.

[71] Esta fórmula es ya de por sí una novedad. En el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea de 1957 observamos cómo el artículo 158 TCEE destaca que*: «Los miembros de la Comisión*

Asimismo esta fórmula se repite respecto al nombramiento del presidente del Instituto Monetario Europeo (art. 109 F.1).

Por último, el Tratado de la Unión consagra una nueva formación del Consejo en el artículo 109. J.2 TCE y posteriormente en los artículos 109. J 3; 4 y 109, K, 2 TCE:

> *«El Consejo, por mayoría cualificada y sobre la base de la recomendación de la Comisión, evaluará si se cumplen las condiciones necesarias para la adopción de la moneda única y recomendará sus conclusiones al Consejo, reunido en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno»* [72].

De la lectura de estos preceptos es posible obtener varias conclusiones:

Con el Tratado de Maastricht hemos pasado de una situación en la que el Derecho primario no citaba a los Jefes de Estado o de Gobierno a un reconocimiento del Consejo Europeo y una multitud de referencias a los Jefes de Estado o de Gobierno que pueden actuar no necesariamente en el seno del Consejo Europeo.

El artículo D TUE tiene como objetivo principal consagrar formalmente el papel del Consejo Europeo en la Unión. El artículo 2 del AUE nada decía de las funciones del Consejo Europeo mientras que el TUE suple esta laguna definiendo una de sus misiones de forma similar a lo recogido en la Declaración Solemne. En términos generales, el artículo D del TUE parece más inspirado en la Declaración Solemne de la Unión Europea [73] que en el Acta Única Europea aunque el artículo D del TUE sigue al AUE en lo relativo a la composición del Consejo Europeo [74].

El TUE viene también a reproducir la Declaración Solemne y la práctica del Consejo Europeo cuando destaca que el Consejo Europeo presentará al Parlamento un informe tras sus reuniones y un informe escrito anual sobre los

---

*serán nombrados de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados Miembro»,* fórmula que se repite en el artículo 161 TCEE para la elección del presidente y los dos vicepresidentes y en el artículo 167 TCEE para la elección de jueces y abogados generales del Tribunal de Justicia. Esta fórmula se mantiene en lo relativo a la elección del presidente de la Comisión por virtud de los artículos 11 y 14 del Tratado de Fusión de 1965 también dedicados al nombramiento de la Comisión y en el Tratado de Maastricht, por virtud del artículo 158.2 TCE para la elección del presidente de la Comisión y el Tratado de Ámsterdam. Esta fórmula se emplea también en la elección de los jueces y abogados generales.

[72] DOCE 92/C 224/43, de 31 de agosto de 1999.

[73] Constantinesco, V., Gautier, Y., y Simon, D., 2007, pp. 75-78. En el primer pie de página de la página 76 se menciona que el memorándum franco-alemán de 6 de diciembre de 1990 defendía la reproducción integral de la Declaración Solemne en lo relativo al Consejo Europeo pero debido a la resistencia de varios Estados, y sobre todo, de los Países Bajos, que se mostraron reservados al hecho mismo de consagrar una disposición al Consejo Europeo en el Tratado, esta propuesta no prosperó. En este mismo sentido: De Schoutheete, PH., 2011, p. 73.

[74] DOCE 92/C, de 31 de agosto de 1992.

progresos realizados por la Unión pero, al mismo tiempo, se separa de la Declaración, que afirmaba que cuando el Consejo Europeo actúa en el ámbito comunitario, lo hace como Consejo en el sentido de los Tratados [75]. Existe continuidad entre el TUE y el AUE respecto a la frecuencia de las reuniones del Consejo Europeo *(«el Consejo Europeo se reúne, al menos, dos veces por año»).* Esta referencia no hace más que consagrar la práctica seguida hasta ese momento.

Respecto a la PESC, los artículos J.3 y J.8 destacaban que el Consejo Europeo definía los principios y orientaciones generales de la PESC, lo que refuerza el carácter intergubernamental del Consejo Europeo al excluir toda supranacionalidad en esta materia inspirándose en la concepción de De Gaulle.

La gran novedad del Tratado de Maastricht es la aparición del Consejo en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno y su coexistencia con el Consejo Europeo. El mantenimiento (al menos formal) de solo dos reuniones del Consejo Europeo al año induce a pensar que el TUE quiso limitar el papel del Consejo Europeo a la esfera de *«los impulsos necesarios para el desarrollo de la Unión y la definición de las orientaciones políticas generales».*

Otra razón que sostendría esta tesis es que el Consejo, en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno, estaba llamado a tomar decisiones sobre políticas comunes, incluso por mayoría cualificada.

Respecto a las razones de la aparición de esta nueva formación del Consejo, Simon (2007), que califica esta nueva formación como innovación institucional cuyo alcance jurídico es dudoso, apunta a la voluntad de reservar la decisión del pase de la tercera etapa de la Unión Económica y Monetaria a los Jefes de Estado o de Gobierno [76]. Además de esta forma, los máximos dignatarios podían contrarrestar la *«autoridad política monetaria del Banco Central Europeo y para ello se definen procedimientos especiales que se apartan del tradicional procedimiento comunitario»* [77]. De todas formas, esta nueva composición del Consejo casa mal con el nuevo artículo 146 TCE (reformado por

---

[75] Constantinesco, V., Gautier, Y., Simon, D., 2007, pp. 75-78.

[76] Este autor continúa destacando con cierto sentido del humor que: *«la atribución de esta competencia (el pase a la tercera fase) al Consejo en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno significaría que estos decidirían de acuerdo con los procedimientos comunitarios y que el acto adoptado debería ser considerado como un acto comunitario, con todas sus consecuencias. Sin embargo, las condiciones de adopción de la decisión del pase a la tercera fase, como están previstas en el artículo J.9 y su objeto hacen esta interpretación poco creíble. Hay que por lo tanto, calificar esta extrañeza jurídica en la categoría de situaciones* sui generis *o en la categoría de monstruos jurídicos producto de compromisos políticos particularmente laboriosos*». Constantinesco, V., Gautier, Y., Simon, D., 2007, p. 78.

[77] Esta idea proviene de forma indirecta del apartado 1, *b)* de la Resolución del Parlamento Europeo sobre los resultados de la Conferencia Intergubernamental de 7 de abril de 1992. A3-0123/92.

Maastricht), que destacaba que el Consejo está formado por un representante de cada Estado miembro a nivel ministerial competente para obligar al Gobierno de dicho Estado miembro [78]. Vemos como una interpretación literal de este precepto supondría admitir que el Jefe de Estado no formaría parte del Consejo en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno [79].

Es por ello que Liñán (2004) defiende no seguir una interpretación literal del *«carácter ministerial* de *los componentes del Consejo»*. Para este autor dicha alusión *«no debe entenderse a que solo los ministros, como miembros del Consejo de Ministros, puedan formar parte del Consejo. Esta referencia no impide ni que los Presidentes del Gobierno puedan formar parte del Consejo, ya que forman parte efectiva del Gobierno ni que los Jefes de Estado también lo puedan hacer porque a estos se les puede atribuir alguna de las responsabilidades de Gobierno»* [80].

El reconocimiento de la existencia de la nueva formación del Consejo *«reunido en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno*» introduce desde el punto de vista doctrinal un elemento innovador puesto que hace más difícil justificar que el Consejo Europeo pueda actuar como Consejo.

Nos gustaría ahora resaltar algunos de los comentarios doctrinales que se han producido respecto al Consejo Europeo en el Tratado de Maastricht.

Coincidimos con Simon cuando destaca que el TUE no modifica la «naturaleza jurídica» del Consejo Europeo entre otras cosas porque el artículo D TUE está incrustado en las disposiciones comunes del TUE que no afectan al TCE y que el artículo 4 TCE, que reproduce la lista de las instituciones comunitarias no cita al Consejo Europeo. Por ello, parece existir unanimidad en la doctrina cuando se afirma que tras el Tratado de Maastricht, el Consejo Europeo no podía ser una institución comunitaria [81].

El TUE no supone un cambio en la naturaleza jurídica del Consejo Europeo puesto que las referencias que incluye a este órgano son sucintas precisamente para garantizar su flexibilidad y su ambigüedad y para que realizase las acciones de orientación e impulso.

Considerar al Consejo Europeo como institución comunitaria en virtud del principio del marco institucional único, consagrado por el artículo C

---

[78] DOCE 224/58, de 31 de agosto de 1992.

[79] Constantinesco, V., Gautier, Y., y Simon, D., 2007, p. 522.

[80] Mangas, A., y Liñán, D. J., 2004, p. 149.

[81] *«The relevant articles dealing with the European Council were valid until November 2009… thus following the SEA, the Maastricht Treaty confirmed the legal status of the European Council as one of specific nature. Apparently, the highest political representatives of the masters of the Treaties preferred to keep their own institution out of too many procedural and legal constraints»*. Wessels, W., *Journal of European integration*, 2012, p. 761.

del TUE [82], supondría que el Consejo Europeo podría estar sometido al control jurisdiccional y al control político y sin embargo, no lo está.

Junto a esta opinión se dan otras de carácter complementario como la de que el Consejo Europeo, no siendo una institución comunitaria, sí puede actuar en el ámbito comunitario. Picod (2002) [83] destaca que el Consejo Europeo no es una institución comunitaria al no estar citado en el TCE pero ello no es un obstáculo para que el Consejo Europeo pueda actuar dentro del ámbito comunitario como demuestran las diversas referencias que se hacen al Consejo Europeo en el ámbito de la Unión Económica. Para este autor, esta situación crea cierta ambigüedad puesto que el Consejo Europeo no puede identificarse con el Consejo debido a su diferente composición y reglas de funcionamiento.

Otros autores abordaron la relación entre el Consejo Europeo y el Consejo en su nueva formación de Jefes de Estado o de Gobierno tras el Tratado de Maastricht desde varios puntos de vista:

Glaesner (1994) [84] defendía que el Consejo Europeo podía actuar como Consejo a través de la nueva formación de Jefes de Estado o de Gobierno ya que el artículo D TUE se basa en la definición que el Acta Única Europea hace del Consejo Europeo y ni en el TUE ni en el TCE se impide que el Consejo Europeo actúe como Consejo. Para este autor, el Consejo Europeo puede actuar como Consejo en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno puesto que los artículos 109 J y K hacen referencia a la nueva formación del Consejo. La distinción entre Consejo Europeo y Consejo en su formación de Jefes de Estado o Gobierno sería meramente formal.

Jacqué (2000) [85], en cambio, destaca que el Consejo Europeo no puede actuar como Consejo ya que para eso está el Consejo en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno. Este autor se basa en la composición del Consejo Europeo para distinguirlo del Consejo en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno. El Consejo Europeo está compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno y el presidente de la Comisión. Este último goza de un derecho de pertenencia al Consejo Europeo propio a diferencia de lo que ocurre en las reuniones del Consejo donde, de acuerdo con su reglamento interno, la Comisión es invitada. Para este autor parece por lo tanto difícil que el Consejo

[82] Artículo C: *«La Unión tendrá un marco institucional único que garantizará la coherencia y la continuidad de las acciones llevadas a cabo para alcanzar sus objetivos, dentro del respeto y del desarrollo del acervo comunitario»*. Tratado de la Unión Europea (Tratado de Maastricht) 7 de febrero de 1992. DOCE, C 191, de 29 de junio de 1992.

[83] Picod, F., *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 2002, p. 1188.

[84] Glaesner, H-J., 1994, p. 105.

[85] Jacqué, J-P., 2000, pp. 185 y 186.

Europeo pueda reunirse como Consejo, en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno, de ahí que el Tratado establezca una diferencia entre ambas figuras. De hecho, el Tratado ha puesto fin a la confusión que existía previamente entre el Consejo Europeo y el Consejo puesto que se prevén expresamente los casos en los que el Consejo se reúne a nivel de Jefes de Estado o de Gobierno.

De la misma opinión es Dashwood (2000) [86], para quien, si el Consejo Europeo pudiera adoptar decisiones comunitarias, se violaría el artículo 3 del TUE que recoge el principio de la autonomía institucional y se impediría que las instituciones comunitarias fueran independientes entre sí, por lo que el Consejo Europeo no puede actuar en el ámbito comunitario. Para Mangas (2004) [87], el Consejo en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno es una institución propiamente comunitaria y está regulada por los artículos relativos al Consejo, siendo distinto del Consejo Europeo.

¿Cómo definir al Consejo Europeo en el Tratado de Maastricht?

Varios autores definían al Consejo Europeo como una institución de la Unión. Curtin (1993) [88] creía que existía una diferencia entre el Consejo Europeo y el Consejo, en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno, debido a que el orden jurídico de la Unión no es similar al orden jurídico de las Comunidades. Para Curtin, el Consejo Europeo, al ser una institución de la Unión, gozaría de una competencia general que se extendería a los tres pilares, a pesar que no se mencione al Consejo Europeo en el III Pilar. Lo anterior no implica que, aunque el Consejo Europeo sea competente para otorgar ímpetu y definir las líneas políticas maestras, las instituciones comunitarias tengan que cambiar sus competencias para seguir dichas orientaciones.

Constantinesco (1992) [89], basándose en la práctica del Consejo Europeo, argumenta que, en realidad, no existe una clara diferencia entre el Consejo Europeo y el Consejo en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno. Cuando los Jefes de Estado o de Gobierno deciden cuestiones de naturaleza constitucional, cuando están reunidos en Conferencia intergubernamental o cuando aplican el artículo 48 TUE sobre la ampliación, también están reunidos en Consejo Europeo. Existen varios casos en los que el Tratado prevé específicamente la participación de los Gobiernos a nivel de Jefes de Estado o de Gobierno como en el artículo 109. A TCE. En todo caso, la nueva composición del Consejo se situaría en la órbita del Derecho comunitario si

[86] Dashwood, A., *The Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2000, p. 83.
[87] Mangas, A., y Liñán, D. J., 2004, p. 149.
[88] Curtin, D., *Common Market Law Review,* 1993, pp. 27-28.
[89] Constantinesco, V., 1992, p. 3.

adopta los actos enumerados en el artículo 189 TCE [90] pero este criterio tampoco es infalible pues determinados actos del Consejo escapan a la nomenclatura de dicho precepto.

## 2.2 El Consejo Europeo en el Tratado de Ámsterdam [91]

El proceso de reforma de los Tratados comenzó con las Conclusiones del Consejo Europeo de Corfú de junio de 1994, que solicitaba que las distintas instituciones europeas adoptaran una serie de informes sobre el funcionamiento del Tratado de la Unión Europea durante el primer semestre de 1995 [92]. Estos informes se enviaron al Grupo de Reflexión encargado de preparar la Conferencia Intergubernamental y que estaba compuesto por los representantes de los ministros de Asuntos Exteriores y el presidente de la Comisión Europea. Este Grupo de reflexión tenía como objetivo presentar opciones sobre las cuestiones institucionales cuya reforma estaba prevista teniendo en cuenta la futura ampliación y lo que se había decidido en el Compromiso de Ioánnina [93].

---

[90] *«Pour l'accomplissement de leurs missions et dans les conditions prévues au présent Traité, le Conseil et la Commission arrêtent des règlements et des directives, prennent des décisions et formulent des recommandations ou des avis. Le règlement a une portée générale. Il est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout État membre. La directive lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens. La décision est obligatoire en tous ses éléments pour les destinataires qu'elle désigne. Les recommandations et les avis ne lient pas».*

http://old.eurlex.europa.eu

[91] Firmado el 20 de octubre de 1997 entrando en vigor el 1 de mayo de 1999.

[92] De este modo, el Parlamento Europeo aprobó varios informes como: A) el Informe Herman sobre la Constitución de la Unión Europea, A3-0031/94. PE 203.601/def. de 27 de enero de 1994. Este Informe consistía en la presentación de una Constitución estructurada por artículos. El artículo 13 recogía al Consejo Europeo como una institución y el artículo 16 destacaba que:

*«El Consejo Europeo está compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados Miembros, así como por el presidente de la Comisión. El Consejo Europeo da a la Unión el impulso necesario para su desarrollo y, con la participación del Parlamento Europeo, define sus orientaciones políticas generales.»*

*B) El Informe Bourlanges, Martin A4-102/95/PART I, de 4 de mayo de 1995, en la que la única referencia al Consejo Europeo consistía en destacar que el sistema actual de las Presidencias semestrales del Consejo y del Consejo Europeo deberá reformarse, para introducir un mayor grado de flexibilidad.*

[93] El compromiso de Ioannina deriva su nombre de una reunión informal de ministros de Asuntos Exteriores en la localidad de Ioannina, Grecia, el 29 de marzo de 1994. Durante esta reunión, el Consejo adoptó una decisión sobre la cuestión del voto por mayoría cualificada en una Unión ampliada a dieciséis miembros. Más tarde, esta decisión se adaptó para tener en cuenta la fallida adhesión de Noruega. El compromiso alcanzado preveía que si unos miembros del Consejo que representasen entre 23 (límite antiguo de la minoría de bloqueo) y 26 votos (nuevo límite) indicaban su intención de oponerse a una decisión del Consejo por mayoría cualificada, el Consejo haría todo lo posible para alcanzar, en un plazo razonable, una solución satisfactoria que pudiera ser aprobada por un mínimo de 68 votos sobre 87. http://europa.eu

El Grupo de Reflexión presentó su Informe al Consejo Europeo de Madrid de diciembre de 1995. Dicho Informe recogió una referencia al Consejo Europeo:

> *«El Grupo considera esencial para la Unión el papel central del Consejo Europeo, como máxima instancia de impulso político y máxima expresión de la voluntad política de la Unión y de la formulación de su estrategia política. El Consejo Europeo adquiere mayor relevancia con la entrada en vigor del Tratado de Maastricht al asumir la Unión competencias en materia de política exterior y de seguridad interior. El Consejo Europeo es asimismo la máxima instancia decisoria en el desarrollo de la Unión Económica y Monetaria. En opinión del Grupo, el papel de protagonista del Consejo Europeo, a la vista del orden del día europeo, será aún más importante en el futuro»* [94].

Vemos como el texto del Grupo de reflexión recoge la definición de la principal función del Consejo Europeo y, en el ámbito de la Unión Económica y Monetaria, identifica al Consejo Europeo con el Consejo en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno al señalar al Consejo Europeo como «máxima instancia decisoria», lo que implicaría que para el Grupo de reflexión hubiera sido necesaria una reforma del artículo 103.2 TCE que no se llevó a cabo al no contar con el apoyo de una mayoría de Estados [95].

El Tratado de Ámsterdam continúa con el desdoblamiento de la participación de los Jefes de Estado o de Gobierno tanto en el marco del Tratado de las Comunidades Europeas como en el Tratado de la Unión Europea adoptada por el Tratado de Maastricht.

El Consejo Europeo aparece citado en los siguientes artículos:

Volvemos a encontrar la referencia general al Consejo Europeo en el artículo 4 del Título I del Tratado de la Unión Europea, que es idéntica al artículo D del TUE del Tratado de Maastricht:

> *Artículo 4: «El Consejo Europeo otorga a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y define las orientaciones políticas generales. El Consejo*

---

[94] Punto 97 del informe. http://www.europarl.europa.eu/enlargement/cu/agreements/reflex5_es.htm (agosto 2014).

[95] Entrevista del autor con un miembro del Grupo de Reflexión, perteneciente a la Secretaría General del Consejo. Bruselas, 21 de marzo de 2012. La doctrina tampoco recoge referencias a si durante la fase de preparación de la Conferencia intergubernamental existieron propuestas por parte de los Estados miembros relativas al Consejo Europeo. La única referencia que se ha visto es la de Boixareu y Carpi que destacan que durante la campaña electoral de las presidenciales, Chirac llegó a proponer una Presidencia electiva del Consejo Europeo con un mandato de tres años, idea que después abandonó. En el pie de página n.º 40, página 160 de la obra de estos autores se habla de una propuesta de presidente de Consejo Europeo con un mandato de tres años.

El *Tratado de Ámsterdam. Génesis y análisis sistemático de su contenido*. Bosch, Patronat Catalá pro Europa, Barcelona, 2000.

*Europeo estará compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno y al Presidente de la Comisión. Estos estarán asistidos por los Ministros de Asuntos Exteriores y por un miembro de la Comisión. El Consejo Europeo se reúne, al menos, dos veces por año bajo la Presidencia del Jefe del Estado o de Gobierno del Estado Miembro que ejerce la Presidencia del Consejo. El Consejo Europeo presentará al Parlamento Europeo un informe tras sus reuniones y un informe escrito anual sobre los progresos realizados por la Unión»* [96].

El Tratado de Ámsterdam amplía, sin embargo, las competencias del Consejo Europeo en el Título V del TUE relativo a la Política exterior y de seguridad común en el artículo 13 (antiguo J.3), donde se destaca:

*«El Consejo Europeo definirá los principios y las orientaciones generales de la política exterior y de seguridad común, incluidos los asuntos que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa... determinará las estrategias comunes... que la Unión deba aplicar en ámbitos en los que los Estados Miembros tengan importantes intereses en común»* [97].

El artículo 17.1 TUE amplía también las competencias del Consejo Europeo en dos sentidos:

*a)* en la decisión de que la política de defensa pueda conducir a una defensa común:

«*La política exterior y de seguridad común abarcará todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política de defensa común, de conformidad con el párrafo segundo, que podría conducir a una defensa común si así lo decidiera el Consejo Europeo. En tal caso, recomendará a los Estados miembros la adopción de esa decisión de conformidad con sus respectivas normas constitucionales»* [98].

*b)* y en la decisión de la integración de la UEO en la Unión.

*«La Unión Europea Occidental (UEO) es parte integrante del desarrollo de la Unión y proporciona a la Unión el acceso a una capacidad operativa especialmente en el contexto del apartado 2. La UEO secunda a la Unión en la definición de los aspectos de defensa de la política exterior y de seguridad común tal como se establecen en el presente artículo. La Unión, en consecuencia, fomentará relaciones institucionales más estrechas con la UEO con vistas a la posibilidad de la integración de la UEO en la Unión, si así lo decidiera el Consejo Europeo. En tal caso, recomendará a los Estados miembros la adopción de esa decisión de conformidad con sus respectivas normas constitucionales»* [99].

---

[96] DOCE 97/C 340/156, de 10 de noviembre de 1997.

[97] DOCE 97/C 340/156, de 10 de noviembre de 1997 (subrayado lo que representa una novedad respecto al Tratado de Maastricht).

[98] DOCE 97/C 340/156, de 10 de noviembre de 1997.

[99] DOCE 97/C 340/158, de 10 de noviembre de 1997.

El artículo 23 TUE establece un freno de emergencia:

> *«Si un miembro del Consejo declarase que, por motivos importantes y explícitos de política nacional, tiene la intención de oponerse a la adopción de una decisión que se deba adoptar por mayoría cualificada, no se procederá a la votación. El Consejo, por mayoría cualificada, podrá pedir que el asunto se remita al Consejo Europeo para que decida al respecto por unanimidad»* [100].

Este freno de emergencia es similar a lo descrito en el artículo 40 TUE en lo relativo a la oposición de la concesión de una autorización para constituir una cooperación reforzada por mayoría cualificada:

> *«Si un miembro del Consejo declarase que, por motivos importantes y explícitos de política nacional, tiene la intención de oponerse a la concesión de una autorización por mayoría cualificada, no se procederá a la votación. El Consejo, por mayoría cualificada, podrá pedir que el asunto se remita al Consejo Europeo para que decida al respecto por unanimidad»* [101].

En el seno del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, el artículo 99 TCE mantiene la competencia del Consejo Europeo para debatir unas conclusiones sobre las orientaciones generales de las políticas económicas y el artículo 113 TCE la conserva (antiguo artículo 109 B.3) respecto a las materias relativas a la Unión Económica y Monetaria.

Existe una nueva referencia al Consejo Europeo en el artículo 128.1 y 5 TCE relativos a la política de empleo donde se autoriza al Consejo Europeo a examinar anualmente la situación del empleo de la Comunidad y adoptar conclusiones al respecto.

> *«1. El Consejo Europeo examinará anualmente la situación del empleo en la Comunidad y adoptará conclusiones al respecto, basándose en un informe conjunto anual elaborado por el Consejo y la Comisión...*
>
> *5. Sobre la base del resultado de dicho examen, el Consejo y la Comisión prepararán un informe anual conjunto para el Consejo Europeo sobre la situación del empleo en la Comunidad y sobre la aplicación de las orientaciones para el empleo»* [102].

Existen también referencias al Consejo Europeo en:

el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, donde se confirman las Conclusiones del Consejo Europeo

---

[100] DOCE 97/C 340/160, de 10 de noviembre de 1997.

[101] DOCE 97/C 340/167, de 10 de noviembre de 1997.

[102] El Consejo Europeo de Luxemburgo de 20 y 21 de noviembre de 1997 decidió anticipar la entrada en vigor del nuevo Tratado.

de Birmingham y de Edimburgo de 1992 como elementos que guiarán la acción de las instituciones de la Unión en la evaluación y la aplicación del principio de subsidiariedad. Este Protocolo institucionaliza, entre otros, el contenido de las Conclusiones de los Consejos Europeos antes citados por lo que este pasa a formar parte del Derecho originario. Además, su artículo 8 establece la obligación para la Comisión de presentar anualmente al Consejo Europeo, al Parlamento Europeo y al Consejo un informe sobre la aplicación del artículo 3.B TUE;

en la Declaración relativa a la UEO;

en la Declaración N.º 39 relativa a la calidad de la redacción de los textos (se vuelven a recordar las Conclusiones del Consejo Europeo de Birmingham sobre la materia);

en la Declaración N.º 43 relativa al Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, donde se incluye una referencia a las Conclusiones del Consejo Europeo de Essen.

Se respetan todas las referencias que el Tratado de Maastricht reservaba para *«el común acuerdo por los Gobiernos de los Estados Miembros a nivel de Jefes de Estado o de Gobierno»* como es el caso del artículo 112 TCE (antiguo artículo 109 A); artículo 117 TCE (antiguo art. 109 F) y se mantiene la fórmula *«de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados Miembros»* para la elección de los miembros de la Comisión (art. 214 TCE), jueces y abogados generales y miembros del Tribunal de Primera Instancia (arts. 223 y 225 TCE respectivamente). Al mismo tiempo, se amplían las referencias al *«Consejo en su composición de Jefes de Estado o de Gobierno»* en los siguientes casos:

*a)* En el artículo 7.1 del Tratado de la Unión Europea para la constatación de una violación grave y persistente de los principios de la Unión:

> *«El Consejo, reunido en su composición de Jefes de Estado o de Gobierno, por unanimidad y a propuesta de un tercio de los Estados miembros o de la Comisión y previo dictamen conforme del Parlamento Europeo, podrá constatar la existencia de una violación grave y persistente por parte de un Estado miembro de principios contemplados en el apartado 1 del artículo 6, tras invitar al Gobierno del Estado miembro de que se trate a que presente sus observaciones»* [103].

*b)* La autorización de la cooperación reforzada en el caso del 11.2 TCE:

> *Si un miembro del Consejo declarase que, por motivos importantes y explícitos de política nacional, tiene la intención de oponerse a la concesión de una autorización por mayoría cualificada, no se procederá a la votación. El Consejo,*

[103] DOCE 97/C 340/154, de 10 de noviembre de 1997.

*por mayoría cualificada, podrá pedir que el asunto se remita al Consejo, en su composición de Jefes de Estado o de Gobierno, para que decida al respecto por unanimidad* [104]*;*

*c)* Se mantienen las referencias existentes en Maastricht respecto a la Unión Económica y Monetaria en los artículos 121 y 122 TCE (antiguos 109 J y 109 K).

*d)* Además se añade un nuevo párrafo al artículo 10 del Estatuto del SEBC que permite reformar el párrafo 2 del artículo que regula el voto del Consejo de dirección del BCE, incluida la regla de que cada Estado tiene un voto. El poder de enmienda se confiere al Consejo, a nivel de Jefes de Estado o de Gobierno, por unanimidad.

De la lectura de la normativa anterior es posible concluir que el Tratado de Ámsterdam consolida y constitucionaliza varias de las funciones que venía ejerciendo el Consejo Europeo en la práctica:

Areilza (1998) [105] destaca que Ámsterdam otorga al Consejo Europeo un papel simbólico en varios de sus artículos:

*a)* por ejemplo, respecto a la vigilancia del respeto de los principios de democracia y a los derechos fundamentales en los Estados Miembros;

*b)* este valor simbólico es asimismo patente en la elaboración de las conclusiones anuales sobre la situación del empleo en la Unión Europea.

La política de empleo es una de las novedades del Tratado de Ámsterdam al introducirse un mecanismo de supervisión y de coordinación en las que las Conclusiones del Consejo Europeo dan lugar a recomendaciones del Consejo de ministros:

> *«La razón política por la que participa el Consejo Europeo en el mecanismo en cuestión es posiblemente para que las opiniones públicas identifiquen más claramente a la UE en la lucha contra el desempleo aunque la participación del Consejo Europeo en materia de empleo podría esconder otra razón más práctica consistente en querer asegurar que las conclusiones anuales sobre el empleo gustan a todos los Estados Miembros gracias a que el Consejo Europeo decide por unanimidad»* [106].

El Tratado de Ámsterdam supone, además, un esfuerzo por clarificar las competencias del Consejo Europeo en materia de PESC, cuyo papel se ve reforzado respecto al artículo J.8 del Tratado de Maastricht, que únicamente re-

---

[104] DOCE 97/C 340/184, de 10 de noviembre de 1997.
[105] De Areilza, J. M., 1998, pp. 246-248.
[106] De Areilza, J. M., 1998, p. 246.

conocía el papel del Consejo Europeo a la hora de definir las orientaciones generales. Con Ámsterdam se refuerza el poder de orientación del Consejo Europeo, que se ejercerá por medio de tres niveles: los informes, las declaraciones y las Conclusiones de la Presidencia. La innovación que encierra Ámsterdam es permitir que el Consejo adopte estrategias comunes que se distinguen de las orientaciones generales y de los principios fijados por el Consejo Europeo. Estas estrategias comunes pueden definir objetivos precisos e incluso prever la utilización de medios de la Unión y de los Estados miembros.

Aunque las estrategias comunes surgen por un afán de dotar a la Unión de un instrumento más eficaz en materia de PESC, no debemos olvidar que son decididas por consenso en el seno del Consejo Europeo y que no tienen un carácter jurídico vinculante respecto a la Comisión Europea, aunque esta está obligada a presentar proposiciones que aseguren la realización de la acción común. Esta ambigüedad acerca de su carácter vinculante también se plantea respecto a su cumplimiento por los Estados miembros. De nuevo vemos como se da en este ámbito la tradicional contradicción entre la informalidad del Consejo Europeo y la efectividad de una estrategia común. Para dotar a las estrategias comunes de cierta efectividad política, el Consejo Europeo utilizó varias técnicas como, por ejemplo, anejar las estrategias comunes a las Conclusiones de la Presidencia.

El presidente de la Comisión, como miembro del Consejo Europeo, participa en la adopción de las estrategias comunes, por lo que la Comisión está obligada «políticamente» a desarrollarlas. Además, las estrategias comunes son instrumentos de naturaleza horizontal que permiten coordinar las actividades de la PESC con las de la Comunidad Europea. Junto con un intento de clarificación y reforzamiento de las competencias del Consejo Europeo en materia PESC, el artículo 23.2 TUE consagra por primera vez, el derecho de apelación ante el Consejo Europeo en la PESC. Este precepto es interesante pues introduce un mecanismo consistente en que el derecho de veto conllevaba un efecto suspensivo y venía acompañado de una cláusula de apelación. Este efecto suspensivo tenía como principal efecto permitir la búsqueda de un compromiso político principalmente en el seno del Consejo Europeo que no se ve condicionado por ningún tipo de plazo para llegar a una solución.

Otra de las grandes novedades de Ámsterdam son las cooperaciones reforzadas. En este terreno y respecto al Consejo Europeo sería posible presentar los siguientes comentarios:

¿Hasta qué punto el Tribunal de Justicia es competente para controlar los actos necesarios para constituir una cooperación reforzada en la que participa el Consejo, en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno, según el artículo 11.2 TCE o el Consejo Europeo según el artículo 40 TUE?

Si se siguiera una interpretación literal del Tratado la posibilidad que recoge la anterior interrogación sería un hecho ya que, de acuerdo con el artículo 46 TUE, *«el Tribunal de Justicia será competente sobre las disposiciones del título VII en las condiciones establecidas por el artículo 11 TCE y por el artículo 40 TUE»* [107].

En efecto, el artículo 46.4.2 TUE destaca que las disposiciones del TCE relativas a las competencias del TJCE y al ejercicio de las mismas serán aplicables a los apartados 1 a 3 del artículo 40 TUE, por lo que el TJCE tendría una competencia para controlar la decisión del Consejo Europeo.

A pesar de este razonamiento, entendemos que se trata de una posibilidad teórica basada en una interpretación literal de los Tratados ya que el Consejo, en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno o el Consejo Europeo, estarían llamado a adoptar una decisión política.

Los artículos 40.2 TUE y 11 TCE combinan el efecto suspensivo del veto con una remisión al Consejo Europeo (por medio de una decisión por el Consejo adoptada por mayoría cualificada). Para Dashwood [108] esta remisión busca que la presión ejercida en el seno del Consejo Europeo sobre los Estados recalcitrantes ayudara a desbloquear la situación.

Para Areilza [109] este nuevo instrumento apunta a la tendencia a *«utilizar el Consejo Europeo como mecanismo de solución de diferencias cuando, en el seno del Consejo de Ministros, un Estado miembro enarbola uno de los nuevos vetos que permite el Tratado»*, a lo que añadiríamos que el mecanismo de freno de emergencia es también el último recurso que tienen los Estados miembros para evitar el voto por mayoría cualificada en el Consejo (art. 11. 2 TCE).

¿Supone el Tratado de Ámsterdam una aportación sustancial para la definición de la naturaleza jurídica del Consejo Europeo?

Podríamos concluir que, en materia de PESC, la naturaleza del Consejo Europeo no representa problema alguno pues actúa como órgano intergubernamental, mientras que la dificultad estriba en definir el Consejo Europeo respecto al ámbito comunitario.

En este terreno, Isaac [110] afirma que *«cuando se utiliza la formula Consejo reunido a nivel de Jefes de Estado o de Gobierno, se produce una especie de comunitarización del Consejo Europeo»*. Este razonamiento, que es similar al de Jacqué, podría hacernos concluir que existiría una especie de división de trabajo por virtud de la cual el Consejo Europeo, como institución de la Unión,

---

[107] DOCE C 340/170, de 10 de noviembre de 1999.
[108] Dashwood, A., *The Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2000, pp. 89-90.
[109] De Areilza, J. M., 1998, p. 248.
[110] Isaac, G., *Cahiers de Droit Européen*, 2001, n.os 1-2, p. 54.

sería el competente para tratar de todas las cuestiones del Tratado de la Unión Europea mientras que el Consejo, en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno, sería utilizado en aquellos casos en los que se verían afectadas materias comunitarias, lo que tampoco rompe la literalidad del Comunicado de París de 1974. Aunque de la lectura del Tratado debemos concluir que este principio no se sigue de forma estricta puesto que en el artículo 7.1 TUE se habla del Consejo, en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno y, en cambio, en el artículo 128. 1 y 5 TCE se menciona al Consejo Europeo.

Una razón que podría explicar la utilización de la fórmula del Consejo en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno en el artículo 7.1 TUE es que el procedimiento de la constatación de una violación grave y persistente de los Derechos fundamentales puede establecerse a iniciativa de la Comisión Europea, por lo que, si el Consejo Europeo estuviera llamado a constatar tal violación, podría darse una contradicción entre la posición del presidente de la Comisión y la de los Jefes de Estado o de Gobierno.

Hecho novedoso del Tratado de Ámsterdam es la aparición del Consejo Europeo como *fuente inspiradora* de Derecho de la Unión, tal como se ve en el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, donde se consagran las Conclusiones de los Consejos Europeos de Birmingham y de Edimburgo (como también lo hace la Declaración n.º 43 relativa a dicho Protocolo):

> *«Han confirmado que las conclusiones del Consejo Europeo de Birmingham de 16 de octubre de 1992 y el enfoque global en la aplicación del principio de subsidiariedad adoptado por el Consejo Europeo en su sesión celebrada en Edimburgo los días 11 y 12 de diciembre de 1992 continuarán guiando la acción de las instituciones de la Unión, así como el desarrollo de la aplicación del principio de subsidiariedad...»* [111].

Es interesante también destacar, por último, que el artículo 7.1 TUE establece una primera relación jurídica en el Derecho primario entre el Parlamento y el Consejo, en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno, ya que este necesitará, para constatar la violación grave y persistente por un Estado miembro del dictamen conforme del Parlamento Europeo.

Ante todos estos elementos volvemos a coincidir con Areilza: *«los cambios que ha experimentado el Consejo Europeo en el Tratado de Ámsterdam son escasos tanto desde el punto de vista de la definición de sus funciones y las relaciones con las instituciones como desde el punto de vista de su natu-*

[111] Párrafo 4 del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad *Recopilación de los Tratados,* tomo I, volumen I, 1999. Oficina de Publicaciones de la CE, p. 569.

*raleza jurídica*». Por todo ello, este autor concluye que: *«La reforma de Ámsterdam tampoco ha hecho nada para aclarar la naturaleza jurídica del Consejo Europeo»* y ello se debe a que *«la reforma del Consejo Europeo no formaba parte de la agenda de la Conferencia Intergubernamental»* [112].

### 2.3 El Consejo Europeo en el Tratado de Niza [113]

La Conferencia Intergubernamental sobre la reforma de los Tratados fue convocada por el Consejo Europeo de Colonia de junio de 1999 y se fijó que sus trabajos estarían concluidos a finales del año 2000 [114].

Tras confirmar ese mandato, el Consejo Europeo de Helsinki de diciembre de 1999 invitó a la Presidencia a que estudiase la oportunidad de proponer la inclusión de otros puntos en el orden del día de la Conferencia. El Consejo Europeo de Feira de 19 y 20 de junio de 2000 tomó nota del Informe de la Presidencia, decidió introducir en los trabajos de la Conferencia las disposiciones relativas a la cooperación reforzada y confirmó el calendario establecido en Colonia y Helsinki. Tras la celebración del Consejo Europeo informal de Biarritz, el 13 y 14 de octubre de 2000 se llegó a un acuerdo final en Niza en el Consejo Europeo más largo de toda la historia hasta ese momento [115]. El Tratado de Niza no altera sustancialmente el esquema desarrollado por los Tratados de Maastricht y de Ámsterdam respecto al Consejo Europeo.

El artículo 4 TUE recoge la misma redacción utilizada en el Tratado de Ámsterdam para definir las principales funciones y composición del Consejo Europeo y la obligación de presentar un informe después de cada una de sus reuniones al Parlamento Europeo y un informe escrito anual de los progresos realizados por la Unión. Tampoco existe cambio respecto al papel que el Consejo Europeo desempeña en cuanto a la definición de los principios y orientaciones generales de la PESC y la determinación de las estrategias comunes (art. 13 TUE), el paso a una defensa común (art. 17 TUE) y la

---

[112] De Areilza, J. M., 1998, p. 244.

[113] Firmado el 26 de febrero de 2001 y que entró en vigor el 1 de febrero de 2003. La mayoría de los comentarios tienen como fuente el libro: Constantinesco, V; Gautier, Y., et Simon, D. (dir.). *Traités d'Amsterdam et de Nice. Commentaires article par article.* Paris: Economica, 2007.

[114] *«A tenor del Protocolo sobre las Instituciones con vistas a la ampliación de la Unión Europea y de las declaraciones conexas, el contenido de la Conferencia Intergubernamental abarcará los temas siguientes: la magnitud y la composición de la Comisión Europea; la ponderación de votos en el Consejo (nueva ponderación, introducción de una doble mayoría, umbral para las decisiones por mayoría cualificada); y la cuestión de la posible extensión del sistema de votación por mayoría cualificada en el Consejo».*

Punto 53. SN 150/1/99 REV 1. P. 20. http://www.consilium.europa.eu (agosto 2014).

[115] El Tratado de Niza. Ministerio de Asuntos Exteriores. Secretaría de Estado de Asuntos Europeos, Madrid, pp. 4 y 5. Los problemas del Tratado de Niza no acabaron ahí puesto que, en junio de 2001, Irlanda rechazó en referéndum la ratificación del Tratado de Niza.

decisión sobre cuando un asunto de política exterior podría decidirse por mayoría cualificada (art. 23 TUE).

Como veremos, el papel del Consejo Europeo en la creación de una cooperación reforzada en el ámbito de la cooperación policial y judicial varía al haberse reformado el artículo 40.A TUE.

En el ámbito del TCE, el Tratado de Niza cita al Consejo Europeo, y no al Consejo en su composición de Jefes de Estado o de Gobierno, en el ámbito de la cooperación reforzada (art. 11 TCE), mientras que mantiene las referencias al Consejo Europeo en cuestiones relativas a la política económica (art. 99 TCE), política monetaria (art. 113 TCE) y empleo (art. 128, puntos 1 y 5 TCE).

El Tratado de Niza respeta también las referencias que el Tratado de Ámsterdam realizaba al «*común acuerdo por los Gobiernos de los Estados Miembros a nivel de Jefes de Estado o de Gobierno*» para el caso de nombramiento de los miembros del Comité Ejecutivo y del presidente del Instituto Monetario Europeo (art. 117 TCE) y la elección de los jueces y abogados generales del Tribunal de Justicia y los miembros del Tribunal de Primera Instancia (arts. 223 y 225 TCE). El nuevo Tratado abandona, sin embargo, esta fórmula para la elección del presidente de la Comisión (art. 214 TCE).

El Tratado de Niza respeta además las referencias al Consejo, en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno, en el caso del artículo 7 TUE (violación de derechos) y respecto a los artículos sobre política monetaria (arts. 120, 121.2 y 122 TCE).

¿Tienen estos cambios un especial significado para dilucidar la naturaleza jurídica del Consejo Europeo?

Para responder a esta pregunta destacaríamos que el artículo 7.1 TUE no modifica su referencia al Consejo, en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno, aunque a dicho precepto se le añade un párrafo primero que permite la constatación de la existencia de un riesgo claro de violación por parte del Consejo (en su formación clásica) como paso previo a la intervención del Consejo, en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno. Este añadido, que se inspiró en las enseñanzas del caso austríaco, permitió «proteger» a los Jefes de Estado o de Gobierno mediante la inclusión de un «filtro» que recayó en el Consejo y no añade nada fundamentalmente nuevo respecto a la naturaleza del Consejo Europeo.

El segundo cambio es el producido en el artículo 40.2 TUE y que ilustramos en la siguiente tabla. Como podemos observar, se producía también un deseo de alejar al Consejo Europeo de toda decisión, reservando su cometido al de dar instrucciones políticas para que, posteriormente, el Consejo decida.

TABLA I

*El Consejo Europeo en los Tratados de Ámsterdam (1997) y de Niza (2002)*

| **Artículo 40.2 TUE Ámsterdam** | **Artículo 40.2 TUE Niza** |
|---|---|
| *«El Consejo, por mayoría cualificada, podrá pedir que el asunto se remita al Consejo Europeo para que decida al respecto por unanimidad.»* | *«Cualquier miembro del Consejo podrá solicitar que el asunto se remita al Consejo Europeo. Una vez suscitado dicho asunto ante este último, el Consejo podrá decidir*[116] *de conformidad con lo dispuesto en el primer párrafo»*[117]. |

Otro hecho similar ocurre en el seno del artículo 11 TCE, relativo también a la constitución de las cooperaciones reforzadas. Tras esta nueva redacción, la decisión del Consejo sí podrá ser objeto de un control jurisdiccional por parte del Tribunal de Justicia.

| **Artículo 11 TCE Ámsterdam** | **Artículo 11 TCE Niza** |
|---|---|
| *Si un miembro del Consejo declarase que, por motivos importantes y explícitos de política nacional, tiene la intención de oponerse a la concesión de una autorización por mayoría cualificada, no se procederá a la votación. El Consejo, por mayoría cualificada, podrá pedir que el asunto se remita al Consejo, en su composición de Jefes de Estado o de Gobierno, para que decida al respecto por unanimidad.* | *Cualquier miembro del Consejo podrá solicitar que el asunto se remita al Consejo Europeo. Una vez suscitado dicho asunto ante este último, el Consejo podrá decidir de conformidad con lo dispuesto en el primer párrafo del presente apartado*[118]. |

El tercer cambio es el relativo a la elección de la figura del presidente de la Comisión recogida en el artículo 214 TCE.

[116] El redondo es novedad respecto al Tratado de Ámsterdam.
[117] DOCE C 325/27, de 24 de diciembre de 2002. Artículo 40 b).
[118] DOCE C 325/121, de 24 de diciembre de 2002.

TABLA II

*La participación de los Jefes de Estado o de Gobierno en el nombramiento del presidente de la Comisión en los Tratados de Ámsterdam y Niza*

| **Institución** | **Artículo 214 TCE Ámsterdam** | **Artículo 214 TCE Niza** |
|---|---|---|
| *Presidente de la Comisión.* | *Común acuerdo de los Gobiernos.* | *Consejo, en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno, por mayoría cualificada*[119]. |
| *Comisión.* | *Común acuerdo de los Gobiernos.* | *Consejo por mayoría cualificada.* |

Es interesante destacar que Niza introduce la mayoría cualificada en el ámbito del Consejo en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno, aunque en la realidad la decisión suele ser tomada por consenso.

Estos cambios se enmarcan dentro de una tendencia generalizada del Tratado de Niza de ampliar el ámbito de la mayoría cualificada al mayor número de supuestos posibles y de reforzar al presidente de la Comisión.

Las siguientes Declaraciones anejas a los Tratados citan también al Consejo Europeo:

la Declaración n.º 1 relativa a la PESD. En esta Declaración se anuncia la futura decisión del Consejo Europeo sobre la PESD, como pronto, en el curso del año 2001 y, como tarde, en el Consejo Europeo de Laeken. Esta Declaración recoge las Conclusiones del Consejo Europeo de Niza;

la Declaración relativa al apartado 2 del artículo 31 del TUE (Eurojust);

la Declaración n.º 22 relativa al lugar de reunión de los Consejos Europeos:

> *«A partir de 2002, una reunión del Consejo Europeo por Presidencia se desarrollará en Bruselas. Cuando la Unión cuente con 18 Miembros, todas las reuniones del Consejo Europeo tendrán lugar en Bruselas.»*

Esta Declaración hay que leerla en relación con el Protocolo sobre la ampliación de la Unión Europea y con el hecho de una posible paridad de votos entre Bélgica y los Países Bajos en el Consejo. Bélgica, al aceptar tener

[119] DOCE C 325/121, de 24 de diciembre de 2002.

un voto menos que los Países Bajos en el Consejo (12 y no 13) fue compensada mediante la concesión de que todas las reuniones del Consejo Europeo se desarrollasen en Bruselas. De esta forma, también se consagra una tendencia de reagrupar todas las instituciones en Bruselas [120].

La Declaración n.º 23 sobre el futuro de la Unión donde se anuncia la futura Declaración de Laeken.

Apenas existen comentarios doctrinales sobre la posición del Consejo Europeo en el Tratado de Niza ya que los problemas de ratificación de dicho Tratado de Niza provocaron un retraso en su entrada en vigor. Creemos que este retraso provocó que todo el interés se centrara en los trabajos de la reforma del Consejo y de la Convención sobre el futuro de Europa que ya estaban realizándose. Además, el Tratado de Niza no introdujo grandes novedades sobre el Consejo Europeo respecto a los anteriores Tratados.

## III. LA REFORMA DEL CONSEJO (1999-2002)

Consideramos interesante detenernos sobre el proceso de reforma del Consejo llevado a cabo entre 1999 y 2002 puesto que este ejercicio incluyó también varias reflexiones sobre el funcionamiento del Consejo Europeo que llevaron a su reforma por parte del Consejo Europeo de Sevilla en junio de 2002.

### 1. **¿Por qué debía reformarse el Consejo?**

Kohl y Chirac, en su carta de abril de 1998 [121], afirmaron que el funcionamiento del Consejo debía ser reformado sustancialmente. En particular, el Consejo debía ser capaz de lograr una mayor coordinación en su proceso de toma de decisiones y sus estructuras debían garantizar una mayor coherencia de las decisiones de la Unión. Esta preocupación era compartida también por el presidente de la Comisión Santer, que, en conferencia de prensa previa al

[120] Araceli Mangas destaca que esta Declaración se presentó a iniciativa de Francia para compensar a Bélgica por los votos en el Consejo. Para la autora parece que esta iniciativa francesa no fue ni tan siquiera discutida en la reunión de la CIG y varios Estados Miembros como Irlanda o Suecia plantearon posteriormente que esa disposición nunca se aceptó durante la reunión de los Jefes de Estado o de Gobierno. Mangas, A., *Revista de Derecho de la Unión*. 2002, n.º 3, p. 33.

[121] *«Le véritable coup d'envoi est donné par la France et par l'Allemagne avec une lettre du président Mitterrand et du chancelier Kohl du 19 avril à la veille du Conseil européen de Dublin (28 avril 1990) pour que celui-ci accélère la construction politique de l'Europe et convoque à cet effet une Conférence intergouvernementale (CIG)».* http://www.cvce.eu (consultado agosto 2014).

Consejo Europeo de Cardiff de 12 de junio de 1998, destacó que no hay coordinación entre las diversas formaciones del Consejo excepto el propio Consejo Europeo [122]. Durante la celebración del Consejo Europeo de Cardiff se produjo un tímido debate sobre la reforma del Consejo, trasladándose el asunto a la Presidencia austríaca.

En el seno del Consejo se inició un proceso de reforma con el objetivo de preparar esta institución para la ampliación de la UE [123] a partir de 1999.

Pascal Lamy sistematiza las razones que llevaron a la necesidad de reformas en el Consejo. Para este analista, la crisis del Consejo de Asuntos Generales (CAG) se debe entre otras a las siguientes razones: la ampliación de competencias de la UE dificulta la labor de coordinación del CAG; la geometría variable (tendencia que aumentará con las cooperaciones reforzadas), cuyo efecto más visible es la Unión Económica y Monetaria y el euro, donde el ECOFIN actúa de forma cada vez más autónoma; y las sucesivas ampliaciones que han modificado la realidad del Consejo [124]. De todo ello se puede deducir que las principales críticas a la organización interna del Consejo se centraban en la ausencia de coherencia y la falta de continuidad de los trabajos del Consejo. La ausencia de continuidad tenía su causa en las Presidencias rotatorias y la falta de coherencia obedecía a que el Consejo, siendo una institución jurídicamente única, está formado por múltiples Consejos sectoriales.

Estas deficiencias se manifestaban en los siguientes problemas:

— La falta de la labor de coordinación del Consejo de Asuntos Generales [125]. El papel de coordinación del CAG se vio afectado por diversas causas. La primera se debe al incremento de la frecuencia de las reuniones del Consejo Europeo y la tendencia por parte de sus componentes a llegar a acuerdos en un amplio abanico de asuntos. La segunda causa radicó en la primacía del ECOFIN

---

[122] *«Pour moi, cela signifie d'abord que le Conseil européen donne des impulsions décisives pour accélérer le mouvement de réforme économique… Je ne peux que constater, par exemple, que le Conseil Affaires générales ne remplit pas son rôle. Plus personne n'assume une fonction de coordination entre les trop nombreuses formations du Conseil, si ce n'est le Conseil Européen lui-même qui ne peut pas tout faire».* http://europa.eu (consultado en agosto 2014).

[123] En un estudio posterior, W. Wessels ha demostrado que la ampliación no afectó al funcionamiento del Consejo Europeo ni a sus funciones. Wessels, W., 2008, pp. 16-32.

[124] Informe sobre el Seminario celebrado por Nueva Europa sobre «la reforma del Consejo de Ministros» de febrero de 2001, p. 7/32.

http://www.cvce.eu/obj/notre_europe_unión_europeenne_la_reforme_du_conseil_des_ministres_fevrier_2001 (consultado en agosto 2014).

[125] La práctica del Consejo de Asuntos Generales (CAG) se remonta a la cumbre de París de 1974, que le reconocía una función de impulso y de coordinación. La Declaración de Stuttgart de 1983 le dio expresamente la denominación de CAG solicitando que diese coherencia y continuidad a los trabajos del Consejo y preparase las reuniones del Consejo Europeo. Ver también: Mangas, A., *Revista de Derecho de la Unión*. 2002, 2.º semestre, n.º 3.

en lo relativo a la Unión Económica y Monetaria, que robó protagonismo al CAG en una de las áreas más dinámicas de la Unión. El ECOFIN rivalizó con el CAG en la negociación de la Agenda 2000. Esta rivalidad fue aún más profunda al constituirse el llamado proceso de Lisboa por parte del Consejo Europeo (Consejo Europeo de Lisboa de 23 y 24 de marzo de 2000). Ante este diagnóstico, el Consejo decidió en 1999 que el orden del día del CAG se dividiría en dos partes (Asuntos Generales y Relaciones Exteriores) y se volvió a encargar al CAG la responsabilidad de coordinación general de los trabajos preparatorios del Consejo Europeo. Esta tendencia fue profundizada por el Consejo Europeo de Sevilla al crear el Consejo de «Asuntos Generales y Relaciones Exteriores» que pretendía separar la labor de coordinación y la actividad de las relaciones exteriores [126].

— La proliferación de los Consejos sectoriales. La labor legislativa derivada de la creación del mercado interior conllevó una excesiva fragmentación del Consejo, es decir, la aparición de numerosos Consejos sectoriales, lo que hacía imposible la labor de coordinación del Consejo de Asuntos Generales. La multiplicidad de los Consejos sectoriales requería que el Consejo de Asuntos Generales ejerciera una labor de coordinación que fue incapaz (o no quiso) realizar afectando con ello la eficacia de los trabajos del Consejo Europeo. Al mismo tiempo, la imposibilidad del CAG de cumplir con su función de coordinación creó un vacío que fue ocupado por el COREPER y la Secretaría del Consejo, que fueron los filtros de las actividades de los diferentes grupos de trabajo del Consejo y de los Consejos sectoriales. Se trataba, sin embargo, de filtros «técnicos» para preparar los debates del Consejo Europeo, que son esencialmente «políticos». Pero a raíz de la participación del Consejo Europeo en las decisiones sobre las perspectivas financieras o la culminación de la Unión Económica y Monetaria, el Consejo Europeo pasó a ocuparse de materias cada vez más técnicas que encerraban un alto grado de significado político. Esto hacía que los ministros de Exteriores tuvieran la permanente tentación de elevar los temas «técnicos» al Consejo Europeo, apartándolo de su función de otorgar impulsos políticos y definir las orientaciones políticas de la Unión. Para combatir este fenómeno, el Consejo Europeo de Helsinki redujo el número de las formaciones del Consejo a un máximo de 15 y el Consejo Europeo de

[126] *«Este Consejo celebrará sesiones distintas (con órdenes del día separados y, en su caso, en fechas diferentes) que se dedicarán a: a) la preparación y seguimiento del Consejo Europeo (incluidas las actividades de coordinación necesarias), a las cuestiones institucionales y administrativas, a los expedientes horizontales que afecten de manera significativa a varias políticas de la Unión, así como a todo expediente transmitido por el Consejo Europeo, teniendo en cuenta las normas de funcionamiento de la UEM; y b) a la conducción del conjunto de la acción exterior de la Unión*». Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Sevilla. Anexo II. Punto A. p. 22. http://www.consilium.europa.eu (consultado en agosto 2014).

Sevilla de junio de 2002 redujo dicha cifra a 9, entendiendo que una racionalización del trabajo del Consejo facilitaría la tarea de coordinación del CAG, que haría de filtro para que los temas técnicos no llegaran al Consejo Europeo.

— La aparición de las reuniones informales del Consejo. Inicialmente, estas reuniones informales eran debates libres sin agenda y sin decisiones ni conclusiones, aunque de forma progresiva estas reuniones se fueron formalizando y aparecieron órdenes del día. El Consejo Europeo de Helsinki de diciembre de 1999, aun reconociendo que la utilidad de tales reuniones es la de realizar un intercambio de impresiones, recordaba que no pueden reemplazar las actividades normales del Consejo.

— La falta de continuidad de los trabajos producto de la Presidencia rotatoria. En este terreno, el Consejo Europeo de Sevilla de junio de 2002 adoptó determinadas medidas que conducían a asegurar una mayor coherencia entre las Presidencias semestrales como, por ejemplo, conceder a la Secretaría general la presidencia de determinados grupos de trabajo del Consejo; reforzar la cooperación entre las Presidencias; y acordar la adopción por parte del Consejo Europeo de un programa estratégico plurianual (tres años). A la luz del programa estratégico plurianual, se presentará al Consejo de Asuntos Generales en diciembre de cada año un programa operativo anual de actividades del Consejo, que propondrán conjuntamente las dos futuras Presidencias.

Las consecuencias de todas las causas del malfuncionamiento del Consejo son para Nestor [127] que el Consejo Europeo no era dueño de su agenda: *«Le Conseil européen, qui assure la continuité du travail communautaire, n'est pas vraiment maître de son ordre du jour».* Y esto es así debido al defectuoso funcionamiento del CAG que, al no cumplir con su papel de filtro, provocaba que los asuntos técnicos se resolviesen bien en el COREPER (órgano de naturaleza técnica y no política), bien en el Consejo Europeo, (órgano de naturaleza política pero no técnica). Esta tendencia aumentó a partir de la creación de los paquetes Delors sobre el mercado interior o de la creación de la UEM al observarse que el Consejo Europeo debía tratar cada vez más detalles técnicos.

Esta realidad fue expresada en el ámbito político por el primer ministro Blair con ocasión de la concesión del premio Carlomagno en mayo de 1999 [128].

---

[127] Resumen de la intervención de Jean Nestor. Seminario organizado por Nôtre Europe sobre la reforma del Consejo de Ministros (febrero de 2001), p. 14/32.

http://www.cvce.eu/obj/notre_europe_unión_europeenne_la_reforme_du_conseil_des_ministres_fevrier_2001 (consultado en agosto 2014).

[128] Y fueron reiteradas por el Informe Solana al Consejo Europeo de Barcelona de marzo de 2002 al destacar que: *«En razón de las disfunciones del Consejo, cada vez más a menudo, el Consejo Europeo se encuentra abocado a numerosas tareas de redacción que no le corresponden a su nivel».*

La reforma del Consejo siguió dos grandes etapas:

la primera comenzó con el Consejo Europeo de Viena [129] de diciembre de 1998, y supuso el punto de partida para la redacción de un Informe por parte del secretario general del Consejo sobre el funcionamiento interno de esta institución con vistas a la ampliación, y finalizó con el Consejo Europeo de Helsinki de diciembre de 1999. El principal hito de esta primera etapa fue el Informe Trumpf-Piris;

la segunda etapa comenzó con el Consejo Europeo de Gotemburgo de junio de 2001, que produce una evaluación crítica de la ejecución de las recomendaciones del Consejo Europeo de Helsinki de 1999, y finalizó en el Consejo Europeo de Sevilla de junio de 2002 y el Consejo Europeo de Copenhague de diciembre de 2002, que estudió un informe de la Presidencia sobre la Presidencia del Consejo Europeo.

Los principales hitos de esta segunda etapa son el Informe Solana presentado al Consejo Europeo de Barcelona de marzo de 2002 y las Conclusiones del Consejo Europeo de Sevilla [130]. Este proceso de reforma interno del Consejo coincide en el tiempo con dos procesos de reforma del Derecho primario: la reforma que dio lugar al Tratado de Niza, que se ocupó de los «flecos de Ámsterdam» [131], y los trabajos preparatorios de la redacción del Borrador de Tratado constitucional que comenzaron con la inauguración de la Convención en febrero de 2002. Existen, por lo tanto, dos procesos paralelos y teóricamen-

---

[129] *En las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Viena se lee que: «... Ha invitado al Consejo de Asuntos Generales a que finalice esta tarea antes del Consejo Europeo de Helsinki; ha acordado que el número de composiciones del Consejo deberá reducirse y ha acogido con agrado las recomendaciones del Consejo».* Preparar al Consejo para la ampliación. Informe de J. SOLANA, secretario general del Consejo de Ministros de la Unión Europea. Consejo de la Unión Europea. Bruselas 7 de marzo de 2002. S0044/02 disponible en: http://www.cvce.eu/obj/report_by_javier_solana_preparing_the_council_for_enlargement_7_march_2002 (consultado en agosto 2014).

[130] En las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Sevilla se lee que: *«El Consejo Europeo ha iniciado un proceso de reforma, adoptando en Helsinki una serie de recomendaciones en diciembre de 1999, y posteriormente en Gotemburgo y en Barcelona, donde recibió los informes del Secretario general y Alto Representante, que se centraban en cuatro temas principales: Consejo Europeo, Consejo de Asuntos Generales, Presidencia del Consejo y actividad legislativa del Consejo y transparencia».* Punto 3, p. 1. http://www.consilium.europa.eu (agosto 2014).

[131] Como hemos visto, estos flecos fueron inicialmente definidos por el Consejo Europeo de Colonia y posteriormente fueron matizados por el Consejo Europeo de Helsinki cuyas Conclusiones de la Presidencia destacan que: *«Atendiendo a las conclusiones del Consejo Europeo de Colonia y a la vista del Informe de la Presidencia, la Conferencia estudiará el tamaño y la composición de la Comisión, la ponderación de los votos en el Consejo y la posible extensión de la votación por mayoría cualificada en el Consejo, así como otras modificaciones necesarias de los Tratados en tanto en cuanto resulten pertinentes respecto a los órganos europeos en relación con las citadas cuestiones y a efectos de la puesta en práctica del Tratado de Ámsterdam».* Punto 16. http://www.consilium.europa.eu

te complementarios de reforma [132]: por un lado, la reforma del Consejo, que impulsaría medidas que no requerían la modificación del Derecho primario y que, al menos hasta el Informe Trumpf-Piris, seguía un método gradualista, y, por otro lado, la Conferencia Intergubernamental y la Convención Europea, que se centraron en la reforma de los Tratados siguiendo, sobre todo esta última, un enfoque más radical.

## 2. El Informe Trumpf-Piris y el Consejo Europeo de Helsinki de diciembre de 1999

El Consejo Europeo de Colonia de 1999 tuvo la oportunidad de estudiar un informe de la Secretaría General del Consejo sobre el funcionamiento del Consejo con vistas a una Unión ampliada. Este informe, comúnmente llamado Informe Trumpf-Piris, se redactó a partir de las Conclusiones del Consejo Europeo de Viena de diciembre de 1998 y presentó una serie de propuestas de mejora del funcionamiento del Consejo.

Este Informe analiza globalmente el funcionamiento del Consejo Europeo al tratar cuestiones relativas a su función, la preparación, frecuencia, formato y dirección de las reuniones del Consejo Europeo y su resultado (decisiones y Conclusiones de la Presidencia).

Las principales referencias que se encuentran en el Informe respecto al Consejo Europeo las encontramos en la página cinco, donde se afirma que:

> *«Le Conseil européen est désormais devenu le symbole de l'Union européenne. Il constitue l'instance suprême de l'Union, dont la légitimité démocratique, ainsi que l'autorité pour assurer la cohérence entre les différentes politiques et actions de l'Union sont admises par tous. Conformément aux termes du traité, il "donne à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et en définit les orientations politiques générales".»*

En esa misma página se presenta una descripción de las funciones del Consejo Europeo:

> *«– une instance d'impulsion politique, d'arbitrage et de décision finale pour les questions essentielles de la vie de l'Union: révision des traités, élargissement, orientations générales des politiques internes, perspectives financières à moyen terme, certaines nominations, décisions prévues par le traité (UEM, PESC, emploi, droits de l'homme, coopération renforcée);*

---

[132] Este enfoque paralelo es confirmado en las Conclusiones del Consejo Europeo de Helsinki donde las Conclusiones de la Presidencia destacan que: *«20. Es preciso introducir cambios sustanciales en los métodos de trabajo del Consejo y ello debe hacerse de modo gradual desde ahora para que, en el momento de la ampliación, el Consejo pueda adaptarse sin contratiempos al aumento del número de Estados Miembros...»*
http://www.consilium.europa.eu (consultado agosto 2014).

*– le principal rendez-vous de l'Union Européenne avec les grands médias: la session "ordinaire" semestrielle du Conseil européen, qui attire 2000 à 3000 journalistes dans l'État de la Présidence, est le moment fort de chaque Présidence et l'occasion pour elle de valoriser les résultats du semestre écoulé; c'est aussi l'occasion de faire le bilan de l'état de l'Union et de traiter des questions d'actualité, notamment en matière de politique étrangère.»*

Posteriormente se añade que si se aumentara la frecuencia de las reuniones del Consejo Europeo, este estaría excesivamente volcado en la función arbitral y, a continuación, se afirma también que:

*«Par ailleurs, les Chefs d'Etat ou de Gouvernement se réunissent parfois, en application du traité, en session formelle du Conseil siégeant à leur niveau.»*

El Consejo Europeo de Colonia de junio de 1999 solicitó al Consejo de Asuntos Generales que, para la reunión del Consejo Europeo de Helsinki, y teniendo en cuenta el citado informe, presentara propuestas concretas de mejora del Consejo con vistas a la ampliación. Las Conclusiones del Consejo Europeo de Helsinki recogen un Anexo III consagrado a las directrices para la reforma del Consejo en una Unión Europea ampliada donde además se presentan unas recomendaciones operativas:

*1) «El Consejo Europeo debe seguir siendo un foro eficaz de dirección política que dé el impulso necesario para el desarrollo de la Unión y que defina las orientaciones políticas generales. Deberá preservar la flexibilidad mostrada hasta ahora en su preparación, el tamaño restringido de sus reuniones y la repercusión en la práctica de las conclusiones de la Presidencia».*

Es interesante observar que las Conclusiones del Consejo Europeo de Helsinki consideran al Consejo Europeo como parte de:

*«Una cadena de coordinación única capaz de orientar la actividad de la Unión de conformidad con la voluntad de sus responsables políticos. Esta cadena de mando comienza en los propios Estados miembros, con una labor eficaz de coordinación y arbitraje entre los diferentes Ministerios, y encuentra su prolongación en el COREPER, el CAG y el Consejo Europeo.»*

*2) «El cometido principal del Consejo Europeo debe seguir siendo dar a la Unión el impulso necesario para su desarrollo y definir las directrices de la política general. Una manera de contribuir a un mejor cumplimiento de este objetivo es dar mayor concisión a las conclusiones de la Presidencia (15 páginas, máximo) y centrarlas en las decisiones políticas adoptadas sobre los puntos examinados efectivamente en la sesión»* [133].

[133] Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Helsinki. Anejo III: Un Consejo eficaz para una Unión ampliada. http://www.consilium.europa.eu (consultado en agosto 2014).

¿Qué conclusiones podemos obtener del Informe Trumpf-Piris y de las Conclusiones del Consejo Europeo de Helsinki?

La definición del Consejo Europeo que el Informe Trumpf-Piris y las Conclusiones del Consejo Europeo de Helsinki recogen, coincide con la del artículo D del TUE del Tratado de Maastricht, lo que demuestra la voluntad de no abordar este tema.

El Informe Trumpf-Piris realza el papel del Consejo Europeo. Así señala que:

> *«It is the Unión's most senior body, with its democratic legitimacy and its authority for ensuring consistency between the Union's various policies and activities accepted on all sides»* [134].

El Informe Trumpf-Piris presenta una descripción más amplia de las funciones del Consejo Europeo que el artículo D TUE. Lo interesante de esta lista es que abarca una serie de supuestos en los que, de acuerdo con los Tratados, en unos casos participa el Consejo Europeo, en otros el Consejo en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno y, en otros, se exige un común acuerdo de los Gobiernos a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno, es decir, el Consejo Europeo podría abarcar todos los supuestos de hecho en los que los Jefes de Estado o de Gobierno están llamados a influir en la vida de la Unión o de las Comunidades, lo que provoca cierta confusión.

Esta confusión aumenta cuando en el Informe Trumpf-Piris se afirma posteriormente que: *«Par ailleurs, les Chefs d'Etat ou de Gouvernement se réunissent parfois, en application du traité, en session formelle du Conseil siégeant à leur niveau»* [135].

Lo interesante de esta frase es el vocablo «formalmente», puesto que significaría que esa nueva formación del Consejo debería adecuarse a las normas del reglamento interno del Consejo. Todo lo anterior nos lleva a concluir que el Informe Trumpf-Piris no quiso abordar en profundidad la naturaleza jurídica del Consejo Europeo y se limitó a realizar una descripción de la práctica habitual seguida hasta el momento.

Las Conclusiones del Consejo Europeo de Helsinki refrendan el enfoque del Informe Trumpf-Piris al subrayar la gradualidad de la introducción de los cambios sustanciales en los métodos de trabajo del Consejo. Es por eso que en las Conclusiones de la Presidencia se reproduce la fórmula del artículo D

---

[134] Trumpf-Piris Report, Operation of the Council with an enlarged Union in prospect (10 march 1999). http://www.cvce.eu/en/obj/trumpf_piris_report_operation_of_the_council_with_an_enlarged_union_in_prospect_10_march_1999 (ùltima visita, 15/08/2011), pp. 5/43 del Texto del Informe.

[135] Trumpf-Piris Report, Operation of the Council with an enlarged Union in prospect, 10 de marzo de 1999. http://www.cvce.eu/en/obj/trumpf_piris_report_operation_of_the_council_with_an_enlarged_union_in_prospect_10_march_1999

del TUE (foro eficaz de dirección política... impulso necesario... definición de las orientaciones políticas generales) y se subraya la necesidad de preservar *«la flexibilidad en la preparación, el tamaño restringido de sus reuniones y la repercusión de las Conclusiones de la Presidencia»* [136].

### 3. De la reforma del Consejo del Consejo Europeo de Gotemburgo de junio de 2001 al Consejo Europeo de Copenhague de diciembre de 2002

El debate que se produjo en el Consejo Europeo de Gotemburgo de junio de 2001 sobre dicha reforma del Consejo tuvo como punto de partida un Informe del entonces secretario general del Consejo, Javier Solana presentado al Consejo Europeo de Gotemburgo donde se adoptaba un enfoque muy crítico respecto a las reformas del Consejo consagradas en Helsinki por ser insuficientes.

Estas críticas también afectaban al Consejo Europeo:

> *«Se necesitan adoptar acciones que aseguren que el Consejo Europeo no se vea sumergido por asuntos que deben corresponder al Consejo ya que su función es la de proveer liderazgo a través del ímpetu para el desarrollo de la Unión y definir las orientaciones políticas generales.»*
>
> *«... La situación no es sin embargo satisfactoria ya que la intención de limitar las Conclusiones perseguía conseguir una redacción de las verdaderas prioridades políticas de la Unión en los temas discutidos. Aunque las Conclusiones son más breves no reflejan el espíritu de la medida propuesta.»*
>
> *«... En ocasiones, las Conclusiones siguen siendo demasiado técnicas para el Consejo Europeo, cuya función, de acuerdo con el Tratado, es la de dar ímpetu político y orientación. El resultado es que las Conclusiones, en vez de dar una visión política clara de la Unión, tienden a la micro gestión del Consejo y de la Comisión»* [137].

¿Por qué se criticaron las reformas consagradas por el Informe Trumpf-Piris [138]?

En el debate organizado por Notre Europe en febrero de 2001 sobre la reforma del Consejo se apunta a que el Informe Trumpf-Piris recogió un buen

---

[136] Hay que resaltar que se omite cualquier referencia a la composición del Consejo Europeo tal como en cambio se recogía en el Informe Trumpf-Piris.

[137] Anexo 3. Documentos presentados al Consejo Europeo de Gotemburgo. Conclusiones de la Presidencia, Gotemburgo, 15 y 16 de junio de 2001. Preparar al Consejo para la ampliación (9518/01 + ADD 1 REV 1).

[138] La redacción del Informe Trumpf-Piris fue vista con cierta reticencia por parte de los Estados Miembros pues se consideraba que obedecía a una iniciativa franco-alemana. Por ese motivo, el grupo de redacción del Informe decidió plasmar por escrito aquellas recomendaciones que no iban a presentar polémicas entre los Estados Miembro. Entrevista con un miembro del Grupo de redacción, Secretaría general del Consejo. 21 de marzo de 2012.

diagnóstico pero se careció de la necesaria voluntad política para llevar dicho diagnóstico hasta sus consecuencias [139]. Ludlow ha tratado también de responder a esta pregunta destacando que, a pesar de que el Consejo Europeo de Helsinki aprobara el Informe Trumpf-Piris, se formó un consenso sobre la necesidad de adoptar un programa de reforma del Consejo mucho más ambicioso que el defendido en el Informe Trumpf-Piris debido a la proximidad de la ampliación, la plena eficacia del Tratado de Ámsterdam y las Conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa de marzo de 2000, que instauró el método abierto de cooperación [140].

Por lo tanto, el ámbito de esta segunda reforma era pues mucho más ambicioso que el del Informe Trumpf-Piris. De hecho, el Informe del Secretario general al Consejo Europeo de Gotemburgo destacaba que el objetivo de la reforma del Consejo era que el Consejo Europeo fuera de nuevo capaz de volver a tomar decisiones, lo que implicaba una revisión de la preparación y organización de sus reuniones. En el Consejo Europeo de Laeken [141] de diciembre de 2001 se estudió un Informe preliminar del Secretario general del Consejo y

---

[139] *«Il analyse clairement les diverses raisons, politiques et pratiques, pour lesquelles les Ministres des Affaires Étrangères ne sont pas en mesure de maîtriser l'ensemble des domaines d'activité de l'Union, ni d'arbitrer les contradictions entre les diverses formations du Conseil, si nécessaire. Mais il exclut, sans examiner vraiment ses diverses variantes, la solution consistant à confier cette tâche à d'autres membres des gouvernements. Il table principalement sur la séparation des sessions ("Relations extérieures" et "Affaires générales") et sur l'amélioration des procédures de préparation en amont pour résoudre le problème».* En este seminario y, respecto al Consejo Europeo se destacaba que: *«Si l'on veut que le Conseil européen puisse remplir cette fonction d'instance suprême et que ses décisions restent lisibles par l'opinion et par le reste du monde, il est indispensable de le "protéger" en lui permettant de se concentrer sur l'essentiel. Cette protection suppose notamment que l'on trie, en amont du Conseil européen, les questions inscrites à son ordre du jour et que l'on prépare ses décisions. Mais on ne peut pas espérer que le Conseil européen acceptera que ses travaux soient ainsi préparés et encadrés par une procédure perçue comme technocratique: il y a besoin d'un niveau politique effectif entre le Coreper et le Conseil européen. À défaut, celui-ci serait conduit à institutionnaliser progressivement des procédures autonomes de préparation qui risquent de ne pas améliorer la cohérence et la transparence de l'ensemble».* http://www.cvce.eu/obj/notre_europe_unión_europeenne_la_reforme_du_conseil_des_ministres_fevrier_2001-fr-cedc3285-c195-499d-b0e9-d6778182a035.html [consultado en agosto 2014]. Palabras atribuidas a Bernard Vial participante en el seminario organizado por Notre Europe. Resumen del seminario, p.3 http://www.cvce.eu/obj/notre_europe_union_europeenne_la_reforme_du_conseil_des_ministres_fevrier_2001

[140] Ludlow, P., *The Laeken Council*, 2002, pp. 74-76. Junto con la reforma del Consejo y las Conclusiones del Consejo Europeo de Laeken, se citan otros informes de especial importancia que afectaban a otras instituciones como *a)* el Libro Blanco de la Comisión Europea sobre la Gobernanza europea COM (2001) 428 de 25 de julio de 2001; el Informe de reforma del Consejo, documento del Consejo 15100/01 de 7 de diciembre de 2001, que es un informe de progreso; el Informe del Grupo Mandelkern sobre mejor regulación, documento del Consejo 14654/01 de 30 de noviembre de 2001 y una Comunicación de la Comisión titulada: «Simplificación y mejora del entorno regulatorio» COM (2001) 726 final de 5 de diciembre de 2001.

[141] Es interesante destacar que P. Ludlow en su libro consagrado al Consejo Europeo de Laeken (Ludlow, P., *The Laeken Council*, EuroComment, 2002), cita en la p. 77 que una fuente que siguió el proceso de reforma de cerca le comentó que la clave era mantener el documento (Informe del secretario general) alejado de los ministros de Exteriores al ser estos más parte del problema que de la solución.

se confirmó el objetivo de presentar un conjunto coherente y ambicioso de sugerencias prácticas sobre la reforma del Consejo. Además, entre las prioridades de la Presidencia española para el primer semestre de 2002 se encontraba la reforma del Consejo.

El Informe Solana, que fue presentado al Consejo Europeo de Barcelona de marzo de 2002 [142], contenía un diagnóstico de la problemática del Consejo Europeo:

> *«El Consejo Europeo es la autoridad suprema de la Unión y posee un poder de decisión legítimo. Garantiza una unidad más estrecha entre la Unión, por una parte y los Estados miembros por otra. Su misión es "dar a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definir sus orientaciones políticas generales". Esto supone claridad en el objetivo, transparencia en la decisión, seguimiento en la acción. Desde hace algunos años, el Consejo Europeo se ha visto apartado de su cometido. En razón de las disfunciones del Consejo, cada vez más a menudo el Consejo Europeo se encuentra abocado a laboriosas tareas de redacción que no le corresponden a su nivel y que afectan a los procedimientos comunitarios normales. El desvío de la práctica de la Presidencia ha transformado sus sesiones en la aprobación del balance de situación o en un ejercicio carente de sentido de autocongratulación de las instituciones».*

Pistas a explorar:

> «*Volver a centrar al Consejo Europeo en sus tareas proponiendo para ello:*
>
> *– "Concentración en su papel de coordinador e impulsor, evitando, en la medida de lo posible, convertirlo en una instancia de apelación del Consejo; el Consejo Europeo debe consagrar sus trabajos y debates a las orientaciones y grandes decisiones estratégicas de la Unión, es decir, a las decisiones políticas de importancia que comprometen el porvenir de la Unión".»*

---

[142] Tras dicha deliberación, el Consejo Europeo de Barcelona decidió iniciar un periodo de consultas de tres meses entre la Presidencia y la Secretaría General del Consejo con los Estados miembros (representantes de los Jefes de Estado o de Gobierno) por una parte y con la Comisión por otra. Hay que destacar que 8 de los 16 representantes de los Jefes de Estado o de Gobierno eran representantes permanentes, es decir, formaban parte del COREPER, con lo que los ministros de Exteriores quedaron fuera del proceso. Anteriormente a la presentación de este informe, Blair y Schroeder escribieron una carta conjunta dirigida a la Presidencia del Consejo el 25 de febrero de 2002, en la que presentaban una serie de ideas sobre la reforma del Consejo Europeo, como que este debía concentrarse sobre cuestiones estratégicas y horizontales como el programa anual de la Comisión y la estrategia de reformas y dejar de lado asuntos de carácter más específicos que serían tratados por órganos inferiores. En ese caso, el Consejo Europeo podía fijar unos plazos para que dichos órganos decidieran. Sería también adecuado reducir el tiempo de reuniones dedicado al examen de las Conclusiones, para lo cual sería necesaria una mejor preparación del Consejo Europeo mediante el refuerzo de la Secretaría del Consejo. Ambos dignatarios veían con buenos ojos reducir el número de formaciones del Consejo y el número de los asistentes al Consejo Europeo. Durante las sesiones del Consejo Europeo sería adecuado abandonar la práctica de la ronda general de intervenciones. También defendían que el Consejo Europeo pudiera decidir por mayoría cualificada en aquellas materias que los Tratados permitían. Un mes más tarde, el primer ministro sueco Parsson presentó también sus propuestas para la reforma del Consejo el 25 de marzo.

Referencias a una mejor organización de las sesiones:

> *– «Aplicación de determinadas disposiciones de procedimiento que se utilizan para las sesiones del Consejo (por ejemplo, orden del día)»,*
>
> *– «Entre las medidas que se sugieren para mejorar el funcionamiento del Consejo Europeo y que requieren una reforma de los Tratados destaca la elección del presidente del CE por sus miembros durante más de seis meses (2,5 años)».*

Las conclusiones del Informe destacaban también que:

> *«El Consejo Europeo deberá pronunciarse en Sevilla sobre el presente informe. Las reformas que no exigen revisión del Tratado deberían aplicarse de inmediato o a más tardar el 1 de enero de 2003, mientras que las que requieran una revisión, deberían considerarse como una contribución del Consejo Europeo a los trabajos de la Convención sobre el futuro de la Unión»* [143].

El Informe Solana cita a la Convención Europea, que fue inaugurada en febrero de 2002, por lo que se da una conexión teórica entre ambos ejercicios. Si bien el proceso de reforma del Consejo debía inicialmente concentrarse sobre las medidas que no requerían reformas de los Tratados, el Informe Solana incluye entre sus propuestas medidas propias del ámbito de la Convención, es decir, el proceso de reforma del Consejo y la futura revisión de los Tratados no eran totalmente independientes. Además, la propia existencia de la Convención presionó al Consejo Europeo a adoptar decisiones sobre su funcionamiento para evitar que fuera la Convención la que decidiera sobre ello.

Las discrepancias en torno al Informe Solana fueron aumentando a medida que se acercaba el Consejo Europeo de Sevilla. Así, el 4 de junio de 2002, los Gobiernos del Benelux presentaron un Memorándum que recogía su rechazo a la idea de crear un presidente permanente del Consejo Europeo y el Informe de la Presidencia para el CAG de 17 de junio destacaba importantes divisiones entre los Estados Miembros [144] respecto a la posibilidad de introducir el voto por mayoría cualificada en el Consejo Europeo, reflejando la tradicional división entre los grandes Estados y los pequeños en el seno de la Unión.

Durante la celebración del CAG previo al Consejo Europeo de Sevilla estas diferencias fueron muy evidentes y se trasladaron al debate celebrado en el Consejo Europeo de Sevilla [145]. El debate partió de un texto de la Presiden-

---

[143] http://www.cvce.eu/obj/report_by_javier_solana_preparing_the_council_for_enlargement_7_march_2002 (consultado en agosto 2014).

[144] Ludlow, P., *The Seville Council*, 2002, pp. 38-55. También, Documento del Consejo 9939/02, de 13 de junio de 2002.

[145] Ludlow, P. *The Seville Council*, 2002, pp. 38-55.

cia, cuya preocupación era conseguir que los Jefes de Estado o de Gobierno se concentraran en *«otorgar un ímpetu y definir las líneas políticas generales de la Unión»*, lo que implicaba simplificar la preparación, desarrollo y conclusiones del Consejo Europeo [146]. La mayoría de las propuestas de la Presidencia fueron adoptadas excepto la idea del voto por mayoría cualificada en el Consejo Europeo [147]. Los puntos más interesantes para nosotros fueron los relativos al voto por mayoría cualificada en el Consejo Europeo, la división del CAG en dos Consejos y el funcionamiento de la Presidencia.

Tal como anticipaba el documento de la Presidencia del 13 de junio, la introducción del voto por mayoría cualificada en el Consejo Europeo encontró una fuerte resistencia.

A principios de 2002 Blair y Schroeder [148] defendieron esta idea por medio de una carta dirigida a la Presidencia, encontrando la resistencia de la mayoría de los Estados miembros. Las delegaciones de Francia, Portugal y Grecia fueron las más reacias. Ante ello, la Presidencia propuso que en el seno del Consejo Europeo se discutieran asuntos en los que el Consejo hubiera sido incapaz de lograr la mayoría cualificada necesaria para adoptar una decisión. En estos casos, el Consejo Europeo no adoptaría ninguna decisión sobre estos asuntos, pero debatiría sobre ellos y las deliberaciones serían trasladas al Consejo como orientación para desbloquear el asunto. Con ello se evitaba acentuar la tendencia de convertir al Consejo Europeo en una instancia de apelación decisoria y los procedimientos normales en el Consejo se veían protegidos.

Las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Sevilla de 2002 destacan:

> *«... Ante la perspectiva de la ampliación y en casos excepcionales, cuando se incluya en el orden del día un punto sobre el que haya de tomarse una decisión, el Consejo Europeo deliberará sobre él. Se comunicarán al Consejo las posiciones políticas manifestadas en las deliberaciones con objeto de que saque*

[146] El documento se refería en concreto a la preparación, la agenda, el desarrollo de las reuniones y preparación de las Conclusiones, defendiendo que el Consejo Europeo debía reunirse cuatro veces al año, lo que venía a ser una constatación de la práctica. Otros puntos tratados: voto por mayoría cualificada en el Consejo Europeo, restricción de plazas, el Consejo de Asuntos Generales, la lista de las formaciones del Consejo y el funcionamiento de la Presidencia.

[147] El artículo 2 del nuevo Reglamento interior del Consejo (Documento del Consejo 10962/02, de 19 de junio de 2002, recoge las medidas adoptadas en Sevilla relativas a la preparación del Consejo Europeo y el CAGRE).

[148] Mientras que la carta Blair y Schroeder defendía de forma implícita que el Consejo Europeo ejerciera su capacidad de decisión, el Informe Solana trata más implícitamente de la capacidad de decisión del Consejo Europeo. El texto de la carta Blair Schroeder puede encontrarse en: http://www.coeur.ws/comments/comment5.html (septiembre de 2014).

*las conclusiones pertinentes para la continuación del procedimiento, de conformidad con las normas previstas en el Tratado»* [149].

El objetivo de la Presidencia era que el CAG fuera capaz de lograr una mayor coordinación y gestión en la agenda de la Unión para que los Jefes de Estado o de Gobierno se concentrasen sobre temas importantes. Como hemos visto existía una opinión de fondo que defendía que los males del CAG se debían a que sus miembros eran los ministros de Asuntos Exteriores, que eran incapaces de ejercer una coordinación entre sus homólogos nacionales. Durante el debate del Consejo Europeo, seis Estados miembros pequeños se opusieron a esta idea. Francia en cambio, defendió el papel del ECOFIN en la preparación del Consejo Europeo. Ante esta resistencia, la Presidencia propuso como denominación del CAG la de «Consejo de Asuntos Generales y de Relaciones Exteriores» (CAGRE), que estaría compuesto por el Consejo de Asuntos Generales (CAG) y el Consejo de Relaciones Exteriores (CRE).

El nuevo CAG sería responsable del seguimiento y preparación del Consejo Europeo y de las cuestiones institucionales y administrativas y asuntos horizontales [150].

Las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Sevilla destacaron que:

*«La actual formación del Consejo «Asuntos Generales» se denominará en lo sucesivo Consejo de «Asuntos Generales y Relaciones Exteriores». A fin de organizar los trabajos de manera óptima en relación con los dos ámbitos principales de actividades incluidos en esta formación, celebrará sesiones distintas (con órdenes del día separados y, en su caso, en fechas diferentes), dedicadas respectivamente:*

a) *A la preparación y seguimiento del Consejo Europeo (incluidas las actividades de coordinación necesarias), a las cuestiones institucionales y administrativas, a los expedientes horizontales que afecten de manera significativa a varias políticas de la Unión, así como a todo expediente transmitido por el Consejo Europeo, teniendo en cuenta las normas de funcionamiento de la UEM;*

b) *A la conducción del conjunto de la acción exterior de la Unión, a saber, la política exterior y de seguridad común, la política europea de seguridad y defensa, el comercio exterior, así como la cooperación para el desarrollo y la ayuda humanitaria»* [151].

---

[149] Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Sevilla de 2002, punto 9. http://www.consilium.europa.eu (consultado en agosto 2014).

[150] Ludlow destaca, creemos que con razón, que de esta forma se sentaron las bases para que, en el futuro, los ministros de Exteriores no participaran en los Consejos Europeos. LUDLOW, P., *The Seville Council*, 2002, pp. 38-55.

[151] Anexo II. Medidas relativas a la estructura y funcionamiento del Consejo, p. 22. http://www.consilium.europa.eu (consultado en agosto 2014).

Respecto al funcionamiento de la Presidencia rotatoria, la Presidencia española distinguió entre medidas que requerían una reforma de los Tratados y las que no requerían dicha reforma.

Entre las medidas que no requerían una reforma de los Tratados encontramos las normas sobre la organización de los procedimientos del Consejo Europeo:

*a)* Así, la preparación se hará por medio de agendas anotadas y la agenda definitiva de la reunión se adoptará el día anterior al Consejo Europeo y no podrá ser modificada sin el acuerdo de todas las delegaciones. Respecto al desarrollo de las reuniones, la Presidencia será libre para organizar la marcha de las discusiones; cada delegación tendrá dos representantes en la sala y el tamaño de las delegaciones será de veinte personas. Las reuniones del Consejo Europeo con terceros serán celebradas en circunstancias excepcionales.

*b)* El Consejo Europeo se reunirá cuatro veces al año, dos por semestre [152]. En circunstancias excepcionales se podrá reunir de forma extraordinaria.

*c)* Las Conclusiones de la Presidencia serán lo más concisas posible [153], definirán orientaciones políticas y contendrán las decisiones adoptadas. Un borrador será distribuido antes de cada reunión indicando lo que debe decidir el Consejo Europeo. Este esquema diferenciará claramente las partes del texto previamente acordados que, en principio, no se someterán a debate, de las partes sobre las que el Consejo Europeo deberá debatir para llegar a conclusiones definitivas durante la sesión. Junto a estas reglas, el Consejo Europeo de Sevilla decidió que, a partir de diciembre de 2003, el Consejo Europeo adoptaría un programa plurianual estratégico para los tres años siguientes a partir de una propuesta conjunta redactada por las Presidencias afectadas en consulta con la Comisión y a propuesta del CAG*;*

*d)* En cuanto al desarrollo, las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Sevilla destacaban que:

> *«Los trabajos del Consejo Europeo se desarrollarán a lo largo de una jornada, precedida, la víspera, de una reunión en la que participarán exclusivamente, siguiendo las prácticas actuales, los Jefes de Estado y de Gobierno y el presidente de la Comisión. La reunión continuará al día siguiente hasta media*

[152] El número de reuniones se ajusta a la práctica ya establecida desde los últimos años noventa, cuando a los Consejos Europeos ordinarios, celebrados al fin de cada período semestral de Presidencia se añadieron otros, de forma que normalmente se celebraban cuatro Consejos Europeos anuales.

[153] Desde el punto de vista de la extensión de las Conclusiones: Copenhague, diciembre de 2002, 17 páginas; Bruselas, marzo de 2003, 38 pp.; Tesalónica, junio de 2003, 40 pp.

> *tarde; esta sesión irá precedida de un cambio de impresiones con el presidente del Parlamento Europeo. Podrán tomarse disposiciones particulares si el orden del día lo justifican. Los encuentros al margen de la reunión con representantes de terceros Estados u organizaciones solo podrán celebrarse a título excepcional. No deberá perturbar el desarrollo normal de la sesión y su celebración deberá aprobarse al mismo tiempo que el proyecto de orden del día elaborado por el CAGRE*» [154].

Respecto a las medidas que exigían una reforma de los Tratados, se defendía que, para dar a la Unión una mayor visibilidad y para que esta estuviera representada de forma más estable, la Presidencia del Consejo Europeo debía ser ejercida durante un periodo de tiempo lo suficientemente largo por un presidente elegido por el propio Consejo Europeo entre sus antiguos miembros. Se planteó también que un número de miembros del Consejo Europeo fueran nombrados para asistir al presidente. Al no llegarse a un acuerdo, las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Sevilla destacaron que:

> *«Por otra parte, el Consejo Europeo ha recibido el informe de la Presidencia relativo al debate actual sobre la Presidencia de la Unión. Ha observado que hay una voluntad general de profundizar en este tema, en el entendimiento de que en toda adaptación del actual sistema de rotación semestral deberá seguir respetándose el principio de la igualdad entre los Estados miembros. En consecuencia, el Consejo Europeo ha pedido a la próxima Presidencia danesa que haga lo necesario para proseguir la reflexión con vistas a un primer informe al Consejo Europeo de diciembre de 20*02.*»*

Ante la división que se produjo en Sevilla sobre el asunto relativo a la reforma de la Presidencia, los Estados comenzaron a buscar una solución antes de que la Convención propusiera alguna medida sobre el funcionamiento de la Presidencia. Esta búsqueda no impidió una profunda división entre los Estados ya que mientras que Austria, Grecia, Luxemburgo, Portugal y Países Bajos pretendían reformar el sistema actual partiendo de un enfoque gradual, Alemania y Bélgica defendían una «institucionalización» de la Presidencia, es decir, nombrar al presidente de la Comisión como presidente del Consejo Europeo. Por su parte, Francia, Italia, España y Reino Unido preferían un presidente electo del Consejo Europeo.

La Presidencia danesa, pasó a proponer una serie de opciones [155] sobre la presidencia del Consejo Europeo que alteraban el funcionamiento de la Unión

---

[154] Anexo I. Normas para la organización de los trabajos del Consejo Europeo. Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Sevilla. p. 19. http://www.consilium.europa.eu (consultado en agosto 2014).

[155] Presidencia danesa. Ludlow cita los documentos de la Presidencia danesa de 12 de noviembre (14100/02): 14259/02, de 15 de noviembre, y 15406/02, de 10 de diciembre, en LUDLOW, P., *Briefing Note,*

y necesitaban la reforma de los Tratados. Estas propuestas llegaron tarde en cierto sentido porque tal como argumentaban Bélgica, Grecia, Luxemburgo e Italia, entraban de lleno en el campo de la Convención. El grado de división entre los Estados miembros fue tal que a finales de noviembre, cualquier intento de que el Consejo Europeo, como tal, aprobara una recomendación dirigida a la Convención se desvaneció. Las Conclusiones del Consejo Europeo de Copenhague [156] hacen referencia a un Informe de la Presidencia que viene a reflejar el estado de división reinante y que reproducimos:

> *«La Presidencia ha elaborado tres posibilidades de organización de la Presidencia del Consejo:*
>
> a) *Intensificación de la cooperación entre las Presidencias rotatorias y reforzamiento del Alto Representante. Esta posibilidad consistiría en la creación de un equipo de Presidencia rotatorio donde se mantendría la primacía de la Presidencia semestral. Entre las características de esta variante, se daría la presidencia semestral para todas las formaciones del Consejo y una asociación funcional entre la Presidencia en ejercicio y las futuras presidencias. Un fortalecimiento del papel de la Secretaría General del Consejo en el ámbito de la PESC y una extensión de la lista de los grupos de trabajo que presidiría el secretario general.*
>
> b) *Presidencia del secretario general y Alto Representante del CAG y del COREPER, junto a una presidencia rotatoria para la mayoría de las formaciones del Consejo. Esta Presidencia rotatoria podría incluso ser electiva.*
>
> c) *La rotación semestral se abandona para crear un equipo de la Presidencia que comparte la Presidencia de la totalidad de las formaciones del Consejo durante un periodo determinado según programa definido anteriormente.*
>
> *Un número determinado de delegaciones han sugerido sustituir la Presidencia semestral del Consejo Europeo por un presidente electo por un periodo más largo.*
>
> *Las competencias del presidente del Consejo Europeo serían:*
>
> a) *Preparar y presidir el Consejo Europeo. Además, el presidente electo podría ser responsable de la preparación del Consejo Europeo incluidos los contactos regulares con los Jefes de Estado o Gobierno. ¿Cómo esta función podría ser compatible con lo decidido en Sevilla de otorgar un papel preponderante al CAGRE en la preparación del Consejo Europeo?*
>
> b) *Constituir la identidad exterior a alto nivel de la UE en sus contactos con los Jefes de Estado o de Gobierno de terceros países.*
>
> c) *Verificar la coherencia de la acción de la Unión y coordinar las actividades del Consejo. ¿Presidirá el presidente electo todas las sesiones del CAGRE?*

---

n.º 8, Eurocomment, 2002.

[156] Punto 26: «*El Consejo Europeo ha tomado nota de un informe inicial de la Presidencia sobre la Presidencia de la Unión solicitado en Sevilla»,* p. 7.
http://www.consilium.europa.eu (consultado en agosto 2014).

d) *Informar al PE ¿Realizará el presidente una información antes y después de cada Consejo Europeo?»*

Respecto al acceso a la función presidencial, la propuesta danesa optaba por el principio de igualdad entre los Estados miembros. El presidente podría ser elegido por los Jefes de Estado o Gobierno por una mayoría específica o por consenso. El mandato del presidente se alargaría hasta cinco años y podrá ser renovable o no.

Como conclusión del proceso de reforma del Consejo diríamos que, desde el punto de vista formal, tanto el Informe Trumpf-Piris como el Informe Solana y las Conclusiones de la Presidencia de los Consejos Europeos de Barcelona y Sevilla respetaron el contenido del artículo D del TUE, es decir, destacaban que el Consejo Europeo debía *«dar a la Unión Europea los impulsos necesarios para su desarrollo y definir las orientaciones generales»* pero ambos Informes subrayaban también la legitimidad del Consejo Europeo en el proceso de construcción europea al afirmar que «su poder de decisión es legítimo» y que es «el principal órgano de la Unión Europea».

## IV. CONCLUSIÓN

La principal conclusión de este Capítulo viene reflejada en la siguiente cita de Mangas y Liñán: *«La globalidad de sus funciones son hoy una realidad incuestionable; una realidad que va mucho más allá de las previsiones concretas de los Tratados, donde la aparición formal del Consejo Europeo sigue siendo muy escasa. Tal vez sea su prudencia para no desequilibrar la configuración institucional de origen, tal vez la simple astucia de no hacerla demasiado visible para evitar críticas desde la ortodoxia jurídico comunitaria, tal vez una estrategia para preservar al Consejo Europeo como poder fuera de todo elemento de control real…»* [157].

La indeterminación jurídica original del Consejo Europeo trajo consigo dos efectos; que, para obtener una visión completa de lo que era el Consejo Europeo antes del Tratado de Lisboa, era necesario acudir a otras ramas además del Derecho, es decir, había que adoptar una perspectiva múltiple donde el contexto político era una fuente útil para entender determinadas decisiones del Consejo Europeo. En segundo lugar, que cualquier intento de definición jurídica del Consejo Europeo debía ser dinámica al estar en función de lo que

[157] Mangas, A., y Liñán, D. J., 2005, pp. 92-93.

el Consejo Europeo iba acometiendo reunión tras reunión. Es decir, para entender qué es lo que era y es el Consejo Europeo, había que estudiar lo que este ha hecho y hace.

Los diversos informes y declaraciones que hemos revisado en este Capítulo nos enseñan cómo han evolucionado las diversas reflexiones en torno al Consejo Europeo y sirven para completar la laguna del Derecho primario y las dudas que surgen en la doctrina acerca de la naturaleza jurídica comunitaria del Consejo Europeo. La reflexión realizada desde la Secretaría general del Consejo de la Unión Europea sobre el Consejo y el Consejo Europeo dentro de la perspectiva de la ampliación a partir de 1999 es mucho más pragmática puesto que se centró básicamente en el funcionamiento del Consejo Europeo, lo que propició que surgiera un consenso muy extendido sobre los males del Consejo Europeo. A pesar de ello, no se llevó a cabo ninguna medida destinada a acabar con la ambigüedad jurídica que rodea al Consejo Europeo hasta 2009, fecha de su institucionalización por el Tratado de Lisboa.

Desde la perspectiva de la práctica también consideramos interesante apuntar las reflexiones de Van Rompuy sobre las circunstancias de la creación del Consejo Europeo que pueden ser claves para entender su calculada ambigüedad jurídica:

> *«One: the European Council of Heads of State and Government was always meant to deal with both foreign affairs and internal decisions. Its raison d'être is the capacity to link external events to a common policy.*
>
> *Two: the European Council itself was the result of a legal and political compromise, between those Member States who wanted a strong executive power, through bringing together the Heads of the national executives, and those who were against the new institution as such and who would have preferred a stronger Commission. Maybe this compromise was legally strange, but it did assume its political place in the European construction.*
>
> *Three: this compromise has, in fact, overcome the old distinction between the intergovernmental and the supranational; it has resulted in a synthesis allowing the Union to build both on the strength of the Member States and the qualities of our common institutions»* [158].

[158] Van Rompuy, H., *«Klausurtagung» of the CSU-Landesgruppe Wildbad Kreuth, Germany,* Brussels, 7 de enero de 2010. PCE 2/10.

# CAPÍTULO III

# LAS FUNCIONES Y LOS ACTOS DEL CONSEJO EUROPEO HASTA EL TRATADO DE LISBOA

## I. INTRODUCCIÓN

El estudio de las funciones y de los actos del Consejo Europeo es, desde el punto de vista jurídico, un ejercicio difícil debido esencialmente a tres razones:

*a)* el Consejo Europeo es una entidad política por la naturaleza de sus miembros y por los asuntos de los que se ocupa [1];

*b)* el Consejo Europeo es un foro en el que:

> *«L'appartenance au club et le lien du traité se relèvent plus importantes que les règles de décisions formelles et où trouver une solution à chaque problème relève d'une responsabilité collective»* [2]*;*

*c)* la ambigüedad jurídico-institucional del Consejo Europeo y la calidad de máximos responsables políticos de sus miembros hace que el Consejo Europeo pueda, en función de las circunstancias, verse obligado a decidir temas no previstos en la agenda de la reunión o asuntos que no tienen su reflejo en los Tratados [3].

Por ello es necesario privilegiar el estudio de la práctica del Consejo Europeo, cosa que ya era admitida implícitamente en el Informe Trumpf/Piris

---

[1] *«Le Conseil européen est une instance politique à vocation multiple. Instance politique, il l'est tant par la nature des représentants qui le composent que par celle des problèmes qu'il est appelé à connaître».* Taulégne, B., 993, p. 101.

[2] Middelaar Van, L., 2012, p. 138.

[3] Werts, J., 2008, p. 37.

de 10 de marzo de 1999 [4]. No debería sorprendernos que, cuando se abordan las funciones del Consejo Europeo, la primera impresión sea que la realidad supera los diferentes textos jurídicos, que apenas tratan de ofrecer una somera descripción de las funciones del Consejo Europeo [5].

De hecho, Taulégne destaca que:

> *«Ces divergences proviennent des documents constitutifs du Conseil européen qui ne sont pas attachés à définir très exhaustivement ses compétences»* [6].

Desde 1974 a 1986, sólo la Declaración del Consejo Europeo de Londres de 1977 y la Declaración Solemne de Stuttgart de 1983 tratan de sistematizar las funciones del Consejo Europeo. Desde el Tratado de Maastricht de 1992 hasta el Tratado de Lisboa de 2009, el Derecho primario únicamente hace referencia a su labor de impulso y orientación [7]. Como vimos en los capítulos anteriores esta laguna obedece a la voluntad de preservar la flexibilidad de la actuación de los Jefes de Estado o de Gobierno para asegurar su eficacia y al mismo tiempo separar al Consejo Europeo de los Tratados para salvaguardar las competencias de las instituciones comunitarias [8].

El Consejo Europeo como foro político está expuesto a una multitud de factores que influyen en las funciones que ejerce como el contexto internacional del momento [9], la propia dinámica de la Unión Europea, la personalidad de los miembros del Consejo Europeo y los intereses nacionales ya que este órgano es también el foro donde los máximos responsables políticos nacionales pueden exponer determinados asuntos urgentes o donde se busca un apoyo europeo a determinadas políticas nacionales [10].

---

[4] *«Sa création, son évolution, le renforcement progressif de son autorité n'ont pas été imposés par des textes juridiques, mais ont été le résultat, étape après étape, de la pratique politique».* Trumpf, J., Piris, J. C., 1999, pp. 5-45.

Disponible en: http://www.cvce.eu/obj/rapport_trumpf_piris_le_fonctionnement_du_conseil_dans_la_perspective_d_une_union_elargie_10_mars_1999 (última consulta diciembre 2014).

[5] Las funciones del Consejo Europeo sí son, en cambio, objeto de atención por parte de otros informes como el Informe Tindemans, el Informe de los Tres Sabios y el Informe Trumpf-Piris.

De Schoutheete admitía su sorpresa por este hecho: *«What is particularly striking is that the 1983 Stuttgart Declaration, which remains today the most elaborate text even if not binding on which Member Governments have ever agreed in this respect, is in fact totally inadequate. Functions of the European Council go well beyond the official texts».* De Schoutheete, PH., 2006, p. 33.

[6] Taulégne, B., 1993, p. 103.

[7] Artículo 4 TUE: *«El Consejo Europeo otorga a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y define las orientaciones políticas generales».*

[8] Wessels, W., 2010, pp. 751-764.

[9] Ver por ejemplo, Middelaar Van, L., 2012, p. 166.

[10] Por ejemplo, con ocasión de la crisis de las vacas locas en 1996, la Comisión vetó toda importación de carne bovina procedente del Reino Unido al resto de la Unión. El Gobierno británico anunció una política de obstrucción de toda decisión que en el Consejo exigiera unanimidad. El asunto llegó al Conse-

Lo anterior nos hace defender que el estudio de las funciones del Consejo Europeo sólo se puede abordar desde un enfoque muy pragmático, flexible y sostenido en el tiempo debido a que en una misma reunión puede verificarse el ejercicio de varias funciones simultáneamente por parte del Consejo Europeo dependiendo de los temas de la agenda al existir un nexo entre unas funciones y otras y entre unos temas y otros.

Además, la experiencia histórica del Consejo Europeo nos enseña que las decisiones de gran calado político necesitan varias reuniones del Consejo Europeo para ser discutidas y aprobadas [11].

Este fenómeno, que no es nuevo como Mourlon-Druol nos recuerda al subrayar que *«it was only in 1978, with the triptych of Copenhague, Bremen, Brussels that the European Council gave birth to the European Monetary System (EMS)»* [12], nos conduce a entender el Consejo Europeo como un proceso de toma de decisiones y no únicamente como una reunión aislada. Por último no debemos olvidar que el Consejo Europeo desarrolla una serie de funciones no escritas [13] y que las Conclusiones de la Presidencia no siempre reflejan la realidad de lo acontecido en la reunión del Consejo Europeo tal como se ha encargado de subrayar Werts que ilustra este fenómeno citando al primer ministro Juncker:

> *«The politically sensitive subjects the Heads of State speak about in this forum and on which they must sometimes decide are often deliberately couched in woolly language, subsequently often, the Conclusions of the meeting do not reflect the genuine political priorities and therefore the required measures are not taken. The real problems are too frequently avoided. Moreover, the European*

---

jo Europeo de Florencia de 21 y 22 de junio de 1996, donde el Reino Unido obtuvo satisfacción. Werts, J., 2008, p. 42 y también Middelaar Van, L., 2012, p. 135.

[11] Según Werts, el Consejo Europeo de Cardiff de junio de 1988 sirvió para definir un plazo para aprobar la agenda 2000; el Consejo Europeo de Noordwijk celebrado en 1997 permitió al Consejo Europeo de Ámsterdam finalizar la Conferencia Intergubernamental; el Consejo Europeo de Petersberg en 1998 fue preparatorio del Consejo Europeo de Colonia que aprobó la Agenda 2000; el Consejo Europeo informal de Biarritz de octubre de 2000 sirvió para preparar el Consejo Europeo de Niza; el fracaso del Consejo Europeo de diciembre de 2003 permitió llegar a una solución al Consejo Europeo de junio de 2004 y el fracaso del Consejo Europeo de junio de 2005 sirvió para preparar el exitoso Consejo Europeo de diciembre de 2005. Werts, J., 2008, p. 172.

[12] Mourlon-Druol, E., 2010, pp. 27-40.

[13] Taulégne, B., 1993, p. 102.

Ver también el Informe Trumpf-Piris: *«Le principal rendez-vous de l'Unión européenne avec les grands médias, la session "ordinaire" semestrielle du Conseil européen, qui attire 2000 à 3000 journalistes dans l'État de la Présidence, est le moment fort de chaque Présidence et l'occasion pour elle de valoriser les résultats du semestre écoulé; c'est aussi l'occasion de faire le bilan de l'état de l'Unión et de traiter des questions d'actualité, notamment en matière de politique étrangère».* Trumpf, J., Piris, J. C. *Le fonctionnement du Conseil dans la perspective d'une Union élargie.* Bruselas: Consejo de la UE, 1999, p. 5.

Disponible en: http://www.cvce.eu/obj/rapport_trumpf_piris_le_fonctionnement_du_conseil_dans_la_perspective_d_une_union_elargie_10_mars_1999

*Council gives innumerable tasks to the Commission…but subsequently all these reports hardly get talked about in the European Council. As a result, the follow up stags out»* [14].

Al igual que hemos hecho cuando analizamos la naturaleza jurídica del Consejo Europeo, para el estudio de sus funciones nos detendremos en los textos que mencionan los actos del Consejo Europeo. Estos textos serían el Comunicado de París de 1974, las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Londres de 1977, que tratan de sistematizar las funciones del Consejo Europeo de las que se derivarán una serie de actos del Consejo Europeo que serían diferentes entre sí [15], las reflexiones del Informe Trumpf/Piris de 1999 y Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Helsinki de 1999 y, por último, las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Sevilla de 2002. A partir de ahí trataremos de explicar las diversas clasificaciones de los actos del Consejo Europeo y determinar sus respectivas consecuencias jurídicas.

## II. LAS FUNCIONES DEL CONSEJO EUROPEO EN EL DERECHO PRIMARIO, EN LAS CONCLUSIONES DE LA PRESIDENCIA Y EN LOS DIFERENTES INFORMES Y DOCUMENTOS

### 1. **El Comunicado de París de diciembre de 1974**

El Comunicado de París de 1974 supuso el primer intento de descripción y codificación [16] de las funciones de las reuniones periódicas de los Jefes de Gobierno:

---

[14] Werts, J., 2008, p. 192.

[15] Dentro de esta línea destacaríamos también el Informe de los Tres Sabios de octubre de 1979 y la Declaración Solemne de Stuttgart de 1983. En el ámbito parlamentario, el Consejo Europeo fue estudiado en el Informe Antoniozzi sobre «el papel del Parlamento Europeo y sus relaciones con el Consejo Europeo», donde sintetiza las conclusiones de los Informes Tindemans y de los Tres Sabios respecto a las funciones del Consejo Europeo. Informe Antoniozzi sobre el papel del Parlamento Europeo en sus relaciones con el Consejo Europeo. PE 73.388/DÉF. DOC 1-739/81 de 25 de noviembre de 1981.

[16] Por ejemplo, el Comunicado de París de 1974 no incluye la función de resolución de crisis que, según Maurice Torrelli, tuvo que realizar la cumbre de Roma de 1967, a raíz del segundo veto francés a la adhesión del Reino Unido.

Torrelli, M., *Revue politique et parlementaire*, 1986, n.º 926, p. 7.

De hecho muchas de las funciones descritas en París en 1974 ya venían siendo ejercidas por los Jefes de Estado o de Gobierno. Por ejemplo, la cumbre de La Haya de 1969 supuso un impulso cara a la ampliación y a la creación de la Unión Económica y Monetaria y se ocupó de las relaciones internaciones por medio de lo que su Comunicado definía como «la vocación universal de Europa». La cumbre de París de 1972 definió la Unión Europea como el objetivo principal de la construcción europea. Esta misma cumbre decidió que la ampliación de las competencias de las Comunidades se haría sin una reforma de los Tratados constitutivos e impulsó la política de protección de los consumidores y de la política de medio

El punto 2 define la necesidad de llegar a un enfoque global de los problemas internos de la construcción europea y de los problemas exteriores para asegurar un desarrollo y la cohesión del conjunto de actividades de las Comunidades y de la cooperación política; el punto 4, respecto a la cooperación política, reafirma la voluntad de definir progresivamente posiciones comunes y aplicar una diplomacia concertada; el punto 5 insta a los Jefes de Gobierno *«a favorecer el desarrollo de nuevas políticas comunes en los sectores a determinar»* y el punto 9 recoge que se quiere *«favorecer la cooperación entre los nueve en las esferas que van más allá del campo de aplicación de los Tratados»*. Dentro de esta categoría se podría incluir lo dicho en el punto 13 relativo a llegar a una concepción global de la Unión Europea [17]. De lo anterior podemos deducir la existencia de dos grandes funciones del Consejo Europeo: ser el nexo de Unión entre las actividades comunitarias y las de la cooperación política, función que la doctrina rara vez cita pues la función de impulso y orientación estratégica llama más la atención de los analistas del Consejo Europeo [18].

## 2. **Las Conclusiones de Londres de 1977**

Las Conclusiones del Consejo Europeo de Londres de 29 y 30 de junio de 1977 suponen un intento de codificación de las funciones del Consejo Europeo y un reconocimiento implícito de su función ejecutiva al introducir la posibilidad de desbloquear asuntos paralizados en instancias inferiores [19]. De acuerdo con las Conclusiones de Londres, el Consejo Europeo deberá incluir

---

ambiente. La cumbre de Copenhague de 1973 aprobó la «Declaración sobre la identidad europea» y la cumbre de París de 1974 aprobó, entre otras cuestiones, la celebración de elecciones europeas.

[17] «*…The wording remained vague and regarding the political functions that the European Council was supposed to take…the text documented on an important concern…namely to integrate different activities on the European level; in view of the need for an overall approach…to bridge the gap between several domains of common activities…To meet as "Council of the Communities"… This wording widely remained an empty prescription until new formulations in the Maastricht Treaty…».* Wessels, W., *Journal of European integration*, 2012, vol. 34, n.º 7, p. 759.

[18] Véase también Mourlon-Druol, E., *Les Cahiers Irice,* 2012/1 (n.º 9). pp. 91-104 y Tindemans, L., *Bulletin des Communautés*. Supplément 1/76. 1976, pp. 59, punto 2.

[19] El Consejo Europeo de Londres fue el octavo Consejo Europeo desde la celebración de la cumbre de París de diciembre de 1974 y el Consejo Europeo principal de la primera Presidencia británica de las Comunidades.

El enfoque de Londres parece concentrarse más en los medios a utilizar para conseguir los objetivos definidos por el Comunicado. Esta es la tesis que defiende Salinas Alceaga al señalar la falta de concordancia entre el Comunicado de París y las Conclusiones de Londres de 1977:

*«Desde la cumbre de 1961 hasta el Consejo Europeo de 1977 las funciones del Consejo Europeo no aparecen recogidas en ningún texto. Las declaraciones y comunicados anteriores a 1977 se referían a dichas funciones de manera muy general limitándose más a los objetivos a largo plazo del Consejo Europeo que a las competencias del Consejo Europeo. Por ejemplo, en la declaración de la cumbre de París*

los intercambios de pareceres informales, las deliberaciones destinadas a llevar a cabo decisiones, directivas o declaraciones públicas y las decisiones destinadas a arreglar problemas que han quedado en suspenso tras la conclusión de deliberaciones de un nivel inferior [20]. La referencia a la función de desbloqueo de problemas en suspenso en un nivel inferior supuso la admisión que el Consejo Europeo se involucrara en las actividades comunitarias.

### 3. **El Informe de los Tres Sabios de 1978**

El Informe de los Tres Sabios de 1978 respetó, en lo sustancial, el esquema de Londres respecto a las funciones del Consejo Europeo haciendo hincapié en su función de programación, función que suponía la capacidad para supervisar el conjunto de las acciones comunes de los Estados Miembros tuvieran o no un carácter estrictamente comunitario [21].

### 4. **Conclusiones de la Presidencia con ocasión de los Consejos Europeos celebrados en Luxemburgo en abril y diciembre de 1980**

En las Conclusiones del Consejo Europeo de Luxemburgo de abril de 1980 se destacaba, de forma aislada, la función de nombramiento del presidente de la Comisión [22]. Las Conclusiones del Consejo Europeo de Luxemburgo de 1 y 2 de diciembre de 1980 incidieron, de nuevo, sobre la función de supervisión de las actividades de los Estados miembros y sobre la capacidad de los Estados miembros de desbordar los límites de los Tratados mediante el artículo 235 TCEE [23]. La referencia a este artículo implica cierta continuidad respecto a lo decidido en las cumbres de París de 1972 y de 1974.

---

*de 1961 se destaca que el propósito de la cumbre es: "hallar los medios adecuados para organizar la cooperación política"».* Salinas Alceaga, S., *Real Instituto de Estudios Europeos,* 1994, p. 177.

[20] Pérez Bustamante, R., Palacio, A., 1998, pp. 128 y 129.

[21] Informe del Comité de los Tres Sabios sobre los reajustes de los mecanismos y procedimientos institucionales. Boletín de las Comunidades Europeas 11/1979, octubre 1979, disponible en: http://www.cvce.eu/obj/le_rapport_du_comite_des_trois_sages (consultado agosto 2014). pp. 16 y 17.

[22] Pérez Bustamante, R., Palacio, A., 1998, p. 167.

[23] «*El Consejo Europeo tiene la responsabilidad de supervisar el conjunto de acciones comunes de los Estados Miembros, tengan o no un carácter estrictamente comunitario, como lo hace particularmente para la cooperación política. Prioridad al uso del procedimiento del artículo 235 TCEE.»*

Pérez Bustamante, R., Palacio, A.,1998, p. 180.

Recordemos que el artículo 235 TCEE destacaba que: *«Si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté, sans que le présent Traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation de l'Assemblée, prend les dispositions appropriées».*

## 5. **La Declaración Solemne de la Unión Europea de 1983**

La Declaración Solemne sobre la Unión Europea aprobada por el Consejo Europeo de Stuttgart 1983 [24] supone un documento esencial, al definir las funciones del Consejo Europeo. Esta Declaración representa el único intento de sistematizar las funciones del Consejo Europeo realizado hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa dentro del espíritu del Comunicado de París [25].

En la Declaración se puede leer que el Consejo Europeo:

*— Da impulso político general a la construcción europea (función de impulso).*

*— Define las orientaciones que favorecen la construcción europea y establece las líneas directrices de orden político general para las Comunidades Europeas y la Cooperación Política (función de orientación).*

*— Delibera sobre asuntos que dependen de la Unión en sus diferentes aspectos, velando por su coherencia (función de orientación y coherencia).*

*— Inicia cooperación en nuevas áreas de actividad (función de impulso).*

*— Expresa de forma solemne la postura común en los asuntos de relaciones exteriores (función declarativa).*

*— Cuando el Consejo Europeo actúa en las materias que dependen de las Comunidades Europeas, lo hace como Consejo en el sentido de los Tratados (función de decisión).*

## 6. **El Informe Spinelli del Parlamento Europeo de 14 de febrero de 1984**

El Proyecto Spinelli del Parlamento Europeo de 14 de febrero de 1984 contenía una gran innovación en cuanto al Consejo Europeo, ya que lo definía como institución (artículo 8), lo que dio pie a un enfoque mucho más extenso en cuanto a la definición de sus funciones. Por ejemplo:

— el Consejo Europeo es el foro donde se discuten y definen las acciones de cooperación que son de competencia de los Estados miembros;

---

[24] No hay tampoco que olvidar que Alemania e Italia presentaron un Proyecto de Acta Única al Consejo Europeo de diciembre de 1981. Este informe agrupa todas las instituciones bajo la batuta del Consejo Europeo, que será un órgano de deliberación política. El informe trata de realzar el papel de impulso del Consejo Europeo.

El texto de la Declaración Solemne se puede encontrar en: Pérez Bustamante, R., Palacio, A., 1998, p. 217.

[25] *«These formulations have had lasting effects, as they returned later in the provisions of the Maastricht Treaty and were taken again in the Lisbon Treaty. The Solemn Declaration identifies the following functions of the European Council: an initiator and agenda setter; provider of guidelines; forum for deliberation; a bridge builder between different pillars and external voice of the Communities and European political cooperation».* Wessels, W., *Journal of European integration,* 2012, vol. 34, n.º 7, p. 760.

— el Consejo Europeo podrá formular recomendaciones y asumir compromisos en el ámbito de la cooperación; decidir la ampliación de las competencias de la Unión; nombrar al presidente de la Comisión; dirigir mensajes a las otras instituciones de la Unión; informar periódicamente al Parlamento Europeo (lo que incluye la respuesta de preguntas escritas y orales); determinar su organización interna; imponer sanciones en caso de una violación grave y persistente por parte de un Estado miembro de las disposiciones del presente Tratado; suspender, en el marco del Sistema Monetario Europeo, la entrada en vigor de las leyes orgánicas dentro de un mes después de su aprobación y reenviarlas para un nuevo examen al Parlamento y al Consejo.

## 7. **Hacia el Acta Única**

Dentro del marco de la preparación del Acta Única Europea, el Informe Dodge sobre cuestiones institucionales presentado al Consejo Europeo de Dublín de 1985 también incluyó algunas referencias a algunas de las funciones del Consejo Europeo como, por ejemplo, la función de orientación estratégica y el otorgar ímpetu político a la Comunidad. Además, el Comité propuso que el presidente de la Comisión fuese elegido por el Consejo Europeo, lo que supuso un reconocimiento de la función de nombramiento de las personalidades políticas europeas en línea con lo destacado por las Conclusiones del Consejo Europeo de Luxemburgo de abril de 1980 [26].

## 8. **Hacia el Tratado de Maastricht**

El 6 de diciembre de 1990 [27] y dentro del marco de la preparación de las Conferencias intergubernamentales que darían lugar al Tratado de Maastricht, la carta Kohl-Mitterrand identificaba las funciones del Consejo Europeo de forma similar a la que lo hacían la Declaración Solemne y el Proyecto Spinelli. De entrada se defendía convertir al Consejo Europeo en una formación superior del Consejo con carácter permanente. Además, el Consejo Europeo podría decidir traspasar nuevas competencias a la Unión como en el Proyecto Spinelli; designaría al presidente de la Comisión; ejercería una función de arbitraje,

[26] Report of the Ad Hoc Committee for Institutional Affairs to the European Council (Brussels, 29--30 March 1985). Informe Dooge. Boletin Oficial de las Comunidades Europeas, marzo 1985 n.º 3, pp.111-119. Disponible en: http://www.cvce.eu/obj/rapport_du_comite_ad_hoc_pour_les_questions_institutionnelles_bruxelles_29_30_mars_1985 (consultado mayo 2014).

[27] Mensage conjunto de F. Mitterrand y H. Khöl, París, 6 de diciembre de 1990). Disponible en: http://www.cvce.eu (consulado en agosto 2014).

garante e impulsor de una profundización coherente de la integración; decidiría la apertura de nuevos ámbitos de cooperación destacando líneas directrices esenciales de los principales ámbitos de actuación de la Unión y, en particular, de la política exterior y de la política de seguridad común. El Consejo Europeo de Roma de 1990 no fue, sin embargo, tan lejos como la propuesta franco-alemana, aunque del texto de sus Conclusiones se deduce que podría existir la voluntad de reforzar algunas funciones del Consejo Europeo [28].

El Tratado de Maastricht acogió una definición muy parcial de las funciones del Consejo Europeo que recuerda al punto 5 de la Declaración Solemne. El artículo D TUE, relativo al Consejo Europeo, destacaba que este otorga a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y define las orientaciones políticas generales.

Al igual que ocurrió con el Acta Única Europea, las expectativas creadas por los informes y documentos preparatorios respecto a las funciones del Consejo Europeo en el ámbito comunitario no se vieron reflejadas en el Derecho primario aunque no debemos olvidar que el artículo D del Tratado de Maastricht se encuentra en la parte general del Tratado y que, por ello, se aplica al conjunto de los tres pilares. Además, la escueta definición recogida en el artículo D TUE deberá completarse con otras citas sobre el Consejo Europeo que encontramos en el texto del Tratado y que inciden sobre su labor de impulso y orientación. Por ejemplo, encontramos referencias en el artículo 103.2 TCE sobre el debate de unas conclusiones de orientaciones generales de las políticas económicas de los Estados Miembros y en el artículo J.8.1, que permitía al Consejo Europeo definir los principios y orientaciones generales de la política exterior y de seguridad común. Junto a lo anterior, el Tratado reconoce otras funciones que los Jefes de Estado o de Gobierno pueden desempeñar al margen del Consejo Europeo, como la función de nombramiento (comité ejecutivo del BCE y presidente del Instituto Monetario Europeo) y la función de evaluación del cumplimiento de las condiciones necesarias para la adopción de la moneda única.

Liñán Nogueras presenta un análisis de la realidad que se esconde detrás del múltiple reconocimiento del papel de los Jefes de Estado o de Gobierno por el Tratado de Maastricht:

> *«El Consejo Europeo se caracteriza por la dualidad funcional. El TUE, para romper dicha dualidad, trató de convertir al Consejo Europeo en un centro*

[28] *«(El Consejo Europeo) ha convenido en que el Consejo Europeo continúe cumpliendo la función esencial de dar un impulso político fundamental que ha desempeñado en los últimos años. La Conferencia examinará si la evolución de la Comunidad hacia la Unión exige que se potencie dicha función».* Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Roma. Roma, diciembre de 1990, p. 4.
Disponible en: http://www.european-council.europa.eu

*decisorio de la Unión para que abarcara, desde dicha unidad, la totalidad de los asuntos. También es lógico que se quisiera evitar otorgar nuevas funciones allí donde levantaba más suspicacias, es decir, en el ámbito comunitario. Esta es la razón que explica la generalidad relativa a la formulación de sus funciones y la ubicación de la disposición general que las recoge: el Tratado de la Unión Europea. Esto explicaría también que en el ámbito comunitario se haga referencia expresa al Consejo Europeo cuando se le reconocen funciones generales como la recepción de informes o como foro de deliberación de conclusiones generales (art. 99,2 TCE) y, sin embargo, cuando se le ha querido otorgar funciones específicas, se hace referencia al Consejo "en su formación de Jefes de Estado y de Gobierno" (arts. 121.3 y 4 y 122.2 TCE). Esta fórmula implicaría que, en estos casos, los Jefes de Estado o de Gobierno deberán atenerse a las formas, procedimientos y controles comunitarios. En cambio, en la PESC, habida cuenta de la no transferencia de las competencias y de la prevalencia de la unanimidad, la cuestión es menos problemática y por lo tanto, nada dificulta una atribución de funciones directa al Consejo Europeo como en los casos de los artículos 13.1 y 2; 17.1 y 23.2 del TUE»* [29].

## 9. **El Tratado de Ámsterdam**

El Consejo Europeo de Madrid de 15 y 16 de diciembre de 1995 subrayó respecto a las labores preparatorias del Tratado de Ámsterdam que el Consejo Europeo era la *«máxima expresión de la voluntad política de la Unión y define sus orientaciones políticas generales. Su importancia está llamada a aumentar en función de los compromisos políticos de la Unión en los próximos años»* [30]. Esta afirmación se trasladó al artículo 4 TUE del Tratado de Ámsterdam, que utilizó la misma fórmula que la reforma precedente de Maastricht [31]. De nuevo, la referencia del artículo 4 TUE a la principal función del Consejo Europeo deberá completarse con lo recogido en otros artículos como el artículo 13 TUE (antiguo J.3): *«el Consejo Europeo definirá los principios y las orientaciones generales de la política exterior y de seguridad común y determinará las estrategias comunes de la Unión»;* el artículo 12.2 TCE, que auto-

[29] Liñán, D. J., 2004, pp.86 a 89. También en Labouz, M. F., 1986, p.137. Esta autora destaca sobre la dualidad funcional que: *«Lorsque le Conseil européen statue comme instance de coopération étatique, il a la compétence pour toute la matière européenne mas non nécessairement communautaire. Jusqu'à présent, le Conseil européen a toujours statué à ce titre. Cela ne signifie pas qu'il lui soit interdit d'aborder le domaine communautaire mais, par hypothèse, il n'a pas a respecter la procédure d'édiction des actes du droit dérivé...la difficulté réside dans le fait que le Conseil européen se reconnait la faculté de statuer comme une instance communautaire et de procédure à ce titre du droit dérivé».*

Ver también Isaac, G., *Cahiers de Droit Européen,* 2001, n.º 1-2, pp. 54-56.

[30] Pérez Bustamante, R., Palacio, A., 1998, p. 638.

[31] Artículo 4: *«El Consejo Europeo otorga a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y define las orientaciones políticas generales».* Tratado de la Unión Europea (Tratado de Ámsterdam), 2 de octubre de 1997. DOCE, 97/C 340/156, de 10 de noviembre de 1997.

riza, por primera vez, que el Consejo Europeo pueda decidir por unanimidad la conveniencia de establecer una cooperación reforzada en el ámbito del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en el III pilar, siendo esta competencia una expresión de las funciones arbitral y de impulso. Otra manifestación de la función de impulso se encuentra en el artículo 128.1 y 5 TCE, que permitía al Consejo Europeo examinar anualmente la situación en el artículo del empleo en la Comunidad, adoptando las principales conclusiones.

Como vimos en el Capítulo anterior, es interesante recordar que Ámsterdam amplió las referencias al «Consejo en su composición de Jefes de Estado o de Gobierno» con el artículo 7.1 del Tratado de la Unión Europea, para el caso de una violación grave y persistente de los principios de la Unión, y con el artículo 5. A.2 del TCE, sobre la posibilidad de iniciar una cooperación reforzada en materia comunitaria. Ambos casos podrían revelar la voluntad de los Jefes de Estado o de Gobierno de adoptar decisiones de gran transcendencia política, lo que supondría una nueva manifestación de la función de impulso.

## 10. Las funciones del Consejo Europeo dentro del proceso de reforma del Consejo entre 1999 y 2002

El Informe Trumpf-Piris de 10 de marzo de 1999 describe las funciones del Consejo Europeo de manera pormenorizada: *«Une instance d'impulsion politique, d'arbitrage et de décision finale pour les questions essentielles de la vie de l'Union: révision des traités, élargissement, orientations générales des politiques internes, perspectives financières à moyen terme, certaines nominations, décisions prévues par le traité (UEM, PESC, emploi, droits de l'homme, coopération renforcée)»* [32].

Esta descripción, más bien exhaustiva, no impide que el Informe exprese sus reservas ante el incremento del número de reuniones del Consejo Europeo, lo que reforzaría su función arbitral de última instancia en detrimento del equi-

---

[32] Trumpf, J., Piris, J. C., 1999, p. 116.

Disponible en: http://www.cvce.eu/obj/rapport_trumpf_piris_le_fonctionnement_du_conseil_dans_la_perspective_d_une_union_elargie_10_mars_1999 (consultado en agosto 2014).

Por ejemplo, con ocasión del debate preparatorio de la reunión informal de Jefes de Estado o de Gobierno de 24 y 24 de octubre de 1998, el presidente del Consejo afirmó ante el Parlamento Europeo que: *«Me pregunto si podrán volver a ser los ministros de Exteriores los que coordinen los Consejos que decidan sobre cuestiones de enorme transcendencia para la política interior de los Estados Miembros. La tendencia viene siendo más bien que esa función la asuma de hecho el Consejo Europeo, cuyos integrantes son los únicos que tienen el poder necesario para realizar los indispensables arbitrajes, tanto a nivel interno como en el ámbito de la Unión»*.

Parlamento Europeo. Debate sobre la reunión informal de Jefes de Estado o de Gobierno de 24 y 24 de octubre de 1998, 21 de octubre de 1998. Actas de los debates 4-562/115 de 21.10.98, p. 116.

librio institucional [33]. Como destacamos, este Informe fue estudiado en el Consejo Europeo de Helsinki de 1999, cuyas Conclusiones incidieron de nuevo sobre la función de orientación política del Consejo Europeo, al destacar que:

> *«El Consejo Europeo debe seguir siendo un foro eficaz de dirección política que dé el impulso necesario para el desarrollo de la Unión y defina las orientaciones políticas generales»* [34].

Esta idea fue reiterada de nuevo con ocasión del Consejo Europeo de Gotemburgo de junio de 2001 y por el Informe Solana, presentado al Consejo Europeo de Barcelona de marzo de 2002. El Informe Solana destacó que las principales funciones de este eran la coordinación y el impulso y que había que evitar:

> *«en la medida de lo posible, convertirlo en una instancia de apelación del Consejo; el Consejo Europeo debe consagrar sus trabajos y debates a las orientaciones y grandes decisiones estratégicas de la Unión, es decir, a las decisiones políticas de importancia que comprometen el porvenir de la Unión»* [35].

Las principales conclusiones de este informe fueron elevadas al Consejo Europeo de Sevilla de junio de 2002, que recogieron una serie de decisiones de carácter organizativo sobre el Consejo Europeo que no implicaron una innovación respecto a las funciones del Consejo Europeo. Por otra parte, y en el ámbito del Derecho primario, el Tratado de Niza [36] no alteró la definición de las

---

[33] *«Le nombre de sessions ne devrait cependant pas être excessivement accru, pour éviter la tentation que pourraient avoir les formations du Conseil de renvoyer les points difficiles de leur ordre du jour au Conseil européen. Une telle évolution aurait pour effet de dévaloriser le rôle du Conseil européen».* Turmpf, J., Piris, J. C., 1999, pp. 5/45.

Disponible en: http://www.cvce.eu/obj/rapport_trumpf_piris_le_fonctionnement_du_conseil_dans_la_perspective_d_une_union_elargie_10_mars_1999 (consultado en agosto 2014).

[34] Helsinki, Conseil européen. Conclusions de la Présidence 11/12/1999 Nr: 00300/1/99. Conclusions du Conseil européen d'Helsinki: extrait sur la réforme du Conseil (10 et 11 décembre 1999) pp.3-13. Disponible en: http://www.consilium.europa.eu (última consulta, agosto 2014).

[35] Hemos visto en Capítulos anteriores como los trabajos realizados para preparar al Consejo para la próxima ampliación iniciados por el Informe Trumpf-Piris tenían como objetivo principal modificar los métodos de trabajo del Consejo y del Consejo Europeo y no repensar el Consejo Europeo. Es por ello que no debe extrañarnos que los diferentes Informes redactados entre 1999 y 2002 no contengan referencias demasiado extensas a las funciones del Consejo Europeo.

Preparar al Consejo para la ampliación. Informe de D. Javier Solana, secretario general del Consejo de Ministros de la Unión Europea. Bruselas, 7 de marzo de 2002. S0044/02, p. 2.

Disponible en: http://www.cvce.eu/obj/report_by_javier_solana_preparing_the_council_for_enlargement_7_march_2002 (consultado en agosto 2014).

[36] La Declaración n.º 22 aneja al Tratado de Niza establece que *«a partir de 2002, una reunión del Consejo Europeo por Presidencia se celebrará en Bruselas. Cuando la Unión cuente con dieciocho miembros, todas las reuniones del Consejo Europeo se celebrarán en Bruselas».* Tratado de Niza por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos de 26 de febrero de 2001. DOCE, C 80/1 de 10 de marzo de 2001. Esta Declaración sólo se refiere a las reuniones formales del Consejo Europeo. Los Presidentes podrán organizar libremente, en el lugar que elijan, las reuniones informales del Consejo Europeo.

funciones del Consejo Europeo realizada en los Tratados de Maastricht y de Ámsterdam. La única novedad a este respecto fue la redacción del artículo 214 TCE, que destacaba que el Consejo, reunido en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno y por mayoría cualificada, sería el competente para la elección del presidente de la Comisión.

A título recapitulativo la siguiente tabla muestra qué textos definen o se refieren a una o varias de las funciones del Consejo Europeo.

TABLA I

*Funciones del Consejo Europeo según las fuentes documentales utilizadas*

| **Documento/Conclusiones** | **Funciones** |
|---|---|
| Comunicado de París de 1974 | *a)* Otorgar un enfoque global y asegurar el desarrollo y cohesión del conjunto. (Mencionado también en la Declaración Solemne de 1983).<br>*b)* Definir progresivamente las posiciones comunes y estructurar una diplomacia concertada.<br>*c)* Favorecer el desarrollo de nuevas políticas. (Función de impulso mencionada en el Informe Tindemans 1975. Existe referencia también en el Informe de los Tres Sabios de 1978).<br>*d)* Otorgar una concepción global de la Unión Europea. |
| Conclusiones de Londres de 1977 | *a)* Intercambios informales de pareceres. (No está mencionado en el Comunicado de París de 1974 ni en la Declaración Solemne, sí en cambio en el Informe de los Tres Sabios de 1978).<br>*b)* Deliberaciones sobre directivas, decisiones futuras o publicación de declaraciones públicas.<br>*c)* Arreglar problemas pendientes. |

| Documento/Conclusiones | Funciones |
|---|---|
| Conclusiones de Luxemburgo de abril y diciembre de 1980 | *a)* Nombramiento del presidente de la Comisión.<br>*b)* Supervisión del conjunto de las actividades de los Estados miembros. |
| Declaración Solemne de 1983 | *a)* Impulso general de la Unión Europea (también en el Informe Dodge de 1985).<br>*b)* Define orientaciones y líneas directrices de orden político (también en el Informe Dodge de 1985).<br>*c)* Inicia cooperación en áreas de actividad.<br>*d)* Expresa de forma solemne la postura de la Comunidad en aspectos de política internacional. |
| Proyecto Spinelli de 1984 (documento de naturaleza parlamentaria) | *a)* Foro donde se discuten y definen las acciones de cooperación.<br>*b)* El Consejo Europeo puede además decidir, «después de consultar a la Comisión y con acuerdo del PE someter las materias de cooperación a la competencia exclusiva o concurrente de la Unión» (art. 11) o «ampliar las materias de cooperación» (arts. 11, 54 y 68).<br>*c)* Las funciones del Consejo Europeo son: formular recomendaciones y asumir compromisos en el ámbito de la cooperación; decidir la ampliación de las competencias de la Unión; nombrar al presidente de la Comisión; dirigir mensajes a las otras instituciones de la Unión; informar periódicamente al PE sobre la actividad de la Unión en los ámbitos de su competencia y responder a las preguntas escritas y orales; ejercer las competencias atribuidas por el presente Tratado y determinar sus propios procedimientos de decisión. (Facultad para imponer sanciones, suspender la entrada en vigor de las leyes orgánicas y representar a la Unión). |

| Documento/Conclusiones | Funciones |
|---|---|
| Carta Kohl/Mitterrand de 1990 | *a)* Traspasa nuevas competencias a la Unión.<br>*b)* Designa el presidente de la Comisión y al conjunto de la Comisión junto con el Parlamento.<br>*c)* Amplía nuevas competencias de acuerdo con lo expresado en la Declaración solemne, destacando las líneas y orientaciones esenciales. El Consejo Europeo sería la formación superior del Consejo y sería permanente.<br>*d)* Ejerce funciones de garante, impulso, profundización y otorga coherencia.<br>*e)* Decide la apertura de nuevos ámbitos de cooperación y destaca las orientaciones y líneas directrices esenciales de los principales ámbitos de la Unión y en particular de la PESC. |
| Conclusiones del Consejo Europeo de Roma de 1990 | *a)* El Consejo Europeo realiza la función esencial de dar un impulso político fundamental. |
| TUE 1992 y posteriores reformas de Ámsterdam y Niza | *a)* Otorga a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y define las orientaciones políticas generales. (Misma formulación en las Conclusiones del Consejo Europeo de Helsinki de 1999 y Gotemburgo de 2001). |
| Consejo Europeo de Madrid de 1995 | *a)* Es la máxima expresión de la voluntad política de la Unión y define sus orientaciones políticas generales. |
| Informe Trumpf/Piris, 1999 | *a)* Una fuente de ímpetu político, un árbitro y autoridad suprema de decisión en asuntos esenciales de la Unión.<br>*b)* Es el principal punto de contacto de la Unión con los medios de comunicación social y provee una oportunidad para analizar el estado de la Unión y discutir asuntos de actualidad, especialmente en la política exterior. |

| Documento/Conclusiones | Funciones |
|---|---|
| Conclusiones del Consejo Europeo de Gotemburgo de 2001 | *a) «... su función es la de proveer liderazgo a través del ímpetu para el desarrollo de la Unión y definir las orientaciones políticas generales... que se permita que el Consejo Europeo debatir de forma libre y mostrar la dirección política de la Unión».* |
| Informe Solana de 2002 | *a) «Volver a centrar al Consejo Europeo en sus tareas, que son la concentración en su papel de coordinador e impulsor, evitando, en la medida de lo posible, convertirlo en una instancia de apelación del Consejo; el Consejo Europeo debe consagrar sus trabajos y debates a las orientaciones y grandes decisiones estratégicas de la Unión, es decir, a las decisiones políticas de importancia que comprometen el porvenir de la Unión».* |

## III. REFLEXIONES SOBRE LAS FUNCIONES DEL CONSEJO EUROPEO

### 1. **Clasificación de las funciones del Consejo Europeo**

Exponemos a continuación varios intentos de clasificación de las funciones del Consejo Europeo que reflejan el amplio abanico de acciones que este órgano puede ejercer y servirán de base para nuestra reflexión sobre las funciones del Consejo Europeo. Como hemos resaltado anteriormente, las funciones del Consejo Europeo no deben entenderse como compartimentos estancos sino que son complementarias unas con otras. Además, no hay que olvidar la naturaleza dinámica del Consejo Europeo por lo que observamos que a lo largo de su evolución surgen nuevas funciones.

Un primer grupo de autores como Bulmer, Wessels, Defargues y Taulégne establecen clasificaciones de las funciones del Consejo Europeo partiendo del Comunicado de París e incorporando las innovaciones surgidas tras los primeros a años de la vida del Consejo Europeo:

Bulmer [37] en 1985 sistematizó las siguientes funciones del Consejo Europeo: *a)* el intercambio de puntos de vista; *b)* la integración estratégica; *c)* el establecimiento de orientaciones estratégicas; *d)* foro donde se definen objetivos que se autoimponen a los propios Estados miembros, por ejemplo, los criterios de convergencia; *e)* sirve también para aumentar las competencias de la UE; *f)* realizar declaraciones de política exterior; *g)* tomar de decisiones aunque, de hecho, esta función no ha sido ejercida puesto que el Consejo Europeo delega al Consejo la toma de a decisión formal; y, por último, *h)* el Consejo Europeo puede realizar funciones de ejecución y control.

Wessels [38] en 1988 destacó que el Consejo Europeo podía: *a)* servir de foro de intercambios de puntos de vista; *b)* ampliar las competencias de la Comunidad; *c)* llevar a cabo acciones de coordinación; *d)* presentar orientaciones generales; e) expresar solemnemente las posiciones comunes y *f)* definir posiciones de la Comunidad en materia de cooperación política, clasificación que se ajusta bastante a lo establecido por el Comunicado de París de 1974.

También en 1988, Defargues [39] destacó que el Consejo Europeo había sido *a)* un árbitro de desencuentros; *b)* la autoridad para diseñar y definir acciones políticas; *c)* un foro donde se acuerda lo que es posible desde el punto de vista político e institucional; *d)* la última instancia de decisión política; *e)* el foro donde se adoptan declaraciones sobre la cooperación política europea y, por último, *f)* el foro donde se tratan una pluralidad de temas que interesan a los Jefes de Estado o de Gobierno.

Taulégne en 1993 [40] identificó 5 funciones del Consejo Europeo: *a)* la función de impulso de las políticas; *b)* la función de orientación, *c)* la función de coordinación; *d)* la función de definición de nuevos ámbitos de actividad y *e)* la función mediática.

Tras los Tratados de Maastricht y Ámsterdam el abanico de funciones se amplía tal como destacan Dashwood, Picod, De Schoutheete y Werts:

Dashwood [41] en el año 2000 presentó 5 grandes categorías de funciones del Consejo Europeo que serían *a)* la definición de principios y orientaciones generales recogida en el ya citado artículo 4 TUE; *b)* la celebración de discusiones y debates como paso previo a un procedimiento de adopción de un

---

[37] Bulmer, S., *Journal of Common Market Studies*, vol. XXIV, n.º 2, diciembre de 1985, p. 99.
[38] Wessels, W., 1991, p. 16.
[39] Defargues, P. M., 1991, pp. 44-57.
[40] Taulégne, B., 1993, p. 103.
[41] Dashwood, A., *The Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2000, chapter 5, pp. 79-105. pp. 103-104.

instrumento formal por parte de las instituciones; *c)* la celebración de debates que representan el punto final de un procedimiento como en el caso del artículo 128 TCE[42]; *d)* la cuarta función se daría cuando el Consejo Europeo adopta una medida definitiva que puede acarrear consecuencias jurídicas y *e)* la quinta categoría de competencia residiría en la interpretación de los Tratados, como ocurrió por ejemplo en el Consejo Europeo de Edimburgo de 1992 en la que se adoptó la decisión de los Jefes de Estado o de Gobierno reunidos en el Consejo Europeo de otorgar a Dinamarca una derogación en su participación en la moneda única.

Picod[43] en 2002, en su estudio sobre la toma de decisiones del Consejo Europeo en el ámbito comunitario afirma que el Consejo Europeo realiza desde su origen las funciones de impulso y orientación y, en última instancia, negocia. Junto a estas funciones, el autor destaca que tanto Maastricht como Ámsterdam refuerzan las funciones que el Consejo Europeo ejercía hasta ese momento: la función de impulso; la función de arbitraje (en el ámbito de la PESC en los artículos 23 y 40 TUE y para las cooperaciones reforzadas del art. 12.2 TCE); la gestión de crisis tanto en su vertiente de problemas institucionales como presupuestarios; el seguimiento de determinadas acciones y políticas; la interpretación de determinadas disposiciones de los Tratados, como ocurrió en los Consejos Europeos de Birmingham y de Edimburgo de octubre y diciembre de 1992, Bruselas de diciembre de 1993 cuando se interpretó el artículo 146 TCE o Dublín en 1996 que interpretó el artículo 104 del TCE relativo a los déficits públicos excesivos.

---

[42] *«El Consejo Europeo examinará anualmente la situación del empleo en la Unión y adoptará conclusiones al respecto, basándose en un informe conjunto anual elaborado por el Consejo y la Comisión».*

2. *«Basándose en las conclusiones del Consejo Europeo, el Consejo, a propuesta de la Comisión, previa consulta al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social, al Comité de las Regiones y al Comité de Empleo previsto en el artículo 150, elaborará anualmente orientaciones que los Estados Miembros tendrán en cuenta en sus respectivas políticas de empleo. Dichas orientaciones serán compatibles con las orientaciones generales adoptadas con arreglo a lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 121».*

3. *«Cada Estado Miembro facilitará al Consejo y a la Comisión un informe anual sobre las principales medidas adoptadas para aplicar su política de empleo, a la vista de las orientaciones referentes al empleo contempladas en el apartado 2».*

4. *«El Consejo, basándose en los informes a que se refiere el apartado 3 y tras recibir las opiniones del Comité de Empleo, efectuará anualmente un examen de la aplicación de las políticas de empleo de los Estados Miembros a la vista de las orientaciones referentes al empleo. El Consejo, sobre la base de una recomendación de la Comisión, podrá formular recomendaciones a los Estados Miembros, si lo considera pertinente a la vista de dicho examen».*

5. *«Sobre la base del resultado de dicho examen, el Consejo y la Comisión prepararán un informe anual conjunto para el Consejo Europeo sobre la situación del empleo en la Unión y sobre la aplicación de las orientaciones para el empleo».*

[43] Picod, F., *Revue du Droit Public et de la science politique en France et à l'étranger,* 2002, n.º 4, pp. 1190-1203.

Por otra parte, De Schoutheete [44], en 2006 presentó una clasificación que incluía 5 funciones: *a)* impulso y orientación política; *b)* instancia suprema de decisión; *c)* competencia en relaciones exteriores; *d)* competencia en la ratificación solemne de documentos y *e)* negociación final de las reformas de los Tratados.

Wessels [45] vuelve a proponer una clasificación de las funciones del Consejo Europeo en 2008: *a)* definidor de la agenda al adoptar las principales políticas como, por ejemplo, el programa de Tampere, el Proceso de Lisboa o la política energética; *b)* principal decisor en nombramientos y perspectivas financieras; *c)* coordinador de las actividades de la Unión y de los Estados miembros al definir las principales orientaciones y objetivos en las áreas citadas en la letra *b); d)* actor global al especificar los principios y orientaciones del papel de la Unión en la escena internacional y *e)* arquitecto constitucional especialmente con ocasión de la reforma de los Tratados y las ampliaciones.

Werts [46] en 2008 destacaba como funciones del Consejo Europeo: *a)* es el principal órgano de la Unión y como tal debe ejecutar una serie de artículos del Tratado de la Unión Europea; *b)* es el órgano supremo de arbitraje; decide las perspectivas financieras y realiza la coordinación general; *c)* el Consejo Europeo es un foro de intercambios de puntos de vista y una conferencia política; *d)* el Consejo Europeo se reúne también como Consejo en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno de acuerdo con los Tratados; *e)* el Consejo Europeo se reúne como Conferencia intergubernamental.

Basándonos en lo anterior presentamos la siguiente tabla de las funciones del Consejo Europeo:

TABLA II

*Tabla recapitulativa de las funciones del Consejo Europeo*

| Función | Manifestaciones concretas |
|---|---|
| 1. Intercambio de puntos de vista | • En materia de cooperación política<br>• Foro donde se suscitan cuestiones de política nacional<br>• Intercambios de puntos de vista con el presidente del Parlamento Europeo |

[44] DE SCHOUTHEETE, PH., 2006, p. 33.
[45] WESSELS, W., 2008, p. 17.
[46] WERTS J. *The European Council*. Londres: John Harper Publishing, 2008, pp. 37-45.

| Función | Manifestaciones concretas |
|---|---|
| 2. Impulso político, definición de la orientación general y estratégica y coordinación de los ámbitos comunitario y de cooperación política | • Ampliación de las actividades de las Comunidades y de la Unión Europea.<br>• Definición de la agenda de las Comunidades/Unión.<br>• Impulso para que la Unión defina decisiones o políticas a nivel europeo. |
| 3. Toma de decisiones y gestión de crisis | • Función arbitral.<br>• Función de preparación de toma de decisiones.<br>• Firma y ratificación de documentos solemnes.<br>• Desarrollo/interpretación de los Tratados<br>• Otros casos excepcionales. |
| 4. Lugar donde se deciden nombramientos y la composición de las instituciones y sus sedes | • Presidente de la Comisión y secretario general del Consejo y Alto representante presidente de la Comisión.<br>• Creación del CAGRE (Consejo Europeo de Sevilla). |
| 5. Foro donde se expresa de forma solemne la posición europea sobre política internacional y se decide sobre la estructura de la PESC | • Declaraciones PESC.<br>• Creación del COPS.<br>• Preparación de la posición de la Unión ante conferencias internacionales. |
| 6. Punto de contacto de la Unión Europea con los medios de comunicación | |

Para comprender la tabla anterior nos gustaría resaltar, tal como hacen Bulmer y Wessels[47], la dificultad de definir las funciones del Consejo Europeo ya que, al menos hasta 1987, sus principales funciones sólo se recogen en tres declaraciones realizadas entre 1974 y 1983 (el Comunicado de París, las Conclusiones de Londres de 1977 y la Declaración Solemne). Esto implica que cualquier aproximación a las funciones del Consejo Europeo debe ser dinámica y pragmática, de ahí que la concepción original de las funciones del Consejo Europeo plasmada en el Comunicado de París haya sufrido una transformación

[47] BULMER, S., WESSELS, W., 1987, pp. 75-76.

considerable tal y como reconocen Taulégne [48] y De Schoutheete [49]. Esta transformación se produjo debido a un cambio en el método de trabajo del Consejo Europeo. Como hemos visto, durante los primeros años de vida del Consejo Europeo, los Jefes de Estado o de Gobierno empezaron a involucrarse progresivamente en cuestiones comunitarias. Sin embargo, para dar continuidad y proveer de eficacia de lo discutido y decidido en el Consejo Europeo, se necesitaba la colaboración del Consejo y de la Comisión que debían trasladar las decisiones políticas al ámbito jurídico comunitario [50]. Pronto se llegó a la conclusión de que era necesario lograr un equilibrio entre la libertad y la disciplina (sobre todo en lo que se refiere a la preparación de la agenda del Consejo Europeo*).* Como hemos visto, este era el objetivo de las reglas de Londres de 1977.

Y este cambio en el método de trabajo del Consejo Europeo se debió a la progresiva fusión entre la función de impulso y la función ejecutiva en el seno del Consejo Europeo a través de la llamada función de arbitraje debido a la incapacidad del Consejo de Asuntos Generales para tratar de las cuestiones presupuestarias derivadas de la adhesión del Reino Unido como se demuestra con ocasión del Consejo Europeo de Roma de 1975 [51].

## 2. **Comentarios específicos sobre algunas de las funciones del Consejo Europeo**

### 2.1 Foro de intercambio de puntos de vista

Los intercambios tienen como objetivo y utilidad el contrastar posiciones [52], no suelen recogerse en las Conclusiones de la Presidencia pero, no por

---

[48] *«La grande originalité du Conseil européen rend compte de la multiplicité de ses fonctions et une telle diversification a provoqué une réelle évolution de ses compétences. Nous serons amenés à nous demander si le Conseil européen a toujours respecté les compétences qui lui ont été attribuées à divers reprises par les Chefs d'État et de gouvernement».* Taulégne, B., 1993, p. 101.

[49] *«It was certainly not the initial intention of the Member States that the European Council should serve as ultimate decision-taker, a court of appeal for setting problems too complex, or too political sensitive to be resolved at the Council level. Quite the contrary: both the Tindemans report on European Union (1976) and the Dooge report on institutional reforms stated that this should not be the case. Official texts like the Stuttgart Declaration (1986) steer clear of giving to the European Council a decision making capacity. But in fact over the years that is exactly what it has acquired and exercised».* De Schoutheete, PH., 2006, p. 35.

[50] Este fenómeno es lo que algunos autores califican como «debilidad del Consejo Europeo».

[51] Durante el Consejo Europeo de Roma de 1975, los Jefes de Estado o de Gobierno discutieron como controlar los gastos comunitarios, lo que afectó a la futura PAC. Schmidt y Wilson alcanzaron un acuerdo previo que se transformó en la idea de celebrar un debate en el PE para establecer determinados márgenes en el presupuesto de la CEE.

[52] *«Depuis sa création, le Conseil européen avait pour vocation de prendre de la distance par rapport aux problèmes du quotidien, d'écarter la technicité, de réfléchir, dans une perspective à long terme,*

ello, carecen de importancia, puesto ayudan a que la Unión y los Estados miembros fijen posiciones sobre un tema de actualidad, tal como señaló la Presidencia rotatoria ante el Parlamento Europeo en 1976:

> *«la respuesta a esta pregunta (qué es el Consejo Europeo) depende de cómo se observa la función del Consejo Europeo...el hecho que se reúnan periódicamente las más altas autoridades para debatir cuestiones europeas debe por sí mismo considerarse como algo positivo... lo significativo del Consejo Europeo no reside en que adopte decisiones concretas sino en que los debates generales se producen con la intención de comprender mejor y determinar las responsabilidades de cada uno de forma precisa y de modo informal»* [53].

Se puede producir un intercambio de puntos de vista sobre cualquier tema, esté o no incluido en la agenda del Consejo Europeo. Estos intercambios de puntos de vista pueden ser meramente deliberativos o formar parte de un largo proceso que se materializará en una formulación política.

Por regla general durante los Consejos Europeos ordinarios los intercambios de puntos de vista podían producirse en varias ocasiones:

*a)* antes del comienzo de las sesiones formales, se produce un intercambio de puntos de vista con el presidente del Parlamento que, en ocasiones, da lugar a un debate, como el que ocurrió en el Consejo Europeo de Feira de 2000 entre el presidente del Parlamento Europeo, Blair y Chirac sobre la integración de la Carta de Derechos Fundamentales en los Tratados y la inclusión de nuevos derechos en dicho documento;

*b)* durante las cenas celebradas el primer día del Consejo Europeo y que reúnen exclusivamente a los Jefes de Estado o de Gobierno junto con el presidente de la Comisión.

---

*aux objectifs de l'intégration européenne, aux priorités plus qu'aux modalités. C'était l'esprit des «entretiens au coin du feu», chers à Willy Brandt. C'est encore la formulation du traité de Lisbonne qui parle d'impulsion et d'objectifs politiques».* De Schoutheete, PH., Notre Europe, julio 2012, p. 22.

Disponible en: http://www.notre-europe.eu

Con ocasión del debate del Consejo Europeo de Luxemburgo de 1-2 abril de 1976, celebrado el 7 de abril de 1976 en la Asamblea Parlamentaria, el Presidente del Consejo Gaston Thorn describió en qué consistía esta función y su utilidad: *«Fuera del marco general del Consejo Europeo debatimos, algunas veces con sumo detalle, un buen número de asuntos de actualidad internacional. No puedo sin embargo dar detalle alguno sobre esas conversaciones... En el Consejo Europeo, los debates (que se producen en reuniones súper restrictivas) sobre algunos problemas capitales; problemas que por su complejidad no son tratados previamente en su totalidad y no conllevan siempre conclusiones inmediatas»* (traducción propia). Debate sobre el Consejo Europeo de Luxemburgo de 1-2 abril de 1976, 7 de abril de 1976. Actas de los debates, p. 85.

[53] Declaración de Brinkhorst, L-J. (presidente del Consejo). Parlamento Europeo. Debate sobre el Consejo Europeo de La Haya 26-27 junio de 1986, 8 de julio de 1986. Actas de los debates 2-341 de 8.VII.86, pp. 187 y ss. y p. 202 (traducción propia).

Los intercambios de puntos de vista se realizan más espontáneamente durante los Consejos Europeos informales, que no aprueban Conclusiones de la Presidencia. Por ejemplo, los días 22 y 23 de septiembre de 1995, los Jefes de Estado o de Gobierno se reunieron informalmente en Formentor para discutir la futura reforma institucional. En dicha reunión, el presidente de la Comisión Santer presentó el programa de trabajo de la Comisión y recibió apoyo para lanzar la Agenda 2000 y publicar la opinión de la Comisión sobre la próxima ampliación.

### 2.2 Foro de impulso político y de orientación general y estratégico

Tanto el Comunicado de París de 1974 como la Declaración de Stuttgart de 1983 mencionan la misión de impulso y de orientación que fue la única reconocida por el Tratado de la Unión Europea en su artículo D [54].

Para Taulégne [55]:

> *«..la fonction d'impulsion et de relance consiste à débloquer une situation de crise observée dans le fonctionnement de certains mécanismes institutionnels.»*

Para Picod, el impulso y la orientación tratan de:

> *«proposer et d'encadrer des nouvelles actions et politiques et d'infléchir les actions et politiques existantes. Elle s'applique également à des évolutions et des réformes institutionnelles»* [56].

Hay que resaltar la versatilidad de la función de impulso puesto que, en ocasiones, el Consejo Europeo puede ejercer un freno a la construcción europea como ocurrió durante las reuniones de Dublín (octubre de 1996) y Biarritz

---

[54] 2.1.2. «Dans la perspective de l'Union européenne, le Conseil européen:

*- donne à la construction européenne une impulsion politique générale; - définit les orientations favorisant la construction européenne et donne des lignes directrices d'ordre politique général pour les Communautés européennes et la coopération politique européenne». Déclaration solennelle sur l'Union européenne (Stuttgart, 19 juin 1983), Boletín de las Comunidades Europeas, n.º 6, Luxemburgo, 1983.*

Disponible en: http://www.cvce.eu/obj/declaration_solennelle_sur_l_unión_europeenne_stuttgart_19_juin_1983 (consultado agosto 2014).

Ver también el debate sobre el Consejo Europeo de 21-22 de marzo de 1983: Así el Presidente del Consejo Gensher destacó que: *«como todos sabemos, la función del Consejo Europeo no es tanto tomar decisiones de asuntos de calado de la integración europea o deshacer nudos gordianos, como por ejemplo, asumir el papel del Consejo de ministros sino sobre todo, señalar al Consejo la acción futura... y el presidente de la Comisión: «El Consejo Europeo fue diseñado como un órgano que con serenidad y continuidad, no sólo tome decisiones.. sino que defina las principales ideas de futuro de la Comunidad pero tampoco debe ignorar los asuntos de actualidad».* Debate sobre el Consejo Europeo de 21-22 de marzo de 1983, 1983, Actas de los debates I-297, pp. 36-37.

[55] Taulégne, B., 1993, p. 104.

[56] Picod, F., *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 2002, n.º 4, p. 1190.

(2000) que acordaron que el Tratado de Ámsterdam y el Tratado de Niza presentarían pocas novedades respectivamente [57]. Las funciones de impulso y de orientación no tienen, en principio, un efecto vinculante sobre las instituciones, pero necesitan de estas para que sean eficaces en términos jurídicos en el ámbito comunitario. Además, los impulsos y las orientaciones pueden tanto reflejar el mínimo común denominador al decidirse por consenso, como ser muy detalladas [58], reduciéndose, en ese caso, el margen de maniobra de las instituciones que deberán convertir dichos impulsos y orientaciones en legislación comunitaria sin margen de maniobra alguna.

El ámbito de la función de impulso y orientación abarca tanto las materias incluidas en los Tratados como competencias que no pertenecen a la Unión; por ejemplo, el informe sobre el inicio de la legislatura de la Unión Europea 2007-2008 de la House of Lords destacó el papel de impulso del Consejo Europeo en materia de justicia e interior [59]. En la esfera de la PESC, el Consejo Europeo ha desempeñado también un papel de impulsor. Por ejemplo, el Consejo Europeo de marzo de 2008 aprobó una Declaración sobre la Unión Mediterránea en la que se invitaba a la Comisión a presentar al Consejo propuestas para definir el «Proceso de Barcelona y la Unión del Mediterráneo», con vistas a la cumbre que se iba a celebrar el 13 de julio de 2008 en París.

La función de impulso y de orientación puede manifestarse de las siguientes formas:

Wessels destaca la ampliación de competencias de la Comunidad como manifestación del impulso y orientación:

> *«The scope-enlarging function was widely used by the Heads of Government; from The Hague 1969, which initiated European Political Cooperation,*

---

[57] Werts, J., 2008, p. 43.

[58] El Consejo Europeo de Bruselas de 29-30 de marzo de 1982 fue objeto de una afirmación interesante respecto al hecho de que este órgano necesita de la acción de las instituciones para que sus orientaciones sean eficaces. Así en el debate en el Parlamento Europeo celebrado el 21 de abril de 1982, el Presidente del Consejo Martens destacó que: *«La regularidad e informalidad de las reuniones implica también que no siempre deben desembocar en decisiones transcendentales... Desde 1974... los principios básicos que inspiran la función del Consejo Europeo han permanecido inalterados: ímpetu político, orientaciones para la futura construcción de Europa, intercambios de puntos de vista francos e informales y definición de posiciones oficiales cuando sea necesario, todo ello dentro del contexto comunitario y el marco de la cooperación política europea... Muchos, incluso en el Parlamento Europeo, siguen teniendo serias objeciones sobre la naturaleza ambigua del Consejo Europeo... no hay duda que el Consejo Europeo se reúne tanto en el contexto del tratado, a nivel comunitario y a nivel de la cooperación política europea. Si se otorgan orientaciones o estímulo, estos son subsiguientemente definidos en la forma correcta de acuerdo con los procedimientos y normas»* (traducción propia). Debate sobre el Consejo Europeo de 29-30 de marzo de 1982, 21 de abril de 1982, Actas de los debates, p. 128.

[59] Initation of EU Legislation 2007-2008. 22th Report of session 2007-2008. European Union Committee, House of Lords, julio 2008, punto 74, p. 26.

*over the Solemn Declaration of Stuttgart 1983, with its passages on cultural cooperation, to the 1985 Luxembourg meeting which led to including new policy areas in the EEC Treaty»* [60].

Opinión compartida por Taulégne [61], al defender que un aspecto particular de la función de orientación sería la de la ampliación de actividades comunitarias, a pesar de que la Declaración de Stuttgart la describe como una función ajena al impulso y a la orientación.

Para De Schoutheete & Wallace, [62] otra de las manifestaciones de la función de impulso y orientación se producía cuando el Consejo Europeo definía la agenda de la Unión. Un ejemplo muy claro de definición de la agenda de la Unión se dio con ocasión del Consejo Europeo de Madrid de 1995 cuyas Conclusiones recogían varias grandes medidas para el futuro de la Unión [63]. Otro ejemplo de cómo la función de impulso y de orientación supone una definición de la agenda de la Unión Europea por parte del Consejo Europeo es su competencia para aprobar las orientaciones políticas generales a partir de 2004 [64].

Para Picod, el impulso del Consejo Europeo puede manifestarse a través de una decisión anterior del Consejo Europeo o cuando en los Tratados se recogen políticas que es preciso desarrollar:

*«Lorsqu'une action ou politique est consacrée par un Traité modificatif, le Conseil Européen pourra également lui donner corps afin d'inciter la Commission et le Conseil à agir, particulièrement dans les domaines très sensibles sur le plan politique. Ainsi, les lignes directrices des deux actions les plus importantes consacrées par le Traité d'Amsterdam relatives aux visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes et à l'emploi, ont été respectivement dégagées par le Conseil européen de Tampere d'octobre de 1999 et les Conseils européens de Luxembourg de novembre de 1997 et de Lisbonne de mars 2000»* [65].

---

[60] Wessels, W., 1991, p. 17.

[61] Taulégne, B., 1993, pp. 101 a 105.

[62] De Schoutheete, PH., Wallace, H., Notre Europe, septiembre 2002, p. 10. Disponible en: http://www.notre-europe.eu (agosto 2014).

[63] Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Madrid. Madrid, diciembre 1995. Disponible en: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/0400-C. ES5.htm (agosto 2014).

[64] *«A partir de 2004, la definición de las orientaciones políticas generales corresponde al Consejo Europeo basándose en una propuesta conjunta de las Presidencias correspondientes previa consulta a la Comisión y recomendación del CAG. El Consejo Europeo adoptará un programa estratégico anual para los 3 años siguientes. A la luz del Plan estratégico plurianual, el Consejo adoptará un programa operativo anual de actividades del Consejo que será propuesto, de manera conjunta, por las dos Presidencias. El hecho de que el Consejo Europeo adopte los programas estratégicos, plantea la cuestión del lugar que ocupa respeto de las fuentes del derecho dado que estas orientaciones tienen carácter vinculante y, teóricamente, el Consejo Europeo no puede adoptar disposiciones legislativas de acuerdo con el artículo 4 TUE».* Artículo 2.4. Reglamento interno del Consejo. DOUE. L 106/22, de 15 de abril de 2004.

[65] Picod, F., *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 2002, n.º 4, pp. 1193-1993 y 1202-1203.

O también cuando el Consejo Europeo ha acaparado la iniciativa y el impulso en cada reforma de los Tratados. En este caso, puede: *«Engager une réflexion sur une question ayant des incidences institutionnelles et donner mandat à un organe déterminé».*

El Consejo Europeo en ocasiones ha elaborado estrategias comunes y aprobado conclusiones en materia de PESC, o en materia de empleo sobre las grandes orientaciones en política económica. También el Consejo Europeo ha ejercido un seguimiento de determinadas acciones y políticas, como por ejemplo en el caso del Proceso de Lisboa y los Consejos Europeos de primavera tal como destaca Picod:

> *«On peut observer que cette méthode qui tend à être intensifiée peut être systématisée. Ainsi tout en approuvant l'Agenda Social européen qui définit les priorités d'action concrètes pour les cinq prochaines années dans les domaines de la politique sociale, le Conseil européen de Nice de décembre de 2000 à décidé que, sur la base des rapports établis par le Conseil et la Commission et d'un rapport régulièrement mise á jour, le Conseil européen examinera chaque année lors de sa session de printemps la mise en œuvre de cet agenda»* [66].

Una variante de la función de impulso y de definición de las orientaciones estratégicas es la función de coordinación del Consejo Europeo que representa su misma esencia y que estuvo muy presente en su creación pues en aquella época se necesitaba una entidad que coordinara la creciente globalización con el proceso de europeización, lo que pasaba por obtener una visión conjunta de los asuntos comunitarios y de la cooperación política. Esta función de coordinación es especialmente importante en periodos de crisis pues el Consejo Europeo ha sido el único órgano donde lo político y lo económico se han encontrado. Como ha destacado Mourlon-Druol, el Consejo Europeo a través de la función de coordinación puede asegurar cierta sintonía entre las agendas de los líderes europeos y las agendas de los líderes mundiales que se reúnen en las Cumbres internacionales como el G-7 [67].

### 2.3 Foro que toma decisiones o la función ejecutiva del Consejo Europeo

La función de foro de toma de decisiones es descrita por Wessels de la siguiente forma [68]:

---

[66] Picod, F., *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 2002, n.º 4, p. 1201.

[67] Mourlon-Druol, E., *Les Cahiers Irice,* 2012/1 (n.º 9). pp. 91-104. Ver en la página 97 cómo los Consejos Europeos de Copenhague, Bremen y Bruselas de 1978 sirvieron para definir el sistema monetario europeo y al mismo tiempo presentar una posición europea ante la Cumbre del G-7 de Bonn de julio de 1978.

[68] Wessels, W., 991, p. 18.

*«The decision-making function, however, developed in a way and with an intensity which was not provided for in the official role definitions… Indeed the European Council became a –if not even the– de facto decision-making body of the Community»* [69].

Aunque el Comunicado de París no reconoció explícitamente la función de toma de decisiones, con ocasión de la primera reunión del Consejo Europeo de Dublín de marzo 1975, el Consejo Europeo adoptó una decisión sobre el mecanismo corrector británico [70]. Esta función ejecutiva fue objeto de un reconocimiento por parte de las Conclusiones de Londres de 1977 y la Declaración Solemne de 1983 cuando aludían a las *«deliberaciones destinadas a tomar decisiones y resolver problemas que hayan quedado en suspenso»*. Dichos documentos justificarían esta función que además implica que el Consejo Europeo pudiera actuar como Consejo de forma excepcional. Esta posibilidad se trasladó al Derecho primario por medio del Tratado de Ámsterdam tanto en el ámbito de la PESC, en el artículo 23.2 TUE como en el ámbito de los asuntos de Justicia e Interior, en el artículo 11.2.2 TCE.

El Comunicado de París incluía la función de toma de decisiones dentro de la función de arbitraje que gozaba de carácter exclusivamente supletorio al suponer la existencia previa de una apelación, es decir, que trasladaba al Consejo Europeo un asunto bloqueado en instancias inferiores como señalaba Taulégne [71]. Esta función de arbitraje del Consejo Europeo podía provocar cierta hipertrofia

---

[69] De hecho, Annette Morgan destaca que, para Giscard: *«These European summits should not be considered a decision making bodies, but they allow European leaders to meet periodically to concert their points of view and to bring them together in order to deal with the great tasks facing them»*. Morgan, A., 1976. p. 51.

En este mismo sentido, De Schoutheete y Wallace señalan que: *«It was not certainly the original intention that the European Council should function as a regular and important decision making forum for Community matters. The Tindemans report (1975) stressed that it should limit its action to giving general policy guidelines and impetus. That was also the line followed by the Stuttgart Declaration in 1993 and the Dooge report in 1985»*.

De Schoutheete, Ph., Wallace, H., Notre Europe, septiembre 2002, p. 11. Disponible en: http://www.notre-europe.eu

[70] Wessels destaca que: «*From the first meeting of the European Council in Dublin, at which the major details of the corrective budgetary mechanism for the United Kingdom was agreed up on, some called this meeting the conference pocket calculators»*. Wessels, W., 1991, p. 18.

También Taulégne, cita a Gazzo que destaca que: *«Dès le Conseil européen de Rome en décembre de 1975, il se serait manifestée une tendance à glisser doucement vers un type de réunions faisant double emploi avec le Conseil ordinaire en constituant une instance d'appel pour les dossiers qui n'ont pas trouvé de solutions à son niveau*». Taulégne, B., 1993, pp. 107.

[71] *«C'est en raison de tels blocages que les chefs de gouvernement à Londres de 1977 ont expressément accordé au Conseil européen la possibilité d'intervenir dans les affaires communautaires lorsque le Conseil de Ministres serait inadapté à prendre une décision. A l'origine, les Chefs d'État et de gouvernement attendaient de cette nouvelle fonction qu'elle permette de débloquer des situations conflictuelles. Mais au fil des circonstances, ils se sont progressivement impliqués dans la gestion de la Communauté* Taulégne, B., 1993, pp. 107.

en su funcionamiento como denunció el Informe Solana al Consejo Europeo de Barcelona de marzo de 2002 [72]. Además, el arbitraje político supremo puede enfrentarse a la doble dificultad de distinguir, por una parte, lo político de lo técnico y por otro lado, el interés nacional del interés comunitario [73].

La progresiva participación del Consejo Europeo en asuntos comunitarios y en la gestión de las principales crisis que afectaron a Europa desde 1974 hizo que la función de decisión adquiriese progresivamente una autonomía propia [74] alejándose de la función de apelación. La función de ejecución pasó a aplicarse a casos que presentan una extraordinaria sensibilidad política [75].

En estos casos además, solían ser necesarias varias reuniones del Consejo Europeo [76]. Como ejemplos de esta función de decisión destacaríamos cuando el Consejo Europeo procede a la adopción de las perspectivas financie-

---

[72] *«El problema: El Consejo Europeo es la autoridad suprema de la Unión y posee un poder de decisión legítimo. Garantiza una unidad más estrecha entre la Unión, por una parte, y los Estados miembros, por otra. Su misión es «dar a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definir sus orientaciones políticas generales». Esto supone claridad en el objetivo, transparencia en la decisión, seguimiento en la acción. Desde hace algunos años, el Consejo Europeo se ha visto apartado de su cometido. En razón de las disfunciones del Consejo, cada vez más a menudo el Consejo Europeo se encuentra abocado a laboriosas tareas de redacción que no le corresponden a su nivel y que afectan a los procedimientos comunitarios normales. El desvío de la práctica de la Presidencia ha transformado sus sesiones en la aprobación del balance de situación o en un ejercicio carente de sentido de autocongratulación de las instituciones. Y como pistas a explorar para solucionar este problema se proponía volver a centrar al Consejo Europeo en sus tareas esenciales: a) la concentración en su papel de coordinador e impulsor, evitando, en la medida de lo posible, convertirlo en una instancia de apelación del Consejo; el Consejo Europeo debe consagrar sus trabajos y debates a las orientaciones y grandes decisiones estratégicas de la Unión, es decir, a las decisiones políticas de importancia que comprometen el porvenir de la Unión y b) la supresión de informes, conclusiones o procedimientos parasitarios que obstruyen las sesiones».* Preparar al Consejo para la ampliación. Informe de don Javier Solana, Secretario general del Consejo de Ministros de la Unión Europea. Consejo de la Unión Europea. Bruselas, 7 de marzo de 2002. S0044/02 disponible en: http://www.cvce.eu/obj/report_by_javier_solana_preparing_the_council_for_enlargement_7_march_2002 (consultado en agosto 2014).

[73] *«Mais outre la circonstance qu'il est techniquement mal équipé pour remplir cette fonction…il ne peut être saisi trop fréquemment sous peine de voir son autorité mise en cause…mais ce peut être aussi dangereux dans l'hypothèse où, faute de solidarité suffisante entre les chefs de gouvernement, chacun se contenterait d'épouser les thèses de ses experts en se transformant ainsi en un combat des chefs.* Dewost, J. L., *Objectif Europe* (21-22), 1983, p. 80.

[74] Por ejemplo, tal como Delors destacó con ocasión del debate en el Parlamento Europeo sobre el Consejo Europeo de Estrasburgo: *«Es la primera vez al menos en mi experiencia personal, que un Consejo Europeo informal, como el de 18 de noviembre, decide conceder 2 ayudas financieras sin remitir el asunto a los ministros de Economía y Finanzas o, lo que hubiera sido peor, a comités especializados»*. Debate sobre el Consejo Europeo de Estrasburgo de 8 y 9 de diciembre de 1988, Estrasburgo, 12 de diciembre de 1988. Actas de los debates 3-384, de 12 de diciembre de 1988.

[75] Bulmer, S., Wessels, W., 1987, pp. 97-98.

[76] En determinados casos la toma de decisiones por parte del Consejo Europeo se realiza a lo largo de varias reuniones. En ocasiones, el Consejo Europeo diseña mecanismos destinados a ayudarle a tomar decisiones. Por ejemplo, el Comité Dooge creado por el Consejo Europeo de Fontainebleau de 1984 presentó su informe al Consejo Europeo de Milán de 1985. El Consejo Europeo de Corfú ordenó la creación de un grupo de reflexión que presentó su informe al Consejo Europeo de Madrid de diciembre de 1995. En estas ocasiones, el COREPER no se involucró en los trabajos de estos comités.

ras aunque formalmente son posteriormente decididas por el Consejo [77]. El Consejo Europeo ha perfilado o definido también los mandatos y el contenido de las Conferencias intergubernamentales o ha adoptado decisiones sobre el camino a seguir cuando se han encontrado dificultades en la ratificación de las reformas del Derecho primario o ha interpretado los Tratados en el sentido que requería la situación [78]. Otro de los ejemplos más claros de esta función ejecutiva en relación con el Derecho primario fue cuando el Consejo Europeo se ha visto obligado a interpretar los Tratados, sobre todo en cuestiones de especial relevancia política [79]. Por ejemplo, Eggermont en el caso de la inclusión de la dracma griego en el Sistema Monetario Europeo:

> *«Treaty provisions can refer to European Council conclusions as shown by the inclusion of the Greek Drachma. In order to include the Greek Drachma in the EMS, the Act of Accession foresaw that before 31 December 1985, a revision of the basket of Member States' currencies had to be taken pursuant to the procedures and under the conditions laid down by the Resolution of the European Council of 5 December 1978»* [80].

También destacaríamos la adopción por parte del Consejo Europeo de Edimburgo de 1992 del enfoque global para la aplicación de la subsidiariedad que figuraba en los anejos de las Conclusiones de la Presidencia. Esto supuso

---

[77] En el Consejo Europeo de Fontainebleau de 1984 se llegó a una solución sobre el cheque británico, el aumento del techo del IVA y una mayor disciplina en el control de los gastos comunitarios. En el marco de las negociaciones relativas a las perspectivas financieras de 2000-2006, el Consejo Europeo de Berlín de 1999 llegó a una solución final que supuso un equilibrio entre los contribuidores netos y el resto de Estados Miembros por virtud del cual se mantuvo el cheque británico pero se rebajó la aportación de Austria, Alemania, Países Bajos y Suecia.

[78] Un ejemplo de cómo el Consejo Europeo ha actuado ante las dificultades de la ratificación se dio tras los resultados negativos de las consultas de Francia y Países Bajos en 2005 sobre el Tratado constitucional. Ante esos resultados, el Consejo Europeo de los días 16 y 17 de junio de 2005 decidió el comienzo de un proceso de reflexión para dar más tiempo a los europeos para debatir sobre el Tratado constitucional.

[79] *«Esta función tampoco es nueva ya que la cumbre europea de París de octubre de 1972 incluyó en su comunicado un punto 10 que destacaba que los Jefes de Estado o de Gobierno se pusieron de acuerdo para estimar que se halla indicado utilizar de forma aplicada y lo más completamente posible todas las disposiciones de los Tratados, incluido el artículo 235 TCEE».* Pérez Bustamante, R., Palacio, A., 1998, p. 89.

[80] F. Eggermont presenta otros casos como el del Consejo Europeo de Madrid de 1995 del que destaca: «*In 1995 Madrid European Council it was decided that the term ECU was a generic term»,* y el del Consejo Europeo de Tampere en 1999 que interpretó el sentido del artículo 31 TUE. Eggermont, F., 2012, pp. 255 y 257. En efecto en las Conclusiones del Consejo de Madrid podemos leer que: *«El Consejo Europeo decide, por consiguiente, que desde el comienzo de la tercera fase, el nombre de la moneda única será el euro… el nombre específico de euro se utilizará en lugar del término genérico ECU utilizado por el Tratado para referirse a la unidad monetaria europea». «The 1995 Conclusions had almost akin to that of a Treaty because regardless of the fact that the EC Treaty mentioned ECU, the European Council interpreted it as being a generic term with a view to launching the name euro. The 1995 Madrid European Council ordered the Council to implement this Conclusion and at suggestion of the 1996 Dublin European Council it used article 235 TCEE to do so».* Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Madrid. Madrid, diciembre 1995, p. 260.
Disponible en: http://www.consilium.europa.eu (agosto 2014).

una interpretación del artículo 3 B del Tratado de la Unión. Este enfoque global incluyó la definición de una serie de principios que debían de observarse a la hora de aplicar el principio de subsidiariedad [81]. Esta interpretación sirvió para la posterior adopción del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad anejo al Tratado de Ámsterdam.

Otro ejemplo sería cuando el Consejo Europeo decidió por primera vez aplicar la cláusula pasarela en el ámbito del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia al ampliar el recurso a la mayoría cualificada a determinadas disposiciones relativas a la inmigración ilegal en noviembre de 2004.

Uno de los ámbitos donde el Consejo Europeo ha ejercido una función de decisión es el de la ampliación, ya que ha ido completando los requisitos que los Tratados exigían para adherirse a la Unión Europea. Por ejemplo, el Consejo Europeo de Copenhague de 1993 añadió nuevos criterios políticos, económicos y el respeto del acervo para la adhesión. También cuando el Consejo Europeo de Luxemburgo de 12 y 13 de diciembre de 1997 destacó que la ampliación exigía la mejora previa del funcionamiento de las instituciones de acuerdo con el Tratado de Ámsterdam [82]. Ese mismo Consejo Europeo de Luxemburgo y el Consejo Europeo de Helsinki de diciembre de 1999 adoptaron las líneas generales del proceso de ampliación de los países de Europa Central y Oriental.

En definitiva, la función de decisión es hoy uno de los elementos esenciales que definen el Consejo Europeo puesto que, en muchas ocasiones, este órgano es el único capacitado para adoptar decisiones ante las diversas crisis que han acechado a la Unión Europea:

> *«Compte tenu de sa nature, le Conseil européen sera amené à examiner des problèmes institutionnels auxquels les institutions communautaires ne sauraient répondre de manière adéquate»* [83].

---

[81] De igual modo, el artículo 104 del TCE relativo a los déficits públicos excesivos, que fue objeto de una interpretación precisa por el Consejo Europeo de Dublín de 1996. Durante el debate parlamentario sobre el Consejo Europeo de Edimburgo de 1992 y el semestre de la Presidencia británica, el eurodiputado Bourlanges destacó que: *«la gran novedad de la cumbre de Edimburgo, la desconcertante información que nos ha aportado es la que se puede lograr una Europa de geometría variable sin tener que revisar el Tratado de Maastricht»* (traducción propia). Debate sobre el Consejo Europeo de 11 y 12 de Edimburgo de 1992 y el semestre de la Presidencia británica. Estrasburgo, 16 de diciembre de 1992. Actas de los debates, 3-425, de 16 de diciembre de 1992, p. 152.

[82] Dentro del marco de la ampliación, en ocasiones se ha utilizado el Consejo Europeo para firmar y ratificar documentos solemnes. Por ejemplo, el Tratado de adhesión de Austria, Finlandia, Suecia y Noruega fue firmado con ocasión del Consejo Europeo de Corfú de junio de 1994. Los cuatro nuevos Estados signatarios fueron invitados a participar en ese Consejo Europeo antes de la entrada en vigor de sus Tratados de adhesión.

[83] PICOD, F., *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 2002, n.º4, p. 1198 (cursivas añadidas por el autor).

## 2.4 Foro que decide nombramientos de personalidades europeas, las sedes de las Instituciones o agencias y la composición de las Instituciones comunitarias

El Consejo Europeo no era competente para decidir como tal, ninguno de los nombramientos más importantes de la Unión Europea, ya que tanto el presidente de la Comisión como el presidente del BCE eran nombrados de acuerdo con unos procedimientos específicos regulados en los Tratados [84]. Eso no impidió que en la propia reunión del Consejo Europeo (o al margen del Consejo Europeo), los Jefes de Estado o de Gobierno debatieran los nombramientos de dichas personalidades [85].

Existen multitud de ejemplos de esta función que afecta a todas las instituciones como por ejemplo, cuando el Consejo Europeo de abril de 1980 destacó que la elección del presidente de la Comisión correspondería al Consejo Europeo; cuando el Consejo Europeo de Maastricht de 23 y 24 de marzo de 1981 confirmó el statu quo de los lugares de trabajo de las instituciones por medio de la Decisión del Consejo Europeo de Edimburgo (Anejo 6). Esta decisión se presentó como una Decisión por común acuerdo de los representantes de los Estados miembros.

Otro ejemplo lo representa el Anejo III de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 1993 que decidió el orden de las Presidencias rotatorias y el Consejo Europeo de 10 y 11 de diciembre de 2008 que adoptó una Declaración que destacaba que, a pesar de que el Tratado de Lisboa entrara en vigor el 1 de diciembre de 2009, la Presidencia rotatoria seguiría presidiendo el Consejo Europeo hasta que terminase la Presidencia a finales de año. Otro ejemplo es el Consejo Europeo de Bruselas de junio de 2004 que fracasó en su intento de encontrar un consenso sobre el futuro presidente de

---

[84] Para el presidente de la Comisión, el artículo 214.2 TCE tras la reforma de Niza: *«El Consejo, reunido en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno y por mayoría cualificada, designará a la personalidad a la que se proponga nombrar presidente de la Comisión; el Parlamento Europeo deberá aprobar dicha designación»*. Tratado de Niza por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos de 26 de febrero de 2001. DOCE C 80/1, de 10 de marzo de 2001.

Para el presidente del BCE la letra b) del apartado 2 del artículo 112 del Tratado destaca que: *«el presidente, el vicepresidente y los demás miembros del Comité Ejecutivo serán nombrados de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados Miembros representados por sus Jefes de Estado o de Gobierno, sobre la base de una recomendación del Consejo y previa consulta al Parlamento Europeo y al Consejo de Gobierno, de entre personalidades de reconocido prestigio y experiencia profesional en asuntos monetarios o bancarios*». Tratado de Niza por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos de 26 de febrero de 2001. DOCE C 80/1, de 10 de marzo de 2001.

[85] Se llegó incluso a convocar un Consejo Europeo extraordinario de 19 de noviembre de 2009 para proceder al nombramiento de las personalidades que debían ejercer sus responsabilidades de acuerdo con el Tratado de Lisboa.

la Comisión. Tras dos semanas de negociaciones, la Presidencia irlandesa propuso a Barroso durante el Consejo Europeo de Bruselas de 29 de junio.

Así mismo, el Consejo Europeo de Colonia de junio de 1999 decidió el nombramiento de Solana como secretario general del Consejo y Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común y, en calidad de secretario general adjunto del Consejo, designó a De Boissieu o cuando el Consejo Europeo de Niza de diciembre de 2000 otorgó un carácter permanente al Comité Político y de Seguridad o el Consejo Europeo de Sevilla de junio de 2002 que, además de la creación del CAGRE, decidió las distintas formaciones del Consejo o cuando el Consejo Europeo de 18 y 19 Octubre 2007 modificó el número de parlamentarios que estaba recogido en el Derecho primario.

### 2.5 Foro donde se ejerce la función de consulta, coordinación, preparación y expresión solemne de la posición europea en la política exterior y en otros ámbitos

Varias son las actividades que el Consejo Europeo ha desarrollado en este ámbito:

La primera ha sido la de expresar solemnemente las posiciones comunes ante las crisis internacionales. En este terreno, las Declaraciones del Consejo Europeo son preparadas en el marco de la cooperación política europea. Por citar algunos ejemplos, destacaremos el Consejo Europeo de Bruselas que alcanzó un acuerdo el 17 de julio de 1975 para la firma del Acta final de Helsinki o cuando el Consejo Europeo de Venecia de 12 y 13 de junio de 1980 aprobó la Declaración sobre Oriente Medio.

En otras ocasiones, los Jefes de Estado o de Gobierno han utilizado el Consejo Europeo como foro para manifestar la posición de la Unión ante eventos de gran transcendencia como en el caso del terrorismo. Así, el Consejo Europeo de Copenhague de abril de 1978 declaró que *«una prioridad importante debería acordarse a los esfuerzos para intensificar la cooperación de los nueve por defender nuestras sociedades de la violencia terrorista»* [86].

También en el ámbito del terrorismo, el Consejo Europeo informal de Gante de 19 de octubre de 2001 aprobó una Declaración de los Jefes de Estado o de Gobierno de la Unión Europea y del presidente de la Comisión sobre el seguimiento de los ataques del 11 de septiembre y la lucha contra el terrorismo.

En ocasiones, el Consejo Europeo ha adoptado decisiones operativas en el ámbito de la cooperación política como ocurrió en el Consejo Europeo de

[86] Pérez Bustamante, R., Palacio, A., 1998, p. 137.

marzo de 1977 que decidió la representación de la Comunidad en las conferencias internacionales. En las Conclusiones de la Presidencia se lee que: *«el presidente del Consejo y el presidente de la Comisión serán invitados a participar en las sesiones de la reunión de Londres cuando se traten de cuestiones de competencia comunitaria»* [87].

En ocasiones, el Consejo Europeo ha iniciado una reflexión sobre una cuestión de especial relevancia internacional. Esta reflexión puede también servir para preparar la posición de la Unión ante una Conferencia internacional o marcar el comienzo de una iniciativa política relevante. Por ejemplo, la reunión del Consejo Europeo de Copenhague de 1993 se celebró previamente a la cumbre sobre economía mundial de Tokio y definió las posiciones de la Comunidad ante los temas principales a debatir en esa reunión. También, el Consejo Europeo de Bruselas de 10 y 11 de diciembre de 1993 decidió iniciar un proceso diplomático que debía conducir a la celebración de un Pacto de estabilidad en Europa. Para conseguir tal objetivo propugnó la celebración de una Conferencia preparatoria.

Cuando el Consejo Europeo ha servido de impulso en el ámbito de la PESD. Por ejemplo, como respuesta al mandato que el Consejo Europeo de Colonia de 1999 se fijó asimismo, el Consejo Europeo decidió en Helsinki desarrollar una capacidad autónoma para lanzar y desarrollar operaciones militares bajo la dirección de la UE en el caso que la OTAN no participase. Posteriormente, el Consejo Europeo de Feira de 2000 manifestó su voluntad de elaborar una política europea común en materia de defensa.

## IV. LOS COMUNICADOS Y LAS CONCLUSIONES DE LA PRESIDENCIA Y LOS ACTOS DEL CONSEJO EUROPEO (1974-2002)

Junto a los párrafos del Comunicado de París de 1974 que recogían la voluntad de los Jefes de Gobierno de reunirse de forma regular encontramos otros que recogían asuntos muy concretos como los relativos a la Unión de pasaportes (presentación a los Gobiernos el 31 de diciembre de 1976) [88]; las

---

[87] Pérez Bustamante, R., Palacio, A., 1988, p. 124.

Ya el Consejo Europeo de julio de 1976, bajo la Presidencia de Holanda acordó que los Jefes de Estado o de Gobierno se consultaran sobre la forma en que los intereses de la Comunidad serán representados y defendidos con ocasión de las cumbres internacionales. En dicho Consejo Europeo se acordó que en caso de que una cumbre internacional aborde cuestiones de la competencia de la Comunidad, los procedimientos y obligaciones comunitarios deberán ser respetados.

[88] *«10. Un groupe de travail sera constitué pour étudier la possibilité d'établir une union des passeports, et par anticipation, l'introduction d'un passeport uniforme. Ce projet devrait être soumis aux*

elecciones por sufragio universal de la Asamblea Parlamentaria (celebración de elecciones en 1978) [89], la puesta en marcha del FEDER, el lanzamiento de la política energética [90] y la autorización para que el primer ministro Tindemans redactara un informe sobre la Unión Europea [91].

Por lo general, estos asuntos respondían a la función de impulso del Consejo Europeo aunque las consideraciones sobre el FEDER incluían bastantes detalles técnicos [92].

Todo ello merecería los siguientes comentarios:

La cumbre de París finalizó con la adopción de un Comunicado político adecuándose a la práctica de las cumbres internacionales. De acuerdo con Morgan [93], en lo relativo a las Comunidades Europeas, los Comunicados de las

---

*Gouvernements des États membres si possible avant le 31 décembre 1976. Dans ce projet seront notamment prévus une harmonisation par étapes de la législation sur les étrangers ainsi que l'abolition du contrôle des passeports à l'intérieur de la Communauté».*

Comunicado final de la Cumbre de París. Boletín Oficial de las Comunidades Europeas, n.º12, diciembre 1974. Disponible en: http://www.cvce.eu (consultado en agosto 2014).

[89] *«12. Les chefs de gouvernement ont constaté que l'objectif fixé par le traité, de l'élection au suffrage universel de l'Assemblée, devrait être réalisé le plus tôt possible. Sur ce point, ils attendent avec intérêt les propositions de l'Assemblée, sur lesquelles ils souhaitent que le Conseil statue en 1976. Dans cette hypothèse, l'élection au suffrage universel direct devrait intervenir à partir de 1978».*

Comunicado final de la Cumbre de París. Boletín Oficial de las Comunidades Europeas, n.º 12, diciembre 1974. Disponible en: http://www.cvce.eu/obj/communique_final_du_sommet_de_Paris_9_et_10_decembre_1974 (consultado en agosto 2014).

[90] *«33. Les chefs de gouvernement, se référant à la résolution du Conseil du 17 septembre 1974, ont invité les institutions communautaires à élaborer et à mettre en œuvre, dans les délais les plus brefs, une politique énergétique commune».*

Comunicado final de la Cumbre de París. Boletín Oficial de las Comunidades Europeas, n.º 12, diciembre 1974. Disponible en: http://www.cvce.eu/obj/communique_final_du_sommet_de_Paris_9_et_10_decembre_1974 (consultado en agosto 2014).

[91] *«Ils sont convenus de charger M. Tindemans, premier ministre du royaume de Belgique, de faire aux chefs de gouvernement, avant la fin de 1975, un rapport de synthèse sur la base des rapports des institutions et des consultations qu'il mènera avec les gouvernements et les milieux représentatifs de l'opinion publique au sein de la Communauté».*

Comunicado final de la Cumbre de París. Boletín Oficial de las Comunidades Europeas, n.º 12, diciembre 1974. Disponible en: http://www.cvce.eu (consultado en agosto 2014).

[92] *«22. Les chefs de gouvernement décident que le Fonds européen de développement régional… sera mise en œuvre par les institutions de la Communauté à compter du 1er janvier 1975».*

23. *«Le Fonds sera doté de 300 000 000 d'UC en 1975, de 500 000 000 d'UC pour chacune des années 1976 et 1977, soit 1 300 000 000 d'UC, pour une période triennale d'essai».*

24. *Ce montant total de 1 300 000 000 d'UC sera financé, à concurrence de 150 000 000 d'UC, par des crédits actuellement non utilisés du FEOGA (section «orientation»). Les ressources du Fonds seront réparties selon le schéma prévu par la Commission:... L'Irlande toutefois se verra, en outre, attribuer 6 000 000 d'UC, qui viendront en déduction de la quote-part des autres membres, exception faite de l'Italie».* Comunicado final de la Cumbre de París. Boletín Oficial de las Comunidades Europeas, n.º 12, diciembre 1974.

Disponible en: http://www.cvce.eu/obj/communique_final_du_sommet_de_Paris_9_et_10_decembre_1974 (consultado en agosto 2014).

[93] El primer Consejo Europeo se celebró los días 10 y 11 de marzo de 1975 en Dublín. *«Up to and including the Summit conference of December 1974, decisions of the Heads of Government were announ-*

cumbres pasarían a denominarse Conclusiones de la Presidencia al ser redactadas bajo la responsabilidad de la Presidencia rotatoria pero dicho cambio de nomenclatura en nada afectó la naturaleza jurídica de las Conclusiones que, de acuerdo con la descripción de los diversos actos resultantes de las cumbres internacionales presentada por Pambou Tchivounda [94], podríamos asemejar a los Comunicados comunes emitidos por las cumbres multilaterales.

Pero del Comunicado de París se desprende que el Consejo Europeo era, al mismo tiempo, el marco en el que se desarrollaban las conversaciones de chimenea y el foro donde se discutían las cuestiones relacionadas con la cooperación política; un órgano que podía adoptar actos de naturaleza política que podían acarrear consecuencias sobre el ordenamiento jurídico comunitario. Además, el Consejo Europeo podía ser Consejo y como tal adoptar actos comunitarios y era el órgano que impulsaba la construcción europea que solicitaba a las instituciones que realizasen determinadas tareas.

Como hemos destacado, el esbozo de funciones del Comunicado de París será posteriormente sistematizado con ocasión del Consejo Europeo de Londres de junio de 1977 [95] y por el Comité de los Tres Sabios en 1978 [96].

De la lectura de las Conclusiones de Londres de 1977 se desprende que:

---

*ced in the communiqués issued at the end of the Conferences. Since then, they have been subject to statements which, like the earlier communiqués, are drafted and issued by the secretarial services of the Presidency…»*. Morgan, A., 1976, p. 48. El primer Consejo Europeo se celebró los días 10 y 11 de marzo de 1975 en Dublín.

[94] Ver Pambou Tchivounda, G., y su tipología de actos de las cumbres en Pambou Tchivounda, G., 1980, pp. 318-319.

[95] *«i) Il est généralement convenu que le Conseil européen devrait comporter à la fois: - des échanges de vues informels dans un cadre strictement privé sur une vaste gamme de sujets qui ne sont pas destinés à faire l'objet de décisions formelles ou de déclarations publiques; des délibérations destinées à aboutir à des décisions, à établir des directives pour les actions futures ou à donner lieu à la publication de déclarations publiques exprimant l'opinion concertée du Conseil européen.*

*Il est également admis que le Conseil européen devra parfois remplir une troisième fonction consistant à régler des problèmes restés en suspens à la suite de délibérations à un niveau inférieur. Lorsqu'il s'agira de questions relevant de la compétence communautaire, le Conseil européen se conformera aux procédures appropriées établies par les traités communautaires et les autres accords. Il est généralement convenu que le Conseil européen voudra rendre publiques ses décisions sur certains sujets et publier dans certains cas une déclaration exprimant l'opinion concertée de la Communauté sur un sujet d'intérêt international. De telles déclarations ne devraient pas, sauf circonstances exceptionnelles, être publiées sans préparation préalable. Une liste des sujets pour lesquels il est proposé de publier des déclarations devrait être établie deux à trois semaines à l'avance.*

*Les échanges de vues informels entre les chefs de gouvernement ne devraient pas être consignés. En ce qui concerne les délibérations ayant pour but de parvenir à des décisions ou à l'issue desquelles des déclarations sont publiées, leurs conclusions devraient faire l'objet d'un procès-verbal écrit des conclusions, qui devraient être établies et diffusées sous la responsabilité de la présidence».*

Disponible en: http://www.consilium.europa.eu/es/european-council/conclusions/1992-1975/

[96] Boletín de las Comunidades Europeas 11/1979, octubre 1979.

http://www.cvce.eu/obj/le_rapport_du_comite_des_trois_sages-fr-e886f030-6db8-4158-9d02-43fb8e43b25f.html (consultado agosto 2014).

El objetivo de las Conclusiones era el de transmitir las verdaderas prioridades políticas de las Comunidades [97], por lo que las Conclusiones no son un documento jurídico sino la expresión de la voluntad general de los Estados miembros. Este documento representa la voluntad consensuada de los participantes en el mismo. Jacqué, citando el caso Comisión contra Consejo de 31 de marzo de 1971 [98], admite, sin embargo que si las Conclusiones del Consejo Europeo acarreasen efectos jurídicos podrían ser sometidas a la jurisdicción del Tribunal de Justicia [99] mientras que Blumann y Dubois declaran que las Conclusiones carecen de valor jurídico [100].

Las conclusiones de la Presidencia no reflejarán las «conversaciones de chimenea» lo que nos hace concluir que, de acuerdo con la concepción de las Conclusiones de Londres de 1977, no se quería dotar a los Consejos Europeos de un Acta de las reuniones. Las conclusiones sólo recogerán algunas referencias de lo discutido y decidido en las sesiones de trabajo, por lo que las Conclusiones de la Presidencia nunca se han publicado en el Diario Oficial.

Las conclusiones engloban diversos tipos de decisiones bajo una terminología que no siempre es coherente. Estas decisiones podrían ser:

Directivas del Consejo Europeo cuyo ámbito podrá ser el de la construcción europea o el de la cooperación política;

Decisiones del Consejo Europeo. Tanto de las Conclusiones de Londres primero, como después de la Declaración Solemne de Stuttgart de 1983, se desprende que si el Consejo Europeo actúa en el ámbito comunitario podría adoptar actos jurídicos comunitarios si siguiera los procedimientos prescritos por los Tratados [101].

---

[97] No todos los Consejos Europeos han aprobado Conclusiones de la Presidencia tras sus reuniones; por ejemplo, los Consejos Europeos de Atenas de 1983 y Bruselas 1984 no aprobaron Conclusiones. Los Consejos Europeos informales no suelen aprobar Conclusiones.

[98] Sentencia de 31.03.1971. Comisión de las Comunidades Europeas c. Consejo de las Comunidades Europeas, Asunto 22-70, p. 302. Disponible en: http://eur-lex.europa.eu

[99] Jacqué J.-P., 2012 p. 470.

[100] Blumann, C., Boulois, L., 2004, p. 271, punto 368.

Citan en apoyo de su argumentación el caso Jacques Bonnamy contra Consejo de las Comunidades Europeas C-264/94. Auto de 13 de enero de 1995, Jacques Bonnamy c. Consejo de las Comunidades Europeas, c-264/94. Disponible en: http://eur-lex.europa.eu

[101] La Declaración Solemne de 1983 destaca que: *«2.1.2. Dans la perspective de l'Union européenne, le Conseil européen:*

*- donne à la construction européenne une impulsion politique générale; - définit les orientations favorisant la construction européenne et donne des lignes directrices d'ordre politique général pour les Communautés européennes et la coopération politique européenne;*

*- délibère des questions relevant de l'Union européenne dans ses différents aspects en veillant à leur cohérence;*

*- ouvre à la coopération de nouveaux secteurs d'activité;*

Declaraciones comunes o Resoluciones de las Comunidades. Por ejemplo, con ocasión del Consejo Europeo de Bremen de 1978, el Consejo Europeo aprobó una resolución de 5 de septiembre sobre la Unión Económica y Monetaria que fue vinculante para los Estados miembros [102].

Las Conclusiones incluyen también las declaraciones o comunicados sobre política exterior (PESC).

Por último, no hay que olvidar que las Conclusiones eran preparadas bajo la responsabilidad de la Presidencia que las distribuye entre el resto de Estados miembros. Esta práctica originó, sin embargo, ciertas tensiones que trataron de corregirse en 1980 [103]. En definitiva, de la intervención del secretario general del Consejo ante el Parlamento británico en 2008 se desprende que la filosofía sobre lo que debían ser las Conclusiones del Consejo Europeo no varió mucho desde 1977:

> *«Firstly they can reflect the outcome of an agreement at the level of the European Council on substantive dossiers (for example the Financial Perspective and the result of Inter-Governmental Conferences on revising the basic EU Treaties), secondly, they can be used to define a framework or position on a particular policy area (for example enlargement), thirdly they can set out an agreed action plan (for example migration action plan, energy policy for Europe), fourthly they can include the outcome of political negotiations on issues*

---

*- exprime de manière solennelle la position commune dans les questions de relations extérieures.*

*2.1.3 Lorsque le Conseil européen agit dans les matières relevant des Communautés européennes, il le fait en tant que Conseil au sens des traités».*

Déclaration solennelle sur l'Union européenne (Stuttgart, 19 juin 1983), Boletín de las Comunidades Europeas, n.º 6, Luxemburgo, 1983.

Disponible en: http://www.cvce.eu/obj/declaration_solennelle_sur_l_unión_europeenne_stuttgart_19_juin_1983 (consultado agosto 2014).

[102] El Consejo Europeo de Bremen de 1978 acordó la estructura del SME aunque el Reino Unido intentó bloquear la publicación de dicha Resolución. Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Bremen. Bulletin of the European Communities, n.º. 6/1978, julio 1978. Disponible en: http://www.european-council.europa.eu

[103] Con ocasión del Consejo Europeo de Copenhague de 1978 se aprobó una Declaración sobre Oriente Medio que no fue distribuida a los países destinatarios. Para evitar estas situaciones desde el Consejo Europeo de diciembre de 1980 se decidió que las Conclusiones de la Presidencia serían distribuidas *después* de la discusión celebrada en el Consejo Europeo. El Informe de Londres de 1981 volvió a reiterar que en el ámbito de la cooperación política: *«Lorsque les déclarations émanent de réunions ministérielles et du Conseil européen, elles devraient en règle générale être accompagnées d'une liste des postes dans les pays tiers où le représentant local des Dix attirera l'attention du gouvernement auprès duquel il est accrédité sur la déclaration en question. En l'absence d'une telle liste, la présidence prendra de sa propre initiative les mesures qu'elle juge opportunes»*. Informe Sobre la cooperación política, Londres, octubre 1981. Boletín Oficial de las Comunidades europeas, n.º suplemento 3/81, Luxemburgo, pp. 14-18.

Disponible en: http://www.cvce.eu/obj/rapport_sur_la_cooperation_politique_europeenne_londres_13_octobre_1981 (agosto 2014).

Ver también: Morgan, A., 1976, p. 49.

*which have become blocked at the level of Council and which as a result the European Council has been invited to address (where these negotiations relate to a legislative act, the outcome of the European Council has subsequently to be adopted formally by the Council since the European Council has no legislative role) and fifthly they can provide as assessment of progress in achieving objectives which have already been agreed. There is of course some overlap between these functions and most sets of conclusions cover a combination of several of them»* [104].

La siguiente tabla nos podrá ayudar a sistematizar lo establecido por el Consejo Europeo de Londres de 1977.

TABLA III

*Las funciones y los actos del Consejo Europeo de acuerdo con el Consejo Europeo de Londres de 1977*

| Deliberaciones | Tipo de acto |
|---|---|
| Intercambio de pareceres | No destinadas a tomar decisiones. No son consignadas en las Conclusiones ni serán objeto de declaraciones públicas. |
| Deliberaciones que desembocan en una opinión del Consejo Europeo | Estas opiniones pueden ser:<br>– Decisiones<br>– Directivas sobre acciones futuras<br>– Declaraciones públicas: En ocasiones se publicará una Declaración que exprese la opinión de la Comunidad sobre un tema internacional. Para ello se establecen varios requisitos: *a)* Preparación previa a la publicación y *b)* Determinación de la lista de materias sobre las que se piensa hacer una Declaración. |
| Solución de conflictos pendiente en niveles inferiores | Cuando se traten de cuestiones que afectan a la Comunidad se conformarán con los procedimientos establecidos en los Tratados u otros acuerdos (cooperación política). |

[104] House of Commons. European Scrutiny Office. *The Conclusions of the European Council and the Council of Ministers*. X Report Session 2007-2008, London, 2008.

Más de veinte años después a las Conclusiones de Londres, las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Helsinki de 1999 [105] vuelven a referirse a las Conclusiones de la Presidencia pero incidiendo en su longitud:

> *«– El cometido principal del Consejo Europeo debe ser siendo dar a la Unión el impulso necesario para su desarrollo y definir las directrices de la política general. Una manera de contribuir a un mejor cumplimiento de este objetivo es dar mayor concisión a las conclusiones de la Presidencia (15 páginas, máximo) y centrarlas en las decisiones políticas adoptadas sobre los puntos examinados efectivamente en la sesión»* [106].

---

[105] El Informe Trumpf-Piris recoge referencias a las Conclusiones y los actos del Consejo Europeo:

*«Les décisions prises par le Conseil européen ont un grand poids politique. Ce poids n'est pas amoindri par le fait que ses conclusions n'ont pas un caractère juridique, qu'elles relèvent de la seule responsabilité de la Présidence et que leur texte ne fait pas l'objet d'une négociation collective préalable».* Trumpf, J., Piris, J. C., 1999, p. 5.

Disponible en: http://www.cvce.eu/obj/rapport_trumpf_piris_le_fonctionnement_du_conseil_dans_la_perspective_d_une_union_elargie_10_mars_1999 (agosto de 2014).

*«Dans la pratique la plus récente, ces conclusions ne sont que pour partie le reflet des discussions intervenues le premier jour de la session. Pour le reste, elles reprennent des textes relatifs aux relations extérieures, mis au point par les ministres des affaires étrangères, et un tour d'horizon des questions d'actualité de l'Union, qui constituent un bilan du semestre écoulé préparé par la Présidence. En effet, on a estimé que le public attendait du Conseil européen une prise de position sur tous les problèmes d'actualité, surtout dans le domaine de la politique étrangère. De ce fait, les conclusions sont devenues trop longues (30 ou 40 pages), leur approbation est parfois difficile et certaines de leurs parties n'ont plus la portée politique et médiatique qu'elles devraient avoir. Des efforts sont entrepris régulièrement pour les rendre plus attractives et plus opérationnelles, en utilisant un langage moins technocratique et en les limitant aux seuls sujets effectivement débattus par le Conseil européen. Ces efforts n'ont pas été, jusqu'ici, suivis d'effets suffisants».* Trumpf, J., Piris, J. C., 1999, p. 6.

6. «S'agissant d'activités plus complexes débouchant sur l'adoption de décisions juridiques ou opérationnelles (Agenda 2000, révision des traités, élargissement), prévoir une préparation spécifique (conclaves, Conseil «Affaires générales», COREPER) sur la base de textes préalablement négociés permettant de concentrer la discussion au Conseil européen sur les sujets cruciaux». Trumpf, J., Piris, J. C., 1999.

*«Réduire la longueur des conclusions et les rendre plus opérationnelles, 10. Limiter la longueur des conclusions à 10-15 pages; orienter les conclusions davantage vers les questions opérationnelles effectivement discutées en séance; les présenter d'une façon plus compréhensible pour le public, en les consacrant exclusivement aux décisions prises et au calendrier de leur mise en œuvre et en renvoyant en annexe les autres documents, tels le bilan de la Présidence écoulée, à établir par elle-même, et les communiqués de politique étrangère, à établir par les ministres des affaires étrangères».*

Trumpf, J., Piris, *J. C., 1999,* disponible en: http://www.cvce.eu/obj/rapport_trumpf_piris_le_fonctionnement_du_conseil_dans_la_perspective_d_une_union_elargie_10_mars_1999 (consultado agosto 2014).

[106] El Consejo Europeo de Gotemburgo de 2001 destacó respecto a la aplicación de las recomendaciones del Consejo Europeo de Helsinki que: *«... La situación no es sin embargo satisfactoria ya que la intención de limitar las Conclusiones perseguía conseguir una redacción de las verdaderas prioridades políticas de la Unión en los temas discutidos. Aunque las Conclusiones son más breves no reflejan el espíritu de la medida propuesta... En ocasiones, las Conclusiones siguen siendo demasiado técnicas para el Consejo Europeo cuya función, de acuerdo con el Tratado, es la de dar ímpetu político y orientación. El resultado es que las Conclusiones en vez de dar una visión política clara de la Unión tienden a la micro gestión del Consejo y de la Comisión...».* Es interesante señalar la extensión de las Conclusiones: Copenhague, diciembre de 2002, 17 páginas; Bruselas, marzo de 2003, 38 páginas; Tesalónica, junio de 2003, 40 páginas.

Y el Consejo Europeo de Sevilla de 2002 volvió a realizar una referencia al aspecto formal de las Conclusiones:

> *«Las conclusiones deben ser concisas, se expondrán las orientaciones políticas y las decisiones que haya convenido el Consejo Europeo situándolas brevemente en su contexto e indicando las fases del procedimiento para su aplicación…El día de la reunión del Consejo Europeo se distribuirá un esquema de las Conclusiones con la debida antelación al inicio de los trabajos. Este esquema diferenciará claramente las partes del texto previamente convenidas que, en principio, no se someten a debate, de las partes sobre las que el Consejo Europeo deberá debatir para llegar a conclusiones definitivas durante la sesión».*

## V. CLASIFICACIÓN DE LOS ACTOS DEL CONSEJO EUROPEO

Las Conclusiones recogen actos y decisiones de muy diversa naturaleza y denominación como las Resoluciones, las Declaraciones y los Informes sin que se pueda establecer una relación entre el contenido de dichos actos, su denominación y su naturaleza jurídica.

Las Conclusiones expresan la voluntad general de los miembros del Consejo Europeo, mientras que Resoluciones, Declaraciones e Informes suponen la manifestación concreta e inmediata de una posición de los miembros del Consejo Europeo sobre un asunto determinado.

Pretendemos presentar aquí varias reflexiones doctrinales en cuanto a la clasificación de estos actos con el objetivo de identificar aquellos que pudieran tener efectos jurídicos sobre el orden jurídico comunitario.

En 1976, Morgan presentó una clasificación de los actos de las cumbres europeas que sirve como aproximación inicial para proponer una clasificación de los actos de los Consejos Europeos [107]. Para esta autora, los actos del Consejo Europeo pueden ser actos de arbitraje, orientaciones, decisiones que marcan los contornos de una problemática, delegaciones a las instituciones y decisiones que desbloquean asuntos pendientes en instancias inferiores.

---

[107] *«There are broadly speaking two set of decision making procedures. One is an act of arbitration on a point of litigation in other to resolve a conflict…The other is the provision of guidelines to follow an orientation that was previously ill-defined…of those decisions which demand firm action, some take a very long time coming to fruition, and some get lost on the way because they might impose too great a strain on the political or other resources of Member States…In practice, the kind of decision-making engaged in by the Heads of Government is of the framework-law type. Most decisions are delegations of powers to the Commission, to the Council or to foreign Ministers, with instructions to report back to the Heads of Government on progress made…Moreover, there are and will inevitably be problems which are clearly be insoluble at the Council of Ministers, sessions…There are nevertheless lingering doubts as to the suitability of European Councils as decision-makers*». Morgan, A., 1976, pp. 46-47.

En 1984, Liñán Nogueras clasificó, basándose en las Conclusiones de Londres de 1977 y en el Informe de los Tres Sabios de 1978, los actos del Consejo Europeo a partir de sus funciones y de su control democrático. Para este autor, el Consejo Europeo puede adoptar decisiones lo que implicaría el ejercicio de una capacidad de resolución directa de cuestiones jurídicas de interés inmediato; el Consejo Europeo puede también impulsar determinadas acciones o políticas, lo que supondría el ejercicio de una iniciativa política y jurídica y el Consejo Europeo podría asimismo orientar la marcha de la adopción de determinadas decisiones.

La primera posibilidad implicaba que el Consejo Europeo actuara como Consejo [108]. Cuando el Consejo Europeo se enfrenta a la cuestión de interés inmediato suele acudir a las «decisiones de principio» dejando la adopción del acto en concreto al Consejo. En este caso podríamos encontrarnos ante un «acto jurídico complejo» pero esta categoría no está recogida en el Derecho comunitario, al menos de forma explícita. El autor subrayaba también que, de vez en cuando, el Consejo Europeo decidía cuestiones jurídicas de un interés inmediato comunitario, regulándolas exhaustivamente con independencia de que estas fueran posteriormente decididas por las instituciones. Este sería el caso de la Resolución del Consejo Europeo de 5 de diciembre de 1978 relativo a la instauración del sistema monetario europeo (SME) y de las cuestiones conexas. Esta posibilidad se justificaba de acuerdo con las reglas de 1977 que permitía al Consejo Europeo utilizar las Resoluciones como actos [109].

En principio el impulso del Consejo Europeo se circunscribe al ámbito de las manifestaciones de la voluntad política que carecen de valor vinculante. Liñán constataba que las formas que el Consejo Europeo utilizaba para ejercer sus competencias de impulso y orientación eran variadas y carecían de fuerza vinculante y eran las declaraciones, las conclusiones o los resúmenes de la Presidencia.

Para este autor, si se quisiera clasificar un acto jurídico del Consejo Europeo en función de su relevancia jurídica, sería complicado ya que las reglas de Londres de 1977 no eran claras puesto que, en ocasiones, no se podía discernir cuando una declaración se refería a temas comunitarios y cuando al ámbito de la cooperación política. Dicho esto, el autor concluía que, por lo

---

[108] Liñán Nogueras, D., *Revista de Instituciones Europeas*, 1984, pp. 423 y ss. especialmente, p. 430.

[109] Otros ejemplos podrían ser: la Resolución del Consejo Europeo sobre el crecimiento y el empleo de Ámsterdam, Diario Oficial C 236 de 2.8.1997, 16 de junio de 1997 o la Resolución del Consejo Europeo sobre el Pacto de estabilidad y crecimiento, Ámsterdam, Diario Oficial C 236, de 2 de agosto de 1997, 17 de junio de 1997.

general, las Declaraciones del Consejo Europeo solían estar más próximas a declaraciones de intenciones carentes de naturaleza vinculante [110].

Capotorti, en 1987 y, a raíz de la adopción del Acta única europea, constató que este documento no definió ni las competencias, ni los actos del Consejo Europeo. Sus actos se reconocerían siguiendo una costumbre consolidada y así se preservaría su libertad tanto sobre la sustancia de los temas que trata, como sobre la naturaleza de los actos que adopta. Dicho esto, Capotorti acudió a Fois para destacar que cuando las deliberaciones del Consejo Europeo se traducían en obligaciones jurídicas, estas se materializaban en un acuerdo internacional vinculante, y que la mayoría de los acuerdos adoptados por el Consejo Europeo presentaba el carácter de acuerdos marco [111].

En 1992, antes de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, Constantinesco [112] admitía la dificultad de otorgar una calificación única y válida para todos los actos del Consejo Europeo dada su heterogeneidad. Desde el punto de vista formal, las denominaciones de los actos del Consejo Europeo resaltan su carácter impreciso e indeterminado, mientras que desde el punto de vista orgánico resulta difícil determinar quiénes eran los autores de dichos actos. Constantinesco presenta la siguiente clasificación de dichos actos:

*a)* Cuando el Consejo Europeo procedía a un intercambio informal de puntos de vista, no decidía formalmente y las Conclusiones no hacían referencia a lo discutido. En ocasiones, cuando de estos intercambios surgen Declaraciones públicas, no se puede hablar de actos jurídicos;

*b)* El AUE destaca que el Consejo Europeo era la instancia suprema de cooperación política, por lo que sus trabajos en este ámbito podían traducirse

---

[110] Conclusiones del Consejo Europeo de Londres: *«El Consejo deberá hacer pública sus decisiones sobre algunas materias y publicar en ciertos casos unas declaraciones que expresen la opinión acordada por la Comunidad sobre un punto de interés internacional»*.

Liñán Nogueras, D., *Revista de Instituciones Europeas*, 1984, vol. 11, n.º 2, pp. 423 y ss. especialmente, p. 436.

[111] Capotorti, F., 1987, pp. 79-96. La referencia a Fois la encontramos en la nota a pie de página n.º 20, p. 87. También, *«Le Conseil Européen doit être qualifié de réunion permanente d'organes de gouvernement des États contractants de l'Acte Unique, soumise au droit internationale; ses moyens d'action sont tous ceux que le droit international permet d'employer et vont de la conclusion d'accords (sous une forme simplifiée) ou d'accords préliminaires, à l'adoption d'actes non obligatoires ayant valeur d'encouragement (déclarations d'intentions, recommandations, programmes). Sa position par rapport au système communautaire est limitée par le principe du respect des procédures et des actes des institutions dans le cadre qui lui est assigné par les Traités de Paris et de Rome; en conséquence de cette limite, la réalisation des orientations définies par le Conseil européen en ce qui concerne les questions communautaires s'effectue normalement au moyen d'actes des institutions des Communautés»*. Capotorti, F., 1987, p. 95.

[112] Constantinesco, V., 1992, punto 18, p. 3. Ver también: Jacqué, J-P., Simon, D., 1988, pp. 114-117. Morgan, A., 1976, pp. 46-48. Liñán Nogueras, D., *Revista de Instituciones Europeas*, 1984, vol. 11, n.º 2, pp. 423 y ss. especialmente, pp. 417 y ss.

en actos que podrían tener efectos jurídicos. En este caso, el autor distingue varias hipótesis:

cuando el Consejo Europeo adoptaba deliberaciones destinadas a ser publicadas, como son las declaraciones públicas dónde se expresan posiciones políticas de carácter excepcional;

el Consejo Europeo podía, en ocasiones, decidir una actitud común o posición común tanto sobre cuestiones comunitarias como en el ámbito de la cooperación política. Esta posibilidad planteaba la hipótesis de entender dichas posiciones o acciones comunes como acuerdos simplificados entre los Estados miembros.

Por otro lado y según el artículo 30.5 AUE, correspondía a la Presidencia y a la Comisión buscar y mantener la coherencia entre las políticas decididas en el seno de la cooperación política y las políticas comunitarias. De ello Constantinesco deducía la existencia de una interdependencia entre el ámbito comunitario y el de la cooperación política, lo que llevaría a admitir implícitamente una jerarquía entre los acuerdos del Consejo Europeo en el ámbito de la cooperación política y en el ámbito comunitario; puesto que el ejercicio de determinadas competencias comunitarias en el ámbito exterior requería un acuerdo político previo del Consejo Europeo que podía ser vinculante para los Estados miembros.

El Consejo Europeo podía también adoptar decisiones de autoorganización. Estas decisiones, provenientes de la práctica, originarían efectos jurídicos siempre y cuando los Estados miembros las aceptasen y aplicasen. Estos acuerdos podían ser formalizados o simplemente ser el producto de una práctica constante. Capotorti concluía preguntándose si las decisiones del Consejo Europeo de formar grupos de trabajo entrarían dentro de este supuesto.

El Consejo Europeo intervenía también en la esfera comunitaria al actuar como instancia de apelación o resolver cuestiones pendientes tras las deliberaciones en el ámbito inferior tal como prevé la Declaración de Londres. En este caso, el Consejo Europeo podía adoptar actos jurídicos propiamente comunitarios pero para ello se debían seguir las reglas procesales consagradas en los Tratados. Esto es lo que ocurrió con ocasión del Consejo Europeo de Milán de 1985 que decidió, por mayoría cualificada, convocar una Conferencia intergubernamental para la revisión de los Tratados (CIG) aunque tuvo que cumplir con las condiciones del artículo 236 TCE por lo que la Presidencia presentó, con posterioridad a la reunión del Consejo Europeo, una propuesta al Parlamento para que aprobara su dictamen [113].

[113] De la misma forma, si la decisión de aumentar el número de escaños del Parlamento para tener en cuenta las consecuencias de la unificación alemana está recogida en las Conclusiones del Consejo

De acuerdo con la Declaración de Londres, el Consejo Europeo podía también adoptar deliberaciones destinadas a acordar decisiones y establecer directivas para acciones futuras. Estas decisiones eran decisiones de principio y no pertenecían al ámbito del derecho derivado, por lo que necesitaban de la posterior colaboración de las instituciones. A través de estas decisiones, el Consejo Europeo cumplía con su función de impulso. De estas decisiones de principio podía derivarse la existencia de una obligación para que las Instituciones transformasen las indicaciones del Consejo Europeo, sobre todo si estas eran muy detalladas, al ámbito jurídico formal comunitario. La naturaleza vinculante se derivaría tanto del grado de detalle con el que trataban una materia, como de si su finalidad última fuera la de convertirse en una norma jurídica comunitaria (Jurisprudencia AETR, TJCE de 31 de marzo de 1971, Comisión vs. Consejo C-22/70).

A partir de principios de la década de los 90 ocurrieron una serie de circunstancias que forzaron al Consejo Europeo a adoptar una serie de actos que no había ejercido hasta el momento como la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam y la tercera fase de la UEM y la preparación de la entrada en circulación del euro.

El Tratado de Maastricht introdujo una novedad al recoger la expresión «el Consejo, reunido en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno», lo que significaba que estos podían también reunirse tanto como Consejo de ministros, siempre que respetaran las normas de funcionamiento de los Tratados (arts. 109 J. 3 y 109 K. 2 que se referían al Consejo en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno) y como Conferencia de representantes de los Estados miembros (arts. 109 a 2b y 109 f, 1). Por otra parte y como recordaremos, el Tratado de Maastricht otorgaba también al Consejo Europeo ciertas competencias en el ámbito de la PESC (arts. J.3, 1 y J.8 TUE) y el artículo 103.2 TCE hacía lo mismo en el ámbito comunitario.

A partir de 1992 se produjo una distinción entre el órgano político, que era el Consejo Europeo entendido como la reunión de los Jefes de Estado o de Gobierno y del presidente de la Comisión y los Jefes de Estado o de Gobierno que se reservaban la competencia para adoptar determinadas decisiones que, encontrándose dentro del ámbito de los Tratados, conllevaban una enorme carga política. Por ejemplo, el Tratado de Maastricht fue ratificado, tras salvar el referéndum negativo danés, gracias a una Decisión aneja a las Conclusiones

---

Europeo de Edimburgo de 11 y 12 de diciembre de 1992, la decisión formal del Consejo fue tomada el 1 de febrero de 1993.

También en: Bribosia, E., Dony, M., 2005, p. 447.

del Consejo Europeo de Edimburgo de diciembre de 1992 que facilitó la adhesión de dicho país a la UEM. Esta Decisión de «los Jefes de Estado o de Gobierno reunidos en Consejo Europeo» vino a modificar el texto negociado previamente en la Conferencia intergubernamental y ratificado por varios Estados miembros. De acuerdo con el derecho entonces vigente, no existía la figura de los «Jefes de Estado o de Gobierno reunidos en Consejo Europeo» ni el Consejo Europeo tenía la competencia para aprobar la Decisión sobre Dinamarca. Una situación similar se dio con ocasión de la adopción del Anejo III de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 1993 que aprobó el orden de la rotación de los Estados miembros de la Presidencia a pesar de que el artículo 12 del Acta de adhesión de Austria, Finlandia y Suecia indicaba que sería el Consejo quien debía fijar el orden de rotación [114].

Según Oreja, el Tratado de Ámsterdam de 1997 aportó varias novedades respecto a los actos del Consejo Europeo como el artículo J.3 que otorgaba al Consejo Europeo la tarea de determinar las estrategias comunes, lo que «viene a ser un paso adelante en la concreción por parte del Consejo Europeo de su percepción respecto a los ámbitos de interés común de los Estados miembros» [115] o el artículo K.12, que permitía al Consejo Europeo decidir sobre la puesta en marcha de una cooperación reforzada y el artículo 109 Q del TCE que autorizaba al Consejo Europeo examinar anualmente la situación del empleo.

La tercera fase de la UEM de 1999 y la introducción del euro forzaron al Consejo Europeo a adoptar varias Resoluciones cuyo objetivo era el completar e interpretar las normas del Derecho primario. Se trataba de las Resoluciones del Consejo Europeo relativas al Pacto de Estabilidad y Crecimiento, la Resolución relativa al crecimiento y al empleo y la Resolución de puesta en marcha del mecanismo de cambio en la tercera fase adoptadas con ocasión del Consejo Europeo de Ámsterdam de junio de 1997. Además, la Resolución sobre la coordinación de las políticas económicas en la tercera fase de la UEM y la resolución sobre los artículos 109 y 109 b del Tratado adoptadas por el Consejo Europeo de Luxemburgo de 12 y 13 de diciembre de 1997. Esta práctica era novedosa ya que las Resoluciones eran publicadas en el Diario Oficial y su contenido incluía elementos fundamentales relativos a la UEM o al euro, a pesar de no ser formalmente vinculantes. Junto con la Resolución sobre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, el Consejo Europeo aprobó el Borrador de dos

[114] Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Bruselas. Bruselas, diciembre de 1993, p. 38. Disponible en: http://www.consilium.europa.eu (agosto 2014).

[115] Oreja Aguirre, M., 1998, pp. 535 y ss.

Reglamentos que fueron posteriormente aprobados por el Consejo [116]. El conjunto de estas normas configuró el Pacto de Estabilidad y Crecimiento cuyo diseño fue acordado por el Consejo Europeo de Dublín en diciembre de 1996 [117].

La Resolución sobre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento recogía un compromiso político solemne de la Comisión, el Consejo y los Estados miembros de aplicar los dos reglamentos mencionados reforzando con ello la credibilidad de la coordinación de las políticas fiscales de los Estados miembros. Esta Resolución del Consejo Europeo pretendía ofrecer a las partes que aplicasen el Pacto una orientación política firme o un conjunto de orientaciones a pesar de que muchas de estas orientaciones incluían serie de obligaciones destinadas a los Estados miembros, la Comisión y el Consejo de muy diferente alcance. Debido a la presión francesa, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento se completó con una segunda Resolución del Consejo Europeo sobre el crecimiento y el empleo.

El Consejo Europeo desempeñó un papel preponderante en la introducción de la moneda única como demuestran las Conclusiones del Consejo Europeo de Madrid de diciembre de 1995 que recogían una hoja de ruta pormenorizada y la decisión de comenzar la III fase el 1 de enero de 1999. En su reu-

---

[116] Las resoluciones sobre el pacto de estabilidad y crecimiento y sobre el empleo fueron publicadas en el DOCE N C 236/1 de 2.8.1997 pp. 1-3. Resolución del Consejo Europeo sobre el crecimiento y el empleo de Ámsterdam, Diario Oficial C 236 de 2.8.1997, 16 de junio de 1997. Resolución del Consejo Europeo sobre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, Ámsterdam, Diario Oficial C 236 de 2.8.1997, 17 de junio de 1997. Reglamento sobre el Pacto de Estabilidad son el Reglamento (CE) n.º 1467/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo [Diario Oficial L 209 de 2.8.1997]; Reglamento relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas (CE) n.º 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997 [Diario Oficial L 209 de 2 de agosto de 1997].

[117] Conclusiones del Consejo Europeo de Dublín: *«El Consejo Europeo, invita al Consejo ECOFIN a que prepare, para el Consejo Europeo de junio de 1997, un proyecto de resolución que establezca los elementos fundamentales del MTC2, siguiendo el precedente establecido en 1978 en relación con el presente mecanismo. Se invita al IME a que, paralelamente, prepare un proyecto de acuerdo entre bancos centrales, proyecto que deberá presentarse al BCE y a los bancos centrales de los Estados Miembros que no formen parte de la zona del euro;*

*- ha puesto de relieve la necesidad de garantizar una disciplina presupuestaria duradera en la tercera fase de la UEM y ha acogido con satisfacción el acuerdo alcanzado sobre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Pide al Consejo ECOFIN que examine a fondo las propuestas de la Comisión de dos Reglamentos, uno sobre el refuerzo de la supervisión y la coordinación de las situaciones presupuestarias, y el otro relativo a la agilización y aclaración de la aplicación del procedimiento de déficit excesivo. Invita a la Comisión a que presente una propuesta de Reglamento sobre los Estados Miembros que no participen. Además, invita al Consejo ECOFIN a que prepare un proyecto de resolución sobre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que deberá adoptar el Consejo Europeo en junio de 1997, que recoja los compromisos de los Estados Miembros, la Comisión y el Consejo para una aplicación estricta del Tratado y de las disposiciones legales sobre estabilidad presupuestaria. El Consejo Europeo toma nota de que, tras la adopción de dicha Resolución, el Consejo adoptará los Reglamentos correspondientes».* Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Dublín. Dublín, diciembre 1996.

Disponible en: http://www.europarl.europa.eu

nión de Florencia de 1996, el Consejo Europeo destacó que la decisión relativa a las condiciones previstas en el artículo 109 J.3 [118] no sería ya necesaria, lo que parecía contradecir lo indicado por dicho precepto que exigía explícitamente una decisión del Consejo (y no del Consejo Europeo) en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno. La decisión del Consejo Europeo de Florencia fue posteriormente completada con el Consejo Europeo de Dublín de diciembre de 1996 cuyas Conclusiones sí destacaban que el Consejo, en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno, adoptó la decisión que recoge el artículo 109 J.3.

El Consejo Europeo de Madrid decidió también la denominación de la moneda única, sustituyendo el término ecu utilizado en los Tratados. Las Conclusiones del Consejo Europeo de Madrid destacaban que esta denominación representaba «la interpretación definitiva de las disposiciones de los Tratados» [119], lo que representaba ciertas dudas ya que la competencia de la interpretación del Derecho comunitario residía en el Tribunal de Justicia de acuerdo con el artículo 164 TCE [120].

Otro ámbito donde el Consejo Europeo completó la normativa del Derecho primario fue el relativo al marco jurídico de la introducción al euro. El

---

[118] Artículo 109 J.3: *«El Consejo, a más tardar el 31 de diciembre de 1996, reunido en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno, decidirá sobre la base de las recomendaciones del Consejo…si una mayoría de Estados Miembros cumple con las condiciones necesarias para la adopción de una moneda única; decidirá si resulta apropiado que la Comunidad inicie la tercera fase y en ese caso establecerá la fecha para el inicio de la tercera fase…».* DOCE. C 224/1, de 31 de agosto de 1992.

Disponible en: http://eur-lex.europa.eu

Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Florencia de junio de 1996:*« …Por lo tanto, confirma que la tercera fase de la UEM comenzará el 1 de enero de 1999, como se acordó en Madrid, lo cual significa que la evaluación prevista en el artículo 109 J del Tratado no será necesaria»*. Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Florencia. Florencia, junio 1996. Disponible en: http://www.consilium.europa.eu

Mientras que en las Conclusiones del Consejo Europeo de Dublín de diciembre de 1996 se puede leer que: *«El Consejo, reunido en su composición de Jefes de Estado o de Gobierno, ha tomado hoy la decisión que le compete con arreglo al apartado 3 del artículo 109 J del Tratado y confirma que el procedimiento establecido en el apartado 4 del artículo 109 J del Tratado CE se aplicará lo antes posible en el año 1998, con vistas al inicio de la tercera fase de la UEM el 1 de enero de 1999»*. Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Dublín. Dublín, diciembre 1996.

Disponible en: http://www.europarl.europa.eu/summits/dub1_es.htm

[119] Conclusiones del Consejo Europeo de Madrid de 1995. *«El Consejo Europeo decide, por consiguiente, que, desde el comienzo de la 3.ª fase, el nombre de la moneda europea será Euro. Euro será su nombre completo y no un mero prefijo que se anteponga a los nombres de las monedas nacionales…El nombre específico Euro se utilizará en lugar del término genérico Ecu utilizado por el Tratado para referirse a la unidad monetaria europea. Los Gobiernos de los quince Estados Miembros han acordado que esta decisión constituye la interpretación convenida y definitiva de las disposiciones del Tratado»*. Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Madrid. Madrid, diciembre 1995.

Disponible en: http://www.consilium.europa.eu

[120] Artículo 164 TCE. *«El Tribunal de Justicia garantizará el respeto del Derecho comunitario en la interpretación y aplicación del presente Tratado».* DOCE. C 224/1, de 31 de agosto de 1992.

Disponible en: http://eur-lex.europa.eu

Consejo Europeo de Dublín de diciembre de 1996 [121] aprobó la decisión de las instituciones comunitarias de dividir el marco jurídico relativo a la entrada en vigor del euro en dos reglamentos. El primero de ellos, basado sobre el artículo 235 TCE, incluía determinadas medidas de carácter urgente y debía ser adoptado antes de la decisión sobre qué Estados participarían en el euro mientras que el segundo reglamento, basado sobre el artículo 109 L.4.3 TCE, se adoptaría después de la decisión sobre los estados participantes en el euro. Para evitar la incertidumbre de los mercados se propuso que el Consejo Europeo confirmara los dos reglamentos al mismo tiempo, cosa que hizo el Consejo Europeo de Ámsterdam de junio de 1997 [122], indicando que el reglamento cuya base jurídica era el artículo 109 L 4, 3 TCE, era aplicable inmediatamente después de la confirmación de los Estados Miembros que entrarían en el euro, por lo que la decisión política sobre el marco jurídico de la introducción del euro y sus reglamentos fue tomada incluso antes del supuesto que justificaba su existencia. En este caso, como con el Pacto de Estabilidad, el Consejo Europeo fue llamado a completar las lagunas de los Tratados limitando el margen de decisión del proceso legislativo.

Con el objeto de reforzar la credibilidad del euro, el Consejo Europeo de Ámsterdam de junio de 1997 [123] solicitó a la Comisión y al Consejo el examen de los medios eficaces para aplicar el artículo 109.2 TCE; el Consejo Europeo

---

[121] *«El Consejo Europeo ha acogido con agrado el acuerdo del Consejo ECOFIN sobre los dos Reglamentos por los que se establece el marco jurídico para el euro que la Presidencia va a hacer públicos. Invita al Consejo a que adopte sin demora el primer Reglamento basado en el artículo 235 del Tratado CE. El segundo Reglamento será adoptado por el Consejo lo antes posible en el año 1998, una vez se haya adoptado la decisión sobre los Estados Miembros que participen en la zona del euro.»* Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Dublín. Dublín, diciembre 1996. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu

[122] Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Ámsterdam de junio de 1997: *«Se han acordado los dos Reglamentos que forman parte del Pacto de Estabilidad y Crecimiento que garantiza la disciplina presupuestaria de la UEM. Dichos Reglamentos se refieren también a las obligaciones de los Estados Miembros que no participen en el área del euro. El Consejo Europeo ruega al Consejo que adopte dichos Reglamentos sin demora».* Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Ámsterdam. Ámsterdam, junio 1997.

Disponible en: http://www.europarl.europa.eu

[123] Conclusiones del Consejo Europeo de Ámsterdam: *«El Consejo Europeo invita al Consejo y a la Comisión a que, en cooperación con el Instituto Monetario Europeo, estudien formas eficaces de aplicación de lo dispuesto en el artículo 109 del Tratado y, en particular, en su apartado 2, sobre la posible formulación de orientaciones generales para la política de cambio respecto de una moneda no comunitaria, como mínimo, política que se entenderá sin perjuicio del objetivo fundamental del Sistema Europeo de Bancos Centrales de mantener la estabilidad de precios, y respetará plenamente los estatutos del Banco Central Europeo; en su apartado 4, sobre la posición de la Comunidad a nivel internacional respecto a temas de especial relevancia para la unión económica y monetaria y sobre su representación de acuerdo con la atribución de competencias prevista en los artículos 103 y 105, y en el apartado 1 del artículo 109 B sobre las disposiciones acerca de la posición del Consejo en las reuniones del Consejo de Gobierno del BCE».* Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Ámsterdam. Ámsterdam, junio 1997.

Disponible en: http://www.europarl.europa.eu/summits/ams1_es.htm

de Luxemburgo aprobó el Borrador de Resolución que reforzaba y completaba el precepto [124].

El Consejo Europeo de Dublín [125] solicitó al ECOFIN que preparara un Borrador de resolución sobre el nuevo mecanismo de cambio (MEC2) basándose en el sistema actual adoptado en 1978. Este mecanismo fue adoptado por el Consejo Europeo de Ámsterdam por medio de una Resolución. Lo que a algunos sorprende es que se utilice el mismo instrumento (la resolución) en 1996 que en 1978 cuando, a partir de la tercera fase (1 de enero de 1999), la política monetaria era una competencia exclusiva de la Unión.

La ratificación del Tratado de Niza experimentó dificultades en cuanto a su ratificación debido al resultado negativo de la consulta irlandesa. Recordaremos, por lo tanto, la decisión del Consejo Europeo de Gotemburgo de 2001 de continuar con el proceso de ratificación [126].

Esta decisión se repitió como resultado de los referéndums negativos de Francia y Países Bajos sobre la ratificación del Tratado Constitucional [127].

Todo ello empuja a Mangas [128] a resaltar que la flexibilidad del Consejo Europeo hace difícil definir una clasificación de sus actos. Esta autora declara que: *«con carácter general, los resultados de las reuniones se establecen en las Conclusiones de la Presidencia eventualmente acompañada de anejos*». Dentro de estas Conclusiones, era habitual la utilización de diversas fórmulas

---

[124] El Anejo I de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Luxemburgo de diciembre de 1997 contiene el Borrador de Resolución sobre la coordinación de las políticas económicas en la tercera fase de la UEM y sobre los artículos 109 y 109 B del TCE. Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Luxemburgo. Luxemburgo, diciembre 1997. Disponible en: http://www.consilium.europa.eu

[125] *«- ha aprobado las conclusiones del nuevo mecanismo de tipo de cambio (MTC2) según la propuesta del Consejo ECOFIN y del IME. Invita al Consejo ECOFIN a que prepare, para el Consejo Europeo de junio de 1997, un proyecto de resolución que establezca los elementos fundamentales del MTC2, siguiendo el precedente establecido en 1978 en relación con el presente mecanismo*». Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Dublín de diciembre de 1996.

[126] Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Gotemburgo, 2001*:»I El futuro de Europa. Punto 4: «El proceso de ratificación del Tratado de Niza proseguirá de modo que la Unión esté en condiciones de acoger a nuevos Estados Miembros a partir del final de 2002. En lo que respecta al referéndum irlandés, el Consejo Europeo confirma las conclusiones adoptadas por el Consejo de Asuntos Generales el 11 de junio en Luxemburgo, entre ellas la voluntad de contribuir de todas las maneras posibles para ayudar al Gobierno irlandés a encontrar una forma de salir adelante»*. Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Dublín. Dublín, diciembre 1996. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu

[127] Declaración de los Jefes de Estado o de Gobierno de la Unión Europea sobre la ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (Consejo Europeo de los días 16 y 17 de junio de 2005): *«Los recientes acontecimientos no ponen en tela de juicio la validez de la continuación de los procesos de ratificación. Hemos convenido en que el calendario de la ratificación en distintos Estados Miembros se adaptará, en caso necesario, a la luz de estos acontecimientos y en función de las circunstancias en dichos Estados Miembros*» http://www.consilium.europa.eu(agosto 2014).

[128] Mangas, A., Liñán Nogueras, D. J., 2005, pp. 98-99. La autora cita a este respecto, la Resolución del Consejo Europeo de Ámsterdam de 1997 sobre el establecimiento de un tipo de mecanismo de cambio en la III fase del UEM.

para expresar el consenso: *a)* se utilizaba el término «Declaraciones» cuando se adoptan posiciones de principio importantes (Declaración del Consejo Europeo de Berlín de 24 y 25 de marzo de 1999 sobre el nombramiento del presidente de la Comisión); *b)* se utilizaba el término «Orientaciones» cuando el Consejo Europeo, debía, de acuerdo con el artículo 13.1 TUE, adoptar principios y orientaciones generales en materia de PESC.

Cada vez con más frecuencia, el Consejo Europeo decidía cuestiones más técnicas que, en realidad, eran indicaciones al Consejo para que este adoptara formalmente las decisiones. En estos casos se hablaba de «Resoluciones». La tendencia a utilizar Resoluciones, que regulaban de forma detallada determinados asuntos de la acción comunitaria podía originar una intromisión del Consejo Europeo en los ámbitos que los Tratados reservan al Consejo [129].

Para Mangas esa era la razón por la que el Consejo Europeo de Sevilla introdujo un párrafo que trataba de aislar al Consejo Europeo de la toma de decisiones por parte de las instituciones:

> *«Ante la perspectiva de la ampliación y en casos excepcionales, cuando se incluya en el orden del día del Consejo Europeo un punto sobre el que haya de tomarse una decisión, el Consejo Europeo deliberará sobre él. Se comunicarán al Consejo las posiciones políticas manifestadas en las deliberaciones con objeto de que saque las conclusiones pertinentes para la continuación del procedimiento, de conformidad con las normas previstas para ello en el Tratado.»*

## VI. CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LOS ACTOS DEL CONSEJO EUROPEO

### 1. **Los actos de la nomenclatura del artículo 249 TCE y los actos atípicos**

Los actos y decisiones del Consejo Europeo son actos de naturaleza política, no jurídicamente vinculantes aunque, en ocasiones se ha defendido si estos actos deberían considerarse bien acuerdos internacionales bien actos ju-

[129] Conclusiones del Consejo Europeo de Ámsterdam: *«Se han establecido en una Resolución que ha adoptado el Consejo Europeo los principios y elementos fundamentales de un nuevo Mecanismo de Tipos de Cambio (MTC 2) (Anexo II). El Consejo Europeo toma nota de que los Gobernadores de los Bancos Centrales respaldan el texto de esta Resolución, incluidos los márgenes de fluctuación de +/- 15%».* Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Ámsterdam. Ámsterdam, junio 1997. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu

Mangas defiende también que el Consejo Europeo de Sevilla de 2002, al aprobar las «normas para la organización de los trabajos del Consejo Europeo», trató de evitar la generalización de esta técnica que puede poner en peligro el equilibrio institucional diseñado por los Tratados.

rídicos de derecho comunitario. La primera posibilidad carecía de sentido ya que las relaciones entre los Estados miembros de la Unión estaban reguladas por el Derecho comunitario que se reforma de acuerdo a los procedimientos establecidos por los Tratados, y no por el derecho internacional. Respecto a la segunda posibilidad, la jurisprudencia del Tribunal se ha mostrado tajante [130].

Hemos visto que tanto el Comunicado de París como la Declaración Solemne admitieron que cuando el Consejo Europeo actuase en materias que pertenecen a la competencia de las Comunidades, lo pudiera hacer como Consejo en el sentido de los Tratados. De ello, se deduciría que cuando el Consejo Europeo actuaba como Consejo podría adoptar tanto los actos incluidos en la nomenclatura del artículo 249 TCE (189 TCEE) como otro tipo de actos comunitarios no recogidos en el artículo 249 TCE. Esta posibilidad fue corroborada por el Consejo ante el Parlamento Europeo con ocasión de la presentación de varias preguntas parlamentarias que indagaban sobre el alcance jurídico de las decisiones del Consejo Europeo en 1976 y 1988 [131]. Si se considerase al Consejo Europeo como Consejo, entonces el Consejo Europeo podría adoptar los denominados actos atípicos, que son actos comunitarios al provenir de una institución u órgano comunitarios y versan sobre una competencia comunitaria [132].

El fundamento de los actos atípicos reside en la jurisprudencia creada por la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas Comisión/ Consejo C-22/70 de 31 de marzo de 1974 conocida como sentencia AETR.

---

[130] Por ejemplo: Sentencia de 10.02.1983, Gran Ducado de Luxemburgo c. Parlamento Europeo, C-230/81:255. Disponible en: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61981CJ0230; Sentencia de 23.04.1986, Los Verdes c. Parlamento Europeo, C-294/83. Disponible en: http://curia.europa.eu; Sentencia de 14.01.1987, República Federal de Alemania c. Comisión de las Comunidades Europeas, 278/84: 1. Disponible en: http://eur-lex.europa.eu; Auto de 13.01.1995, Roujansky c. Consejo de la Unión Europea, c-253/94:7 Disponible en: http://eur-lex.europa.eu

Auto de 13.01.1995, Bonnamy c. Consejo de las Comunidades Europeas c-264/94 p. Disponible en: http://eur-lex.europa.eu; Sentencia de 30.04.1996, Países Bajos c. Consejo de la Unión Europea, C-58/94 Disponible en: http://eur-lex.europa.eu; Sentencia de 30.04.1996, Países Bajos c. Consejo de la Unión Europea, C-58/94 Disponible en: http://eur-lex.europa.eu; Sentencia de 13.05.1997, República Federal de Alemania c. Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, Asunto C-233/94. Disponible en: http://curia.europa.eu; Punto 80; Sentencia de 1.10.1997, República Francesa c. Parlamento Europeo, C-345/95. Disponible en: http://curia.europa.eu y Sentencia de 07.12.2000, Tsoukas c. Grecia, T-346/00.

[131] *«Legal force of decisions taken by the European Council. Can the Council specify, with reference to the Treaties establishing the European Communities, the legal force of decisions taken by the European Council?»* Pregunta parlamentaria. Guerlin al Consejo de las Comunidades Europeas. Pregunta escrita, julio 1976. Referencia: 293/76.

Respuesta del Consejo, octubre 1976: *«The decisions taken to date by the European Council within the scope of the Community Treaties have been of a political nature and have not been intended to produce legal effects on their own. Nevertheless, the European Council can, if need be, while respecting the provisions of the Treaties, enact legally binding decisions as the Council of the European Communities.»* Pregunta n. 71 formulada por el Sr. Hutton (H-381/87) DOCE 2-356/190 de 12.4.88.

[132] Para el estudio de los actos atípicos ver Lefèvre, S., 2005. También Jacqué, J.-P., 2004.

Este tipo de actos, que tienen su origen en la práctica institucional, pueden acarrear consecuencias jurídicas tal como ha reconocido el Tribunal en diversos casos [133]. Por lo general, cuando el Tribunal estudia los actos atípicos con el fin de determinar su carácter jurídico comunitario no se detiene solo en saber si se trata de actos que corresponden a la nomenclatura del artículo 249 TCE, sino que busca identificar si dichos actos producen efectos jurídicos tal como se deriva del razonamiento de la Sentencia AETR [134]. De la lectura de la sentencia AETR podrían desprenderse las siguientes preguntas: ¿Podrían entenderse determinadas decisiones del Consejo Europeo como actos de la colectividad de los Estados miembros [135]?

---

[133] Sentencia de 15.10.1996, Ijssel-Vliet Combinatie BV c. Minister van Economische Zaken, C-311/94. Disponible en: http://eur-lex.europa.eu

[134] En el caso AETR, el Tribunal estudió un recurso de anulación de la deliberación producida en el seno del Consejo relativa a la negociación y conclusión, por los Estados Miembros de la CEE, del acuerdo relativo al trabajo de los conductores de vehículos que realizan transportes por carretera. El Tribunal realizó dos reflexiones para evaluar si la deliberación entre los Estados Miembros producida en el seno del Consejo tiene efectos jurídicos:

*a)* la primera se centró en la competencia de los Estados Miembros para deliberar sobre una competencia exclusiva de la Comunidad. Este tema fue esencial pues como dice la Sentencia en su punto 4: *«el alcance jurídico de dicha deliberación es diferente según se considere que esta constituye el ejercicio de una competencia atribuida a la Comunidad o la expresión de una coordinación por los Estados Miembros del ejercicio de las competencias que les fueron atribuidas*». Para determinar este hecho, el Tribunal elaboró la teoría de los poderes implícitos. En el hecho que nos ocupa, el Tribunal concluye que toda competencia comunitaria exclusiva excluye la posibilidad de una competencia concurrente de los Estados Miembros, es decir, que la deliberación de los Estados Miembros es susceptible del control del Tribunal de Justicia si se considerara un acto del Consejo.

*b)* respecto a la deliberación de los Estados Miembros, las reflexiones que nos interesan se encuentran en el punto 2 de la sentencia sobre la admisibilidad del recurso. A partir del punto 41 de la Sentencia, el Tribunal declara que *«sería contrario a dicho objetivo (garantizar, de conformidad con el artículo 164 TCEE, el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación del Tratado) interpretar restrictivamente los requisitos de admisibilidad del recurso limitando su alcance a las categorías de actos contemplados en el artículo 189 TCEE y que por lo tanto deben ser susceptibles de recurso de anulación todas las disposiciones adoptadas por las Instituciones, cualesquiera que sean su naturaleza o su forma, destinadas a producir efectos jurídicos y que la deliberación del Consejo que se discute debe ser calificada de acuerdo con lo expuesto anteriormente...».* Posteriormente, en el punto 53 se destaca que*: «...en lo que respecta al objetivo de negociación definido por el Consejo, la deliberación del Consejo no pudo ser simplemente la expresión o el reconocimiento de una coordinación voluntaria (entre los Estados Miembros) sino que su finalidad era fijar una línea de conducta obligatoria tanto para las Instituciones como para los Estados Miembros...*» y, en el punto 55, se puede leer que: *«la deliberación (de los Estados Miembros) produjo por lo tanto efectos jurídicos concretos tanto en las relaciones entre los Estados Miembros y la Comunidad como en las relaciones entre Instituciones*». Sentencia de 31.03.1971, Comisión de las Comunidades Europeas c. Consejo de las Comunidades Europeas, 22-70: 263, p. 302. Disponible en: http://eur-lex.europa.eu

[135] Parlamento Europeo. Informe sobre los actos del conjunto de los Estados Miembros de la Comunidad y de los actos del Consejo no previstos en los Tratados, mayo 1969, C 63/18. El Parlamento distingue dos grandes categorías:

*a)* los actos de la colectividad de los Estados Miembros. Existen numerosos acuerdos sobre la ejecución de los Tratados tomados entre los Estados Miembros. Estos actos no son actos de las instituciones sino de Convenciones internacionales cuya validez está sometida a las reglas nacionales. De todas formas, estas decisiones están en estrecha relación con el orden jurídico de las Comunidades ya que bus-

Como hemos visto, la jurisprudencia AETR afirma que, cuando un acto de atípico afecta a la competencia exclusiva de la Comunidad, los Estados miembros no pueden actuar al margen del marco institucional. Dichos actos no tendrían valor jurídico comunitario y, a lo sumo, podrían ser considerados como actos producto de una reunión de una conferencia internacional, a pesar de que de hecho se hubieran negociado en el seno del Consejo de ministros.

¿Podría entonces considerarse los actos del Consejo Europeo como preparatorios de los actos que formalmente adoptan las instituciones? Desde el punto de vista material podríamos pensar que existe una diferencia entre los actos comunitarios formales y los actos que, estando intrínsecamente relacionados con los anteriores, no tienen suficiente autonomía para calificarlos como actos comunitarios. Aquí estaríamos hablando de actos preparatorios o de actos que estimulan una futura iniciativa de la Comisión Europea y que también podrían enmarcarse dentro del concepto de soft law. Por ejemplo, cuando las Conclusiones de Londres afirman que el Consejo Europeo «celebra deliberaciones destinadas a producir decisiones o a establecer directrices para acciones futuras», ¿podrían asimilarse dichas acciones a lo que recogía el artículo 208 TCE [136]?

Otro supuesto interesante se daría cuando el Consejo Europeo procede a matizar determinadas disposiciones o principios generales del ordenamiento comunitario (o de la Unión), como en el caso de las Conclusiones del Consejo Europeo de Edimburgo de diciembre de 1992 sobre el principio de subsidiariedad. ¿Tendrían este tipo de declaraciones un valor interpretativo?

En todo caso, de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Sevilla de junio de 2002 parece admitirse la capacidad del Consejo Europeo para adoptar actos relativos a su propia organización.

---

can aplicar los Tratados y se fundan sobre los Tratados o sobre actos del derecho derivado y son preparadas normalmente a partir de propuestas de las instituciones. Estas decisiones se sitúan en el límite entre el derecho comunitario y el derecho internacional.

Los Tratados comunitarios no pueden ser reformados por este tipo de actos sino que los Tratados recogen un procedimiento específico de reforma. Los Estados Miembros tampoco pueden quitar a las instituciones competencias que estas tienen en virtud de los Tratados. Estos actos tampoco pueden sustituir a actos que deben ser tomados en virtud de los Tratados.

*b)* los actos del Consejo no previstos en los Tratados. Para el Parlamento, sólo pueden tener naturaleza legislativa vinculante los actos del Consejo expresamente previstos por los Tratados y expresa su preocupación por una creciente tendencia que consiste en la adopción por parte del Consejo y siguiendo procedimientos no previstos en los Tratados, de principios políticos, programas o directivas que son transformados en actos de naturaleza vinculante. En dichos procedimientos, la iniciativa de la Comisión y el derecho de consulta al Parlamento Europeo son únicamente garantizados formalmente.

[136] Artículo 208 TCE: *«El Consejo podrá pedir a la Comisión que proceda a efectuar todos los estudios que el considere oportunos para la consecución de los objetivos comunes y que le someta las propuestas pertinentes».*

Desde otra perspectiva, los actos atípicos obedecen, en ocasiones, a la necesidad de completar los actos jurídicos, por lo que hay autores que defienden que los actos del artículo 249 TCE serían actos normativos de uso externo mientras que los actos atípicos cumplirían una función *ad intra.*

En general se distinguen varios tipos de actos *ad intra* como los reglamentos interiores de las instituciones o los actos ligados a la Institución y a su vida interna ¿Serían las Conclusiones del Consejo Europeo de Sevilla de 2002, que regulan el procedimiento interno de preparación del Consejo Europeo y el formato de las Conclusiones de la Presidencia, actos que corresponden a esta categoría? Los actos *ad intra* pueden también completar los Tratados. ¿Qué calificación jurídica recibiría la Resolución del Consejo Europeo de Bremen de 1978 sobre la UEM [137]? ¿Cabría entender dichas Conclusiones como un acto preparatorio necesario para dar sentido a los artículos 269.2 y 308 TCE [138]? ¿Qué ocurre cuando el Consejo Europeo incita a la puesta en marcha de nuevos instrumentos comunitarios o programas comunitarios?

## 2. **Soft law**

Otra posible vía de reflexión sobre los actos del Consejo Europeo es la de considerar los actos del Consejo Europeo como soft law o decisiones de principio cuya efectividad en el Derecho comunitario dependía de la intervención posterior de las instituciones. Wellens y Borchardt, cuando tratan de identificar la existencia de actos de soft law en el derecho comunitario, señalan los actos de los Jefes de Estado o de Gobierno como actos que, aunque ajenos al sistema de actos jurídicos comunitarios, presentan una fuerte relación con el Tratado de la CEE:

> *«…The EC Heads of State or of Government lead the way, first in the framework of the EC summits (1969-1974), then afterwards in the European Council. These meetings express themselves in different kinds of Communiqués under different names, like press releases, declarations, conclusions and resolutions.*

[137] Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Bremen. Bulletin of the European Communities, No. 6/1978, julio 1978. Disponible en: http://www.european-council.europa.eu (agosto 2014).

[138] Artículo 269. 2 TCE: *«El Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta del Parlamento Europeo adoptará las disposiciones relativas al sistema de recursos propios de la Comunidad, recomendando a los Estados Miembros su adopción de conformidad con sus respectivas normativas constitucionales».*

Artículo 308 TCE: *«Cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad sin que el presente Tratado haya previsto los medios de acción necesarios al respecto, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará las decisiones pertinentes».*

*The contents can both regard the Community and its objectives and the European Political Cooperation. By means of legally non-binding acts the European Council has given important impulses to further integration, like for instance the resolution concerning the introduction of the European Monetary system (EMS) of December 5, 1978, which is still the basis of further development in the field of the European and Monetary Union»* [139].

Junto a esta categoría los autores apuntan también a las decisiones de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en Consejo como actos de soft law que pueden afectar al ámbito comunitario. En ocasiones estas decisiones, que adoptan la forma de Resoluciones, sirven de impulso para desarrollar en el futuro una política determinada por medio de futuros programas o medidas comunitarias de carácter vinculante.

Según Wellens y Borchardt, las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo serían soft law por lo que podrían servir para legitimar una posterior adopción de normas legislativas por parte de los Estados miembros; piénsese, por ejemplo, en la adopción de legislación nacional que desarrolle recomendaciones del Consejo Europeo o en el caso de la obligación que todo Estado miembro tiene de observar las reglas y normas establecidas por las Conclusiones del Consejo Europeo. Uno de los efectos del soft law es que puede servir como marco jurídico de futuras negociaciones o iniciativas siempre y cuando se presuponga que dichas normas de soft law se han elaborado con la intención de obligar. Los autores ilustran esta última característica citando expresamente al Consejo Europeo:

*«This effect will also occur with regard to decisions of the E. C. Summits (1969-1974) and the decisions of the European Council, of course, on condition that it has been established on the basis…that we are leading with legal commitments. This last condition certainly is fulfilled with regard to the resolution of the Council and of the representatives of Governments of the Member States on the realisation of the Economic and Monetary Unión»* [140].

Los autores subrayan también que el soft law puede crear expectativas razonables de conducta de los Estados miembros. Por ejemplo, cuando el Consejo Europeo fijaba una posición común sobre un tema de política internacional, se podría presuponer que los Estados miembros seguirían los principios de dicha posición común en sus respectivas políticas exteriores.

Las Conclusiones de la Presidencia podían también conllevar un efecto disuasorio entre los Estados miembros para actuar o no actuar en una determi-

[139] K Wellens, K. C., Borchart, M., *European Law Review*, 1989, pp. 296-298.
[140] K Wellens, K. C., Borchart., *European Law Review*, 1989, pp. 311 y 312.

nada dirección hasta que se adoptaran normas comunitarias de carácter vinculante. Piénsese en la instauración de periodos transitorios que permitían la aplicación progresiva de una política comunitaria, como por ejemplo, las diversas fases de la consecución de la Unión Económica y Monetaria.

El Parlamento Europeo se ha pronunciado respecto al soft law en diversas ocasiones destacando que los Tratados expresamente permiten este tipo de instrumentos siempre y cuando no sean utilizados para menoscabar la legislación comunitaria. El Parlamento destaca que estos actos, que no tienen naturaleza vinculante, podían en determinadas circunstancias conllevar efectos jurídicos indirectos si fuesen capaces de regular la actividad de determinadas áreas de la Comunidad bajo las condiciones descritas por los Tratados. En otras ocasiones, el soft law podía ser utilizado con fines interpretativos o de preparación de actos jurídicos vinculantes sin que ello lleve al menoscabo de las prerrogativas de las instituciones, lo que violaría el principio de la legalidad [141].

## VII. CONCLUSIÓN

Se quiera o no, el Consejo Europeo, antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa ha sido el foro donde se han tomado las principales decisiones que afectan a la Unión Europea y a sus instituciones. El Consejo Europeo ha representado durante ese periodo el elemento imprescindible para poder entender la evolución de la construcción europea, debido a la especial legitimidad que tenían sus miembros. Esto ha permitido al Consejo Europeo afrontar los diferentes eventos históricos con flexibilidad y pragmatismo [142]. Hemos tratado de demostrar como el Consejo Europeo ha adaptado sus funciones al

[141] *«Considera dudoso, en términos de respeto de la legalidad, el método de la coordinación abierta, ya que funciona sin una participación parlamentaria y un control judicial suficientes; por consiguiente, sólo hay que tomarlo en consideración en casos excepcionales y conviene estudiar la posibilidad de que el Parlamento participe en este procedimiento»*. Informe sobre las repercusiones institucionales y jurídicas del uso de los instrumentos de Derecho indicativo, junio 2007, A6-0259/2007. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu (agosto 2014).

Este párrafo debe de entenderse dentro del momento en que fue adoptado ya que entonces la Cámara estaba reflexionando sobre el Proceso de Lisboa impulsado por el Consejo Europeo a partir de 2000, de ahí que el punto 4 de la resolución del Informe parlamentario destacara que cada institución de la Unión, incluido el Consejo Europeo, debe optar entre opciones legislativas y no legislativas cuando decide, caso por caso, qué acción llevar a cabo (punto 3 del Informe).

[142] La capacidad de adaptación del Consejo Europeo no implica que todas las adaptaciones que ha llevado a cabo durante su existencia sean pensadas. La improvisación tiene también su importancia.

Ludlow apunta que algunos de los cambios de los métodos de trabajo del Consejo Europeo han sido producto de cierta improvisación, por ejemplo, las reuniones del Consejo Europeo podían agrupar a más de 50 personas en una sala, con lo que lo esencial ocurría en reuniones bilaterales celebradas antes o al margen de las reuniones del Consejo Europeo. Sin embargo, otros cambios fueron producto de decisiones

entorno político e institucional del momento. Las funciones de decisión e impulso son especialmente relevantes en este sentido puesto que, en épocas de tribulaciones, el Consejo Europeo ha tenido que suplir la impotencia del Consejo adoptando progresivamente una función ejecutiva.

¿Qué lecciones podríamos obtener de la evolución funcional del Consejo Europeo?

La principal característica del Consejo Europeo es su pragmatismo. Este pragmatismo es el que ha permitido a los Jefes de Estado o de Gobierno ir, en ocasiones, mucho más allá de lo inicialmente diseñado desbordando los límites de los Tratados. Este mismo pragmatismo ha sido el que permitió al Consejo Europeo encontrar nuevas fórmulas para seguir siendo eficaz ya que la eficacia es la verdadera fuente de su existencia. Esta exigencia se vuelve casi un imperativo si, además, estamos hablando de un entorno de crisis. En este supuesto, la función de decisión del Consejo Europeo ha sido más necesaria que nunca debido, entre otras cosas, a que los procesos de decisión contemplados en los Tratados están pensados para lograr un consenso y para ello se requiere un cierto tiempo de maduración.

Desde el punto de vista histórico, si observamos las funciones que los Jefes de Estado o de Gobierno han realizado desde 1961 hasta 2009, nos gustaría resaltar que no apreciamos una gran diferencia entre las funciones que ejercían las cumbres europeas y las funciones desarrolladas por el Consejo Europeo [143].

La dificultad para definir la naturaleza jurídica de algo que no existe en términos jurídicos comunitarios como es el Consejo Europeo se traslada cuando se quiere concretizar la naturaleza jurídica de sus actos. Las Conclusiones del Consejo Europeo no son actos jurídicos comunitarios, su fuerza de obligar proviene de un compromiso político. Si bien este compromiso puede tener cabida en el Derecho internacional, al ser un acuerdo entre Estados, en el ámbito comunitario, las Conclusiones de la Presidencia y las Decisiones podrían ser una fuente interpretativa útil para entender el contexto de determinadas decisiones comunitarias adoptadas por las Instituciones posteriormente.

---

formales como las tomadas en el Consejo Europeo de Sevilla de 2002. LUDLOW, P., *Briefing* Note, vol. 3 n.º 8, junio 2005, pp. 28 y 29.

[143] En un interesante artículo, Wolfgang Wessels demuestra cómo el Consejo Europeo tampoco ha sufrido grandes variaciones en cuanto a las funciones que ejerce tras la ampliación de la Unión Europea de mayo de 2004.

WESSELS, W., 2008, pp. 16-32.

# CAPÍTULO IV

# EL CONSEJO EUROPEO Y LAS INSTITUCIONES COMUNITARIAS

## I. INTRODUCCIÓN

Los Tratados de Roma fueron muy lacónicos en cuanto al lugar que ocupan las instituciones en el sistema político comunitario debido a que el reparto de competencias entre las instituciones se realizó en función de los objetivos que se perseguían. De ahí que originariamente se crearan dos instituciones ejecutivas (Comisión y Consejo) que ejercían, en parte, competencias legislativas [1] ignorando la necesidad de un verdadero Parlamento. Ello no impidió que, a lo largo de la evolución institucional, surgiera el órgano parlamentario que produjo la aparición de un sistema complejo en el que cada institución participaba en grados diferentes en el ejercicio de los grandes poderes estatales. De esta forma, en el ámbito comunitario la función legislativa era compartida por la Asamblea, la Comisión y el Consejo y la función ejecutiva se dividía entre el plano europeo y el plano nacional (Comisión, Consejo y Estados miembros). Al mismo tiempo, solo dos instituciones (El Tribunal y la Asam-

[1] El TJCEE definió por primera vez la función legislativa en el Asunto Koester.
Sentencia de 17 de diciembre de 1970, Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel c. Köster y Berodt & Co, C-25/70.
Disponible en: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A61970CJ0025
Posteriormente en el Asunto Simmenthal.
Sentencia de 4.03.1978, Administration des finances de l'État c. Simmenthal 106/77:629.
Disponible en: http://eur-lex.europa.eu

blea parlamentaria) eran comunes mientras que cada Comunidad tenía su propio ejecutivo [2].

La posterior integración de la cooperación intergubernamental en el Tratado de Maastricht supondrá una excepción al principio de unidad institucional recogido por el artículo C de ese mismo Tratado [3].

El sistema institucional comunitario descansaba sobre el principio de la atribución de las competencias, por virtud del cual, las instituciones comunitarias solo podían ejercer las competencias inscritas en los Tratados, y sobre el principio del equilibrio institucional que destaca que cada institución ejercía sus competencias en las condiciones y para los fines previstos por los Tratados.

El principio del equilibrio institucional cumple dos grandes funciones; preserva el orden institucional [4] y acompaña las mutaciones institucionales que se desprenden de la evolución jurisprudencial y de las sucesivas reformas de los Tratados.

El sistema institucional comunitario y su evolución están marcados por su dinamismo, su ambigüedad, su pragmatismo y su flexibilidad debido a que las Comunidades fueron creadas para conseguir un objetivo político a largo plazo, la Unión política. Este pragmatismo hizo posible que, a medida que la construcción europea iba avanzando y surgían nuevos retos, se optara por adaptar el sistema institucional original sin reformarlo de raíz. Este dinamismo comunitario se nutre, según Jacqué [5], de los Tratados [6] y de factores ajenos a estos como, por ejemplo, la práctica institucional y la coope-

---

[2] El Tratado de fusión de los ejecutivos de 18 de abril de 1965 modificó esta situación. A partir de entonces existirán unas instituciones comunes pero con competencias diferentes en función de la Comunidad.

Tratado por el que se constituye un Consejo único y una Comisión única de las Comunidades Europeas (Tratado de Fusión )1965, DOCE 152/1 de 13 de julio de 1967, disponible en: http://eur-lex.europa.eu

[3] Artículo C: *«La Unión tendrá un marco institucional único que garantizará la coherencia, la continuidad de las acciones llevadas a cabo para alcanzar los objetivos, dentro del respeto y desarrollo del acervo comunitario».*

Tratado de Maastricht, DOCE C 191 de 29 de junio de 1992. Disponible en: http://eur-lex.europa.eu

[4] Punto 34 Sentencia Isoglucosa: *«La consulta prevista en el párrafo 3 del apartado 2 del artículo 43, así como por otras disposiciones paralelas del Tratado es el medio que permite que el Parlamento participe efectivamente en el proceso legislativo de la Comunidad. Esta competencia representa un elemento esencial del equilibrio institucional ordenado por el Tratado. Es el reflejo, aunque limitado en el ámbito comunitario, de un principio democrático fundamental según el cual los pueblos participan en el ejercicio del poder a través de una asamblea representativa».*

Sentencia de 29.10.1980, Maizena GmbH c. Council of the European Communities. C-139/79. Disponible en: http://eur-lex.europa.eu

[5] Jacqué, J. P., 2004, pp. 22-26.

[6] Labouz, M. F., 1986, p. 227.

ración intergubernamental al margen de los Tratados [7], liderada por los Jefes de Estado o de Gobierno, responsables de adoptar las decisiones estratégicas.

De esta forma, el sistema institucional de la Unión antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa tenía como elementos principales [8]:

el monopolio de la iniciativa de la Comisión, que inicialmente abarcaba todas las materias comunitarias pero que no alcanzó ni a la PESC ni a la Justicia y los Asuntos de Interior, ámbitos en los que, en ocasiones, un grupo de Estados podía proponer un texto. Este monopolio no impidió que el Consejo Europeo ejerciera de hecho una influencia sobre las futuras iniciativas legislativas de la Comisión a través de los mandatos o sugerencias que incluía en las Conclusiones de la Presidencia. Por ejemplo, en el Consejo Europeo de Madrid de 15 y 26 de diciembre de 1995 en el punto II de las Conclusiones de la Presidencia, Epígrafe D «otras políticas PYMES» se lee que: *«el Consejo Europeo urge a la Comisión a poner en práctica estos objetivos lo más rápidamente posible en el marco del próximo programa integrado de PYMES»* [9];

el aumento de competencias presupuestarias y legislativas del Parlamento Europeo;

a raíz del Acta Única Europea se dio entrada a la mayoría cualificada como método de toma de decisiones en el Consejo; con el tiempo pasó a ser el método más extendido junto con el procedimiento de codecisión [10], y

el sistema de decisión institucional se completaba con el Tribunal de Justicia que garantiza la aplicación uniforme del Derecho comunitario por parte de los Estados miembros.

---

[7] *«Existen varios medios de cooperación entre los Estados Miembros ajenos al marco de los Tratados como las cumbres internacionales, los «pactos de caballeros» (Compromiso de Luxemburgo), las resoluciones de los representantes de los Estados Miembros y la cooperación política».*

Parlamento Europeo. Rapport Furler fait au nom de la commission politique sur les compétences et les pouvoirs du Parlement européen, 14 Juin de 1983. Documents de séance 21/63. 50.948/Fin.

Para De Schoutheethe y Wallace, la práctica también demuestra que muchas decisiones (sobre nombramientos o sedes) eran tomadas al margen de los Tratados por los Jefes de Estado o de Gobierno. El Tratado de Niza trató de erradicar dicha práctica con el artículo 214 TCE al recoger que el presidente de la Comisión y el Alto representante/secretario general fueran nombrados por el Consejo en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno por mayoría cualificada. De Schoutheete, Ph., Wallace, H., Notre Europe, septiembre 2002, pp. 6 y 7. Disponible en: http://www.notre-europe.eu

[8] Notre Europe. Seminario sobre el método comunitario. Febrero de 2012. Bruselas. El documento de síntesis puede consultarse en http://www.notre-europe.eu/media/synthesemethodecommunautaire_mai2012.pdf?pdf=ok

[9] Pérez Bustamante, R., Palacio, A., 1998, p. 581.

[10] Parlement Européen. *La construction d'un Parlement: 50 ans d'Histoire du Parlement Européen*. Collection L Anniversaire. Bruselas: Communautés Européennes. 2009, pp. 190-209.

## II. EL CONSEJO EUROPEO Y EL EQUILIBRIO INSTITUCIONAL

### 1. **Perspectiva general**

Para Morgan [11], el Comunicado de París pretendió respetar la arquitectura institucional de las Comunidades en ese momento vigente al recoger alusiones a los Tratados y a los Informes de Luxemburgo y Copenhague. El Comunicado hacía referencia a seis instituciones u órganos afectados por la actividad de las Comunidades y la cooperación política y presentaba una serie de orientaciones para el mejor funcionamiento institucional. De esta forma, las tareas de definición política y planificación corresponden a los Jefes de Gobierno, a los ministros de Exteriores reunidos en Consejo y a la Comisión. El poder ejecutivo corresponderá al presidente del Consejo en ejercicio que será el portavoz de los Nueve, definirá sus relaciones internacionales y asegurará que la concertación se realice en tiempo adecuado. El punto 6 del Comunicado proponía la vuelta al voto por mayoría cualificada en el Consejo y que los representantes permanentes tratasen de todas las materias relevantes de la construcción europea y que preparasen las posiciones nacionales. Además, se confirmaban los poderes de gestión y ejecución de la Comisión. El control del ejecutivo correspondía a la Asamblea política, y se ampliaba a la cooperación política a través de las preguntas al Consejo. La creación del Consejo Europeo nos lleva a plantearnos un interrogante sobre las consecuencias institucionales que surgieron de su creación.

Para Taulégne [12], es posible identificar dos corrientes de pensamiento respecto a la incidencia del Consejo Europeo sobre el equilibrio institucional:

Un primer prisma defiende que la creación del Consejo Europeo supuso una modificación del equilibrio institucional al vulnerar la prerrogativa de la Comisión de proponer y la del Consejo de decidir. Esta hipótesis llevó a reflexionar que, tras la aparición del Consejo Europeo, las instituciones comunitarias correrían el peligro de convertirse en meros ejecutores de las decisiones del Consejo Europeo debido a que se consideraba que existía un conflicto entre el método comunitario y el método intergubernamental. Junto al carácter intergubernamental del Consejo Europeo sus principales detractores destacaron que la propia indefinición jurídica de este respecto al ordenamiento comunitario podía ser una fuente de peligros:

> *«In its relations with Community Institutions, the European Council is ambivalent. In Community matters there is no clearly defined boundary between the*

[11] Morgan, A., 1976, pp. 63-65.
[12] Taulégne, B., 1993, p. 143.

*innovative and the directive functions of the European Council and the Commission's power of initiative. There is no clearly defined boundary, either between the European Council and the normal Council of Ministers»* [13].

Esta ambigüedad jurídica podía tener sus efectos sobre el equilibrio institucional, al privilegiar el aporte intergubernamental a la Comunidad:

«*Introducing a ferment of disintegration in the Community, to the degree it would escape from the rules that guide the functioning of the Community, the European Council would accentuate the intergovernmental traits of the construction to the detriment of its integration character*» [14].

Y provocar que las instituciones acabaran siendo meros ejecutores de lo decidido por el Consejo Europeo:

*«L'obligation pour elles de se conformer à des décisions prises sans qu'elles aient concouru à leur formation, risque en effet de les transformer en de simples organes d'entérinement et de mise en forme juridique et technique»* [15].

Esta línea fue también defendida por el Parlamento Europeo por medio de los informes Reay y Antoniozzi [16]. Para el Parlamento, el Consejo Europeo amenazaba el monopolio de iniciativa de la Comisión, neutralizaba al Consejo e impedía que el Parlamento pudiera controlar a la Comisión.

Tras unos años de singladura del Consejo Europeo surgió un análisis más sutil de las relaciones entre el Consejo Europeo y las instituciones comunitarias basado en un concepto del equilibrio institucional dinámico y en la no contraposición entre el método comunitario y el método intergubernamental. Para esta corriente, la modificación del equilibrio institucional diseñado en los Tratados de Roma tenía causa no solo en la aparición del Consejo Europeo

---

[13] Morgan, A., 1976, pp. 69-70.

[14] Devuyst,Y., 2004, p. 68 y nota a pie de página 71 (cita a Pescatore: «L'executif communautaire»).

[15] Tindemans, L., 1977, p. 8.

También, Constantinesco, V., 1992, p. 5.

[16] Parlamento Europeo. Informe Lord Reay de Relaciones interinstitucionales. PE148/78 y PE50.948/fin 30 de mayo de 1978: «a) *dès que fut créé le Conseil européen, le Conseil se mit à considérer ce dernier comme une instance d'appel pour les décisions les plus importantes…* b) *La Commission put difficilement résister à la tentation de se retrancher toujours plus au second plan par rapport à un organisme qui prenait les initiatives politiques avec tant d'éclat et d'autorité,* c) *(le Parlement) Son pouvoir de contrôle politique de la Commission et la portée de son dialogue avec le Conseil s'en sont trouvés grandement diminués. On est donc arrivé à créer un organe qui concentre en soi à la fois des pouvoirs du Conseil et des pouvoirs de la Commission, ce qui bouleverse le délicat équilibre institutionnel mis en place par les Traités…».* Informe Antoniozzi, D., en nombre de la Comisión política sobre el papel del Parlamento Europeo en sus relaciones con el Consejo Europeo. PE 73.388/déf. Doc. 1-739/81, de 25 de noviembre de 1981, pp. 26-27. El debate se encuentra en el DOCE de 17 de diciembre de 1981 1-278/209, pp. 33 y 34 del Informe Antoniozzi.

sino también en otros elementos como el Compromiso de Luxemburgo (1966), el inicio de la integración positiva (1968), el aumento de los poderes del Parlamento Europeo (1970) y la celebración de las elecciones europeas (1979). De esta forma, y sin negar que el Consejo Europeo alteraba el equilibrio institucional original, se destacaba que el surgimiento de este órgano era una consecuencia de la mutación del equilibrio institucional original y no su causa. Al mismo tiempo se defendía que el Consejo Europeo había sido una fuente de fortalecimiento de las instituciones:

Para Jacqué y Simon [17], la Comisión era incapaz de presentar impulsos políticos a las Comunidades antes de la creación del Consejo Europeo. Si bien, este modificó las condiciones en las que la Comisión ejercía su monopolio legislativo este cambio no fue necesariamente en un sentido negativo ya que esta institución supo adaptar su capacidad de iniciativa a la creación del Consejo Europeo.

De hecho, Bulmer y Wessels [18] defienden que durante los diez primeros años del Consejo Europeo, las Comunidades ampliaron el abanico de sus competencias sin que se hubiera alterado sustancialmente el equilibro institucional. Al contrario, las decisiones del Consejo Europeo, como la creación del SME en 1978 o el paquete presupuestario adoptado en 1984, trataron de lograr una solución política y no jurídica que evitara una solución que modificase formalmente el equilibrio institucional inicial. Estos autores coinciden al subrayar que la Comisión ha sabido adaptarse al surgimiento del Consejo Europeo y que, en ocasiones, este le ha sido útil para presionar al Consejo. El Parlamento sería la institución más perjudicada con la aparición del Consejo Europeo debido a que no estaba presente en las reuniones del Consejo Europeo, no podía controlarlo y su capacidad de supervisión sobre la Comisión se veía mermada debido a la estrategia de la Comisión de presentar Comunicaciones al Consejo Europeo y no al Parlamento ya que las Comunicaciones de la Comisión al no ser propuestas legislativas formales, no podían ser controladas ni permitían al Parlamento ejercer su prerrogativa de consulta y enmienda.

Para Glaesner y Craig [19], lo verdaderamente significativo de la creación del Consejo Europeo es que con su aparición se creó un nivel político supremo de decisión. Únicamente la autoridad de los Jefes de Estado o de Gobierno podía lograr los compromisos necesarios tanto en el ámbito de la cooperación política como en el ámbito de la construcción comunitaria. De Schoutheete,

---

[17] Jacqué, J-P., Simon, D., 1991, p. 107.

[18] Bulmer, S., Wessels, W., 1987, p. 107.
También Werts, J., *TCM Asser Instituut*, 1992.

[19] Glaesner, H-J., 1994, p. 115 y Craig, P., 2004, pp. 55-60.

destaca que *«el Consejo Europeo ha sido la fuerza que ha guiado el proceso de integración»* [20].

James y Copeland han presentado recientemente una reflexión sobre el aumento de las competencias del Consejo Europeo dentro del marco del proceso de Lisboa que matiza parcialmente las dos corrientes anteriores puesto que defienden que el aumento de las competencias del Consejo Europeo se debió a la incapacidad de las instituciones europeas de definir y asumir compromisos. Por una parte, la Comisión era incapaz de impulsar su iniciativa, es decir, de definir la agenda de los trabajos *(agenda failure)* y, por otra, el Consejo tampoco consiguió llegar a compromisos *(negotiation failure).* Ambas lagunas tuvieron como consecuencia el traslado de parte de las funciones de ambas instituciones (iniciativa política y compromiso político) [21] al Consejo Europeo.

## 2. **Las relaciones entre el Consejo Europeo y el Consejo**

Presentamos a continuación la siguiente tabla que trata de esquematizar las relaciones entre el Consejo Europeo y el Consejo que ha sido obtenida de la lectura de los diversos artículos que se citan a lo largo del Capítulo y especialmente de la obra de Taulégne [22].

TABLA I

*Las relaciones entre el Consejo Europeo y el Consejo*

| **Aspectos positivos** [23] | **Aspectos negativos** |
|---|---|
| • Superar el debilitamiento del Consejo debido a la práctica del Compromiso de Luxemburgo. | • Si el Consejo Europeo es una instancia de apelación, el Consejo puede caer en el inmovilismo. |

[20] DE SCHOUTHEETE, Ph., WALLACE, H., *Notre Europe,* septiembre 2002. Disponible en: http://www.notre-europe.eu

De hecho se trata de una cita de Peter Ludlow: LUDLOW, P., *The Laeken Council,* 2002, p. 6.

[21] JAMES, S., COPELAND, P., *Perspectives on European Politics and Society,* 2014, DOI 10.1080/1570584.2014.931333, pp. 6-12. Ambos autores ilustran este fenómeno utilizando como ejemplos tanto la directiva de servicios como la definición del objetivo de pobreza del programa Europa 2020.

[22] TAULÉGNE, B., 1993, pp. 144-151.

[23] Entendemos como «aspectos positivos» aquellos hechos que tratarían de explicar que la aparición del Consejo Europeo no ha sido la única causa de un deterioro de la posición institucional del Consejo y aquellos casos en los que el Consejo puede desarrollar un papel autónomo respecto al Consejo Europeo. Los «aspectos negativos» serían aquellas situaciones que tenderían a neutralizar las funciones del Consejo o su autonomía respecto al Consejo Europeo.

| Aspectos positivos | Aspectos negativos |
|---|---|
| • EL CAG mantiene un margen de actuación respecto a la preparación de las reuniones del Consejo Europeo y a la ejecución de sus decisiones.<br>• El CAG es la instancia general de coordinación (Comunicado de París).<br>• División del trabajo entre el Consejo Europeo y el Consejo; el Consejo Europeo decide y el Consejo ejecuta. | • El Consejo Europeo es un órgano políticamente superior.<br>• Se fragmenta el Consejo al distinguir el CAG del Consejo Europeo.<br>• El Consejo Europeo se reserva determinadas materias como la ciudadanía, la Unión Europea, la reforma de los Tratados que no son decididas por el Consejo. |

El Comunicado de París de 1974 señala en su punto 3 que:

> *«En vue d'assurer la cohérence des activités communautaires et la continuité du travail, les ministres des affaires étrangères, en Conseil de la Communauté, sont chargés d'un rôle d'impulsion et de coordination. Ils peuvent se réunir à la même occasion au titre de la coopération politique»* [24].

El Consejo Europeo y el Consejo pueden relacionarse en dos ámbitos diferenciados que son la cooperación política y el ámbito comunitario.

Bonvicini y Regelberger [25] señalan que el proceso de toma de decisiones en la cooperación política se vio menos afectado que en el ámbito comunitario por la aparición del Consejo Europeo. En la cooperación política, el Consejo Europeo adopta los textos previamente consensuados (principalmente en la esfera del comité político, que depende del Consejo) para otorgarles solemnidad y facilitar que las posiciones europeas sean conocidas.

Definir las relaciones entre el Consejo Europeo y el Consejo en el ámbito comunitario es más problemático debido a las transformaciones experimentadas por el Consejo y las sucesivas reformas de los Tratados constitutivos. Estas han reforzado al Parlamento Europeo en detrimento del Consejo. En general, las relaciones entre el Consejo Europeo y el Consejo en el ámbito comunitario se caracterizarían por la ambigüedad y la dependencia.

A pesar de que en el Derecho primario, al menos hasta el Tratado de Lisboa, no encontramos referencias a las relaciones entre el Consejo Europeo y el

[24] Comunicado final de la Cumbre de París. Boletín Oficial de las Comunidades Europeas, n.º 12, diciembre 1974. Disponible en: http://www.cvce.eu/obj/communique_final_du_sommet_de_Paris_9_et_10_decembre_1974 (consultado en agosto 2014).

[25] Bonvicini, G., Regelsberger, E., *The International Spectator*, July-September 1987, volume XXII, n.º 3, p. 169.

Consejo [26], el Comunicado de París (1974) y la Declaración Solemne (1983) destacaban que el Consejo Europeo podía actuar como Consejo. Tras la adopción del Acta Única es posible diferenciar el Consejo Europeo del Consejo si nos atenemos a la composición de ambos aunque, en ocasiones, el Consejo en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno se ha reunido al margen del Consejo Europeo creando cierta confusión.

Glaesner [27] señala que las relaciones entre el Consejo Europeo y el Consejo deben analizarse no solo desde el punto de vista jurídico sino también y sobre todo desde el prisma político donde el principio de jerarquía toma una relevancia especial. De esta forma, entre el Consejo Europeo, el Consejo, los Consejos sectoriales y los Grupos de trabajo existen numerosos factores que llaman al reforzamiento de la coherencia como la dependencia política de los ministros de Exteriores respecto a los Jefes de Estado o de Gobierno, la dependencia funcional [28] y una división de trabajo entre tres niveles de decisión: los Jefes de Estado o de Gobierno (grandes orientaciones), los ministros de Exteriores (coordinación) y los ministerios técnicos (desarrollo y ejecución de lo decidido). Entre cada uno de los escalones de este triple nivel de toma de decisiones el principio jerárquico es primordial y abarca también a las relaciones entre el Consejo de Asuntos Generales y el resto de Consejos especializados como dice Lauwaars [29].

La dependencia entre el Consejo Europeo y el Consejo tiene varios prismas:

– Al ser el Consejo competente para preparar y coordinar los trabajos del Consejo Europeo además de participar, por medio de los ministros de Exteriores, en sus reuniones, cuando el Consejo logra un acuerdo político a su nivel es muy difícil que el Consejo Europeo lo contravenga [30] mientras que

---

[26] Hemos mencionado en otros Capítulos cómo el Tratado confía a los Gobiernos de los Estados Miembros, actuando de común acuerdo, la adopción de determinadas decisiones (designación de sedes o nombramientos) y que los representantes de los Estados Miembros reunidos en el seno del Consejo Europeo pueden reunirse como Conferencia Intergubernamental.

[27] Glaesner, H-J., 1994, p. 22.

[28] Confirmada por lo que escriben los Tres Sabios:

*«Quelque besoin qu'il ait de la direction du Conseil Européen, le Conseil des Ministres ne devrait pas être réduit à un rôle moins politique. Il joue un rôle de préparation et d'exécution sans lequel le Conseil Européen lui-même ne pourrait pas fonctionner».* Informe del Comité de los Tres Sabios sobre los reajustes de los mecanismos y procedimientos institucionales. Boletín de las Comunidades Europeas 11/1979, octubre 1979, p. 20.

http://www.cvce.eu/obj/le_rapport_du_comite_des_trois_sages-fr

[29] Lauwaars, R.H., *Common Market Law Review*. 1977, vol. 14, p. 41.

[30] La competencia del Consejo de preparar las reuniones del Consejo Europeo apareció ya en el Comunicado de París de 1974 y fue confirmada por el Informe Tindemans de 1975, las Conclusiones de Londres de 1977, el Informe de los Tres Sabios de 1978. También en Helsinki, 1999 y Sevilla, 2002.

cuando el Consejo no es capaz de alcanzar ese acuerdo se verá tentado a trasladar el desacuerdo al Consejo Europeo. La conversión del Consejo Europeo como un tribunal de apelación del Consejo ha sido uno de los puntos que más ha atraído la atención de los analistas [31]. Por ejemplo, para Lasalle y Lavart [32], la ambigüedad jurídica del Consejo Europeo y la especial composición de sus miembros provocaron que cuando el CAG se enfrentaba a un punto políticamente sensible no se veía capaz de realizar una coordinación general y de encontrar una solución y tendía a elevar dichos asuntos al Consejo Europeo reforzándolo como nivel de decisión supremo [33]. Esta práctica supuso una alteración de la principal razón de ser del Consejo Europeo y una seria amenaza a su eficacia, lo que también se destacó en el Informe Solana [34]. De igual modo, si el Consejo Europeo no quería ocuparse de determinadas cuestiones técnicas, este podía trasladarlas al Consejo como ocurrió en el Consejo Europeo de Luxemburgo de abril de 1980 en relación a la política de pesca [35]. En cambio,

---

[31] En el debate sobre el Consejo Europeo de Luxemburgo de 1-2 abril de 1976. Tanto el diputado Bertrand como Gaston Thorn describieron la neutralización del Consejo a raíz de la función de apelación del Consejo Europeo: *«… las soluciones políticas del Consejo ordinario se han debilitado considerablemente desde el funcionamiento del Consejo Europeo... el resto de los Consejos han cesado de buscar soluciones y lo han delegado al Consejo Europeo que se reúne sin preparación alguna...Los Jefes de Estado o de Gobierno decidieron trasladar los debates sobre los problemas financieros y monetarios al Consejo de ministros de Finanzas. Estos ministros al no llegar a una solución pasarán el asunto al Consejo Europeo de julio. El Consejo Europeo deberá entonces encontrar una vía para devolver el asunto ya que, por norma, no toma decisión alguna como Consejo Europeo*» (traducción propia). Debate sobre el Consejo Europeo de Luxemburgo de 1-2 abril de 1976, 7 de abril de 1976. Actas de los debates 7. IV.76, pp. 92-113.

[32] Lasalle. D., Levart, N., *European Integration*. Vol 26, N.º 4, diciembre 2004, pp. 431-450.

[33] No siempre el arbitraje del Consejo Europeo es un éxito como en el Consejo Europeo de Atenas de 1983. En la Pregunta oral del Parlamento Europeo a la Comisión, el presidente de la Comisión, Thorn, destacó sobre la función de instancia superior arbitral del Consejo Europeo que: «*los encuentros de los responsables políticos supremos de nuestros países deberían haberles permitido encontrar un clima de confianza sobre el que podían haber hecho progresar la construcción europea. En vez de eso, la inacción de las instancias inferiores ha implicado el reenvío al Consejo Europeo de asuntos muy técnicos. Los Jefes de Gobierno durante sus encuentros se encontraron sumergidos en querellas financieras mediocres y tentados a tomar decisiones sobre cuestiones de detalle absolutamente indignas de su rango*». Pregunta oral Parlamento Europeo a la Comisión sobre el papel de la Comisión en el Consejo Europeo de Atenas de 1983, 18 enero 1984, O-136/83 de PE.88.741.

[34] *Desde hace algunos años, el Consejo Europeo se ha visto apartado de su cometido. En razón de las disfunciones del Consejo, cada vez más a menudo el Consejo Europeo se encuentra abocado a laboriosas tareas de redacción que no le corresponden a su nivel y que afectan a los procedimientos comunitarios normales. El desvío de la práctica de la Presidencia ha transformado sus sesiones en la aprobación del balance de situación o en un ejercicio carente de sentido de autocongratulación de las instituciones.* Preparar al Consejo para la ampliación. Informe de Javier Solana, secretario general del Consejo de Ministros de la Unión Europea. Consejo de la Unión Europea. Bruselas 7 de marzo de 2002. S0044/02, p. 1.

Disponible en: http://www.cvce.eu/obj/report_by_javier_solana_preparing_the_council_for_enlargement_7_march_2002 (consultado en agosto 2014).

[35] Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Luxemburgo, Luxemburgo, 28 de abril de 1980. Disponible en: http://www.european-council.europa.eu (agosto 2014).

en otras ocasiones, son los Consejos sectoriales quienes se negaban a trasladar un asunto al CAG y al propio Consejo Europeo. Por ejemplo, el ECOFIN en 2004-2005 fue competente para estudiar la violación del Pacto de Estabilidad por parte de los cinco de los doce Estados Miembros alejando dicho examen del Consejo Europeo. Lo mismo ocurrió con el Programa de la Haya de 2004 que fue diseñado en una serie de Consejos JAI celebrados entre junio y noviembre de 2004.

– La dependencia jerárquica y funcional del Consejo era también evidente en cuanto al seguimiento y ejecución de los trabajos del Consejo Europeo ya que normalmente este solicitaba al Consejo y a la Comisión el desarrollo de lo decidido pero, en este terreno, el margen de maniobra que poseía el Consejo era un poco más amplio debido a la discontinuidad del Consejo Europeo. Así vemos que, en ocasiones, el COREPER era quien se encargaba de «interpretar» las Conclusiones de la Presidencia tras los Consejos Europeos, lo que permitía a las delegaciones añadir matices o manifiestamente bloquear lo decidido por el Consejo Europeo.

## 3. **Las relaciones entre el Consejo Europeo y la Comisión Europea**

TABLA II

*Las relaciones entre el Consejo Europeo y la Comisión Europea*

| **Aspectos positivos** [36] | **Aspectos negativos** |
|---|---|
| • La transformación del equilibrio institucional es anterior a 1974.<br>• La Comisión ha adaptado su derecho de proposición a través de las Comunicaciones al Consejo Europeo (Noel, Delors. Estrategia común de estabilidad monetaria, crecimiento y empleo del Consejo Europeo de Copenhague de 1978). | • Debilitamiento del monopolio de iniciativa y de la competencia de ejecución del artículo 155 TCEE a través de las remisiones del Consejo Europeo al Consejo y no a la Comisión (Dondelinger, Informe de los Tres Sabios, Tindemans).<br>• Debilitamiento del principio de colegialidad. |

[36] TAULÉGNE, B., 1993, pp. 151-158.

| Aspectos positivos | Aspectos negativos |
|---|---|
| • Presencia del presidente de la Comisión en el Consejo Europeo. | • Restringe la independencia interna de la Comisión.<br>• Ausencia del papel político de la Comisión Europea en materias difíciles. |

El Comunicado de París de 1974 recogía la siguiente alusión respecto a la Comisión Europea:

> *«…La Commission exerce les compétences et joue le rôle qui lui est dévolu par ces textes dans les diverses réunions mentionnées aux paragraphes ci-dessus… Par ailleurs, ils conviennent de l'intérêt de faire usage des dispositions du traité de Rome, en vertu desquelles les compétences d'exécution et de gestion qui découlent des règlements communautaires peuvent être conférées à la Commission.»*

Para Eggermont [37], el Comunicado de París (1974) respetaba a la Comisión puesto que el Consejo Europeo estaba integrado en los Tratados como Consejo. Además, el Comunicado salvaguardaba las competencias de la Comisión por lo que las orientaciones que otorgaba el Consejo Europeo estaban dirigidas a desbloquear al Consejo.

A pesar de ello, la primera reacción de la Comisión ante la creación del Consejo Europeo fue ambivalente puesto que mientras su presidente se mostró cauto con ocasión de un debate celebrado ante la Asamblea parlamentaria en febrero de 1975 [38], un mes más tarde y tras la celebración del primer Consejo

[37] Eggermont, F., 2012, p. 96.

[38] El debate sobre este tema se produjo dentro de la exposición por parte del presidente de la Comisión Ortoli sobre el VIII Informe general de la Comisión sobre las actividades de las Comunidades en 1974 y el programa de trabajo de Comisión para 1975. Y posteriormente, en 1982, la Comisión admitió que la creación del Consejo Europeo supuso un cambio en el equilibrio institucional al ver reiteradamente su poder de iniciativa y de ejecución debilitarse: *«Esto es una solución pero, aunque que respeta la filosofía del sistema original, representa un cambio de espíritu en los Tratados de forma radical. Si esta gran innovación incrementa la capacidad de Europa para tomar decisiones, se producirán verdaderas políticas inspiradas por una visión global que eliminarán la distinción artificial entre la esfera comunitaria y la cooperación política; aumentará el ámbito de actuación de Europa y si se respetan las reglas comunitarias que son la verdadera fuente de su dinamismo, entonces habremos arriesgado y habremos ganado. Pero no cerremos los ojos ante el peligro. Que la fuerza de las circunstancias, la falta de valor, la confusión y la precipitación nos fuercen a confundir quién hace qué y nos hagan optar por el camino fácil del intergubernamentalismo cuando debíamos estar en el camino de la integración... es posititvo que los Jefes de Estado o de Gobierno se preocupen directamente... La Comisión debe ejercer al máximo su vocación original... No puede existir una solución original a los problemas principales si no son soluciones comunitarias colectivas implícitas en la construcción de Europa» (*traducción propia). Parlamento Europeo. Debate sobre el VIII Informe general de la Comisión sobre las actividades de las Comunidades

Europeo de Dublín de 1975 el Presidente Ortoli fue más positivo [39], lo que nos hace pensar que el rasgo principal de las relaciones entre el Consejo Europeo y la Comisión es la ambivalencia [40] ya que, por una parte, la Comisión necesitaba de la autoridad política del Consejo Europeo y, por otra, el Consejo Europeo dependía de los servicios técnicos de la Comisión y de la estabilidad de dicha institución.

La primera dificultad que encontró la Comisión en la reunión de los Jefes de Estado o de Gobierno fue la de asegurar la participación de su presidente lo que no fue ni fácil ni se consiguió de forma automática [41] aunque en el Informe Tindemans ya se defendió su presencia [42].

---

en 1974 y el programa de trabajo de la Comisión para 1975, 18 de febrero de 1975. Actas de los debates 18.II.75, p. 44.

[39] Communication de la Commission du 14 Août 1981 au Conseil et au Parlement. Le système institutionnel de la Communauté. Un équilibre à rétablir. Bulletin des CCEE Supplément 3/82, p. 9.

[40] Esta ambivalencia fue ya reconocida por el Informe de los Tres Sabios de octubre de 1979:

*«Le Conseil européen est d'abord apparu aux yeux de certains comme une menace pour la Commission. En lançant des nouvelles politiques, il semblait usurper le droit d'initiative de cette dernière. En recourant à des méthodes non prévues par le Traité, il pouvait gêner la Commission dans son rôle de gardien de la légalité communautaire. En fait, la Commission paraît aujourd'hui satisfaite à la fois de l'existence du Conseil européen, étant donné ses réussites indéniables, et de sa propre participation à ses réunions. Elle trouve, dans ce nouveau contexte, une nouvelle manière de jouer son rôle traditionnel».* Informe del Comité de los Tres Sabios sobre los reajustes de los mecanismos y procedimientos institucionales. Boletín de las Comunidades Europeas 11/1979, octubre 1979, p. 21.

http://www.cvce.eu/obj/le_rapport_du_comite_des_trois_sages

[41] A partir de la cumbre de la Haya de 1969, la situación comienza a evolucionar. El comunicado de la cumbre destaca que la Comisión fue invitada a participar en los trabajos de la Conferencia el segundo día. A partir de la cumbre de París de octubre de 1972, la Comisión estuvo plenamente implicada en la participación, preparación y desarrollo de la Conferencia pero no fue invitada a las cenas oficiales. La cumbre de Copenhague de 1973 supone también un importante giro. Pompidou propuso, en su carta de 31 de octubre de 1973, organizar en el futuro cumbres que reunieran a los Jefes de Estado o de Gobierno para que expusieran y armonizasen sus posiciones en el ámbito de la cooperación política. Respecto a la Cumbre de Copenhage, la Comisión declaró que su presidente participó activamente en los trabajos de los Jefes de Estado o de Gobierno consagrados a los problemas comunitarios. En el proyecto diseñado por Giscard y Schmidt para la creación del Consejo Europeo no se garantizaba la presencia del presidente de la Comisión aunque fue defendida por el BENELUX, Italia e Irlanda para servir de contrapeso a los grandes Estados. Es por ello que de la lectura del Comunicado de París no está clara la pertenencia del presidente de la Comisión al Consejo Europeo. El presidente de la Comisión consolidó definitivamente su presencia tras el Consejo Europeo de Dublín de 1975 al tener una destacada aportación durante el debate de cuestiones presupuestarias. También se defiende que la presencia del presidente de la Comisión en el Consejo Europeo como miembro del mismo proviene del hecho que la Comisión participa en los trabajos del Consejo.

Morgan escribe que el papel de la Comisión se vio paradójicamente reforzado a partir de 1973 por la decisión de Pompidou de excluir a los funcionarios de las delegaciones nacionales para otorgar a las cumbres un carácter informal, lo que llevó a cierta confusión. Por ejemplo, cuando se trató el asunto de las Islas Feroe, los Jefes de Estado o de Gobierno solicitaron a sus MAE que encontraran una solución, ignorando el Protocolo anejo a la adhesión, creando así un problema que hubiera podido ser evitado si se hubiera consultado a los expertos. Morgan, A., 1976, p. 41.

[42] El Informe Tindemans defendió la presencia del presidente de la Comisión en las reuniones del Consejo Europeo en 1975:

Blumann explica el origen de la reticencia de admitir al presidente de la Comisión en las reuniones de Jefes de Estado o de Gobierno:

> *«Les Chefs d'État et de gouvernement, et surtout Pompidou, avaient fait preuve d'un certain mépris à l'égard de la Commission. On se souvient, avec quelques réticences, que les Présidents Mansholt puis Ortoli avaient été reçus aux réunions de Paris d'octobre de 1972 puis à Copenhague en décembre de 1973»* [43].

En todo caso, la idea de los fundadores del Consejo Europeo era que la invitación cursada al presidente de la Comisión era solo para que participara en los trabajos del Consejo Europeo sin que ello supusiera un derecho en la toma de decisiones [44].

A partir de la cumbre de París de 1974, la posición del presidente de la Comisión fue progresivamente consolidándose hasta que la Declaración Solemne de 1983 y el Acta Única 1986 acabaron consagrando la pertenencia del presidente de la Comisión al Consejo Europeo donde gozaba de una situación particular puesto que su parecer no era necesario para la formación de un común acuerdo. El siguiente paso en la consolidación de la figura del presidente de la Comisión fue la aceptación de su presencia en las cumbres económicas internacionales, lo que se logró con ocasión de la cumbre de Versailles en junio de 1982. De esta forma, el presidente de la Comisión fue el único representante institucional europeo que participaba con carácter permanente en las reuniones del Consejo Europeo, y en las cumbres económicas internacionales.

El punto de conexión principal entre la Comisión y el Consejo Europeo reside en la presencia del presidente de la Comisión en el Consejo Europeo, de ahí que el elemento personal, es decir, las relaciones entre el presidente de la Comisión, la Presidencia rotatoria y el resto de los miembros del Consejo Europeo hayan sido importantes para consolidar el papel de la Comisión. Pero la mera presencia del presidente de la Comisión en las reuniones del Consejo Europeo no impidió que la aparición de este órgano supusiera una cierta mer-

---

*«To ensure that it functions as an efficient institution while maintaining a large measure of flexibility, the European Council will, when it takes decisions on Community matters "act in accordance with the forms and procedures prescribed by Treaties". The presence of the Commission at European Council meetings is to be the guarantee of this».* Tindemans, L., *Bulletin des Communautés.* Supplément 1/76. Commission des Communautés, 1976.

Disponible en: http://aei.pitt.edu/942/1/political_tindemans_report.pdf (agosto 2014)

[43] Blumann, C., *Revue Trimestrielle du Droit Européen (RTDE),* 1976, n.º 1, p. 11.

Dondelinger se pregunta si la pertenencia del presidente de la Comisión al Consejo Europeo plantea dudas respecto a la colegialidad de la Comisión y Dondelinger J., *Le Conseil Européen.* Bruxelles: unpublished manuscript, Library of the Council of the EU, 1975, p. 44.

[44] Rittelmeyer, Y-S., 2014, p. 32.

ma de la capacidad de iniciativa de la Comisión y su capacidad de negociación a lo largo del proceso legislativo.

La iniciativa de la Comisión puede verse en peligro de diversas formas.

Existen numerosos ejemplos que ilustran como el Consejo Europeo omite, condiciona o ignora la capacidad de iniciativa de la Comisión [45]. Por ejemplo, el Consejo Europeo de Fontainebleau de 1984 aprobó un incremento del 5% de los precios agrícolas rechazando la propuesta de reforma de la PAC de la Comisión [46]. Con ocasión del Consejo Europeo de Dublín de 1984, la Comisión protestó porque la decisión sobre la disciplina presupuestaria fue tomada sin respetar su monopolio de iniciativa.

Otra técnica, que suele utilizar el Consejo Europeo, es inundar a la Comisión con numerosas demandas o solicitudes como ocurrió en el Consejo Europeo de Viena de 1998, llegando a solicitar 18 acciones a la Comisión. Así lo admitió el representante permanente británico ante la Unión en la House of Lords [47].

La aparición del Consejo Europeo supuso también una oportunidad para que la Comisión pudiera influir y condicionar los debates que se celebraban en el seno del Consejo Europeo. Esta oportunidad fue aprovechada por la Comisión y su presidente de diversas formas.

---

[45] Para evitar esto, el propio Informe Tindemans propuso concretizar al máximo las orientaciones del Consejo Europeo:

*«in other cases it will formulate its decisions or general policy statements in such a way that they can serve as guidelines for those to whom their execution is entrusted; the European Council will always indicate the institution or the organization entrusted with executing its decisions; will at the same time indicate, if necessary, the time-scale for the execution of the decision».* Tindemans, L., *Bulletin des Communautés.* Supplément 1/76. Commission des Communautés, 1976.

Disponible en: http://aei.pitt.edu/942/1/political_tindemans_report.pdf

[46] Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Fontainebleau. Punto I. Desequilibrios presupuestarios, punto IV desmantelamiento de los montantes compensatorios positivos en la RFA.

Pérez Bustamante, R., Palacio, A., 1998, p. 240.

[47] *«(...) but it is quite common in European Council Conclusions to have an initiative, often described in rather general terms, from which inevitably legislation occurs. We quoted you the response to 9/11 but there is also, for example, going through at the moment a big package on climate change and renewable energy which you can track back to a Commission report, a discussion at the European Council in March 2007 and eventually Commission proposals which came out on 23 January 2008, and then a further European Council endorsement of the principle in March (...) Also the Tampere and Hague JHA Programmes, one from the European Council 1999 and then the 2004 Hague Programme, the Sixth Environment Action Programme, a decision of the Council and European Parliament of 2002».* Initiation of EU Legislation 2007-2008. 22th Report of session 2007-2008. European Union Committee, House of Lords, julio 2008, p.74, punto 75, cap. IV «Other institutions and the advisory committees» en donde puede leer:

*«The Commission is not bound to comply with a request of the European Council but Sir Kim Darroch told us his office had not been able to find any call for legislation that had been explicitly rejected or ignored by the Commission.»*

Por ejemplo, el presidente de la Comisión comenzó a participar, junto con el presidente rotatorio, en la rueda de prensa posterior al Consejo Europeo convirtiéndose en el portavoz *de hecho* de las Comunidades.

En las reuniones del Consejo Europeo, la Comisión, a través de su presidente, ha hecho valer la capacidad técnica de sus servicios y su imparcialidad para poder actuar como intermediario entre las diferentes delegaciones y favorecer, junto con la Presidencia rotatoria, la búsqueda de un compromiso que debía quedar reflejado en las Conclusiones. Esta tarea de intermediación era, para Bonvicini y Regelsberger [48], una de las funciones más delicadas de la Comisión y, si era realizada con éxito, podía suponer que las orientaciones del Consejo Europeo otorgasen más peso político a las propuestas de la Comisión.

En ocasiones, fue el Consejo Europeo quien reforzó a la Comisión. Así, en las Conclusiones del Consejo Europeo de Luxemburgo de diciembre de 1980 se destacó que se quería reforzar la autoridad del presidente de la Comisión y en el Consejo Europeo de Tampere de 1999 el Consejo Europeo reforzó el derecho de iniciativa de la Comisión [49]. Otro ejemplo fue el plan quinquenal de JAI aprobado por el Consejo Europeo de noviembre de 2004 que delegó la tarea de definir nuevas propuestas en esta materia en favor de la Comisión [50].

Como conclusión diremos que la Comisión ha sabido adaptarse al nuevo escenario que supuso la creación del Consejo Europeo de forma que las relaciones entre el Consejo Europeo y la Comisión han sido unas relaciones «simbióticas» como destaca Craig [51]. Así, y desde finales de los años 80, y gracias al Acta Única, al proyecto de mercado único y al nuevo Tratado de la Unión y sus disposiciones sobre la Unión Económica y Monetaria, la Comisión trató de adoptar una actitud más política al querer alimentar los debates de los Jefes de Estado o de Gobierno mediante la presentación de Comunicaciones al Consejo Europeo [52]. Con ello, la Comisión pretendía condicionar el posterior trabajo

---

[48] Bonvicini, G., Regelberger, E., *The International Spectator*, July-September 1987, volume XXII, n.º 3, p. 168.

[49] *«… En Tampere se ha producido una mutación cuasi constitucional porque el Consejo (Europeo) ha dado un mandato a la Comisión para establecer, a propuesta de dicha Institución, normas comunes... con ello se está pasando de un derecho de iniciativa compartido a un derecho de iniciativa íntegramente en manos de la Comisión. Me parece que eso desde el punto de vista de la integración europea es de enorme importancia…».* Debate sobre los resultados del Consejo Europeo de 15 y 16 de octubre de 1999. Tampere. Intervención de Ana Palacio Vallelersundi.

[50] Wallace, H., Wallace, W., Pollack, M. A., 2005, p. 478.

[51] Craig, P., 2004, p. 55.

[52] *«...in many cases the European Council-Commission relations are two way rather than purely top-down, and often collaborative rather than antagonistic».* Delledonne, G., *Perspectives on Federalism,* vol. 6, issue 3, 2014. p. 131.

legislativo del Consejo o recibir un espaldarazo político a sus iniciativas. Lo anterior no debe de hacernos olvidar que, en ocasiones, la Comisión se resistió a ejecutar las solicitudes que le dirigía el propio Consejo Europeo [53].

## 4. **Relaciones entre el Consejo Europeo y el Parlamento Europeo**

TABLA III

*Las relaciones entre el Consejo Europeo y el Parlamento Europeo*

| **Aspectos positivos** [54] | **Aspectos negativos** |
|---|---|
| • Las elecciones por sufragio universal del PE en el mismo paquete de la creación del Consejo Europeo.<br>• Thatcher, 1981, primer presidente del Consejo Europeo en comparecer ante el pleno.<br>• Invitación periódica al presidente del PE a dirigirse al Consejo Europeo.<br>• Presentación de un Informe anual sobre los progresos de la Unión. | • Imposibilidad de control sobre las decisiones del Consejo Europeo debido a su funcionamiento al margen de los Tratados.<br>• Debilitamiento del control del PE sobre la Comisión y del diálogo político con el Consejo.<br>• Debilitamiento de los poderes presupuestarios del PE en su relación con el Consejo y la Comisión.<br>• La no participación del PE en las reuniones del Consejo Europeo hace que haya un aumento de la presión para establecer un diálogo político con el Consejo Europeo. |

Las relaciones entre los Jefes de Estado o de Gobierno y la Asamblea parlamentaria se remontan a la cumbre de Bonn de 1961 que invitó a la Asamblea parlamentaria a ampliar sus debates a nuevas materias incluyendo los debates políticos con los ministros de Exteriores [55].

---

[53] Sentencia de 15.01.1987, GAEC de la Ségaude c. Consejo y Comisión de las Comunidades Europeas, C-253/84 Informe del Abogado General Bosco. Disponible en: http://curia.europa.eu. Ver también: Alexandrova, P. Setting the EU's Agenda: The European Council's role in the European Commission's monopoly on initiative. Paper presented at the annual meeting of the Comparative Agendas Project, 12-14 June 2014, Konstanz.

[54] TAULÉGNE, B., 1993, p. 158.

[55] La cumbre de Bonn de 1961 decidió: «*Asociar más intensamente a la opinión pública al esfuerzo emprendido, invitando a la Asamblea a extender a nuevos sectores, con la colaboración de los Gobiernos, el campo de sus deliberaciones*». PÉREZ BUSTAMANTE, R., PALACIO, A., 1998, p. 77.

Posteriormente el propio Comunicado de París de 1974 se refirió ampliamente a la Asamblea legislativa [56]. ¿Cómo acogió la Asamblea parlamentaria la creación del Consejo Europeo? El Informe Vedel de 1972 mostraba ciertas reticencias a la institucionalización de las cumbres pues si bien se alababa el fortalecimiento de la función de impulso que podía ayudar a desbloquear las cuestiones más sensibles, también expresaba sus temores ante una posible alteración del equilibrio institucional [57]. Esta actitud se repitió con ocasión de la creación del Consejo Europeo tal como se deduce de los debates celebrados en torno a la cumbre de París de 1974 [58].

---

La Resolución de la Asamblea parlamentaria sobre la cumbre de Bonn de 29 de junio de 1961 destacaba el apoyo de la Cámara a los encuentros periódicos entre los Jefes de Gobierno y los ministros de Exteriores. De acuerdo con la Asamblea, estas reuniones supondrían un progreso siempre y cuando no alterasen el equilibrio institucional, no afectaran a las competencias de las Comunidades, se presentara un informe anual a la Asamblea respecto a la cooperación política, contribuyeran a la celebración de elecciones directas, a la fusión de los ejecutivos y a la creación de la Universidad europea. También solicitaba que los gobiernos definieran progresivamente las etapas de la unión política.

[56] «*12. Les chefs de gouvernement ont constaté que l'objectif fixé par le traité, de l'élection au suffrage universel de l'Assemblée, devrait être réalisé le plus tôt possible. Sur ce point, ils attendent avec intérêt les propositions de l'Assemblée, sur lesquelles ils souhaitent que le Conseil statue en 1976. Dans cette hypothèse, l'élection au suffrage universel direct devrait intervenir à partir de 1978.*

*L'Assemblée se composant de représentants des peuples des États Unis dans la Communauté, il est nécessaire que chaque peuple soit représenté d'une manière appropriée. L'Assemblée est associée au développement de la construction européenne. Les chefs de gouvernement ne manqueront pas de prendre en considération les vues qu'ils lui ont demandé, en octobre 1972, d'exprimer à ce sujet. Les compétences de l'Assemblée seront élargies notamment par l'octroi de certains pouvoirs dans le processus législatif des Communautés».* Comunicado final de la Cumbre de París. Boletín Oficial de las Comunidades Europeas, n.º 12, diciembre 1974.

Disponible en: http://www.cvce.eu/obj/communique_final_du_sommet_de_Paris_9_et_10_decembre_1974 (consultado en agosto 2014).

[57] *«As regards the institutionalization of the Summit conferences, the (Vedel) report points out that "… political will expressed at the highest level should give a decisive impetus to the mission of the Community institutions, particularly the Council. Regular meetings would bring European problems to the attention of Governments, domestic parliaments and public opinion relatively frequently and renew their interest in them…However the summit system, which may be excellent in principle, comes up against a major criticism when it is seen as an institution meeting on a fixed date. In facto given the exceptional character which a meeting of Heads of State and Government must retain in Community negotiations, it should be rather the political events necessitating their intervention which decide the timing of meetings. Summits held too frequently and at times when there is no real political issue which really makes them necessary, could well lessen the merits of the institution. In addition, there is a serious danger that Community procedures, which already move too slowly, would decelerate even more because the authorities responsible for making decisions would further delay taking up positions pending the next summit meeting."* Informe Vedel, Working party examining the problem of the enlargement of the powers of the European Parliament de 25 de marzo 1972. Bulletin des Communautés européennes. 1972, Supplément 4/72. Luxembourg. Office des publications officielles des Communautés européennes.

Disponible en: http://www.cvce.eu/obj/rapport_vedel_25_mars_1972-fr-a4f5b134-99b9-41b3-9715-41769dfea12a.html (agosto de 2014).

Informe Antoniozzi en nombre de la Comisión política sobre el papel del Parlamento Europeo en sus relaciones con el Consejo Europeo. PE 73.388/déf. Doc. 1-739/81, de 25 de noviembre de 1981, p. 18.

[58] Así, el diputado Radoux destacó que: *«Respecto a la creación del Consejo, existe un peligro claro de una vuelta al método intergubernamental... existe un riesgo claro que el Consejo de la Comu-*

A pesar de que los contactos entre los Jefes de Estado o de Gobierno y la Asamblea datan desde 1961, hasta el Tratado Maastricht de 1992, el Derecho primario no recogía una conexión entre los Jefes de Estado o de Gobierno, la Presidencia rotatoria y el Parlamento Europeo. Esta laguna se corrigió parcialmente con el artículo 4 TUE introducido por Maastricht en 1992 que consagró la obligación de la Presidencia del Consejo Europeo de comparecer ante el Parlamento Europeo tras las reuniones del Consejo Europeo [59].

Las relaciones entre el Consejo Europeo y el Parlamento Europeo hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa han pasado por diversas fases que giran en torno a varias fechas clave como la celebración de las elecciones europeas por sufragio universal en 1979, la adopción del Informe Antoniozzi en 1981, y la entrada en vigor del Tratado de Maastricht en 1993.

– Entre 1974 y 1979 las relaciones entre el Consejo Europeo y la Asamblea fueron consolidándose por vía de la práctica. En 1973, y dentro del marco de la cooperación política, el presidente de turno del Consejo comenzó a presentar un informe oral ante la Asamblea tras cada reunión del Consejo Europeo [60]. A medida que la posibilidad de celebrar elecciones europeas fue convirtiéndose en realidad, la Asamblea comenzó a exigir que el presidente del Consejo Eu-

---

*nidad ofrezca una escapatoria al Consejo de ministros. Mientras que el resto de las instituciones tienen alguien sobre las que puedan evacuar sus responsabilidades, el Consejo Europeo no. Los Jefes de Estado o de Gobierno y los ministros solo responden ante su conciencia o ante Dios pero parafraseando al Presidente Truman el asunto finaliza ahí! Es por eso que creo que puede ser una buena cosa. Al decidir que los Jefes de Estado o de Gobierno se reúnan cada tres meses han acordado de hecho convertir los problemas europeos en sus problemas y aceptar esta responsabilidad de forma completa. Esta consecuencia permanente de su decisión es la mejor garantía que su actuación será constructiva».* El debate del día 19 de febrero de 1975 se ocupó del Informe Radoux de la Comisión en asuntos políticos sobre los resultados de la cumbres de 9 y 10 de diciembre de 1974. Se trataba de un debate conjunto que incluía el VIII Informe de las actividades y el programa de la Comisión de 1975 y una pregunta oral con debate sobre la situación política en Portugal (Traducción propia). Parlamento Europeo. Debate sobre el VIII Informe general de la Comisión sobre las actividades de las Comunidades en 1974 y el programa de trabajo de la Comisión para 1975, 18 de febrero de 1975. Actas de los debates 18.II.75, p. 150.

Ver también: *«The first version of the Project of resolution proposal from the European Parliament elaborated in view of the meeting of December 1974, strongly warned the Heads of State and Government that a return to the classical intergovernmental work methods and bilateralism would "carry the germ of destruction of the Community". This strong formulation reflects the sensibility of the debate…The second version spoke about the fatal consequences and the third version about the serious dangers. Finally, the Manichean debate between the parliamentarians in favour of intergovernmental cooperation and promotion of the development of the communitarian procedures, ended with a simple removal of this article».* Foret, F., Rittelmeyer, Y-S., (eds), 2014, p. 32.

[59] Artículo D TUE: *«El Consejo Europeo presentará al PE un informe tras sus reuniones y un informe escrito anual sobre los progresos realizados por la Unión».*

[60] Informe del Comité de los Tres Sabios sobre los reajustes de los mecanismos y procedimientos institucionales. Boletín de las Comunidades Europeas 11/1979, octubre 1979, p. 21.

http://www.cvce.eu/obj/le_rapport_du_comite_des_trois_sages

ropeo fuera el que compareciera ante la Cámara tras las reuniones del Consejo Europeo. Esta petición fue presentada y reiterada en numerosos informes como el Informe Blumenfeld sobre cooperación política de 1977 [61].

Otra de las peticiones de la Asamblea era la de poder participar en las reuniones del Consejo Europeo [62].

Durante esta primera etapa estalló un primer conflicto presupuestario sobre el FEDER y se adoptó el Informe Reay [63] sobre las relaciones interinstitucionales.

– Entre 1979 y 1992. Tras la celebración de las primeras elecciones europeas de 1979, el Parlamento Europeo buscó revalorizar las relaciones entre el Consejo Europeo y la Cámara de diversas maneras. Por ejemplo, el Parlamento quiso asegurar la obligatoriedad de la comparecencia del presidente de turno del Consejo Europeo ante el plenario tras las reuniones del Consejo Europeo [64], lo que fue sugerido o recogido por varios Informes dirigidos al Consejo Europeo como el Informe Tindemans (1975) [65] y el Informe de los Tres Sabios [66] (1979). Esta sugerencia fue por primera vez aplicada en las Conclu-

---

[61] *«Point 47: … An oral report on the activities of the European Parliament could be submitted to Parliament by the Head of Government of the Member State holding the Presidency at Parliament's next session following each meeting of the European Council (*). This report should cover not only specific Community business but other general discussions and conclusions of the European Council, political cooperation and should be followed by a debate».* Parlamento Europeo. Informe Blumenfeld sobre Cooperación Política Europea, 13 de diciembre de 1977. Documento 427/77. PE 50.829/FIN, p. 20. As already been suggested by Sir Peter Kirk in his draft report for the political committee on Inter-institutional relations.

Ver también, Parlamento Europeo. Informe Hansch sobre relaciones entre el Parlamento Europeo y el Consejo, 27 de mayo de 1981. PE 67.024/FIN, p. 17, punto 3.

[62] Debate 14 de noviembre 1979. Debates 14-XI-79. DOCE PE 248/118. Ver además, pregunta del Parlamento Europeo sobre la presencia del presidente del Parlamento en las reuniones del Consejo Europeo. Pregunta n.° 76 1979. H-239/79 de Simpson en la que se pregunta al Consejo sobre la eventualidad de que el presidente del Parlamento sea invitado a las reuniones del Consejo Europeo al estar presente el presidente de la Comisión en dichas reuniones.

[63] Parlamento Europeo. Informe Lord Reay de Relaciones interinstitucionales, 30 de mayo de 1978, PE148/78 PE 50.948/fin, p. 5.

[64] Parlamento Europeo. Informe Elles on European political cooperation and the role of the European Parliament, 30 de junio de 1981, p. 35. PE 71.832/fin. 30.

[65] El Informe Tindemans propuso que en el debate anual sobre la Unión celebrado en el Parlamento Europeo participaran el presidente del Consejo Europeo y un número limitado de personas que no formaran parte del Parlamento.

Tindemans, L., Bulletin des Communautés. Supplément 1/76. Commission des Communautés, 1976. Disponible en: http://aei.pitt.edu/942/1/political_tindemans_report.pdf

[66] Informe de los Tres Sabios:

*Boletín de las Comunidades Europeas 11/1979, octubre 1979, p. 21. http://www.cvce.eu/obj/le_rapport_du_comite_des_trois_sages*

A pesar de esta propuesta, el primer ministro de los Países Bajos se negó a comparecer ante el Parlamento Europeo para informar sobre el resultado de los trabajos del Consejo Europeo de Maastricht en 1980, aunque ya en 1981 se permitió a la Presidencia del Consejo contestar a una pregunta parlamentaria dirigida al Consejo Europeo.

siones del Consejo Europeo de Luxemburgo de diciembre de 1980 y en el Informe de la Presidencia sobre la cooperación política de Londres (1981) [67]. Las elecciones europeas de 1979 y el Informe Antoniozzi de 1981 permitieron la primera comparecencia de la Presidencia del Consejo Europeo ante el Parlamento en 1981 [68], práctica posteriormente confirmada por la Declaración Solemne de Stuttgart de 1983 [69]. De hecho esta práctica se consolidó de tal forma que la Presidencia siempre ha considerado que su semestre no finalizaba hasta la presentación de su informe ante el Parlamento Europeo tras la celebración de su último Consejo Europeo [70].

Por otra parte, el Informe Antoniozzi [71], recogido en la Resolución del Parlamento de 18 de diciembre de 1981, supuso el primer análisis en profun-

---

[67] Informe sobre la cooperación política, Londres, octubre 1981. Boletín Oficial de las Comunidades europeas, suplemento 3/81, Luxemburgo, pp. 4 y 5, punto 11.

Disponible: en: http://www.cvce.eu/obj/rapport_sur_la_cooperation_politique_europeenne_londres_13_octobre_1981

[68] La comisión jurídica del Parlamento Europeo en su dictamen sobre el Informe Antoniozzi se mostró bastante escéptica sobre la efectividad de la comparecencia del presidente del Consejo Europeo en las sesiones del Parlamento Europeo. *«Esta presencia no aportará ninguna solución para controlar la acción de los Jefes de Estado o de Gobierno»*. Parlamento Europeo. Informe Antoniozzi en nombre de la Comisión política sobre el papel del Parlamento Europeo en sus relaciones con el Consejo Europeo. PE 73.388/déf. Doc. 1-739/81, de 25 de noviembre de 1981, p. 34. Opinión de la comisión jurídica aneja al Informe. Para Chauchat, dicha comparecencia supuso, por añadidura, establecer un lazo formal entre los asuntos comunitarios y los asuntos de cooperación política ya que el debate abarcaba ambos ámbitos. CHAUCHAT, M., 1989, p. 162.

Posteriormente, la Declaración Solemne de Stuttgart de 1983 vino a codificar esta práctica (punto 2.1.4) añadiendo además la obligación de enviar un informe escrito sobre los progresos realizados en la vía hacia la Unión. Esta idea provino de la iniciativa Gensher/Colombo. De forma anecdótica señalaremos que, en noviembre de 1989, Mitterrand y Kohl participaron conjuntamente en un debate en el pleno tras el Consejo Europeo de París. Desde entonces, la Presidencia del Consejo Europeo ha ido progresivamente ampliando su información al Parlamento Europeo. En junio de 2002, la Presidencia inició la práctica de celebrar una reunión entre el presidente del Consejo Europeo y la Conferencia de presidentes de Grupos políticos.

[69] La Declaración Solemne sobre la Unión Europea aprobada por el Consejo Europeo de Stuttgart 1983. Punto 4*: «El Consejo Europeo presentará un informe al Parlamento después de cada reunión. El Presidente del Consejo Europeo presentará este informe al menos una vez por Presidencia. Igualmente, el Consejo Europeo presentará al Parlamento Europeo, por escrito, un informe anual sobre los progresos realizados en la vía de la Unión Europea. En los debates a que den lugar dichos informes, el Consejo Europeo estará representado normalmente por su presidente o uno de sus miembros»*. Déclaration Solennelle sur l'Union Européenne (Stuttgart, 19 juin 1983), Boletín de las Comunidades Europeas, n.º 6, Luxemburgo, 1983.

Disponible en: http://www.cvce.eu/obj/declaration_solennelle_sur_l_unión_europeenne_stuttgart_19_juin_1983

[70] *«La responsabilidad de la Presidencia no finaliza hasta que el Presidente rotatorio ha informado al Parlamento Europeo y debatido el resultado de la reunión con los miembros. El diálogo con el Parlamento Europeo otorga el elemento democrático necesario a esta concertación y representa también su última etapa»*. Klaaw (Presidencia). Debate sobre el Consejo Europeo de Maastricht 23-24 de marzo de 1981, 8-10 de abril de 1981. Actas de debates 8-10.IV.1981, p. 105 (traducción propia).

[71] Parlamento Europeo. Informe ANTONIOZZI, D., en nombre de la Comisión política sobre el papel del Parlamento Europeo en sus relaciones con el Consejo Europeo. PE 73.388/déf. Doc. 1-739/81, de 25 de noviembre de 1981.

didad que el Parlamento dedicó a las consecuencias que la actividad del Consejo Europeo tenía sobre sus competencias. Se analizaron las interferencias legislativas y presupuestarias del Consejo Europeo, el control de la actividad de la Comisión en el Consejo Europeo, la delegación del poder ejecutivo en el Consejo por parte del Consejo Europeo y el control parlamentario de las decisiones del Consejo Europeo.

Un punto constante de preocupación por parte del Parlamento Europeo fue evitar que cuando el Consejo Europeo adoptara decisiones con claras consecuencias legislativas o presupuestarias en el ámbito comunitario se vieran mermadas sus competencias. De hecho, a lo largo de los 70 y 80 se produjeron varias fricciones en el ámbito presupuestario que fueron objeto de la atención parlamentaria [72].

Otra cuestión fue la relativa al control parlamentario de la Comisión. El Informe Antoniozzi destacaba la debilidad que experimentaba el Parlamento frente a la estrategia que la Comisión seguía ante el Consejo Europeo para conservar su monopolio de iniciativa. Esta estrategia, como hemos destacado, consistía en presentar Comunicaciones al Consejo Europeo que impedían el control parlamentario de la Comisión. Este control solo se ejercía sobre las propuestas legislativas formales, lo que vulneraba el equilibrio institucional [73].

Otra práctica del Consejo Europeo que podía vulnerar el equilibrio institucional consistía en aquellas iniciativas del Consejo Europeo que otorgaban al

---

[72] A raíz del debate celebrado el 16-17 de diciembre de 1981 con ocasión del Consejo Europeo de Londres de 1981 el Diputado Redoux destacó que: *«El hecho es que cuando las cumbres se convirtieron en Consejos Europeos, la situación pasó de la concertación a la orientación y el Consejo de la adopción de orientaciones a una institución de toma de decisiones. Baste para ello dos ejemplos; cuando se crearon los mecanismos financieros en 1975, el Parlamento Europeo no fue consultado después de la reunión de Dublín. Un segundo ejemplo es el del fondo regional para 1978-1980. El Consejo Europeo adoptó una decisión en el ámbito de los gastos no obligatorios; esto es, en el campo donde el Parlamento comparte poder de forma más evidente»* (traducción propia).

Parlamento Europeo. Debate sobre el Consejo Europeo de Londres de 26 y 27 de noviembre de 1981, 16 y 17 de diciembre de 1981. Actas de debates 16-17.XII.1981, p. 221.

En el mismo sentido, Johnson destaca:

*«a) The European Parliament under its budgetary powers was able to raise expenditure on the regional Fund in 1978. The European Council had previously set a ceiling on Regional Fund expenditure, which was lower than the increase won by Parliament. In this instance, the European Parliament was determined not to admit budgetary authority of the European Council;*

*b) In the early 1980s before a permanent solution of the British budget problem was worked out, ad hoc rebates were given to Britain. These rebates had to pass the European Parliament, which objected this solution to be adequate. It maintained that ad hoc rebates skirted the more important responsibilities of reforming the CAP and developing and allocating more resources to other Community policies. On this basis, the European Parliament successfully blocked Britain's 1983 rebate…».* Johnson, M.T., 1994, p. 52, nota 40.

[73] Parlamento Europeo. Informe Antoniozzi, en nombre de la Comisión política sobre el papel del Parlamento Europeo en sus relaciones con el Consejo Europeo. PE 73.388/déf. Doc. 1-739/81, de 25 de noviembre de 1981, pp. 26 y 27.

Consejo la ejecución de decisiones a pesar de que el ejercicio del poder ejecutivo residía en la Comisión, de acuerdo con el artículo 155 TCEE. Por último, el Informe Antoniozzi destacaba que si el Consejo Europeo adoptaba como Consejo decisiones formalmente comunitarias sería posible controlar la ejecución de lo decidido, pero mientras que este se limitase a aprobar indicaciones sin un valor jurídico vinculante, las instituciones comunitarias nada podían hacer [74].

Tras este análisis, el Informe Antoniozzi propuso diversas medidas prácticas como, por ejemplo, que cuando el Consejo Europeo actuase como Consejo, de acuerdo con los Tratados, este respetase el procedimiento de consulta [75]. Otra propuesta era que el Consejo Europeo debía informar rápidamente al Parlamento del desarrollo y contenido de sus reuniones. Asimismo, el Consejo Europeo, representado por su presidente, debía participar una vez al año en el debate general sobre la integración europea y el papel de la Comunidad en la política internacional. Un mes antes de dicho debate, el Consejo Europeo tenía que transmitir al Parlamento un documento para que pudiera unirse al debate sobre el informe anual de la Comisión. Estas dos últimas medidas del Informe Antoniozzi fueron, como hemos visto más arriba, aplicadas en 1981.

Por último, dentro de este periodo (1972-1992) también queríamos destacar la invitación cursada por la Presidencia del Consejo a Lord Plumb, entonces presidente del Parlamento Europeo, para que se dirigiera a los Jefes de Estado o de Gobierno y al presidente de la Comisión *antes* de la reunión del Consejo Europeo de Bruselas de junio de 1987 [76].

---

[74] *«Les institutions de la Communauté n'imposent des sanctions à un État membre qui ne prend pas acte de ces conclusions, à moins qu'elles ne soient fondées sur une proposition de la Commission présentée conformément à l'article 189 TCEE et suivie d'une décision du Conseil des Ministres.»*

Parlamento Europeo. Informe Antoniozzi, en nombre de la Comisión política sobre el papel del Parlamento Europeo en sus relaciones con el Consejo Europeo. PE 73.388/déf. Doc. 1-739/81, de 25 de noviembre de 1981, p. 27.

[75] En este sentido, si el arbitraje realizado por el Consejo Europeo introduce elementos sustanciales a la propuesta de la Comisión, el Consejo deberá, de acuerdo con la jurisprudencia, consultar de nuevo al Parlamento. Si el Parlamento rechazara las consecuencias presupuestarias de dicho arbitraje se podría dar un conflicto interinstitucional. Ekelmans, M. Marchini-Camia, A. y otros. *Le Droit de la CE et de l'Union Européenne.* En: Waelbroeck, M., Louis, J-C., et al. (dir.), 2000, p. 189.

[76] Como hemos destacado más arriba, no existe, de todas formas, una relación directa entre el Consejo Europeo y el Parlamento sino entre la Presidencia de turno y el Parlamento. La comparecencia del presidente del Consejo Europeo ante el pleno no fue fácilmente admitida por Francia que en su régimen constitucional no contempla que el Jefe del Estado comparezca ante la Asamblea.

Eggermont explica el origen histórico de la presencia del presidente del Parlamento ante el Consejo Europeo: *«In 1987, the Belgian Presidency gave the European Parliament's president, Lord Plumb, the opportunity to present to the 1987 Brussels European Council the Parliament's views on the Single European Act. In the European Parliament's declaration, the Parliament asked the European Council to give the necessary political impulses…Since then, it had become customary to invite the European Parliament's presidents to address the European Council before the start of its meetings».*

La siguiente etapa en el proceso de las relaciones entre el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo comenzaría con la entrada en vigor del Tratado de Maastricht en 1993 y se prolongaría hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009. El artículo D del Tratado de Maastricht introdujo en el Derecho primario varias sugerencias mencionadas por la Declaración Solemne y que estaban ya aplicándose como la obligación de la Presidencia rotatoria de comparecer tras las reuniones del Consejo Europeo y la obligación de enviar un Informe escrito anual sobre el estado de la Unión. A pesar de ello, este artículo no aportó un reforzamiento del control parlamentario del Consejo Europeo, lo que para Van de Steeg [77] significaba que el Parlamento Europeo debía combinar el plano jurídico y el punto de vista práctico en sus relaciones con el Consejo Europeo.

Según el artículo D del TUE, la Presidencia cumplía su obligación de informar al Parlamento Europeo con la mera «comparecencia» sin que fuese necesario un debate aunque el Parlamento podía finalizar la comparecencia del presidente del Consejo Europeo con el voto de una Resolución.

El inmovilismo del Derecho primario respecto a las relaciones entre el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo no impidió que los Jefes de Estado o de Gobierno permitieran que se practicasen ciertas acciones hacia el Parlamento Europeo de carácter simbólico. Por ejemplo, en mayo de 1993 se celebró el primer debate preparatorio sobre una reunión del Consejo Europeo. En 1998 se invitó por primera vez al presidente del Parlamento Europeo a dirigirse ante un Consejo Europeo informal [78] y en 1999 el presidente del Parlamento Europeo participó por primera vez en un Consejo Europeo extraordinario [79]. Desde el año 2000, los diputados pueden plantear preguntas a la Presidencia del Consejo Europeo durante los debates sobre las reuniones de los Consejos Europeos que la Presidencia podía contestar durante su último turno de palabra. Por último, el presidente del Parlamento Europeo fue invitado a participar por primera vez en una cumbre sobre la Conferencia intergubernamental celebrada al margen del Consejo Europeo de Bruselas de 16 y 17 de octubre de 2003.

---

Eggermont, F., 2012, p. 141.

[77] Van De Steeg, M., *European Integration online papers*. Vol. 13, n.º 3, 2009, pp. 6-24.

[78] *«El presidente del Parlamento Europeo agradeció al Canciller Klima la invitación que cursó por primera vez al Parlamento Europeo para participar en una de estas cumbres informales».*

Parlamento Europeo. Debate sobre la reunión informal de Jefes de Estado o de Gobierno de 24 y 24 de octubre de 1998, 21 de octubre de 1998. Actas de los debates 4-562/115.

También con ocasión del Consejo Europeo informal de Hampton Court de 27 de octubre de 2005.

[79] Esta invitación fue cursada con motivo del Consejo Europeo extraordinario de Berlín de 24 y 25 de marzo de 1999.

Destacar, por último que tras la consolidación del procedimiento de codecisión por el Tratado de Niza, el Consejo Europeo ha utilizado las Conclusiones para influir en la marcha de las negociaciones legislativas entre el Parlamento y el Consejo. Eggermont hace referencia a varios ejemplos de cómo el Consejo Europeo puede influir. Por ejemplo, el propio Consejo Europeo ha recogido en sus Conclusiones solicitudes para que tanto la presidencia del Consejo como el Parlamento Europeo cerraran las negociaciones legislativas antes de lo previsto por medio de los acuerdos de primera lectura. En otras ocasiones, las negociaciones del Parlamento Europeo han esperado al resultado de la reunión del Consejo Europeo para concluir un acuerdo [80].

## 5. **Relaciones entre el Consejo Europeo y el Tribunal de Justicia**

Las relaciones entre el Consejo Europeo y el Tribunal de Justicia eran inexistentes tanto desde el punto de vista jurídico como desde el punto de vista político, entre otras razones debido a la autonomía que existe entre los Tratados constitutivos y el Tratado de la Unión. Esta autonomía creó dos sistemas de derecho yuxtapuestos (el Derecho de la Unión y el Derecho de la Comunidad).

El artículo 47 TUE consagró la autonomía de fondo del Tratado de las Comunidades Europeas por virtud del cual *«ninguna disposición del Tratado de la Unión afecta a las disposiciones del Tratado de las Comunidades Europeas ni a los Tratados y actos siguientes que los hayan modificado o completado sin perjuicio de las presentes disposiciones finales»* [81]. Además, la autonomía de fondo se ve reforzada por el artículo 46 TUE que creaba al Tribunal de Justicia como garante de los límites entre el Tratado de la Unión y el Tratado de las Comunidades [82].

---

[80] Este es el caso del paquete del cambio climático. Ver:
Common Market Law Review, 46, 2009, p. 1384.
Y también: *«When the European Parliament had to vote on an energy and climate package, it decided to postpone the vote until after December 2008 Brussels European Council because it feared that the latter would not take into account the European Parliament's opinion. The climate change package deal was in the end approved by the European Parliament changing anything to the compromise reached by the Council Presidency».* EGGERMONT, F., 2012, p. 138.

[81] ISAAC, G., *Cahiers de Droit Européen*, 2001, n.º 1-2.
Artículo 47 TUE Tratado de la Unión Europea (Tratado de Maastricht), 7 de febrero de 1992. DOCE C 191, de 29 de junio de 1992.

[82] Artículo 46 TUE. Tratado de la Unión Europea (Tratado de Maastricht), 7 de febrero de 1992. DOCE C 191, de 29 de junio de 1992.

De lo anterior deduciríamos que el Tribunal de Justicia no puede conocer los actos del Consejo Europeo. Por ejemplo, el Tribunal de Justicia tuvo la oportunidad de pronunciarse en su ordenanza de 13 de octubre de 1995 relativa a la decisión del Tribunal de Primera Instancia sobre una demanda que solicitaba la anulación de la Declaración del Consejo Europeo de 29 de octubre de 1993 relativa a la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea el 1 de noviembre de 1993. De acuerdo con el TJCE, ni la Declaración del Consejo Europeo ni el Tratado de la Unión eran susceptibles de un control por parte del Tribunal de Justicia.

## III. CONCLUSIÓN

La creación del Consejo Europeo planteó varios grandes interrogantes al sistema institucional diseñado por los Tratados de Roma debido a su naturaleza política y su deficiente definición desde el punto de vista jurídico comunitario. En este ámbito ejerció una labor de orientación e impulso, que podía suplantar las competencias legislativas de la Comisión Europea y del Parlamento. Una de las grandes conclusiones que se desprenden del estudio del impacto del surgimiento del Consejo Europeo en el sistema institucional comunitario es que cada institución del triángulo legislativo (Consejo, Comisión y Parlamento) ha reaccionado de forma diferente en función del lugar que ocupa dentro del sistema de toma de decisiones consagrado en los Tratados de Roma.

La aparición del Consejo Europeo afectó al binomio Consejo-Comisión alterando un equilibrio institucional ya de por sí condicionado por otros factores como por el Compromiso de Luxemburgo, la propia incapacidad del Consejo para adoptar decisiones políticas y el surgimiento del COREPER. En este sentido apoyamos las tesis de Jacqué y de Simon que defienden que el Consejo Europeo no fue la única causa que coadyuvó al cambio del equilibrio institucional.

La Comisión ha sido la institución que mejor se ha adaptado a la aparición del Consejo Europeo gracias a la presencia del presidente de la Comisión en sus reuniones, el uso de su conocimiento técnico de los diferentes asuntos y su permanencia y continuidad (ya que tanto los Jefes de Estado o de Gobierno como los ministros de Exteriores acudían a las reuniones del Consejo Europeo pero no solían realizar un seguimiento de lo discutido ni ejecutaban lo decidido en ellas).

La peor parte de la aparición del Consejo Europeo se la ha llevado el Parlamento Europeo. Desde el punto de vista político, el Consejo Europeo, al no ser institución comunitaria, no estaba sometido al control del Parlamento Europeo. En este sentido, la propia indefinición del Consejo Europeo ha jugado en contra del Parlamento Europeo que necesitaba de un marco jurídico para poder desarrollar sus competencias. Además, el Parlamento Europeo, en el sistema institucional comunitario, dependía de las propuestas legislativas formales de la Comisión para realizar su trabajo legislativo y tampoco podía evitar que los Jefes de Estado o de Gobierno pudieran decidir cuestiones con repercusiones legislativas y presupuestarias importantes [83].

A pesar de que el Derecho primario se negara a reconocer la realidad que suponía la existencia del Consejo Europeo [84], a medida que el Consejo Europeo fue consolidándose, este se integró en las relaciones entre las instituciones comunitarias por la vía de los hechos y por medio de medidas simbólicas. Esta estrategia, producto de la constante tensión entre su ambigüedad jurídica y su pragmatismo, venía a reforzar la importancia de la práctica a la hora de aproximarse al Consejo Europeo.

Caso aparte fue el Tribunal de Justicia cuya principal competencia era la de controlar la legalidad de los actos adoptados por las instituciones que no eran recomendaciones o dictámenes y de los actos del Parlamento Europeo destinados a producir efectos jurídicos a terceros. El Tribunal en su jurisprudencia defendía que el Consejo Europeo no era una institución y que, por consiguiente, sus Conclusiones carecían de efecto jurídico, premisa que impidió cualquier contacto formal entre el Tribunal y el Consejo Europeo aunque, como hemos explicado en Capítulos precedentes, el Consejo Europeo ha llevado a cabo, con ocasión de determinadas crisis institucionales, una función de interpretación del Derecho primario que corresponde al Tribunal.

---

[83] Normalmente, en dichos supuestos, el conflicto se produce entre las dos autoridades presupuestarias que son el Consejo de ministros y el Parlamento Europeo y no entre el Consejo Europeo y el Parlamento ya que el Consejo hace suyas las Conclusiones del Consejo Europeo. Además, a lo largo de la historia y para salvaguardar las competencias presupuestarias del Parlamento Europeo, cuando las Conclusiones del Consejo Europeo recogen decisiones que afectan a su competencia presupuestaria, se ha desarrollado la práctica consistente en permitir que el Parlamento Europeo modifique levemente las cifras acordadas por el Consejo Europeo demostrando de esta forma su capacidad presupuestaria.

[84] «*Nuestras sugerencias precisas sobre el mantenimiento del papel del Consejo de ministros, sobre el fortalecimiento de la colaboración de la Comisión con los Jefes de Estado o de Gobierno y sobre el establecimiento de relaciones directas entre el Consejo Europeo y el Parlamento Europeo están destinadas a integrar el Consejo Europeo lo más posible en el marco normal de las relaciones interinstitucionales*». Conclusiones del Informe del Comité de los Tres Sabios en PÉREZ BUSTAMANTE, R., PALACIO, A., pp. 178-179.

# CAPÍTULO V

# EL CONSEJO EUROPEO Y LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA HASTA EL TRATADO DE LISBOA

## I. LA COOPERACIÓN POLÍTICA EUROPEA

### 1. **La génesis y evolución de la cooperación política**

El Comunicado de la Conferencia de los Jefes de Estado o de Gobierno de los Seis, reunida en La Haya los días 1 y 2 de diciembre de 1969, indicaba que los ministros de Asuntos Exteriores debían estudiar: *«la mejor forma de realizar los progresos en el ámbito de la unificación política dentro de la perspectiva de la ampliación. Los ministros deberán presentar propuestas en este terreno antes de julio de 1970»* [1].

A raíz de este mandato, los ministros de Asuntos Exteriores encargaron a los directores políticos de sus ministerios que presentaran un Informe sobre la unificación política. Como durante las negociaciones del Borrador del Informe no se llegó a un acuerdo sobre el ámbito de la unificación política, se acordó promocionar la concertación de las políticas exteriores de los Estados Miembros con el objetivo de demostrar que Europa no sólo tenía vocación comercial sino también una vocación política. Este Borrador de Informe recogió también una serie de consideraciones sobre el funcionamiento de la cooperación en política exterior entre las que destacamos la celebración de una reunión ministerial semestral convocada por la Presidencia del Estado Miembro que ostenta

[1] Pérez Bustamente, R., Palacio, A., 1998, p. 80.

la Presidencia del Consejo de las CEE. Además, esta reunión ministerial podría ser sustituida por una Conferencia de los Jefes de Estado o de Gobierno si la gravedad de las circunstancias o la importancia de los temas lo aconsejaran.

El Informe definitivo llamado Informe Davignon o Informe de Luxemburgo fue aprobado por los ministros de Asuntos Exteriores el 20 de octubre de 1970[2]. Este Informe defendía un ámbito muy amplio de lo que debería considerarse como cooperación política (los grandes asuntos de política exterior y cualquier asunto a realizar para la unificación política, aunque no se mencionaba dentro del ámbito de la cooperación política la política de defensa)[3] siendo sus objetivos *a)* asegurar, a través de los intercambios de información y consultas regulares, una mejor comprensión de los grandes problemas internacionales; *b)* reforzar la solidaridad, mediante la promoción de la armonización de los puntos de vista de los Estados Miembros y, *c)* conseguir una coordinación de las posiciones estatales, y cuando sea deseable, acciones comunes. De todas formas, el Informe Davignon no constituía ninguna base jurídica ni creaba obligación jurídica alguna para los Estados Miembros ya que los compromisos que estos adquirían en el ámbito de la cooperación política eran de naturaleza política[4]. Los siguientes pasos de la cooperación política europea se produjeron a raíz de la cumbre de París de octubre de 1972, que recogió un mandato a los ministros de Exteriores para que procedieran a redactar un nuevo informe[5] sobre cooperación política europea sometido a la cumbre de Jefes de Estado o de Gobierno de Copenhague[6] de los días 14 y 15

---

[2] Rapport des ministres des affaires étrangères des États membres sur les problèmes de l'unification politique (Davignon), 27 octubre de 1970. Bulletin de la Communauté Economique Européenne, noviembre 1970 n.º 11, Luxemburgo: Office des publications officielles des Communautés européennes.

[3] «*Le rapport de Luxembourg ne parle guère de la politique de défense et de la sécurité dans la perspective de la coopération politique bien qu'il s'agisse là sans aucun doute d'éléments de la politique extérieure au sens large*». Informe Mommersteeg sobre «la coopération et l'unification politique de l'Europe», 3 de abril de 1973. Documentos 12/73, Documents de séance. PE 31.986/DEF, p. 11.

[4] Un mes después de la adopción del Informe Davignon, los Estados Miembros mostraron su división el 20 de noviembre de 1970 con ocasión del voto en la Asamblea General de Naciones Unidas sobre la adhesión de China a la ONU.

[5] El Informe de Copenhague de 1973 definió los métodos de trabajo de la cooperación política compuesta basándose sobre el esquema del Informe Davignon. Second report of the Ministers for Foreign Affairs. Political cooperation between the Nine, September 1973. Bulletin of the European Communities, N.º 9, EC. 9-1973, pp. 12-21. Disponible en: http://aei.pitt.edu/4539/1/epc_copenhagen_report_1973.pdf

[6] Al mismo tiempo, en dicha cumbre los ministros de Exteriores aprobaron la Declaración sobre la identidad europea ratificada posteriormente por la cumbre de Copenhague el 14 de diciembre de 1973. En la Declaración se puede leer también que: *«A partir de los informes de Luxemburgo y de Copenhague, los Nueve han establecido un sistema de cooperación política para determinar actitudes comunes y cuando sea posible y deseable una acción común... Cada Estado asume como regla general no fijar definitivamente sus posiciones sin previamente consultar a sus socios»*. Pérez Bustamente, R., Palacio, A., 1998, p. 93.

de diciembre de 1973 y el Comunicado de la Conferencia de París de diciembre de 1974 recogió varias referencias a la cooperación política [7].

En primer lugar, el Comunicado manifestó la necesidad de obtener un enfoque global a los problemas derivados de la construcción europea con los problemas que Europa afronta en el exterior, para lo cual se celebrarían reuniones de los Jefes de Gobierno acompañados de sus ministros de Exteriores, a título de la cooperación política. El Comunicado de París guardó silencio sobre un secretariado *ad hoc* para la cooperación política, tema muy polémico [8], que fue admitido por el Acta Única Europea. De acuerdo con el Comunicado de París de 1974, la labor de cohesión de las actividades comunitarias y de cooperación política corresponderá principalmente en los ministros de Exteriores, al ser los competentes en desarrollar la función de impulso y coordinación en ambos ámbitos. Los ministros se reunirán, al mismo tiempo, como Consejo de las Comunidades y en nombre de cooperación política, lo que implica el respeto de las reglas y procedimientos consagrados por los informes de Luxemburgo y Copenhague, para lo que se refiere a la cooperación política y de los Tratados constitutivos para lo que afecte al ámbito comunitario.

Los Jefes de Gobierno afirmaron su voluntad de definir progresivamente posiciones comunes y de aplicar una diplomacia concertada en todos los ámbitos de política internacional que afectan a los intereses de la Comunidad Europea. Esto representa una continuidad con los precedentes documentos sobre cooperación política.

La Presidencia ejercerá de portavoz de los Nueve y tendrá un determinado poder de iniciativa puesto que deberá garantizar *«que la concertación se realice en tiempo útil*». Esta expresión legitima implícitamente a la Presidencia para adoptar cualquier acción que tenga como consecuencia la adopción de una decisión común. Esta «concertación en tiempo útil» justificaría que el presidente del Consejo Europeo convocase reuniones extraordinarias o que ejerciera su influencia para determinar la agenda del Consejo Europeo.

Tras el Comunicado de París de 1974 podemos destacar otros documentos que marcaron la evolución de la cooperación política europea como las

[7] Comunicado final de la Cumbre de París. Boletín Oficial de las Comunidades Europeas, n.º 12, diciembre 1974. Disponible en: http://www.cvce.eu/obj/communique_final_du_sommet_de_Paris_9_et_10_decembre_1974 (agosto 2014).

[8] Informe Mommersteeg sobre «la coopération et l'unification politique de l'Europe», 3 de abril de 1973. Documentos 12/73, Documents de séance. PE 31.986/DEF, p. 29. *«Point 55: Dans ce cadre, la création d'un secrétariat totalement distinct de la Communauté qui serait chargé de préparer les réunions ministérielles des ministres des affaires étrangères des États membres n'apporterait pas de solution à des problèmes essentiels».*

Conclusiones del Consejo Europeo de La Haya de 29 al 30 de noviembre de 1976, donde se define que el objetivo de la cooperación política en el ámbito de las relaciones exteriores debe conducir a la búsqueda de una política exterior común [9]; las Conclusiones del Consejo Europeo de Londres de 29 a 30 de junio de 1977 que, como hemos visto en Capítulos anteriores, realizan una sistematización de las decisiones del Consejo Europeo [10] y por fin, el Informe de Londres de 1981 [11] que reforzó los procedimientos y mecanismos de cooperación política entonces vigentes como el procedimiento de crisis y la coordinación entre las Presidencias rotatorias con el fin de asegurar cierta continuidad de la cooperación política. Desde la adopción del Informe de Londres, fue también posible la discusión de determinadas cuestiones de política exterior relacionadas o relevantes a los aspectos políticos de la seguridad en el contexto de la cooperación política y la Declaración Solemne de la Unión Europea aprobada por el Consejo Europeo de Stuttgart de 17 a 19 de junio de 1983 [12].

Esta Declaración Solemne definió el objetivo de la cooperación política europea:

> *«Además, los Jefes de Estado o de Gobierno buscarán una concepción política común, global y coherente, y reafirmando su voluntad de transformar el conjunto de las relaciones entre sus Estados y una Unión Europea.»*

---

[9] *«Cette forme de coopération engagée dans le domaine de la politique étrangère doit conduire à la recherche d'une politique extérieure commune… Dans la perspective définie par le rapport sur l'Union Européenne, les Chefs de Gouvernement, se proposant de parvenir à une conception politique commune globale et cohérente, réaffirment leur volonté de développer l'autorité et l'efficacité des institutions communautaires ainsi que l'adhésion des peuples à celles-ci, et confirment le rôle directeur du Conseil européen».* Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de La Haya, 29-30 noviembre 1976, pp. 6 y 7. Disponible en: http://www.european-council.europa.eu (agosto 2014).

[10] «*deliberaciones que dan lugar a decisiones o a la publicación de declaraciones públicas que expresen la opinión acordada del Consejo Europeo... Estas deliberaciones deberán ser preparadas por los ministros de relaciones exteriores dentro del marco de las instancias de cooperación política. Cuando estas decisiones o declaraciones se hagan públicas deberán ser objeto de una preparación previa y dos o tres semanas antes de la reunión del Consejo Europeo se debería hacer una lista de las materias sobre las que se piensa hacer declaraciones y en todo caso deberán consignarse en las conclusiones de la Presidencia».* Pérez Bustamante, R., Palacio, A., 1998, pp. 128 y 129.

[11] Destacamos también que la RFA e Italia propusieron el «Borrador de Acta Europea» los días 26 y 27 de noviembre de 1981 como medio de progreso hacia la Unión Europea. Esta iniciativa pretendía también ligar más estrechamente los pilares de la unificación política, es decir, las Comunidades y la cooperación política. En el ámbito institucional se destaca que el Consejo Europeo debe aglutinar las estructuras de decisión de las Comunidades europeas y de la cooperación política europea y ser fuente de orientación política de ambas.

Draft European Act. German-Italian Initiative submitted to the European Council 26-27 November 1981. Bulletin of the European Communities, No. 11/1981, pp. 89-91. Disponible en: http://aei.pitt.edu/1800/

[12] Las referencias al texto de la Declaración Solemne se pueden encontrar en: Pérez Bustamante, R., Palacio, A., 1998, pp. 217-223.

*«Para ello, en materia exterior, se favorecerá la elaboración y la adopción de posturas comunes y acciones comunes a partir de una intensificación de consultas… incluida la coordinación de las posturas de los Estados miembros sobre los aspectos políticos y económicos de la seguridad, con el fin de promover y facilitar el derecho progresivo de dichas posturas y de una acción de este tipo en un número creciente de áreas de política exterior…»*

La Declaración avanza, además, varias funciones del Consejo Europeo en cooperación política:

*«… Respecto al Consejo Europeo, destaca que este: a) define las orientaciones que favorecen la construcción europea y establece las líneas directrices de orden político general para las Comunidades Europeas y la Cooperación política y, b) expresa de forma solemne la postura común en los asuntos de relaciones exteriores…»*

La Declaración defiende la separación entre los ámbitos de cooperación política y de cooperación comunitaria, admitiendo implícitamente la existencia de zonas grises:

*«… La Unión se realiza mediante la profundización y la extensión del campo de acción de las actividades europeas para cubrir de forma coherente, aunque sobre bases jurídicas diferentes, una parte creciente de las relaciones entre los Estados Miembros y sus relaciones exteriores…»*

Y la Declaración reitera la continuidad respecto a los informes anteriores sobre cooperación política:

*«… reitera las decisiones adoptadas en las cumbres de París de 1972, y 1974, el documento de identidad europea y la declaración del Consejo Europeo de la Haya de 30 de noviembre de 1976 sobre la edificación progresiva de la Unión Europea y conforma la Declaración Solemne a los procedimientos definidos previamente sobre cooperación política acordados en los Informes de Luxemburgo (1970), Copenhague (1973) y Londres (1981)…»*

El siguiente paso dentro del proceso de consolidación y definición de la cooperación política fue el Acta Única Europea, cuyo Título III trataba de las «normas sobre la cooperación europea en la esfera de la política exterior» merece varios comentarios [13]:

El primero es que el Título III del Acta Única encauza la cooperación política hacia la política exterior.

[13] Todas las referencias al texto del Acta Única provienen de la Recopilación de los Tratados. Tomo I, volumen I. Oficina Publicaciones Oficiales de la Unión Europea, 1999, pp. 771-785.

El segundo sería que, al igual que la Declaración Solemne, el Título III del Acta Única Europea se enmarca dentro de la continuidad de los trabajos relativos a la cooperación política gracias a la remisión general recogida en el artículo I del Acta Única Europea:

> *«La cooperación política se regula en el Título III. Las disposiciones de dicho título confirman y completan los procedimientos acordados en los Informes de Luxemburgo (1970), Copenhague (1973) y Londres (1981) así como en la Declaración Solemne sobre la Unión Europea (1983) y las prácticas progresivamente establecidas entre los Estados Miembros.»*

Como tercera característica señalaríamos que el Acta Única Europea confirma que el ámbito de la cooperación política exterior podrá incluir una más estrecha cooperación en las cuestiones de la seguridad europea que abarcará también la cooperación industrial y tecnológica.

En cuarto lugar, el Título III trata de mantener la separación entre la cooperación comunitaria y la cooperación política aunque ambas esferas están relacionadas y deberán ser coherentes entre sí: *«Las Altas partes contratantes, al ser miembros de las Comunidades Europeas, deberán comprometerse a formular conjuntamente y a aplicar una política exterior europea*».

En quinto lugar diremos que el Título III del Acta Única Europea no menciona el papel que el Consejo Europeo puede desarrollar en la cooperación política a diferencia de lo que ocurrió en la Declaración Solemne. De todas formas, la referencia que se hace en el artículo I del Acta Única a los documentos y estructuras de trabajo de la cooperación política garantiza el papel que la Declaración Solemne definía para el Consejo Europeo en esta materia así como la plena asociación de la Comisión Europea y del Parlamento a sus trabajos, lo que tampoco supuso una novedad debido a la interdependencia existente entre la cooperación política y las cuestiones comunitarias.

En sexto lugar, el Acta Única reconoce la existencia de un secretariado *«basado en Bruselas que apoyará a la Presidencia en la preparación y ejecución de las actividades de la cooperación política europea y en las cuestiones administrativas*».

En séptimo lugar, la cooperación política en materia de política exterior acarreará una serie de obligaciones de carácter general para las Altas Partes como el compromiso de informar y consultarse sobre cualquier asunto de política exterior de interés general para asegurar la coordinación, la convergencia de sus posiciones, la ejecución de sus acciones conjuntas y desarrollar, de foma gradual, principios y objetivos comunes. Esta consulta deberá producirse antes de que se fijen las posiciones nacionales. Además existen otras obliga-

ciones de cooperación específicas en el caso de la participación de las Altas Partes dentro de las instituciones internacionales y de las conferencias internacionales.

Y en octavo y último lugar, el Título III define de forma más precisa las responsabilidades de la Presidencia en la cooperación política. De esta forma, la Presidencia asegurará la coherencia en el ámbito de sus competencias; informará regularmente al Parlamento Europeo sobre los asuntos de política exterior que son examinados dentro del marco de la cooperación política; tendrá la iniciativa para comenzar una acción de cooperación política exterior y coordinará y representará las posiciones de los Estados Miembros respecto a la cooperación política europea. También será responsable de la gestión de la cooperación política europea.

Como evaluación general de la aportación del Acta Única Europea a la cooperación política coincidimos con lo que el representante italiano de la Presidencia del Consejo destacó en el debate sobre el semestre de la Presidencia italiana ante el Parlamento europeo: *«El Acta Única transformó la cooperación política, que era una praxis, en un compromiso jurídico»* [14].

La última idea que queremos señalar en este apartado es que tras la Conferencia Intergubernamental sobre la Unión política y la entrada en vigor, en 1993, del Tratado de la Unión Europea, los Tratados ya no se refirieron a la cooperación política sino a la política exterior y de seguridad común (PESC). Pero, no por ello la cooperación política dejó de existir.

## 2. ¿Qué es la cooperación política europea?

Para contestar a esta pregunta nos permitimos enunciar tres afirmaciones que vamos a desarrollar a continuación.

La primera sería que existió una voluntad inicial de separar la cooperación comunitaria de la cooperación política; la segunda incide en destacar que la ausencia de un marco jurídico vinculante hace de la cooperación política una política flexible y pragmática y, por lo tanto, difícilmente definible y la tercera destaca que el ámbito de la cooperación política evoluciona a lo largo del tiempo.

---

[14] Parlamento Europeo. Debate sobre el semestre de la Presidencia italiana, 23 de enero de 1991. Actas de los debates. Debate 3-398 de 23. I. 91, p. 120. (traducción propia). Ver también Panayiotis, I., *Journal of European Integration*, noviembre 1987, pp. 57-59.

El origen de la dicotomía entre la cooperación política y las actividades comunitarias provenía de las tesis francesas que defendían que la cooperación entre Estados soberanos en política exterior debía separarse de la actividad comunitaria. De ahí que Francia liderase la resistencia a admitir a la Comisión en las reuniones ministeriales de Asuntos Exteriores. Sin embargo, desde la primera reunión sobre la cooperación política, se demostró la dificultad de mantener una división rígida entre las CEE y la cooperación política [15]. El Informe de Copenhague de 1973 formalizó la distinta naturaleza de la cooperación política y de la cooperación comunitaria [16]. De esta forma, se entendía la cooperación política como actividad intergubernamental [17] cuyos métodos de trabajo se distinguen de los procedimientos comunitarios.

> *«Es verdad que desde hace algún tiempo, algunos Estados Miembros han llevado la distinción entre los dos ámbitos de cooperación al absurdo porque las dos áreas se superponen y no es siempre posible establecer una frontera clara...»* [18].

Esta dicotomía no fue, de hecho, tan clara llevarla a la práctica ya que fue muy difícil delimitar con precisión el ámbito comunitario del ámbito de la cooperación política, a medida que las competencias de las Comunidades aumentaron. Así Delors destacó, con ocasión del debate en el Parlamento Euro-

---

[15] El intento de separar la cooperación comunitaria de la cooperación política europea llevó a que en 1973 los ministros de Exteriores se reunieran, para discutir sobre cuestiones de cooperación política europea en Copenhague por la mañana y, como Consejo de las Comunidades en Bruselas el mismo día por la tarde.

[16] IFESTOS, P., *Journal of European Integration,* noviembre 1987, pp. 57-59. En la página 51 de este artículo se citan las páginas 16 y 17 del Informe de Copenhague.

[17] El Parlamento Europeo, con ocasión del Informe Blumenfeld reflexionó también sobre el alcance de la cooperación política. Para el ponente, la dificultad de determinar qué es la cooperación política europea se debe a la separación que se da entre la cooperación política y los asuntos comunitarios. El ponente deduce del Comunicado de La Haya de 1969 y del Informe Davignon que los Jefes de Gobierno y sus ministros de Exteriores no habían pensado originariamente en distinguir la cooperación política de los asuntos comunitarios. A pesar de ello, en el segundo Informe sobre la cooperación política, la separación entre los asuntos comunitarios y la cooperación política ya es evidente, suscitando reacciones en contra del Parlamento Europeo, de la Comisión y del Informe Tindemans al criticar la posible duplicidad del trabajo de diferentes órganos sobre un mismo asunto o el peligro de intromisión de la cooperación política en el ámbito comunitario. Para Blumenfeld, la creación del Consejo Europeo suponía un argumento adicional para suprimir la contraposición entre la cooperación política europea y los asuntos comunitarios. Si el Consejo Europeo nace para asegurar el desarrollo y la cohesión de conjunto de las actividades de las Comunidades y de los trabajos de la cooperación política, será también competente para discutir y decidir en las dos esferas. Si el Consejo Europeo consolidara su posición, el Consejo debería ser competente también para debatir y decidir sobre todos los sectores sobre los que se ocupa el Consejo Europeo, incluido la cooperación política. Informe Blumenfeld sobre Cooperación Política Europea, 13 de diciembre de 1977. Documento 427/77. PE 50.829/FIN, pp.16 y 17.

[18] Parlamento Europeo. Debate sobre el Consejo Europeo de Londres de 29-30 de junio de 1977, 6 de julio de 1977. Actas de los debates 6. VII.77, p. 176 (traducción propia).

peo sobre el Consejo Europeo de 8-9 de diciembre de 1989 de Estrasburgo, la dificultad de diferenciar materialmente lo que debía ser considerado cooperación política y cooperación comunitaria ya que muchas actividades de las Comunidades tenían consecuencias sobre la cooperación política y viceversa:

> *«Tanto la reunión informal del 18 de noviembre como el Consejo Europeo de 8 y 9 de diciembre demostraron que, a partir de este momento, el Consejo Europeo, al igual que el resto de las instancias, se colocaba en el punto de intersección de las competencias comunitarias estricto sensu y de la cooperación política. Será cada vez más difícil distinguir una de otra. En efecto, ¿cómo podrían abordarse los problemas que atañen a la competencia comunitaria en el seno de nuestras relaciones con los países del Este sin efectuar previamente un análisis político y marcarnos unos objetivos con respecto a estos países»* [19]*?*

Como hemos visto, el término «cooperación política» es difuso y puede abarcar varios significados. La cumbre de La Haya de 1969 se refirió en su Comunicado final a la «unificación política». Pero ya hemos señalado que, durante las negociaciones del Informe Davignon de 1970, al no poder concretar el verdadero alcance de dicha expresión, se decidió que, en un primer momento, la cooperación política pasaría por tratar de concertar las políticas exteriores de los Estados miembros. El Comunicado de París de 1974 aumentó tal confusión al afirmar que el Consejo Europeo es competente de «*todos los ámbitos de la política internacional que afectan a los intereses de la Comunidad Europea»*. Esta formulación llevó a Blumann a argumentar que la expresión «Comunidad Europea» no es precisa ya que, desde el punto estrictamente jurídico, el Consejo Europeo puede discutir de todos las cuestiones de política internacional excepto de aquellos puntos que, de acuerdo con los Tratados de París y de Roma, recaigan en la competencia de la Comunidad. Por eso, otros autores defienden una interpretación más flexible del término «Comunidad Europea» al extenderlo a toda cuestión que afecte a la colectividad de los Estados miembros de las Comunidades» [20].

La cooperación política es más amplia que la política exterior como destaca Mourlon-Druol [21]: *«Foreign policy issues were not exclusively related to European Political Cooperation mechanisms… many issues with a foreign policy dimension were not discussed in the European Political Framework but were instead talked in the European Council. One of the more important steps*

[19] Parlamento Europeo. Debate tras el Consejo Europeo 8-9 de Estrasburgo de diciembre de 1989, 12 de diciembre de 1989. Actas de los debates 3-348, p. 38.

[20] Blumann, C., *Revue Trimestrielle du Droit Européen (RTDE),* 1976, n.º 1, p. 17.

[21] Mourlon-Druol, E., 2014, p. 49.

*of the late 70's, the creation of the EMS, was to a large extent an act of foreign policy as Schmidt repeatedly said "monetary policy is foreign policy" and was not dealt by the European Council at all».*

No debemos olvidar que, en ocasiones, la expresión «cooperación política» ha sido utilizada como sinónimo de «unificación política» o de «construcción de la Unión política». Esta interpretación podría venir refrendada por las Conclusiones del Consejo Europeo de La Haya de 1976 que destacan que:

> *«Le Conseil européen a eu, à cette occasion, une large discussion sur les principes qui doivent guider, au cours des prochaines années, la construction de l'Union Européenne… L'Union européenne se construira progressivement en consolidant et en développant l'acquis communautaire, les traités existants pouvant servir de base à des nouvelles politiques… La construction européenne doit aussi tirer le meilleur parti des possibilités de coopération entre les neufs gouvernements dans les domaines où les États sont prêts à exercer progressivement leur souveraineté…».*

La ambigüedad del concepto de cooperación política proviene también de la ausencia de una arquitectura jurídica que la sostenga. Según Blumann, mientras que en el Plan Fouchet la Unión política se sustentaba sobre un Tratado y creaba un secretariado permanente del Consejo de ministros, la cooperación política creada a partir de 1969 carecía de un texto constitutivo y carecía de una estructura administrativa propia. De esta forma, el funcionamiento y contenido de la cooperación política han sido progresivamente definidos por una serie de Informes de los ministros de Exteriores que no creaban ni un órgano jurídico, ni permitían adoptar o emitir actos jurídicos. Tampoco se crea una organización internacional con personalidad propia y diferente de las Comunidades. Este hecho hizo que las relaciones entre el Consejo Europeo y la cooperación política europea no fueran fáciles de entender.

> *«La política exterior no estaba en los Tratados y el Consejo Europeo tampoco. El Consejo Europeo forma parte del sistema de cooperación política europea y en algún sentido ejercía la función de Jefe de Estado colectivo que en ocasiones hacía declaraciones sobre asuntos muy importantes»* [22].

Y, por último, ya hemos visto como el ámbito material de la cooperación política no resulta fácilmente definible debido a lo que inicialmente se entendió por cooperación política. Al menos en un principio, no todas las cuestiones de política exterior estaban incluidas en la cooperación política como demues-

[22] Entrevista con Philippe De Schoutheete (Antiguo Representante Permanente del Reino de Bélgica), 29 de noviembre de 2012.

tra el hecho que durante los primeros años de la cooperación política no se discutió ni la situación en el Magreb, ni las actividades de Francia y el Reino Unido en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, ni la política de seguridad en Europa.

A partir de los ochenta se fue ampliando progresivamente el ámbito de la cooperación política a aspectos relacionados con la seguridad tal como se destacó en el Informe de Londres de 1981:

> *«En ce qui concerne le champ d'action de la coopération politique européenne et ayant à l'esprit les différences de situation entre les États membres, les ministres des affaires étrangères conviennent de maintenir l'approche souple et pragmatique qui a rendu possible la discussion dans le cadre de la coopération politique de certains problèmes importants de politique étrangère portant sur les aspects politiques de la sécurité»* [23].

Y después confirmaron la Declaración Solemne de 1983 y el Título III del Acta Única.

Creemos que a pesar que una parte de la cooperación política se haya recogido en los Tratados bajo la forma de la política exterior y de seguridad común, no nos debería hacer olvidar la ambigüedad del concepto de cooperación política tal como destaca Mourlon-Druol:

> *«Political cooperation was fundamentally an ambiguous and unclear policy area; European Political Cooperation (EPC) was the intergovernmental mechanism that came out of political cooperation and focused on foreign policy cooperation. Yet, political cooperation could have involved many topics other than just foreign policy»* [24].

## 3. **El Consejo Europeo y la cooperación política**

Para Blumann, la creación del Consejo Europeo tuvo dos efectos sobre la cooperación política europea: en primer lugar, otorgó a la cooperación política un instrumento que encarnaba la máxima autoridad política y que su proceso de toma de decisiones representaba la etapa final y más solemne [25] y, en segun-

---

[23] Informe sobre la cooperación política, Londres, octubre 1981. Boletín Oficial de las Comunidades europeas, n.º 3/81, Luxemburgo, pp. 14-18.

Disponible en: http://www.cvce.eu/obj/rapport_sur_la_cooperation_politique_europeenne_londres_13_octobre_1981 (agosto 2014).

[24] Mourlon-Druol, E., 2014, p. 33.

[25] De esta forma, las Declaraciones del Consejo Europeo sobre la cooperación política o la PESC forman parte de un conjunto de acciones sobre la política exterior como las declaraciones de los ministros,

do lugar, el Consejo Europeo contribuyó a una mejora del procedimiento de concertación. Con la creación del Consejo Europeo se consolidó a corto plazo el funcionamiento de la cooperación política, debido a que las reuniones de los Jefes de Estado o de Gobierno se producían a intervalos regulares reforzando también el papel de la Presidencia [26]. Pero creemos también que, a medio plazo, es decir, a medida que el Consejo Europeo fue consolidándose se demuestra que este órgano otorgó a la integración comunitaria cierta prioridad sobre la cooperación política [27]. El progresivo incremento del ámbito de la cooperación comunitaria debilitó paulatinamente el perfil político de los ministros de Asuntos Exteriores en el ámbito de la cooperación política [28] como demuestra la consolidación de la práctica de convocar Consejos Europeos extraordinarios como respuesta ante el estallido de crisis internacionales [29].

El debilitamiento político de los ministros de Exteriores no ayudó además a que estos no desempeñaran un papel destacado en los asuntos que el Consejo Europeo trataba en materia de política exterior al reducir su contribución a los trabajos preparatorios de las instancias de la cooperación política [30].

El reforzamiento del funcionamiento de la cooperación política a raíz de la creación del Consejo Europeo se explicaría por dos razones: [31]

---

las declaraciones de los Estados Miembros, las repuestas a las preguntas orales y escritas en el Parlamento Europeo y los Informes de la Presidencia.

[26] Blumann, C., Le Conseil Européen. *Revue Trimestrielle du Droit Européen* (RTDE), 1976, n.º 1.

[27] En ocasiones, el Consejo Europeo ha otorgado más importancia a las cuestiones comunitarias que a los trabajos sobre cooperación política. Ejemplos de lo anterior los encontramos en el Consejo Europeo de Atenas de 1983, que, al ser incapaz de acordar una solución al conflicto presupuestario, decidió no aprobar Conclusiones ni declaraciones relativas a la cooperación política europea (CPE). En el Consejo Europeo de Fontainebleau, de junio de 1984, la Presidencia consideró que no existían elementos internacionales significativos que justificaran la adopción de declaraciones sobre cooperación política. En sentido contrario, destacamos el caso del Consejo Europeo informal de Biarritz de octubre de 2000 que únicamente aprobó una declaración oficial sobre Oriente Medio.

[28] *«The direct involvement of the Heads of State or Government in EPC matters represented for foreign ministers the engagement of their tutelary authority in the cooperation process»*. Mourlon-Druol, E., 2014, p. 44.

[29] Por ejemplo, con ocasión de los ataques terroristas de septiembre de 2001 se convocó el Consejo Europeo extraordinario de Bruselas de 21 de septiembre de 2001 donde el principal protagonismo político recayó en los Jefes de Estado o de Gobierno y no en sus ministros de Exteriores. Lo mismo ocurrió con ocasión del Consejo Europeo extraordinario de Bruselas el 1 de septiembre de 2008 convocado como consecuencia del estallido de la guerra entre Rusia y Georgia.

[30] Por ejemplo, a raíz de la fusión del Consejo de Asuntos Generales con el Consejo de Relaciones Exteriores decidida por el Consejo Europeo de Sevilla de 2002, la importancia de los trabajos preparatorios del CAGRE aumentó en las cuestiones relativas a la PESC ya que este Consejo solía convocarse el lunes previo a la reunión del Consejo Europeo, que solía convocarse el jueves de la misma semana, por lo que, en general, las Conclusiones del Consejo Europeo en materia de cooperación política solían reiterar o aludir a lo decidido en el CAGRE.

[31] Taulégne, B., 1993, p. 109.

1. Los Tratados constitutivos de las Comunidades establecían para la cooperación comunitaria unos procedimientos de toma de decisiones en los que no se preveía la participación del Consejo Europeo, por lo que cualquier intervención de este en el ámbito de la cooperación comunitaria era difícilmente justificable desde el punto de vista jurídico. Como hemos indicado anteriormente, la cooperación política del Consejo Europeo representaba la última etapa de un proceso de decisión no regulado jurídicamente [32]. Además, para Mourlon: «*the emergence of the European Council did not fundamentally changed the institutional machinery of the European Political Cooperation as it merely added, on top of it, the highest political authorities of the EEC Member States*» [33].

2. Por otro lado, hay que tener en cuenta que la mayoría de los miembros del Consejo Europeo eran los últimos responsables de las políticas exteriores nacionales, por lo que cualquier decisión tomada por ellos, en el ámbito de la cooperación política, debería ser inmediatamente aplicada en los Estados Miembros.

La participación del Consejo Europeo en el ámbito de la cooperación política permitió abordar la separación entre los ámbitos comunitarios y de cooperación política de una forma más pragmática, por lo que, a medida que se amplió el ámbito de la integración comunitaria se dio una mayor implicación de los Jefes de Estado o de Gobierno en la construcción europea y esa distinción fue haciéndose más difusa.

## II. EL CONSEJO EUROPEO Y LA PESC

### 1. **El Consejo Europeo y la PESC hasta el Tratado de Lisboa**

El Tratado de Maastricht en su Título V recoge las normas relativas a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). La PESC abarcará *«todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión Europea, incluida la definición, en el futuro, de una política de defensa común, que pudiera conducir en su momento a una defensa común»* [34]. El Tratado de Maastricht, con su estructura de Pilares, englobó a la PESC de naturaleza intergubernamental, en un marco jurídico común junto con el resto de los pilares, Maastricht consagró la

[32] Bulmer, S., Wessels, W., 1987.
[33] Mourlon-Druol, E., 2014, p. 45.
[34] Tratado de Maastricht, artículo J. 4. DOCE C 224, de 31 de agosto de 1992.

definición de los objetivos de la PESC y creó las «posiciones comunes» y «las acciones comunes» que debían desarrollar dichos objetivos. Según este Tratado, el Consejo Europeo era el órgano competente para definir las orientaciones generales dirigidas al Consejo que debía aprobar las acciones comunes. Estas eran vinculantes para los Estados miembros cuando adoptasen sus posiciones particulares y desarrollasen sus acciones de política exterior nacionales [35]. Esta función de definición de las orientaciones generales de la PESC es coherente con el artículo D del Tratado de la Unión Europea que define las funciones del Consejo Europeo: *«El Consejo Europeo otorga a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y define las orientaciones políticas generales»* [36].

La reforma de Ámsterdam precisa algo mejor el papel del Consejo Europeo en materia de PESC ya que el artículo 13 del TUE (antiguo artículo J.3) otorga al Consejo Europeo la función estratégica consistente en definir: *«los principios y las orientaciones generales de la política exterior y de seguridad común, incluidos los asuntos que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa y determinar las estrategias comunes que la Unión deba aplicar en ámbitos en los que los Estados miembros tengan importantes intereses en común»* [37]. Por otra parte, el artículo 17 TUE (antiguo artículo J.7) concede al Consejo Europeo la competencia para decidir el inicio de una defensa común e integrar la Unión Europea Occidental (UEO) en la Unión Europea. En ambos casos se necesitará la ratificación de todos los Estados Miembros [38].

Y el artículo 23.2. TUE reconoce al Consejo Europeo la función arbitral en el caso de que el Consejo tenga la intención de adoptar por mayoría cualificada *«acciones comunes, posiciones comunes o cualquier otra decisión basada en una estrategia común; - cualquier decisión por la que se aplique una acción común o una posición común».* Para superar los obstáculos que suponían el obviar la unanimidad, el Tratado concedió al Consejo Europeo la facultad de decidir en última instancia:

---

[35] Tratado de Maastricht, Artículo J. 3. DOCE C 224, de 31 de agosto de 1992.

[36] La carta conjunta Kohl-Mitterrand de 6 de diciembre de 1990 sugería que el Consejo Europeo fuera el competente para determinación de los ámbitos prioritarios de la acción común exterior a través de la definición de los principios y orientaciones de la PESC, lo que permitía una futura evolución hacia una verdadera política exterior común.

[37] Tratado de Ámsterdam. DOCE 97/C 340/156, de 10 de noviembre de 1997. DOCE 340, de 1 de noviembre de 1997.

[38] Varios países como Francia, Bélgica, Luxemburgo defendían la integración en los Tratados de una política de defensa. Para De Schoutheete, este artículo representa un compromiso; da la razón a aquellos Estados Miembros que querían la política de defensa en el Tratado y a aquellos Estados que se oponían. Entrevista con Philippe De Schoutheete (Antiguo Representante Permanente del Reino de Bélgica), 29 de noviembre de 2012.

> *«Si un miembro del Consejo declarase que, por motivos importantes y explícitos de política nacional, tiene la intención de oponerse a la adopción de una decisión que se deba adoptar por mayoría cualificada, no se procederá a la votación. El Consejo, por mayoría cualificada, podrá pedir que el asunto se remita al Consejo Europeo para que decida al respecto por unanimidad»* [39].

Este Tratado creó también la figura del secretario general del Consejo que ejercerá las funciones de Alto Representante de la PESC que fue nombrado por el Consejo Europeo de Colonia de junio de 1999 «en aplicación del Tratado de Ámsterdam» [40].

## 2. **Funciones del Consejo Europeo en la cooperación política y la PESC**

Taulégne defiende que el Consejo Europeo ejerce dos funciones principales en el ámbito de la cooperación política, la función declarativa que se aplicará, sobre todo, a la esfera externa de la Comunidad y la concertación interna para la búsqueda de la cohesión [41]. A partir de la tesis de Taulégne, y teniendo en cuenta la evolución de la construcción europea, creemos que el Consejo Europeo ha ejercido en el ámbito de la cooperación política y la política exterior las siguientes funciones hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa: *a)* la función de intercambios de puntos de vista; *b)* la función declarativa, es decir, expresar de forma solemne la posición de la Unión Europea ante un evento internacional; *c)* la búsqueda de la cohesión interna para adoptar posiciones comunes; *d)* la función de impulso, al posibilitar que la Unión aborde nuevos ámbitos de cooperación; *e)* la función de coordinación entre la esfera comunitaria y la política exterior; *f)* la gestión de crisis tanto de la Unión Europea como internacionales, *g)* la función de diseño de los métodos de trabajo de la PESC; *h)* la función de toma de decisiones transcendentales; *i)* la función de fuente de derecho de la Unión; *j)* la función de nombramiento, y *k)* la función de ratificación de acuerdos internacionales suscritos por las Comunidades. Vamos a comentar algunos de estas funciones.

---

[39] Eggermont, F., 2012, p. 301.

[40] En la carta conjunta Chirac-Schroeder de 13 de octubre de 1997 dirigida a la Presidencia finlandesa del Consejo se solicitó que el Alto representante fuera el encargado de presentar al Consejo Europeo los asuntos relativos a la PESC y que presidiera el COPS.

El entrecomillado corresponde a las Conclusiones del Consejo Europeo de Colonia.

Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Colonia. Colonia, junio 1999. Disponible en: http://www.consilium.europa.eu (agosto 2014).

[41] Taulégne, B., 1993, p. 109.

### 2.1 La función declarativa

La función declarativa supone la culminación de una serie de trabajos preparatorios en los que la Presidencia y los miembros del Consejo Europeo se ven involucrados. Estos trabajos preparativos implican, por si mismos, varias funciones del Consejo Europeo, es decir, la función declarativa requiere, como paso previo, que el Consejo Europeo permita un intercambio de puntos de vista y que se llegue a un acuerdo mínimo sobre lo que expresar públicamente [42].

De esta forma vemos que la función declarativa tiene, como destacaba Taulégne dos vertientes: la faceta interior, es decir los intercambios de puntos de vista y la concertación, y la faceta exterior, que se materializa en la toma de posiciones en la escena internacional, normalmente por medio de algún párrafo en las Conclusiones de la Presidencia y mediante Declaraciones que se incluyen en las Conclusiones o que se pueden aprobar separadamente de estas. Esta toma de posición es de la máxima transcendencia política al provenir de los Jefes de Estado o de Gobierno y, tal vez por ello, esta función declarativa del Consejo Europeo otorga cierta continuidad y cohesión a la PESC tal como destacó el representante italiano ante el Parlamento Europeo con ocasión del debate preparatorio sobre el Consejo Europeo de Florencia de 16 de junio de 1996 [43].

La función declarativa del Consejo Europeo tenía también su debilidad derivada del número de los miembros del Consejo Europeo, que desde 1974 no había hecho más que aumentar y de la propia naturaleza intergubernamental de la PESC. Como el consenso era la regla de la toma de decisiones en el ámbito de la cooperación política y en la PESC, el Consejo Europeo tuvo ocasionalmente problemas para aprobar declaraciones; de ahí el carácter generalmente reactivo de las manifestaciones del Consejo Europeo, la lentitud de la reacción ante la crisis [44] y, por último, una cierta fragilidad en la cohesión de la reacción del Consejo Europeo, sobre todo cuando existe una gran hete-

---

[42] Werts J., 2008, p. 123.

[43] «*Las decisiones del Consejo Europeo suelen ser un legado para las Presidencias que nos sucederán y, a dicho efecto, quiero subrayar que nuestras actividades se beneficiaron de las pautas adoptadas en Cannes y en Madrid, gracias a la labor llevada a cabo por los Estados que nos precedieron a la cabeza del Consejo de ministros*». Debate preparatorio del Consejo Europeo de Florencia de 21 y 22 de junio de 1996, 16 de julio de 1996. Actas de los debates 4-484/116 de 19.6.96.

[44] Frédéric Eggermont ilustra este hecho describiendo la convocatoria del Consejo Europeo extraordinario de 1 de septiembre de 2007: «*When Russian troops entered Georgian territory (South Ossetia) on 7 August 2008, Poland called for an emergency meeting of the European Council. The Italian Government was against it because it saw in the request for an emergency meeting of the European Council a move towards a condemnation of Russia… Later on, French President declared that an emergency mee-*

rogeneidad de los intereses de los Estados Miembros ante una situación internacional.

Estos factores explican que el Consejo Europeo haya aprobado Declaraciones que expresaban el mínimo común denominador [45] o incluso que no haya sido capaz de manifestarse sobre un hecho internacional de importancia al no llegar a definir una postura interna. En este sentido, Taulégne destaca que el Consejo Europeo depende de los intereses de los Estados Miembros, lo que provoca un desfase entre el contenido de las Conclusiones y los hechos que se derivan de ellos [46].

La solución más evidente para gestionar la multitud de intereses en juego era permitir que el Consejo Europeo se pronunciara sobre temas no controvertidos, por eso cuando el Consejo Europeo ha tenido que priorizar los objetivos de la Política Exterior y de Seguridad Común se ha encontrado con dificultades. Otra solución era aceptar que las Conclusiones reproduzcan una larga lista de declaraciones que obedecían a los intereses particulares de sus Estados miembros. Por ejemplo, en el Consejo Europeo de Feira en junio de 2000 se mencionaron la estrategia mediterránea, la dimensión nórdica, Rusia, Yugoslavia, Kosovo, Croacia, Montenegro, Israel, Siria, Líbano, Sudáfrica, Etiopía y Eritrea. Esta proliferación de declaraciones puede también atenuar la eficacia de su impacto [47].

---

*ting would only be convened if Russia did not pull back the troops… Because Russia didn't do that, a European Council meeting was held on 1 September 2008».* EGGERMONT, F., 2012, pp. 317 y 318.

[45] Es interesante al respecto destacar las declaraciones del representante del Consejo, el irlandés Fitzgerald, durante el debate mantenido en el Parlamento con ocasión del Consejo Europeo de 3 y 4 diciembre de 1984. Parlamento Europeo. Debate sobre el Consejo Europeo de 3-4 diciembre de 1984, 11 de diciembre de 1984. Actas de los debates 2-234, p. 76.

*«… es muy difícil en la práctica... redactar una declaración sobre política que sea representativa de la visión de los 10 en un lenguaje que todos pueden acordar sin, al mismo tiempo, caer en la banalidad puesto que algo demasiado específico puede provocar resistencias... lamento que las declaraciones realizadas tengan que ser muy generales en la forma y algo limitadas en su ámbito para conseguir el consentimiento de todos los Estados Miembros... esto no significa, de todas formas, que los debates sobre la cooperación política no hayan tenido un profundo efecto a la hora de definir los enfoques de los Estados Miembros en política exterior... Los Estados Miembros no creen siempre posible o encuentran adecuado realizar declaraciones públicas... No despreciaré el proceso de cooperación política aunque se puedan criticar algunas declaraciones públicas*» (traducción propia).

[46] TAULÉGNE, B., 1993, pp. 110 y ss.

[47] De Schoutheete explica que: «*En ocasiones hay demasiadas declaraciones en las Conclusiones de los Consejos Europeos. Cada Estado Miembro acude a la Presidencia con su lista de problemas. Para la Presidencia era más fácil aceptar que negarse a introducirlo en las Conclusiones. Además, en el caso de reuniones del Consejo Europeo sin grandes asuntos en la agenda, los Jefes de Estado o de Gobierno se concentraban sobre estas cuestiones*.» Respecto a la eficacia de estas Declaraciones, este autor aclara que: *«En ocasiones, el Consejo Europeo ha adoptado Declaraciones con un impacto político como la declaración sobre Oriente Medio de Venecia de 1980 o sobre Sarajevo en la que la Unión hacía una amenaza velada a una intervención militar de forma implícita ("medidas necesarias"). En el seno del COREPER existía un acuerdo que defendía que si existen Declaraciones del Consejo Europeo no se pueden ignorar*

Werts también apunta a la falta de liderazgo en el seno del Consejo Europeo:

> *«Another handicap for CFSP is the lack of leadership within the 27 Member States. France and the UK, both permanent Members of the UN Security Council, and Germany politically and economically the most important EU Member State, can offer that leadership»* [48].

Esta fragmentación implica que los Estados Miembros con más poder o tradición de política exterior han preferido, en ocasiones, discutir asuntos de política exterior al margen del Consejo Europeo. Esta actitud se ha visto también correspondida con la actitud de terceros Estados que han privilegiado mantener contactos bilaterales con determinados Estados Miembros más que acudir a la Presidencia rotatoria del Consejo.

### 2.2 El Consejo Europeo como foro de diálogo con terceros Estados

A medida que la Comunidad se fue ampliando y dotando de nuevos objetivos e instrumentos para llevar a cabo su política exterior, se ha observado una nueva utilidad del Consejo Europeo al convertirse en un foro para entablar un diálogo con otras potencias. Al menos hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, esta función se ha desarrollado de diversas formas. En unas ocasiones, se han aprovechado las reuniones del Consejo Europeo para celebrar encuentros con altos dignatarios de países terceros, como en Gotemburgo en 2001, cuando los miembros del Consejo Europeo recibieron al Presidente Bush al coincidir el Consejo Europeo con la cumbre Unión Europea-Estados Unidos [49] y, en otras, se ha aprovechado la celebración de

*ni ir en contra de lo dicho. Además, los ministros de Exteriores asistían también en el Consejo Europeo*». Entrevista con Philippe De Schoutheete, 29 de noviembre de 2012.

[48] Werts, J., 2008, pp. 143 y 144. Este autor apunta también otro fenómeno de la fragmentación del Consejo Europeo. En ocasiones se forman pequeños grupos de Estados Miembros que operan fuera del marco formal de la PESC (y del Consejo Europeo) como el grupo de contacto para Bosnia (Alemania, Francia, Reino Unido y Rusia) en los noventa o el quinteto, formado por los 4 grandes Estados Miembros y Estados Unidos.

[49] En este sentido, Werts cita los siguientes ejemplos: en Corfú, 1994 se invitó a Yeltsin; en Cardiff, 1988 a Mandela; en Portschach 1998 a Arafat; en Bruselas, 1999 a Annan; en Lisboa, 2000 a Zadillo; en Biarritz, 2000 a Kostunika y Novic; en Atenas, 2003 a Annan; en Bruselas, noviembre 2004, a Allawi; en Bruselas, diciembre 2004 a Erdogan y en Lathi, Finlandia, 2006 se invitó a Putin a la cena. Estos invitados pueden influir considerablemente en la marcha del Consejo Europeo. Por ejemplo, en el Consejo Europeo de diciembre de 2004, Erdogan amenazó con abandonar la reunión del Consejo Europeo. La presencia de Putin en Lathi supuso cierta tensión entre el presidente y el primer ministro de Finlandia en la cena de trabajo. Werts J., 2008, p. 128, Box 22.

determinadas cumbres bilaterales de la Unión para entablar ese diálogo gracias a la presencia del presidente de turno del Consejo Europeo y del presidente de la Comisión.

### 2.3 La función de otorgar principios y orientaciones y determinar estrategias comunes

Los artículos J.3 del Tratado de Maastricht y 13 del TUE del Tratado de Ámsterdam reconocieron y consagraron la función de orientación del Consejo Europeo en el Derecho primario al permitir que este definiera los principios y orientaciones de la política exterior y la determinación de las estrategias comunes. Por ejemplo, el Consejo Europeo de Tesalónica de 2003 aprobó la Estrategia Europea de Seguridad.

### 2.4 Función de toma de decisiones de especial transcendencia en materia de seguridad

Encontramos dos manifestaciones de esta función en el Tratado de Ámsterdam:

La primera en el artículo 17 del TUE del Tratado de Ámsterdam que consagró al Consejo Europeo como el órgano competente para decidir el pase de una Política Exterior y de Seguridad Común a una defensa común. Decisión de especial trascendencia al requerir la ratificación por parte de todos los Estados Miembros para su ejecución. Para Eggermont:

> *«The European Council declaration on strengthening the Common European Policy on Security and Defence adopted by the 1999 Cologne European Council, further more provided that from the moment the EU would be apt to fulfil its new responsibilities in the area of the Petersberg tasks, the WEU as an organisation would have completed its purpose. This was somewhat different than the wording of the EU Treaty (article 17.1 UE Ámsterdam)…»* [50].

La segunda en el mismo artículo 17.1 TUE del Tratado de Ámsterdam que autorizaba al Consejo Europeo tomar la decisión de la integración de la UEO en la Unión Europea. Como explica Eggermont:

[50] Eggermont, F., 2012, pp. 308-309.

> *«This decision has not been taken but, at the 1998 Vienna European Council, the Council was invited to bring forward the completion of arrangements for an enhanced cooperation between the EU and the WEU under the Protocol of article J.7 of the EU Treaty»* [51].

### 2.5 Función de nombramiento de responsables en materia de PESC

Una manifestación de esta función tuvo lugar con ocasión del Consejo Europeo de Colonia de 1999 donde se nombró al secretario general del Consejo y Alto Representante de la PESC:

> *«El Consejo Europeo ha adoptado decisiones de importancia sobre nombramientos. En aplicación del Tratado de Ámsterdam, ha designado a D. Javier Solana Madariaga para ocupar el nuevo cargo de Secretario General del Consejo y Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común. En calidad de secretario general adjunto del Consejo, ha designado a don Pierre de Boissieu»* [52].

### 2.6 Función de impulso político

Esta función ha supuesto importantes acciones del Consejo Europeo en ámbitos como la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) y la ampliación de la Unión, materia que se sitúa entre la cooperación comunitaria y la cooperación política.

El Consejo Europeo ha ejercido una esencial función de impulso en lo relativo a la creación de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) entre el Consejo Europeo de Helsinki de 1999 hasta el Consejo Europeo de Bruselas de 2005.

Respecto a la ampliación hay que destacar que los Tratados constitutivos no preveían la participación del Consejo Europeo en el proceso de ampliación pero, de hecho, este órgano ha sido el que ha tomado las decisiones políticamente más importantes. Así, el Consejo Europeo de Copenhague de 1978, con la adopción de la Declaración sobre la Democracia, contestaba a la solicitud de adhesión de España presentada en julio de 1977; el Consejo Europeo de Copenhague de 1993 introdujo los criterios de Copenhague; el Consejo

---

[51] Eggermont, F., 2012, p. 308.

[52] Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Colonia. Colonia, junio 1999. Disponible en: http://www.consilium.europa.eu (agosto 2014).

Europeo de Luxemburgo de 1997 afirmó que la decisión de comenzar las negociaciones de ampliación no significaba que dichas negociaciones debían desembarcar en una ampliación. Además, en diferentes reuniones de los Consejos Europeos se han ido definiendo criterios adicionales aplicables sólo a determinados países como ocurrió con ocasión del Consejo Europeo de diciembre de 2007 para Serbia y con ocasión de la reunión informal de Lisboa de 2007 para Bulgaria.

La función de impulso ha servido también para ampliar el ámbito de la cooperación política como destaca Mourlon:

> *«Quite obviously however, there were issues that fell into neither field of competence of the EEC nor that of EPC. These issues had a foreign policy dimension and had to be dealt with but could not really be discussed in the European Political Cooperation… The emergence of the European Council, a hybrid institution covering community matters and political cooperation thereby helped to reintroduce into Community affairs topics that originally could only be dealt with an intergovernmental level, though not in the European Political Cooperation»* [53].

### 2.7 Función o competencia para modificar las estructuras de trabajo de la PESC

Por ejemplo, el Consejo Europeo de Feira de junio de 2000 creó provisionalmente el Comité Político y de Seguridad (COPS) que se convirtió en permanente al entrar en vigor el Tratado de Niza en 1993. De la misma forma, el Consejo Europeo de Sevilla de junio de 2002 modificó la estructura de la PESC al crear el CAGRE y la definición de las competencias del Consejo de relaciones exteriores («al conjunto de la acción exterior»).

### 2.8 ¿Tiene el Consejo Europeo una capacidad normativa en materia de cooperación política y en la PESC?

Un primer ejemplo proviene de la función de orientación estratégica del Consejo Europeo. Este órgano es el competente según el Tratado para *«definir los principios y las orientaciones generales de la política exterior y de seguridad común y determinar las estrategias comunes que la Unión deba aplicar en ámbitos en los que los Estados Miembros tengan importantes intereses en co-*

[53] Mourlon-Druol, E., 2014, p. 47.

*mún»*. Estas estrategias comunes se aplicarán por medio de las acciones comunes aprobadas por el Consejo que, de acuerdo con el artículo 14.3 del TUE, serán *«vinculantes para los Estados miembros en las posiciones que adopten y en el desarrollo de su acción»*.

Lo anterior nos permitiría pensar, por una parte, que el Consejo tiene estrecho margen a la hora de transformar las estrategias comunes en acciones comunes y, por otra, que la obligatoriedad de las acciones comunes proviene, entre otras, de la fuerza legitimadora de las estrategias comunes.

Un segundo ejemplo lo encontraríamos en el Acta de adhesión de Austria, Finlandia, Noruega y Suecia. Su artículo 4 destaca que: *«Los nuevos Estados miembros se adhieren por la presente acta a las decisiones y acuerdos adoptados por los representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros reunidos en el seno del Consejo»* [54], formula que reproduce al artículo 3 del Acta de adhesión de España y Portugal [55]. En Capítulos anteriores hemos visto que se puede considerar a los Jefes de Estado o de Gobierno como los representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros y cómo los Consejos Europeos han impulsado el proceso de ampliación introduciendo nuevos criterios [56].

## 2.9 Preparación de la posición de la Unión Europea en las conferencias internacionales

Una de las primeras manifestaciones de esta función ha sido descrita por Mourlon-Druol en relación con la definición del sistema monetario europeo y la celebración de las Cumbres del G-7 que en 1978 también trataban de cuestiones económicas. Sin entrar en detalles técnicos diremos que el hecho que la CEE tuviera que dotarse de un sistema monetario e iniciar las negociaciones para su creación antes de la celebración de la Cumbre del G-7 no solamente

[54] Actes relatifs à l'adhésion du Royaume de Norvège, de la République d'Autriche, de la République de Finlande et du Royaume de Suède à l'Union Européenne, 29 de agosto de 1994, DOCE C 241. Disponible en: http://eur-lex.europa.eu

[55] Actes relatifs à l'adhésion du royaume d'Espagne et de la République portugaise aux Communautés européennes, 15 de noviembre de 1985, DOCE L 302, artículo 3, p. 23. Disponible en: http://eur-lex.europa.eu

[56] Lo curioso es que esta expresión es sustituida por la formula *«los Acuerdos del Consejo Europeo»* en el acta de adhesión de Croacia. Artículo 3.1. *«La Croatie adhère aux décisions et accords adoptés par les chefs d'État ou de gouvernement des États membres réunis au sein du Conseil européen».*

Traité relatif à l'admission de la République de Croatie à l'Union européenne, 5 de diciembre de 2011, JOUE L 112/21 de 24.4.12.

Disponible en: http://eur-lex.europa.eu

supuso un paso en la integración monetaria sino que reforzó la posición europea en la reunión del G-7 [57].

## III. CONCLUSIÓN

La primera y más importante conclusión es que la posición y la actividad del Consejo Europeo en el ámbito de la cooperación política nos confirman la naturaleza híbrida y política de este órgano y la importancia del estudio de la práctica del Consejo Europeo [58]. Esta importancia práctica se debe en parte a que tanto la cooperación política como el Consejo Europeo tienen sus orígenes fuera de los Tratados constitutivos:

> *«Both, European Political Cooperation and the European Council, were formed outside the treaties. Official texts and declarations give relatively little indication about how the two interact. The European Council in particular was based on an unwritten constitution, and was hence, even more likely to evolve over time… A significant part of the relationship between the European Council and the European Political Cooperation was, therefore, about informal practice…»*

Esta circunstancia es consecuencia de la propia flexibilidad o indeterminación de lo que se entendía por cooperación política y de los límites que existían entre este tipo de cooperación y la cooperación comunitaria. El papel del Consejo Europeo en la cooperación política ha permitido darnos cuenta que el concepto de cooperación política puede ser mucho más amplio que el de política exterior.

Por otro lado, vemos como, al igual que ocurre en el ámbito comunitario, los Tratados definen parcialmente en sus disposiciones las competencias del Consejo Europeo en la PESC, lo que nos da una visión incompleta de las facultades del Consejo Europeo en la cooperación política.

De hecho, creemos que los Tratados no aspiran a recoger la totalidad de las funciones del Consejo Europeo en el ámbito de la cooperación política ya que en esta área las posibilidades son muy amplias por lo que no debemos sorprendernos si constatamos que la totalidad de las funciones del Consejo Europeo en el ámbito de la cooperación política se asemejan a las funciones que el Consejo Europeo ha ejercido en el ámbito comunitario.

---

[57] Mourlon-Druol, E., *Les Cahiers Irice,* 2012/1 (n.º 9), pp. 96-97.
[58] Mourlon-Druol, E., 2014, p. 45.

Dentro de las funciones que el Consejo Europeo ha ejercido en el ámbito de la cooperación política destacaríamos tanto la función declarativa, por el número de ocasiones en que las Conclusiones de la Presidencia recogen declaraciones, como la función de impulso que demuestra que no se puede equiparar la cooperación política europea a la PESC.

La función declarativa, si no es respaldada por los Estados Miembros, corre el peligro de desvirtuar una de las razones por las que se fundó el Consejo Europeo, y que no era otra que la de definir una posición común y creíble de Europa ante una situación internacional.

La función de impulso, por ejemplo, en la cuestión de la ampliación, demuestra hasta qué punto las fronteras entre la cooperación comunitaria y la cooperación política son difusas. En este ámbito jurídicamente tan ambiguo, la legitimidad y la autoridad del Consejo Europeo son los únicos elementos que permiten seguir avanzando.

El Consejo Europeo y la Unión Europea no han tenido a su disposición un conjunto de instrumentos y un marco jurídico adecuado para afrontar las crisis internacionales. Hay que recordar que el Tratado de Maastricht entró en vigor el 1 de noviembre de 1993, por lo que una buena parte de los cambios en la Europa Central y del Este fueron acometidos con los instrumentos consagrados por el Acta Única Europea que demostraron ser insuficientes para la gestión de crisis como las de Yugoslavia. Esta situación se volvió a repetir con el Tratado de Ámsterdam, que entró en vigor el 1 de mayo de 1999, durante la primera fase de la guerra de Kosovo.

La heterogeneidad de los intereses y la falta de instrumentos adecuados para la gestión de crisis internacionales provocan el carácter reactivo de las Conclusiones de la Presidencia. En muchas ocasiones, las Conclusiones del Consejo Europeo reaccionan ante el estallido de los conflictos internacionales pero no reflejan un enfoque global de la PESC.

Las agendas de los Consejos Europeos no se planifican de forma sistemática en lo relativo a la PESC, por lo que las Conclusiones de la Presidencia suelen recoger referencias específicas a países o temas que son introducidos a instancias de las Presidencias semestrales y de los Estados Miembros. A veces, las Conclusiones se limitan a reproducir los Informes de la Presidencia o de los enviados especiales de la Unión, como en caso de las Conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2006 sobre Kosovo.

# CAPÍTULO VI

# EL FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO EUROPEO ANTES DEL TRATADO DE LISBOA

## I. INTRODUCCIÓN

Este Capítulo abordará lo que Blumer y Wessels llaman el «mínimo institucional» [1] del Consejo Europeo, es decir, los aspectos fundamentales de su funcionamiento como la preparación, frecuencia y duración de las reuniones, el papel de la Presidencia, la redacción de las Conclusiones de la Presidencia y la composición del Consejo Europeo.

Entre 1974 y 2002, el funcionamiento del Consejo Europeo se fundamentó sobre la flexibilidad, la práctica y su Presidencia semestral.

En cuanto a la flexibilidad, Mangas y Liñán destacan que: *«toda la estructura organizativa y funcional del Consejo Europeo es deudora de las razones que presiden su creación y de su particular naturaleza jurídica...», por lo que «... el funcionamiento del Consejo Europeo tiene también que abordarse desde la perspectiva de la flexibilidad. Incluso se podría decir que más allá de la flexibilidad, su funcionamiento se desarrolla en una atmósfera de informalidad generalizada»* [2].

Sin embargo, con el paso del tiempo se vio que esta flexibilidad no podía ni debía ser absoluta. La idea fundacional de contar con una organización mínima del Consejo Europeo se desvaneció muy pronto, cuando este órgano se vio forzado a tomar unas decisiones que necesitaban un mínimo de preparación, por lo que fue necesario encontrar un equilibrio entre la espontaneidad de

---

[1] Bulmer, S., y Wessels, W., 1987, p. 11.
[2] Mangas, A., y Liñán, D. J., 2005, p. 93.

las reuniones y una cierta preparación de estos encuentros. Esta tensión produjo que las Conclusiones del Consejo Europeo de Londres de marzo de 1977 incluyeran normas sobre el funcionamiento del Consejo Europeo. Estas reglas, sin embargo, no se trasladaron al Derecho primario. Ejemplo de lo anterior es el artículo D del Tratado de Maastricht [3].

La flexibilidad inspira la redacción de este artículo como podemos ver cuando se trata de la composición del Consejo Europeo (la formula Jefes de Estado o de Gobierno admite la diversidad constitucional de los Estados miembros que también se ve reflejada en la presencia de los ministros de Asuntos Exteriores en el Consejo Europeo), la frecuencia de sus reuniones («al menos dos veces por año», por lo que es posible que se celebren más reuniones) y su presidencia (la presidencia del Consejo Europeo coincide con la Presidencia del Consejo como destacó el Comunicado de París de 1974).

Como es habitual, en el Consejo Europeo habrá que acudir a su práctica para estudiar el funcionamiento de este órgano y esta práctica tiene como elemento fundamental la Presidencia rotatoria del Consejo Europeo tal como destacan Bonvicini y Regelsberger: *«the final mixture depends to a great extent on the political circumstances and above all on the will of the Presidency to follow a particular procedure»* [4].

La presidencia del Consejo Europeo antes del Tratado de Lisboa era una Presidencia rotatoria y semestral que gozaba de un amplio margen de maniobra en lo relativo a la preparación de las reuniones y a la determinación de su agenda. Pero además, debemos tener también en cuenta que no existía un modelo único de Presidencia sino que el tamaño, la fuerza y la tradición administrativa de los Estados que ostentaban la Presidencia semestral influían en el diseño del tipo de Consejo Europeo, de ahí que hasta 2009, no ha existido una pauta única de funcionamiento del Consejo Europeo como destaca Mourlon-Druol: *«The model session of a European Council was based on a triptych of the three meetings: the informal dinner in Paris in September 1974, the Summit of December 1974 also in Paris and the first session of the European Council in Dublin in March 1975»* [5].

---

[3] *«El Consejo Europeo estará compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno, así como por el presidente de la Comisión. Estos estarán asistidos por los ministros de Asuntos Exteriores de los Estados Miembros y por un miembro de la Comisión. El Consejo Europeo se reunirá al menos dos veces por año bajo la presidencia del Jefe de Estado o de Gobierno del Estado Miembro que ejerza la presidencia del Consejo».* Tratado de la Unión Europea. TUE 1992. DOCE 92 C 224, de 31 de agosto de 1992. Disponible en: http://eur-lex.europa.eu

[4] Bonvicini, G., y Regelberger, E., 1988, p. 162.

[5] Mourlon-Druol, E., 2010, p. 36.

## II. EVOLUCIÓN DE LA NORMATIVA SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO EUROPEO

La siguiente tabla reproduce lo que el Derecho primario destaca del funcionamiento del Consejo Europeo entre 1986 y 2002.

TABLA I

*El Derecho primario y el funcionamiento del Consejo Europeo*

| **Acta Única Europea** | **Maastricht** | **Ámsterdam** | **Niza** |
|---|---|---|---|
| Art. 2. Disposiciones generales: «El Consejo Europeo estará compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados Miembros así como por el presidente de la Comisión de las Comunidades Europeas. Estarán asistidos por los ministros de Asuntos Exteriores y por un miembro de la Comisión. El Consejo Europeo se reunirá al menos 2 veces al año»[6]. | Art. D TUE: «... El Consejo Europeo estará compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno y al presidente de la Comisión. Estos son asistidos por los MAE y por un miembro de la Comisión. El Consejo Europeo se reúne, al menos, dos veces por año, bajo la Presidencia del Jefe del Estado o de Gobierno del EM que ejerce la Presidencia del Consejo...»[7].<br>Declaración relativa a la 3 parte del Título VI del TCE:<br>«La Conferencia afirma que el presidente del Consejo Europeo invita a los ministros de Economía y Finanzas a participar en las sesiones del Consejo Europeo cuando estos examinan los asuntos relativos a la UEM». | Art. 4 TUE: (idéntico) al artículo D del TUE del Tratado de Maastricht[8]. | Artículo 4 TUE: (Idéntico al artículo 4 TUE Ámsterdam).<br>Declaración n.º 22 aneja al Tratado de Niza: «a partir de 2002, una reunión del Consejo Europeo por Presidencia se celebrará en Bruselas. Cuando la Unión cuente con dieciocho miembros, todas las reuniones del Consejo Europeo se celebrarán en Bruselas»[9]. |

[6] Acta Única Europea de 28 de febrero de 1986. OJEC. L 169, de 29 de junio de 1987.

[7] Tratado de la Unión Europea (Tratado de Maastricht) 7 de febrero de 1992, DOCE C 191, de 29 de junio de 1992. Disponible en: http://eur-lex.europa.eu

[8] Tratado de Ámsterdam, 2 de octubre de 1997. DOCE 97/C 340/156, de 10 de noviembre de 1997.

[9] Tratado de Niza, de 26 de febrero de 2001: Tratados consolidados. DOCE C 325, de 24 diciembre de 2003.

Desde una perspectiva general podemos distinguir tres grandes etapas en cuanto a la evolución del Consejo Europeo; la primera abarcaría del Comunicado de París de 1974 a la reforma impulsada por el secretario general del Consejo Ersobell en 1980. La segunda se extendería de 1980 a 1999 cuando se inician las reflexiones de la reforma del Consejo y la tercera etapa iría hasta 2009 siendo sus hitos más importantes el Informe Trump-Piris de 1999 y la reforma del funcionamiento aprobada por el Consejo Europeo de Sevilla en 2002.

El punto 3 del Comunicado de París de 1974 destaca que:

> *«3. Les chefs de gouvernement ont, en conséquence, décidé de se réunir, accompagnés des ministres des affaires étrangères, trois fois par an et chaque fois que nécessaire, en Conseil de la Communauté et au titre de la coopération politique.*
>
> *Compte tenu des pratiques et procédures en vigueur, le secrétariat administratif sera assuré de manière appropriée.*
>
> *En vue d'assurer la cohérence des activités communautaires et la continuité du travail, les ministres des affaires étrangères, en Conseil de la Communauté, sont chargés d'un rôle d'impulsion et de coordination. Ils peuvent se réunir à la même occasion au titre de la coopération politique.*
>
> *Ces dispositions n'affectent, en aucune manière, les règles et procédures arrêtées par les traités ni celles prévues par les rapports de Luxembourg et de Copenhague en ce qui concerne la coopération politique. La Commission exerce les compétences et joue le rôle qui lui est dévolu par ces textes dans les diverses réunions mentionnées aux paragraphes ci-dessus»* [10].

Del texto anterior deduciríamos que el Comunicado no especificó el tipo de deliberaciones que se celebrarían en el Consejo Europeo, ni su agenda, ni la publicación de las comunicaciones de las reuniones, ni la posible participación de altos funcionarios en las reuniones del Consejo Europeo, lo que reforzó la sensación de «provisionalidad» con que nació el Consejo Europeo y el carácter íntimo que se quería dar a sus reuniones. En el Comunicado leemos también que la presidencia del Consejo Europeo coincidiría con la Presidencia semestral de la Comunidad.

El Comunicado de París no garantizó la presencia de pleno derecho del presidente de la Comisión en las reuniones del Consejo Europeo como tampoco se mencionaba a los Jefes de Estado. Bo Bransen [11] destaca que el Comunicado de París se apartó de la idea defendida por Giscard y Schmidt de que el

---

[10] Comunicado final de la Cumbre de París de 9 y 10 de diciembre de 1974. *Boletín Oficial de las Comunidades Europeas,* n.º 12. XII.1974, p. 2.

Disponible en: http://www.cvce.eu/obj/communique_final_du_sommet_de_Paris_9_et_10_decembre_1974 (última visita, agosto de 2014).

[11] Bransen, B., *Revue du Marché Commun*, pp. 626-627.

Consejo Europeo reuniera únicamente a los máximos líderes políticos. Esta desviación se produjo porque varias constituciones estatales blindaban las competencias de los ministros de Exteriores por lo que, se aceptó que dichos ministros estuvieran presentes en el Consejo Europeo. Esta decisión permitió, de paso, asegurar una cierta coherencia, seguimiento y coordinación del conjunto de actividades de las Comunidades y de la cooperación política como se puede deducir del punto 3 del Comunicado.

Por otra parte, el Comunicado de París destacó que estas reuniones se celebrarían *«tres veces por año y cada vez que sea necesario»*, lo que para Bo Bransen significa que esta fórmula fue producto de un acuerdo que garantizaba que cada Presidencia semestral pudiera celebrar una reunión en su país, mientras que la tercera reunión podía tener lugar en Bruselas o Luxemburgo.

La creación del Consejo Europeo no dejó de suponer un reto para las prácticas institucionales del momento como destaca Moulon-Druol: *«The creation of the European Council implied some changes in the diplomatic practices in the EEC in at least five ways: the repartition of powers in the EEC, the preparation of the meetings, the identity of participants in the various sessions, the recording of the conclusions and finally the recognition and encouragement of informal diplomacy»* [12]. Las Conclusiones del Consejo Europeo de Londres de 1977 trataron de ofrecer una respuesta a varios de estos retos como la preparación del orden del día de sus reuniones, [13] la publicación de las Declaraciones [14], la redacción de las Conclusiones [15] y la participación de los altos funcionarios en las reuniones del Consejo Europeo [16].

---

[12] Mourlon-Druol, E., 2010, p. 36.

[13] *«Los intercambios informales, necesitan un plazo de preparación limitado, sin excluir cierta clarificación previa de los asuntos en cuanto facilitaría las deliberaciones. Los Jefes de Gobierno deberán comunicar a sus homólogos o a la Presidencia unos días antes del Consejo las materias que desearían examinar... Las deliberaciones con fin de llegar a decisiones, o a cuya conclusión se han de publicar declaraciones, deberían ser objeto de preparación suficiente. Se debería confiar la responsabilidad de estos trabajos preparatorios, que podrían tener lugar en el marco de los trabajos del Consejo y cuando fuere necesario en el marco de las instancias de cooperación política, a los ministros de Asuntos Exteriores. Podrían reunirse en fecha apropiada y tener eventualmente una reunión especial antes del Consejo Europeo».* Pérez Bustamante, y R., Palacio, A.,1998, pp. 128 y 129.

[14] *«– Hacer públicas decisiones sobre algunas materias y publicar en ciertos casos una declaración que exprese la opinión de la Comunidad sobre un punto de interés internacional. Tales declaraciones no deberán ser publicadas sin previa preparación, salvo en circunstancias excepcionales. Se debería establecer dos o tres semanas antes una lista de materias sobre las que se piense publicar declaraciones».* Pérez Bustamante, R., y Palacio, A., 1998, pp. 128 y 129.

[15] *«– Los intercambios informales no deberían ser consignados; - las deliberaciones que tengan por objeto adoptar decisiones o declaraciones públicas: sus conclusiones finales deberán ser objeto de un acta escrita de las conclusiones, establecidas y difundidas bajo responsabilidad de las Presidencia».* Pérez Bustamante, R., y Palacio, A., 1998, pp. 128 y 129.

[16] Pérez Bustamante, R., y Palacio, A., 1998, pp. 128 y 129.

El texto de Londres es importante también pues admitió implícitamente la coexistencia de varios métodos de preparación del Consejo Europeo dependiendo de las funciones que el Consejo Europeo tuviera pensado ejercer. Además, del texto de Londres se deduce que la cooperación comunitaria y la cooperación política seguirían métodos de preparación diferentes de las reuniones del Consejo Europeo. Las cuestiones comunitarias se discutían en el seno del Consejo mientras que las cuestiones de política exterior correspondían a los directores políticos de los ministerios de Exteriores. La cuestión que no se cita en Londres es, sin embargo, cómo ambas esferas se coordinan e interactúan entre sí cara a la reunión del Consejo Europeo [17]. También se deduce de Londres que las reuniones del Consejo Europeo debían de ser restringidas, lo que no impidió ni la presencia del secretariado general del Consejo ni la de los representantes personales de los miembros del Consejo Europeo en la reunión desde los inicios del Consejo Europeo. Londres destaca también que la Presidencia era la competente y responsable de la redacción de las Conclusiones, lo que suponía un reconocimiento de la práctica ya consagrada por el Comunicado de París.

El siguiente texto al que acudiremos para analizar el funcionamiento del Consejo Europeo fue el Informe de los Tres Sabios que presentó unas recomendaciones al Consejo Europeo de Luxemburgo de 1 y 2 de diciembre de 1980.

Las ideas más interesantes del Informe en cuanto al funcionamiento del Consejo Europeo fueron las relativas a su preparación [18], agen-

[17] En los grandes países pueden existir tensiones. Por ejemplo, en Francia, el representante permanente obtiene sus instrucciones de la célula de coordinación que está bajo el primer ministro mientras que el Embajador en el Comité político depende del ministerio de Exteriores.

Por otra parte, los directores políticos trabajan en las capitales. Así, aprovechan las reuniones del Consejo Europeo para reunirse regularmente, mientras que los Representantes permanentes se reúnen en Bruselas todas las semanas. En las reuniones al margen del Consejo Europeo, los directores políticos pueden trabajar sobre cuestiones de actualidad internacional que no tengan que ver necesariamente con las Conclusiones del Consejo Europeo. En algunos países como en Bélgica, el Representante permanente era una figura más experimentada que el Embajador ante el Comité político.

[18] *«L'accord réalisé en 1977 sur les procédures du Conseil européen a distingué différentes sortes d'activités et les diverses préparations qu'elles demandent. De telles distinctions sont entièrement justifiées et il est impossible d'établir un mode unique et rigide de préparation... Les «conversations au coin du feu» ne demandent presque aucune préparation, si ce n'est qu'une brève notification des sujets... Lorsqu'il s'agit de formuler une orientation, un certain apport des rouages de la Communauté ou de la coopération politique, selon les cas, est nécessaire... Et s'il s'agit de publier une déclaration ou une résolution, le texte doit être préparé et agréé dans la mesure du possible à l'avance. Ces préparations peuvent demander un apport de la part de différents rouages de la Communauté... Les Conseils spécialisés se sont naturellement chargés de la préparation de fond des interventions du Conseil européen dans leur domaine. Cette souplesse et cette diversité dans la préparation doivent être maintenues. D'autres éléments peuvent parfois être utilement ajoutés, tels que des réunions ad hoc de hauts fonctionnaires destinées à travailler sur un sujet spécifique qui n'est pas traité par les rouages habituels.*

da [19] y participación [20] en las reuniones del Consejo Europeo [21] y siguen la misma filosofía que lo establecido en Londres. El Informe de los Tres Sabios recogió una magnífica descripción del funcionamiento del Consejo Europeo y de sus posibles fallos pero le faltó ambición en sus propuestas debido a que los

---

*Cependant, une supervision d'ensemble est également nécessaire pour éviter que la confusion s'installe et que les dispositions pertinentes du traité soient ignorées. Il doit y avoir un point de passage obligé où l'ensemble de l'ordre du jour doit être passé en revue, raisonnablement à l'avance. Ainsi les États membres pourront avoir le sentiment qu'ils comprennent la nature et la portée de chacun des points et que la préparation, quelle qu'ait été sa méthode, a été adéquate. En 1977, les chefs de gouvernement ont demandé aux ministres des affaires étrangères de prendre la responsabilité de cette préparation d'ensemble. La logique en est claire... Les ministres des affaires étrangères sont les seuls ministres qui assistent au Conseil européen. Ils sont informés aussi bien des affaires communautaires que de la coopération politique et ils ont une compétence particulière pour les questions institutionnelles... Nous ne voyons pas de raison de changer ces dispositions. Elles devraient être réaffirmées et appliquées avec plus de persévérance. La condition la plus importante du bon fonctionnement de ce système est le respect des délais. L'objectif devrait être de diffuser le premier projet d'ordre du jour trois semaines avant la réunion du Conseil européen. La règle, établie en 1977, selon laquelle tout projet de déclaration doit être distribué au moins deux ou trois semaines à l'avance doit être respectée. Deux semaines devraient être un minimum pour la diffusion des documents de travail, y compris ceux fournis par la Commission».* Informe del Comité de los Tres Sabios sobre los reajustes de los mecanismos y procedimientos institucionales. Boletín de las Comunidades Europeas 11/1979, octubre 1979, p. 2.

http://www.cvce.eu/obj/le_rapport_du_comite_des_trois_sage

[19] *«Le Conseil européen ne fait du bon travail que s'il en fait peu. On devrait demander aux chefs de gouvernement de ne consacrer leur temps qu'à des sujets sur lesquels ils ont une contribution nette et originale à apporter. En pratique, les débats de la plupart des réunions du Conseil européen sont concentrés sur un petit nombre de sujets considérés par tous comme essentiels*». Informe del Comité de Sabios sobre los reajustes de los mecanismos y procedimientos institucionales. *Boletín de las Comunidades Europeas* 11/1979, octubre 1979, p. 2.

http://www.cvce.eu/obj/le_rapport_du_comite_des_trois_sages

*«Mais un effort doit être fait pour identifier ces sujets aussi clairement que possible à tous les stades de la préparation. Si les chefs de gouvernement se trouvent néanmoins confrontés à un ordre du jour surchargé, ils détiennent eux-mêmes le remède. Ils devraient être libres de ne pas discuter un sujet qu'ils considèrent ne pas mériter leur attention, mal défini ou insuffisamment préparé. S'ils recourent résolument à cette possibilité, aucun d'entre eux ne pourra plus se plaindre qu'on lui ait forcé la main».* Informe del Comité de Sabios sobre los reajustes de los mecanismos y procedimientos institucionales. Boletín de las Comunidades Europeas 11/1979, octubre 1979, p. 2.

http://www.cvce.eu/obj/le_rapport_du_comite_des_trois_sages

[20] En cuanto a la participación en las reuniones, la única modificación del Informe de los Tres Sabios, respecto a Londres (1977), es la inclusión en la reunión del Secretario de Estado competente para compartir las tareas de la Presidencia. Por otro lado, se aconseja evitar las reuniones paralelas y definir los mandatos y objetivos de estas para evitar la duplicación de tareas. Informe del Comité de Sabios sobre los reajustes de los mecanismos y procedimientos institucionales.

*Boletín de las Comunidades Europeas* 11/1979, octubre de 1979, p. 2. Y también en http://www.cvce.eu/obj/le_rapport_du_comite_des_trois_sages

[21] Respecto a las Conclusiones y para evitar que estas no se lleven a cabo, se sugiere una mayor colaboración con el Consejo de Asuntos Generales. Sin embargo, el Informe de los Tres Sabios rechaza la idea de crear un secretariado permanente del Consejo Europeo así como la posibilidad de constituir una presidencia estable de uno o dos años. Para asegurar cierta continuidad en los asuntos, se sugiere que el presidente del Consejo Europeo solicite a uno o varios colegas que se encarguen de varios asuntos determinados. Informe del Comité de Sabios sobre los reajustes de los mecanismos y procedimientos institucionales. *Boletín de las Comunidades Europeas* 11/1979, octubre de 1979, p. 2. Y también en http://www.cvce.eu/obj/le_rapport_du_comite_des_trois_sages

Tres Sabios buscaron únicamente introducir ciertos elementos de racionalización en su funcionamiento al ser uno de los objetivos de este informe era el integrar al Consejo Europeo en el marco normal de las relaciones interinstitucionales.

De todas formas, es interesante destacar dos cuestiones del Informe de los Tres Sabios. La primera es que define como principal problema del funcionamiento del Consejo Europeo la parálisis del Consejo y la segunda, es que este Informe apuntó de pasada que no siempre los Estados Miembros cumplían lo recogido en las Conclusiones de la Presidencia.

El Informe de los Tres Sabios fue presentado al Consejo Europeo celebrado en Luxemburgo, los días 1 y 2 de diciembre de 1980 en el que se aprobó unas consideraciones sobre el Consejo Europeo que fueron incluidas en el anejo de las Conclusiones [22].

A mediados de los ochenta, se produjo un cambio que marcó la evolución del funcionamiento del Consejo Europeo. Ludlow señala que la práctica inicial del Consejo Europeo se asemejaba a la de las cumbres internacionales [23]; es

---

[22] *«Le Conseil européen remercie les ministres des affaires étrangères de leur étude qui est à la base des conclusions auxquelles il est parvenu et qui sont reprises en annexe:*

*— Le président en exercice du Conseil européen peut, à son initiative et en accord avec ses collègues confier, le moment venu, et dans des cas exceptionnels, le traitement d'un dossier à un autre membre du Conseil européen.*

*— La préparation des réunions du Conseil européen et la mise en œuvre des conclusions de celui-ci relèvent, pour les sujets communautaires, de la compétence du Conseil et du Comité des représentants permanents.*

*— Les réunions du Conseil européen doivent garder le caractère souple et pragmatique qu'elles revêtent actuellement.*

*— Le Conseil européen, tout en confirmant le caractère restreint de ses travaux, se réserve de décider, comme il l'a déjà fait, dans des circonstances exceptionnelles et sur proposition de son président, la participation à ses réunions d'une personne ou de personnes qui ne sont pas membres du Conseil européen».*

Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Luxemburgo, Luxemburgo, 28 de abril de 1980. Anejo a las Conclusiones sobre el Informe de los Tres Sabios. http://www.cvce.eu/obj/conclusions_du_conseil_europeen_sur_le_rapport_des_trois_sages_1er_et_2_decembre_1980 (agosto 2014).

La Declaración Solemne de Stuttgart aprobada por el Consejo Europeo de Stuttgart de 19 de junio de 1983 se refirió tan solo a la composición del Consejo Europeo y a su preparación por parte del Consejo de Asuntos Generales: «2.1.1 *Le Conseil européen réunit les chefs d'État ou de gouvernement et le président de la Commission, assistés par les ministres des affaires étrangères des États membres ainsi que par un membre de la Commission. 2.2.1 La cohérence et la continuité des travaux nécessaires à la poursuite de la construction de l'Unión européenne, ainsi que la préparation des réunións du Conseil européen, sont de la responsabilité du Conseil (affaires générales) et de ses membres».* Déclaration solennelle sur l'Union européenne (Stuttgart, 19 juin 1983), *Boletin de las Comunidades Europeas,* n.º 6, Luxemburgo, 1983.

Disponible en: http://www.cvce.eu/obj/declaration_solennelle_sur_l_unión_europeenne_stuttgart_19_juin_1983

[23] *«The European Councils of the mid to late 1970s, though on occasions remarkably effective, were in many respects similar to other intergovernmental summits».* Ludlow, P., *Briefing Note,* vol. 3, n.º 8, junio de 2005, p. 8.

decir, que las decisiones que el Consejo Europeo adoptaba se recogían en un documento, que más que Conclusiones de la Presidencia, era un comunicado de una cumbre internacional.

Este Borrador de Comunicado era preparado por el Estado Miembro que ostentaba la Presidencia por medio de una negociación llevada a cabo por los representantes personales de los Jefes de Estado o de Gobierno. El Consejo Europeo de Londres de 1981 [24] siguió esta práctica al encargar la redacción de las Conclusiones a un grupo compuesto por los representantes personales pero estos fueron incapaces de llegar a un texto definitivo. A raíz de ello, la Secretaría general del Consejo, por medio de su secretario general, Ersobell, optó por reformar el método de trabajo del Consejo Europeo reforzando la iniciativa de la Presidencia en la redacción del borrador de Conclusiones en coordinación con la Secretaría general del Consejo, lo que trajo consigo un menor papel de los representantes personales de los miembros del Consejo Europeo a la hora de negociar las Conclusiones de la Presidencia [25].

Este cambio tuvo consecuencias porque, aunque las conclusiones permanecían dentro de la competencia de la Presidencia, la participación del Secretariado general del Consejo en su redacción ofrecía un elemento de continuidad y de cierta imparcialidad, lo que contribuyó a que todos los miembros del Consejo Europeo se sintieran identificados con el contenido de las Conclusiones. El debilitamiento de los representantes personales permitió que los líderes fueran directamente responsables de encontrar acuerdos y de cumplir con lo recogido por las Conclusiones, por lo que el Consejo Europeo fue paulatinamente transformándose en un foro de discusión y decisión. Al ser las decisiones del Consejo Europeo colectivas, el peso de los Estados más fuertes se reforzó respecto al del resto de los Estados Miembros y a la presidencia de la Comisión.

Este nuevo método de redacción de las Conclusiones de la Presidencia no evitó sin embargo, que a principios de los ochenta, varias reuniones del Consejo Europeo se saldaran con el fracaso como la reunión del Consejo Europeo de Atenas de 1983 [26].

---

[24] De hecho, el comunicado final de este Consejo Europeo recoge solo referencias a temas de política exterior al no llegarse a un acuerdo sobre el denominado «tríptico» (reforma de la PAC, montante financiero de los fondos estructurales y cuestiones presupuestarias). *Bulletin.* EC 12-1987.

[25] A pesar de ello, los representantes personales o «sherpas» seguían siendo una de las piezas clave del Consejo Europeo; por ejemplo, en el Consejo Europeo de Barcelona de 2002 la Secretaría general del Consejo, el Representante permanente español y el representante personal del presidente del Consejo Europeo se reunieron durante la noche del primer día del Consejo Europeo para redactar el Borrador definitivo de las Conclusiones de la Presidencia.

[26] Esta situación se produjo de nuevo con ocasión del Consejo Europeo de Copenhague de 4 y 5 de noviembre de 1987 al finalizar sin adoptar Conclusiones de la Presidencia.

En gran parte, el fracaso de este Consejo Europeo se debió a la decisión del Consejo Europeo de Stuttgart de 18 y 19 de junio de 1983 de aplicar un procedimiento urgente y particular de preparación del Consejo Europeo de Atenas [27]. Según el Jefe de Gobierno griego, que ostentaba la Presidencia durante el segundo semestre de 1983, las causas del fracaso de este Consejo Europeo fueron: *«... El Consejo Europeo ha visto como se le someten problemas técnicos que debían haber sido y deben ser resueltos a nivel de Consejo o de los representantes permanentes.*

*Esta tendencia a no resolver ninguno de los problemas a escalas inferiores y a dejarlos a todos acumularse para la cumbre es una de las maldiciones de los Consejos Europeos. Estimo, y me dirijo a las Presidencias futuras, que una de las condiciones de éxito de los Consejos Europeos reside en la limitación del orden del día a las grandes opciones políticas y a las grandes decisiones políticas esenciales que todos los pueblos de Europa puedan comprender»* [28]. Este diagnóstico fue corroborado por el presidente de la Comisión en sede parlamentaria que señaló, como causas del fracaso de la reunión, el procedimiento de preparación especial del Consejo Europeo de Atenas pero además añadió, otras causas, como la hipertrofia del Consejo, el no respeto del monopolio de la iniciativa de la Comisión y la desviación de la función de la Presidencia [29].

Este análisis es muy ilustrativo pues demuestra que en 1983 ya se conocían las causas del mal funcionamiento del Consejo Europeo. Causas que, de nuevo, fueron recogidas por el Informe Trumpf-Piris dieciséis años más tarde [30]. Este Informe al igual que el Informe de los Tres Sabios, supuso una excelente descripción del funcionamiento del Consejo Europeo y, al igual que dicho Informe, las propuestas que se presentaron carecían de ambición [31].

---

[27] Este procedimiento de preparación consistió *«en la celebración de unas sesiones especiales del Consejo a nivel de ministros de Asuntos Exteriores y de ministros de Hacienda y, si fuera necesario, de otros ministros y, en particular, los ministros de Agricultura. Los Secretarios de Estados podrán ayudar a los ministros. El resultado de la negociación se someterá al Consejo Europeo que se reunirá en Atenas».* PÉREZ BUSTAMANTE, R., y PALACIO, A.,1998, pp. 211 y ss.

[28] Andreas Papandreu. Debate sobre el Consejo Europeo de Atenas. PÉREZ BUSTAMANTE, R., y PALACIO, A.,1998, pp. 227 y ss.

[29] Intervención del Presidente de la Comisión Europea Gaston Thorn con ocasión del debate en el Parlamento Europeo sobre el Consejo Europeo de Atenas. Debate sobre el Consejo Europeo de Atenas. PÉREZ BUSTAMANTE, R., y PALACIO, A.,1998, pp. 227 y ss.

[30] TRUMPF, J., y PIRIS, J. C., 1999.

http://www.cvce.eu/Obj/Rapport_trumpf_piris_le_fonctionnement_du_conseil_dans_la_perspective_d_une_union_elargie_10_mars_1999 (consultado en agosto 2014).

[31] En cuanto a la frecuencia, formato y desarrollo de las sesiones, el Informe destacaba*: «En fait, depuis 1995, il se réunit quatre fois par an, soit deux fois au cours de chaque Présidence. Quant au format des réunions, le traité prévoit que les membres du Conseil européen, qui sont les Chefs d'Etat ou de Gouvernement et le Président de la Commission, sont assistés des ministres des affaires étrangères et*

El Informe Trumpf-Piris fue el primer informe que presentó un diagnóstico global sobre los retos y problemas que afectaban al funcionamiento del Consejo Europeo a finales de los 90. Para este Informe, los problemas del Consejo Europeo eran el mal funcionamiento del Consejo, la desnaturalización de la función de la Presidencia y la próxima ampliación de la Unión. Al igual que en ocasiones anteriores nos vuelve a sorprender el contraste entre la claridad

---

*d'un membre de la Commission. Depuis Maastricht, les ministres de l'économie et des finances ont souvent participé à tout ou partie des réunions. Le Secrétaire général du Conseil siège à la table du Conseil européen 3. Dans une Union élargie à 30 Etats membres, cela représenterait déjà 63 personnes à table, et 93, lorsqu'il y a deux ministres à table. Enfin, au cours de la période la plus récente, les Chefs d'Etat ou de Gouvernement ont décidé plusieurs fois de se réunir informellement et seuls. Pour ce qui est, enfin, du déroulement des sessions, la durée d'une session normale est, selon la pratique actuelle, d'un jour et demi, une première journée étant consacrée aux délibérations et une demi-journée à l'adoption des conclusions».*

Destacamos también que antes de entrar en vigor el Tratado de Lisboa, los Jefes de Estado o de Gobierno se reunieron informalmente en París y Formentor, en 1995, en Portschach en octubre de 1998 y en Petersberg en febrero de 1999.

En cuanto a la preparación de las reuniones:

*«Depuis la déclaration de Stuttgart de 1983, le Conseil «Affaires générales» a la responsabilité de coordonner la préparation finale des travaux du Conseil européen; la préparation dépend du type d'activités: – pour l'UEM, l'emploi et la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures (JAI), la préparation quant au fond est faite par les formations spécialisées du Conseil; – pour les dossiers multidisciplinaires touchant aux politiques internes comme les «paquets Delors» et l'Agenda 2000, le Conseil «Affaires générales» est responsable de la coordination et de la synthèse, d'autres formations du Conseil participant activement à la préparation; – les questions de politique extérieure, tant économiques que politiques, ainsi qu'institutionnelles, et les travaux relatifs aux conférences intergouvernementales de révision des traités, sont préparées dans le cadre du Conseil «Affaires générales». Le Conseil européen fait également l'objet d'une préparation informelle, via divers contacts personnels ou réunions politiques et le traditionnel tour des capitales effectué par le Président du Conseil européen, auquel est associé le Secrétaire général du Conseil. Quelques jours avant la session, le Président du Conseil européen adresse à ses collègues une lettre dans laquelle il annonce les points qu'il souhaite aborder au cours de la session, l'ordre dans lequel se dérouleront les travaux. Dans l'ensemble, la préparation du Conseil européen telle qu'elle est conçue aujourd'hui répond de manière satisfaisante à la double exigence de souplesse et de confidentialité qui permet de garantir l'efficacité de ses travaux. Cependant, l'expérience montre que cette préparation plutôt pragmatique peut se révéler insuffisante, voire inadaptée lorsque le Conseil européen est appelé à négocier directement sur des textes juridiques complexes touchant les fondements mêmes de l'Union (révision des traités) ou sur des arrangements relatifs à la réforme de ses politiques et aux modalités de leur financement. Par ailleurs, la tendance à envoyer des rapports au Conseil européen est devenue excessive, alors que celui-ci n'est pas à même d'en débattre, voire d'en prendre connaissance».*

En cuanto a los resultados de las Reuniones y las Conclusiones:

*«De ce fait, les conclusions sont devenues trop longues (30 ou 40 pages), leur approbation est parfois difficile et certaines de leurs parties n'ont plus la portée politique et médiatique qu'elles devraient avoir. Des efforts sont entrepris régulièrement pour les rendre plus attractives et plus opérationnelles, en utilisant un langage moins technocratique et en les limitant aux seuls sujets effectivement débattus par le Conseil européen. Ces efforts n'ont pas été, jusqu'ici, suivis d'effets suffisants».*

Trumpf, J., y Piris, J. C. *Le fonctionnement du Conseil dans la perspective d'une Union élargie.* Conseil de l'Union, Bruxelles, 1999.

Disponible en: http://www.cvce.eu/obj/rapport_trumpf_piris_le_fonctionnement_du_conseil_dans_la_perspective_d_une_union_elargie_10_mars_1999 (consultado en agosto 2014).

del diagnóstico y la falta de ambición de las propuestas del Informe [32]. Este contraste se explica, en gran parte, debido a las precauciones que tomaron sus redactores ante los numerosos recelos de las representaciones permanentes de los Estados Miembros sobre el alcance de unas propuestas que provenían de la secretaría general del Consejo.

El Informe vino a reconocer la celebración de los Consejos Europeos extraordinarios y de los Consejos Europeos temáticos como manifestaciones del dinamismo del Consejo Europeo [33]. En el caso de los Consejos Europeos

---

[32] «*1. Conforter la pratique actuelle, en prévoyant systématiquement la tenue de deux sessions par semestre, l'une d'entre elles pouvant être soit informelle (voir point 2 ci-dessous), soit consacrée à un seul sujet.*

*2. Prévoir la possibilité de réunions «informelles», regroupant les 15 Chefs d'État ou de Gouvernement et le Président de la Commission (éventuellement accompagnés des ministres des affaires étrangères), soit pour préparer la session formelle suivante, soit pour des débats portant sur un ou deux thèmes de réflexion, y compris sous la forme d'un simple dîner de travail; les réunions «informelles» ne devraient pas donner lieu à des conclusions écrites.*

*3. Préserver le format restreint et confidentiel des sessions formelles tel qu'il existe aujourd'hui; envisager de limiter à deux au maximum le nombre de places à table par délégation.*

*4. S'agissant des activités «courantes», maintenir la souplesse de la préparation actuelle (contacts bilatéraux), tout en renforçant le rôle de coordination du Conseil «Affaires générales» (voir chapitre 2) et du Coreper (voir chapitre 8) qui doivent être pleinement informés des intentions de la Présidence en ce qui concerne les sujets traités et le niveau d'ambition recherché; sauf cas particulier (voir point 6 ci-dessous), continuer à éviter toute discussion formelle collective préalable de tout ou partie des conclusions.*

*5. Envisager de renoncer, dans certains cas, en fonction du nombre des Etats membres, au traditionnel «tour des capitales» du Président du Conseil européen, au profit de rencontres dans la capitale de l'Etat exerçant la Présidence, voire de vidéo-conférences.*

*6. S'agissant d'activités plus complexes débouchant sur l'adoption de décisions juridiques ou opérationnelles (Agenda 2000, révision des traités, élargissement), prévoir une préparation spécifique (conclaves, Conseil «Affaires générales», Coreper) sur la base de textes préalablement négociés permettant de concentrer la discussion au Conseil européen sur les sujets cruciaux.*

*7. Utiliser pleinement les mécanismes institutionnels prévus par le traité pour assurer une préparation adéquate des travaux et, dès lors, ne pas formaliser le rôle du réseau officieux existant dit des «sherpas européens»: ce groupe est utile pour un échange d'informations, mais lui confier des tâches plus «opérationnelles» comporterait le risque sérieux de couper le Conseil européen des institutions et des règles établies par les traités et, à terme, de fragiliser la portée de ses conclusions.*

*9. Consacrer le maximum du temps disponible à la discussion des questions de substance, en évitant les événements de nature essentiellement protocolaire et en limitant le temps consacré à la rédaction des conclusions.*

*10. Limiter la longueur des conclusions à 10-15 pages; orienter les conclusions davantage vers les questions opérationnelles effectivement discutées en séance; les présenter d'une façon plus compréhensible pour le public, en les consacrant exclusivement aux décisions prises et au calendrier de leur mise en œuvre et en renvoyant en annexe les autres documents, tels le bilan de la Présidence écoulée, à établir par elle-même, et les communiqués de politique étrangère, à établir par les ministres des affaires étrangères».*

Trumpf, J., y Piris, J. C.,1999

Disponible en: http://www.cvce.eu/obj/rapport_trumpf_piris_le_fonctionnement_du_conseil_dans_la_perspective_d_une_union_elargie_10_mars_1999 (consultado en agosto 2014).

[33] Werts, J., 2008, pp. 74 y 75.

Por ejemplo, Consejo Europeo informal de Hampton Court, de octubre de 2005, Consejo Europeo de Lathi en octubre de 2006, Consejo Europeo de Berlín de marzo de 2006 de Berlín y Consejo Europeo de Lisboa de octubre de 2007. También surgió la tendencia de consagrar las reuniones del Consejo Europeo a determinados temas, como por ejemplo el Consejo Europeo de Tampere de octubre de 2009.

extraordinarios su preparación correspondía exclusivamente al país de la Presidencia sin que fuese necesaria la asistencia de la Secretaría general del Consejo ni del Consejo de Asuntos Generales ni del COREPER.

Por lo que respecta a los preparativos del Consejo Europeo, el texto del Informe Trumpf-Piris destacaba que, junto al papel del Consejo de Asuntos Generales, la Presidencia semestral podía desarrollar iniciativas propias, lo que supuso un reconocimiento de la coexistencia de varios métodos de preparación del Consejo Europeo en función del tipo de resultados que se perseguían. El Informe Trumpf-Piris reconoce que las Conclusiones de la Presidencia no siempre recogen todo lo discutido durante las sesiones de trabajo fundamentalmente debido a la mala gestión de la información entre lo que ocurre en la sala de la reunión y los servicios administrativos que siguen los trabajos del Consejo Europeo. Esta falta de adecuación entre las Conclusiones y los trabajos de la Presidencia se debía también al intento de las Presidencias semestrales para que las Conclusiones de las reuniones recogiesen todos los logros de su mandato.

El Informe Trumpf-Piris fue revisado por el Consejo Europeo de Helsinki de diciembre de 1999 [34] que destacó el papel esencial del CAG en la preparación de las reuniones y otorgó algunas indicaciones sobre la extensión de las Conclusiones de la Presidencia; tema que fue también abordado por el Consejo Europeo de Gotemburgo de 15 de junio de 2001 [35]. El informe del Secretario general del Consejo sobre la reforma de dicha institución presentada al Conse-

---

[34] Anexo III. Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Helsinki: El Consejo Europeo y el CAG: *«– El Consejo Europeo ha de proveer a la Unión del suficiente ímpetu para su desarrollo y definir las directrices de la política general. Una manera de contribuir a un mejor cumplimiento de este objetivo es dar mayor concisión a las conclusiones de la Presidencia (15 páginas, máximo) y centrarlas en las decisiones políticas adoptadas sobre los puntos examinados efectivamente en la sesión. – El Consejo de Asuntos Generales ha de tratar con cuestiones horizontales internas, y coordina los trabajos preparatorios del Consejo Europeo».* Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Helsinki. Helsinki diciembre 1999. Disponible en: http://www.consilium.europa.eu

[35] Punto 17 de las Conclusiones de la Presidencia de Gotemburgo: *«Como se ha puesto de manifiesto en el informe del secretario General, hacen falta más reformas de las estructuras y métodos de trabajo del Consejo. El secretario General presentará, preferiblemente al Consejo Europeo de Laeken, sugerencias detalladas de nuevas medidas para garantizar un Consejo eficiente, basadas en una preparación mejor de las sesiones del Consejo, una coordinación efectiva entre las diferentes formaciones del Consejo y métodos de trabajo más eficaces tras la ampliación, de modo que el Consejo Europeo pueda adoptar las decisiones necesarias para junio de 2002*». Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Gotemburgo, 15 y 16 de junio de 2001. Anexo 3. Documentos presentados al Consejo Europeo de Gotemburgo. Preparar al Consejo para la ampliación (9518/01 + ADD 1 REV 1*).*

Disponible en: http://www.consilium.europa.eu. En ocasiones, las Conclusiones siguen siendo demasiado técnicas para el Consejo Europeo cuya función es, de acuerdo con el Tratado, la de dar ímpetu político y orientación. El resultado es que las Conclusiones en vez de dar una visión política clara de la Unión tienden a una microgestión del Consejo y de la Comisión. No se ha conseguido aún un equilibrio satisfactorio entre la flexibilidad que se requiere en las reuniones del órgano político supremo de la Unión y la necesaria participación de las instituciones comunitarias bajo la responsabilidad del CAG, en el procedimiento de preparación del Consejo Europeo. Algunas recientes iniciativas de la Presidencia sueca (por

jo Europeo de Gotemburgo de junio de 2001 volvió a incidir de una forma más clara en la deficiencia de las Conclusiones de la Presidencia [36]. Esta deficiencia provendría de varias causas; como la falta de coherencia entre, por una parte, los preparativos llevados a cabo por la maquinaria institucional, que impide la celebración de un debate libre y, por otra, la preparación llevada por otras instancias, que carecen de una visión de conjunto y también por el hecho que las Conclusiones no cumplían con el fin para el que estaban diseñadas.

Tras el examen del Informe preliminar del secretario general por el Consejo Europeo de Gotemburgo, el Informe definitivo fue presentado al Consejo Europeo de Barcelona de marzo de 2002 [37]. Este informe incluyó pistas de futuro que parecían inspirarse en la carta conjunta Blair y Schroeder [38] y en el memorando del Gobierno sueco [39].

---

ejemplo, presentación de notas de síntesis que describen el trabajo de diferentes formaciones del Consejo) van en la dirección correcta.

[36] En el Anexo III de las Conclusiones de la Presidencia se citaba el Informe del secretario general que evaluaba la aplicación de las recomendaciones del Informe Trumpf-Piris y las indicaciones del Consejo Europeo de Helsinki. Respecto al Consejo Europeo, el Informe del Secretario general destaca que: *«Por una parte, la preparación por parte de la maquinaria institucional es rara vez llevada a cabo de forma que se permita al Consejo Europeo debatir de forma libre y mostrar la dirección política de la Unión y, por otra, la preparación que realizan instancias ajenas a la maquinaria institucional carece de una visión de conjunto…» «Esto lleva a considerar dos cuestiones. La primera es determinar qué pasos han de tomarse para asegurarse que el Consejo Europeo se centre en sus tareas principales definidas en los Tratados y la segunda es reflexionar sobre cómo sus sesiones deben ser preparadas para que se logre un equilibrio entre la flexibilidad y la participación en la maquinaria institucional normal». «El resultado de las reformas de Helsinki es ambivalente puesto que, del lado positivo, las Presidencias han conseguido mantener el límite de páginas de las Conclusiones y en general han incluido en ellas temas que han sido efectivamente discutidos en las sesiones. Las Conclusiones están mejor estructuradas y son más leíbles que en el pasado. Más aún, las Presidencias parece que han dejado de considerar las Conclusiones como una letanía de éxitos obtenidos. La situación no es, sin embargo, satisfactoria ya que la intención de limitar las Conclusiones perseguía conseguir una redacción de las verdaderas prioridades políticas de la Unión en los temas discutidos. Aunque las Conclusiones son más breves no reflejan el espíritu de la medida propuesta. Las Conclusiones no deben ser un instrumento de alabanza por parte de los órganos preparatorios sobre temas no discutidos sino que deben explicar las causas que empujan al Consejo Europeo a adoptar dichas prioridades*».

[37] Las Conclusiones del Consejo Europeo de Barcelona destacaban que: *«El Consejo Europeo deberá pronunciarse en Sevilla sobre el presente informe. Las reformas que no exigen revisión del Tratado deberían aplicarse de inmediato o a más tardar el 1 de enero de 2003. – Las que requieran una revisión, deberían considerarse como una contribución del Consejo Europeo a los trabajos de la Convención sobre el futuro de la Unión».* Entre estas últimas se incluía la idea de una Presidencia estable del Consejo Europeo y la posibilidad de que en el seno del Consejo Europeo se tomen decisiones por mayoría cualificada. Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Barcelona. Barcelona, marzo de 2002.

Disponible en: http://www.consilium.europa.eu (agosto 2014).

[38] Carta conjunta de Blair y Schroeder dirigida a la Presidencia el 25 de febrero de 2002 con vistas a la reunión del Consejo Europeo de Barcelona de marzo de 2002. Agence Europe. 25 de febrero de 2002.

[39] Discurso de G. Persson (primer ministro sueco) sobre el papel del Consejo, 25 de abril de 2002. Disponible en: http://www.cvce.eu/obj/discours_de_goran_persson_sur_le_role_du_conseil_25_avril_2002 (consultado agosto 2014).

Según el Informe Solana, el Consejo Europeo no podía cumplir su misión (*«dar a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definir sus orientaciones políticas generales»)* porque ello exigiría: *«la clarté dans l'objectif, la transparence de la décision, le suivi dans l'action»* [40]. La razón de lo anterior se debía a que *«Depuis quelques années, le Conseil européen a été détourné de son objet. Du fait des dysfonctionnements du Conseil, il est de plus en plus souvent invité à se livrer à de laborieux travaux de rédaction, qui ne sont pas de son niveau et qui affectent les procédures communautaires normales. La dérive de la pratique de la Présidence a transformé ses sessions en une approbation de bilan ou en un exercice hors de propos d'auto-congratulation des institutions»* [41].

Para «*centrar de nuevo al Consejo Europeo en su misión»,* el Informe propuso:

> *«– une concentration sur son rôle de coordination et d'impulsion, en évitant, dans toute la mesure du possible, d'en faire une instance d'appel du Conseil; le Conseil européen doit consacrer ses travaux et ses débats aux orientations et grandes décisions stratégiques de l'Union, c'est à dire aux décisions politiques majeures qui engagent l'avenir de l'Union.»*
>
> *«– suppression de tous les rapports, conclusions ou procédures parasitaires qui encombrent les sessions.»*

El Informe Solana pretendió lograr una mayor organización de las sesiones del Consejo Europeo mediante las siguientes medidas relativas a la frecuencia de sus reuniones y a la redacción de las Conclusiones:

> *«– régularité des sessions du Conseil européen (4 par an) conçues comme des réunions de travail s'inscrivant dans le cadre normal des activités de l'Union;*
>
> *– application de certaines dispositions de procédure applicables aux sessions du Conseil (par exemple, ordre du jour);*
>
> *– remplacement des actuelles «conclusions» par un bref relevé des décisions adoptées et des orientations stratégiques agréées.»*

Cabe destacar el énfasis que el secretario general puso en conseguir una preparación más estructurada del Consejo Europeo:

> *«– La préparation du Conseil européen ne doit pas être conçue comme une pré-négociation du résultat. Il faut en revanche qu'il ait à sa disposition*

---

[40] Preparar al Consejo para la ampliación. Informe de D. Javier Solana, secretario general del Consejo de Ministros de la Unión Europea. Consejo de la Unión Europea. Bruselas 7 de marzo de 2002. S0044/02 disponible en: http://www.cvce.eu/obj/report_by_javier_solana_preparing_the_council_for_enlargement_7_march_2002 (consultado agosto 2014).

[41] En este mismo sentido: *«The Heads of Government may grow impatient of being constantly put on trial, but it is part of the healthy process in which they have engaged themselves, periodically redefining the political meaning of Community membership, testing and streching the limits of joint action and joint response to external circumstances».* MORGAN, A., 1976, p. 55.

*l'ensemble des éléments d'appréciation nécessaires pour débattre des dossiers qui lui sont soumis et pour décider en toute connaissance de cause. Ceci passe d'abord par un meilleur fonctionnement des différentes formations du Conseil, dont il faudrait réduire le nombre. Ceci suppose en second lieu un travail méthodique de préparation qui n'existe pas aujourd'hui et qui pourrait incomber à une nouvelle formation du Conseil "Affaires générales".»*

Al igual que el Informe Trumpf-Piris, el Informe Solana fue redactado por la Secretaría general del Consejo con muy pocas aportaciones de los ministros de Asuntos Exteriores. Tras el debate del tema en el Consejo Europeo de Barcelona se decidió la creación de un grupo de trabajo cuyo objetivo era definir las propuestas que se elevarían al Consejo Europeo de Sevilla.

El Informe Solana limitó el ámbito de sus propuestas a aquellas que no implicaban una reforma de los Tratados. Estas medidas fueron aplicadas de forma inmediata por medio de una reforma del reglamento interno del Consejo.

El Informe supuso un reconocimiento del papel de dirección política del Consejo Europeo puesto que no propuso la reducción de la frecuencia con la que el Consejo Europeo venía reuniéndose hasta el momento (cuatro sesiones anuales).

El Informe Solana puso mucho énfasis en la importancia de definir un método de preparación de las sesiones del Consejo Europeo, sugerencia que será desarrollada por el Consejo Europeo de Sevilla.

Respecto al desarrollo de las reuniones del Consejo Europeo, el Informe Solana sugirió *«la aplicación de determinadas disposiciones procesales que se aplicaban a las reuniones del Consejo»,* lo que abrió la posibilidad para limitar las intervenciones en la reunión del Consejo Europeo y, sobre todo, para introducir en un futuro el voto como modo de toma de decisiones en el Consejo Europeo, idea que ya estaba recogida en la carta conjunta Blair-Schroeder. El Informe recogió también la sugerencia de «reducir el tamaño de las delegaciones» como medio para eliminar la presencia automática de los ministros de Asuntos Exteriores en las reuniones del Consejo Europeo en un futuro.

El Grupo de trabajo constituido en Barcelona presentó una serie de propuestas a la Presidencia que fueron discutidas por el CAG[42] encargado de la

[42] En la reunión del CAG de 17 de junio, Austria, Bélgica, Grecia, Irlanda, Luxemburgo, Países Bajos y Portugal mostraron fuertes resistencias a las propuestas de la Presidencia que se sustentaban en el Informe Solana.

preparación del Consejo Europeo de Sevilla y que acabaron plasmándose en las Conclusiones de la Presidencia.

TABLA II

*Propuestas de Sevilla respecto al funcionamiento del Consejo Europeo*

| **Mal funcionamiento del Consejo** | **Ampliación** | **Desnaturalización de la Presidencia**[43] |
|---|---|---|
| Creación del CAGRE[44] que prepara las reuniones del Consejo Europeo y asegura coordinación entre temas comunitarios y PESC.<br>La labor de preparación es compartida entre el CAGRE y la presidencia.<br>El CAGRE a propuesta de la Presidencia elabora la agenda anotada.<br>Se transmite al Consejo el resultado de las deliberaciones en el Consejo Europeo para que saque las consecuencias políticas (es decir, que vote de acuerdo con lo ocurrido en el Consejo Europeo). | Cada delegación dispondrá de dos asientos en la sala y un máximo de 20 plazas.<br>Se podrá limitar la duración de las intervenciones. | La Presidencia pierde una gran competencia en la elaboración de la agenda y se limita a conducir las reuniones.<br>Se trata de evitar que lleguen al Consejo Europeo temas no discutidos previamente.<br>Distribución de las Conclusiones el mismo día de la reunión.<br>Las conclusiones deben ser concisas, se expondrán las orientaciones políticas y las decisiones que haya convenido el Consejo Europeo situándolas en su contexto.<br>Además se apunta la posibilidad de que existan ciertos temas que estando en la agenda no sean debatidos en el Consejo Europeo. |

[43] A lo largo del tiempo, la Presidencia rotatoria fue perdiendo su función original. En 2001, el Informe global presentado al Consejo Europeo de junio destacaba la ausencia de continuidad entre las presidencias y que cada Presidencia caía en la tentación de imponer sus propias prioridades. Esta tentación se hacía más evidente a partir del momento que se alargaba el plazo que transcurría para el ejercicio de la Presidencia y por el mal funcionamiento del Consejo. Estos factores provocaban bruscas variaciones en las prioridades de la Unión de un semestre a otro. En concreto, esto significaba que determinados asuntos eran discutidos por el Consejo Europeo debido a la obstinación de la Presidencia que esperaba concluirlos antes del fin del ejercicio de su mandato para poder apuntarse el mérito, o que se solicitaba al Consejo Europeo que respaldara políticamente asuntos que no eran del interés general de la Unión. De forma más general, existía la tendencia que los Consejos Europeos de fin de Presidencia (diciembre y junio) incluyeran en sus conclusiones una lista de éxitos de la Presidencia, lo que hacía que las Conclusiones carecieran de valor, debilitaba a la Unión a los ojos de la opinión pública y neutralizaba la función de impulso del Consejo Europeo.

[44] De hecho, las reuniones del CAGRE (Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores) tenían dos partes, la general cuyo responsable era, en España, el Secretario de Estado de la Unión Europea y la parte dedicada a las relaciones exteriores cuya competencia residía en el Secretario de Estado de Política exterior. La transición entre uno y otro no fue fácil e incluso se llegó a una cierta guerra de sillas pues el primero quería seguir liderando la delegación cuando se discutían los temas de PESC.

Las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Sevilla [45] merecerían los comentarios siguientes [46]. Estas Conclusiones trataron de consagrar el equilibrio entre la necesidad de reformar el funcionamiento del Consejo y del Consejo Europeo y conseguir una mayor agilización del funcionamiento del Consejo Europeo, y respetar los trabajos de la Convención europea, de ahí que las Conclusiones reflejasen una serie de acciones cuya ejecución no suponían una reforma de los Tratados.

Las Conclusiones de Sevilla buscaron definir un proceso de preparación de las reuniones del Consejo Europeo lineal y simplificado en el que la pieza central era el Consejo de Asuntos Generales, que debía diseñar, con el apoyo de la Presidencia, la agenda anotada del Consejo Europeo. A partir de ese eje central se derivaban el resto de las normas sobre el desarrollo de las reuniones, la redacción de las Conclusiones y el seguimiento de las decisiones adoptadas por el Consejo Europeo [47].

Respecto de la preparación se introduce el mecanismo de la agenda anotada:

> *«En una reunión que se celebrará al menos cuatro semanas antes del Consejo Europeo, el CAGRE, elaborará, a propuesta de la Presidencia, un proyecto del orden del día comentado en el que desglosarán: los puntos destinados a ser aprobados o ratificados sin debate, los puntos que se sometan a debate con vistas a definir orientaciones políticas generales; los puntos que se sometan a debate con vistas a adoptar una decisión en las condiciones previstas en el punto 9 del presente anexo; los puntos que se sometan a debate pero que no estén destinados a ser objeto de conclusiones. Para cada uno de los puntos contemplados (2 y 3) la Presidencia elaborará una breve nota de síntesis en la que se incluirán las cuestiones de fondo, los temas a debate y las principales opciones disponibles.» «La víspera de la reunión del Consejo Europeo, el CAGRE celebrará una última sesión de preparación y fijará el orden del día definitivo. A partir de ese momento, no podrá añadirse ningún punto si no es con la aprobación de todas las delegaciones. Salvo por motivos*

[45] Anexo I. Normas para la organización de los trabajos del Consejo Europeo. Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Sevilla de 21 y 22 de junio de 2002. Como medida complementaria a la preparación del Consejo Europeo destacamos que en Sevilla se decidió también la creación de un nuevo Consejo de «Asuntos Generales y Relaciones Exteriores» (CAGRE) que sería el competente de la preparación y seguimiento del Consejo Europeo (incluidas las actividades de coordinación necesarias), de las cuestiones institucionales y administrativas, los expedientes horizontales que afecten de manera significativa a varias políticas de la Unión, así como de todo expediente transmitido por el Consejo Europeo, teniendo en cuenta las normas de funcionamiento de la UEM. Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Sevilla. Sevilla, junio de 2002. Disponible en: http://www.consilium.europa.eu (agosto 2014).

[46] Para más detalle, ver Ludlow, P., 2002, pp. 38-51.

[47] Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Sevilla. Sevilla, junio 2002. Disponible en: http://www.consilium.europa.eu (agosto 2014).

*imperativos e imprevisibles, no podrá reunirse ningún Consejo ni comité entre la última sesión preparatoria del CAGRE y la reunión del Consejo Europeo.»*

Respecto al procedimiento de redacción y aprobación de las Conclusiones:

*«… A medida que se desarrollen los trabajos se informará sintéticamente a las delegaciones de los resultados y de lo esencial de las discusiones en cada punto. Esta información se transmitirá de forma tal que permita preservar la confidencialidad de los debates.*

*(…)*

*Las conclusiones deben ser concisas, se expondrán las orientaciones políticas y las decisiones que haya convenido el Consejo Europeo situándolas brevemente en su contexto e indicando las fases del procedimiento para su aplicación. El día de la reunión del Consejo Europeo se distribuirá un esquema de las Conclusiones con la debida antelación al inicio de los trabajos.*

*Este esquema diferenciará claramente las partes del texto previamente acordadas que, en principio, no se someten a debate, de las partes sobre las que el Consejo Europeo deberá debatir para llegar a conclusiones definitivas durante la sesión»* [48].

Werts [49] cree que las Conclusiones del Consejo Europeo de Sevilla supusieron un cambio en el funcionamiento del Consejo Europeo debido a que, con anterioridad, la Presidencia definía la agenda de la reunión por medio de una carta de invitación dirigida a los miembros del Consejo Europeo pocos días antes de su celebración, lo que provocaba que hasta el último momento no se conocía el contenido exacto de la agenda. Con el nuevo proceso de preparación aumentó la importancia del COREPER en la preparación del Consejo Europeo y disminuyó la aportación de la Presidencia rotatoria, que, en cambio conservaba una función importante en la dirección de los debates en las reuniones: *«Podrán tomarse disposiciones particulares si el orden del día lo justifica. La Presidencia velará por el buen desarrollo de los debates. Con este fin podrá tomar cualquier decisión destinada a favorecer un uso óptimo del tiempo disponible como, por ejemplo, modificar el orden en el que se vayan a tratar los puntos, limitar la duración de las intervenciones o decidir el orden de estas»* [50].

---

[48] Anexo I. Normas para la organización de los trabajos del Consejo Europeo.

Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Sevilla. Sevilla, junio de 2002. Disponible en: http://www.consilium.europa.eu (agosto 2014).

[49] Werts, J., 2008, p. 63.

[50] Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Sevilla. Sevilla, junio de 2002. Disponible en: http://www.consilium.europa.eu (agosto 2014).

Sevilla mantuvo el esquema del desarrollo de las sesiones del Consejo Europeo (intervención del presidente del Parlamento Europeo, cena de trabajo) aunque eliminó las actividades paralelas y redujo la duración del Consejo Europeo:

> *«– El Consejo Europeo se reunirá 4 veces al año, dos por semestre. En circunstancias excepcionales se podrá reunir en reunión extraordinaria.»*
>
> *«Los encuentros al margen de la reunión con representantes de terceros Estados u organizaciones solo podrán celebrarse a título excepcional. No deberán perturbar el desarrollo normal de la sesión y su celebración deberá aprobarse al mismo tiempo que el proyecto de orden del día elaborado por el CAGRE.»*
>
> *«Los trabajos del Consejo Europeo se desarrollarán a lo largo de una jornada, precedida la víspera, de una reunión en la que participarán exclusivamente, siguiendo las prácticas actuales los Jefes de Estado o de Gobierno y el presidente de la Comisión. La reunión continuará al día siguiente hasta media tarde; esta sesión irá precedida de un cambio de impresiones con el presidente del Parlamento Europeo.»*

Por otro lado, la Presidencia presentó al Consejo Europeo de Sevilla un Informe en que se recogían propuestas bastante ambiciosas sobre el funcionamiento del Consejo Europeo como el voto por mayoría cualificada en el seno del Consejo Europeo; la reducción del número de personas de las delegaciones nacionales o la posibilidad de escindir el CAG en dos formaciones, un Consejo de Asuntos Generales y un Consejo de Relaciones Exteriores. En todos estos temas acordaron los compromisos que reflejan las Conclusiones del Consejo Europeo de Sevilla de 2002:

Respecto al voto en el Consejo Europeo, las conclusiones destacaban:

> *«Ante la perspectiva de la ampliación y en casos excepcionales, cuando se incluya en el orden del día un punto sobre el que haya de tomarse una decisión, el Consejo Europeo deliberará sobre él. Se comunicarán al Consejo las posiciones políticas manifestadas en las deliberaciones con objeto de que saque las conclusiones pertinentes para la continuación del procedimiento, de conformidad con las normas previstas en el Tratado.»*

Respecto a la reducción de las delegaciones:

> *«Cada delegación dispondrá de dos asientos en la sala y un máximo de participantes de 20. Queda excluido de esta cifra el personal técnico dedicado a tareas específicas de seguridad.»*

Este tema provocó la resistencia de los pequeños Estados miembros y de Francia que quiso a última hora defender la participación de los ministros de Economía y Finanzas en las reuniones.

La posibilidad de dividir en dos el CAG se tradujo en la creación de una nueva formación del Consejo que estaba recogida en el Anexo II, punto A.2, de las Conclusiones y que sería competente para la preparación de la agenda del Consejo Europeo.

> *«2. La actual formación del Consejo «Asuntos Generales» se denominará en lo sucesivo Consejo de «Asuntos Generales y Relaciones Exteriores». A fin de organizar los trabajos de manera óptima en relación con los dos ámbitos principales de actividades incluidos en esta formación, celebrará sesiones distintas (con órdenes del día separados y, en su caso, en fechas diferentes), dedicadas respectivamente.»*

En el Anexo I de las Conclusiones se describía el papel del CAGRE en la preparación del Consejo Europeo:

> *«Las reuniones del Consejo Europeo serán preparadas por el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, que coordinará los trabajos preparatorios en su conjunto y elaborará el orden del día. Las demás formaciones del Consejo remitirán al CAGRE sus aportaciones a los trabajos del Consejo Europeo a más tardar dos semanas antes de que este se reúna»* [51].

La consecuencia de ello era que los miembros del Consejo de Relaciones Exteriores serían los ministros y los del CAG, eran por lo general los secretarios de Estado de Unión Europea por lo que se apartó a los ministros de Exteriores de la preparación del Consejo Europeo. Además, al concentrarse todas las actividades preparatorias en el CAGRE, obligaba al ECOFIN a coordinarse con el CAG.

Otros temas que merecen ser citados fueron la instauración de un sistema de coordinación entre las Presidencias, mediante la llamada programación de la actividad del Consejo, y el programa operativo anual del Consejo, instrumentos que estaban llamados a reforzar la continuidad de las Presidencias y, por lo tanto, a reducir el margen de maniobra de la Presidencia [52].

---

[51] Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Sevilla. Sevilla, junio de 2002. Disponible en: http://www.consilium.europa.eu (agosto 2014).

[52] Anexo II. Punto C: *«Programación de las actividades del Consejo. 4… el Consejo Europeo adoptará, basándose en una propuesta conjunta de las Presidencias interesadas, elaborada en consulta con la Comisión y por recomendación del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, un programa estratégico plurianual para los tres años siguientes. El primer programa estratégico se adoptará en diciembre de 2003. 5. A la luz del programa estratégico plurianual mencionado en el punto anterior, se presentará al Consejo de Asuntos Generales en diciembre de cada año un programa operativo anual de actividades del Consejo, que propondrán conjuntamente las dos futuras Presidencias y que tendrá en cuenta, entre otras cosas, los elementos pertinentes que se desprendan del diálogo que inicie la Comisión sobre las prioridades políticas anuales. La versión definitiva del programa anual se elaborará a la vista de los debates del Consejo de Asuntos Generales. A fin de aplicar esta disposición lo antes posible, y no*

# III. ASPECTOS CONCRETOS DEL FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO EUROPEO

## 1. **La preparación y la agenda del Consejo Europeo**

### 1.1 La preparación del Consejo Europeo

Una buena preparación del Consejo Europeo era condición necesaria, pero no suficiente, para asegurar su éxito, ya que la Presidencia semestral no controlaba la totalidad de los detalles de las reuniones del Consejo Europeo ni todos los preparativos de los Consejos Europeos recaían sobre su competencia y esto era así porque la labor de preparación del Consejo Europeo tenía fronteras difusas al no existir ninguna referencia escrita sobre dicha actividad, lo que obligaba a acudir a la práctica consolidada. Respecto a la preparación de los trabajos de cooperación política del Consejo Europeo, lo que primaba era la flexibilidad, tal como destacó ante el Parlamento Europeo, el presidente del Consejo tras la celebración del Consejo Europeo de Dublín de 1975.

> *«La preparación de dichas reuniones se hará con flexibilidad. Las reuniones tratarán cuestiones comunitarias, cuestiones que contienen algunos aspectos de la cooperación política y cuestiones de cooperación política con consecuencias comunitarias. No es posible definir un sistema jurídico y rígido para la preparación de estos asuntos.*
>
> *La idea es que se preparen como se hace hasta ahora, bien a través de la Comunidad o de procedimientos de cooperación política de forma flexible o mediante la combinación de ambos»* [53].

A lo largo de la evolución del Consejo Europeo se ha observado que las actividades preparatorias han ido progresivamente confundiéndose con el seguimiento de lo decidido por el Consejo Europeo. Este fenómeno fue debido a que la presencia de los ministros de Exteriores en el Consejo Europeo aseguraba la coherencia de la preparación y seguimiento de los trabajos de los Jefes

---

*obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, el primer programa operativo anual de actividades del Consejo se fijará en diciembre de 2002. 6. Dicho programa irá acompañado de una lista de órdenes del día indicativos para las sesiones de las distintas formaciones del Consejo durante el primer semestre. La Presidencia correspondiente presentará la lista de órdenes del día indicativos para el segundo semestre antes del 1 de julio, tras haber procedido a las consultas apropiadas, en particular con la Presidencia siguiente».*

Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Sevilla. Sevilla, junio de 2002.

Disponible en: http://www.consilium.europa.eu (agosto 2014).

[53] Presidente del Consejo FitzGerald. Parlamento Europeo. Debate sobre el Consejo Europeo de Dublín de 10-11 de marzo de 1975, 12 de marzo de 1975. Actas de los debates 12. III.75, p. 151 (traducción propia).

de Estado o de Gobierno, tal como fue expuesto por el Comunicado de París [54], la Declaración de Stuttgart de 1983 [55], el Informe Trumpf-Piris [56] y las Conclusiones del Consejo Europeo de Sevilla de 2002 [57]. Además, como el mandato de la Presidencia rotatoria era inferior al tiempo de resolución de la mayoría de los temas examinados por el Consejo Europeo, se originó un cuello de botella en la agenda de los Consejos Europeos debido a que *«In organizing the subject matter for the European Council, few Presidencies are able to begin with a clean state»* [58].

La preparación de las reuniones del Consejo Europeo abarcaba todos los aspectos de la reunión desde la definición de la agenda, al desarrollo de la reunión y la redacción de las conclusiones. Sin embargo, como los esfuerzos de la Presidencia solían volcarse en las Conclusiones de las reuniones, la distancia entre lo discutido en la reunión (la agenda), las Conclusiones (el resultado publicado de la reunión) y la agenda oficial aumentó, de ahí que, tras la celebración del Consejo Europeo, las reuniones del CAG y del COREPER se concentraban en clarificar lo realmente acordado.

El modelo que las Presidencias elegían de preparación del Consejo Europeo dependía de varios factores como el objetivo político que la Presidencia perseguía (tal como destacaban las Conclusiones de Londres y el Informe de los Tres Sabios), de las materias a discutir (Informe Trumpf-Piris) o de si se preveía un debate de determinadas cuestiones en el Consejo Europeo (Sevilla).

A lo largo de los años han surgido diversos tipos de Consejo Europeo que conllevan diferentes formas de preparación. Por ejemplo, los Consejos

---

[54] *«Para asegurar la coherencia de las actividades comunitarias y la continuidad del trabajo, los ministros de Asuntos Exteriores reunidos en Consejo de la Comunidad serán competentes de otorgar impulso y coordinación. Se pueden reunir en la misma ocasión a título de cooperación política.»*

Comunicado final de la Cumbre de París de 9 y 10 de diciembre de 1974. *Boletín Oficial de las Comunidades Europeas,* n.º 12, diciembre 1974.

Disponible en: http://www.cvce.eu/obj/communique_final_du_sommet_de_Paris_9_et_10_decembre_1974 (consultado agosto 2014).

[55] Punto 2.2.1 Déclaration solennelle sur l'Union européenne (Stuttgart, 19 juin 1983), *Boletín de las Comunidades Europeas,* n.º 6, Luxemburgo, 1983.

Disponible en: http://www.cvce.eu/obj/declaration_solennelle_sur_l_unión_europeenne_stuttgart_19_juin_1983 (consultado agosto 2014).

[56] Trumpf, J., Piris, J. C.,1999, p. 9.

Disponible en: http://www.cvce.eu/obj/rapport_trumpf_piris_le_fonctionnement_du_conseil_dans_la_perspective_d_une_union_elargie_10_mars_1999 (consultado agosto 2014).

[57] Conclusiones del Consejo Europeo de Sevilla. En las medidas relativas al funcionamiento y estructura del Consejo se propone la creación de un Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores cuya competencia será el de la preparación del Consejo Europeo.

Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Sevilla. Sevilla, junio 2002. Disponible en: http://www.consilium.europa.eu (consultado agosto 2014).

[58] Johnson, M. T., 1994, p. 25.

europeos de primavera dedicados al Proceso de Lisboa [59], no se preparaban de la misma forma que un Consejo Europeo ordinario o un Consejo europeo extraordinario.

La pieza central de la preparación del Consejo Europeo era la Presidencia rotatoria [60] al ejercer funciones de gestor de la reunión, promover de iniciativas políticas y acuerdos, representar a los Estados miembros ante las instituciones y ser el portavoz de la Unión y del Consejo Europeo [61].

> *«…en amont des Conseils européens, outre les rencontres franco-allemandes récurrentes, le contacts entre les dirigeants des États membres sont nombreux. Dans ce contexte, le Président du Conseil européen a pour mission d'agréger les différentes positions afin d'être en mesure, le temps voulu, de trouver le moyen de les concilier en faisant les propositions de compromis adéquates… pour le faire la pratique quasi systématique du tour de capitales pour le président du Conseil a été mise en place et est depuis longtemps devenue norme…»* [62].

Bonvicini y Regelsberger identificaron tres tipos de Consejo Europeo en función de su preparación [63]. El modelo comunitario según el cual la preparación del Consejo Europeo seguía las reglas y procedimientos de los Tratados establecidos para los asuntos comunitarios y la cooperación política europea, lo que significa que la mayoría de las decisiones debían ser tomadas por el CAG, los diferentes Consejos sectoriales y el COREPER aunque existían una serie de asuntos de carácter horizontal que se reservaban a los Jefes de Estado o de Gobierno como la financiación o la ampliación. El modelo

---

[59] *«El Consejo Europeo supervisará de forma general la coordinación entre las diversas formaciones del Consejo».* Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Lisboa. Lisboa, marzo 2000. Disponible en: http://www.consilium.europa.eu (consultado agosto 2014).

[60] El Anejo III de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 1993 contienen unas modificaciones respecto a la rotación del orden de la Presidencia en la que se sustituye el orden alfabético por otro que alterna la Presidencia de manera que cada EM grande es acompañado por dos pequeños. El orden actual de las Presidencias de la Unión está publicado en el DOUE L1/12, de 4 de enero de 2007, y abarca desde el primer semestre de 2007 hasta el primer semestre de 2020. Este orden se ha visto modificado por el Brexit.

[61] Así, el presidente del Consejo Europeo destacó con ocasión del debate de las declaraciones del Consejo y la Comisión relativas a los resultados del Consejo Europeo de 21 y 22 de marzo de 2003:

*«El papel de la Presidencia es tratar de conciliar diferentes tipos de puntos de vista y seguir las normas con el objeto de obtener un resultado en forma de una postura que cuente con un respaldo unánime o mayoritario... el papel de la Presidencia... es defender una importante virtud; la virtud de la cooperación, la virtud del esfuerzo conjunto y de la actuación en equipo» (traducción propia).*

Parlamento Europeo. Debate sobre las declaraciones del Consejo y la Comisión relativas a los resultados del Consejo Europeo de 21 y 22 de marzo de 2003, 26 de marzo de 2003. Actas de los debates P5_CRE(2003)03-26. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu (consultado agosto 2014).

[62] Rittelmeyer, Y.-S., *Politique européenne,* n.º 35 201/03. 62, enero de 2012, p. 71.

[63] Bonvicini, G., y Regelsberger, E., 1988, pp. 162-166.

presidencial suponía que la preparación recaía principalmente en la Presidencia y los Estados miembros. Por último, el modelo de emergencia o método de preparación especial que fue el seguido por el Consejo Europeo de Atenas de 1983.

El Informe Trumpf-Piris admitió la coexistencia de dos métodos de preparación: el método formal que se apoyaba en las aportaciones de las instituciones y el método informal que correspondía a las gestiones que realiza la Presidencia.

El método formal descansaba sobre los trabajos del CAG, del COREPER II [64] y del secretariado general del Consejo y consistía en un proceso tasado que comenzaba por la elaboración de un Borrador de Conclusiones de la Presidencia por parte de la Secretaría general del Consejo. Este Borrador era posteriormente presentado ante el COREPER II como propuesta de la Presidencia y tras su discusión en dicho foro se procedía a la redacción de unas nuevas Conclusiones que volvían a ser examinadas por el COREPER II que elaboraba una nota a la atención del CAG que tras su examen trasladaba el Borrador de Conclusiones a la Presidencia.

El CAG debía coordinar el trabajo de los Consejos sectoriales y preparar las reuniones del Consejo Europeo junto con la Presidencia por lo que era el órgano político esencial en lo relativo a la preparación y seguimiento del Consejo Europeo, aunque la importancia de los asuntos económicos a partir de la Unión Económica y Monetaria reforzó considerablemente al ECOFIN. Como hemos visto, se seguía un proceso que va de abajo a arriba, es decir, que antes de que un asunto alcanzara el Consejo Europeo había sido previamente discutido con cierto detalle por uno o varios grupos de trabajo, el COREPER y/o el Comité Político y por el CAG. Hay que tener también en cuenta que el propio Consejo Europeo podía adoptar determinadas decisiones que incidían en la preparación de sus futuras reuniones y decisiones.

El método informal de preparación fue reconocido por el Informe Trumpf-Piris: *«Le Conseil européen fait également l'objet d'une préparation informelle, via divers contacts personnels ou réunions politiques et le*

[64] El Informe de los Tres Sabios, el Consejo Europeo de Luxemburgo de 1 y 2 de marzo de 1980, la Declaración Solemne, y el Informe Trumpf-Piris y el Consejo Europeo de Sevilla destacan que corresponde al Consejo y al COREPER la preparación del Consejo Europeo, lo que es lógico si se asimila el Consejo Europeo al Consejo. El COREPER II es el Comité de Representantes Permanentes a nivel de jefes de Misión o Representantes permanentes y es competente de la preparación del CAG, que precede al Consejo Europeo, y de supervisar el trabajo del Comité político. Además, examina e interpreta las conclusiones de la Presidencia tras el Consejo Europeo e incluso puede añadir comentarios *de forma*les las conclusiones del Consejo Europeo.

*traditionnel tour des capitales effectué par le Président du Conseil européen, auquel est associé le Secrétaire général du Conseil. Quelques jours avant la session, le Président du Conseil européen adresse à ses collègues une lettre dans laquelle il annonce les points qu'il souhaite aborder au cours de la session, ainsi que l'ordre dans lequel se dérouleront les travaux»* [65].

Existen varias acciones informales de preparación del Consejo Europeo como las gestiones llevadas a cabo por la propia Presidencia, al margen o en paralelo de la preparación, las acciones realizadas por otros Estados y las instituciones y las iniciativas de los partidos políticos europeos.

En general, el Estado Miembro que iba a ejercer la Presidencia, mantenía contactos con la Presidencia en ejercicio, la Comisión y la Secretaría del Consejo muchos meses antes del comienzo oficial de su semestre presidencial.

Estos contactos eran útiles tanto desde el punto de vista nacional, al servir para perfilar la definición de las prioridades y evaluar sus posibilidades de éxito, como desde el punto de vista europeo, al permitir identificar áreas de acuerdo y desacuerdo y ponderar las posibilidades reales de encontrar soluciones.

Esta labor de preparación implicaba para Hoscheit un necesario margen de «ambigüedad y de caos creativo» [66] y no estaba exenta de ciertos «peligros», como que la Presidencia adoptase un enfoque excesivamente unilateral a la hora de definir sus prioridades, quebrando así una necesaria continuidad de los trabajos de la Unión Europea [67] o que la Presidencia estuviese excesivamente influida por las opiniones de los grandes Estados miembros, o por las sugerencias de la secretaría general del Consejo o que se diera una mala comunicación entre las acciones de la Presidencia y el trabajo realizado por las instituciones para preparar el Consejo Europeo [68]. Los instrumentos principales de la Presidencia para preparar el Consejo Europeo eran la definición de la agenda de la

---

[65] Trumpf, J., y Piris, J. C., 1999, p. 6.

Disponible en: http://www.cvce.eu/obj/rapport_trumpf_piris_le_fonctionnement_du_conseil_dans_la_perspective_d_une_union_elargie_10_mars_1999 (consultado agosto 2014).

[66] Hoscheit, J-M., 1988. *Second reprint* 1991, pp. 68-69.

[67] El reto que suponía abordar una posible falta de continuidad de las presidencias semestrales fue abordado por el Consejo Europeo de Helsinki de 1999 y el Consejo Europeo de Sevilla de 2002. En el primero se defendió una cooperación entre las dos presidencias sucesivas mientras que en Sevilla se mencionó un programa estratégico plurianual de tres años y un programa operativo anual para el Consejo. (Anexo II. D. Medidas relativas a la Presidencia. Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Sevilla. Sevilla, junio 2002. Disponible en: http://www.consilium.europa.eu (consultado agosto 2014). El programa estratégico plurianual se definió una sola vez y abarcó a las presidencia irlandesa, holandesa, luxemburguesa, británica, austríaca y finesa (enero 2004, diciembre 2006).

[68] Y eso, a pesar de que antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la presidencia de la Unión incluyera las presidencias del Consejo Europeo, del Consejo, del COREPER y de los grupos de trabajo del Consejo.

reunión y la redacción del Borrador de Conclusiones. La influencia de la Presidencia sobre la agenda de la reunión era determinante puesto que el Consejo no estaba obligado a trasladar ninguna materia al Consejo Europeo, por lo que si la Presidencia semestral no consideraba oportuno incluir un tema en la reunión del Consejo Europeo era muy probable que los Jefes de Estado o de Gobierno no lo discutiesen.

A pesar de lo anterior, el margen de la Presidencia en la definición de la agenda no era total ya que se veía condicionada por causas estructurales. Ninguna Presidencia iniciaba una agenda sin tener todos los temas de reuniones anteriores previamente resueltos) o coyunturales. La Presidencia trataba también de incluir en la agenda del Consejo Europeo sus prioridades. La Presidencia era también competente para convocar reuniones informales con el objetivo de impulsar o eliminar algún tema o desarrollar propuestas concretas de acción que diesen respuesta a problemas existentes o desarrollasen nuevas prácticas institucionales. En ese sentido, la Presidencia gozaba de la iniciativa de presentar determinadas prioridades.

Un elemento importante de la preparación del Consejo Europeo lo representaba el *«tour de capitales»* [69] que consistía en la visita, del más alto nivel de la Presidencia, de todas las capitales de los Estados Miembros para avanzar en la definición de la agenda y las posibilidades de acuerdo.

Durante esa gira de capitales, la Presidencia y la Secretaría general del Consejo trabajaban ya sobre un Borrador de conclusiones. Todo este trabajo preparatorio se materializaba en la carta que el presidente del Consejo Europeo escribía a sus homólogos días antes a la reunión del Consejo Europeo y que recogía un esbozo bastante claro de la agenda, del desarrollo de la reunión.

Varios Estados celebraban cumbres bilaterales o multilaterales con el objetivo de preparar su posición cara a los Consejos Europeos. Las principales reuniones eran las protagonizadas por Francia y Alemania [70]. Estas reuniones previas eran interesantes como destacaba Tallberg:

> *«… the interests of the larger Member States tend to set the framework for European Council negotiations. Where the interests of France, Germany and*

[69] La gira de capitales dejó de realizarse en 2004.

[70] Son múltiples los ejemplos de iniciativas conjuntas entre Francia y Alemania que se han trasladado posteriormente al Consejo Europeo, como las consultas de Kalsrûhe de 12 y 13 de noviembre de 1987, donde se decidió la creación de un Consejo francoalemán de defensa y de seguridad y de la brigada francoalemana. También, el 14 de octubre de 1991 se dirigió una Carta conjunta a la Presidencia del Consejo Europeo y a los responsables de los Estados Miembros fijando el objetivo de una política de defensa común y el 9 de diciembre de 1996, tras la cumbre francoalemana de Nuremberg, se definió el concepto estratégico común en materia de defensa. El Consejo Europeo de Bruselas de 12 y 13 de diciembre de 2003 decidió la creación de una agenda europea de armamento en 2004.

> *the UK conflict, they nevertheless set the terms within which agreements must be sought. Where these States see eye to eye on an issue, or even have arrived at pre-agreements, it is extremely difficult to achieve outcomes that diverge from this position»* [71].

Estos acuerdos preparatorios del Consejo Europeo fueron objeto de ciertas críticas por el Parlamento Europeo. Así, con ocasión del debate celebrado en 1978:

> *«Parece que el pasado Consejo Europeo fue preparado de forma bastante secreta y no de la forma comunitaria. Tengo que admitir que esto causó bastante disgusto en algunos Estados aunque no puede negarse que un acuerdo entre Francia y Alemania sobre asuntos monetarios tiene gran transcendencia pero no significa que sea un logro comunitario»* [72].

A partir de 1991, Francia y Alemania trataron de ampliar dicha práctica [73] a Polonia creando el llamado Triángulo de Weimar. Hasta 1998, las reuniones del triángulo de Weimar reunían a los ministros de Asuntos Exteriores. El 21 de febrero de 1998 se celebró la primera cumbre a más alto nivel. Han surgido desde entonces otros grupos que se reúnen con más o menos asiduidad como el grupo de Visegrado, creado en 1991, que agrupa a Polonia, República Checa, Hungría y Eslovaquia y que celebra 2 cumbres anuales.

Tallberg y Johansson [74] destacan la celebración de reuniones de los partidos políticos europeos para preparar el Consejo Europeo [75]. El Partido Popular Europeo (PPE) es el partido político europeo que más cumbres de este tipo ha celebrado al reunir, desde 1981, la llamada Conferencia de líderes. La llegada de Helmut Kohl a la Cancillería supuso un impulso de estas cumbres que tenían como objetivo específico estudiar la agenda del próximo Consejo Europeo [76].

---

[71] Tallberg, J., *Journal of Common Market Studies.* 46 (3), 2008, p. 691.

[72] Diputado Noteboom. Parlamento Europeo. Debate sobre el Consejo Europeo de julio 1978, 12 de septiembre de 1978. Debates 13-IX-78 (traducción propia).

[73] Rittelmeyer, Y.-S., *Les sommets restreints et l'Union Européenne*. Paris: Harmattan, 2006, pp. 23-26.

[74] Tallberg, y J., Johansson, K., *Journal of European Public Polic*y, vol. 15, n.º 8, diciembre de 2008, pp. 1222-1242. Estos autores han estudiado la fuerza del componente ideológico en el funcionamiento y dinámica del Consejo Europeo sin haber llegado a una conclusión clara sobre este:

*«Most issues on the agenda of the European Council cut across traditional ideological divides, the Heads of Government are seldom mobilized along transnational party lines, and decision outcomes tend to reflect issue-specific coalition patterns. While prominent in individual cases, party politics generally tends to play a secondary role in the European Council.»*

[75] Por ejemplo, la cumbre del PPE, celebrada previamente al Consejo Europeo de 4 y 5 de noviembre de 2004, encargó al Canciller austríaco Schüssel que coordinara la preparación del PPE ante el siguiente Consejo Europeo de diciembre donde se trataría la cuestión de la ampliación a Turquía.

[76] El reglamento interno del PPE regula el objetivo y funcionamiento de dichas cumbres. Como hemos dicho, la cumbre del PPE preparará la posición que los Jefes de Estado o de Gobierno, pertenecien-

Los mecanismos de preparación del Consejo Europeo han sufrido una lógica evolución puesto que en su origen, la preparación descansaba sobre una agenda flexible y corta y un número limitado de participantes [77].

El aumento de las competencias de la Unión, la complejidad de los asuntos y el aumento del número de participantes en los Consejos Europeos han afectado a la forma en que se preparan los Consejos Europeos, por lo que se ha pasado de seguir un esquema flexible a un procedimiento más definido donde las instituciones comunitarias y la Presidencia desempeñan un papel más protagonista sin que por ello se haya abandonado totalmente cierto grado de flexibilidad necesario cuando participan los máximos responsables políticos de los Estados Miembros.

Como hemos visto, el último paso en esta evolución antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, son las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Sevilla de 2002 que definen un método más sistemático de preparación del Consejo Europeo que se trasladó al propio reglamento interno del Consejo.

> *«2. Las reuniones del Consejo Europeo las preparará el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, que coordinará los trabajos preparatorios en su conjunto y elaborará el orden del día.»*
>
> *Las demás formaciones del Consejo remitirán al Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores sus aportaciones a los trabajos del Consejo Europeo a más tardar dos semanas antes de que este se reúna.*
>
> *3. En una reunión que se celebrará al menos cuatro semanas antes del Consejo Europeo, el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores elaborará, previa propuesta de la Presidencia, un proyecto de orden del día comentado en el que se desglosarán:*
>
> *— los puntos destinados a ser aprobados o ratificados sin debate,*
>
> *— los puntos que se sometan a debate con vistas a definir orientaciones políticas generales,*
>
> *— los puntos que se sometan a debate con vistas a adoptar una decisión en las condiciones previstas en el punto 9 del presente Anexo,*

---

tes al PPE, defenderán en las reuniones del Consejo Europeo y formulará recomendaciones sobre la estrategia y la orientación política de la asociación.

[77] Hoscheit, J.M., 1988, p. 66. Este autor identifica cinco grupos de actores que participan en la preparación del Consejo Europeo que son: los funcionarios nacionales competentes de los asuntos comunitarios, los funcionarios competentes de la cooperación política; los funcionarios de las instituciones; los funcionarios de los órganos de la administración central, los funcionarios de los gabinetes de los primeros ministros y otros actores con participaciones puntuales. No hay tampoco que menospreciar la participación de los altos funcionarios del país de la Presidencia puesto que, en ocasiones, los Jefes de Estado o de Gobierno los pueden nombrar para que sean competentes de preparar determinados asuntos.

*— los puntos que se sometan a debate pero no estén destinados a ser objeto de conclusiones.*

*4. Para cada uno de los puntos contemplados en el segundo y tercer guion del punto 3, la Presidencia elaborará una breve nota de síntesis en la que se indicarán las cuestiones de fondo, los temas de debate y las principales opciones disponibles.*

*5. La víspera de la reunión del Consejo Europeo, el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores celebrará una última sesión de preparación y fijará el orden del día definitivo. A partir de ese momento no podrá añadirse ningún punto si no es con la aprobación de todas las Delegaciones.*

*Salvo por motivos imperativos e imprevisibles relacionados, por ejemplo, con la actualidad internacional, no podrá reunirse ningún Consejo ni comité entre la última sesión preparatoria del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores y la reunión del Consejo Europeo»* [78].

Sevilla propugna la universalidad de la agenda, es decir, que todos los temas a discutir se encuentren previamente recogidos en la agenda y que tanto la agenda como un Borrador de Conclusiones se trasladen primero al COREPER y después al CAGRE. Respecto a las cuestiones PESC, unos días antes de la reunión del Consejo Europeo, el borrador elaborado por el Comité Político y de Seguridad [79] es refrendado por el CAGRE.

Como hemos visto, este nuevo método de preparación buscaba reorientar las reuniones del Consejo Europeo y, hasta cierto punto, conocer su contenido y gran parte de su resultado incluso antes de la celebración de la reunión del Consejo Europeo [80]. Desde este punto de vista podemos decir que en Sevilla se consagró una cierta primacía del método formal de preparación sobre las acciones informales de preparación del Consejo Europeo aunque Mangas y Li-

[78] Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Sevilla. Sevilla, junio 2002. Disponible en: http://www.consilium.europa.eu (consultado agosto 2014). Reglamento interno del Consejo de 22 julio de 2002 (2002/682/CE). DOL 230, de 28 de agosto de 2002. La ministro Beckett describió el funcionamiento del método de preparación instaurado por Sevilla en su comparecencia en la House of Commons. European Scrutiny Office. *The Conclusions of the European Council and the Council of Ministers*. Xth. Report Session 2007-2008. House of Commons. Londres, enero 2008, p. 7.

[79] Comité político y de seguridad (COPS), que sustituye al Comité político (COPO) creado en virtud de indicación del Consejo Europeo de Helsinki por medio de la Decisión 2000/143/PESC DOUE L49, de 22 de febrero de 2000 y reformado por virtud de la Decisión del Consejo 22/I/2001 DOUE L27/1, de 30 de enero de 2001.

[80] Esto no es siempre así ya que, por ejemplo con ocasión del Consejo Europeo de Bruselas de 15 y 16 de junio de 2006, Ludlow escribe: «*It was typical of the Chancellor's style that he chose to ignore the Council's rules of procedure by instructing his foreign minister to circulate a note on the agenda several days before the Presidency was due to submit the annotated draft agenda to COREPER. As a result, the tone was, and to a large extent remained, Schüssel speaks rather than Council secretariat speaks… In the weeks that followed, the Chancellor continued to ride roughshod through the post-Seville procedures*». Ludlow, P., *Briefing Note,* n.º 4. 5/6 de agosto de 2006, p. 3.

ñán [81], al comentar las normas de Sevilla sobre la preparación del Consejo Europeo, destacan la ausencia a toda referencia al papel de la Comisión Europea: «*se ha introducido una precisión sobre las funciones de los ministros de Exteriores y del CAGRE en la preparación del Consejo Europeo mientras que no se hace referencia a la Comisión a pesar de que, según el Tratado, el presidente de la Comisión es miembro del Consejo Europeo mientras que los ministros de Exteriores solo asisten a sus reuniones*».

### 1.2 La agenda del Consejo Europeo

Hasta la entrada en vigor de las normas de Sevilla, la definición del contenido de la agenda correspondía a la Presidencia rotatoria aunque el gran número de asuntos a tratar, el número de órganos involucrados en la preparación de la reunión y la coexistencia de los preparativos formales e informales llevaron a que, en ocasiones, no existiese una convergencia entre las prioridades de la Presidencia y la agenda del Consejo Europeo [82]. La Presidencia debía tener en cuenta diversos principios no escritos a la hora de definir la agenda del Consejo Europeo [83]: su brevedad [84], que recogiera cierto equilibrio entre los

---

[81] *«En este nuevo marco regulatorio, la agenda del día ocupa una especial importancia. La particularidad de los asuntos de la UEM hicieron que el Tratado de Ámsterdam previera una Declaración relativa al título VII del TCE en el sentido que cuando el Consejo Europeo tratara asuntos relativos al UEM, este invitará a los ministros ECOFIN a participar en sus reuniones. De este modo, los MAE y la Comisión canalizan las grandes opciones sobre las que decidirá el Consejo Europeo. Las normas de Sevilla parecen tender a excluir a los ECOFIN puesto que en su punto 9 se destaca que «las demás formaciones del Consejo remitirán al CAGRE sus aportaciones a los trabajos del Consejo Europeo, lo que parece excluir la participación especial del ECOFIN».* Mangas, A., y Liñán, D. J., 2005, p. 96.

[82] Bonvicini, G., Regelsberger, E., 1988, p. 168.

[83] Como hemos visto, antes de las normas de Sevilla, la Presidencia tenía la última palabra en la definición de la agenda y esto se hacía tras la celebración de la gira de capitales. La agenda relativa a los asuntos de la Cooperación política y la PESC era mucho más flexible puesto que el papel central era realizado por los directores políticos desde 1986. En este sentido un miembro de la Secretaría General del Consejo destacó en entrevista realizada en junio de 2012 que: «*La Presidencia antes de Lisboa tenía capacidad para definir las prioridades y la agenda. Por ejemplo, en el Consejo Europeo de Gottemburgo 2001, la Presidencia sueca se empeñó en introducir la dimensión nórdica cuando no estaba en la agenda*».

[84] *«Le Conseil européen ne fait du bon travail que s'il en fait peu. On devrait demander aux chefs de gouvernement de ne consacrer leur temps qu'à des sujets sur lesquels ils ont une contribution nette et originale à apporter. En pratique, les débats de la plupart des réunións du Conseil européen sont concentrés sur un petit nombre de sujets considérés par tous comme essentiels. Mais un effort doit être fait pour identifier ces sujets aussi clairement que possible à tous les stades de la préparation. Si les chefs de gouvernement se trouvent néanmoins confrontés à un ordre du jour surchargé, ils détiennent eux-mêmes le remède. Ils devraient être libres de ne pas discuter un sujet qu'ils considèrent ne pas mériter leur attention, mal défini ou insuffisamment préparé. S'ils recourent résolument à cette possibilité, aucun d'entre eux ne pourra plus se plaindre qu'on lui ait forcé la main».* Informe del Comité de los Tres Sabios sobre

asuntos comunitarios y la cooperación política y la existencia de temas conflictivos [85]. Al mismo tiempo, la agenda debía contener suficientes puntos como para construir un paquete negociador atractivo para todos los participantes y para que el Consejo Europeo ejercitara su labor de impulso y dirección política. Teniendo en cuenta lo anterior, Bonvicini y Regelsberger [86] presentaron una lista de todos los elementos que condicionan la agenda del Consejo Europeo que presentamos a continuación:

*a)* aspectos económicos y sociales de la CE y aspectos institucionales,
*b)* mandatos de Consejos Europeos precedentes,
*c)* asuntos no resueltos por Consejos Europeos anteriores,
*d)* asuntos principales de la actualidad cuando hayan madurado un mínimo,
*e)* prioridades de la Presidencia que puedan ser tratadas y acordadas por el Consejo Europeo,
*f)* sugerencias provenientes de diferentes Estados Miembros. Por eso el COREPER desempeña un papel fundamental pues es en ese foro donde se expresan las diferentes posiciones nacionales.

## 2. **Desarrollo de las reuniones del Consejo Europeo**

Hasta 2002, el desarrollo de las reuniones del Consejo Europeo no estaba recogido en ninguna regla escrita. La primera apareció en las Conclusiones del Consejo Europeo de Luxemburgo de diciembre de 1980 que se basaban sobre del Informe de los Tres Sabios. Estas Conclusiones se limitaban a subrayar algunos puntos muy concretos de las reuniones del Consejo Europeo [87]. La si-

---

los reajustes de los mecanismos y procedimientos institucionales. *Boletín de las Comunidades Europeas* 11/1979, octubre de 1979, p. 3.

http://www.cvce.eu/obj/le_rapport_du_comite_des_trois_sages-fr (consultado agosto 2014).

[85] *«Propuestas: – «Concentración del papel del Consejo Europeo de coordinador e impulsor, evitando, en la medida de lo posible, convertirlo en una instancia de apelación del Consejo; - el Consejo Europeo debe consagrar sus trabajos y debates a las orientaciones y grandes decisiones estratégicas de la Unión, es decir, a las decisiones políticas de importancia que comprometen el porvenir de la Unión»*. Preparar al Consejo para la ampliación. Informe de Javier Solana, secretario general del Consejo de Ministros de la Unión Europea. Consejo de la Unión Europea. Bruselas 7 de marzo de 2002. S0044/02.

Disponible en: http://www.cvce.eu/obj/report_by_javier_solana_preparing_the_council_for_enlargement_7_march_2002 (consultado en agosto 2014).

[86] Bonvicini, G., y Regelsberger, E., 1988, pp. 167 y 168.

[87] Anejo a las Conclusiones del Consejo Europeo de abril de 1980:

*«– Les réunións du Conseil européen doivent garder le caractère souple et pragmatique qu'elles revêtent actuellement.*

guiente referencia sobre este tema fue la del Informe Trumpf-Piris de marzo de 1999 [88], donde se recogió una muy breve descripción de como se estructuraban las reuniones. A partir del Informe Solana de 2002, surgió un mayor interés por el desarrollo de las sesiones del Consejo Europeo [89] pero en todo caso, y hasta la entrada en vigor de las Conclusiones del Consejo Europeo de Sevilla, prevaleció un mismo esquema del desarrollo de las reuniones de los Consejos Europeos ordinarios que sería el siguiente: durante el primer día, el Consejo Europeo realizaba un intercambio de puntos de vista con el presidente del Parlamento Europeo. Tras la declaración de este y, eventualmente, el debate originado como reacción a lo destacado por el Presidente del Parlamento, comenzaba formalmente la sesión del Consejo Europeo. Normalmente, los Jefes de Estado o de Gobierno y el presidente de la Comisión se reunían entre ellos separados de los ministros de Asuntos Exteriores y del miembro de la Comisión europea. Tras la sesión de la tarde se celebraba una cena de trabajo con la presencia exclusiva de los Jefes de Estado o de Gobierno y del Presidente de la Comisión donde se producía un intercambio de puntos de vista. En ocasiones, durante la cena se podía invitar a una personalidad para animar el debate. Los ministros de Asuntos Exteriores celebraban una cena de trabajo en paralelo a la de los jefes. Durante la cena de los líderes, los responsables de la cooperación política, por una parte y del grupo de redacción de las Conclusiones, por otra, podían reunirse en sesión de trabajo. El segundo día comenzaba

---

*— Le Conseil européen, tout en confirmant le caractère restreint de ses travaux, se réserve de décider, comme il l'a déjà fait, dans des circonstances exceptionnelles et sur proposition de son président, la participation à ses réunións d'une personne ou de personnes qui ne sont pas membres du Conseil européen.*

*— Le président en exercice du Conseil européen peut, à son initiative et en accord avec ses collègues confier, le moment venu, et dans ces cas exceptionnels, le traitement d'un dossier à un autre membre du Conseil européen.*

*— La préparation des réunións du Conseil européen et la mise en œuvre des conclusions de celuici relèvent, pour les sujets communautaires, de la compétence du Conseil et du Comité des représentants permanents».* Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Luxemburgo, Luxemburgo, 28 de abril de 1980. Anejo a las Conclusiones sobre el Informe de los Tres Sabios. http://www.cvce.eu/obj/conclusions_du_conseil_europeen_sur_le_rapport_des_trois_sages_1er_et_2_decembre_1980 (agosto 2014).

[88] *«Pour ce qui est, enfin, du déroulement des sessions, la durée d'une session normale est, selon la pratique actuelle, d'un jour et demi, une première journée étant consacrée aux délibérations et une demi-journée à l'adoption des conclusions».* Trumpf, J., y Piris, J. C., 1999, p. 3.

Disponible en: http://www.cvce.eu/obj/rapport_trumpf_piris_le_fonctionnement_du_conseil_dans_la_perspective_d_une_union_elargie_10_mars_1999 (agosto de 2014).

[89] *«Se persigue una mejor organización de sus sesiones mediante las siguientes medidas: ...- Aplicación de determinadas disposiciones de procedimiento que se utilizan para las sesiones del Consejo (por ejemplo, orden del día)».* Preparar al Consejo para la ampliación. Informe de Javier Solana, secretario general del Consejo de Ministros de la Unión Europea. Consejo de la Unión Europea. Bruselas 7 de marzo de 2002, S0044/02, p. 2. disponible en: http://www.cvce.eu/obj/report_by_javier_solana_preparing_the_council_for_enlargement_7_march_2002 (consultado en agosto 2014).

con el examen pormenorizado del Borrador de las Conclusiones en los desayunos de trabajo que podían reunir a varias delegaciones. Era tradicional que la delegación francesa y alemana revisasen el Borrador de las Conclusiones conjuntamente. Antes del inicio de la primera sesión de trabajo se producía la «foto de familia» [90] y posteriormente se pasaba a revisar el borrador de Conclusiones de la Presidencia que era aprobado por consenso [91]. De la descripción anterior se deduce que, normalmente, las reuniones del Consejo Europeo se prolongaban durante dos días [92]. El Consejo Europeo solía finalizar con la presentación de un comunicado y la celebración de la rueda de prensa del presidente del Consejo Europeo y del presidente de la Comisión que coincidía con los de Jefes de las delegaciones nacionales.

Las decisiones en el seno del Consejo Europeo se tomaban cuando el Consejo Europeo estaba formalmente reunido aunque las sesiones plenarias no impedían la celebración de reuniones restringidas. A este respecto, Mangas y Liñán mencionan que:

> «*el procedimiento decisorio en el seno del Consejo Europeo, sin necesidad de disposición expresa, y como consecuencia de ese carácter internacional que lo imbuye es el consenso, entendiéndose por tal la unanimidad de los Jefes de*

[90] En ocasiones, la foto de familia se puede trasladar al primer día. En ese caso en esta foto no solía figurar el presidente del Parlamento Europeo hasta 2007. El asunto de la foto de familia puede además ser bastante delicado desde el punto de vista diplomático: *«Sometimes it is necessary to return to formal rules, especially to manage a conflict between countries. At the Lisbon summit in March 2000, the Portuguese presidency had to deal with the ostracization of Austrian Chancellor Wolfgang Schüssel (who had included populist Jörg Haider in his Government) by other national rulers. French and Belgians representatives refused to appear together with Schüssel in the usual «family picture». This situation compelled the organizers to replace the family picture with a simple group picture and to arrange the participants in such a way that leaders on bad terms would not have to rub shoulders with each other…»* Foret, F., y Rittelmeyer, Y-S., 2014, pp. 161-162.

[91] Durante la entrevista del autor con un funcionario de la Secretaría general del Consejo en junio de 2012 este declaró que el mal funcionamiento del Consejo Europeo se debía a dos cuestiones: «*La raíz del problema era que diez años antes del Tratado de Lisboa el Consejo/CAG no funcionaba. Muchos asuntos se elevaban al Consejo Europeo que tenía una gran agenda, lo que a su vez implicaba unas Conclusiones más extensas. Además, los directores políticos de los ministros de Asuntos Exteriores se reunían durante el propio Consejo Europeo, lo que provocaba que muchas de las Conclusiones no fueran controladas por los Jefes y que el documento final de las Conclusiones de la Presidencia fuera muy largo y desequilibrado. Existía además un segundo problema que era que el segundo día por la mañana estaba consagrado a la revisión del proyecto de Conclusiones. Se trataba de un ejercicio laborioso y a los Jefes no les gustaba*».

[92] *«Las reuniones del Consejo Europeo tienen habitualmente una duración de dos días (hasta 1993, solo en 3 ocasiones el Consejo Europeo ha tenido una reunión inferior a dicho plazo. En los Consejos Europeos de Dublín de 28 de abril de 1990, de Birmingham de 16 de octubre de 1992 y de Bruselas de octubre de 1993).* Este mismo autor afirma que*:* «*Desde el Consejo Europeo de Bremen de julio de 1978, los encuentros informales se desarrollan en inglés a propuesta de Schmidt. Esa costumbre se mantuvo durante varios años hasta que en el Consejo Europeo de Luxemburgo de junio de 1981, Mitterrand y Spadolini pidieron acudir con su intérprete personales, petición que secundó Kohl desde 1982*». Salinas Alceaga, S.,1994, p. 153.

*Estado o de Gobierno o, al menos, la no oposición frontal de alguno de ellos. En alguna ocasión, el Consejo Europeo ha adoptado su decisión por mayoría como en el caso del Consejo Europeo de Milán de 1985… es evidente que, pese a su condición de miembro del Consejo Europeo, la Comisión, a diferencia de cualquier otro miembro, no tendrá la posibilidad de paralizar por sí sola la toma de una decisión en el Consejo Europeo»* [93].

Como es lógico, el esquema inicial del Consejo Europeo se vio alterado a medida que la Unión Europea se transformó, lo que llevó al Consejo Europeo de Sevilla en 2002 a realizar una reflexión sobre el desarrollo de las sesiones del Consejo Europeo [94]. En Sevilla se apostó por la simplificación de las reuniones y la eliminación de todo tipo de acciones que desviaran al Consejo Europeo de su principal objetivo. Ahora bien, si las normas de Sevilla contribuyeron a mejorar y ordenar el desarrollo de las reuniones del Consejo Europeo, en ocasiones y hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, no se pudieron evitar la reproducción de viejas prácticas. Por ejemplo, con ocasión del Consejo Europeo de diciembre de 2005 dedicado a la adopción de las perspectivas financieras de 2007-2013, el pleno del Consejo Europeo se reunió, tan solo durante dos horas debido a la constante celebración de los denominados confesionales, de ahí que varios Jefes de Estado o de Gobierno protestasen al tener la sensación de participar en el Consejo Europeo para

---

[93] Mangas, A., y Liñán, D. J., 2005, p. 97. Como hemos tenido la oportunidad de señalar, las Conclusiones del Consejo Europeo de Sevilla no cuestionan el principio del consenso como toma de decisiones del Consejo Europeo.

[94] *Desarrollo:* «*Los trabajos del Consejo Europeo se desarrollarán a lo largo de una jornada, precedida la víspera, de una reunión en la que participarán exclusivamente, siguiendo las prácticas actuales, los Jefes de Estado o de Gobierno y el presidente de la Comisión. La reunión continuará al día siguiente hasta media tarde; esta sesión irá precedida de un cambio de impresiones con el presidente del Parlamento Europeo. Podrán tomarse disposiciones particulares si el orden del día lo justificaba. Los encuentros al margen de la reunión con representantes de terceros Estados u organizaciones solo podrán celebrarse a título excepcional. No deberá perturbar el desarrollo normal de la sesión y su celebración deberá aprobarse al mismo tiempo que el proyecto de orden del día elaborado por el CAGRE. La Presidencia velará por el buen desarrollo de los debates. Con este fin podrá tomar cualquier decisión destinada a favorecer un uso óptimo del tiempo disponible, como, por ejemplo, modificar el orden en el que se vayan a tratar los puntos, limitar la duración de las intervenciones o decidir el orden de estas. Ante la perspectiva de la ampliación y en casos excepcionales, cuando se incluya en el orden del día un punto sobre el que haya de tomarse una decisión, el Consejo Europeo deliberará sobre él. Se comunicarán al Consejo las posiciones políticas manifestadas en las deliberaciones con objeto de que saque las conclusiones pertinentes para la continuación del procedimiento, de conformidad con las normas previstas en el Tratado. A medida que se desarrollen los trabajos se informará sintéticamente a las delegaciones de los resultados y de lo esencial de las discusiones en cada punto. Esta información se transmitirá de forma tal que permita preservar la confidencialidad de los debates. Cada delegación dispondrá de dos asientos en la sala y un máximo de participantes de 20. Queda excluido de esta cifra el personal técnico dedicado a tareas específicas de seguridad*». Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Sevilla, junio 2002.

Disponible en: http://www.consilium.europa.eu (agosto 2014).

refrendar un acuerdo sobre un compromiso final exclusivamente negociado por otros.

Otro aspecto importante era el del lugar donde se celebraba el Consejo Europeo [95]. Según Morgan [96], el Comunicado de París optó por consagrar un compromiso entre lo que era la opción más lógica; es decir, que el Consejo Europeo se celebre en Bruselas y la opción más política; que sus reuniones tuvieran lugar en el país de la Presidencia. De ahí que se decidiera que dos de las tres reuniones regulares del Consejo Europeo se celebrasen en el país de la Presidencia y la tercera en Bruselas. Si hubiera una reunión extraordinaria o si el Consejo Europeo decidiera reunirse cuatro veces al año, esas reuniones se celebrarían en Bruselas. Esta regla estuvo vigente hasta la entrada en vigor del Tratado de Niza y de su Declaración 22 [97]. Desde entonces y, hasta 2015 el Consejo Europeo se ha reunido siempre en Bruselas.

La frecuencia [98] de las reuniones del Consejo Europeo formaba parte esencial del funcionamiento del Consejo Europeo y encerraba una considerable importancia política. Las cumbres europeas no eran regulares y se convo-

[95] Hasta 2002, Bruselas ha sido la ciudad donde más se reunió el Consejo Europeo, en concreto, 17 veces (1975, 1976, 1977, 1978, 1982, 1983, 1984, 1985, 1987, 1988, 1993, 1993, 1994, 1999, 2001, 2002), seguido de Luxemburgo, en 9 ocasiones (1976, 1980, 1980, 1981, 1985, 1991, 1991, 1997, 1997), Dublín 7 ocasiones (1975, 1979, 1984, 1990, 1990, 1996, 1996), Copenhague, 5 (1978, 1982, 1987, 1993, 2002), Roma 4 (1975, 1977, 1990, 1990) y Londres en 4 ocasiones (1975, 1977, 1990, 1990). El Consejo Europeo se ha reunido en muchas ocasiones en ciudades que no eran la capital del Estado de la Presidencia como, por ejemplo, Estrasburgo, Maastricht, Bremen, Venecia, Stuttgart, Fontainebleau, Milán, Rodas, Hannover, Edimburgo, Birmingham, Essen, Corfú, Palma de Mallorca, Cannes, Florencia, Turín, Noordwijk, Pörtschach, Tampere, Colonia, Niza, Biarritz, Feira, Goteborg, Barcelona y Sevilla.

[96] Morgan, A., 1976, p. 39.

[97] «A partir de 2002, una reunión del Consejo Europeo por Presidencia se celebrará en Bruselas. Cuando la Unión cuente con dieciocho miembros, todas las reuniones del Consejo Europeo se celebrarán en Bruselas».

[98]

| N.º de reuniones | Año |
|---|---|
| 2 | 1986,1987,1989 |
| 3 | 1975-1985, 1988, 1991-1995, 1998, 2004, 2006-2007 |
| 4 | 1990, 1996-1997, 2000-2002, 2005 |
| 5 | 2008-2009 |
| 6 | 1999, 2003, 2010-2011 |

Este ritmo se respetó desde el Consejo Europeo de Dublín de 1975 hasta 1986, año en el que se celebraron 2 encuentros, debido a una decisión de la Presidencia holandesa. Durante ese periodo se produjeron varias excepciones; por ejemplo, en 1977, bajo Presidencia británica tuvo lugar una reunión en Roma para conmemorar el XX aniversario de la firma de los Tratados de Roma. Francia celebró su segundo Consejo Europeo en Estrasburgo, durante el primer semestre de 1979 en junio, para celebrar la primera elección del PE por sufragio universal.

caban por motivos de oportunidad política [99]. Fue el Comunicado de París de 1974 quien fijó dicha frecuencia al destacar que el Consejo Europeo se reuniría «tres veces por año y cada vez que sea necesario». El trasfondo de la cuestión giraba en torno a que una periodicidad regular de las reuniones del Consejo Europeo podía facilitar una intromisión en el trabajo de las instituciones ya que estas podían estar excesivamente condicionadas por el ritmo de las reuniones de los Jefes de Estado o de Gobierno. El ritmo fijado por el Comunicado de París fue, de nuevo, producto de un acuerdo que permitía que cada Presidencia organizara al menos un Consejo Europeo en su Estado mientras que la tercera reunión se realizaría en una de las sedes de las Instituciones (Bruselas, Estrasburgo y Luxemburgo). Esta pauta seguía el ritmo de las reuniones de los ministros de Asuntos Exteriores a título de cooperación política que tenía lugar en el país de la Presidencia y del Consejo de las Comunidades que celebraba sus reuniones en Bruselas o Luxemburgo.

Estos puntos de vista fueron expuestos por la Presidencia neerlandesa del primer semestre de 1986 ante el Parlamento Europeo [100]:

> «*En este último semestre hemos tenido un solo Consejo Europeo. Ha sido una elección consciente porque en este semestre deseábamos poner el acento, dentro de lo posible, en las actividades prácticas y en la forma de decisiones en el seno de los distintos Consejos y reservar el Consejo Europeo para los impulsos políticos posteriores*».

Tal vez por eso, el TUE optó por una formula poco exigente que destacaba que el Consejo Europeo se reuniría «*al menos dos veces por año*». No obstante, la práctica acabó identificando esas dos reuniones como reuniones ordinarias coincidentes con las del fin de las Presidencias semestrales.

De todas formas, hay que tener presente que el Consejo Europeo ha adoptado una considerable flexibilidad y la frecuencia de las reuniones ha aumentado y disminuido en función de las circunstancias. Y son precisamente esas circunstancias las que llevaron a que se sobrepasara el número mínimo de reuniones (ordinarias) del Consejo Europeo fijadas por los Tratados y que se celebrasen por término medio cuatro sesiones por año y que se reconociera que, en ocasiones, se podían celebrar reuniones extraordinarias y reuniones informales [101].

---

[99] Salinas Alceaga, S., Real Instituto de Estudios Europeos, 1994, p.137.

[100] Lubbers. Debate sobre el Consejo Europeo de La Haya, 26-27 junio de 1986, 8 de julio de 1986. Actas de los debates 2-341 de 8.VII.86 (traducción propia).

[101] Los Consejos Europeos extraordinarios son reuniones dedicadas a una cuestión especial y urgente. Por ejemplo, el Consejo Europeo extraordinario de Berlín de 24 y 25 de marzo de 1999 estudió la dimisión de Jacques Santer. Se celebran también reuniones informales, siendo la primera la de Palma de Mallorca en septiembre de 1995.

Las normas para la organización de los trabajos del Consejo Europeo de Sevilla de junio de 2002 destacaban que el Consejo Europeo se reuniría, en principio, cuatro veces al año (ordinaria) y por circunstancias extraordinarias, lo que supuso un reconocimiento de la práctica seguida hasta el momento.

Otro aspecto era el de saber cómo se transmitía la información de lo que ocurría en la sala de la reunión a las delegaciones nacionales. El diseño del Consejo Europeo exigía una composición muy restringida para salvaguardar la flexibilidad y la confidencialidad de las reuniones y, al mismo tiempo, era necesario asegurar que las delegaciones nacionales recibiesen un mínimo de información para poder asesorar al Jefe de Estado o de Gobierno. La exigencia de confidencialidad llevó a la no existencia de actas de las reuniones del Consejo Europeo aunque en una sala contigua al lugar de la reunión se reunía el denominado grupo Antici [102] al que se iba informando del desarrollo de los debates. Las notas tomadas por los Antici, que posteriormente eran trasladadas a las delegaciones, representaban la única prueba de los debates del Consejo Europeo.

La competencia de la redacción de las Conclusiones de la Presidencia evolucionó a lo largo de los años. Bonvicini y Regelsberger [103] destacan que el diseño del Consejo Europeo como una reunión flexible y casi informal provocó que, durante mucho tiempo, la cuestión de su redacción se mantuviera abierta optando por un método pragmático que dependía del país de la Presidencia [104]. Entre 1975 y 1977, la elaboración de las Conclusiones seguía un método diplomático al ser los representantes personales de los Jefes de Estado o de Gobierno los encargados de su redacción. Las Conclusiones del Consejo Europeo de Londres de 1977 emitieron unas primeras normas para la elabora-

---

*«En ce qui concerne la fréquence des réunións, le traité prévoit que "le Conseil européen se réunit au moins deux fois par an". En fait, depuis 1995, il se réunit quatre fois par an, soit deux fois au cours de chaque Présidence. Le nombre de sessions ne devrait cependant pas être excessivement accru, pour éviter la tentation que pourraient avoir les formations du Conseil de renvoyer les points difficiles de leur ordre du jour au Conseil européen. Une telle évolution aurait pour effet de dévaloriser le rôle du Conseil européen et de bousculer les équilibres institutionnels prévus par les traités».* Trumpf, J., Piris, J. C., 1999, p. 6.

Disponible en: http://www.cvce.eu/obj/rapport_trumpf_piris_le_fonctionnement_du_conseil_dans_la_perspective_d_une_union_elargie_10_mars_1999 (agosto de 2014).

[102] El Grupo Antici (nombre recogido en honor del funcionario italiano que fue su fundador en 1975) está compuesto por los asistentes personales de los Representantes permanentes, un representante de la Comisión, del gabinete del Secretario general del Consejo y del servicio jurídico del Consejo. Este grupo, que es el responsable de la organización de las reuniones del COREPER II, suele reunirse el día anterior a la reunión del COREPER II y está presidido por el Antici de la Presidencia.

[103] Bonvicini, G., y Regelsberger, E., 1988, pp. 174-178.

[104] «*The general line hence adopted was that «La publication d'un communiqué à l'issue de chacune des sessions du Conseil ne s'impose pas». On those occasions when a communiqué was needed, it could either contain clear divisions, which would be treated like any normal EEC decision or diplomatic statements…*». Mourlon-Druol, E., 2010, pp. 27-40.

ción de las declaraciones y comunicaciones llamadas a ser publicadas o a expresar la opinión de la Comunidad y se estableció el principio de que las Conclusiones eran redactadas por la Presidencia, y que esta era la responsable de su contenido no siendo vinculantes para los Estados Miembros, lo que otorgaba a estos una cierta libertad en su interpretación y ejecución.

El Informe de los Tres Sabios hizo hincapié en la necesaria coordinación entre lo discutido en el Consejo Europeo y el contenido de las Conclusiones de la Presidencia. Las reformas introducidas por el secretario general del Consejo Ersobell en los ochenta destacaron que el secretariado general del Consejo y la presidencia eran los responsables de la redacción del texto, principio que debe tomarse con precaución puesto que, en función de la idiosincrasia de cada presidencia, en ocasiones las Conclusiones fueron redactadas por la propia administración nacional del Estado de la Presidencia. En todo caso, la reforma emprendida por el secretario general del Consejo no cuestionó el principio de que el contenido de las conclusiones correspondía a la Presidencia y que esta no estaba obligada a negociar su contenido hasta la celebración del Consejo Europeo. A partir del Informe Trumpf-Piris fue aumentando el interés sobre la forma en que se redactaban las Conclusiones de la Presidencia. Ejemplo de ello fue el malestar expresado por el Consejo Europeo de Helsinki de 1999 porque, a pesar de los esfuerzos realizados, el contenido de las Conclusiones seguía sin reflejar lo ocurrido durante la reunión, queja que reiteraron el Informe Solana y las Conclusiones de Sevilla.

El Protocolo seguido en las reuniones del Consejo Europeo marcaba también el desarrollo de sus reuniones. Cuando los Consejos Europeos se celebraban en los Estados miembros, los servicios de protocolo nacionales tenían gran protagonismo en la organización de las reuniones, mientras que cuando el Consejo Europeo se celebraba en Bruselas, los servicios de protocolo del Consejo eran los competentes. Esta situación tenía también sus consecuencias financieras, pues los Consejos Europeos celebrados en los Estados miembros corrían a cargo de estos, mientras que en el caso de los Consejos Europeos celebrados en Bruselas, los costes eran compartidos entre el Consejo y el Estado miembro que ocupaba la Presidencia rotatoria. Cuando los Consejos Europeos se celebraban en Bruselas, en principio la Presidencia rotatoria era la encargada de recibir al conjunto de las delegaciones en la entrada del lugar donde se iba a celebrar la reunión, aunque se podía actuar en coordinación con el servicio de protocolo del Consejo. Una vez en la reunión, las delegaciones se sentaban alrededor de una misma mesa de acuerdo con el orden cronológico de las presidencias y siguiendo la dirección de las agujas del reloj mientras que la Presidencia de turno y la Comisión se sentaban una enfrente de otra. El orden pro-

tocolario de las cenas y las comidas no solía ser tan riguroso como el seguido para determinar los puestos en la sala de reuniones. Existían varias acreditaciones a disposición de las delegaciones; una de color roja y nominativa, destinada para el Antici y el Embajador representante permanente, y la otra azul para el resto de los miembros de la delegación. Además se emitían varias tarjetas rojas no nominativas para que los miembros de las delegaciones tuviesen acceso temporal a la sala de reuniones. La prensa tenía sus propios pases acreditativos.

Toda reunión del Consejo Europeo atrae el interés de la prensa. La preparación del Consejo Europeo por parte de las Presidencias semestrales involucraba a los Jefes de Estado o de Gobierno y no pasaba desapercibida por los medios de comunicación. Por ejemplo, durante la gira de capitales, la Presidencia de turno ofrecía ruedas de prensa a los medios para explicar el resultado de sus actividades.

Dentro de las actividades que la Presidencia realizaba resultaban de cierta importancia las acciones llevadas a cabo en Bruselas al ser un importante centro de prensa internacional donde trabajan una serie de medios, en estrecho contacto con las instituciones. Los corresponsales en Bruselas gozan de una gran experiencia y conocimiento del funcionamiento institucional y se nutren de la información proveniente de las instituciones, las representaciones permanentes y diversas organizaciones.

Un segundo punto de contacto con la prensa se producía durante el desarrollo del Consejo Europeo [105]. Junto con las actividades de información que el propio Consejo y la Presidencia desarrollaban destacaban la actividad de las propias delegaciones nacionales que nutrían regularmente de noticias a sus medios. Las filtraciones que las delegaciones realizaban podían tener una considerable importancia en el desarrollo del Consejo Europeo.

A lo largo del Consejo Europeo se producían varias conferencias de prensa: por ejemplo, era tradicional que tras su intervención, el presidente del Parlamento Europeo ofreciese una rueda de prensa. Tras la finalización del Consejo Europeo tenían lugar varias ruedas de prensa simultáneamente. La Presidencia y el presidente de la Comisión informaban de los resultados del Consejo Europeo. En principio, el contenido de las declaraciones a la prensa era responsabilidad de la Presidencia aunque, en ocasiones especialmente di-

[105] *«Les Chefs d'État ou de Gouvernement se rendent parfaitement compte du caractère inadéquat de leur politique d'information. À preuve: non seulement la plupart d'entre eux s'efforcent à sensibiliser leur presse national avant, pendant et aprés le Conseil européen, mais chargent au surplus leur porte-parole individuel de communiquer dans le détail –et pendant que dure la séance– la contribution que, à la même heure, ils sont censés d'apporter au débat».* DONDELINGER, J., *Le Conseil Européen.* Bruxelles: unpublished manuscript, Library of the Council of the EU, 1975, p. 63.

fíciles, el Consejo Europeo podía acordar ciertas «líneas para la prensa» que debía presentar la Presidencia. Algunos miembros del Consejo Europeo celebraban también ruedas de prensa.

La evaluación que la prensa realiza del Consejo Europeo ha provocado ciertas reflexiones entre varios autores. Por ejemplo, Werts [106] señala que, en ocasiones, pueden darse una diferencia de pareceres entre lo que la prensa considera como un éxito y la realidad de los hechos; por ejemplo, la cumbre de París de diciembre de 1974 fue calificada como una reunión modesta cuando supuso grandes avances en varios terrenos mientras que cuando se analizó el Consejo Europeo de Copenhague de 1993 toda la atención de la prensa recayó sobre la recesión y el desempleo aunque en esa reunión se fijaron los criterios de la futura ampliación. Johnson [107] subraya que, debido al carácter altamente mediático del Consejo Europeo, los periodistas tienden a presentar sus resultados de forma exagerada [108] (en ocasiones, en términos futbolísticos) mientras que Hoscheit [109] apunta que la lectura que la prensa realiza del resultado del Consejo Europeo tiene una doble dimensión puesto que, por una parte, las delegaciones nacionales tratan de presentar los resultados del Consejo Europeo en términos de política nacional para demostrar una eficaz defensa de los intereses nacionales y, por otra parte, el seguimiento que los medios nacionales e internacionales realizan del Consejo Europeo contribuye a que la opinión pública europea y los mercados se hagan una idea del resultado de la reunión.

## 3. **Composición del Consejo Europeo**

A la hora de estudiar la composición del Consejo Europeo es preciso distinguir entre las personalidades que son miembros del Consejo Europeo, en concreto, los Jefes de Estado o de Gobierno y el presidente de la Comisión, de aquel conjunto de personas cuya participación está recogida por los Tratados,

---

[106] Werts, J., 2008, p. 181.

[107] Johnson, M. T., 1994, p. 21.

[108] Se podía leer en *The Economist,* columna Charlemagne, el 23 de junio de 2007:

*«… The press is partly to blame for fostering an obsession with personalities. But this creates its own political reality. The way newspapers report relations between leaders has a direct impact on summits, says one official. And personalities are an obsession even inside the EU machine. «What do people remember from councils?» asks another Eurocrat. «They remember who stiffed whom». This is not so shocking. Summits are about power, even in an enlarged club. And political power cannot be divorced from personality. That holds true with Government chiefs whether they are nice or nasty —and even if nobody is quite sure which twin they are».*

[109] Hoscheit, J-M., 1988, p. 97.

como los ministros de Asuntos de Exteriores, y un miembro de la Comisión (que suele ser un vicepresidente). Además, la Presidencia podía decidir según los casos, la participación en las reuniones de distintas personalidades políticas [110] y de determinados ministros para discutir puntos concretos de la agenda [111]. En todo caso, el conjunto de los responsables políticos que son miembros del Consejo Europeo estaba relacionado con el poder ejecutivo.

La composición del Consejo Europeo vigente antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa fue producto de una evolución que comenzó con la celebración de las cumbres europeas y que Salinas Alceaga [112] ha esquematizado en las siguientes etapas:

Durante el periodo de las cumbres ocasionales (París 1961 a París 1974) no existía un texto que describiera su composición, lo que se puede considerar lógico dado su carácter excepcional y esporádico. En las tres primeras cumbres asistieron los Jefes de Estado o de Gobierno acompañados por los ministros de Exteriores. En la cumbre de Roma de 1957 asistió, además, el ministro belga de Asuntos Europeos. En la cumbre de La Haya de 1969 se incorporó el presidente de la Comisión, J. Rey. En París en 1972 y Copenhague en 1973, participaron además los Jefes de Estado o de Gobierno de los futuros nuevos Estados Miembros acompañados de los ministros de Asuntos Exteriores.

Una segunda etapa abarcaría a partir del nacimiento del Consejo Europeo en 1974 (cumbre de Dublín de 1975 hasta la aprobación del AUE en 1986). En ese periodo se consagró el principio de que las reuniones debían ser restringidas y se fijó por escrito la composición del Consejo Europeo, primero en el Comunicado de París 1974 [113] y después en la Declaración Solemne de Stuttgart [114].

---

[110] Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Luxemburgo, 1 y 2 de diciembre de 1980. Disponible en: http://www.european-council.europa.eu

[111] Declaración relativa a la III parte del Título VI del TCE aneja al Tratado: *«La Conferencia afirma que el presidente del Consejo Europeo invita a los ministros de Economía y Finanzas a participar en las sesiones del Consejo Europeo cuando estos examinan los asuntos relativos a la UEM».*

[112] Salinas Alceaga, S., Real Instituto de Estudios Europeos, 1994, pp. 107-109.

[113] *«Los Jefes de Gobierno han decidido reunirse acompañados de los ministros de Asuntos Exteriores*». Comunicado final de la Cumbre de París de 9 y 10 de diciembre de 1974. *Boletín Oficial de las Comunidades Europeas,* n.º 12, diciembre 1974. Disponible en: http://www.cvce.eu/obj/communique_final_du_sommet_de_Paris_9_et_10_decembre_1974 (consultado en agosto 2014).

[114] *«Reúne a los Jefes de Estado o de Gobierno y el Presidente de la Comisión, "asistidos" por los ministros de Asuntos Exteriores y un miembro de la Comisión.»*

Déclaration solennelle sur l'Union européenne (Stuttgart, 19 juin 1983), *Boletin de las Comunidades Europeas,* n.º 6, Luxemburgo, 1983.

Disponible en: http://www.cvce.eu/obj/declaration_solennelle_sur_l_unión_europeenne_stuttgart_19_juin_1983 (consultado agosto 2014).

Una tercera etapa comenzó a partir del Acta Única Europea [115] que recoge en el Derecho primario la composición del Consejo Europeo y cuya fórmula [116] no se modificó hasta el Tratado constitucional [117]. Dentro de ese período, el Consejo Europeo de La Haya de 1986 decidió que cada delegación tuviera dos asientos que podían ser ocupados bien por el Jefe del Estado y el primer ministro bien por uno de ellos acompañado por el ministro de Asuntos Exteriores [118].

Los miembros del Consejo Europeo eran los Jefes de Estado o de Gobierno y el presidente de la Comisión. Dentro de esta formulación es posible distinguir lo siguiente:

El Jefe de Estado o de Gobierno que asumía la presidencia del Consejo Europeo era el encargado del desarrollo de la reunión. Se trataba de una presidencia no electa con un mandato temporal breve [119] y que no suponía la concesión de un rango superior al del resto de los Jefes de Estado o de Gobierno *(primus inter pares).* Este sistema permitió conservar la igualdad entre todos

---

[115] «*El Consejo Europeo estará compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados Miembros así como por el Presidente de la Comisión de las Comunidades. Estarán asistidos por los ministros de Asuntos Exteriores y por un miembro de la Comisión».* Acta Única Europea de 28 de febrero de 1986. Diario oficial OJEU L169, de 29 de junio de 1987.

[116] «*El Consejo Europeo está compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno y el Presidente de la Comisión. Estos son asistidos por los ministros de Asuntos Exteriores y por un miembro de la Comisión*». Tratado de la Unión Europea (Tratado de Maastricht), 7 de febrero de 1992, DOCE C 191, de 29 de junio de 1992. Disponible en: http://eur-lex.europa.eu (consultado agosto 2014).

[117] Artículo I-21. 2. *«El Consejo Europeo estará compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados Miembros, así como por su Presidente y por el Presidente de la Comisión. Participará en sus trabajos el ministro de Asuntos Exteriores de la Unión».* Esto supuso el reforzamiento de los Jefes de Estado o de Gobierno respecto a sus ministros de Exteriores. Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. DOCE C310, de 16 de diciembre de 2004.

[118] Jongen, F., 1985, n.º 1072, pp. 22-24. Ahí se destaca que el límite a dos plazas por delegación planteó problemas a Dinamarca ya que el ministro de Exteriores era competente para los asuntos relativos a la cooperación política mientras que el ministro de Comercio exterior era el competente de los asuntos europeos, por lo que durante cierto tiempo la delegación danesa tuvo 3 miembros. El autor también afirma, que durante la reunión del Consejo Europeo de Londres de noviembre de 1981, Mitterrand y Cheysson solicitaron la presencia del ministro de Asuntos Europeos de Francia, petición que fue rechazada.

Werts, J., 2008, p. 84, nota a pie de página n.º 29. El autor destaca que, antes de 1974, el presidente de la Republica estuvo acompañado por su primer ministro en tres ocasiones: en Roma, 1967; La Haya, 1969 y París 1972. Durante el Consejo Europeo de Copenhague de 1978, el primer ministro danés solicitó la presencia de su jefe de gabinete durante las conversaciones informales, mientras que el Canciller Schmidt hizo lo mismo con su asesor económico en Bremen. En 1979, en Estrasburgo fue el ministro de Asuntos Exteriores holandés quien participó en las conversaciones de chimenea. A raíz de la cohabitación, Francia, estuvo representada por 3 delegaciones diferentes; el presidente, el Primer ministro y el ministro de Asuntos Exteriores que, en ocasiones, defendieron puntos de vista diferentes como, por ejemplo, respecto a las sanciones a Sudáfrica.

[119] Werts escribe que la idea de un presidente permanente del Consejo Europeo fue recogida por el Informe de los Tres Sabios en 1979 y por Giscard en su libro *Deux français sur trois* (1984). Chirac presentó la misma idea en *Le Monde* en 1995. Werts, J., 2008, p. 148.

los miembros del Consejo Europeo y eliminar cualquier controversia con el presidente de la Comisión.

Las Conclusiones del Consejo Europeo de Sevilla destacan que la Presidencia deberá velar por: «*el buen desarrollo de los debates y con este fin podrá tomar cualquier decisión destinada a favorecer un uso óptimo del tiempo disponible, como por ejemplo, modificar el orden en el que se vayan a tratar los puntos, limitar la duración. Podrán tomarse disposiciones particulares si el orden del día lo justifica. Los encuentros al margen de la reunión con representantes de terceros Estados u organizaciones solo podrán celebrarse a título excepcional*» [120].

En las reuniones del Consejo Europeo, la Presidencia estaba representada por el Jefe de Estado o Jefe de Gobierno, el ministro de Asuntos Exteriores y tres altos funcionarios [121].

Los Jefes de Estado o de Gobierno [122] son los miembros del Consejo Europeo aunque el Comunicado de París hizo solo referencia a los Jefes de Gobierno, lo que concordaba con el Tratado de Fusión de 1965 [123], formula que convenía al presidente de la República francesa ya que constitucionalmente estaba al frente del Gobierno. En París se estableció también que la delegación nacional estaría compuesta por dos miembros, por un Jefe de Gobierno y un ministro de Exteriores o por un Jefe de Estado y un ministro de Exteriores. Posteriormente, los Tratados europeos han optado por la formula Jefes de Estado o de Gobierno que deja a los Estados miembros la elección de quién debe representar al Estado [124].

---

[120] Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Sevilla. Sevilla, junio 2002. Disponible en: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/72639.pdf (agosto 2014).

[121] En el caso del Consejo Europeo de Barcelona de 2002, estos funcionarios eran el Secretario de Estado para la Unión Europea, el Representante permanente y el asesor diplomático del presidente del Gobierno. En función de los diferentes Estados miembros estos dos últimos funcionarios formaban también parte del grupo que preparaba el Borrador de conclusiones del Consejo Europeo.

[122] En las páginas 22 a 24 Jongen señala que hasta 1985 todos los Jefes de Estado o de Gobierno estuvieron presentes en todas las reuniones del Consejo Europeo con la excepción del Toiseach Haughey en el Consejo Europeo de Luxemburgo de 29 y 30 de junio de 1981. Jongen, F., 1985.

[123] Artículo 2 Tratado de Fusión 1965: «*El Consejo estará formado por representantes de los Estados miembros. Cada gobierno deberá delegar a uno de sus miembros*». Tratado por el que se constituye un Consejo único y una Comisión única de las Comunidades Europeas (Tratado de Fusión )1965, DOCE 152/1m de 13 de julio de 1967.

Disponible en: http://eur-lex.europa.eu (consultado agosto 2014).

[124] *«The rule was to have no more than two representatives per Member State around the negotiating table. In 1986, during the first cohabitation in France, Prime Minister Jacques Chirac wished to take part in the councils with the then President Francois Mitterrand. Other countries agreed in the name of the free choice of every capital to determine its delegation but on condition that the French minister for foreign affairs leave the room. The presence of both the President and the Prime Minister became the common practice during the successive French cohabitations and other countries followed this method in similar configurations… But the rule was not so easily accommodated in other cases. Nicolas Sarkozy, when ac-*

El presidente de la Comisión, como vimos en el Capítulo I, no tuvo asegurada su presencia en el Consejo Europeo inicialmente. Su pertenencia al Consejo Europeo fue reconocida por la Declaración de Stuttgart de 1983.

Existían otros asistentes al Consejo Europeo, así, los ministros de Exteriores y un miembro de la Comisión «acompañaban» (según el Comunicado de París) o «asistían» (de acuerdo con el Acta Única y el Tratado de la Unión Europea) a los miembros del Consejo Europeo. Como hemos visto, las normas de Sevilla limitaban a dos personas por delegación la presencia en la sala de reuniones donde estaban presentes, además, una serie de altos funcionarios que representaban a la Secretaría general del Consejo y a la Secretaría general de la Comisión, esta última presente desde el Consejo Europeo de Atenas de 1983 [125].

El Comunicado de París hacía referencia a la existencia de un secretariado administrativo que supuso una compromiso entre las tesis francesas, inspiradas por el plan Fouchet, y las tesis de aquellos que trataban de evitar un excesivo control del Consejo Europeo por parte de los grandes Estados miembros. Este secretariado administrativo acabó recayendo en la Secretaria general del Consejo [126]. Las Conclusiones de Londres de 1977 hacían referencia a la participación de altos funcionarios para reiterar el principio de la participación restringida. El Secretariado del Consejo estaba formado por el secretario general y, en su caso, el secretario general adjunto, el jurisconsulto y tres funcionarios

---

*ting as president of the EU, enforced the presence of a third French delegate at the negotiating table in December 2008…»* Foret, F., y Rittelmeyer, Y-S., 2014, p. 161. En el mismo sentido, Karagianis, S., 2005, pp. 133-135.

Tras la ampliación, acuden los Jefes de Estado de Francia, Polonia, Chipre, Rumania. En algunas ocasiones los de Bélgica, República Checa y Lituania. En Finlandia, la distribución de poderes entre el presidente y el primer ministro no está clara.

[125] Los que no asistían a las reuniones del Consejo Europeo son los Representantes permanentes y los directores políticos de los Estados Miembros:

*«On the occasion of the Brussels European Council (June 1975) some Governments (Benelux, Denmark, Ireland) renewed their pressure for participation of the Permanent Representatives and the Political Directors. The British and French Governments explicitly and immediately rejected this proposal, insisting that the issue had already been settled in Dublin earlier in March.»*

Mourlon-Druol, E., 2010, p. 38.

[126] El Presidente del Consejo FitzGerald destacó en el debate sobre el Consejo Europeo de Dublín de 10 y 11 marzo 1975:

*«Será necesario apoyar las cumbres (que serán entendidas como reuniones del Consejo o dentro del marco de la cooperación). El secretario general del Consejo y un representante de la Presidencia estarán disponibles para ellos»* (traducción propia).

Parlamento Europeo. Debate sobre el VIII Informe general de la Comisión sobre las actividades de las Comunidades en 1974 y el programa de trabajo de Comisión para 1975, 18 de febrero de 1975. Actas de los debates 18.II.75, p. 151.

del Consejo. El secretariado general ofrecía el apoyo logístico y actuaba también en calidad de asesoramiento [127].

El secretario general del Consejo solía participar en la sesión de información del presidente del Consejo Europeo celebrada el día antes de la reunión y asumía la responsabilidad de preparar y circular la versión de las Conclusiones de la Presidencia a la luz de las discusiones en el Consejo Europeo. Tras la reunión del Consejo Europeo, la Secretaría general del Consejo verificaba, tan pronto como era posible, las versiones lingüísticas de las Conclusiones [128].

## IV. LA EFICACIA DEL CONSEJO EUROPEO

A la hora de abordar la reflexión sobre la eficacia del Consejo Europeo antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa creemos oportuno distinguir un Consejo Europeo exitoso de un Consejo Europeo eficaz. Tal vez, la idea del éxito de un Consejo Europeo tenga que ver con las expectativas creadas ante la reunión en término de defensa de los intereses nacionales mientras que el concepto de la eficacia está relacionado con el trabajo que se desarrolla tras la celebración del Consejo Europeo.

El historiador Mourlon-Druol abunda en las expectativas que levanta toda reunión del Consejo Europeo:

> «*The expectations at each Summit meeting were often extremely high. It must be noted that these expectations were constantly nurtured by the nature of the meetings themselves, involving the highest and most powerful European leaders, and hence a large media coverage, and in fine, higher expectations of public opinion*» [129].

---

[127] Wallace, H., y Hayes-Renshaw, F., 2003, p. 38.

Estas autoras destacan que la función del Secretariado del Consejo fue reconocida gracias a las reformas de Ersboll y el Tratado de Ámsterdam. Otro de los ejemplos de la influencia del Secretariado del Consejo es que su servicio jurídico presentó el 90% de los borradores de los artículos utilizados como base de negociación en la CIG 1996-1997.

Giorgio Maganza explica cómo, con ocasión del Consejo Europeo de Edimburgo de 1992, el jurisconsulto del Consejo, a petición del presidente del Consejo Europeo de la época, John Major, explicó las diferentes alternativas para salir del embrollo de la ratificación del Tratado de Maastricht provocado por la negativa del referéndum danés. Esa fue la primera ocasión en la que el jurisconsulto del Consejo tomó la palabra en un Consejo Europeo. Maganza, G., 2012, p. 409.

[128] *«The case of the European Summits-the European political events most covered by the media-exemplifies the emergence and maintenance of a constantly reinvented tradition. Before Lisbon, the guardian of this tradition were the civil servants of the general secretary of the Council of the European Union, the institution in charge of organizing summits under the authority of the successive national presidencies. Their role was purely consultative, deferring to Member States as soon as a decision had to be reached. Yet European bureaucracy was able to preserve a modus vivendi of a ritualized dialogue between Heads of State and Government and manage the recurrent conflicts due to various rounds of enlargement and major extensions in the competences of the EU».* Foret, F., y Rittelmeyer, Y-S., 2014, p. 157.

[129] Mourlon-Druol, E., 2010, pp. 27-40.

Junto al concepto de éxito, presentamos la idea de la eficacia del Consejo Europeo. Desde esta perspectiva, un Consejo Europeo será eficaz si, en el ámbito comunitario, sus Conclusiones son transformadas por las instituciones en medidas concretas y si, en el ámbito de la cooperación política, los intercambios se plasman en Conclusiones que son aceptadas y aplicadas por los Estados miembros posteriormente como una posición concertada. La eficacia tendría que ver con una acción ex post por parte de las instituciones o de los Estados miembros. Si seguimos esta lógica puede producir cierta sorpresa constatar que hay acuerdos del Consejo Europeo que no se cumplen. Esta posibilidad fue ya invocada por el Informe de los Tres Sabios de 1978 que señaló que para evitar que las Conclusiones del Consejo Europeo no se apliquen era necesaria una mayor colaboración con el CAG [130].

Las Conclusiones de la Presidencia eran, por lo tanto, el punto de partida a partir del cual se determinaba la eficacia del Consejo Europeo. En el ámbito comunitario, sin embargo, lo decidido por el Consejo Europeo, necesitaba de las acciones complementarias por parte de las instituciones comunitarias y nacionales. Esto es lo que vino a explicar Noel [131], para quien la eficacia del Consejo Europeo en el ámbito comunitario requería dos condiciones: la primera que sus Conclusiones incluyeran párrafos operativos y la segunda que las instituciones comunitarias aplicasen dichos párrafos operativos. El primer paso para asegurar la eficacia de lo decidido por el Consejo Europeo recaía en los ministros de Asuntos Exteriores y el COREPER, al ser los competentes de determinar la versión final de las Conclusiones y adecuar su texto con lo que los diferentes Gobiernos creen que han aprobado. Esta reunión era necesaria porque no siempre los ministros y los representantes permanentes disponían de una información exacta de lo ocurrido [132] en el Consejo Europeo, debido a las características propias con que estaba diseñada la reunión que giraba en torno a un intercambio de puntos de vista en un ambiente restringido [133]. El

---

[130] *«Les États membres n'ont pas toujours été d'accord après coup sur les termes des conclusions et sur leurs implications».* Informe del Comité de Sabios sobre los reajustes de los mecanismos y procedimientos institucionales. *Boletín de las Comunidades Europeas* 11/1979, octubre de 1979.
http://www.cvce.eu/obj/le_rapport_du_comite_des_trois_sages (consultado agosto 2014).

[131] Noel, E., 1977, pp. 42-44.

[132] Existen múltiples citas que atestiguan esa falta de exactitud de las Conclusiones; por ejemplo, Salinas Alceaga cita a Gazzo: *«a menudo ocurre que no se conoce lo que ha ocurrido exactamente; las líneas directrices no tienen un seguimiento concreto sino que al final, solo depende de la buena voluntad del Jefe de Gobierno y de su interpretación personal de aquello que él cree que ha oído»* (Du Conseil Européen au Directoire). Salinas Alceaga, S., Real Instituto de Estudios Europeos, 1994, p. 165.

[133] El Comunicado de París de 1974 destacaba que *«para asegurar la coherencia de las actividades comunitarias y la continuidad del trabajo, los ministros de Asuntos Exteriores reunidos en Consejo de la Comunidad serán competentes de otorgar impulso y coordinación.»*

diseño original del Consejo Europeo entendía las reuniones de los Jefes de Estado o de Gobierno como un foro que permitiese definir la visión global de los problemas internos que afrontaba la Comunidad y de los problemas externos que afectaban a Europa. De ahí que su funcionamiento original no preveía la existencia de actas oficiales de las reuniones y concedía amplio margen de maniobra a la Presidencia a la hora de redactar unas Conclusiones que no debían tener una continuidad ejecutiva.

Este esquema inicial fue modificado en 1977 al permitir que, en ciertas ocasiones, el Consejo Europeo ejerciera, en una primera fase, una función ejecutiva de apelación. Esta modificación no se completó con una reforma del funcionamiento del Consejo Europeo que permitiera adecuar sus deliberaciones a la toma de decisiones técnicas, creándose una divergencia entre la evolución de las funciones del Consejo Europeo y su funcionamiento interno, lo que se trasladó a unas Conclusiones que, en ocasiones, o bien no recogían lo ocurrido en la reunión, o bien se rellenaban de expresiones abstractas [134].

Junto a la deficiente información, el sistema de gobierno de la Unión Europea podía suponer un obstáculo a la eficacia del Consejo Europeo. Wallace, Wallace y Pollack [135] describen este sistema de gobierno como el sistema de los comités, por virtud del cual, los Jefes de Estado o de Gobierno dependían de una red de comités y de grupos de trabajo que sustentaban el flujo de la toma de decisiones que iba de un Consejo Europeo a otro para transformar los acuerdos políticos en propuestas prácticas y concretas. De ello, se deriva que las medidas técnicas que materializaban lo acordado por el Consejo Europeo no solían ser el resultado de las negociaciones entre actores de primer orden, lo que dificulta la coherencia general.

Otra de las dificultades del sistema político de la Unión era que sus decisiones políticas eran analizadas e interpretadas desde la óptica de los sistemas políticos nacionales y de sus opiniones públicas por lo que, de vez en cuando, las administraciones nacionales se encargaban de deshacer lo acordado por el Consejo Europeo. Cova [136] cita como ejemplo que la adopción del Programa

---

Comunicado final de la Cumbre de París de 9 y 10 de diciembre de 1974. *Boletín Oficial de las Comunidades Europeas,* n.º 12, diciembre de 1974.

Disponible en: http://www.cvce.eu/obj/communique_final_du_sommet_de_Paris_9_et_10_decembre_1974 (consultado en agosto 2014).

[134] Por ejemplo, el autor, al finalizar la reunión del Consejo Europeo de Niza que negociaba la Conferencia intergubernamental, fue testigo de que muchos de los Jefes de Estado o de Gobierno no sabían el resultado de lo que habían acordado y se reunieron posteriormente con sus delegaciones para determinar el resultado. Un caso conocido que ya se ha citado en Capítulos anteriores fue lo ocurrido con la Declaración n.º 22 aneja al Tratado de Niza sobre el lugar de reunión del Consejo Europeo.

[135] Wallace, H., Wallace, W., y Pollack, M. A., 2005, pp. 1-45.

[136] Cova, C., *Revue du marché Commun*, n.º 309, agosto-septiembre de 1987, p. 472.

Marco de I+D 1987-1991 por el Consejo Europeo de Londres de diciembre de 1985 no fue óbice para que los ministros de Industria lo bloquearan en febrero de 1986.

Una tercera razón que justificaba la reunión posterior al Consejo Europeo del CAG y del COREPER era la necesidad del concurso de las instituciones comunitarias y de las administraciones nacionales para hacer realidad lo decidido en el Consejo Europeo (las orientaciones y los impulsos estratégicos). Jongen [137] expresa esta idea cuando defiende que los resultados de las cumbres solo podrán ser evaluados en función de lo que las instituciones puedan realizar, por lo que, desde el prisma de la eficacia de las reuniones de los Jefes de Estado o de Gobierno, existe una relación de dependencia del Consejo Europeo respecto al Consejo, al COREPER y a la Comisión que, a la postre, serán los encargados de transformar las orientaciones del Consejo Europeo. Por eso, De Schoutheete y Wallace consideran que el Consejo Europeo carecía de un instrumento adecuado para asegurar que las decisiones tomadas fuesen ejecutadas:

> «*The follow up of European Council decisions is frequently deficient. There is no proper instrument to ensure that lower levels of power effectively implement decisions taken. Here of course the fact that the presidency changes every six months is significant. The European Council is not usually chaired more than twice by the same person. The incoming presidency is frequently more interested in taking new decisions on points of specific interest for itself, than on implementing decisions taken under a former leader*» [138].

Por ello, no nos debe sorprender que, en algunos casos, las reuniones del Consejo y del COREPER posteriores al Consejo Europeo interpretaban las Conclusiones del Consejo Europeo de forma muy alejada tanto respecto al espíritu reinante durante la reunión de los Jefes de Estado o de Gobierno como al contenido de las Conclusiones de la Presidencia:

> «*Somos de la opinión que el Consejo Europeo es competente para las cuestiones de base. La tarea de los consejos de ministros es adoptar luego las decisiones particulares. En cualquier caso... el Consejo de ministros tiene que sentirse vinculado a lo que el Consejo Europeo ha aprobado. Por mencionar un ejemplo, los ministros de Agricultura, tras la cumbre de Fontainebleau se han desviado continuamente de las resoluciones que se adoptaron ahí*» [139].

---

[137] Jongen, F., 1985, p. 29.

[138] De Schoutheete, PH., y Wallace, H., *Notre Europe,* septiembre de 2002, p. 16. Disponible en: http://www.notre-europe.eu

[139] Delors. Parlamento Europeo. Debate sobre el Consejo Europeo extraordinario de Bruselas de 11 y 12 de febrero de 1988, 9 de marzo de 1988. Actas de los debates 2-363, p. 109.

Además, el hecho que la Presidencia del Consejo Europeo fuera rotatoria tampoco facilitaba la continuidad y la coherencia de lo decidido por el Consejo Europeo ya que todas las Presidencias semestrales tenían sus prioridades y no querían que sus energías y acciones fueran condicionadas por las Presidencias anteriores. Lo anterior puede explicar, por qué las Conclusiones de la Presidencia raras veces hacían mención del seguimiento de las decisiones que había tomado previamente el Consejo Europeo [140].

Todas estas consideraciones son válidas si entendiéramos únicamente el Consejo Europeo como un evento individual sin relación alguna con el resto de reuniones del Consejo Europeo. Ya hemos visto, sin embargo, cómo el Consejo Europeo ha tenido que gestionar crisis y asuntos que se prolongaban en el tiempo y que necesitaron más de una reunión para solventarlos. Y también hemos visto que, a largo plazo, casi todos los asuntos de cierta envergadura que ha impulsado el Consejo Europeo han acabado siendo adoptados por las instituciones.

Desde esta perspectiva, el Consejo Europeo ha gozado de una gran eficacia histórica, por lo que no hay que analizar las Conclusiones de la Presidencia únicamente desde un punto de vista puntual. Y esto es así porque el Consejo Europeo es un «Club» cuyos miembros no sienten una inclinación natural por tratar problemas específicos sino que prefieren acordar las grandes líneas de trabajo.

El enfoque de considerar al Consejo Europeo como proceso o una secuencia ya fue expuesto con ocasión del conflicto presupuestario que se solucionó en el Consejo Europeo de Fontainebleau de 1984:

> «*… hace 12 meses, en Stuttgart comenzaron una serie de reuniones importantes y continuó en Atenas el pasado diciembre y en Bruselas el pasado marzo llegando a su culminación en Fontainebleau. El proceso de toma de decisiones en esos Consejos Europeos fue, al menos en las etapas iniciales, dudoso... pero en Stuttgart se crearon fuertes cimientos por el Canciller Kohl; los asuntos críticos fueron identificados y tratados en Atenas por Papandreu, los problemas relativos a una operatividad efectiva de la PAC fueron resueltos en Bruselas, y en Fontainebleau se tomó la decisión final sobre el incremento de los recursos propios y el problema asociado de los desequilibrios fue resuelto*» [141].

---

[140] Punto 2.a) la preparación y seguimiento del Consejo Europeo corresponderá al CAGRE.
Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Sevilla. Sevilla, junio 2002. Disponible en: http://www.consilium.europa.eu (consultado agosto 2014).

[141] Parlamento Europeo. Debate posterior al Consejo Europeo de Fontainebleau de 25-26 de junio de 1984, 25 de julio de 1984. Actas de los debates 25.VII.84, p. 28 (traducción propia).

## V. CONCLUSIÓN

Al menos hasta 1981, coexistían dos corrientes de pensamiento sobre el funcionamiento del Consejo Europeo. La primera concebía el Consejo Europeo como un lugar donde se intercambiaban puntos de vista e informaciones y los Estados miembros buscaban crear un consenso sobre el que podían acordar orientaciones para las instituciones comunitarias. La otra corriente consideraba el Consejo Europeo como parte de la maquinaria comunitaria, lo que significaba que debía cumplir las normas de los Tratados.

La característica fundamental del funcionamiento del Consejo Europeo era su flexibilidad. Hemos visto como en la preparación del Consejo Europeo han coexistido diversos procedimientos de preparación en función de las materias que ha abordado el Consejo Europeo; hemos estudiado cómo las diferentes Presidencias rotatorias podían seguir diversos métodos de preparación y nos hemos detenido en la redacción de las Conclusiones de la Presidencia, en el desarrollo de las reuniones y en la flexibilidad que inspiró la definición de la composición del Consejo Europeo.

A medida que el protagonismo del Consejo Europeo en la construcción europea aumentó, el funcionamiento del Consejo Europeo tuvo que adaptarse a sus nuevas responsabilidades, cosa que hizo con gran pragmatismo para no romper el equilibrio institucional recogido en los Tratados. De ahí que, si bien el diagnóstico sobre las lagunas del funcionamiento del Consejo Europeo estuvo muy claro desde los primeros años de dicho órgano, como lo demuestran los certeros análisis del Informe de los Tres Sabios (1979) y más tarde el Informe Trumpf-Piris (1999), resulta curioso comprobar que fue el Consejo Europeo de Sevilla (2002) el que adoptó una serie de medidas de carácter global sobre su funcionamiento que son en sí mismas parciales al no poder vulnerar el techo de los Tratados.

Este Capítulo ha abordado una reflexión sobre la eficacia del Consejo Europeo, tema difícil dado su carácter difuso. La valoración de las reuniones del Consejo Europeo dependerá del prisma que se utilice, lo que nos ha hecho distinguir entre lo que llamamos el éxito del Consejo Europeo y la eficacia del Consejo Europeo, término este que nos ha permitido introducir el concepto del Consejo Europeo como proceso y que está íntimamente ligado a situaciones de crisis o temas de gran complejidad que sobrepasan el lapso de tiempo que transcurre entre las reuniones ordinarias del Consejo Europeo.

SEGUNDA PARTE

# DEL CONSEJO EUROPEO EN EL TRATADO DE NIZA AL CONSEJO EUROPEO EN EL TRATADO DE LISBOA

# CAPÍTULO VII

# EL CONSEJO EUROPEO DE LA CONVENCIÓN AL TRATADO DE LISBOA

## I. INTRODUCCIÓN

El proceso de reforma del Consejo Europeo entre 1999 y 2009 no fue ni lineal ni simple ya que supuso la yuxtaposición de varias reflexiones de distinta naturaleza:

En primer lugar, encontramos una serie de trabajos que comenzaron con ocasión del Informe Trumpf-Piris de 1999 y que finalizaron con las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Sevilla de junio de 2002.

> «*… la Presidencia presentó en Sevilla tres grupos de medidas sobre la reforma del Consejo. Las primeras se dirigen a cambiar sustancialmente la preparación, desarrollo y decisiones del futuro Consejo Europeo… En Sevilla se ha dado un paso fundamental al admitir que el Consejo pueda utilizar, en casos extraordinarios, el sentido de las discusiones en el Consejo Europeo para seguir avanzando en determinados ámbitos, de acuerdo con los procedimientos establecidos en los Tratados...*» [1].

[1] Intervención del presidente del Consejo Europeo. Parlamento Europeo. Debate relativo al Informe del Consejo Europeo y la Declaración de la Comisión sobre el Consejo Europeo de Sevilla de 21 y 22 de junio de 2002, 2 de julio de 2002. Actas de los debates P5_CRE(2002)07-02. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu (consultado agosto 2014).

En segundo lugar, y a partir sobre todo de 2002, varios primeros ministros comenzaron a presentar una serie de ideas sobre el Consejo Europeo (introducción del voto para adoptar ciertas decisiones y la creación de su presidencia permanente), que sobrepasaban el ámbito de las Conclusiones del Consejo Europeo de Sevilla de 2002, al implicar una reforma del Derecho primario. Estas propuestas fueron objeto de un intenso debate en el seno de la Convención sobre el futuro de Europa tal como destacan De Schoutheete y Sánchez Navarro [2].

> «*El Consejo Europeo de Sevilla de 2002 aprobó una serie de medidas concretas que se aplicaron sin modificar los Tratados, a la preparación, desarrollo y conclusiones del Consejo Europeo y que representan "un cambio sustancial de las prácticas actuales, en el sentido de aumentar la eficacia de la Institución en vísperas de un incremento sin precedentes del número de Estados Miembros de la Unión"*.»

Las aportaciones anteriores sobre el Consejo Europeo y su presidencia deben enmarcarse dentro del debate general sobre el futuro de la Unión Europea que comenzó antes de la finalización de la conferencia intergubernamental sobre el Tratado de Niza y se prolongó hasta el fin de los trabajos de la Convención Europea en junio de 2003.

> «*… por último, la presidencia española ha lanzado el debate sobre las Presidencias semestrales de la Unión. Modificar el actual sistema de presidencias implica reformar los Tratados. Esta decisión la deberá tomar la próxima Conferencia intergubernamental…*» [3].

## 1. La reforma interna del Consejo Europeo y el surgimiento de nuevas propuestas

A finales de los 90 existía un amplio consenso sobre la necesidad de reformar el funcionamiento del Consejo Europeo [4]. Como vimos en el

[2] De Schoutheete, PH., *Revue Intégration*, 2003, p. 4. y Sánchez Navarro, A., 2004, p. 835.

[3] Intervención del presidente del Consejo Europeo. Debate relativo al Informe del Consejo Europeo y la Declaración de la Comisión sobre el Consejo Europeo de Sevilla de 21 y 22 de junio de 2002, 2 de julio de 2002. Actas de los debates P5_CRE(2002)07-02. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu (consultado agosto 2014).

[4] Sirva como ejemplo de ello, el discurso del primer ministro británico de mayo de 1999 donde defendió que los líderes de Europa volviesen a ejecutar su papel inicial, definiendo claramente el objetivo estratégico, su visión y trabajando en asociación con la Comisión para conseguir dichos objetivos. El primer ministro defendió un cambio real en el papel del Consejo Europeo, una vuelta a su concepción original que permitía el examen de las principales cuestiones estratégicas sobre las que

Capítulo II, el Informe Trumpf-Piris trató de introducir medidas de alcance práctico y de ambición limitada como reflejaron las directrices para la reforma del Consejo recogidas en las Conclusiones del Consejo Europeo de Helsinki de diciembre de 1999, en las conclusiones del Informe Solana de marzo de 2002 y en las Conclusiones del Consejo Europeo de Sevilla de junio de 2002 [5].

Simultáneamente a los trabajos de Sevilla, varios responsables comenzaron a presentar algunas reflexiones sobre el funcionamiento del Consejo Europeo. Algunas de estas propuestas sirvieron para inspirar las decisiones que tomaría el Consejo Europeo en Sevilla pero otras, al desbordar el marco entonces vigente de los Tratados, sirvieron para condicionar y alimentar el debate sobre el futuro de Europa y los trabajos de la Convención [6].

Entre las aportaciones más significativas señalaríamos:

En la carta conjunta de Blair y Schroeder dirigida a la Presidencia el 25 de febrero de 2002, con vistas a la reunión del Consejo Europeo de Barcelona de marzo de 2002, se presentaron una serie de recomendaciones de distinta naturaleza que deberían regir el funcionamiento del Consejo Europeo. Entre las recomendaciones que requerían una reforma de los Tratados destacamos la de aplicar el voto por mayoría cualificada en el Consejo Europeo:

> «*Decisions which are referred to the European Council and which according to the Treaty are decided by means of qualified majority voting in the Council, should be decided by qualified majority voting in the European Council as well. Otherwise progress in important areas will be hindered*» [7].

El primer ministro sueco Parsson presentó el 25 de abril de 2002 sus ideas sobre la reforma del Consejo donde se hacía una referencia tangencial al Consejo Europeo. Estas ideas parten del diagnóstico que el mal funciona-

---

debe emitir directrices claras para llevar a cabo tareas políticas acordadas. Discurso de Tony Blair sobre «the new challenge for Europe» de 13 de mayo de 1999 con ocasión de la entrega del premio Carlomagno.

[5] El Consejo Europeo de Sevilla, de junio de 2002, acordó una serie de medidas prácticas (ninguna de las cuales requería una modificación de los Tratados) que deberían aplicarse de inmediato o a más tardar el 1 de enero de 2003 mientras que las que requieran una revisión deberían considerarse como una contribución del Consejo Europeo a los trabajos de la Convención sobre el futuro de la Unión. Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Sevilla. Anejos I y II y especialmente punto 34.

[6] En este sentido también HUGHES, K., 2003.

[7] Carta conjunta de Blair y Schroeder dirigida a la Presidencia el 25 de febrero de 2002 con vistas a la reunión del Consejo Europeo de Barcelona de marzo de 2002.

miento del Consejo Europeo tiene como causa su mala preparación y el responsable de ello el CAG [8]. Junto a lo anterior, el primer ministro sueco adelantó algunas soluciones que desbordaban los Tratados vigentes en ese momento; por ejemplo, la necesidad de limitar las decisiones que el Consejo Europeo pueda tomar por consenso o la conveniencia de que «*la presidencia del Consejo Europeo y la presidencia del Consejo de Asuntos Generales (CAG) sea la misma*».

La llamada propuesta «ABC» (Aznar, Blair, Chirac) sobre la presidencia permanente del Consejo Europeo comenzó a perfilarse tras una primera reflexión de Chirac en Estrasburgo el 6 de marzo de 2002, y fue posteriormente adoptada por Blair y Aznar a lo largo de 2002 [9].

En todo caso, la Presidencia permanente, que se situaba claramente fuera del Tratado de Niza, abrió una nueva dinámica en el debate sobre el futuro de la Unión.

Así se demuestra en la reacción por parte del Benelux en junio de 2002 a dicha idea tal y como recogió la agencia de prensa Agence Europe [10].

---

[8] Carta del primer ministro de Suecia a la Presidencia sobre la reforma del Consejo de 25 de abril de 2002.

[9] Para ver una génesis de esta propuesta se puede acudir a Carlos Closa.

Closa, C., Real Instituto Elcano, ARI/47/2010, marzo 2012.

http://www.realinstitutoelcano.org (abril de 2014).

Peter Norman destaca que una semana después del lanzamiento de la Convención, Chirac presentó oficialmente la idea de un presidente de la Unión Europea en Estrasburgo el 6 de marzo de 2002 y Aznar posteriormente en Oxford el 20 de mayo de 2002. Peter Hain, en su primer discurso en la Convención destacó, en marzo de 2002, que el Reino Unido quería un liderazgo reforzado de la Unión a través de un Consejo Europeo radicalmente fortalecido que otorgase una dirección estratégica. Blair en Cardiff en noviembre de 2002 presentó a este respecto dos ideas: la Presidencia permanente y los equipos de Presidencias. Norman, P., 2005, p. 111.

Yann Sven Rittlemeyer en su artículo sobre la institucionalización de la presidencia demuestra como la presidencia del Consejo Europeo ha sido objeto de una evolución que la ha conducido a su institucionalización. El Comunicado de París de 1974 enunció las funciones de esta nueva tarea y optó por el pragmatismo destacando que la presidencia del Consejo Europeo correspondería al Estado Miembro que ostentaba la Presidencia de las Comunidades y de la cooperación política. El Informe de los Tres Sabios de 1979 estudió la posibilidad de diferenciar la presidencia del Consejo Europeo de la Presidencia de las Comunidades sin éxito. Posteriormente, la Declaración Solemne de Stuttgart de 1983 definió varias de las funciones de la Presidencia semestral consolidando lo destacado en las Conclusiones de Londres de 1977. El Tratado de Maastricht consagró la presidencia del Consejo Europeo en su artículo 4 D al destacar que el Consejo Europeo se reúne bajo la Presidencia del Jefe de Estado o de Gobierno del Estado Miembro que ejerce la Presidencia del Consejo. Rittelmeyer, Y-S., *Politique européenne,* n.º 35, 2012, p. 62.

[10] «*El Benelux es consciente que la Presidencia rotatoria semestral del Consejo Europeo no está exenta de problemas (especialmente en lo que se refiere a la falta de continuidad en la representación externa de la Unión) pero también subraya las ventajas de esa fórmula (un nuevo ímpetu cada seis meses, visibilidad de la Unión en los Estados Miembros, experiencia valiosa para las autoridades nacionales) y considera que la alternativa a este sistema debería respetar el principio de la paridad entre los Estados Miembros y el equilibrio institucional actual*». Agence Europe n.º 82226, de 6 de junio de 2002. La propuesta del Benelux es de 4 de junio de 2002.

## 2. **El debate general sobre el futuro de Europa**

La reforma del Consejo Europeo se situó dentro de un debate mucho más amplio, sobre el futuro de Europa, un debate de carácter público, animado principalmente por los líderes políticos y el mundo académico.

### 2.1 Aportaciones de los responsables políticos

Presentamos a continuación una pequeña muestra de varias contribuciones al debate sobre el futuro de Europa que inició el ministro alemán Fischer (mayo 1999) [11].

En mayo de 1999, el ministro de Exteriores alemán Fischer pronunció su famosa conferencia titulada «de la Confederación a la Federación» en la que defendió que, independientemente de la Conclusión del Tratado de Niza, la Unión tenía que transformarse de una Unión de Estados Miembros a una Federación Europea plenamente «parlamentarizada». En este discurso no se definió con tanta precisión el ejecutivo europeo, limitándose a presentar dos opciones; bien desarrollar el Consejo Europeo para convertirlo en un Gobierno Europeo, bien que el Parlamento pudiera elegir al presidente de la Comisión. El gran mérito de este discurso fue el de promover la creación de una Constitución europea [12]. Estas propuestas estimularon el debate sobre el futuro de la Unión Europea provocando numerosas reacciones, entre las que destacamos la del Presidente Chirac en su discurso ante el Bundestag de 27 de junio de 2000, donde no excluyó la creación de una Constitución y tampoco se mostró contrario a la convocatoria de una Convención para preparar la reflexión sobre las futuras reformas institucionales después de la entrada en vigor de Niza [13].

---

[11] Se dieron numerosas conferencias y discursos. Entre otros, Johanes Rau en abril de 2001; Verhofstadt en septiembre de 2001 en Bruselas (European Policy Center); en febrero de 2002, el ministro de exteriores británico Straw; Aznar en Oxford en mayo de 2002, y Blair en Cardiff en noviembre de 2002.

[12] Durante el debate celebrado en el Parlamento Europeo sobre el Informe del Consejo Europeo y la declaración de la Comisión sobre la reunión del Consejo Europeo celebrada en Colonia los días 3 y 4 de junio de 1999, el propio Fischer destacó: «*Al comienzo de la Presidencia alemana yo promoví un debate sobre la Constitución europea. Dicho debate contribuirá a fortalecer la conciencia ciudadana europea. En este contexto debemos dejar de lado una integración estrictamente jurídica y entender más bien bajo el término "Constitución" una compilación de los valores y principios fundamentales, de los mecanismos de funcionamiento de la convivencia europea, incluido el fortalecimiento de la Unión Europea como construcción política* sui generis». Debate sobre Consejo Europeo de los días 3 y 4 de junio – Presidencia alemana, 21 de julio de 1999. Actas de los debates P5_CRE(1999)07-21. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu (consultado agosto 2014).

[13] *«Et à l'issue de ces travaux qui prendront sans doute quelque temps, les gouvernements puis les peuples seraient appelés à se prononcer sur un texte que nous pourrons alors consacrer comme la premiè-*

La posición del Reino Unido en el debate sobre el futuro de Europa fue definida en varias ocasiones por su primer ministro Blair. Lo hizo primero en Polonia, en octubre de 2000. Además, y entre otros asuntos, Blair defendió que el Consejo Europeo fuera el organismo que defina el programa de trabajo de la Unión Europea a propuesta del presidente de la Comisión [14].

El presidente de la Comisión Europea Prodi presentó en mayo de 2001 [15] otro diagnóstico de la situación al defender que la construcción europea era producto de la cooperación entre los Estados y las instituciones alrededor del método comunitario. Prodi no creía que la Unión sufriera de un déficit democrático ya que el Consejo estaba compuesto por gobiernos democráticos, la Comisión era nombrada por los Jefes de Estado o de Gobierno y aprobada por el Parlamento Europeo y podía ser censurada por esa Cámara y que la mayoría de los textos europeos eran aprobados por el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales.

Bélgica y el BENELUX presentaron sus reflexiones por medio del discurso del primer ministro belga y de la propuesta del Benelux recogida en el Memorándum de 4 de junio de 2001. El primer ministro belga, en su discurso ante el VII foro de Wachau en junio de 2001 [16], defendió que la futura Decla-

---

*re Constitution européenne*». Discurso de Jacques Chirac ante el Bundestag, Berlin, 27 junio 2000, *Notre Europe*.

http://www.cvce.eu/obj/discours_de_jacques_chirac_devant_le_bund estag_notre_europe_berlin_27_juin_2000 (abril 2014).

[14] Discurso de Tony Blair en la Bolsa de Polonia, Varsovia, 6 de octubre de 2000. http://www.cvce.eu/obj/discours_de_tony_blair_a_la_bourse_polonaise_varsovie_6_octobre_2000-fr-f8c765d9-ad33-4ce3-bfbe-7dd6d01141d7.html. Esta posición fue repetida en el discurso de noviembre de 2002 de Cardiff: *«Comme je l'ai déjà dit, je suis convaincu que le Conseil européen doit avoir une présidence fixe. Tout comme le Parlement et la Commission, le Conseil devrait disposer d'une présidence stable, lui permettant de tenir son rôle plus efficacement dans le cadre d'un partenariat stable entre les institutions».* Discurso de Tony Blair sobre los Trabajos de la Convención Europea en Cardiff, 28 de noviembre de 2002. http://www.cvce.eu (abril 2014).

[15] Discurso de Romano Prodi. «La nouvelle Europe dans le partenariat transatlantique». Institut universitaire européen, Florencia, mayo de 2001. http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-01-204_fr.htm (agosto 2014).

[16] Estas tesis fueron repetidas en el discurso de Verhofstadt de Brujas de 18 de noviembre de 2002 donde se defendió que el presidente de la Comisión fuera elegido por el Parlamento Europeo y confirmado por el Consejo Europeo y en contra de un presidente permanente del Consejo Europeo con un mandato superior a los seis meses. Para él, la Comisión debía presidir las reuniones del Consejo donde se toman decisiones, presidir el CAG y un vicepresidente de la Comisión presidir el CRE con un doble sombrero al ser además el Alto representante. Esa misma línea es la que reprodujo el memorándum del Benelux de 4 de diciembre de 2002.

Speech by Prime Minister Guy Verhofstadt at the 7th European Forum Wachau in Göttweig - What kind of future for what kind of Europe? Brussels, 24 June 2001. http://ig.cs.tu-berlin.de/oldstatic/w2001/eu1/dokumente/Politikerreden- polDokumente/Verhofstadt2001-RedeinWien.pdf (última visita agosto 2014).

ración de Laeken crease una Convención, que tuviese un mandato lo más amplio y abierto posible, cuyo objetivo fuera el de preparar los trabajos de una futura Conferencia intergubernamental y que fuese competente para aprobar el nuevo Tratado, que sería Constitución. Esta Constitución acogería una Unión con personalidad jurídica que incluiría la Carta de Derechos Fundamentales. Desde el punto de vista institucional, el primer ministro belga defendió que el Consejo y el Parlamento deberían convertirse en dos Cámaras legislativas y se debería ampliar el ámbito de la mayoría cualificada y del procedimiento de codecisión. El presidente de la Comisión sería elegido por los pueblos de Europa y debería crearse un portavoz del Euro. También se defendió la posibilidad de disolución del Parlamento y la definición de reglas que permitieran la dimisión de los miembros de la Comisión, además de proponer que las funciones del Alto Representante y del Comisario de Asuntos Exteriores se fusionaran.

### 2.2 Aportaciones del mundo académico

El debate sobre el futuro de Europa fue enriquecido por numerosas aportaciones del mundo académico que no deben minusvalorarse puesto que tuvieron una influencia directa en la Convención. De hecho, varios gobiernos nombraron a personalidades académicas como representantes nacionales en la Convención sobre el futuro de Europa, tal como fue el caso de Finlandia y Alemania hasta el otoño de 2002 [17].

Destacamos las siguientes aportaciones: el informe *«Restoring leadership to the European Council»* coordinado por Grant [18] en abril de 2002; el Informe del Think Tank Notre Europe titulado «*The European Council*» escrito por De Schoutheete y Wallace en septiembre de 2002 [19] y los trabajos del seminario dirigido por Pernice celebrado en Madrid en 2003.

Grant realiza un diagnóstico del Consejo Europeo que parte de la premisa que el objetivo original del mismo era permitir a los primeros ministros reflexionar sobre cuestiones estratégicas a medio plazo dentro de una atmósfera informal. Sin embargo, la pobre preparación de estas reuniones hizo que no se

[17] Norman, P., 2005, p. 22.

[18] Grant, C., *Centre for European Reform.* 1 de abril de 2002. http://www.cer.org.uk/publications/archive/bulletin-article/2002/restoring-leadership-european-council

[19] De Schoutheete, Ph., Wallace, H., *Notre Europe,* septiembre 2002. Disponible en: http://www.notre-europe.eu

llegase a esa meta. Esta mala preparación tenía su origen en la Presidencia rotatoria y la debilidad política del Consejo de Asuntos Generales. Estos fenómenos provocaron que los Jefes de Estado o de Gobierno acabasen tratando cuestiones que deberían ser solucionadas en instancias inferiores alterando de esta forma la naturaleza de sus reuniones.

Para evitar esta situación el autor propuso tres soluciones basadas en las ideas de Blair y Schroeder (permitir el voto por mayoría en el Consejo Europeo): crear un nuevo y horizontal Consejo de Asuntos Generales (Informe Solana) y crear tres «súper consejos» (ECOFIN, Justicia e Interior y CAG) cuya competencia sería la de preparar las reuniones del Consejo Europeo y asegurar la coherencia de sus decisiones. Por último, el autor apunta la posibilidad de una presidencia permanente del Consejo Europeo.

El informe redactado por De Schoutheete y Wallace, de septiembre de 2002, presentaba un estudio bastante profundo sobre la problemática del Consejo Europeo al abordar su origen, su compleja naturaleza jurídica, su composición, funcionamiento y funciones.

Delors escribe en el prólogo de este estudio que: «*It is striking that in the ferment of reflections and proposals on institutional issues which surrounds the work of the Convention on the Future of Europe virtually nothing is said about the role and functions of the European Council… The fact that the European Council had no legal basis from 1975 to 1986 and that it has continued to operate without anything which remotely resembles internal rules of procedure has not stopped it from being the source of all the major decisions…*».

La informalidad del Consejo Europeo, a la que se refiere Delors, no se ha traducido en un predominio del método intergubernamental, pues la mayoría de las grandes decisiones que ha tomado el Consejo Europeo han implicado una profundización de la construcción europea. Tampoco se ha creado un directorio a partir del Consejo Europeo, pues los Estados «pequeños» también desempeñan un protagonismo en las reuniones del Consejo Europeo. Por todo ello: «*It is a real paradox that this organ, so intergovernmental in its composition that it has aroused deep fears since it was created, should have become the permanent engine for deepening European integration*» [20].

De Schoutheete y Wallace presentaron un conjunto de medidas pragmáticas que buscaban que el Consejo Europeo se concentrase en las prioridades estratégicas inspirándose para ello, en las propuestas presentadas hasta el momento por Blair, Schroeder y el primer ministro sueco Persson.

---

[20] Prólogo del estudio de DELORS, J., *Notre Europe,* septiembre 2002. Disponible en: http://www.notre-europe.eu

Entre ellas destacamos la de permitir la asistencia de un ministro o asesor a las reuniones, limitar el número de decisiones que toma el Consejo Europeo y que estas, en ningún caso, tengan naturaleza legislativa y que cuando el Consejo Europeo se vea obligado a votar se sigan los procedimientos aplicables al Consejo a dicho efecto. Los autores creían también que se debería evitar, en lo posible, aprobar Conclusiones en todas sus reuniones y que estas debían ser breves. También defendían eliminar la lista de documentos distribuidos en la reunión del Consejo Europeo, coordinar la celebración de ruedas de prensa posteriores a la reunión, y que el Parlamento Europeo fuese informado al día siguiente de la reunión del Consejo Europeo.

Este estudio recoge sugerencias adicionales para crear un procedimiento aplicable en aquellas ocasiones en las que los Jefes de Estado o de Gobierno se reunían en conferencia intergubernamental para reformar los Tratados.

El informe De Schoutheete y Wallace revisó las principales propuestas de reforma del Consejo Europeo como, por ejemplo, la creación de un nuevo y único Consejo de Asuntos Generales y la creación de un presidente permanente. Los autores exponían en su estudio sus preocupaciones sobre estas propuestas que se fundaban tanto en la divergencia de los sistemas políticos de los Estados Miembros (en la mayoría de ellos no existe un sistema presidencialista), como en el posible efecto sobre el equilibrio institucional, que podría llevar a un debilitamiento del presidente de la Comisión Europea [21].

Otro estudio de obligada referencia es el llevado a cabo por el Profesor Pernice durante una serie de seminarios celebrados a partir de 2001. El seminario celebrado en Madrid en 2003 es el más interesante para nosotros.

Pernice [22] definió lo que a su entender deberían ser las funciones del Consejo Europeo, su toma de decisiones, su composición, la frecuencia de sus reuniones, la creación y funciones del presidente de la Unión y sus relaciones con el presidente de la Comisión:

— Las funciones del Consejo Europeo:

*«The European Council shall provide the Union with the necessary impetus for its development and shall define the general political orientations and guidelines thereof on the initiative of the President of the Union. Any member*

[21] De Schoutheete, PH., y Wallace, PH., *Notre Europe,* septiembre de 2002, pp. 21 y 22. Disponible en: http://www.notre-europe.eu (consultado agosto 2014).

[22] Pernice, I., 2003. http://www.ecln.net/elements/conferences/bookmadrid/pernice.pdf (agosto 2014). Parte de las propuestas de Pernice están influidas por las propuestas que Badinter presentó a la Convención europea.

*of the European Council may request the Chair to put a specific issue on its agenda for debate and conclusion.»*

— Su toma de decisiones:

*«Decisions of the European Council shall be made by consensus, unless one of its members requests a vote. In that case the decision shall be made by a reinforced qualified majority being a two thirds majority of members representing at least half of the total population of the European Union.»*

— Su composición y frecuencia de las reuniones:

*«The European Council shall bring together the Heads of State and Government of the Member States and the President of the Union. They shall be assisted by the Ministers for Foreign Affairs of the Member States and by the Secretary of Foreign Affairs. The European Council shall meet four times a year, under the chairmanship of the Head of State or Government of the Member State which holds the Presidency of the Council.»*

— La creación de un presidente de la Unión:

*«The President of the European Union shall represent the Union in all matters coming within the competence of the Union internally as well as on the international level. He/she shall be responsible for a coherent development of the European policies in accordance with the general orientations and guidelines adopted by the European Council.»*

— Su nombramiento y funciones:

«*The President of the European Union shall be elected by the European Parliament acting by an absolute majority of its members and appointed by the Council meeting in its composition of the Heads of State or Government, acting by qualified majority, for a period of five years. He/she may be forced to resign, by a motion of censure of one of these institutions acting by qualified majority of its members*» [23].

Para Pernice, el presidente de la Unión será miembro del Consejo Europeo, pero no lo presidirá ya que su presidencia seguirá determinándose por medio de la Presidencia rotatoria. El presidente de la Unión deberá presentar

[23] Pernice, I., 2003, pp. 51 y 52.
http://www.ecln.net/elements/conferences/bookmadrid/pernice.pdf (agosto 2014).

recomendaciones y propuestas al Consejo Europeo pero no tendrá derecho de voto y ejercerá la presidencia de la Comisión; ratificará, en nombre de la Unión, los Tratados internacionales concluidos con terceros países u organizaciones internacionales e informará al Parlamento Europeo y al Consejo Europeo de la ejecución de las políticas europeas y de los progresos de la Unión. El presidente de la Unión podrá plantear una moción de confianza al Parlamento. En este caso, la Cámara podrá confirmar al presidente o elegir, por mayoría cualificada de sus miembros, a un nuevo presidente con lo que deberá nombrarse una nueva Comisión. Si no se forma una nueva Comisión en el periodo de dos meses, se disolverá el Parlamento.

— El presidente de la Unión será también presidente de la Comisión. Pernice aboga por reforzar su figura con un derecho de presentar (pero bajo monopolio) propuestas sobre coordinación de las políticas europeas externas e internas además de las cuestiones económicas y sociales en el Consejo Europeo. El presidente será también el responsable de la ejecución de las decisiones del Consejo Europeo y del seguimiento de la estrategia de coordinación entre la Comisión y los Estados.

Una de las contribuciones más interesantes presentadas en los seminarios organizados por Pernice provino del Profesor Craig [24], que presentó un diagnóstico completo del lugar que ocupaba el Consejo Europeo en el sistema institucional y comentó varias de las propuestas que en esos momentos se estaban debatiendo.

Craig cree que el Consejo Europeo ha contribuido sustancialmente al desarrollo de la Unión. La centralidad del Consejo Europeo ayudó a la Unión a superar el debate entre el método comunitario y el método intergubernamental ya que, por ejemplo, en multitud de ocasiones, el Consejo Europeo ha sido un aliado de la Comisión. Lo anterior hace concluir a Craig que el equilibrio institucional de la Unión ha funcionado razonablemente bien hasta el momento. La centralidad del Consejo Europeo hace que cualquier reforma de este tendrá efectos sobre la totalidad del sistema institucional ya que el Consejo Europeo ha funcionado hasta el momento como «una parte esencial del equilibrio institucional».

A continuación Craig comenta la propuesta de Pernice sobre la presidencia de la Unión que englobaría también la presidencia de la Comisión. Craig cree que esta tesis encontraría la resistencia de los grandes Estados Miembros y que la presidencia de la Comisión quedaría subsumida en la presidencia de

[24] Craig, P., 2004, pp. 55-60. http://www.ecln.net/elements/conferences/bookmadrid/craig.pdf (agosto 2014).

la Unión y que los problemas inherentes a la Presidencia rotatoria quedarían además sin resolver. El hecho de que el presidente de la Unión fuera elegido por el Parlamento Europeo contribuiría a politizar la Comisión y podría crear un conflicto con el presidente del Consejo Europeo. Craig también comenta el modelo de presidencia dual (un presidente de la Unión y de la Comisión y un presidente del Consejo Europeo) y expresa sus dudas sobre las relaciones entre ambos presidentes además de subrayar las reticencias de los pequeños Estados ante la posible emergencia de un Directorio.

## II. EL CONSEJO EUROPEO EN LA CONVENCIÓN EUROPEA

Pasamos a continuación a explicar cómo todas estas propuestas y otras contribuciones presentadas a la Convención formaron parte del debate y negociaciones institucionales en el seno de la misma [25].

### 1. **Ideas generales sobre la Convención sobre el futuro de Europa**

El antecedente más inmediato de la Convención sobre el futuro de Europa se sitúa en la decisión del Consejo Europeo de Colonia de 3 y 4 de junio de 1999 de constituir una Convención encargada de redactar el proyecto de Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. El anejo IV de las Conclusiones de dicho Consejo Europeo y el posterior Consejo Europeo de Tampere de 15 y 16 de octubre de 1999 definieron su composición, funcionamiento y objetivos. Este foro aglutinó a representantes de los Jefes de Estado o de Gobierno, del Parlamento Europeo, de la Comisión Europea y de los Parlamentos nacionales. Esta Convención aprobó un Proyecto de Carta que fue respaldado por el Consejo Europeo de Biarritz de octubre de 2000. La Carta de Derechos Fundamentales fue proclamada por las tres instituciones de la Unión en Niza el 7 de diciembre de 2000 [26].

Teniendo en cuenta este precedente, la Conferencia intergubernamental, (CIG) que aprobó el Tratado de Niza, añadió la Declaración n.° 23 sobre el

[25] A la hora de estudiar la Convención Europea sobre el futuro de Europa se puede acudir a la página internet: http://european-convention.eu.int. En esta página se encuentran todos los documentos que se mencionan en este Capítulo. Esta página no recoge desgraciadamente las actas de las reuniones del Praesidium ni los detalles de los debates del pleno.

[26] Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. DOCE 2000/C 364/01, 18 de diciembre de 2000. http://www.europarl.europa.eu

futuro de Europa [27] al texto del Tratado. La reunión informal de los ministros de Asuntos Exteriores de septiembre de 2001 acordó que la fase preparatoria de la reforma de los Tratados se realizaría por medio de una Convención, idea que no supuso ninguna sorpresa según Norman:

> *«Following Jacques Chirac's passing reference to the Charter convention in his speech to the German Bundestag in June 2000, Paavo Lipponen, Finland's Prime Minister, floated the idea that a convention should launch a «constitutionalisation» process for the Union, which would include candidate States»* [28].

El Consejo Europeo de Laeken de 14 y 15 de diciembre de 2001 aprobó la Declaración de Laeken donde se acordó la convocatoria de una Convención aunque con ciertas dosis de ambigüedad en cuanto a la toma de decisiones internas y alcance de sus trabajos [29], de ahí que los gobiernos en principio hostiles a la idea de la Convención no vetaran la propuesta de la Presidencia al creer que la nueva Convención no tendría ningún poder decisorio.

---

[27] *«Declaración relativa al futuro de la Unión: Punto 4) Tras un informe que se presentará en Gotemburgo en junio de 2001, el Consejo Europeo aprobará, en su reunión de Laeken/Bruselas en diciembre de 2001, una declaración que incluya iniciativas adecuadas para la continuación de este proceso. Punto 5) Este proceso deberá abordar, en particular, las siguientes cuestiones: la forma de establecer y supervisar una delimitación más precisa de las competencias entre la Unión Europea y los Estados Miembros, que respete el principio de subsidiariedad; el estatuto de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada en Niza, de conformidad con las conclusiones del Consejo Europeo de Colonia; la simplificación de los Tratados con el fin de clarificarlos y facilitar su comprensión, sin cambiar su significado; la función de los parlamentos nacionales en la arquitectura europea... Punto 7) La Conferencia acuerda que, una vez terminado este trabajo preparatorio, se convoque una nueva Conferencia de los Representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros en 2004, para tratar las cuestiones antes mencionadas con miras a introducir las correspondientes modificaciones en los Tratados».* Tratado de Niza por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos de 26 de febrero de 2001. DOCE C 80/1, de 10 de marzo de 2001.

[28] Norman, P., 2005, p. 21.

El Parlamento Europeo destacó el sentimiento general en favor de la creación de una Convención para la reforma de los Tratados. La Convención sobre el futuro de Europa:

*«En primer lugar, hubo una extendida consideración de que la anterior Convención en la que se elaboró la Carta de derechos Fundamentales constituyó un buen ejercicio de diálogo abierto con muchos participantes; en segundo lugar, quedó un sentimiento general que tenía que haber un método mejor que el que condujo al Tratado de Niza para debatir y desarrollar ideas sobre el futuro del Euro».* Informe sobre el proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa y el dictamen del PE sobre la convocatoria de la CIG. A5-0299/2003, 24 de septiembre de 2003. Exposición de motivos, p. 16.

Craig defiende en cambio que sería un error concluir que la Convención era inevitable o estaba ya programada después de Niza ya que, durante 2001, emergió un consenso sobre dos cuestiones: el contenido de la reforma y la reforma del proceso.

Craig, P., 2004, p. 655.

[29] Por ejemplo, la Declaración de Laeken destacaba que*: «la Convención estudiará las diferentes cuestiones y establecerá un documento final que comprenderá bien diferentes opciones, precisando el apoyo que han recibido, bien recomendaciones en caso de consenso»*. Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Laeken. Laeken, diciembre 2001. Disponible en: http://www.consilium.europa.eu (consultado agosto 2014).

La presidencia de la Convención recayó en Giscard que fue nombrado por los Jefes de Estado o de Gobierno en diciembre de 2001. La Convención contó además con dos vicepresidentes, Amato y Dehane. Una de las tareas principales de Giscard fue asegurar el nexo de unión entre la Convención y el Consejo Europeo, función esencial para la supervivencia futura de los trabajos de la Convención [30]. Al igual que la Convención de 1999, la Convención sobre el futuro de Europa estuvo compuesta por grupos de diverso origen institucional y político denominados componentes. Entre la presidencia y el pleno de la Convención se situó el Presídium, órgano intermedio competente para orientar la reflexión del conjunto de los debates, fraguar los compromisos políticos y buscar el consenso. Los miembros del Presídium examinaron todos los documentos de trabajo antes de que fueran distribuidos al pleno de la Convención. Este órgano estuvo compuesto por 13 miembros: la presidencia, dos representantes del Parlamento Europeo, dos representantes de los parlamentos nacionales, dos representantes de la Comisión y tres representantes de los Estados que ostentaron la Presidencia de la Unión a lo largo de los trabajos de la Convención: España, Dinamarca y Grecia. Posteriormente se añadió el representante de los países candidatos.

El trabajo de la Convención se dividió en tres fases:

La fase de escucha abarcó de febrero a julio de 2002. Los debates de la fase de escucha, al no estar condicionados por cuestiones urgentes y precisas, permitieron a Giscard palpar el «espíritu» de la Convención y establecer un estado de la situación de las diferentes sensibilidades. Durante esta etapa se constituyeron los diez grupos de trabajo [31] cuya misión era la de clarificar determinados aspectos antes de comenzar la tarea de redacción del Proyecto de Borrador de Tratado Constitucional. Las conclusiones de los grupos de trabajo fueron, por lo general, mantenidas por la sesión plenaria, permitiendo definir consensos parciales que se fueron integrando progresivamente en la estructura de la propuesta.

La fase de estudio abarcó de septiembre a diciembre de 2002. Sólo dos grupos de trabajo (subsidiariedad y personalidad jurídica de la Unión) informaron a Giscard antes de que este hiciese público el primer esqueleto del Tratado

[30] Este nexo de unión se realizó formalmente a través de las exposiciones de Giscard ante el Consejo Europeo. Intervino el 21 de junio de 2002 ante el Consejo Europeo de Sevilla; el 24 de octubre ante el Consejo Europeo de Bruselas; el 12 de diciembre ante el Consejo Europeo de Copenhague; el 16 de abril de 2003 ante el Consejo Europeo de Atenas y el 20 de junio de 2003 ante el Consejo Europeo de Salónica.

[31] Los grupos de trabajo fueron: subsidiariedad, Carta de los Derechos Fundamentales, instrumentos jurídicos, parlamentos nacionales, competencias complementarias, gobernanza económica, personalidad jurídica, JAI, defensa y política exterior. En enero de 2003 se decidió crear un grupo de trabajo sobre la Europa social.

el 28 de octubre de 2002. Todos los miembros del Presídium, excepto su Presidente y el representante de los países candidatos, presidieron un grupo de trabajo.

La fase de propuesta y redacción se desarrolló entre enero y julio de 2003. A principios de 2003, debido a las tensiones originadas por la guerra de Irak y las cuestiones institucionales, surgieron varias divisiones entre los Estados Miembros. Estas fracturas llegaron a producir un bloqueo en la etapa final de la Convención. De hecho, con motivo de la celebración de un debate en el seno de la Convención el 13 de junio de 2003 [32], se constató que, a diez días de la conclusión de los trabajos convencionales, no existía un acuerdo en el Presídium. Para salvar dicho bloqueo, Giscard se apoyó en la componente parlamentaria mucho más proclive al pacto que los representantes gubernamentales para lograr un consenso.

Esa táctica fue un éxito y sirvió para que el conjunto de las Partes I y II relativas a los principios, valores, competencias, funcionamiento institucional, los Derechos Fundamentales y los Protocolos relativos a los Parlamentos Nacionales y sobre los principios de subsidiariedad y proporcionalidad pudiesen ser presentados al Consejo Europeo de Salónica de 19 y 20 de junio de 2003 como definitivos.

El Consejo Europeo de Salónica calificó el texto adoptado por la Convención como «una buena base de trabajo» y autorizó a la Convención a seguir, «desde el punto de vista técnico», los trabajos de las Partes III (políticas) y IV (disposiciones finales) durante el mes de julio de 2004 [33] aunque ello no impidió que existieran ciertos malos entendidos como apuntó Méndez de Vigo en el Parlamento Europeo:

> «*La Parte IV, que se refiere a la revisión del propio texto constitucional, fue poco tratada en la Convención por falta de tiempo e incluso el Presidente Giscard se comprometió a que después de Salónica hablaríamos de ella. Pues, no ha sido así*» [34].

---

[32] 18 representantes gubernamentales eran contrarios a reabrir Niza en cuestiones tales como el voto en el Consejo, el número de diputados y la estructura de la Comisión; únicamente dos miembros apoyaban la creación de un Consejo legislativo.

[33] La última reunión del Praesidium de julio cerró entre otras cuestiones el tema de la excepción cultural, el voto por mayoría cualificada para la política común de inmigración, se añadió un nuevo artículo que permitiría que el Consejo aprobara por unanimidad cambiar las bases jurídicas de las cooperaciones reforzadas y se concedió que el Tribunal de Justicia tuviese competencia para conocer decisiones de la PESC que impliquen sanciones contra personas privadas. El texto final fue transmitido a la Presidencia de la Unión el 18 de julio de 2004. De hecho, una gran porción de la Parte III fue redactada por los funcionarios de las instituciones y fue apenas discutida en la última sesión de la Convención.

[34] Debate sobre el Consejo Europeo de Bruselas de 16 y 17 de octubre de 2003, incluido un informe sobre los progresos en los trabajos de la CIG, 22 de octubre de 2003. Actas de los debates: P5_CRE(2003)10-22. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu (consultado agosto 2014).

## 2. El debate institucional en el seno de la Convención europea

Las negociaciones institucionales en el seno de la Convención se vieron afectadas por la guerra de Irak y la futura ampliación. La guerra de Irak provocó que se debatieran cuestiones relativas a la política exterior y de defensa, la representación de la Unión y la coordinación con las políticas exteriores nacionales, mientras que la futura ampliación obligó a examinar el funcionamiento y composición de la Comisión Europea y del Consejo (número de miembros de la Comisión, voto por mayoría cualificada en el Consejo). Hay que recordar que los trabajos de la Convención coincidieron con el proceso de ratificación de los Tratados de adhesión de los Estados candidatos donde existían ya unas cláusulas que recogían la representación de los nuevos Estados Miembros en las instituciones, por lo que los futuros Estados Miembros querían evitar que lo obtenido en las negociaciones de adhesión fuera puesto en cuestión durante los trabajos de la Convención.

La sensibilidad de la cuestión institucional originó que el procedimiento de elaboración y redacción del capítulo institucional fuese diferente al seguido por la Convención respecto a las otras partes del Tratado ya que Giscard no quiso constituir ningún grupo de trabajo sobre esta cuestiones que se debatieron en la última etapa de la Convención.

El presidente de la Convención argumentó para justificar tal decisión que si esta materia fuera objeto de un debate al principio de los trabajos de la Convención esta podía verse abocada al fracaso debido a un posible bloqueo de las posiciones. Junto a esta razón, Giscard pensaba también que las cuestiones institucionales debían abordarse desde la perspectiva del contenido de las diferentes políticas y de la arquitectura general del Tratado.

Todas estas razones permitieron, además, que el presidente de la Convención tuviera un amplio margen de maniobra para defender sus ideas sobre la arquitectura institucional [35], lo que llevó a que las cláusulas institucionales del Borrador de la Constitución fueran presentadas a la Convención después que los grandes Estados hicieran públicas sus posiciones.

## 3. El debate en torno al Consejo Europeo y su presidente permanente en la Convención

Tras considerar el método utilizado por la Convención para discutir las cuestiones institucionales, pasamos ahora a centrarnos en las propuestas y de-

[35] Norman, P., 2005, p. 48. También Hughes, K., 2003.

bates que se realizaron tanto sobre el Consejo Europeo como sobre su presidencia permanente. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que las negociaciones más interesantes se desarrollaron en el seno del Presídium y en foros informales de los que es muy difícil encontrar material explicativo.

Para facilitar una sistematización del recorrido de la Convención creemos que podemos dividir los trabajos convencionales en torno a las cuestiones institucionales en las siguientes etapas:

— la primera transcurriría entre septiembre y octubre de 2002 y el 21 de enero de 2003, fecha del debate en el pleno de la Convención de las cuestiones institucionales;

— la segunda entre el 21 de enero de 2003 y el 23 de abril de 2003 donde se definen las diversas alternativas sobre el Consejo Europeo y su presidencia permanente;

— la tercera etapa abarcaría entre el debate del pleno de 24 de abril de 2003 y el debate del 15 de mayo de 2003;

— la cuarta etapa se prolongaría del 15 de mayo de 2003 al debate del 5 de julio de 2003;

— y la quinta y última etapa incluiría del 5 de julio de 2003 al 18 de julio de 2003.

a) *21 de enero de 2003: primer debate en el pleno sobre cuestiones institucionales*

El Presídium redactó una primera estructura del futuro Tratado (llamado el «esqueleto») entre septiembre y octubre de 2002 [36]. Dicha propuesta fue presentada al pleno durante la sesión del 28-29 de octubre [37]. Este «esqueleto» alertó a los Estados Miembros ante las posibles consecuencias del alcance de los trabajos convencionales provocando que España, Alemania, Francia, Eslovenia y Grecia nombraran a sus ministros de Exteriores sus representantes en la Convención. Junto al «esqueleto» de Tratado, Giscard comenzó a definir el contorno del futuro debate institucional durante sus comparecencias ante los Consejos Europeos de Bruselas de 24 de octubre y Copenhague de 12 de diciembre de 2002.

---

[36] Craig, P., 2004, pp. 662 y 663.

[37] Apuntamos que el referéndum de ratificación irlandés se celebró el 19 de octubre de 2002.

Esta estructura del Tratado CONV (369/02) contenía ya dos indicaciones decisivas sobre el Consejo Europeo. El Título IV de la Parte I incluía su artículo 15 dedicado al Consejo Europeo, composición y funciones y el artículo 15 bis trataba de la Presidencia del Consejo Europeo. http://european-convention.eu.int (agosto 2014).

En dichas comparecencias, además de presentar sus ideas sobre el refuerzo del triángulo institucional [38], Giscard destacó que, durante la «fase de propuesta» de la Convención, se debería de trabajar sobre la futura presidencia del Consejo Europeo y reflexionar cómo la ampliación de los miembros del Consejo Europeo afectaría a los trabajos de este.

La redacción del primer esqueleto del Tratado en otoño de 2002 no partió de cero ya que vino precedida de varias propuestas y contribuciones presentadas por varios miembros de la Convención y varios Estados Miembros que sirvieron para enmarcar los límites del debate institucional y las ideas sobre la reforma del Consejo Europeo y su presidente permanente.

Las contribuciones más interesantes a nuestros efectos serían las de Duff, representante del Parlamento Europeo, de 3 de septiembre de 2002 [39], Badinter [40] de 30 de septiembre de 2002 y Lequillier, representante de la Asamblea francesa, que hizo pública su propuesta el 7 de octubre de 2002 donde presentaba dos hipótesis sobre la presidencia de Europa [41]. El 15 de octubre, el repre-

---

[38] Informe del presidente de la Convención sobre el futuro de Europa al Consejo Europeo de Bruselas de 24 de octubre de 2002, p. 9 e Informe del presidente de la Convención sobre el futuro de Europa al Consejo Europeo de Copenhague de 12 de diciembre de 2002, p. 10. http://europen-convention (agosto 2014).

[39] «*Un modelo de Constitución para la Unión federal de Europa», donde se define al Consejo Europeo como institución (art. 9, instituciones) y se define su función y composición en el artículo 11: «1. El Consejo Europeo estará compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de cada uno de los Estados Miembros y por el Presidente de la Comisión Europea. Sus reuniones estarán presididas por un Jefe de Estado o de Gobierno, en régimen de rotación por un período de seis meses. 2. Elaborará el programa de trabajo de la Unión a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y a los parlamentos de los Estados Miembros. Fijará la dirección política general de la Unión, y podrá actuar en nombre del Consejo de ministros*». Duff, A., CONV (234/02), 3 de septiembre de 2002.

[40] «*Dentro de la federación de Estados soberanos, el Consejo Europeo, compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno, deberá determinar las grandes orientaciones políticas generales; abrir las vías de futuro de la Unión dando impulsos útiles a su desarrollo (...). En cambio, la Presidencia de la Unión no puede ser asumida de forma rotatoria por un periodo de algunos meses por un Estado Miembro. La Unión debe estar representada en la escena internacional por un presidente consagrado a esa tarea.» «Es necesario un presidente de la Unión para representar a la Unión. Para asegurar su legitimidad su nombramiento debe proceder de la doble soberanía de los Estados Miembros y del pueblo europeo. La designación por el Consejo Europeo de una personalidad reconocida por sus servicios otorgados a la causa europea deberá ser aprobada por el Parlamento Europeo. El Presidente europeo no ejercerá el poder ejecutivo. Su función será simbólica y moral. Deberá identificarse más con el Presidente de Alemania que con el Presidente de Francia».* Badinter. CONV (317/02), de 30 de septiembre de 2002, pp. 11 y 12.

[41] *«a) La primera hipótesis (la predilecta de Lequillier), defendía que el Presidente de Europa fuera al mismo tiempo el Presidente del Consejo Europeo y el Presidente de la Comisión. Este presidente tendría un mandato de cinco años no renovable y sería elegido por el Consejo Europeo por mayoría cualificada (doble mayoría de Estados y de población) e investido por el Congreso compuesto por un tercio de diputados europeos y dos tercios de diputados nacionales. Este presidente, que no podría ser un Jefe de Estado o de Gobierno en ejercicio, sería el competente para formar el colegio de Comisarios de acuerdo con las reglas en vigor en ese momento y presidiría el Consejo de Asuntos Generales. En este caso se define un presidente más ejecutivo que representativo;*

*b) la segunda hipótesis separa la Presidencia de Europa (Presidencia del Consejo Europeo) de la Presidencia de la Comisión. El presidente de la Comisión sería elegido por el Consejo Europeo por*

sentante británico Hain hizo pública su propuesta [42]; el 8 de noviembre, los miembros del Partido Socialista Europeo presentaron su contribución [43]; el 4 de diciembre de 2002 la Comisión presentó sus ideas sobre el Tratado [44], donde se configuraba al Consejo Europeo como una formación especial del Consejo, que mantendría su Presidencia rotatoria; el 5 de diciembre fue el Grupo del PPE [45] quien presentó sus tesis, mientras que el 11 de diciembre se hizo

*mayoría cualificada (doble mayoría, Estados población) e investido por el Parlamento Europeo. La Comisión sería responsable ante el Parlamento Europeo que, a su vez, puede ser disuelto por el Consejo Europeo. El presidente de Europa tendría un mandato de cinco años no renovable y sería elegido por el Consejo Europeo por mayoría cualificada y, como en la hipótesis anterior, no podría ser un Jefe de Estado o de Gobierno en ejercicio. Este presidente de Europa ejerce la Presidencia del Consejo Europeo y se apoyaría en la Secretaría General del Consejo».* LEQUILLIER, CONV (320/02), de 7 de octubre de 2002.

[42] «*Artículo 16.1: «El Consejo Europeo reúne a los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados Miembros y al Presidente de la Comisión.» Artículo 16.2: «Bajo la dirección de su presidente, el Consejo Europeo otorgará a la Unión el necesario ímpetu para su desarrollo y definirá las orientaciones políticas generales de la Unión. Establecerá un programa de objetivos políticos para la Unión. El programa será ejecutado por las otras instituciones de la Unión de acuerdo con sus competencias respectivas»*. HAIN, P., CONV (345/02), de 15 de octubre 2002, pp. 36 y 37.

[43] Contribución de los miembros del Partido Socialista Europeo a la Convención. *«Prioridades para Europa.»* CONV (392/02), 8 de noviembre 2002. *«Aquí se defiende una revisión del acuerdo por el que la Presidencia del Consejo se transmite cada seis meses de un país de la Unión Europea a otro, ya que interfiere en la continuidad de la política del Consejo. Un mandato más duradero para la nueva Presidencia, cuyo objetivo sería salvaguardar la continuidad de las políticas del Consejo, debería formar parte de un acuerdo más amplio basado en la igualdad entre los Estados Miembros y en el equilibrio general entre las instituciones. Un nuevo portavoz europeo en materia de política exterior respondería en última instancia ante el Consejo Europeo*».

[44] Contribución de la Comisión Europea, Comunicación COM(2002) 728 final de 4 de diciembre de 2002. CONV (448/02), de 5 de diciembre de 2002.

Existe una contribución previa de la Comisión, donde se defiende que el Consejo en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno, dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá las orientaciones políticas generales. El Consejo decidirá sobre la revisión de la Constitución, fijará las perspectivas financieras previo dictamen conforme del Parlamento Europeo, participará en el nombramiento del presidente y de los miembros de la Comisión y controlará la función ejecutiva de la Comisión. Contribución de la Comisión Europea, «Un Proyecto para la Unión Europea», documento que recoge el Comunicado COM (2002) 247 final de 22 de mayo de 2002. CONV (229/02), de 3 de septiembre de 2002.

Ver, también, López Pina: *«El proyecto de la Comisión Europea "Penélope" defendió que el Consejo y el Parlamento conserven su función legislativa mientras que la Comisión se convierta en el verdadero poder ejecutivo. La intergubernamentalidad a favor del Consejo Europeo es reducida al único ámbito de la política exterior, política económica y la política de cooperación policial. La Comisión necesitaría la investidura del Parlamento y el presidente de la Comisión debería ser confirmado por el Consejo Europeo por mayoría cualificada reforzada*». LÓPEZ PINA, A., 2003, p. 61. http://www.ecln.net/elements/conferences/bookmadrid/pernice.pdf.

[45] Contribución del Partido Popular Europeo. CONV (325/02 REV 1), de 6 de diciembre de 2002.

Esta aportación defiende no crear ninguna nueva institución y mantiene la definición de las funciones del Consejo Europeo del artículo 4 TUE y al mismo tiempo introduce un cambio en su composición recogida en el artículo 72 de la contribución: *«El Consejo Europeo reunirá a los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados Miembros, al Presidente de la Comisión y al Comisario competente de las relaciones exteriores. Sus miembros estarán asistidos por los ministros de Asuntos Exteriores de los Estados Miembros y por un miembro de la Comisión. El Consejo Europeo deberá reunirse como mínimo dos veces al año bajo la Presidencia del Jefe de Estado o de Gobierno del Estado Miembro que ostenta la Presidencia del Consejo».* Este texto elimina también ciertas referencias al Consejo en su composición de Jefes de

público el «Memorándum Benelux: un marco institucional equilibrado para la Unión ampliada, más eficiente y transparente» [46]. Lamassoure hizo lo propio con su documento «Nuevas instituciones para una nueva Europa» [47]. Pocos días después, el Grupo de trabajo VII sobre la acción exterior hizo públicas sus recomendaciones que destacaban el papel estratégico del Consejo Europeo en esta materia [48]. Para alimentar las discusiones en el pleno de la Convención, el

Estado o de Gobierno, ya que según el artículo 78.3 el presidente de la Comisión será elegido por el Consejo.

[46] Contribución del BENELUX. CONV (457/02) de 11 de diciembre de 2002. En este documento se defendía reforzar el papel estratégico y de impulso del Consejo Europeo: «a) *el Consejo Europeo da los impulsos necesarios al desarrollo de la unión y decide las grandes líneas políticas generales;* b) *el Consejo Europeo decide el programa plurianual de la Unión a partir de una propuesta de la Comisión;* c) *el Consejo Europeo, en el que participa el Alto representante/Comisario de relaciones exteriores, otorga los impulsos y orientaciones políticas necesarias a la acción de la Unión en el ámbito de la PESC;* d) *la función de orientación es realizada por el conjunto de miembros del Consejo Europeo». Respecto a la Presidencia del Consejo Europeo, el BENELUX, aún defendiendo la necesidad de reforma del sistema entonces vigente de Presidencias rotatorias, se muestra contrario a la propuesta de otorgar al Presidente del Consejo Europeo un mandato amplio y que este no sea un Jefe de Estado o de Gobierno al no garantizar la igualdad entre los Estados Miembros y el equilibrio entre las instituciones de la Unión*».

[47] *«La ampliación de la Unión Europea ha llevado a que el Consejo Europeo cambie de naturaleza pues ha pasado de ser un directorio de 10 miembros a un consejo de 25 o 30 miembros. Esta transformación hace que el Consejo Europeo vaya a desempeñar dos funciones no inicialmente previstas. La primera sería la de ser un gobierno europeo sin que por ello se tenga que personalizar el Consejo Europeo. Este sería una entidad jurídica y política tanto en el plano interior como en el internacional similar al órgano colectivo de la Confederación Helvética. La segunda función será la de ser el principal órgano de concertación y el origen donde se cree la nueva identidad europea».*

Lamassoure, A., CONV (452/02), 11 de diciembre 2002. Este parlamentario presentó posteriormente otras contribuciones en las que desarrolla estas ideas. Por ejemplo, su contribución de 23 de enero de 2003, CONV (507/03), destaca, en su página 2, que: *«la iniciativa política, función principal que no ha sido identificada como tal por la ciencia política, que la engloba en el poder ejecutivo, corresponde al Consejo Europeo: desde su creación, este ha impulsado las grandes reformas institucionales y las nuevas políticas (...). Para las reformas que implican una gestión diaria, los estudios universitarios muestran que la iniciativa política es compartida de forma bastante equilibrada entre la Comisión, el Parlamento y el Consejo*».

[48] Síntesis del Grupo de trabajo de Acción exterior. CONV (459/02), de 16 de diciembre de 2002.

Las principales referencias al Consejo Europeo en este documento se refirieron a los siguientes puntos: «*El Consejo Europeo define los objetivos e intereses estratégicos de la UE para países o regiones, situaciones o temas específicos y que establezcan los parámetros por los que deberá guiarse la acción de la Unión y de los Estados Miembros*».

— *El Grupo destacó la importancia del papel del Consejo Europeo en la definición de las orientaciones generales y directrices estratégicas de la política exterior de la UE y consideró que este constituía un elemento esencial para garantizar la coherencia general de la actuación de la Unión en la escena mundial.*

*Uno de los instrumentos para garantizar la mayor coherencia de la acción exterior sería una personalidad que uniera las funciones del Alto representante y del Comisario de exteriores que sería nombrada por el Consejo, en su composición de Jefes de Estado o de Gobierno, por mayoría cualificada con la aprobación del Presidente de la Comisión y refrendo del Parlamento Europeo.*

*Una de las opciones que el informe recogía respecto a la figura del «ministro de Asuntos Exteriores» es que estaría bajo la autoridad directa del Presidente del Consejo Europeo, aunaría las funciones del Alto representante y Comisario de relaciones exteriores y entre otras competencias sería el encargado de garantizar la eficiencia y coherencia de las políticas acordadas por el Consejo Europeo y el Consejo.*

secretariado de la Convención publicó el 10 de enero el documento de reflexión sobre el «funcionamiento de las instituciones» que serviría de reflexión del pleno de 21 de enero y que recogió varias ideas generales sobre el Consejo Europeo [49].

El 15 de enero de 2003, Francia y Alemania presentaron su contribución institucional [50] *justo antes* de la celebración del pleno de la Convención del 21 de enero de 2003 donde se discutieron cuestiones institucionales.

---

*— El Grupo también recomendó que se incluyese una nueva disposición en el Tratado que establezca la posibilidad de que el Consejo Europeo acuerde por unanimidad hacer extensivo a la PESC el recurso a votación por mayoría cualificada.*

*— Se propuso que el Consejo Europeo adoptara un plan estratégico anual en el que se definieran específicamente los objetivos de la Unión en materia de acción exterior, y que este plan se incluyera en el programa de trabajo del Consejo, con arreglo al documento anual de prioridades estratégicas de la Comisión. El Consejo de Acción exterior se encargaría de la aplicación de estos objetivos e intereses estratégicos establecidos por el Consejo Europeo».*

[49] Secretaría de la Convención. «El funcionamiento de las instituciones».

CONV (477/03), de 10 de enero de 2003, p. 11. Lo más destacado respecto al Consejo Europeo es lo siguiente:

*«Punto 32. La finalidad originaria del Consejo Europeo... era la de mantener deliberaciones informales sobre cuestiones de interés común (las llamadas conversaciones de chimenea). Aunque este aspecto no ha desaparecido totalmente, es evidente la dificultad de organizar un debate informal así en un grupo de 32 personas, mayor aún cuando sean 52.*

*Punto 33. (El Consejo Europeo) ahora parece mucho más un foro en el que las Presidencias sucesivas buscan el acuerdo sobre sus objetivos y prioridades de preferencia para la futura política de la Unión y tratan de culminar los temas que hubieran quedado bloqueados. Pero esto es también difícil dados los procedimientos de decisión actuales (imposibilidad de votación por mayoría cualificada aún cuando esta se aplica en el Consejo).*

*Punto 34. El Consejo Europeo de Sevilla, de junio de 2002, acordó una serie de medidas prácticas (ninguna de las cuales requería una modificación de los Tratados) encaminadas a dotar de una mayor eficacia el Consejo Europeo.»*

[50] De Villepin, D., y Fischer, J., CONV (489/03), de 16 de enero de 2003, p. 3. Respecto al Consejo Europeo dicha propuesta conjunta era el resultado de unas negociaciones difíciles cuyo compromiso principal fue la aceptación por Alemania de la figura del presidente electo del Consejo Europeo y la aceptación francesa de la elección del presidente del Parlamento Europeo por el Parlamento Europeo. Las funciones del Consejo Europeo eran definidas desde una perspectiva continuista de los Tratados entonces vigentes aunque se subraya el papel del Consejo Europeo en la definición de la política exterior y de defensa. En concreto, se destaca que el Consejo Europeo define las grandes orientaciones políticas y estratégicas de la Unión en coordinación con la Comisión y define los principios y grandes ejes de la política exterior y de seguridad común, incluso en materia de defensa. Defiende que el Consejo Europeo tenga una Presidencia estable ya que en una Europa ampliada es necesario dotar al Consejo Europeo de una continuidad, una estabilidad y una visibilidad en la dirección del Consejo Europeo. Se propone que la elección del presidente del Consejo Europeo sea por mayoría cualificada, por un periodo de cinco años o dos años y medio renovables. El presidente del Consejo Europeo desempeñará, con dedicación exclusiva, dos funciones principales: preparar y dirigir los trabajos del Consejo Europeo, asegurar el seguimiento de sus decisiones y representar a la Unión en la escena internacional durante los encuentros de los Jefes de Estado o de Gobierno (sin perjuicio de las competencias de la Comisión y de su Presidente y del ministro de Asuntos Exteriores de la Unión).

Antonio López Pina destaca que: «*la Declaración francoalemana proponía 2 Presidencias diferenciadas para el Consejo Europeo y la Comisión, corriendo el peligro que de hecho se diera una subordinación de la Presidencia de la Comisión respecto al Consejo Europeo. Por ejemplo, en la esfera internacional el presidente del Consejo Europeo representa internacionalmente a la Unión; el Consejo Europeo*

El Informe resumido [51] de la sesión plenaria del 21 de enero de 2003 preparado por el secretariado de la Convención destacó que se produjeron dos grandes consensos sobre el Consejo Europeo:

Se dio un *«acuerdo general para mantener la función estratégica de impulsar a la Unión Europea especialmente en el campo de la actuación exterior»*.

El Informe resumido del pleno refleja *(«varios miembros de la Convención, con el respaldo de otros más»)* un consenso casi unánime sobre la sustitución de la Presidencia rotatoria del Consejo Europeo.

A partir de ahí, el pleno se mostró dividido [52] respecto al Consejo Europeo en los siguientes temas:

*— «Si el Tratado constitucional debía contener una definición más precisa del papel y las funciones del Consejo Europeo;*

*— Si el papel de coordinación general del Consejo Europeo llevaría a este a asumir funciones que correspondían al Consejo y que debería evitar en lo posible que se utilizara como tribunal de apelaciones para cuestiones sin resolver a nivel del Consejo»;*

---

*concurre con el Parlamento en la investidura del Presidente de la Comisión, la Comisión es políticamente responsable ante el Parlamento y ante el propio Consejo Europeo; el Consejo Europeo designa al ministro de Exteriores y además dirige la PESC donde la Comisión carece de competencia*». López Pina, A., 2003, p. 61.

http://www.ecln.net/elements/conferences/bookmadrid/pernice.pdf.

Por su parte, la Agence Europe destacó sobre el proyecto francoalemán presentado a la Convención: *«El proyecto conjunto tiene dos errores que hay que corregir: el Presidente del Consejo Europeo no tiene por que ser una figura a tiempo completo, ni su nombramiento una elección ni la duración de su mandato debe suponer un peligro para el equilibrio institucional. Además, la Comisión ha de mantener su autonomía total, su monopolio de iniciativa y la posibilidad de representar a Europa y preparar los Consejos Europeos. Si el presidente del Consejo Europeo fuera a tiempo completo supondría la victoria del intergubernamentalismo ya que sus competencias se superpondrían a las del presidente de la Comisión, tendría la tendencia a preparar los Consejos Europeos y tendría su propio personal. La Comisión sería reducida a un secretariado, por eso, Straw cuando dio su apoyo a la iniciativa francoalemana, destacó que «un presidente del Consejo Europeo a tiempo completo dirigirá el órgano de gobierno de la UE y el hecho que prepare los Consejos Europeos es la clave de la cuestión»*. Editorial Agence Europe, 17 de enero de 2003.

[51] Informe resumido de la sesión plenaria. Bruselas, 20 y 21 de enero de 2003. CONV (508/03), de 27 de enero de 2003, puntos 6, 7 y 26.

[52] *«It is the agreement of Germany to a compromise with France and to accept the idea of a European Council President (and with an absence of consultation with smaller countries), that has ensured this large-small division has come to the fore. The five larger Member States, together with Poland, and so far with the support of only two smaller Member States, Denmark and Sweden, are putting their weight behind the Franco-German proposal for a European Council president…this dive is also aggravated by the fact that many in the Convention felt that France and Germany were trying to present a fait accompli, a compromise outside the Convention that the Convention should accept»*. Hughes, K., 2003, p. 19.

— El modo de elección del presidente permanente y la duración de su mandato. Este debía ser elegido, «*en opinión de algunos, por mayoría cualificada) bien por un período de cinco años o bien por un período de dos años y medio renovable*».

Hay que destacar de todas formas, que el Informe de la secretaría de la Convención al mismo tiempo que subrayó las divisiones en torno a la presidencia permanente aprovechó para incluir un párrafo que definía las funciones de dicho presidente:

> «*El presidente tendría la doble función de preparar, presidir y supervisar el seguimiento de las sesiones del Consejo Europeo, por una parte, y de representar a la Unión Europea a escala internacional, al máximo nivel, por otra, sin perjuicio de las competencias de la Comisión y del presidente de esta*» [53].

b) *Del 21 de enero al 23 de abril. Propuestas de Giscard sobre el Consejo Europeo presentadas al pleno de la Convención de 23 de abril*

Tras el pleno del 21 de enero, el representante británico ante la Convención pronunció un discurso en Bruselas el 22 de enero de 2003 [54] donde presentó su visión de la presidencia permanente de forma detallada. Entre dichas

---

[53] Informe resumido de la sesión plenaria. Bruselas, 20 y 21 de enero de 2003. CONV (508/03), 27 de enero de 2003. Entre las pegas que se expusieron a la figura del presidente permanente del Consejo Europeo figuraron:

*«1) la creación de un cargo permanente daría lugar a confusión en cuanto a las funciones respectivas del Consejo Europeo y de la Comisión, y en el peor de los casos aguzaría la rivalidad entre ambos;*

*2) se cuestionó la legitimidad democrática y la responsabilidad política de un cargo que virtualmente acumulase potencialmente tanto poder;*

*3) varios cuestionaron el grado y el tipo de apoyo administrativo que exigiría;*

*4) algunos vieron la posibilidad de crear un cargo único que combinase la Presidencia del Consejo y de la Comisión mientras que otros, sin rechazar esta propuesta, pidieron una definición de las funciones del presidente permanente del Consejo Europeo preguntándose ¿Si este cargo tendría una función fundamentalmente de gestión, debería asumir un liderazgo en los asuntos cotidianos o bien debería garantizar esencialmente la continuidad de la dirección estratégica?»*

El punto 26 del documento recoge las conclusiones que el presidente de la Convención extrajo del debate. Respecto al Consejo Europeo se destaca: *«Es preciso estudiar alternativas al actual sistema de Presidencia rotatoria del Consejo, aunque se expresaron dudas sobre la sugerencia del Consejo Europeo de pasar a una Presidencia más permanente con dedicación plena. Se plantearon cuestiones relativas a su papel y al procedimiento para su selección. Quedó clara la necesidad de abordar estas cuestiones así como la de la adecuada definición del Consejo Europeo»*.

[54] Hughes, K., 2003.

funciones destacaban la presentación de la agenda estratégica plurianual de la Unión Europea ante el Consejo Europeo, liderar el grupo de presidentes de las diferentes formaciones del Consejo, preparar la agenda de los Consejos Europeos, redactar las Conclusiones del Consejo Europeo, realizar la gira de capitales previas al Consejo Europeo y representar a la Unión a nivel de Jefes de Estado o de Gobierno.

El debate del 21 de enero en el pleno de la Convención impulsó además, la presentación de más propuestas como las de Duff y Dini, esta vez sobre «la presidencia unificada» [55].

A esta propuesta le siguieron varias contribuciones significativas sobre las instituciones de la Unión. La primera fue la propuesta hispanobritánica [56]

---

[55] Duff, Dini, CONV (524/03), de 31 de enero de 2003.

Esta propuesta incluye también algunas reflexiones sobre el Consejo Europeo en su página 3:

*«La función principal del Consejo Europeo es otorgar impulso político y dirección a la Unión. Esta es una función gubernamental. Si el Consejo Europeo otorga un liderazgo coherente al conjunto del sistema, debe estar firmemente anclado en la Constitución y debe ser capaz de recurrir a todos los recursos ejecutivos de la Unión estén estos situados en la Comisión o en el Consejo (...). Debería existir un único presidente de la Unión, que presida la Comisión y el Consejo Europeo que será principalmente responsable para transmitir las decisiones de los Jefes de Estado o de Gobierno y la gestión de la Comisión. El Consejo Europeo debería decidir anualmente la estrategia multianual de la Unión para encuadrar los trabajos de las instituciones a propuesta de la Comisión y después de consultar al Parlamento Europeo. Los Jefes de Gobierno deberían involucrar también a sus respectivos parlamentos nacionales en el debate del Consejo Europeo sobre el desarrollo estratégico. Los programas presidenciales semestrales actuales deberían suprimirse favoreciendo la continuidad, la eficacia y la responsabilidad. El Consejo Europeo debería poder ejercer la función legislativa del Consejo ocasionalmente. En ese caso debería acogerse a las reglas del legislativo y ser presidido por el presidente del gobierno de la Presidencia rotatoria».*

Respecto a la presidencia de la Unión Europea, la propuesta ofrece dos métodos de nombramiento: *a)* el Consejo Europeo, por mayoría cualificada y siguiendo el resultado de las elecciones europeas, propone el presidente que será confirmado o rechazado por el Parlamento Europeo por mayoría simple; *b)* los Estados Miembros nominan una serie de candidatos de acuerdo con el resultado de las elecciones europeas. Un colegio electoral paritario entre parlamentarios nacionales y europeos será el encargado de elegir entre esos candidatos. El presidente de la Unión puede ser destituido a propuesta del Consejo Europeo o del Parlamento si uno y otro confirman sus decisiones. El presidente nombra a los miembros de la Comisión que serán confirmados como colegio por el Consejo Europeo y el Parlamento.

[56] Palacio, A., Hain, P., CONV (591/03), de 28 de febrero de 2003, p. 3. Esta propuesta defendía que: *«El Consejo Europeo debe desempeñar plenamente el papel que le confía el actual Tratado de la Unión Europea. Esta misión del Consejo Europeo requiere en la nueva Unión, a nuestro juicio, que se refuerce la figura de su presidente ("Chairman"). Es por ello que proponemos que el presidente del Consejo Europeo sea un puesto de dedicación exclusiva, designado por un tiempo considerablemente superior al de los actuales seis meses (cuatro años o lo que es lo mismo, el periodo de mandato de dos equipos presidenciales). Su procedimiento de designación debería asegurar el respeto del principio de igualdad de los Estados Miembros.*

*Las funciones esenciales del presidente así nombrado serían las de preparar y presidir las reuniones del Consejo Europeo, asegurar el seguimiento de las decisiones en él adoptadas (para lo que podría presidir además la formación de Asuntos Generales del Consejo de ministros), reforzar la representación de la Unión en el exterior (sin perjuicio de las labores del Alto representante ni de las competencias de la Comisión) e informar al Parlamento Europeo sobre los trabajos del Consejo Europeo».*

de 28 de febrero de 2003 y la segunda provino de varios miembros y gobiernos de los «países pequeños» y fue presentada el 28 de marzo [57].

Entretanto, y con ocasión del Consejo Europeo de Atenas de 16 de abril de 2003, Giscard quiso sondear al Consejo Europeo sobre las cuestiones institucionales y los medios que permitieran garantizar un mayor continuidad en los trabajos del Consejo Europeo y las otras formaciones del Consejo a través de las siguientes preguntas: ¿Cómo garantizar la continuidad del Consejo Europeo y de las otras formaciones del Consejo? ¿Cuál debería ser la futura composición de la Comisión Europea después de la ampliación a 27 si además, y de acuerdo con el Tratado de Niza, la Comisión debía reducir su tamaño? ¿Cómo se debería nombrar al presidente de la Comisión y al ministro de Exteriores? ¿Cuáles deberían ser sus funciones? ¿Cómo debería configurarse el Congreso?

A la vista de la contribución francoalemana, el resultado del debate del 21 de enero en el pleno sobre las cuestiones institucionales, las aportaciones hispanobritánica, la de los «pequeños» y el debate que se produjo en el seno del Consejo Europeo de Atenas de 16 de abril, el presidente de la Convención, junto con su secretario general y dos funcionarios (uno británico y otro francés), procedió a redactar su propuesta institucional con el objetivo de presentarla al Presídium de 22 de abril de 2003 [58]. Tras el debate en el Presídium las propuestas de Giscard fueron presentadas en el pleno del 23 de abril.

El conjunto de reflexiones de Giscard sobre el Consejo Europeo perseguía dotar a la Unión de cierta continuidad y estabilidad, lo que le llevó a apoyar la idea de un presidente del Consejo Europeo con vocación europea, es decir, a tiempo completo, que sería un presidente no ejecutivo (Chairman) dotado de cierta *autoritas* (de ahí que se exigiera una experiencia mínima de tiempo en el Consejo Europeo o que formara parte de él).

Este presidente podría ser elegido por el propio Consejo Europeo por mayoría cualificada o por el Congreso, lo que conferiría al presidente del Con-

---

[57] Contribución presentada por miembros representantes de los Gobiernos de Chipre, Hungría, Dinamarca, Austria, Suecia, Países Bálticos, República Checa, Eslovaquia, Bulgaria, Portugal, Irlanda, Eslovenia, Malta y Finlandia. «*Reformar las instituciones: Principios y premisas*». CONV (646/03), Bruselas, de 28 de marzo de 2003, pp. 4 y 6. Estos Estados defendían que no se debía crear una nueva institución y mantener la Presidencia rotatoria semestral del Consejo Europeo (2 Estados apoyaban sin embargo, la idea de un presidente permanente del Consejo Europeo, Dinamarca y Suecia). Esta propuesta estaba basada en la previa aportación del Benelux. Contribución del BENELUX. CONV (457/02), de 11 de diciembre de 2003. Según Norman, los líderes de 18 Estados Miembros pequeños se reunieron en el llamado «desayuno del Benelux» donde acordaron la defensa del principio de igualdad entre los Estados Miembros y el rechazo a la Presidencia estable. Norman, P., 2005, p. 152.

[58] Dichas propuestas fueron filtradas a la prensa durante el debate del Praesidium por el Portavoz del propio Giscard y pueden consultarse en «Propuestas de Giscard al Praesidium sobre cuestiones institucionales». *Agence Europe,* n.º 8448, 24 de abril de 2003 y *Europolitics*, de 23 de abril de 2003. Ver también Werts, J., 2008, p. 148.

sejo Europeo una mayor legitimación que al presidente de la Comisión. Las ideas de Giscard sobre el presidente del Consejo Europeo trataban de recoger un punto de equilibrio entre las propuestas hispanobritánica y francoalemana.

Para vencer la resistencia de los pequeños Estados, Giscard se vio obligado a añadir una serie de concesiones como que el presidente carecería de funciones ejecutivas y estaría acompañado por un vicepresidente, no estaría asistido por un secretariado, no podría tomar ninguna decisión y no podría votar en las reuniones del Consejo Europeo.

El Consejo Europeo tendría también un vicepresidente que presidiría el Consejo de Asuntos Generales con el mismo mandato y forma de elección que la de su presidente. De esta forma se «respetaría el equilibrio geográfico en las instituciones».

Otra de las innovaciones de la propuesta de Giscard era la creación de una mesa del Consejo Europeo compuesta por siete personas: el presidente y el vicepresidente del Consejo Europeo, el ministro europeo de Asuntos Exteriores, dos miembros del Consejo Europeo elegidos por rotación y los presidentes de los Consejos de ECOFIN, Justicia e Interior. Esta mesa sería un lugar de coordinación [59].

Durante la reunión del Presídium del 22 y 23 de abril de 2003 se celebró un debate sobre las propuestas de Giscard que recogieron una fuerte resistencia al creer que vulnerarían el principio de equilibrio institucional. Durante los debates se acordó suprimir la referencia al Consejo Europeo como la «más alta autoridad de la Unión» y desapareció el vicepresidente del Consejo Europeo; también se eliminaron las referencias específicas del Consejo Europeo respecto al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y las relaciones exteriores. Se definieron las tareas del presidente permanente del Consejo Europeo que debería informar al Parlamento y no al Congreso y no se aceptó que el Congreso pudiera elegir al presidente del Consejo Europeo. La elección de los tres miembros del Presídium debería realizarse, en todo caso, de acuerdo a un sistema que asegurase una rotación equitativa.

---

[59] «Propuestas de Giscard al Preasidium sobre cuestiones institucionales». *Agence Europe,* n.º 8448, de 24 de abril de 2003, p. 4. Estas ideas sobre el Consejo Europeo se completaban con las siguientes ideas sobre otros aspectos institucionales: el ministro de Exteriores sería elegido por el Consejo Europeo por mayoría cualificada después de consultar al Parlamento y propondrá iniciativas de desarrollo de la PESC y será vicepresidente de la Comisión; reforma de las reglas de voto de la mayoría cualificada en el Consejo y en el Consejo Europeo (50%Estados+2/3 de la población); propone un número de parlamentarios no superior a 700 y asegura una representación proporcional de la población de los Estados Miembros. La Comisión constará de un presidente, un vicepresidente y 10 miembros titulares y otros comisarios asociados y el presidente de la Comisión será elegido por el Parlamento Europeo por 3/5 de los miembros y será confirmado por el Consejo Europeo por mayoría cualificada siguiendo los resultados de las elecciones europeas. El Parlamento y el Consejo Europeo podrán presentar una moción de censura.

Tras el debate en el Presídium, Giscard presentó al pleno de la Convención de 24 de abril [60] las siguientes ideas:

El presidente del Consejo Europeo será un *Chairman* o presidente no ejecutivo y en esa capacidad presidirá y coordinará las reuniones del Consejo Europeo. No será una figura ejecutiva ni un rival potencial del presidente de la Comisión y presentará un informe al Parlamento Europeo tras cada reunión del Consejo Europeo.

Respecto a la elección del presidente de la Comisión, Giscard destacó que el Consejo Europeo presentará al candidato, teniendo en cuenta el resultado de las elecciones europeas y será elegido por la mayoría (en vez de los 3/5) de los miembros del Parlamento Europeo. Además, la Comisión será solo responsable ante el Parlamento y no ante el Consejo Europeo.

### c) *Del pleno del 24 de abril al pleno del 15 de mayo de 2003*

El Presídium presentó el documento CONV (691/03) del 24 de abril como propuesta para la discusión del pleno de la Convención de 15 de mayo, abriéndose un periodo de enmiendas de dicho documento [61].

Por otro lado, el BENELUX presentó su propuesta sobre «las instituciones de la Unión» el 8 de mayo [62].

---

[60] En el pleno de abril no se discutieron las cláusulas institucionales sino que el presidente de la Convención realizó una presentación de los debates producidos en el seno del Praesidium trasladándose el debate al 15 de mayo.

[61] El pleno del 15 de mayo discutió unas 700 enmiendas sobre las cuestiones institucionales. El documento CONV (709/03) de 9 de mayo de 2003 contiene una ficha de análisis de las dichas enmiendas. Lo más destacado respecto a las enmiendas relativas al Consejo Europeo fue que las propuestas de los Comisarios Barnier y Vitorino coincidían con las del BENELUX en el sentido de no dotar al Consejo Europeo de naturaleza institucional ni crear la figura de su presidente permanente. Esta fue también la dirección apoyada por los representantes de Austria, Finlandia, Hungría, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Países Bálticos.

[62] El BENELUX vuelve a repetir el esquema básico previamente propuesto donde se deniega la condición institucional al Consejo Europeo. Las ideas en torno a este «órgano» estaban recogidas en los artículos 17 y 18 de la propuesta: el artículo 17 define al Consejo Europeo como *«órgano que otorga a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y define las orientaciones y las prioridades políticas generales. El Consejo Europeo está compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno y el presidente de la Comisión que estarán asistido en general por los ministros que representan a cada Estado Miembro en el Consejo de Asuntos generales y un miembro de la Comisión. Cuando la agenda lo exija, los miembros del Consejo Europeo pueden decidir que el ministro competente les asista. El ministro de Asuntos Exteriores de la Unión participará también en los trabajos del Consejo Europeo.*

*El Consejo Europeo se reúne trimestralmente mediante la convocatoria de su presidente y, cuando las circunstancias lo exigen, se puede convocar una reunión extraordinaria por propia iniciativa de su presidente, a petición del presidente de la Comisión, del ministro de Asuntos Exteriores de la Unión o de una cuarta parte de los Estados Miembros.*

En el pleno del 15 de mayo se produjo un intenso debate en torno al Consejo Europeo y su presidencia y también muchos miembros de la Convención rechazaron la posibilidad de convertir al Consejo Europeo en una institución aunque, al final, la propuesta del Presídium fue aceptada mayoritariamente [63] y comenzaron a buscarse posibles compromisos como, por ejemplo, la contribución titulada «Por una presidencia única, en el futuro del Consejo Europeo y de la Comisión» [64].

El Presídium envió una nueva versión de la Parte I a los miembros de la Convención el 26 de mayo dejando intacto su Título IV correspondiente a las Instituciones por lo que en el pleno de la Convención programado para los días 30 y 31 de mayo no se discutieron las cuestiones institucionales [65]. Esto fue así debido a la división existente en el seno del Presídium respecto a la modificación de las reglas de voto en el Consejo Europeo y en el Consejo. Giscard y sus dos vicepresidentes trataron de desbloquear la situación manteniendo diversas reuniones con los diferentes componentes de la Convención mientras que los representantes de diez Estados Miembros aprovecharon para

---

*El Consejo Europeo presenta al Parlamento Europeo un informe tras las reuniones del mismo.*

*El Consejo Europeo se pronuncia por consenso salvo en el caso donde la Constitución disponga lo contrario; en ese caso, el presidente de la Comisión no participará en el voto*». Uno de esos casos es el de la elección del presidente de la Comisión que será elegido por el Parlamento Europeo por 3/5 de sus miembros y confirmado por el Consejo Europeo por mayoría cualificada.

Respecto a la presidencia del Consejo Europeo, el BENELUX defiende la Presidencia rotatoria del Consejo Europeo semestral y, además que el Consejo Europeo sea preparado por el CAG. Contribución del BENELUX., CONV (732/03), de 8 de mayo de 2003, pp. 4 y 5.

[63] El resumen del debate del 15 de mayo se encuentra en el documento de la Convención de 27 mayo CONV 748/03.

[64] CONV (746/03) de 16 de mayo a cargo de los Sres. Dini, Duff y Lequillier. Esta aportación trata de presentar un acuerdo entre las diversas concepciones contrapuestas de la Presidencia permanente. Este documento presenta varios puntos interesantes. El primero de ellos consiste en que recoge las principales críticas a la propuesta de la presidencia estable del Consejo Europeo. Estas criticas serían: *a)* una Presidencia estable del Consejo Europeo supondría un riesgo de incoherencia entre el presidente de la Comisión y el presidente del Consejo Europeo al ser ambos competentes en cuestiones ejecutivas; *b)* aumento de la complejidad y falta de visibilidad interna y externa; *c)* el presidente permanente sería únicamente responsable ante el Consejo Europeo, excluyendo al Parlamento Europeo. Admite además que la principal ventaja de la presidencia permanente, que sería la estabilidad, no ha sido verdaderamente debatida ni rechazada. Por todo ello y con el objetivo de preservar el equilibrio institucional, los autores proponen una Presidencia de la Unión que agrupe la Presidencia de la Comisión y la del Consejo Europeo a medio plazo (tras dos legislaturas del Parlamento Europeo desde la entrada en vigor de la Constitución). Para designar al presidente se formaría un colegio electoral compuesto por parlamentarios europeos y nacionales. El Consejo Europeo, por mayoría cualificada y teniendo en cuenta el resultado de las elecciones europeas, propondría un candidato al colegio que sería elegido por la mayoría de los miembros del colegio. Las funciones del presidente serían las de presidir y conducir los trabajos del Consejo Europeo y asegurar su preparación y continuidad además de presentar un informe al Parlamento tras cada sesión del Consejo Europeo. Asegurará a su nivel la representación exterior de la Unión y presidirá la Comisión Europea. DUFF, DINI, LEQUILLIER, CONV (746/03), de 16 de mayo.

[65] En la plenaria de 30 y 31 de mayo se discutieron la cooperación reforzada, la gobernanza económica, los recursos propios, el presupuesto de la Unión, la Parte II y parcialmente la Parte III.

presentar la contribución: «Una contribución de la Unión para todos, un éxito para la Convención» donde se defendían las disposiciones institucionales del Tratado de Niza respecto al voto [66].

d) *Del debate del 15 de mayo al debate de 5 de junio*

El debate del 5 de junio fue preparado por varios documentos del Presídium que fueron sucesivamente reformados tras las consultas mantenidas con los miembros de la Convención. Así, en su reunión de 31 de mayo, el Presídium aprobó una nueva versión de las cláusulas institucionales que fue recogida en el documento CONV (770/03) [67] de 2 de junio donde se modificaron varios artículos relativos al Consejo Europeo. El Presídium también se rebajó

---

[66] Contribución de 10 Estados miembros. «Una contribución de la Unión para todos, un éxito para la Convención». CONV (766/03), 28 de mayo de 2003: «*El acuerdo de Niza no es perfecto, lo sabemos pero representa el punto de equilibrio entre los diferentes intereses en juego y, a pesar de las críticas fáciles de algunos, creemos que puede ser de utilidad para la Unión*».

[67] El documento CONV (770/03) de 2 de junio recogió de nuevo varias sugerencias y propuestas de reforma de los artículos institucionales.

Respecto al artículo I-20 sobre el Consejo Europeo, el documento destaca que: *«La Secretaría recibió una serie de propuestas de enmienda a la propuesta del Praesidium de sustituir la Presidencia de turno del Consejo Europeo. Otras enmiendas son relativas a la cuestión de la participación en las reuniones del Consejo Europeo. Algunos miembros de la Convención quieren, por ejemplo, que los ministros de Asuntos Exteriores sigan siendo miembros por derecho. Un tercer conjunto de enmiendas se refiere al título del presidente del Consejo Europeo. Algunos sugieren que se traduzca al inglés como «Chairman» y al alemán como «Vorsitzender». Esta sugerencia podría quizá ser estudiada más adelante. Téngase presente no obstante que en los demás artículos del proyecto de Constitución relativos, por ejemplo, a la Presidencia de la Comisión o del Parlamento, no se propone un término alternativo al de «presidente.» ¿Puede traducirse el término francés «President» al inglés o al alemán de modo diferente según el artículo de la Constitución de que se trate?»*

Respecto al artículo I-21 sobre la Presidencia permanente del Consejo Europeo. *«El documento recoge ya el rechazo a imponer requisitos al cargo de presidente del Consejo Europeo y afirma la competencia de representación exterior al eliminar el respeto que este debe tener de las competencias del ministro de Asuntos Exteriores».*

Según el documento: *«Algunos miembros de la Convención (Andriukaitis, Hain, Thorning-Schmidt, Van Lancker) manifestaron dudas sobre la necesidad de especificar estos criterios en relación con el presidente del Consejo Europeo. El Praesidium, tras estudiarlo, mostró su acuerdo. La referencia a las funciones de representación del presidente del Consejo Europeo en la esfera exterior suscitó muchos comentarios, particularmente en relación con la posible superposición con las funciones del ministro de Asuntos Exteriores o el presidente de la Comisión (Christophersen, Fischer, Hübner, de Villepin, Severin, Teufel).*

*El Praesidium acuerda tener en cuenta estas preocupaciones y modificar el segundo párrafo del apartado 2. Muchos miembros de la Convención manifestaron su preocupación por la creación de una "nueva burocracia" al servicio del Consejo Europeo que duplicaría la de la Comisión. Para tratar este asunto, el artículo propuesto sobre el Consejo Europeo en la parte III (art. III-239) incluye una referencia al apoyo que el Consejo Europeo recibe de la Secretaría General del Consejo.*

*En el apartado 3 no es necesario especificar la norma de votación del Consejo Europeo que, necesariamente, a menos que se estipule lo contrario, entra dentro de la norma general de la toma de decisiones por consenso del apartado 4 del artículo 16. Se presentaron varias enmiendas en las que se solicitaba la supresión de lo dispuesto en el apartado 4, que prohíbe al presidente del Consejo europeo ser miembro de otra institución. El Praesidium no introdujo cambios por el momento»*. Versión del Preasidium de las cláusulas institucionales. CONV (770/03), 2 de junio de 2003, pp. 5 y 6.

el perfil internacional del presidente del Consejo Europeo al incluir que sus tareas exteriores se realizarían «sin perjuicio de las responsabilidades del ministro de Exteriores y del presidente de la Comisión» y se abandonó la idea del Congreso. Este documento fue posteriormente reformado puesto que entre los días 5 y 13 de junio la presidencia de la Convención y el Presídium celebraron una serie de consultas con las diferentes componentes de la Convención.

Durante la reunión celebrada entre el Presídium y los representantes de los parlamentos nacionales [68], estos aceptaron la presidencia permanente del Consejo Europeo siempre y cuando el Consejo Europeo no se convirtiera en una institución ni tuviera poderes ejecutivos, careciera de un secretariado y se mantuviera el sistema de rotaciones para las otras presidencias del Consejo.

En la reunión del Presídium con los representantes del Parlamento Europeo estos llegaron a admitir la presidencia permanente solo si sus poderes se limitaran a otorgar impulsos estratégicos y a la coordinación.

Tras la reunión del 5 de junio del Presídium se acordó que: *a)* se abandonase el concepto de la Mesa del Consejo Europeo y *b)* que el presidente del Consejo Europeo pudiera asumir otro cargo europeo pero ninguna responsabilidad nacional. Tras la celebración del pleno ese mismo día, el Presídium volvió a reunirse llegando a un acuerdo que, según Giscard, contenía los siguientes elementos: a la preparación del Consejo Europeo correrá a cargo del Consejo de Asuntos Generales, con la participación de la Comisión. Se desgajará el CAGRE al crearse un Consejo de Relaciones Exteriores presidido por el ministro de Asuntos Exteriores. El Consejo de Asuntos Generales será el competente para determinar el número de formaciones del Consejo y la presidencia de las otras formaciones del Consejo corresponderá a la Presidencia de turno; el Consejo Europeo se reunirá trimestralmente y como ya hemos apuntado se abandona la idea de la Mesa del Consejo Europeo; el presidente del Consejo Europeo será elegido por mayoría cualificada entre sus miembros con un mandato de dos años y medio renovable una vez y puede tener un cargo europeo pero no un mandato nacional eliminándose el requisito de pertenecer o haber pertenecido al Consejo Europeo durante al menos dos años y, por último y respecto a la composición del Consejo Europeo, hay que destacar que los ministros de exteriores nacionales no tendrán derecho automático a asistir a las reuniones del Consejo Europeo.

---

[68] Según Werts: «*Beginning in June 2003, the three (Dini, Meyer y Van den Linden) persuaded their co-parliamentarians in the Convention to accept along with other new proposals the introduction of a President of the European Council. Their motivation was, (a) preventing the failure of the Convention, b) preventing the larger Member States further undermaining the Community method of decision making*». Werts, J., 2008, p. 154.

Junto a estas ideas, Giscard mencionó por primera vez, dos temas no previamente discutidos en el Presídium: la primera novedad consistió en la «pasarela» es decir, en posibilitar que, por unanimidad, se pudiera decidir qué políticas del Tratado podrían ser adoptadas por mayoría cualificada [69] y la segunda fue destacar que el presidente de la Comisión tuviera la competencia de iniciar la programación anual y plurianual de la Unión. Además, antes de elegir al presidente de la Comisión, el Consejo Europeo debía mantener consultas apropiadas y tomar en consideración el resultado de las elecciones europeas recogiendo de esta forma uno de los puntos de la propuesta de Brok.

e) *Del debate del 13 de junio a la aprobación definitiva del Borrador de Tratado Constitucional el 18 de julio*

Todas estas modificaciones fueron trasladadas a una nueva propuesta del Título IV de la Parte I de 10 de junio CONV (797/03) y se volvieron a mantener diferentes reuniones con las diferentes componentes de la Convención, celebrándose un pleno el 11 de junio. Al día siguiente del pleno se volvieron a celebrar nuevas reuniones dándose una convergencia de las posiciones de los diputados nacionales y europeos sobre el voto en la mayoría cualificada en el Consejo Europeo y en el Consejo. Se aceptó entonces la idea de la presidencia permanente si al mismo tiempo se reforzaba al presidente electo de la Comisión permitiéndole rechazar los candidatos a comisarios avalados por los Estados Miembros. Además, se acordó que las funciones del presidente del Consejo Europeo no deberían perjudicar las funciones de los presidentes de otras instituciones.

Llegamos de esta forma a la nueva propuesta del Presídium para el pleno, recogida en el documento CONV (811/03) de 12 de junio, que introdujo varias novedades importantes en la definición de la función de orientación del Consejo Europeo al destacar que este no ejercerá ninguna función legislativa.

> *«Apartado 1, artículo I-20: "El Consejo Europeo dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones y prioridades políticas generales. No ejercerá ninguna función legislativa".»*

La segunda modificación consistía en que las tareas de la preparación y de velar por la continuidad de los trabajos del Consejo Europeo, encargadas en un principio al presidente del Consejo Europeo de forma exclusiva, deberían

[69] Norman, P., 2005, p. 246.

ser realizadas ahora «en cooperación con el presidente de la Comisión y sobre la base del Consejo de Asuntos Generales» [70].

Tras los debates y las enmiendas presentadas a las propuestas del Presídium se llegó a un amplio consenso sobre las disposiciones institucionales de la Parte I del Proyecto de Tratado Constitucional [71].

Después de reformar en varias ocasiones los documentos preparatorios sin que afectaran al contenido de los artículos fundamentales sobre el Consejo Europeo, el presidente de la Convención presentó los textos definitivos de las Partes I y II y los textos provisionales de las Partes III y IV al Consejo Europeo de Salónica de 20 de junio de 2003. La redacción definitiva de las Partes III y IV [72], se presentó a la Presidencia italiana el 18 de julio [73].

## 4. Conclusiones sobre los trabajos de la Convención y el Consejo Europeo

En la primavera de 2002 nos encontramos con un debate sobre el futuro de Europa que se desarrolla en varios planos. Un debate público, que sobrepasa el ámbito de las reflexiones sobre la reforma del Consejo y del Consejo Europeo, protagonizado por los líderes políticos, que se concentra en las grandes líneas de la arquitectura institucional y donde la figura del presidente per-

[70] Apartado 2 del artículo I-21. *«El presidente del Consejo Europeo presidirá y dinamizará los trabajos del mismo. En cooperación con el presidente de la Comisión y sobre la base del trabajo del Consejo de Asuntos Generales, se encargará de la preparación y velará por su continuidad...»*. Además el artículo I-23 destaca que las presidencias de las formaciones del Consejo, excepto la del Consejo de exteriores se determinarán por medio de un proceso rotatorio de un año y el artículo I-24 retrasó la entrada en vigor del nuevo sistema de doble mayoría en el Consejo y en el Consejo Europeo al 1 de noviembre de 2009, después de las elecciones europeas.

[71] Disposiciones institucionales de la Parte I. Borrador de Proyecto. CONV (814/03), de 19 de junio de 2003.

[72] A este respecto, el presidente de turno del Consejo Europeo, el primer ministro Simitis declaró ante el Parlamento Europeo que «*el Consejo Europeo decidió que el trabajo de la Convención debía completarse en el mes de junio e insistió en ello como lo hizo en la cumbre de marzo y en la cumbre informal extraordinaria celebrada en Atenas. Por lo tanto, la Convención no debía continuar su trabajo. El Sr. Giscard dijo que el tercer Capítulo (parte) debía ajustarse a los Capítulos anteriores, que el método de expresión o la forma del tercer Capítulo (parte) son un método y una forma que precisaban ser corregidos, razón por la cual se decidió prolongar la Convención para que el trabajo pudiera continuar dentro del marco acordado*». Debate conjunto sobre el Informe del Consejo Europeo y la declaración de la Comisión sobre la reunión del Consejo Europeo celebrada en Salónica los días 20 y 21 de junio de 2003 y la Declaración del presidente en ejercicio del Consejo sobre el balance de la Presidencia griega. Durante el debate del 4 de julio y las reuniones del Praesidium se acordó el contenido del artículo IV. 6 que otorgó al Parlamento Europeo el derecho de aprobar la decisión del Consejo Europeo de no convocar una Convención.

[73] CONV (851/03), de 18 de julio de 2003, p. 2

manente adquiere importancia [74]. Al mismo tiempo y de forma paralela tenemos los trabajos desarrollados por las presidencias a lo largo de 2002 logran aprobar un elenco de soluciones administrativas en el Consejo Europeo de Sevilla que tratan también de solucionar las ineficiencias del Consejo Europeo.

Ambos debates parten del supuesto que el descontento que gira en torno al Consejo Europeo es producto esencialmente de su mala preparación pero se omite un diagnóstico sobre lo que es el Consejo Europeo y, sobre todo, qué se quiere que haga el Consejo Europeo en el futuro.

A finales de octubre de 2002, la presentación del «esqueleto» del Tratado constitucional supuso el inicio del debate sobre las cuestiones institucionales en la Convención. Como hemos señalado, este debate estuvo condicionado por varios factores de importancia como las ideas de Giscard sobre las instituciones y el papel fundamental de este a la hora de servir de nexo entre la Convención, los grandes Estados de la Unión, el Consejo Europeo y la peculiar metodología seguida por la Convención para tratar sobre las instituciones. Todos estos factores hicieron que, en materia institucional, Giscard llevara siempre la iniciativa, al menos hasta mayo de 2003, fecha en la que el Presídium no fue capaz de encontrar un acuerdo.

En efecto, creemos que entre el 21 de enero y 23 de abril de 2003 se procedió a la configuración de un consenso básico sobre las líneas esenciales del futuro Consejo Europeo y de su presidencia permanente en el que fueron fundamentales los siguientes hechos:

La propuesta de Francia y Alemania de 15 de enero de 2003 fue una yuxtaposición de preferencias institucionales de ambos países sin que aportara una visión coherente del sistema institucional:

> *«L'accord franco-allemand conclut en janvier 2003 à l'occasion des quarante ans du Traité de l'Élysée. Il a donné lieu à une proposition formulée en Janvier 2003 qui envisageait de nommer un président stable du Conseil européen selon les volontés de la France et de faire élire le President de la Commission par le Parlement, conformément aux volontés allemandes»* [75];

— la celebración del primer debate institucional el 21 de enero, lo que permitió definir dos grandes consensos: 1) el Consejo Europeo debe seguir

---

[74] El Parlamento Europeo en su resolución de 24 de septiembre de 2003 destacó que: *«la creación del presidente permanente del Consejo Europeo no puede por si misma resolver todos los problemas de dicha institución y vulneraría el equilibrio institucional. El presidente del Consejo Europeo debe limitarse a presidir para evitar posibles problemas con el presidente de la Comisión o el ministro de Exteriores europeo»*.

Informe sobre el proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa y el dictamen del PE sobre la convocatoria de la CIG. A5-0299/2003, 24 de septiembre de 2003.

[75] RITTELMEYER, Y-S., *Politique européenne,* n.º 35, 2012, p. 66.

conservando la función de impulso y definición estratégica y 2) el mal funcionamiento de la Presidencia rotatoria;

— las propuestas hispanobritánica y la de un conjunto de Estados pequeños;
— las ideas de Giscard presentadas al Presídium el 22 de abril y que este posteriormente adoptó como propias; y
— la falta de influencia de la Comisión en la configuración de los acuerdos.

Giscard buscó dotar de continuidad y de estabilidad a la Unión, lo que le llevó a presentar un abanico de ideas sobre el Consejo Europeo que giraron en torno a tres elementos: *a)* respecto a las funciones del Consejo Europeo, expuso un conjunto completo de funciones agrupadas en un único artículo del Tratado. Este enfoque global se justificaba tras la defensa de la conversión del Consejo Europeo en una institución de la Unión; *b)* presentó una estructura organizativa del Consejo Europeo totalmente innovadora que tenía la virtud de establecer un engarce entre el Consejo Europeo y el Consejo, neutralizando de esta forma las consecuencias negativas de la separación de las presidencias del Consejo Europeo y del Consejo provocada por la aparición de la presidencia permanente y, por último, *c)* defendió una presidencia estable del Consejo Europeo cuyo perfil era continuista respecto a las funciones que la Presidencia rotatoria ejercía.

El consenso básico en torno al Consejo Europeo incluyó varias ideas entre las que destacamos que el Consejo Europeo tendría una función política primordial que sería la de otorgar impulsos y definir estrategias. Por otra parte, si se decidiera crear una presidencia de la Unión, esta debía estar relacionada de una forma u otra con el Consejo Europeo. La composición del Consejo Europeo se limitaría a los Jefes de Estado o de Gobierno y al presidente de la Comisión y al presidente del Consejo Europeo; en todo caso, se debía asegurar un cierto equilibrio institucional y la igualdad entre los Estados Miembros, lo que contradecía la intención de instaurar un voto en el seno del Consejo Europeo. Además, se acordó implícitamente que todas las modificaciones futuras sobre el Consejo Europeo debían tratar de preservar la flexibilidad de su funcionamiento, es decir, que los Jefes de Estado o de Gobierno necesitarían en determinadas ocasiones conservar un margen de maniobra que podrían sobrepasar los límites de los Tratados.

Una vez formado este consenso en torno al Consejo Europeo y su presidente permanente, la mayoría de los convencionales buscaron la fórmula adecuada que consagrara el equilibrio entre el contenido de ese consenso y los límites establecidos presentándose infinitud de posibilidades siempre con la intención de debilitar la presidencia permanente y rebajar las competencias del Consejo Europeo. Entre estas posibilidades destacamos:

— en primer lugar, y respecto a la presidencia permanente del Consejo Europeo, las posibilidades variaron entre el mantenimiento de la presidencia rotatoria del Consejo Europeo o propugnar la presidencia permanente y dentro de esta alternativa cabrían diversas posibilidades como, por ejemplo, defender una única presidencia de la Comisión y del Consejo Europeo o propugnar un sistema de presidencia dual de la Comisión y del Consejo Europeo. Todas estas alternativas pasaban por definir un equilibrio entre todas estas figuras y el ministro de Asuntos Exteriores [76];

— para neutralizar al presidente permanente del Consejo Europeo, la Convención discutió sobre si este sería un *President* o un *Chairman,* la duración de su mandato (cuatro años o dos años y medio prorrogables), la forma de elección, la compatibilidad con otros cargos nacionales o europeos, sus relaciones con otras instituciones; se destacó que las funciones de representación exterior del presidente permanente no afectarían a las competencias del presidente de la Comisión [77], las del ministerio de Exteriores o del Consejo [78]; aumentó los poderes del Parlamento Europeo por vía de la codecisión o del nombramiento del presidente de la Comisión y descartó toda posibilidad que el presidente permanente tuviese a su cargo una estructura propia para trabajar.

Esta estrategia se complementó, con el intento de rebajar las competencias del Consejo Europeo, bien de forma directa al destacar que el Consejo Europeo no ejercerá funciones legislativas, bien indirectamente al desperdigar sus funciones a lo largo del texto del Tratado evitando el enfoque unitario que Giscard presentó al Presídium el 22 de abril [79].

---

[76] Sáenz de Santamaría, P., *Revista de Derecho de la Unión Europea*. N.º 8, de 1 de septiembre de 2005, p. 157.

[77] En el debate conjunto sobre el Informe del Consejo Europeo y la declaración de la Comisión sobre la reunión del Consejo Europeo celebrada en Salónica los días 20 y 21 de junio de 2003 y la Declaración del presidente en ejercicio del Consejo sobre el balance de la Presidencia griega, el presidente de la Comisión Prodi destacó sobre el Proyecto de Constitución que: «*... Además, será complicado hacerles entender las relaciones entre la nueva figura del presidente del Consejo y el presidente de la Comisión, cuyas funciones corren el peligro de superponerse*». Ver también: debate de 11 de noviembre de 2009 sobre las conclusiones del Consejo Europeo de 29 y 30 de octubre de 2009 incluido el mandato y las atribuciones del presidente del Consejo Europeo y del Alto representante de la UE para Asuntos Exteriores y la política de seguridad/vicepresidente de la Comisión así como de la estructura de la nueva Comisión.

[78] Ver el debate celebrado el de 3 de diciembre de 2003 sobre la preparación del Consejo Europeo de Bruselas de 12 y 13 de diciembre de 2003, incluida la cumbre social y sobre el informe de progreso de la Conferencia intergubernamental.

[79] El 22 de abril de 2003 Giscard defendió ante el Praesidium que: «*El Consejo Europeo dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones y prioridades políticas generales y define los principios y líneas estratégicas de la acción exterior de la Unión. En el ámbito del espacio de libertad, seguridad y justicia, define las líneas directrices y la acción legislativa y operativa*». En la versión final del Borrador de Tratado Constitucional, las frases subrayadas se trasladaron a los artículos I-39.1 y III-159 respectivamente.

Todo ello nos llevaría a concluir como Jacqué que:

> «*… l'idée essentielle développée est que s'agissant des choix effectués pour le Conseil européen par la Constitution, ceux-ci se situent dans la continuité d'un processus depuis longtemps engagé que dans un bouleversement institutionnel… L'un des principaux regrets est que la Convention n'ait pas consacré une seule minute à une réflexion globale sur la structure institutionnelle de l'UE à partir de nos concepts intellectuels traditionnels…*» [80].

Y, por eso, echamos de menos una reflexión sobre las consecuencias de la conversión del Consejo Europeo en una institución de la Unión. Si bien las funciones del Consejo Europeo fueron parcial y fragmentariamente formalizadas no se cayó en la cuenta de que, al ser una institución, los actos del Consejo Europeo debían someterse, entre otros, al control jurisdiccional, presupuestario y a las normas sobre la transparencia.

## III. EL CONSEJO EUROPEO DEL PROYECTO DE TRATADO CONSTITUCIONAL APROBADO POR LA CONVENCIÓN AL TRATADO DE LISBOA

### 1. **El Consejo Europeo en el Proyecto de Tratado constitucional** [81]

La primera impresión que se desprende de la lectura del Proyecto del Tratado Constitucional es el gran número de veces que se cita al Consejo Europeo (más de cien) en contraste con el tratamiento exiguo que hace el Tratado de Niza del Consejo Europeo.

Esta «inflación» de citas del Consejo Europeo se produce esencialmente por dos motivos: *a)* el Consejo Europeo se convierte es una institución, lo que implica que sus actos pueden tener consecuencias jurídicas y que el Consejo Europeo está llamado a relacionarse con las demás instituciones, *b)* además, se crea su presidencia permanente.

La conversión del Consejo Europeo en institución supuso también que el Proyecto de Tratado constitucional buscara una definición más precisa de las principales funciones del Consejo Europeo en varias partes de su texto. Su principal misión será otorgar «*impulsos para el desarrollo de la Unión y deter-*

[80] JACQUE, J-P., *La Constitution et la réforme du Conseil Européen.* http://www.upmf-grenoble.fr/espace-europe/journal/jacue/textes/jacque.htm (agosto 2014).

[81] Todas las referencias al Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa provienen del documento de la Secretaría de la Convención. Borrador de Proyecto de Tratado Constitucional. CONV (850/03), de 18 de julio de 2003.

*minar las orientaciones y prioridades políticas principales (art. I-20)»* [82]. Junto a esta función política principal, se recoge una negación: *«No ejercerá funciones legislativas»*, expresión ambigua que quiere resaltar la naturaleza política del Consejo Europeo. Como institución encargada de otorgar el impulso y definir las orientaciones y prioridades políticas principales, el Proyecto de Tratado permite que el Consejo Europeo pueda:

— en materia de Política Exterior y de Seguridad Común, definir las líneas estratégicas, los intereses y objetivos estratégicos de la acción exterior adoptando decisiones europeas, decidir cláusulas pasarela en casos distintos a los recogidos en la Parte III del Tratado; decidir sobre la defensa común; emitir una petición concreta al ministro de Exteriores sobre una acción o posición de la Unión y recibir información sobre las cooperaciones estructuradas (arts. I, 39; 59 y III 196; III-201; III-231; III-214);

— el Consejo Europeo decidirá la aplicación de varias cláusulas pasarelas recogidas en la Parte III del Proyecto de Tratado como, por ejemplo, aceptar pasar del procedimiento legislativo especial al procedimiento legislativo ordinario (a iniciativa *propia* y por unanimidad) o podrá decidir sustituir la unanimidad por la mayoría cualificada (a iniciativa *propia*, por unanimidad pero con comunicación a los parlamentos nacionales) (art. I-24.2);

— respecto al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, el Consejo Europeo podrá definir las orientaciones estratégicas de la programación *legislativa* y operativa (art. III-158);

— y, por último, el Consejo Europeo aumentará competencias en materia de revisión de los Tratados y deberá ser informado respecto a las dificultades de la ratificación de estos por parte de uno y varios Miembros (art. IV-7).

La otra gran innovación es la creación de su presidencia permanente que se elegirá por mayoría cualificada por un mandato de dos años y medio y que se podrá renovar una vez a lo sumo. En general este presidente gozará de las mismas funciones que la Presidencia rotatoria tanto en el ámbito interno como en el externo de la Unión aunque el texto introduce ciertas precauciones tanto respecto a sus competencias relativas a la preparación del Consejo Europeo (art. I-21) como respecto a sus relaciones con el presidente de la Comisión Europea y con el ministro de Asuntos Exteriores.

¿Qué supone el Proyecto de Tratado constitucional para el Consejo Europeo? Siguiendo a Rossi [83] pensamos que, respecto a su función de definición

[82] Esto supone una ampliación del ámbito de competencias del Consejo Europeo pues abarca a la totalidad de las competencias de la Unión.

[83] Rossi, L., 2004, p. 121.

de las orientaciones e impulsos, muchas de las reglas que rigen el Consejo Europeo en el Proyecto de Tratado constitucional suponen una «codificación de la práctica» y, por lo tanto, cierto continuismo, aunque ello no nos debe impedir reconocer que el Proyecto de Tratado Constitucional reforzó considerablemente al Consejo Europeo dentro del marco institucional único, aumentando sus competencias, tratando de aumentar su eficacia y definiendo con más precisión su función política principal.

Como veremos, el diseño del Consejo Europeo aprobado por el Proyecto de Tratado constitucional no varía sustancialmente del que se recoge en el Tratado de Lisboa, a pesar de haberse celebrado dos Conferencias intergubernamentales de distinta naturaleza. La primera conferencia, que concluyó con la adopción del Tratado constitucional, fue una conferencia de naturaleza técnica en lo que se refiere al Consejo Europeo puesto que la mayoría de los cambios introducidos persiguieron corregir errores técnicos que contenía el Proyecto de Tratado constitucional. La segunda conferencia intergubernamental, que dio lugar al Tratado de Lisboa, fue una conferencia esencialmente política pues perseguía solucionar las dificultades concretas que varios Estados Miembros experimentaron durante el proceso de ratificación del nuevo Tratado de Lisboa. Independientemente de la distinta naturaleza de estas Conferencias intergubernamentales, lo paradójico es que los cambios introducidos por dichas Conferencias intergubernamentales respecto al Consejo Europeo tuvieron como resultado un refuerzo de su autoridad política.

## 2. **Hacia el Tratado constitucional**

Como recordaremos, la Declaración de Laeken destacaba que, tras la Convención, se celebraría una Conferencia intergubernamental que sería la competente para aprobar la reforma de los Tratados [84], lo que influyó en los miembros de la Convención al optar por propuestas más moderadas para que fueran refrendadas posteriormente por la Conferencia intergubernamental. La cuestión fundamental radicaba en saber hasta qué punto los trabajos de la Convención iban a determinar el resultado final de dicha Conferencia intergubernamental. Este interrogante no estuvo exento de tensiones entre los partidarios de respetar al máxi-

[84] Declaración de Laeken: *«Para garantizar una preparación lo más amplia y transparente posible de la próxima Conferencia Intergubernamental, el Consejo Europeo ha decidido convocar una Convención que reúna a los principales participantes en el debate sobre el futuro de la Unión. A la vista de lo anterior, dicha Convención tendrá el cometido de examinar las cuestiones esenciales que plantea el futuro desarrollo de la Unión e investigar las distintas respuestas posibles»*.

mo el Proyecto de Tratado Constitucional (como Francia y Alemania y, en general, las instituciones comunitarias) [85], y los que defendían la independencia de la Conferencia intergubernamental respecto de la Convención (Polonia, Reino Unido), que querían reabrir una serie de asuntos institucionales muy conflictivos.

Los partidarios de no reabrir el trabajo de la Convención defendían que el Proyecto de Tratado Constitucional de la Convención tenía un cierto marchamo democrático al haber participado en su redacción los parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo.

Otra de las razones que los partidarios de respetar el Tratado constitucional defendían era la de tratar de evitar unas negociaciones tan duras como las producidas en Niza. Además, dos circunstancias externas influyeron en la opción de no cuestionar radicalmente el trabajo de la Convención: el 1 de mayo de 2004 se produciría la mayor ampliación de la historia europea y en junio de ese mismo año se celebrarían las elecciones europeas.

Todas estas razones empujaron a diseñar una Conferencia intergubernamental con un marco temporal reducido [86]. La Conferencia debía comenzar inmediatamente después de la conclusión de los trabajos convencionales y debía ser difícil cuestionar los temas acordados por la Convención [87].

---

[85] El Parlamento defendió por ejemplo que*: «La CIG respetará el consenso logrado por la Convención, evite negociar las decisiones fundamentales adoptadas por la Convención y apruebe sin cambios sustanciales el Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa sin alterar su equilibrio básico, procurando al mismo tiempo reforzar su coherencia*». Informe sobre el proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa y el dictamen del PE sobre la convocatoria de la CIG. A5-0299/2003, 24 de septiembre de 2003, p. 13, punto 35.

[86] Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Tesalónica de junio 2003, octubre de 2003. Disponible en: http://www.consilium.europa.eu

*«Punto 5: El Consejo Europeo ha decidido que el texto del proyecto de Tratado Constitucional es una buena base para iniciar la Conferencia Intergubernamental… La Conferencia debería completar sus trabajos y llegar a un acuerdo sobre el Tratado Constitucional lo antes posible, con antelación suficiente para que los ciudadanos europeos puedan tener conocimiento del Tratado Constitucional antes de las elecciones al Parlamento Europeo de junio de 2004. Los Estados adherentes participarán plenamente en la Conferencia Intergubernamental, en pie de igualdad con los actuales Estados Miembros. Los Estados Miembros de la Unión ampliada firmarán el Tratado Constitucional lo antes posible tras el 1 de mayo de 2004».* Ver también: JACQUÉ, J-P., Revue Trimestrielle de Droit européen, n.º41 (2), 2005, pp. 227-228. La autodelimitación de los Estados Miembros también se basaba en el hecho de que la Convención había escogido presentar un texto completo y coherente que finalizó bajo un aparente consenso debido a que la Parte I codificaba buena parte del acervo comunitario. La Parte II tampoco representaba un elemento novedoso puesto que la Carta ya fue aprobada (promulgada) en Niza y la Parte III reproducía en buena medida el Tratado CE. La arquitectura del Tratado Constitucional tampoco representaba sorpresa para los Estados Miembros. Durante las discusiones del Tratado de Ámsterdam ya se estudió la fusión de los Tratados e incluso se discutieron dos proyectos de texto. Lo que en ese momento impidió seguir adelante fue el miedo a que en los debates de ratificación se cuestionaran las reglas que ya estaban consolidadas en los Tratados constitutivos. Un rechazo a su ratificación hubiese puesto en peligro no solo los avances de Ámsterdam sino también a los Tratados constitutivos.

[87] En la página 2 del Informe sobre el proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa y el dictamen del PE sobre la convocatoria de la CIG A5-0299/2003 se constata esta inten-

De esta forma, la Presidencia italiana optó por reunir la Conferencia intergubernamental únicamente a nivel de Jefes de Estado o de Gobierno que celebraron cinco reuniones al margen de los Consejos Europeos y cuyas reuniones fueron preparadas solo por los ministros de Asuntos Exteriores [88]. Las negociaciones se restringieron al nivel político más elevado, único competente para reabrir el paquete de la Convención [89].

La CIG inició sus trabajos el 4 de octubre de 2003 [90] en Roma tras recibir los correspondientes dictámenes de las instituciones de acuerdo con el artículo 48 del Tratado de la Unión Europea [91] y las verificaciones jurídicas realizadas por el grupo de trabajo formado por expertos jurídicos [92].

El dictamen presentado por la Comisión recogió varias referencias interesantes respecto a la posición del Consejo Europeo en el Proyecto de Tratado constitucional:

Punto 14: *«A pesar de sus reservas, la Comisión no pretende cuestionar el compromiso al que llegó la Convención tras un prolongado debate. Cree, sin embargo, que la CIG debería obtener de dicho debate las conclusiones necesarias completando los artículos relativos al estatuto del Presidente del*

---

ción: «*Parece haber un consenso entre los Estados Miembros para mantener la Conferencia a su nivel político más elevado, evitando negociaciones entre servicios diplomáticos nacionales. En particular, la capacidad por parte de la CIG de adoptar rápidamente el resultado de 16 meses de trabajo de un órgano que integraba una amplia mayoría de parlamentarios de los actuales Estados Miembros y de los países candidatos conduciría a una gran decepción de los ciudadanos...*».

[88] Piris, J-C. *Le Traité constitutionnel pour l'Europe: une analyse juridique,* Bruselas: Bruylant, 2006, p. 54.

[89] Milton, G., Keller Noëllet, J., y Bartol-Saurel, A., 2005. Ver también las declaraciones del representante del Consejo refiriéndose a la Conferencia intergubernamental con ocasión del debate del Informe sobre el proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa y el dictamen del PE sobre la convocatoria de la CIG A5-0299/2003.

[90] La Conferencia intergubernamental abarcó la Presidencia Italiana de julio a diciembre de 2003 y la Presidencia Irlandesa de enero a junio de 2004.

[91] Artículo 48 TUE: «*Si el Consejo, previa consulta al Parlamento Europeo y, en su caso, a la Comisión, emite un dictamen favorable a la reunión de una conferencia de los representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros, esta será convocada por el presidente del Consejo*…». DOCE C 325 de 24 de diciembre de 2002.

[92] Los dictámenes principales fueron los de la Comisión, COM(2003) 548 final de 17 de septiembre de 2003 y el del Parlamento Europeo Informe Gil Robles, Gil-Delgado/Tsatsos, A5/2003/299 de 10 de septiembre de 2003. Este grupo de expertos recibió el mandato de la CIG de verificar jurídicamente el texto de la Convención. El resultado de este trabajo se plasmó en el documento CIG 50/03 de 8 de diciembre y en el documento CIG 50/03 ADD1. La razón de la creación de este grupo la explica Piris en su manual sobre el Tratado Constitucional. Piris, J.-C., 2006, p. 56.

Fue el grupo de expertos el que detectó que el artículo III-272 del Proyecto Constitucional no citaba al Consejo Europeo entre las instituciones cuyos actos podían ser objeto de recurso. Su no inclusión en dicha lista podría tener consecuencias: por ejemplo, si el Consejo Europeo no fuera capaz de decidir en tiempo útil la decisión sobre la composición del Parlamento Europeo, no sería posible acudir ante el TJ para constatar la violación por parte del Consejo Europeo de una de sus obligaciones.

*Consejo Europeo. En cualquier caso, es esencial mantener el equilibrio entre el Presidente del Consejo Europeo definido por la Convención.*

*Cualquier ampliación de sus tareas que supere la presidencia de las reuniones y la representación de la Unión en el contexto de las actividades de la PESC modificará inevitablemente la arquitectura institucional acordada en la Convención y creará confusión sobre la responsabilidad compartida. Específicamente, el Presidente del Consejo Europeo no deberá ejercer la función de organizar el trabajo del Consejo sobre todo si el Consejo Europeo se convierte en una institución autónoma hacia el Consejo» (p. 9)* [93].

Por su parte, el Parlamento Europeo hizo también referencia al presidente permanente del Consejo Europeo y a dicha institución en su Informe sobre el proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa y el dictamen del PE sobre la convocatoria de la CIG [94].

El objetivo de la Presidencia italiana de alcanzar un acuerdo antes de fin de año para firmar el Tratado en Roma en la primavera de 2004, pareció factible tras la reunión de los ministros de Asuntos Exteriores de Nápoles de 28-29 de noviembre de 2003 [95], pero, tras los Consejos Europeos de Bruselas de octubre y diciembre de 2003, no se pudo cerrar la Conferencia Intergubernamental. Ante este fracaso, la Presidencia irlandesa presentó un informe al Consejo Europeo de marzo de 2004 sobre las posibilidades de llegar a un acuerdo en junio de ese año y tras mantener consultas discretas durante el

---

[93] Comunicación de la Comisión sobre la Constitución de la Unión. Opinión de la Unión, de acuerdo con el artículo 48 TUE sobre la convocatoria de una Conferencia intergubernamental*:* «*La CIG deberá obtener las necesarias consecuencias de este cambio mediante la concesión de una protección jurídica hacia los actos del Consejo Europeo similar hacia la que existe hacia los actos del Consejo especialmente mediante la modificación de los artículos III-270 y III-272*».

[94] *«Se considera que la elección del presidente del Consejo Europeo no podrá solucionar por sí sola los actuales problemas de funcionamiento de esta institución y podría tener consecuencias imprevisibles para el equilibrio institucional de la Unión; con el fin de evitar los posibles conflictos con el presidente de la Comisión o el MAE y no poner en peligro el rango de estos últimos o interferir de alguna forma en el papel de la Comisión en sus funciones de representación exterior, iniciativa legislativa, ejecución de la legislación y gestión universitaria, debe limitarse el papel del presidente del Consejo al de encabezar esta institución».* Y sobre la cláusula pasarela, el Parlamento Europeo añadió que: *«Se congratula de la introducción de la cláusula pasarela, que permite al Consejo Europeo decidir hacer uso del procedimiento legislativo ordinario en casos en que están previstos procedimientos especiales, después de consultar al PE e informar a los parlamentos nacionales».* Informe A5-0299/2003, p. 11, punto 20.

[95] En la reunión de 4 de octubre de los ministros de Exteriores se llegó al acuerdo de eliminar la propuesta de la Convención de crear un Consejo de Asuntos Generales y un consejo legislativo. Para Guy Milton y Jacques Keller Noëllet, la reunión de Nápoles pudo avanzar al no tratar de una serie de cuestiones políticas importantes por lo que no se preparó ningún documento de la Presidencia sobre las distintas posiciones en torno a la mayoría cualificada ni tampoco se abordó la composición de la Comisión. Estos autores señalan también que la ausencia de un acuerdo se debió también a los distintos intereses electorales; por ejemplo, en Francia estaban cercanas las elecciones regionales. Las elecciones europeas se celebraron en junio de 2004. MILTON, G., KELLER NOËLLET, J., BARTOL-SAUREL, A., 2005, pp. 91 y 92.

primer trimestre de 2004 [96] llegó a un acuerdo definitivo en el Consejo Europeo de junio de 2004 [97].

El resultado final de la Conferencia intergubernamental respetó el diseño general del Tratado y las opciones políticas consagradas por la Convención. En términos estadísticos, la CIG modificó poco el texto de la Convención ya que el 90% de su texto fue respetado por la CIG tal como destacaron Giscard [98] y Hensch en el propio Parlamento Europeo [99]:

> «*Aunque la atención pública estuvo centrada en los últimos meses en algunos asuntos políticos, la CIG adoptó más del 90% del Proyecto de la Convención prácticamente sin debate.*»

## 3. Cambios introducidos por el Tratado constitucional en la normativa del Borrador de Proyecto de Tratado constitucional sobre el Consejo Europeo

En general, el Tratado constitucional introduce pocos cambios respecto a lo regulado sobre el Consejo Europeo por la Convención y estos cambios se debieron, como destacamos, a motivos técnicos o al intento de mejorar la efectividad [100] o la mejor comprensión del texto del Tratado respecto al Consejo Europeo [101].

El Tratado constitucional introduce también otras novedades que refuerzan la autoridad política del Consejo Europeo:

— el artículo I-24.4 destaca que el Consejo Europeo deberá decidir por mayoría cualificada en vez de por consenso, que de acuerdo con el artículo I-20.4 del Proyecto de Tratado, será el método supletorio de decisión a

---

[96] JACQUÉ, J-P., *Revue Trimestrielle de Droit européen*, n.º 41 (2), abril-junio de 2005, p. 231.

[97] Jacqué presenta también una descripción pormenorizada de la situación previa al Consejo Europeo y los puntos de acuerdo logrados en dicha reunión. Jacqué, J-P. De la Convention à la Conférence intergouvernementale, le projet de la Convention à l'épreuve des réalités politiques. JACQUÉ, J-P., *Revue Trimestrielle de Droit européen,* n.º 41 (2), abril-junio 2005.

[98] Giscard comentó que de las 14.800 palabras del documento original de la Convención, 13.500 palabras fueron recogidas en el documento final. Discurso ante el Parlamento húngaro. Jornadas de estudio del Grupo del PPE, julio de 2004. Budapest.

[99] Debate conjunto sobre el informe del Consejo Europeo y la Declaración de la Comisión, Consejo Europeo de Bruselas de 17-20 de junio de 2004 y Declaración del Consejo. Semestre de actividad de la Presidencia irlandesa. Debate de 21 de julio de 2004.

[100] Por ejemplo, que: «*la abstención de los miembros presentes o representados, no obstará para la adopción de los acuerdos del Consejo Europeo que requieran la unanimidad*». Estas reglas se completan con el artículo III-341 que destaca que, en caso de votación, cada miembro del Consejo Europeo podrá actuar en representación de uno solo de los demás miembros.

[101] SÁENZ DE SANTAMARÍA, P., *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n.º 8, de 1 septiembre de 2005, p. 160. También, Sánchez Navarro revisa las modificaciones introducidas por el Tratado Constitucional respecto al Tratado de Niza ahondando de igual modo en la continuidad. SÁNCHEZ NAVARRO, A., 2004, pp. 837-849.

la hora de determinar las formaciones del Consejo o el sistema de Presidencias del Consejo, a excepción de las relaciones exteriores;

— otra modificación que ayudará a aumentar la efectividad de la acción exterior de la Unión se encuentra en el artículo III-296 cuando se destaca que el ministro de exteriores se encargará de ejecutar las decisiones europeas adoptadas por el Consejo Europeo y el Consejo (en la versión del Proyecto Constitucional del art. III-197. 1 no se mencionaba al Consejo); y

— dentro de la categoría de modificaciones técnicas citaremos también las novedades introducidas en los artículos III-365, III-367 y III-371 que vienen a completar el control jurisdiccional sobre las Decisiones adoptadas por el Consejo Europeo, lo que es lógico al ser este una institución.

La autoridad política del Consejo Europeo se refuerza adicionalmente a través de diversas vías en el Tratado Constitucional:

— el poder de nombramiento del Consejo Europeo respecto a la Comisión se refuerza gracias a un doble cambio. En primer lugar, se exige la unanimidad, en vez del consenso, a la hora de seleccionar los miembros de la Comisión mediante un sistema de rotación igual entre los Estados Miembros (art. I 26.2 del Tratado constitucional). En segundo lugar, la última etapa del nombramiento de la Comisión corresponderá al Consejo Europeo en vez de al Parlamento Europeo tal como recogía el Proyecto de Tratado constitucional (art. I-26);

— también señalamos la introducción de varias cláusulas de emergencia en los casos de los artículos III-370.3 y III-371.3 para la cooperación judicial en materia penal que implica que, en caso de que un Estado Miembro tenga dificultades con un proyecto de ley marco que afecte a aspectos fundamentales de su sistema de justicia penal, podrá solicitar que el asunto se lleve al Consejo Europeo, lo que, de por sí, provocará la suspensión de la codecisión y, tras cuatro meses podrá devolver el proyecto al Consejo [102], poniendo fin a la suspensión de la codecisión o podrá solicitar a la Comisión que presente una nueva propuesta, en cuyo caso se considerará que no ha sido adoptado el acto propuesto inicialmente [103].

---

[102] En cuyo caso se podría aplicar, el punto 9 del Anejo I (Normas para la organización de los trabajos del Consejo Europeo) de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Sevilla de 21 y 22 de junio de 2002: «*Ante la perspectiva de la ampliación y en casos excepcionales cuando se incluya en el orden del día del Consejo Europeo un punto sobre el que haya de tomarse una decisión, el Consejo Europeo deliberará sobre él. Se comunicarán al Consejo las posiciones políticas manifestadas en las deliberaciones con objeto de que saque las conclusiones pertinentes para la continuación del procedimiento, de conformidad con las normas previstas para ello en el Tratado*».

[103] Este artículo merecería los siguientes comentarios. Sus antecedentes serían los artículos 23 TUE y 11.2 TCE introducidos por el Tratado de Ámsterdam que vienen a reproducir el compromiso de Luxemburgo y la posibilidad de autorizar una cooperación reforzada. Existe la duda sobre las consecuencias que la actuación del Consejo Europeo puede tener sobre la marcha del proceso legislativo y su compatibilidad con la afirmación que el Consejo Europeo no puede ejercer funciones legislativas.

Otras novedades introducidas por la Conferencia intergubernamental respecto al Consejo Europeo:

— el Tratado constitucional incluye varios artículos recogidos en la Parte IV relativa a las disposiciones generales y finales al igual que varios Protocolos y Declaraciones que completan lo establecido en el Proyecto de Tratado Constitucional [104] y otorgan al Consejo Europeo determinadas competencias:

— el artículo IV-438, relativo a la sucesión y a la continuidad jurídica, completa los artículos IV-2 y IV-3 del Proyecto de Tratado. Así en el párrafo 3 in fine, cita entre el acervo de la Unión Europea las tomas de posición del Consejo Europeo [105];

— el Tratado constitucional incluye un párrafo 7 al artículo IV-440 respecto al ámbito territorial del Tratado que no tiene parangón con la versión del Proyecto de Tratado Constitucional de la Convención:

> *«El Consejo Europeo, por iniciativa del Estado Miembro que se trate, podrá adoptar una decisión europea que modifique el Estatuto respecto de la Unión de alguno de los países o territorios daneses, franceses o neerlandeses a que se refieren los apartados 2 y 3. El Consejo Europeo se pronunciará por unanimidad, previa consulta a la Comisión.»*

— un nuevo procedimiento simplificado de reforma de la Parte III, Título III recogido en el artículo IV-445:

> *«El Gobierno de cualquier Estado Miembro, el Parlamento o la Comisión podrán presentar al Consejo Europeo proyectos de revisión de la totalidad o parte de las disposiciones de la Parte III relativas a las políticas y acciones internas de la Unión (Titulo III, Parte III). El Consejo Europeo podrá adoptar una decisión europea que modifique la totalidad o parte de las disposiciones del Título III, Parte III. El Consejo Europeo se pronunciara por unanimidad previa consulta al PE y a la Comisión, así como al Banco Central Europeo en el caso de modificaciones institucionales en el ámbito monetario. Dicha decisión europea solo entrará en vigor*

---

[104] De hecho, el Proyecto de Tratado Constitucional contenía 5 Protocolos y 3 Declaraciones mientras que el Tratado Constitucional recogía 36 Protocolos, 2 Anejos al Tratado. Además, el Acta final del Tratado Constitucional contenía 30 Declaraciones relativas a disposiciones de la Constitución, 11 Declaraciones relativas a Protocolos anexos al Tratado Constitucional y 8 Declaraciones de los Estados Miembros.

[105] *«… Los demás elementos del acervo comunitario y de la Unión existentes en el momento de la entrada en vigor del presente Tratado se mantienen también, en tanto no hayan sido suprimidos o modificados, en particular, los acuerdos interinstitucionales, las decisiones y acuerdos adoptados por los representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros reunidos en el seno del Consejo, los acuerdos celebrados entre los Estados Miembros relativos al funcionamiento de la Unión o de la Comunidad o que tengan relación con la actuación de estas, las declaraciones, incluidas las formuladas en las CIG, así como las Resoluciones o demás tomas de posición del Consejo Europeo o del Consejo y las relativas a la Unión o a la Comunidad que los EM hayan tomado de común acuerdo.»*

*después de haber sido aprobada por los EM, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales. La decisión europea contemplada en el apartado 2 no podrá aumentar las competencias atribuidas a la Unión por el presente Tratado.»*

— el protocolo n.º 4 sobre los Estatutos del SEBC y del BCE recoge la competencia del Consejo Europeo para los nombramientos y la obligación del BCE de informar al Consejo Europeo [106];

— el protocolo n.º 22 sobre el derecho de asilo a nacionales de los EM que recoge un artículo único en el caso de violación de los principios y derechos fundamentales de la Unión;

— el protocolo n.º 34 relativo a las disposiciones transitorias relativas a las instituciones y órganos de la Unión. En su Título II, sobre las disposiciones relativas al Consejo Europeo y al Consejo (Declaración relativa al Protocolo n.º 34 sobre las disposiciones transitorias relativas a las instituciones y órganos de la Unión) fijan la entrada en vigor de la nueva mayoría cualificada;

— la declaración relativa a los artículos I-22, I-27 y I-28 que consagra el principio de la diversidad geográfica y demográfica de la Unión a la hora de elegir a las personas que deberán desempeñar los cargos del presidente del Consejo Europeo, el Presidente de la Comisión y el ministro de Asuntos Exteriores y,

— la declaración sobre el apartado 7 del artículo I-24 sobre la decisión del Consejo Europeo relativa al ejercicio de la Presidencia del Consejo.

## 4. Cambios introducidos por el Tratado de Lisboa respecto al tratamiento del Consejo Europeo por parte del Tratado constitucional

El Tratado de Lisboa fue firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007 [107] y su proceso de ratificación [108] tuvo que vencer las reticencias de Polonia, la

[106] Este Protocolo es similar al Protocolo n.º 18 sobre los Estatutos del SEBC y del BCE (1992) anejo al Tratado de Niza y que no estaba incluido en el Proyecto de Tratado Constitucional de la Convención.

[107] El Informe Méndez de Vigo/Corbett sobre el Tratado de Lisboa recoge en su punto 6.2 el mismo contenido que se expresaba en torno al Parlamento Europeo respecto al Tratado Constitucional.

Informe sobre el Tratado de Lisboa, ponentes Méndez de Vigo/Corbett, A6-0013/2008, 29 de enero de 2008.

Disponible en: http://www.europarl.europa.eu (consultado agosto 2014).

Un mes más tarde, la Resolución del Parlamento Europeo de 20 de febrero de 2008 sobre el Tratado de Lisboa (2007/2286) recogía en su punto 5 (página 5 de la Resolución) esta referencia al Consejo Europeo: «*a) El Consejo Europeo se convertirá en una institución plena de la Unión Europea y su presidencia rotatoria de 6 meses se sustituirá por un presidente elegido por sus miembros para un mandato de dos años y medio, redundando en una mayor coherencia en la preparación y continuidad de los trabajos*».

[108] Hungría fue el primer Estado Miembro en ratificar el Tratado de Lisboa. En Francia se optó por la vía parlamentaria para su ratificación. De acuerdo con la decisión del Consejo Constitucional de 20 de

República Checa, una buena parte de la opinión pública británica y el referéndum irlandés. Los cambios introducidos por el Tratado de Lisboa respecto al texto del Tratado constitucional persiguieron facilitar la ratificación de aquellos miembros que experimentaban dificultades políticas y eliminar todos aquellos elementos del Tratado constitucional que pudieran reforzar la idea de una federación europea o de que la Unión se ampliaría sin ningún tipo de límite. Existen varios ejemplos de ello:

— cambios respecto a la PESC: Se suprime la denominación del ministro de Asuntos Exteriores por la de Alto Representante de la Unión para la PESC (art. 15.1); se incide de forma especial en la naturaleza intergubernamental de la PESC al resaltar que el Consejo Europeo decidirá por unanimidad (art. 24 TUE) y se resalta la competencia del Consejo Europeo y la unanimidad como modo de toma de decisiones general en esta política así como que no se podrán adoptar actos legislativos (art. 31 TUE);

— respecto a la ampliación, el artículo 49 TUE del Tratado de Lisboa añadió al final de su primer párrafo, relativo a la admisión de nuevos Estados Miembros, que: se *«tendrán en cuenta los criterios de elegibilidad acordados por el Consejo Europeo*», fórmula que pretendía tranquilizar ciertos temores por la candidatura de Turquía a la Unión Europea;

— en lo relativo al presidente permanente del Consejo Europeo destacamos que mientras que en el Tratado constitucional su tratamiento era objeto de un artículo separado, en el Tratado de Lisboa esta figura se integra dentro del artículo dedicado al Consejo Europeo (art. 15.6) donde se enfatiza su responsabilidad para garantizar la preparación de las reuniones del Consejo Europeo y la continuidad de sus trabajos;

— se introducen varias cláusulas de freno que implican al Consejo Europeo. Por ejemplo, el artículo 48 TUE, es similar al artículo III-136 al tratar ambos las medidas legislativas que afectan a los aspectos fundamentales del sistema de Seguridad Social. La diferencia estriba en que en Lisboa, en el caso de que se eleve el asunto al Consejo Europeo, este no podrá solicitar a la Comisión que presente una nueva propuesta [109]. Esta técnica se utiliza también respecto a la cooperación judicial en materia penal;

---

diciembre de 2007, la ratificación debía de verse precedida por una reforma de la Constitución de 1958, cosa que ocurrió el 4 de febrero de 2008. Francia ratificó el Tratado de Lisboa el 14 de febrero de 2008.

[109] Lo que al mismo tiempo resulta paradójico puesto que el artículo 48 TFUE sobre la libre circulación de trabajadores mantiene esa posibilidad. Ese mismo artículo añade además, una nueva fuente de incertidumbre al ampliar las alternativas del Consejo Europeo en el caso de que una Directiva pueda afectar aspectos importantes del sistema de seguridad social de los Estados Miembros puesto que, con el Tratado de Lisboa, el Consejo Europeo podrá devolver el proyecto al Consejo, no pronunciarse (cosa que

— también se introduce una cláusula de freno en el caso del artículo 5 del Protocolo sobre Schengen;

— se recurre a las cláusulas de freno de emergencia y de aceleración en el caso del combate contra las infracciones que perjudiquen a los intereses financieros de la Unión (art. 86.1 TUE, similar al art. III-274) pero se añade la cláusula de aceleración que permite la constitución de una cooperación reforzada. Esta técnica también se utiliza en el caso del artículo 87 TUE (similar al art. III-271);

— otro ejemplo sería el nuevo Protocolo número 10 relativo a las disposiciones transitorias relativas a la mayoría cualificada. De esta forma se buscaba reforzar las preocupaciones polacas por cualquier cambio en el cómputo de la mayoría cualificada.

## IV. CONCLUSIÓN

Creemos que la principal y más evidente conclusión que podemos obtener de este Capítulo es que la mayor parte de la configuración jurídica y política del Consejo Europeo recogida por el actual Tratado de Lisboa proviene del Proyecto de Tratado Constitucional aprobado por la Convención que, como hemos dicho, convierte al Consejo Europeo en institución y busca reforzar su eficacia por medio de la creación de su presidencia permanente y la introducción del voto a la hora de adoptar alguna de sus decisiones. Estas innovaciones llevaron al refuerzo político del Consejo Europeo a pesar de los esfuerzos de sus detractores por neutralizar la presidencia o difuminar las competencias de la nueva institución.

El Tratado constitucional reconoce al Consejo Europeo unas funciones que ya ejercía en la práctica, como la función de nombramiento de personalidades políticas europeas. La institucionalización del Consejo Europeo permite también introducir cierta racionalización en el papel que los Jefes de Estado o de Gobierno desempeñan en los Tratados, puesto que se suprimen las referencias que existían en el Tratado de Niza al Consejo en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno y, al mismo tiempo, se reduce la composición del Consejo Europeo. Por último, el Tratado constitucional como lo hacía el propio Proyecto, permite que se pueda votar en el seno del Consejo Europeo.

---

no podía hacer en el Tratado Constitucional) o pedir a la Comisión que presente una nueva propuesta. Nada dice el Tratado de Lisboa, sin embargo, de los efectos del no pronunciamiento del Consejo Europeo.

Cabría preguntarnos si la institucionalización del Consejo Europeo y la posibilidad de que adopte decisiones por mayoría suponen romper el espíritu del Comunicado de París de 1974 que pretendía alejar al Consejo Europeo de la actividad comunitaria. Creemos que la respuesta es ambivalente:

— la institucionalización del Consejo Europeo pasa por definir determinadas reglas al incrustarse dentro de un marco institucional regido por el principio de atribución de competencias. Este reconocimiento institucional conlleva que las Decisiones del Consejo Europeo puedan ser controladas por el poder jurisdiccional de la Unión;

— por otra parte, el Tratado constitucional incluye la cláusula del artículo I-21 que destaca que el Consejo Europeo no podrá ejercer funciones legislativas, frase que, como hemos visto, se añadió en la última etapa de la Convención y que suscitó ciertas dudas en cuanto a su alcance jurídico puesto que el Tratado constitucional admite supuestos en los que el Consejo Europeo ejerce su función de arbitraje sobre temas legislativos como la cooperación penal o la seguridad social;

— el Tratado constitucional otorga al Consejo Europeo aquellas funciones que tradicionalmente ejercía el Consejo en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno. El artículo I-21 recoge su función principal y una serie de artículos desperdigados por el Tratado constitucional citan determinadas funciones específicas. Al mismo tiempo, su función principal (otorgar impulsos y orientaciones políticas) se traslada a determinadas políticas de la Unión como la PESC (I-40), las GOPES (III-206) y la situación del empleo (III-295).

— como en el pasado, el Tratado constitucional reconoce al Consejo Europeo su función arbitral junto con el ejercicio de determinadas funciones de gran transcendencia como las cláusulas pasarelas del artículo I-55, la PESC, artículo III-360; las reformas del Tratado, artículos IV-443 a IV 445; la extensión de las misiones del fiscal europeo, III-274; las sanciones contra un Estado Miembro, artículo I-59; la retirada de un Estado, I-60 o la moneda única, III-198;

— por último, el Consejo Europeo ejerce también funciones relativas al nombramiento de determinadas personalidades y la composición de otras instituciones como en el caso del presidente de la Comisión I-27, ministro de Asuntos Exteriores, I-28, presidente y miembros del directorio del BCE, III-382, determinación de las formaciones del Consejo, I-24 y sistema rotatorio de los miembros de la Comisión europea.

Lo anterior nos hace concluir que, si bien el Tratado Constitucional rompe con la tradición de rechazar la naturaleza institucional del Consejo Europeo, al mismo tiempo, las funciones que otorga el Tratado al Consejo Europeo representan una continuidad respecto a las que venía ejerciendo pau-

latinamente desde 1974. Además, el Tratado constitucional no regula todas las consecuencias jurídicas e institucionales derivadas de la conversión del Consejo Europeo en institución. Por ejemplo:

— el artículo I-46 destaca que:

> *«Los Estados Miembros están representados en el Consejo Europeo por su Jefe de Estado o de Gobierno y en el Consejo por sus Gobiernos que serán democráticamente responsables bien ante sus parlamentos nacionales bien ante sus ciudadanos*».

— en cuanto al control democrático del Consejo Europeo en la Unión Europea, el Tratado lo máximo que hace es destacar que «*el presidente permanente, al término de cada reunión del Consejo Europeo presentará un informe al Parlamento Europeo*» (art. I-22.2.d);

— otro argumento que favorecería el argumento de que la institucionalización del Consejo Europeo es parcial o incompleta lo podríamos encontrar en lo relativo a su control jurisdiccional. El Tratado constitucional destaca que el Consejo Europeo está sometido al control del Tribunal en lo referente al recurso de legalidad (III-365) y a la abstención de pronunciarse (art. III-367), pero existen dudas respecto a si esta nueva institución ostenta la legitimidad activa ante el Tribunal [110].

— la gran innovación es la creación del presidente permanente del Consejo Europeo.

El Tratado constitucional enmarca los poderes del presidente permanente de tal forma que el resultado final no es más que una recopilación de las funciones que ya ejercía la Presidencia semestral de la Unión Europea, por lo que la nueva figura se limitará a ejercer una función más moral que ejecutiva, una función de proposición de iniciativas, de organización y seguimiento de las reuniones y lo decidido en ellas y de representación exterior.

Todas estas competencias son, sin embargo, compartidas con otras figuras u órganos. De este modo, la representación exterior de la Unión será solo en los asuntos PESC y sin perjuicio de las atribuciones del ministro de Asuntos Exteriores. En este terreno además, el ministro de Asuntos Exteriores será el competente para contribuir con sus propuestas a elaborar la PESC y participará en las reuniones del Consejo Europeo (arts. I-21 y I-26); el presidente velará por la preparación y la continuidad de los trabajos del Consejo Europeo pero

[110] Del contenido del artículo III-365.2, la respuesta sería negativa: *«El Tribunal de Justicia será competente para pronunciarse sobre los recursos de incompetencia, vicios sustanciales de forma, violación de la constitución o cualquier norma jurídica relativa a su ejecución o desviación de poder interpuestos por un Estado Miembro, el Parlamento, el Consejo o la Comisión».*

en cooperación con el presidente de la Comisión y basándose en los trabajos del Consejo; el presidente permanente no podrá votar en las reuniones que preside (art. 25.4); carecerá de un secretariado propio y su mandato correspondiera a la mitad del mandato del presidente de la Comisión.

Como vemos, el Tratado constitucional no detalla cómo han de ser las relaciones entre el presidente permanente del Consejo Europeo con el Presidente de la Comisión, el primer ministro de la Presidencia semestral y el ministro de Asuntos Exteriores, por lo que surgen varios interrogantes al respecto.

— la composición del Consejo Europeo varía al añadir además de a los Jefes de Estado o de Gobierno y al presidente de la Comisión, al presidente permanente del Consejo Europeo. El ministro de Asuntos Exteriores participará en sus trabajos y desaparecen los ministros de Exteriores nacionales (I-21). Los Jefes de Estado o de Gobierno podrán contar cada uno de ellos y siempre que lo justifique la agenda con la asistencia de un ministro (no necesariamente el ministro de Exteriores) y en el caso del presidente de la Comisión con un comisario. Con esto culmina el proceso de racionalización que se inició con los trabajos sobre la reforma del Consejo en 1999 y se produce una separación formal entre el Consejo Europeo y el Consejo aunque el hecho que cualquier ministro pueda asistir a su Jefe de Estado o de Gobierno implica que los debates pudieran revelarse más técnicos que políticos.

El artículo III-341 destaca que el presidente del Parlamento Europeo «podrá» ser invitado a comparecer ante el Consejo Europeo, lo que supone la consagración de una práctica pero se resalta que la presencia del parlamentario no es automática subrayando de paso el carácter ejecutivo del Consejo Europeo;

— en cuanto a la toma de decisiones, las Conclusiones de Sevilla de 2002 supusieron un primer paso hacia la admisión de la celebración de un voto en el Consejo Europeo. Tras la constatación política de las diferentes posiciones en el Consejo Europeo éstas se trasladarán al Consejo para que se actúe en consecuencia. El Proyecto de Tratado y el Tratado constitucional consagran el consenso como el método general de toma de decisiones (I-24) recogiendo la posibilidad de acudir a otras fórmulas como la mayoría simple, para las cuestiones de procedimiento y de reglamento interno (III-341.3) y mayoría cualificada (elección del presidente permanente o del presidente de la Comisión, I-22 y I-27 respectivamente), mientras que el artículo III-341 introduce la abstención constructiva.

# CAPÍTULO VIII

# EL CONSEJO EUROPEO EN EL TRATADO DE LISBOA

## I. INTRODUCCIÓN

Desde finales de la década 90 se reflexionó sobre cómo dotar al Consejo Europeo de una mayor eficacia ante la futura ampliación. Las Conclusiones del Consejo Europeo de Sevilla de junio de 2002 supusieron la culminación de estos esfuerzos por medio de la adopción de una serie de medidas que no requerían una modificación de los Tratados. Estas medidas buscaban básicamente introducir cierta racionalización del funcionamiento del Consejo Europeo. También se aprovechó la oportunidad que brindaban la Convención Europea y la posterior redacción del Tratado constitucional para, en lo que se refiere al Consejo Europeo, «*reconocer*» su papel fundamental en la evolución de la construcción europea desde su creación en 1974 y profundizar su racionalización, esta vez con medidas que exigían la reforma de los Tratados como su institucionalización, la creación de su presidencia permanente, la posibilidad de adopción de las decisiones por mayoría simple y cualificada y la modificación de su composición.

El objetivo de este Capítulo es el estudiar las características de la configuración jurídica del Consejo Europeo en el Tratado de Lisboa teniendo en cuenta, como destaca Jean Claude Piris que: *«The increasing powers and influence of the European Council are not due to legal provisions of a given Treaty, but to political reality»* [1].

[1] Piris, J.-C., 2010, p. 236.

## II. LA NATURALEZA INSTITUCIONAL DEL CONSEJO EUROPEO [2]

El primer artículo del Tratado de la Unión Europea (TUE) que menciona al Consejo Europeo es el artículo 13:

> *«1. La Unión dispone de un marco institucional que tiene como finalidad promover sus valores, perseguir sus objetivos, defender sus intereses, los de sus ciudadanos y los de los Estados miembros, así como garantizar la coherencia, eficacia y continuidad de sus políticas y acciones.*
>
> *Las Instituciones de la Unión son:*
>
> *– El Parlamento Europeo,*
> *– El Consejo Europeo,*
>
> *(…)*
>
> *2. Cada institución actuará dentro de los límites de las atribuciones que le confieren los Tratados, con arreglo a los procedimientos, condiciones y fines establecidos en los mismos. Las instituciones mantendrán entre sí una cooperación leal»* [3].

Este precepto llama nuestra atención tanto por el orden de la enumeración de las instituciones, como porque concede naturaleza institucional al Consejo Europeo. Respecto a la mención de las instituciones destacamos que:

> «*El propio orden institucional del precepto no es baladí ya que el Consejo Europeo se sitúa tras el Parlamento Europeo, representación de los ciudadanos de los pueblos de la Unión pero delante de la Comisión o del Consejo y el Tribunal de Justicia. Ciertamente, este precepto no parece seguir un orden ni cronológico ni por la importancia ni por funciones*» [4].

La conversión del Consejo Europeo en institución de la Unión Europea traerá las siguientes consecuencias:

— en primer lugar, el Consejo Europeo forma parte de un marco institucional tal como menciona el artículo 13 del TUE, lo que implica la subordinación de tal marco a los valores y objetivos de la Unión recogidos en los artículos 2 a 4 del TUE. De acuerdo con el Tratado, las Instituciones de la Unión, para cumplir los principios y valores de la Unión Europea, deberán asegurar la unidad, coherencia, eficacia y continuidad de las políticas y acciones de la Unión

---

[2] Ver también: Rittelmeyer, Y.-S., 2008, y Crowe, R., June 2013, pp. 9-25.

[3] Tratado de Lisboa. DOUE C 83, de 30 de marzo de 2010, p. 22.

[4] Marazuela, A., 2013, p. 186. «*El enunciado del artículo 13 TUE no deja lugar a dudas sobre la naturaleza institucional del Consejo Europeo*».

Europea y respetar los principios generales del funcionamiento de las instituciones como el principio de la atribución de las competencias y el de lealtad institucional. Esto permite, al menos teóricamente, al Consejo Europeo establecer acuerdos interinstitucionales con las otras instituciones de la Unión que consoliden o desarrollen determinadas prácticas informales;

— en segundo lugar, el Consejo Europeo como institución adquiere capacidad de adoptar decisiones jurídicas [5], lo que le obliga a respetar los procedimientos recogidos en los Tratados y, entre ellos, las reglas relativas al voto [6] aunque sus decisiones nunca podrán implicar funciones legislativas.

Dichas decisiones podrán ser vinculantes y estarán sujetas al control del Tribunal de Justicia de la Unión Europea excepto aquellas relativas a la PESC (art. 263 TFUE) [7];

— en tercer lugar, *«el reconocimiento del Consejo Europeo como institución independiente modifica las relaciones interinstitucionales»* [8];

— en cuarto lugar, la institucionalización del Consejo Europeo permitió confirmar determinadas prácticas que este llevaba a cabo relativas a la política económica (art. 121.2 TFUE) o la situación del empleo (art. 148 TFUE) y que ya estaban recogidas en el Derecho primario;

— y, en quinto lugar, la institucionalización del Consejo Europeo permitió llevar a cabo una tarea de racionalización de los textos. Se suprimieron las referencias que los Tratados anteriores realizaban a las decisiones adoptadas por «el Consejo compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno» y algunas de las decisiones que debían tomar por acuerdo común de los Estados miembros [9].

---

[5] Calogne Velázquez, A., 2011, pp. 135-163.

[6] Goebel, R. J., *Fordham International Law Journal*, mayo 2011, p. 8. Este autor deduce que el hecho que el Consejo Europeo pueda votar, que presenta una gran novedad en su funcionamiento*:«This reduction in its intergovernmental character is particularly demonstrated by its shift to qualified majority voting in so many important decisions, although it will remain to be seen whether in practice the European Council will actually abide by Qualified Majority Voting*».

[7] Artículo 263 TFUE: *«El Tribunal de Justicia de la Unión Europea controlará la legalidad de los actos del Consejo Europeo destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros».* DOUE C 83, de 30 de marzo de 2010, p. 162.

Ver también los artículos 24 TUE y 275.2 TFUE.

[8] Estas referencias las podemos encontrar en las páginas 22 y 46 del Informe sobre «Las repercusiones del Tratado de Lisboa en la evolución del equilibrio institucional en la Unión Europea» de la comisión de asuntos constitucionales del Parlamento Europeo cuyo ponente fue Jean Luc Dehaene y que fue aprobado el 17 de marzo de 2009. A6-0142/2009.

[9] Piris, J.-C., 2010, p. 397. El Tratado de Lisboa conserva tres casos en los que se mantiene esta fórmula para adoptar decisiones: el artículo 19.2 TUE sobre los nombramientos de Jueces y Abogados Generales del Tribunal de Justicia y del Tribunal General; el artículo 48.2 a 6 del TUE que regula el procedimiento de revisión ordinario y el artículo 341 TFUE sobre la sede de las instituciones.

Todas estas circunstancias explican por qué el Tratado de Lisboa incluye más de 150 referencias al Consejo Europeo.

Todo lo anterior nos hace coincidir con el Profesor Jacqué que destaca:

> *«On se dirige vers une normalisation du Conseil Européen, mouvement qu'amplifie le Traité de Lisbonne en transformant le Conseil Européen en institution communautaire»* [10].

Pero, a pesar de lo anterior, resaltamos que algunas características del Consejo Europeo separan a esta institución del régimen general del que gozan el resto de Instituciones de la Unión. Por ejemplo, tal como ocurría en el Tratado constitucional, no encontramos ningún artículo del Tratado que defina la responsabilidad política del Consejo Europeo en el ámbito de la Unión [11]. El presupuesto del Consejo Europeo está fusionado al del Consejo siendo el secretario general de esta institución el responsable de su gestión por lo que cabría preguntarnos si el Consejo Europeo tiene autonomía presupuestaria [12]. El Consejo Europeo no tiene una administración propia sino un gabinete del presidente; del artículo 263 TFUE se deduce que el Consejo Europeo no goza de legitimación activa para acudir ante el Tribunal de Justicia para presentar recursos por incompetencia, vicios sustanciales de forma, violación de los Tratados o de cualquier norma jurídica relativa a su ejecución o desviación de poder y del artículo 15 TUE se deduce que el Consejo europeo no puede ejercer funciones legislativas.

El propio presidente permanente del Consejo Europeo nos ofrece una explicación del porqué de esta institucionalización «parcial» del Consejo Europeo:

> «*Le Conseil européen n'a pas de pouvoir législatif et ne s'implique pas dans la gestion au jour le jour. Il s'agit essentiellement d'un organe politique, dont le rôle est de donner le cap»* [13].

---

[10] Jacqué, J. P., 2009, p. 360. También, Becerril Atienza, B., *Revista de las Cortes Generales*. 70-71-72, 2007, p. 200.

[11] Artículo 10.2 TUE*: «Los Estados Miembros estarán representados en el Consejo Europeo por su Jefe de Estado o de Gobierno y en el Consejo por sus Gobiernos que serán democráticamente responsables ante sus Parlamentos nacionales, bien ante sus ciudadanos*». DOUE C 83, de 30 de marzo de 2010, página 20. Existe también un interesante estudio llevado a cabo por el Parlamento Europeo sobre «Democratic control in the Member States of the European Council and the Eurozone summits». DGIPOL Policy Department C, 2013.

[12] De hecho, la sección II del Presupuesto de la Unión engloba el presupuesto del Consejo Europeo y del Consejo.

[13] Van Rompuy, H., 2014, p. 104.

Tras la lectura del Tratado de Lisboa esperamos determinar si la institucionalización del Consejo Europeo ha perseguido «una voluntad real de cambio» respecto a la situación experimentada entre 1974 y 2009 [14].

## III. LAS FUNCIONES DEL CONSEJO EUROPEO EN EL TRATADO DE LISBOA

El artículo 15 del Tratado de la Unión Europea recoge la principal función del Consejo Europeo [15]:

> *«El Consejo Europeo dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones y prioridades políticas generales. No ejercerá función legislativa alguna»* [16].

Este precepto no ofrece, sin embargo, una visión general de todas las funciones del Consejo Europeo ya que solo apunta a su función principal (y original) que es la de otorgar impulsos y definir orientaciones y prioridades pero, tal como destacan Priollaud y Siritzky, «*Le Conseil Européen exerce un rôle multiforme qui s'entend bien au-délà des textes»* [17]. De la lectura del Tratado de Lisboa podríamos proponer la siguiente clasificación de las funciones del Consejo Europeo que vamos a desarrollar: 1. La función de orientación e impulso; 2. La función arbitral; 3. La función de desarrollo de los Tratados; 4. La función de nombramiento y de determinación de la composición de las otras instituciones de la Unión; y 5. La función de gestor de crisis. Esta última función será objeto de una exposición pormenorizada en los Capítulos siguientes. Ahora pasamos a explicar las cuatro primeras funciones [18].

### 1. **La función de orientación e impulso**

El reconocimiento que el Tratado de Lisboa da a la función de orientación e impulso del Consejo Europeo es especialmente resaltado por Fabbrini:

---

[14] Calonge, Velázquez, A., *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n. 18, 2010, p. 105.

[15] Tratado de Lisboa publicado en el DOUE C 83, de 30 de marzo de 2010.

[16] DOUE C 83, de 30 de marzo de 2010, p. 23.

[17] Priollaud, F. X., y Siritzky, D., 2008, p. 69. Ver también, Delledonne, G., *Perspectives on Federalism,* vol. 6, issue 3, 2014, pp. 129.

[18] Esta propuesta de clasificación se inspira parcialmente en la del Informe «Las repercusiones del Tratado de Lisboa en la evolución del equilibrio institucional en la Unión Europea» de la comisión de asuntos constitucionales del Parlamento Europeo cuyo ponente fue Jean Luc Dehaene y que fue aprobado el 17 de marzo de 2009, pp. 25 a 27. Ver también Crowe, R., *Bulgarian review of European Law.* June 2013. pp. 9-25, y Jacqué, J. P., 2010, pp. 279-280.

> *«At the same time, by recognizing the European Council… as the body responsible for setting the general political guidelines and priorities of the EU, the Treaty has formally transformed it into a political executive of the Union while confirming the Commission in its role of technical executive. The European Council, therefore, can no longer be considered a body linked to the Council as it was in the past because the latter exercises legislative functions, while the former only executive ones»* [19].

El artículo 15 TUE recoge una definición muy «breve» y al mismo tiempo, muy ambigua [20] de la principal función política del Consejo Europeo:

> «*El Consejo Europeo dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones y prioridades políticas generales. No ejercerá función legislativa alguna*» [21].

Esta función de impulso y orientación tiene las siguientes características:

— si la definición del artículo 15 TUE no supone gran innovación respecto al Tratado de Niza [22], destacaríamos que la inclusión del término prioridades potencia la naturaleza política del Consejo Europeo, colocándolo en la cúspide de la toma de decisiones políticas de la Unión. Además, la preeminencia del Consejo Europeo abarcará a toda la Unión Europea e implica que el impulso y la definición de las orientaciones y prioridades políticas son «generales»; es decir, que el Consejo Europeo tiene una competencia universal.

> *«No cabe duda que definir, orientar y priorizar las políticas generales de la Unión tendrá incidencia sobre las demás instituciones y, singularmente, sobre aquella que tiene el poder de iniciativa que se verá, cuando menos, condicionada por cuanto el Consejo Europeo, de alguna manera, le llegará a priorizar las políticas a desarrollar y también, sobre aquellas dotadas de poder legislativo… que asimismo se verán influenciadas por las decisiones que adopte el Consejo Europeo en el ejercicio de sus funciones*» [23].

---

[19] Fabrini, S., *Comparative Political Studies,* 2013, p. 1006.

[20] Jacqué, J. P., 2007, p. 301.

[21] DOUE C 83, de 30 de marzo de 2010, p. 23.

[22] Existe una diferencia entre el artículo 4 del TUE del Tratado de Niza: «*El Consejo Europeo dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones políticas generales y* el articulo 15.1 TUE del Tratado de Lisboa que destaca que: *El Consejo Europeo dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones y prioridades políticas generales. No ejercerá función legislativa alguna*». Esa comparativa nos permite concluir como Etienne de Poncis que el TUE describe de la forma lo más fiel posible las tareas y misiones del Consejo Europeo tal como existían en el Tratado de Niza al no añadir o suprimir ninguna competencia respecto a la práctica. De Poncis, E., 2008, pp. 135 y 136. En el mismo sentido, De Schoutheete, Ph., *Notre Europe,* julio 2012, p. 11. Disponible en: http://www.notre-europe.eu

[23] Calonge Velázquez, A., *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n.º 18, 2010, p. 108.

— la definición que el Tratado recoge de esta función es escueta, por lo que habrá que acudir a los casos específicos que se recogen en los Tratados para determinar de qué se trata» [24].

Existen en el Tratado artículos que describen manifestaciones específicas de la función de orientación e impulso como, por ejemplo, la función del Consejo Europeo en la definición de las Orientaciones Generales sobre la Política Económica (OGPE) en el artículo 121.2 TFUE; las conclusiones sobre la situación del empleo del artículo 148.1 y 2 TFUE; las orientaciones sobre la política exterior del artículo 26.1 TUE; las orientaciones estratégicas de la programación legislativa y operativa en el ámbito del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia del artículo 68 TFUE y las orientaciones sobre la negociación en caso de retirada de la Unión de un Estado miembro del artículo 50.2 TUE;

— si bien el ámbito de la función de orientación e impulso abarca a toda la Unión Europea, esta función no es autónoma, pues necesita del concurso del resto de las instituciones para que dichas orientaciones se conviertan en normas jurídicas a excepción de los ámbitos de la PESC o la defensa común, donde las instituciones están formalmente obligadas por lo decidido por el Consejo Europeo [25];

— la función de impulso y orientación deberá respetar el equilibrio institucional y, para garantizarlo, el artículo 15 TUE señala que, el Consejo Europeo no puede ejercer la función legislativa [26].

Esta prohibición afecta a toda actividad que desarrolle el Consejo Europeo y cuenta con la garantía del control jurisdiccional de las Decisiones del Conse-

---

[24] Jacqué, J. P., 2007, p. 301.

[25] Artículo 22 TUE: «*Basándose en los principios y objetivos enumerados en el artículo 21, el Consejo Europeo determinara los intereses y objetivos estratégicos de la Unión (…) Las decisiones del Consejo Europeo se ejecutaran de acuerdo con los procedimientos establecidos en el Tratado*». Nuevo añadido por el Tratado de Lisboa: artículo 24 TUE: «*La PESC se regirá por reglas y procedimientos específicos. La definirán e instrumentarán el Consejo Europeo y el Consejo que deberán pronunciarse por unanimidad salvo cuando los Tratados dispongan otra cosa. Queda excluida la adopción de actos legislativos*».

[26] «*Several representatives of the European Parliament expressed reservations about the phrase «general political directions and priorities, since it could be misunderstood as going too far already into legislative matters which should be exclusively dedicated to the Council. It could be partly in response to this concern that the final text included a new sentence excluding the European Council from exercising legislative functions. The new sentence...is also consistent with the deletion by the Treaty of Lisbon of all references in the Treaties to the Council meeting in the composition of the Heads of State and Government*». Crowe, R., *Bulgarian Review of European Law,* June 2013, pp. 11-12.

jo Europeo [27] al tratar de preservar el equilibrio institucional [28] aunque la dificultad de la cláusula del artículo 15 TUE reside en la delimitación de su ámbito.

Piris destaca que una decisión será legislativa cuando:

> *«Hence, when the legal basis provides that an act is to be adopted in accordance with the ordinary legislative procedure or in accordance with a special legislative procedure, the act in question belongs to the category of legislative acts. If the legal basis does not provide for a legislative procedure, then the act does not belong to the category of legislative acts»* [29].

De ello se deduce que solo el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión están autorizados por el Tratado de Lisboa para aprobar normas de naturaleza legislativa [30], es decir, que el Tratado define la función legislativa en términos procesales.

La prohibición del artículo 15 TUE resalta la «*posición* sui generis *del Consejo Europeo en el conjunto institucional…»* [31] pero su dificultad estriba en delimitar el ámbito de dicha prohibición en los casos en los que el Consejo Europeo adopta decisiones con *consecuencias* legislativas [32]. Si siguiéramos al Parlamento Europeo cabría destacar que los actos del Consejo Europeo podrían tener efectos tanto sobre el desarrollo de los procedimientos legislativos como sobre el contenido material de la legislación. Así, cuando el Tratado permite la interferencia del Consejo Europeo en el desarrollo de determinados procedimientos legislativos: *«estas actuaciones no pueden considerarse como ejercicio de funciones legislativas, pues solo se trata de tomar una decisión relativa*

---

[27] Artículo 269 TFUE: «*El Tribunal de Justicia será competente para pronunciarse sobre la legalidad de un acto adoptado por el Consejo Europeo…*».

[28] Ver los puntos 3 y 4 de la Resolución del Parlamento Europeo sobre el refuerzo de la democracia europea en la futura UEM (2013/2672(RSP) B7-0271/2013, 12 de junio de 2013.

[29] Piris, J. C., 2010, p. 94.

[30] En el asunto Consejo de la Unión Europea/Access Info Europe, el Abogado General con ocasión de la presentación de sus conclusiones el 16 de mayo de 2013 realiza ciertas reflexiones en cuanto a la «capacidad legislativa» que nos pueden ayudar a precisar el ámbito de la función legislativa. Así, en el punto 38 destaca: «*el artículo 289 TFUE define ahora en qué consiste el procedimiento legislativo y en qué casos, por tanto, las instituciones actúan como legislador…»* y en el párrafo 43 afirma que: *«el resultado de dicho procedimiento será una norma que por sus cualidades (alcance general, carácter obligatorio, capacidad de desplazamiento de leyes nacionales…) requiere un determinado grado de legitimación democrática*».

Sentencia de 17 de octubre de 2013, Consejo de la Unión Europea c. Access Info Europe C-280/11P. Recurso en casación ante el Tribunal General de 6 de junio de 2013, T-233/09.

[31] Informe sobre las repercusiones institucionales y jurídicas del uso de los instrumentos de Derecho indicativo.

[32] Por ejemplo, el artículo 48 TFUE relativo a las decisiones tomadas con arreglo al procedimiento legislativo ordinario en materia de Seguridad Social y la libre circulación de trabajadores.

*al desarrollo del procedimiento en casos concretos de bloqueo y no de inmiscuirse en la definición del contenido sustancial de la legislación que se trate*» [33].

El propio Parlamento matiza esta idea en los casos en lo que el Tratado atribuye al Consejo Europeo la capacidad de suspender el proceso legislativo mediante la aplicación de un freno de emergencia en los casos relativos a la seguridad social (art. 48 TFUE) y la cooperación judicial en materia penal (arts. 82 y 83 TFUE).

En estos casos, el Parlamento Europeo añade que «*es de lamentar que con ello se comprometa el principio de la inexistencia de competencias legislativas de esta institución*» [34].

En definitiva, los límites de la prohibición dependerán de la lectura que el Consejo Europeo realice del artículo 15 TUE. Al ser una prohibición bastante vaga, su alcance podrá sobrepasar fácilmente los artículos del Tratado que hacen referencia a las competencias específicas del Consejo Europeo.

Por todo creemos que la actuación del Consejo Europeo podría acarrear consecuencias legislativas, al menos de una forma indirecta. Por ejemplo:

De la lectura de los artículos 15 TUE y 68 TFUE podría deducirse una relación entre la función legislativa y la programación legislativa y la programación estratégica como cuando, por ejemplo, el artículo 68 TFUE destaca que: «*El Consejo Europeo definirá las orientaciones estratégicas de la programación legislativa y operativa del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia*» [35].

También es posible deducir una relación entre la priorización estratégica del Consejo Europeo, la programación financiera mediante la adopción del marco financiero plurianual (MFP), la función presupuestaria y la función legislativa.

Si bien los Tratados no mencionan el papel esencial que el Consejo Europeo desarrolla en la aprobación del marco financiero plurianual, esta institución es la que aprueba el «acuerdo político» que contiene las orientaciones y las prioridades políticas generales del marco financiero plurianual. Tras este acuerdo político, la Comisión, el Parlamento y el Consejo adoptarán un Reglamento, por medio de un procedimiento legislativo especial, que fijará el marco financiero plurianual a partir del cual se adoptarán decisiones legisla-

---

[33] Página 24, nota a pie de página 1 del Informe sobre *«Las repercusiones del Tratado de Lisboa en la evolución del equilibrio institucional en la Unión Europea»*.

[34] Página 26 del Informe sobre *«Las repercusiones del Tratado de Lisboa en la evolución del equilibrio institucional en la Unión Europea»*.

[35] DOUE C 83, de 30 de marzo de 2010, p. 74.

Ver a este respecto, las Conclusiones del Consejo Europeo de junio de 2014.

tivas concretas [36]. Por otro lado, destacamos que el Tratado no permite al Consejo Europeo ejercer funciones presupuestarias ya que la mayoría de los procedimientos presupuestarios corresponden a procedimientos legislativos especiales [37].

## 2. **La función arbitral**

El Tratado de Lisboa reconoce y potencia la función arbitral del Consejo Europeo que ejerce en ámbitos tan diferentes como la Seguridad Social (art. 48 TFUE); el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia [38] y, dentro de ella, la cooperación penal (arts. 82 y 83 TFUE); la PESC (art. 31 TUE) y en determinados Protocolos anejos al propio Tratado [39].

Esta función suele manifestarse por medio de una cláusula de «freno de emergencia» que tiene como efecto suspender el procedimiento legislativo que puede combinarse con una cláusula de «aceleración» que puede desembocar en una cooperación reforzada [40].

El artículo 48.2 TFUE relativo a la Seguridad Social es uno de los mejores ejemplos que encontramos en los Tratados sobre la función arbitral [41] y nos

---

[36] Esto se deduce del punto 11 de las Conclusiones del Consejo Europeo de 7 y 8 de febrero de 2013. Disponible en: http://www.consilium.europa.eu (consultado agosto 2014). El Parlamento Europeo aprobó su Resolución sobre el marco financiero el 13 de marzo de 2013. Resolución del Parlamento Europeo sobre las negociaciones sobre el marco financiero plurianual 2014-2020: conclusiones que cabe extraer y reflexiones sobre el futuro. (Informe Dehaene, Kalfin). A7-0254/2014), 26 de marzo de 2014.

[37] «*En l'occurrence le mutisme des traités quant au rôle du Conseil européen visait sans doute à éviter toute discordance avec les termes de l'article 15.1 TUE… la majorité des procédures budgétaires entendues au sens large correspondent en effet à des procédures législatives spéciales. Toute contradiction textuelle ne semble pas pour autant écartée, car il est alors difficile de comprendre pour quel motif le Conseil européen ne se voit pas pareillement interdire l'existence de la fonction budgétaire dans les traités*». Michea, F., *Revue de l'Union Européenne*, n.º 555, febrero 2012, pp. 77 y ss.

[38] Hay que tener en cuenta que para todo lo relativo al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia se aplica la Declaración 26 relativa a la no participación de un Estado miembro en una medida basada en el Título IV de la tercera parte del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea que establece de nuevo una garantía para los Estados que se traduce en el Consejo Europeo. DOUE C 83, de 30 de marzo de 2010, p. 346. También el Protocolo sobre Schengen en su artículo 5, añadido por el Tratado de Lisboa, recoge una referencia al Consejo Europeo. DOUE C 83, de 30 de marzo de 2010, p. 292.

[39] Por ejemplo, en el Protocolo n.° 9 relativo a la Decisión del Consejo relativa a la aplicación del apartado 4 del artículo 16 TUE y del artículo 238.2 TFUE entre el 1 de noviembre de 2014 y el 31 de marzo de 2017 por otra parte y a partir del 1 de abril de 2017.

[40] De Poncis, E., 2008, p. 70.

[41] «*Cuando un miembro del Consejo declare que un proyecto de acto legislativo de los previstos en el ap. 1 perjudica aspectos importantes de su sistema de Seguridad Social, como su ámbito de aplicación, coste o estructura financiera o afecta al equilibrio financiero del sistema, podrá solicitar que el asunto se remita al Consejo Europeo, en cuyo caso quedará suspendido el procedimiento legislativo ordinario. Previa deliberación, el Consejo Europeo en el plazo de cuatro meses a partir de la suspensión:* a) *devol-*

lleva a preguntarnos las siguientes cuestiones: ¿Supondría la suspensión del procedimiento legislativo ordinario una violación del artículo 15 TUE? ¿Si el Consejo Europeo no se pronuncia durante el periodo de deliberación de cuatro meses o si solicita a la Comisión que presente una nueva propuesta ejerce una función legislativa? ¿sería esto una interferencia en la marcha del proceso legislativo? Además, se correría el peligro que, una vez realizado el arbitraje (o el impulso en caso del MFF) en el Consejo Europeo, el Consejo asumiese unánimemente lo decidido por el Consejo Europeo evitando decidir por mayoría cualificada afectando con ello a la codecisión con el Parlamento Europeo. Es decir, que el efecto final del arbitraje podría ser el de sustituir la mayoría cualificada consagrada en el Tratado por la unanimidad, lo que desvirtuaría el proceso legislativo ordinario y provocaría un desequilibrio institucional al vulnerar las prerrogativas del Parlamento Europeo [42].

## 3. **La función de desarrollo de los Tratados**

El Tratado de Lisboa otorga al Consejo Europeo numerosas competencias para desarrollar funciones de carácter «constitucional» [43].

---

*verá el proyecto al Consejo poniendo fin con ello a la suspensión del procedimiento legislativo ordinario, o bien,* b) *no se pronunciará o pedirá a la Comisión que presente una nueva propuesta. En tal caso, el acto se considera no adoptado*». DOUE C 83, de 30 de marzo de 2010, p. 67. (Subrayado añadido por el autor). Este artículo debe completarse con la Declaración n.º 23 relativa al párrafo segundo del artículo 48 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea que destaca que: «*La Conferencia recuerda que, en este caso, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 15 del Tratado de la Unión Europea, el Consejo Europeo se pronunciará por consenso*». DOUE C 83, de 30 de marzo de 2010, p. 343. Otros ejemplos serían los artículos 82.3 TFUE sobre el reconocimiento mutuo de las sentencias o resoluciones judiciales y la cooperación policial y judicial en asuntos penales con dimensión fronteriza y el artículo 83.3 TFUE sobre la definición de las infracciones penales y las sanciones de actos delictivos de especial gravedad y dimensión transfronteriza.

[42] Esta eventualidad ha sido tratada por Jean Paul Jacqué. Jacqué J. P., 2009, pp. 358 y 359 (punto 584).

[43] Con el término constitucional queremos destacar aquellas decisiones de carácter especialmente transcendente que desarrollan artículos del Tratado de Lisboa, reforman dicho Tratado o lo interpretan. Por ejemplo: 1) en el ámbito de las sanciones contra un Miembro (art. 7 TUE); 2) el procedimiento de reforma ordinario (art. 48 TUE) y las decisiones dentro del marco del procedimiento de reforma simplificado (art. 48.6 y 7 TUE), la posibilidad de adoptar por mayoría cualificada en el caso de la PESC (art. 31 TUE). Esta enumeración no es exhaustiva puesto que el Tratado guarda silencio ante otros supuestos en los que el Consejo ejerce esta función como durante el proceso de la ampliación de la Unión o la interpretación de los Tratados. En lo relativo a la ampliación, y aunque el artículo 49 TUE no reconoce que es el Consejo Europeo quien, en última instancia, toma la decisión respecto a la apertura de las negociaciones de adhesión, este precepto admite que, a la hora de juzgar la admisibilidad, el Consejo deberá tener en cuenta los *«requisitos de pertenencia acordados por el Consejo Europeo»,* lo que supone una constitucionalización de los criterios de Copenhague. Por ejemplo, el Consejo Europeo de 28 de junio de 2013 decidió abrir las negociaciones con Serbia. Las Conclusiones destacan que la primera Conferencia intergubernamental se

Veamos algunos de los artículos que recogen la función de desarrollo de los Tratados:

— el artículo 7.2 TUE [44] regula la suspensión de los derechos derivados de la pertenencia de un Estado de la Unión. En este proceso, el Consejo Europeo es el competente para determinar la constatación de la existencia de una violación grave y persistente por parte de un Estado miembro de los valores de la Unión y previa aprobación por parte del Parlamento Europeo;

— el Tratado de Lisboa recoge en su artículo 48 TUE varios procedimientos de reforma de los Tratados que son el procedimiento de revisión ordinario y los procedimientos de reforma simplificados. En ambas alternativas, el Consejo Europeo desempeña un papel fundamental.

En el procedimiento de revisión ordinario, el Consejo Europeo aparece citado en los puntos 3 y 5 del artículo 48 TUE [45]:

Este artículo, basado en el esquema del artículo 48 TUE del Tratado de Niza, introduce algunas novedades dignas de mención; confiere al Consejo Europeo protagonismo al inicio del procedimiento en la fase de preparación de la

---

celebrará a más tardar en enero de 2014. Este Consejo Europeo acordó también la autorización de la apertura de negociaciones sobre un Acuerdo de Estabilización y Asociación entre la Unión Europea y Kosovo.

Por otro lado, el Tratado no dice nada sobre la capacidad del Consejo Europeo de interpretar los Tratados, como ocurrió con ocasión del Consejo Europeo de diciembre de 2010 donde esta institución determinó el futuro alcance del artículo 122 TFUE.

JACQUÉ, J.-P., 2012, p. 296, punto 460. Este autor emplea el término «funciones de naturaleza constitucional»: *«Si l'on va au-delà de cette définition générale, la lecture des Traités conduit à constater que le Conseil Européen remplit simultanément des fonctions de nature constitutionnelle et des fonctions d'orientation de l'activité de l'Union»*. Por otra parte, la revista *Common Market Law Review* destaca como constitucionales el artículo 236 TFUE (rotación de presidencias); el artículo 14.2 TUE (composición del Parlamento Europeo); el artículo 17.5 TUE (propuesta de candidato a la presidencia de la Comisión); 17.7 TUE nombramiento del Alto Representante; el artículo 221 TUE (definición de los intereses estratégicos y objetivos de la política exterior de la Unión); el artículo 42.2 TUE (adopción de una política de defensa); el artículo 68 TUE (definición de las orientaciones estratégicas de una política de libertad, seguridad y justicia); el artículo 86.4 TFUE (ampliación de los poderes del fiscal europeo); el artículo 7.2 TUE (violación de los derechos humanos por un Estado miembro). *Common Market Law Review,* Editorial Comments. An ever mighty European Council-Summit, recent institutional developments. 46:1391. 2009. Kluwer Law International.

[44] *«El Consejo Europeo, por unanimidad y a propuesta de un tercio de los Estados o de la Comisión y previa aprobación del PE podrá constatar la existencia de una violación grave y persistente por parte de los Estados Miembros de los valores enunciados en el artículo 2 tras invitar al Estado concernido a presentar sus observaciones».* DOUE C 83, de 30 de marzo de 2010, p. 19.

[45] DOUE C 83, de 30 de marzo de 2010. Este procedimiento de revisión fue puesto en práctica el 12 de octubre de 2011 cuando el Borrador del Protocolo irlandés fue presentado al Consejo Europeo y notificado a los parlamentos nacionales de acuerdo con el artículo 48.2 TUE. Un procedimiento similar se inició con el Protocolo checo sobre la ejecución de la Carta de los Derechos Fundamentales que, de acuerdo con el Consejo Europeo de 29-30 de octubre de 2009, debía ser añadido a los Tratados con ocasión de la conclusión del próximo Tratado de adhesión. En octubre de 2011, el Consejo Europeo consultó con el Parlamento que, en la sesión de mayo de 2013, adoptó una recomendación donde no apoyaba la reforma propuesta.

Conferencia intergubernamental ya que la convocatoria de la Convención recaerá sobre el presidente permanente del Consejo Europeo, previa decisión por mayoría simple del Consejo Europeo de convocar una Convención y tras consultar al Parlamento Europeo y la Comisión. La no convocatoria de la Convención es también competencia del Consejo Europeo que también decidirá por mayoría simple pero necesitará previamente la aprobación del Parlamento Europeo [46]. Si una Convención no fuera necesaria, el Consejo Europeo fijará el mandato de la Conferencia. Silencio sobre quién será el competente para definir el mandato en el caso que se acuda a la convocatoria de la Convención.

El Consejo Europeo desempeñará un importante papel en otras modalidades de reforma de los Tratados incluidas en ese mismo artículo como, por ejemplo, en el artículo 48.6 TUE [47]. Así, el artículo 48.6.1 TUE establece una doble unanimidad, la unanimidad en el Consejo Europeo y la aprobación por todos los Estados miembros, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales [48].

El Tratado introdujo determinados procedimientos simplificados que se denominan pasarelas y que están recogidas en el artículo 48.7.1 TUE. Estos instrumentos permiten al Consejo Europeo, bien decidir unánimemente, modificar una base jurídica que recogía la unanimidad y transformarla en mayoría cualificada, bien permitir que el Consejo Europeo, también por unanimidad, modifique una base jurídica regida por un procedimiento legislativo especial

---

[46] El artículo 48.3 TUE se ha aplicado en los siguientes casos: Decisión del Parlamento Europeo de 6 de mayo de 2010, sobre la propuesta del Consejo Europeo de no convocar una convención para la revisión de los Tratados en relación con las medidas transitorias sobre la composición del Parlamento Europeo; Decisión del Parlamento Europeo de 18 de abril de 2012, sobre la propuesta del Consejo Europeo de no convocar una Convención para añadir al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea un Protocolo relativo a las preocupaciones del pueblo irlandés sobre el Tratado de Lisboa y la Decisión del Parlamento Europeo de 22 de mayo de 2013 sobre la propuesta del Consejo Europeo de no convocar una Convención para añadir al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea un Protocolo sobre la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea a la República Checa.

[47] DOUE C 83, de 30 de marzo de 2010, p. 42. Un procedimiento similar se establece en el Protocolo sobre el Estatuto del SEBC y del BCE. Según el artículo 40.2: «*el artículo 10.2 podrá ser modificado mediante decisión del Consejo Europeo, aprobada por unanimidad, bien por recomendación del Banco Central Europeo y previa consulta al Parlamento Europeo y a la Comisión, bien por recomendación de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y al Banco Central Europeo. Estas modificaciones solo entrarán en vigor después de haber sido aprobadas por los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas*».

[48] El procedimiento del artículo 48.6.1 TUE fue seguido con ocasión de la reforma del artículo 136 TFUE que añadió un nuevo punto 3 a dicho artículo. Decisión del Consejo Europeo de 25 de marzo de 2011, que modifica el artículo 136 TFUE en relación con un mecanismo de estabilidad para los Estados Miembros cuya moneda es el euro. DOUE L 91/1, de 6 de abril de 2011. Previamente el Parlamento Europeo aprobó su Resolución de 23 de marzo de 2011 sobre el proyecto de decisión del Consejo Europeo por el que se modifica el artículo 136 TFUE en relación al mecanismo de estabilidad para los Estados Miembros cuya moneda es el euro.

DOUE de 26 de enero de 2012, http://eur-lex.europa.eu.

para que se rija en el futuro por el procedimiento legislativo ordinario [49]. Esta flexibilidad está, sin embargo, limitada por numerosas garantías. Por ejemplo, se crea, de hecho, un sistema de doble unanimidad (Consejo Europeo, Parlamentos nacionales) y, en determinados casos, se eleva el umbral de votos exigidos en el Parlamento Europeo a la mayoría de los miembros que componen el Parlamento Europeo.

El Consejo Europeo representa de nuevo la pieza central del proceso desde su inicio ya que los procedimientos de revisión simplificados comenzarán por propia iniciativa. Además, la reforma no debe implicar un aumento de las competencias de la Unión. En todo caso, como Michea [50] resaltamos que en los diferentes procedimientos que el Tratado incluye para reformar el Derecho Primario, no solo se consagra la práctica seguida hasta el momento, es decir, que es en el Consejo Europeo (la reunión de los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados Miembros) donde se adoptaban las decisiones políticas, sino que adicionalmente, se refuerza la centralidad de esta nueva institución en detrimento del Consejo [51], al ser el Consejo Europeo el que inicia el proceso de reforma del Derecho primario;

— por último cabría citar también las Disposiciones generales y finales donde encontramos el artículo 355.6 TFUE que permite cambiar el estatuto de determinados territorios respecto de la Unión [52]. El objeto de este párrafo es permitir la transformación del estatuto de Mayotte [53] y la posibilidad de que el estatuto de la Isla de San Martín evolucione hacia un estatuto jurídico unificado. Este procedimiento incluye varias particularidades como la no participación del Parlamento Europeo. Además el Consejo Europeo deberá decidir por unanimidad pero no necesita una ratificación por parte de los Estados.

## 4. La función de nombramiento y determinación de la composición de otras instituciones

El Tratado de Lisboa consagra el papel preponderante que los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados Miembros desempeñaban en este ámbito previamente a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa por medio de dos vías:

---

[49] Blumann, C., 2007, p. 282: *«La posibilidad de que otorga al Consejo Europeo de autorizar el cambio del procedimiento legislativo especial al procedimiento legislativo ordinario otorga, de nuevo, al Consejo Europeo una función constituyente de segundo rango»* (traducción propia).

[50] Michea, F., *Revue de l'Union Européenne,* n.º 555, febrero 2012, pp. 79 y 80.

[51] Obsérvese que el artículo 48.6 TUE no cita al Consejo.

[52] DOUE C 83, de 30 de marzo de 2010, p. 198.

[53] Decisión del Consejo Europeo sobre el estatuto de Mayotte, de 11 de julio de 2012. DOUE L 204/131, de 31 de julio de 2012.

Se otorgan al Consejo Europeo competencias en el nombramiento del presidente de la Comisión (art. 17.7 TUE), del Alto Representante (art. 18 TUE) y del presidente y de los miembros del Directorio del BCE (art. 283.2 TFUE).

Y además, esta función no se limita al nombramiento de las principales personalidades políticas de la Unión sino que alcanza también a la definición de la composición del Parlamento Europeo, del número de miembros de la Comisión, del turno de las Presidencias rotatorias y del número de las formaciones del Consejo [54].

Siguiendo a Calonge Velázquez [55], afirmamos que el Consejo Europeo, cuando ejerce la función de nombramiento o determinación de la composición de otras instituciones puede, de acuerdo con el Tratado, necesitar del concurso de otras instituciones. Es por ello que, en este ámbito, los poderes del Consejo Europeo podrán ser autónomos como el caso de la determinación del número de formaciones del Consejo, de la definición del número de Comisarios o del orden de la rotación de la presidencia o compartidos para cuando el Consejo Europeo defina la composición del Parlamento, la elección del presidente de la Comisión, del Alto representante y del presidente del BCE y los miembros de su comité ejecutivo. En estos últimos supuestos, el Tratado de Lisboa otorga al Consejo Europeo una competencia que con el Tratado de Niza correspondía al Consejo [56].

Veamos algunos de los casos más interesantes:

— Respecto a la composición del Parlamento Europeo, el artículo 14 TUE destaca que:

> *«El Consejo Europeo adoptará por unanimidad, a iniciativa del Parlamento Europeo y con su aprobación, una decisión que fije la composición del Parlamento Europeo dentro del respeto de los principios definidos en el párrafo primero»* [57].

---

[54] Decisión del Consejo Europeo de 16 de septiembre de 2010 por la que se modifica la lista de formaciones del Consejo DO L 263/12, de 6 de octubre de 2010.

[55] Calonge Velázquez, A., *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n. 18. 2010, pp. 103-119.

[56] Decisión del Consejo de 1 de enero de 2007, DOUE L 1/12 de 4.1.2007 (Anejo) y artículo 4 del Protocolo sobre la ampliación anejo al Tratado de Niza respectivamente.

[57] DOUE C 83, de 30 de marzo de 2010, p. 22. La composición del Parlamento Europeo se ha modificado en varias ocasiones desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa tal como explica el Informe sobre la composición del Parlamento Europeo con vistas a las elecciones de 2014 de Gualtieri y Trzaskowski de 12 de mayo. En la Exposición de Motivos de este Informe se destaca que: *«en la próxima legislatura, que se iniciará en 2014, expirará la actual excepción del apartado 2 del artículo 14 TUE y el Parlamento Europeo se compondrá de 751 diputados. El actual número de escaños (en junio de 2013) es de 754. Esta cifra proviene de los 736 escaños elegidos con arreglo al Tratado de Niza, que estaba en vigor en el momento de las elecciones de 2009, más los 18 escaños asignados por el Tratado de Lisboa mediante la enmienda al artículo 2 del Protocolo n.° 36 sobre las disposiciones transitorias autorizando*

— la elección del presidente de la Comisión se recoge en el artículo 17.7 TUE:

> *«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*[58] *un candidato a Presidente de la Comisión… si el candidato no obtiene la mayoría necesaria, el Consejo Europeo propondrá en el plazo de un mes, por mayoría cualificada, un nuevo candidato… Sobre la base de dicha aprobación, la Comisión será nombrada por el Consejo Europeo por mayoría cualificada»* [59].

El artículo 17.7 TUE destaca que el presidente de la Comisión es elegido por el Parlamento Europeo pero esta decisión no es autónoma [60] ya que el Consejo Europeo deberá proponer un candidato que será elegido por el Parlamento Europeo por la mayoría de los miembros que lo componen. Este artículo introduce varios elementos destinados a encauzar la propuesta que debe realizar el Consejo Europeo. Se sustrae al Consejo Europeo la posibilidad de designar un presidente no representativo (teniendo en cuenta los resultados de las elecciones europeas, criterio que fue introducido por la Convención).

El Consejo Europeo deberá realizar «consultas apropiadas» [61] con el Parlamento Europeo antes de proponerle el candidato a presidente de la Comisión, estableciéndose de este modo un proceso de negociación informal entre el Consejo Europeo y el Parlamento Europeo.

Este artículo admite que el Parlamento pueda rechazar el candidato del Consejo Europeo, reforzando la autonomía de decisión del Parlamento Europeo. En este sentido, es representativo que el artículo 17.7 TUE no rebaje

---

*la permanencia hasta 2014 de los 99 asignados a Alemania en virtud del Tratado de Niza. Cuando entre en vigor el Tratado de adhesión a Croacia se le asignarán 12 escaños de conformidad con el artículo 19.1 del Acta de adhesión, que modifica nuevamente el artículo 2 del Protocolo n.º 36. Con ello se producirá un aumento temporal del número total de escaños que será de 766. Por consiguiente, este número tendrá que reducirse en 15 para ajustarse al Tratado de Lisboa (751). Tres de estos quince escaños deberán deducirse necesariamente del cupo de Alemania que pasará de 99 a 96 según el Tratado*». Resolución del Parlamento Europeo sobre la composición del Parlamento Europeo con vistas a las elecciones de 2014, de 12 de mayo 2013 (Informe Gualtieri, Trzaskowski). A7-0041/2013, 25 de febrero de 2013, p. 8. Tras la propuesta del Parlamento Europeo, el Consejo Europeo adoptó una Decisión de 28 de junio de 2013 por la que se fija la composición del Parlamento Europeo de 29 de junio de 2013.

[58] Al decidir el Consejo Europeo sin propuesta de la Comisión, la mayoría cualificada debe incluir al 70% de los miembros del Consejo, que representen al menos al 65% de la población, con lo que refuerza a los pequeños EM. El voto si se produce debilitará al presidente de la Comisión.

[59] DOUE C 83, de 30 de marzo de 2010, p. 25.

El nombramiento de la Comisión Barroso por el Consejo Europeo aparece publicado en el DOUE L 38/7, de 11 de febrero de 2010, y la Comisión Europea presidida por Juncker se consagró por virtud de la Decisión del Consejo Europeo de 24 de octubre de 2014, DOUE L 311/36, de 31 de octubre de 2014.

[60] De Poncis, E., 2008, p. 156.

[61] Ver la Declaración n.° 11 relativa a los apartados 6 y 7 del artículo 17 del Tratado de la Unión Europea. DOUE C 83, de 30 de marzo de 2010, p. 342.

el umbral [62] de votos necesarios que debe alcanzar el candidato a presidente de la Comisión si no logra ser elegido en una primera vuelta.

El nombramiento del presidente de la Comisión no es independiente del de la totalidad de la Comisión Europea [63].

Por otro lado, se ha de destacar que el Consejo Europeo desaparece a la hora de elegir individualmente a las demás personalidades que formarán la Comisión aunque el Tratado de Lisboa introduce una llamada final a esta institución para resaltar que el nombramiento de la totalidad de la Comisión le corresponde: *«sobre la base de dicha aprobación, la Comisión será nombrada por el Consejo Europeo, por mayoría cualificada»,* lo que puede producir un conflicto si el Consejo Europeo no decidiera ratificar la aprobación parlamentaria. Esto para Petrek significa que:

> *«Son maintien montre que le Conseil Européen est l'institution qui conserve le pouvoir le plus important par rapport au Conseil et par rapport au Parlement»* [64].

— respecto al número de Comisarios, el artículo 17.5 TUE reza que:

> «*A partir del 1 de noviembre de 2004, la Comisión estará compuesta por un número de miembros correspondiente a los 2/3 de los Estados miembros que incluirá a su Presidente y al Alto Representante (…) a menos que el Consejo Europeo decida por unanimidad modificar su número (...). Los miembros de la Comisión serán seleccionados de entre los nacionales de los Estados Miembros mediante un sistema de rotación estrictamente igual entre los Estados Miembros que permita tener en cuenta la diversidad demográfica y geográfica del conjunto de dichos estados (…). Este sistema será establecido por unanimidad por el Consejo Europeo de conformidad con el artículo 244* [65] *del Tratado TFUE*» [66].

Sin embargo, recordaremos que el Consejo Europeo de diciembre de 2008 destacó que: *«los Tratados vigentes exigen la reducción del número de Comisarios en 2009. El Consejo Europeo acuerda que, siempre que entre en vigor el Tratado de Lisboa, se adoptará una decisión de conformidad con los proce-*

---

[62] La exigencia de la mayoría de los miembros del Parlamento cubre una laguna existente puesto que el artículo 214.2 TCE nada decía sobre la mayoría parlamentaria necesaria y el reglamento interno del Parlamento destacaba que se realizaría por la mayoría de los sufragios expresados.

[63] Artículo 17.7.2: «*El presidente, el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y la Política de Seguridad y los demás miembros de la Comisión se someterán colegiadamente al voto de aprobación del Parlamento Europeo. Sobre la base de dicha aprobación, la Comisión será nombrada por el Consejo Europeo, por mayoría cualificada*».

[64] Pertek, J., 2007, p. 362.

[65] El artículo 244 TFUE establece las características de dicho sistema de rotación y de la elección por unanimidad por parte del Consejo Europeo. Se consagra el principio de igualdad en lo que se refiere al orden de turno y el periodo de permanencia. La composición de la Comisión deberá reflejar la diversidad geográfica y demográfica del conjunto de Estados Miembros. Estos principios vuelven a subrayarse en la Declaración relativa al artículo 17 del TUE.

[66] DOUE C 83, de 30 de marzo de 2010, p. 25.

*dimientos jurídicos necesarios, con el fin de que la Comisión siga teniendo a un nacional de cada Estado miembro. Antes del final del mandato de la Comisión el 31 de octubre de 2014, el Consejo Europeo deberá adoptar una decisión para consagrar que la Comisión seguirá estando compuesta por un nacional por Estado Miembro»* [67]*;*

— el Consejo Europeo interviene también en la elección del Alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad [68] de acuerdo con los puntos 1 y 4 del artículo 18 TUE:

> *«El Consejo Europeo nombrará por mayoría cualificada, con la aprobación del Presidente de la Comisión, al Alto Representante para la PESC… El Consejo Europeo podrá poner fin a su mandato por el mismo procedimiento.»*
>
> «*El Alto Representante será uno de los vicepresidentes de la Comisión…en el ejercicio de estas responsabilidades dentro de la Comisión (relaciones exteriores y coordinación de los demás aspectos de la acción exterior de la Unión dentro de las competencias que incumben a la Comisión) estará sujeto a los procedimientos por los que se rige el funcionamiento de la Comisión en la medida en que ello sea compatible con los apartados 2 y 3*» [69].

Este artículo constata la doble naturaleza del Alto Representante que es nombrado directamente por el Consejo Europeo con el acuerdo [70] del presidente de la Comisión. En una primera etapa, solo se preveía su consulta; posterior-

---

[67] Eso es lo que hizo el Consejo Europeo por medio de su Decisión de 22 de mayo de 2013. DOUE L 165/98, de 18 de junio de 2013.

[68] El Tratado regula también las relaciones entre el Consejo Europeo y el Alto Representante, relaciones que superan los límites de su nombramiento por el Consejo Europeo (art. 18.1 TUE) o el de la participación en sus reuniones (art. 17.5 TUE); por ejemplo, el Alto Representante se encargará de ejecutar las decisiones adoptadas por el Consejo Europeo (art. 27 TUE); y presentará una decisión al Consejo como respuesta a una petición específica del Consejo Europeo (art. 31. 2 TUE).

[69] DOUE C 83, de 30 de marzo de 2010, pp. 26 y 27.

En *«The Lisbon Treaty. A legal and political analysis»,* de Piris se lee que la reunión de la Conferencia intergubernamental de 18 de octubre de 2007 celebrada en Lisboa llegó a una solución sobre el nombramiento del Alto Representante al añadir al artículo 18 TUE la Declaración n.° 12 que destaca que *«se mantendrán los contactos oportunos con el Parlamento Europeo durante los trabajos preparatorios que precedan al nombramiento del Alto Representante que deberá producirse en la fecha de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.»* Piris, J. C., 2010, p. 44. (Traducción propia).

Este nombramiento fue efectivo y publicado por el DOUE. Decisión del Consejo Europeo adoptada con el acuerdo del presidente de la Comisión por la que se nombra al Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y la Política de Seguridad. De hecho, la elección del Alto representante fue realizada por el Consejo Europeo informal de 19 de noviembre de 2009. El Consejo Europeo, con el acuerdo del presidente de la Comisión, adoptó su nombramiento el 1 de diciembre de 2009.

[70] José Manuel Sobrino defiende que: «*cette nomination sera précédée des négotiations entre le Conseil européen et le Président de la Commission et devra en principe tenir compte des élections européennes*». Nosotros creemos en cambio que los resultados de las elecciones europeas deberán ser tenidos en cuenta únicamente respecto a la elección del presidente de la Comisión. Sobrino, J. M., 2007, p. 372.

mente, y como miembro de la Comisión, su nombramiento deberá adecuarse al del resto del colegio de comisarios [71];

— de acuerdo con el artículo 236 TFUE, el Consejo Europeo decide también el número de formaciones del Consejo y el turno de su presidencia, excepto la del Consejo de relaciones exteriores (tal como se destaca en el art. 17.6 y 9 TUE) [72].

El Tratado de Lisboa permite que el Consejo Europeo adopte por mayoría cualificada las Decisiones a las que se refiere el artículo 17 TUE, lo que tiene como consecuencia que dichas Decisiones podrán en el futuro ser modificadas sin recurrir a una revisión formal de los Tratados [73]. El propio Tratado de Lisboa recogía en su Declaración relativa al apartado 9 del artículo 16 un proyecto de Decisión del Consejo Europeo en ese sentido [74];

Por último, el Consejo Europeo se ve también involucrado en el nombramiento del Comité ejecutivo del Banco Central Europeo gracias al artículo 283.2 TFUE:

> «*El Presidente, el Vicepresidente y los demás miembros del Comité ejecutivo serán nombrados por el Consejo Europeo por mayoría cualificada, de entre personas de reconocido prestigio y experiencia (…) por recomendación del Consejo y previa consulta al PE y al Consejo del Gobierno del BCE*» [75].

## IV. LAS DECISIONES DEL CONSEJO EUROPEO

Según Blumann [76], el reconocimiento otorgado al Consejo Europeo para adoptar decisiones es consecuencia del desarrollo de una serie de funciones que estaban implícitamente recogidas en el Comunicado de París. Hasta a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el Consejo Europeo no podía adoptar

---

[71] No olvidemos que el artículo 17.7.2 TUE finaliza diciendo que sobre la base de dicha aprobación, la Comisión será nombrada por el Consejo Europeo por mayoría cualificada.

[72] «*El Consejo Europeo adoptará por mayoría cualificada:* a) *Una decisión por la que se establezca la lista de las formaciones del Consejo, distintas de la de Asuntos Generales y la de Asuntos Exteriores, de conformidad con el apartado 16.6 TUE;* b) *Una decisión relativa a la presidencia de las formaciones del Consejo, con excepción de la de Asuntos Exteriores, de conformidad con el apartado 9 del artículo 16 TUE*». DOUE C 83, de 30 de marzo de 2010, pp. 25, 26 y 153.

[73] Priollaud, F. X., Siritzky, D., 2008. p. 78.

[74] Declaración relativa al apartado 9 del artículo 16 TUE sobre la Decisión del Consejo Europeo relativa al ejercicio de la Presidencia del Consejo; declaración relativa a los apartados 6 y 7 del artículo 17 del TUE. Esta Decisión del Consejo Europeo se publicó en el DOUE L 315/50, de 2 de diciembre de 2009. Hay que citar también la Decisión del Consejo por la que se establecen las normas de desarrollo de la Decisión del Consejo Europeo relativa al ejercicio de la Presidencia del Consejo y de la presidencia de los órganos preparatorios del Consejo. Esta Decisión fue adoptada por el Consejo en un documento interno el 30 de noviembre de 2009.

[75] DOUE C 83, de 30 de marzo de 2010, p. 168. El Consejo Europeo de junio de 2011 eligió a Draghi como presidente del Banco Central Europeo.

[76] Blumann, C., 2007, p. 467.

actos jurídicos comunitarios [77], de ahí que cuando el Consejo Europeo se pronunciaba sobre asuntos comunitarios, solía adoptar orientaciones, recomendaciones o proponía arbitrajes que las instituciones comunitarias transformaban en actos jurídicos comunitarios de acuerdo con los procedimientos recogidos en los Tratados.

El Tratado de Lisboa permite al Consejo Europeo adoptar Decisiones que, de acuerdo con el artículo 288 TFUE, serán «obligatorias en todos sus elementos». En ocasiones, estas Decisiones podrán ser adoptadas por mayoría cualificada. Esta importante innovación trae consigo dos consecuencias; que no todos los miembros del Consejo Europeo pueden formalmente participar en la toma de decisión [78] y que no todos los Estados tendrán el mismo número de votos con lo que se deja de aplicar el principio de igualdad de los Estados en el seno del Consejo Europeo.

A continuación vamos a explicar cómo toma el Consejo Europeo sus Decisiones, cuáles son las características de tales decisiones y sus clases y su control jurisdiccional.

## 1. **Las Decisiones del Consejo Europeo**

¿Qué reglas rigen la toma de Decisiones del Consejo Europeo?

El Tratado y el reglamento interno del Consejo Europeo recogen las mismas modalidades de toma de decisiones [79] que se aplican al Consejo, es decir, la unanimidad, la mayoría simple, la mayoría cualificada y el consenso.

En el caso de la unanimidad, la abstención de los miembros presentes o representados no obstará a la adopción de los acuerdos que requieran unanimidad [80].

---

[77] Como señala Jean Claude Piris, el Consejo Europeo podía con el Tratado de Niza adoptar estrategias comunes en PESC (art. 13. 2 TUE); decisiones en materia de defensa común (art. 17.1 TUE) y las conclusiones sobre las GOPES (art. 99.2 TCE). En los demás casos, los Tratados otorgaban un poder de adoptar actos jurídicos a los miembros del Consejo Europeo (excepto el presidente de la Comisión) al referirse al Consejo «reunido a nivel de Jefes de Estado o de Gobierno». Piris, J. C., 2010, nota a pie de página n.º 160, p. 104.

[78] El artículo 235 TFUE establece que: *«El presidente del Consejo Europeo y el presidente de la Comisión no participarán en las votaciones del Consejo Europeo cuando este se pronuncie por votación»*. DOUE C 83, de 30 de marzo de 2010, p. 152.

[79] Según el artículo 6 del reglamento interior del Consejo Europeo, el voto se realizará a iniciativa de su presidente (siempre que lo solicite). El presidente también instará al voto cuando lo solicite un miembro del Consejo Europeo siempre y cuando la mayoría de los miembros del Consejo Europeo se pronuncien en ese sentido. Decisión del Consejo Europeo relativa al ejercicio de la Presidencia. DOUE L 315/50, 2 de diciembre de 2009.

[80] Artículo 235 TFUE. DOUE C 83, de 30 de marzo de 2010, p. 152.

La mayoría cualificada se define de acuerdo con las reglas que se aplican al Consejo aunque no tiene el mismo significado [81]. En el Consejo, la mayoría cualificada es la regla general mientras que en el Consejo Europeo será la excepción.

El Tratado de Lisboa destaca en el artículo 15. 4 TUE que *«el Consejo Europeo se pronunciará por consenso, salvo cuando los Tratados dispongan de otra cosa»* [82]. En el fondo, el hecho de que el consenso sea la fórmula general por la que el Consejo Europeo toma sus decisiones no es más que una manifestación más de la informalidad de esta nueva institución. Blumann [83] subraya que el consenso es el modo ordinario de toma de decisiones en el Consejo Europeo, lo que vendría a confirmar su naturaleza eminentemente política. Para Jacqué [84], el consenso implica la aprobación tácita por parte de aquellos que no están a favor de una propuesta pero que tampoco se pronuncian en su contra. De Poncis destaca que el consenso implica una mayor exigencia que la unanimidad puesto que en esta se permite la abstención [85] mientras que Blumann cree que cuando el acto deba aprobarse por consenso tanto el presidente permanente del Consejo Europeo como el presidente de la Comisión podrán participar en la formación de dicho consenso y Jacqué afirma que el silencio de estos equivaldría a la aceptación de la decisión [86].

El Consejo Europeo se pronunciará por mayoría simple en las cuestiones de procedimiento y para la aprobación de su reglamento interno tal como destaca el artículo 235.6 TFUE.

Junto a las formas de adopción de las Decisiones del Consejo Europeo, el Tratado y el reglamento interno del Consejo Europeo permiten la delegación del voto (cada miembro del Consejo Europeo puede recibir una delegación [87] de voto de otro miembro del Consejo Europeo) y la adopción de las decisiones

---

[81] Es decir, se aplicará al Consejo Europeo la letra b) del apartado 3 del artículo 238 TFUE: *«b) No obstante lo dispuesto en la letra a), cuando el Consejo no actúe a propuesta de la Comisión o del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, la mayoría cualificada se definirá como un mínimo del 72% de los miembros del Consejo que represente a Estados miembros participantes que reúnan como mínimo el 65% de la población de dichos Estados».*

[82] Artículo 15.4 TUE. DOUE C 83, de 30 de marzo de 2010, p. 23.

[83] Blumann, C., 2007, p. 470.

[84] Jacqué, J. P., 2007, p. 282-305.

[85] «*Lu de façon politique, le consensus permet de considérer qu'une décision est adoptée si seul un tout petit nombre de participants l'objecte… interprété sur un plan strictement juridique, le consensus nécessite l'accord formel de tous les Membres du Conseil Européen. Il impose alors une règle plus contraignante que à l'unanimité elle-même par laquelle on considère que l'abstention ne fait pas obstacle à la prise de décision unanimité*». De Poncis, E., 2008, p. 136.

[86] «*… possibilité il est vraie toute théorique car on voit mal dans la pratique la Commission empêcher l'adoption de Conclusions soutenues par tous les États membres*». Jacqué, J. P., 2007, pp. 282-305.

[87] Artículo 235 TFUE: 1. *«En caso de votación, cada miembro del Consejo Europeo podrá actuar en representación de uno solo de los demás miembros».* DOUE C 83, de 30 de marzo de 2010, p. 152.

mediante el procedimiento escrito que será aplicable en caso urgente a iniciativa del presidente del Consejo Europeo y si no existiera oposición de los miembros con derecho a voto. Hay que subrayar también que, en determinados casos, los votos podrán hacerse públicos así como las Declaraciones de los Estados miembros [88] aunque debe recordarse que las reuniones del Consejo Europeo no son públicas.

¿Qué características tienen las Decisiones del Consejo Europeo?

De la lectura del Tratado es posible deducir varias conclusiones en cuanto a las Decisiones que el Consejo Europeo puede adoptar: *a)* las Decisiones del Consejo Europeo pueden producir efectos jurídicos y ser vinculantes, *b)* las Decisiones del Consejo Europeo no pueden ser actos legislativos, *c)* las Decisiones del Consejo Europeo se someterán al control del Tribunal de Justicia, *d)* las Decisiones del Consejo Europeo forman parte del acervo de la Unión y *e)* las Decisiones del Consejo Europeo relativas a la PESC no tienen cabida dentro de la categoría de normas jurídicas de la Unión.

Las Decisiones del Consejo Europeo no son actos legislativos y no habrá que confundirlas con las decisiones a las que se refiere el artículo 289 TFUE [89], lo que nos lleva a concluir que el contenido del acto no es relevante para su clasificación como acto legislativo siendo lo determinante el procedimiento empleado para aprobar la decisión [90];

Por otra parte, el artículo 288 TFUE establece que el Consejo Europeo podrá adoptar Decisiones «*que serán obligatorias en todos sus elementos salvo cuando designe a sus destinatarios que solo serán obligatorias para estos*» [91].

Consecuencia lógica de haber otorgado al Consejo Europeo la capacidad de emitir normas jurídicas es que esta institución deberá cumplir con determinados requisitos procesales y formales. Por ejemplo, el artículo 12 del reglamento interior del Consejo Europeo destaca que:

> *«Las decisiones adoptadas por el Consejo Europeo estarán firmadas por su Presidente y por el secretario general del Consejo. Cuando no indiquen destina-*

[88] Artículo 10 del reglamento interior del Consejo Europeo. DOUE L 315, de 2 de diciembre de 2009.

[89] *«… los actos legislativos son los actos jurídicos que son adoptados por medio de un procedimiento legislativo. Los actos jurídicos legislativos serán los reglamentos, las directivas y las decisiones adoptados según el procedimiento legislativo ordinario o según uno de los procedimientos legislativos especiales que nombra el Tratado*». DOUE C 83, de 30 de marzo de 2010, p. 172.

[90] Craig, P., 2010, p. 253.

[91] Artículo 288.1 TFUE*: «Para ejercer las competencias de la Unión, las instituciones adoptarán reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones y dictámenes*». DOUE C 83, de 30 de marzo de 2010, p. 171.

*tario, se publicarán en el Diario Oficial de la Unión Europea. Cuando tengan un destinatario, le serán notificadas por parte de la Secretaría General del Consejo. Las disposiciones relativas a la forma de los actos que figuran en el Anexo VI del Reglamento interno del Consejo serán aplicables,* mutatis mutandis, *a las decisiones del Consejo Europeo*» [92].

Las Decisiones del Consejo Europeo forman parte del acervo de la Unión. Tal como hemos hecho referencia en pasados Capítulos, esta afirmación se deduce de los artículos 2 y 3 del Acta relativa a la adhesión de Croacia [93] por virtud de los cuales los Estados que se adhieren a la Unión deben aceptar las declaraciones, resoluciones o posiciones adoptadas por el Consejo Europeo.

Las decisiones del Consejo Europeo relativas a la PESC no tienen cabida dentro de la categoría de normas de la Unión al no ser... *«ni actos legislativos… ni actos delegados… ni actos de ejecución…»* [94]. Sin embargo, las decisiones del Consejo Europeo que afecten a otros sectores de la acción exterior de la Unión que no pertenezcan a la PESC, deberán seguir «*los procedimientos «comunitarizados corrientes*» [95].

En cuanto a la tipología de las Decisiones del Consejo Europeo, nos remitimos de nuevo al Parlamento Europeo que presenta una clasificación que reproducimos más abajo [96]. Por otro lado, destacaremos que no hay nada en el Tratado de Lisboa que dé lugar a entender que las Conclusiones del Consejo Europeo hayan cambiado de naturaleza jurídica.

Los anejos de las Conclusiones suelen, en ocasiones incluir el texto de las Decisiones que el Consejo Europeo piensa adoptar en un futuro pero para que estas tengan efectos jurídicos sobre terceros deberán publicarse en el *Diario Oficial de la Unión Europea.*

---

[92] DOUE L 315, de 2 de diciembre de 2009.

[93] Ver artículo 2 y 3.1 del Acta relativa a las condiciones de adhesión de la República de Croacia y a las adaptaciones del TUE y del TFUE y el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea de la Energía Atómica. DOUE L 12/21, de 24 de abril de 2012.

[94] Craig, P., 2010, p. 384: *«… It is not a legislative act… It is not a delegated act… It is not, moreover, an implementing act…».*

Artículos 22 TUE: «*Las decisiones del Consejo Europeo se ejecutaran de acuerdo con los procedimientos establecidos en el Tratado*» y 31.1 TUE: «*Se excluye la adopción de actos legislativos*».

[95] Informe sobre «Las repercusiones del Tratado de Lisboa en la evolución del equilibrio institucional en la Unión Europea», p. 57.

[96] Informe sobre «Las repercusiones del Tratado de Lisboa en la evolución del equilibrio institucional en la Unión Europea», pp. 25-27:

1. Decisiones de carácter constitucional.
2. Toma de decisiones o definición de orientaciones o estrategias.
3. Decisiones provenientes del papel arbitral del Consejo Europeo.
4. Nombramientos efectuados por el Consejo Europeo.
5. Decisiones de carácter interno.

En general, una Decisión formal del Consejo Europeo requiere la presencia física de sus 28 miembros. En casos de urgencia se puede utilizar el procedimiento escrito recogido en el artículo 7 de su reglamento interno[97]. Este procedimiento parte de una propuesta del presidente permanente y necesita el acuerdo de todos los miembros con derecho a voto del Consejo Europeo. Algunos defienden que se puede utilizar el silencio administrativo como procedimiento para aprobar textos por analogía al reglamento interno del Consejo (art. 12 del reglamento interno)[98].

En ocasiones, los Consejos europeos informales aprueban una Declaración sin que haya sido previamente debatida por el Consejo de Asuntos Generales. Para aprobar la «*Declaración de los miembros del Consejo Europeo*» se aplica el consenso. Esta Declaración suele ser un documento generalmente más corto que las Conclusiones de un Consejo Europeo formal y su valor político podría asemejarse a estas.

## 2. **El control jurisdiccional de los actos del Consejo Europeo**

Una consecuencia lógica de la institucionalización del Consejo Europeo es su capacidad para dictar normas jurídicas que sean susceptibles de someterse al control del Tribunal de Justicia. Ahora bien, no todas las Decisiones del Consejo Europeo serán controladas jurisdiccionalmente sino únicamente aquellas que «produzcan efectos frente a terceros», lo que lleva a Díez Moreno a afirmar que, de esta forma se evita el control jurisdiccional sobre los actos políticos del Consejo Europeo[99]. Como hemos dicho, las Decisiones del Consejo Europeo en materia de PESC no se someterán al control del Tribunal de Justicia en virtud del artículo 275.2 TFUE[100].

---

[97] La Profesora Mangas otorga una gran importancia a este procedimiento puesto que permite que *«el Consejo Europeo esté en reunión virtual permanente».* Mangas, A. «Post-Lisboa: A propósito del reglamento interno del Consejo Europeo». *Revista General de Derecho Europeo,* n.º 20, p. 6. 2010.

[98] Outlook for the informal European Council meeting of 12 February 2015. Briefing. PE 547.539.

[99] Díez Moreno, F., 2009, p. 232.

[100] Surgen dudas sobre el alcance de dicho artículo si lo ponemos en relación con el artículo 24.2 TUE, ya que las Decisiones del Consejo Europeo en materia de PESC que implican medidas restrictivas frente a personas físicas o jurídicas no serán objeto de control jurisdiccional mientras que si dichas medidas las adopta el Consejo de la Unión sí podrían ser controladas. Otra de las dudas al respecto se centra en la posibilidad si el resto de las instituciones pueden acudir al Tribunal para impugnar una Decisión del Consejo Europeo basándose en el artículo 40 TUE que destaca: que *«La ejecución de la política exterior y de seguridad común no afectará a la aplicación de los procedimientos y al alcance respectivo de las atribuciones de las instituciones establecidos en los Tratados para el ejercicio de las competencias de la Unión mencionadas en los artículos 3 a 6 del TFUE».* DOUE C83/37, de 30.3.2010, p. 37. Ver en este sentido, *Common Market Law Review,* Editorial Comments. An ever mighty European Council-Summit. Recent institutional developments. 46:1383-1393, 2009. Kluwer Law International.

El Tratado prevé un control de las Decisiones del Consejo Europeo en el artículo 263 TFUE para el caso del recurso de legalidad [101] y en el artículo 265 TFUE para el caso de la abstención de pronunciarse [102]. El artículo 269 [103] TFUE recoge un caso especial de control del acto adoptado por el Consejo Europeo en virtud del artículo 7 TUE pero solamente a petición del Estado miembro objeto de la constatación del Consejo Europeo y únicamente en lo que se refiere al respeto de las disposiciones de procedimiento establecidas en el citado artículo.

No hay que olvidar tampoco que los actos del Consejo Europeo están también sometidos al artículo 267 TFUE y que, por lo tanto, pueden ser objeto de cuestiones prejudiciales. Esto es lo que ocurrió con el asunto C-370/12 que tuvo por objeto una petición de decisión prejudicial sobre el mecanismo de estabilidad (MEDE). Presentada en la Corte Suprema de Irlanda [104], esta fue la primera ocasión donde se juzgaba el contenido de una Decisión del Consejo Europeo [105].

En cuanto a la legitimación activa del Consejo Europeo, ya destacamos que el Tratado impide la personificación del Consejo Europeo en recursos por incompetencia, vicios sustanciales de forma, violación de los Tratados o de

---

[101] Artículo 263 TFUE: *«El Tribunal de Justicia controlará la legalidad de los actos del Consejo Europeo destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros…»*. DOUE C 83, de 30 de marzo de 2010, p. 162.

[102] Artículo 265 TFUE *«En caso de que, en violación de los Tratados, el Parlamento, el Consejo Europeo… se abstuvieren de pronunciarse… los Estados miembros y las demás instituciones podrán recurrir al Tribunal de Justicia de la Unión Europea con objeto de que declare dicha violación…»*.

En consecuencia, el artículo 11 del Reglamento interno del Consejo Europeo declara que: *«El Consejo Europeo podrá autorizar la presentación ante los Tribunales de copia o extracto de cualquier documento del Consejo Europeo que no se haya hecho accesible al público de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10»*. DOUE C 83, de 30 de marzo de 2010, p. 165.

[103] *«El Tribunal de Justicia será competente para pronunciarse sobre la legalidad de un acto adoptado por el Consejo Europeo o por el Consejo en virtud del artículo 7 del Tratado de la Unión Europea, solamente a petición del Estado miembro objeto de la constatación del Consejo Europeo o del Consejo y únicamente en lo que se refiere al respeto de las disposiciones de procedimiento establecidas en el citado artículo»*. DOUE C 83, de 30 de marzo de 2010, p. 164.

[104] Tanto la opinión del Abogado General de 26 de octubre como la Sentencia del Tribunal de Justica de 27 de noviembre de 2012. Sentencia de 27.11.2012, Pringle c. Irlanda, C 370/12.

[105] Esta sentencia es interesante por los siguientes puntos que atañen al Consejo Europeo: El Tribunal de Justicia afirma rotundamente su competencia: *«Por tanto, toda vez que el Consejo Europeo figura entre las instituciones de la Unión enumeradas en el artículo 13 TUE, apartado 1 y que por otro, el Tribunal de Justicia es competente, en virtud del artículo 267 TFUE, párrafo primero, letra b) para pronunciarse, con carácter prejudicial (…) sobre la validez (…) de los actos adoptados por las instituciones, el Tribunal de Justicia es competente, en principio, para examinar la validez de una decisión adoptada por el Consejo Europeo*». Este control de la validez abarcará la verificación de si se cumplen los requisitos procesales incluidos en la base jurídica que permite al Consejo Europeo aprobar la Decisión a examen en el Tribunal. En este caso, el artículo 48.6 TUE que trata de la reforma simplificada del Tratado. Por último, el control de la validez de la Decisión del Consejo Europeo: *«conlleva comprobar si se cumplen las reglas previstas en el artículo 48. 6 TUE y si las modificaciones decididas no dan lugar a ninguna modificación de las disposiciones de los Tratados en los que se fundamenta la Unión y que no aumentan las competencias de estas»*. Puntos 30, 31 35 y 36 de la Sentencia C-370/12.

cualquier norma jurídica relativa a su ejecución o desviación de poder [106]. Este aparente desequilibrio podría explicarse porque los Estados miembros, cada uno por separado, poseen legitimidad activa, por lo que podrán acudir directamente al Tribunal. Otra razón que justificaría la imposibilidad del Consejo Europeo para interponer estos recursos es que el Consejo de la Unión, al ser el competente del seguimiento de las reuniones del Consejo Europeo, será el encargado de proteger los intereses de este.

El Consejo Europeo tendrá, sin embargo, legitimidad activa para interponer recurso en caso que, en violación de los Tratados, las instituciones se abstuvieren de pronunciarse [107].

## V. LA COMPOSICIÓN DEL CONSEJO EUROPEO EN EL TRATADO DE LISBOA

Los puntos 2 y 3 del artículo 15 TUE se refieren a la composición del Consejo Europeo [108]:

*«2. El Consejo Europeo está compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros así como por su Presidente y por el Presidente de la Comisión. Participará en los trabajos el Alto Representante de la Unión para la Política exterior y la política de seguridad.»*

*3. El Consejo Europeo se reunirá dos veces por semestre por convocatoria de su Presidente. Cuando el orden del día lo exija, los miembros del Consejo Europeo podrán decidir contar, cada uno de ellos, con la asistencia de un ministro y, en el caso del Presidente de la Comisión, con la de un miembro de la Comisión. Cuando la situación lo exija, el Presidente convocará una reunión extraordinaria».*

De la lectura del artículo 15 TUE es posible deducir la existencia de varias categorías de asistentes a las reuniones del Consejo Europeo:

— los miembros del Consejo Europeo en sentido estricto. Este grupo ya no es homogéneo como en el pasado al poder diferenciar entre los Jefes de

---

[106] Karagiannis, S., 2005, p. 146.

[107] Artículo 265 TFUE. DOUE C 83, de 30 de marzo de 2010, p. 163.

[108] DOUE C 83, de 30 de marzo de 2010, p. 23. De acuerdo con el artículo 4 TUE del Tratado de Niza, *«El Consejo Europeo estará compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados Miembros, así como por el Presidente de la Comisión. Estos estarán asistidos por los ministros de Asuntos Exteriores de los Estados Miembros y por un miembro de la Comisión».*

DOCE C 325, de 24 de diciembre de 2002.

Estado o de Gobierno, por una parte y el presidente permanente del Consejo Europeo y el presidente de la Comisión, por la otra, en función de su capacidad de votar. El artículo 15. 2 TUE reproduce la fórmula tradicional de «los Jefes de Estado o de Gobierno» buscando el respeto de las normas constitucionales internas que determinan si es el Jefe de Estado o el Jefe de Gobierno el que acude al Consejo Europeo [109];

Pueden asistir a las reuniones del Consejo Europeo, cumpliendo funciones de asesoramiento, los ministros nacionales y el vicepresidente que asiste al presidente de la Comisión. Del artículo 15 TUE se deduce que los ministros que pueden asistir a la reunión no deben ser necesariamente los ministros de Exteriores.

La «presencia» de un ministro o de un miembro de la Comisión estará condicionada por el previo consentimiento de (todos) los miembros del Consejo Europeo y por el contenido de la agenda de la reunión, lo que también supone una codificación de la práctica seguida desde 1992. Su presencia por lo tanto no es automática, ni de pleno derecho [110];

El Tratado de Lisboa consolida la práctica en vigor del Tratado de Niza, donde el Alto Representante acudía ya a los Consejos Europeos aunque como secretario general del Consejo. Con el Tratado de Lisboa, el Alto Representante participaba oficialmente en sus trabajos como tal, es decir, de pleno derecho [111];

En la sala donde se celebra el Consejo Europeo, además de los Jefes de Estado o de Gobierno, estarán presentes el presidente del Consejo Europeo, el presidente de la Comisión Europea y el Alto Representante. También asisten a la reunión la Secretaría general de la Comisión Europea, el director del Gabinete del presidente del Consejo Europeo, el Secretario general del Consejo y el director del Servicio Jurídico del Consejo. Estos dos últimos están a disposición de los presentes para aclarar cualquier duda que surja durante los debates. Otros tres funcionarios del Consejo se encargan de tomar nota de los debates. Tanto durante las sesiones de trabajo como en los almuerzos o cenas se dispone de interpretación activa y pasiva a todas las lenguas oficiales. El intérprete personal puede acompañar a su Jefe de Estado o Gobierno el resto del tiempo.

Por último, el artículo 235.2 TFUE destaca que «el Consejo Europeo *podrá* invitar al presidente del Parlamento Europeo a comparecer ante él», lo

[109] Por otra parte, en junio de 2012 estalló un conflicto entre el Presidente y el primer ministro rumanos sobre quién debía representar a Rumania en el Consejo Europeo. A pesar de una decisión del Tribunal Constitucional rumano que destacaba que la competencia de asistir al Consejo Europeo era del presidente, el primer ministro fue en su lugar.

[110] El Consejo Europeo de septiembre de 2010 contó con la asistencia de los ministros de Asuntos Exteriores al examinar el Consejo Europeo las relaciones de la Unión con sus socios estratégicos sobre cuestiones planetarias (Conclusiones, punto 15).

[111] Jacqué, J. P., 2007, pp. 282-303.

que representa una codificación de una práctica. La presencia no es automática sino que depende de una invitación del Consejo Europeo. Este artículo debe completarse con el artículo 4 del reglamento interno del Consejo Europeo que destaca que el intercambio de puntos de vista con el presidente del Parlamento Europeo se producirá al principio de las reuniones del Consejo Europeo salvo que se decida unánimemente otra cosa [112].

## 1. El presidente permanente del Consejo Europeo: características generales

En el Capítulo anterior hemos visto que, durante la redacción del Proyecto de Tratado se produjo un debate entre los defensores y detractores de la idea de la presidencia estable. Esta tensión se reprodujo posteriormente durante la redacción del reglamento interior del Consejo Europeo durante el segundo semestre de 2008 [113].

---

[112] Artículo 4 reglamento interno del Consejo Europeo, DOUE L 315, de 2 de diciembre de 2009. Sorprende la exigencia de la unanimidad cuando el punto 1 del artículo 4 no exige la unanimidad para modificar la duración de las reuniones del Consejo Europeo. Este mismo artículo limita el acceso a veinte personas por Estado miembro, y cinco por la Comisión y el Alto representante respectivamente al lugar de la reunión excluyendo el personal de seguridad o técnico. Como anécdota señalaremos que el presidente del Parlamento Europeo estuvo presente durante la totalidad del Consejo Europeo de marzo de 2010.

[113] *«Les fonctions décrites sont les plus proches possibles de la réalité actuelle où le président exerce une autorité morale et de proposition sur ses collègues. C'est ainsi qu'il préside et anime les travaux du Conseil avec une ambiguïté sur ce que recouvre le terme anime. Il facilite le consensus, mode décision habituel du Conseil Européen… En revanche, nouveauté qui lui permet l'octroi de la durée, il assure la continuité des travaux du Conseil Européen»*. De Poncis, E., 2008, p. 138.

Con ocasión de la comparecencia del Secretario de Estado de la Unión Europea López Garrido ante la Comisión mixta Congreso-Senado sobre la Unión Europea en junio de 2008 se explicó esta tensión: «*Los debates sobre el futuro reglamento interno del Consejo Europeo han puesto de relieve que existen dos posiciones claramente divergentes sobre qué debe ser o qué debe hacer el presidente elegido del Consejo Europeo, en particular en contraposición con la Presidencia rotatoria del Consejo. Las dificultades derivan del empeño de muchos Estados de preservar un papel propio para la Presidencia en ejercicio del Consejo, frente a aquellos otros que estiman que la entrada en vigor del nuevo Tratado marca un cambio significativo, en particular, en detrimento, inevitable en la Unión Europea ampliada, de la figura del primer ministro de la Presidencia rotatoria. En paralelo se ha producido otro debate sobre las competencias del CAG. Las cuestiones que se han debatido son básicamente tres:* a) *el carácter exclusivo, o no, de su labor preparatoria de las reuniones del Consejo Europeo, labor que el Tratado le encomienda en relación con el grado de intervención del presidente del Consejo Europeo;* b) *Cómo puede el CAG ejercer la competencia que le otorga el Tratado para velar por la coherencia de los trabajos de las distintas formaciones del Consejo; y* c) *¿Cuáles deberían ser sus otras competencias específicas…?*».

El reglamento interno del Consejo Europeo se nutre de varias fuentes como los informes Trumpf-Piris, Solana y las Conclusiones de Sevilla de junio de 2002. Una segunda fuente de inspiración proviene de los pequeños Estados miembros que defendieron que el presidente permanente del Consejo Europeo dependiera del CAG a la hora de preparar el Consejo Europeo. La razón de ello es que el reglamento interno fue redactado en la primavera de 2009 tras la finalización de la Presidencia francesa donde Sarkozy había seguido unas reglas propias a la hora de preparar y redactar las Conclusiones de la Presidencia. Para

Los puntos 5 y 6 del artículo 15 TUE se consagran al presidente permanente del Consejo Europeo [114]. Los Tratados no establecen ninguna condición respecto a la edad, sexo, nacionalidad, religión o experiencia profesional. La brevedad con que el Tratado trata las condiciones que debe ostentar el presidente permanente se extiende también al procedimiento seguido para su elección y a las causas que rigen su eventual cese antes de la finalización del mandato [115].

El Tratado de Lisboa incluye varias características de este cargo:

Es un presidente electo. El Consejo Europeo «*elegirá a su Presidente por mayoría cualificada para un mandato de dos años y medio, que podrá renovarse una sola vez»,* lo que implicaría [116] que, al producirse un voto, además de abandonarse el principio de igualdad entre los Estados Miembros, se abre la posibilidad a que la posterior actividad del presidente del Consejo Europeo esté condicionada por la mayoría que le encumbró.

---

evitar que en el futuro el presidente permanente pudiera utilizar el método francés como precedente se diseñó el sistema de preparación de las reuniones recogido en el reglamento interno. Blázquez Peinado, M. D. «Algunas consideraciones en torno a la regulación del Consejo, el Consejo Europeo y la Comisión en el Tratado de Lisboa», *Revista de derecho comunitario europeo*, n.º 29, enero-abril 2008, p. 179: «en realidad estas funciones no son nuevas.» En términos similares, Becerril Atienza, B., *Revista de las Cortes Generales*. 70-71-72, 2007, p. 199. Ver también Mangas Martín, A., *Revista General de Derecho Europeo,* n.º 20, 2010.

[114] «*5. El Consejo Europeo elegirá a su Presidente por mayoría cualificada para un mandato de dos años y medio, que podrá renovarse una sola vez. En caso de impedimento o falta grave, el Consejo Europeo podrá poner fin a su mandato por el mismo procedimiento.*

6. *El Presidente del Consejo Europeo:*

*a) presidirá e impulsará los trabajos del Consejo Europeo;*

*b) velará por la preparación y continuidad de los trabajos del Consejo Europeo, en cooperación con el Presidente de la Comisión y basándose en los trabajos del Consejo de Asuntos Generales;*

*c) se esforzará por facilitar la cohesión y el consenso en el seno del Consejo Europeo;*

*d) al término de cada reunión del Consejo Europeo, presentará un informe al Parlamento Europeo.*

*El Presidente del Consejo Europeo asumirá, en su rango y condición, la representación exterior de la Unión en los asuntos de política exterior y de seguridad común, sin perjuicio de las atribuciones del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.*

*El Presidente del Consejo Europeo no podrá ejercer mandato nacional alguno».* DOUE C 83, de 30 de marzo de 2010, p. 23.

[115] De Waele, H., Broeksteeg, H., *Common Market Law Review*, 49, pp. 1039-1074, 2012.

En la página 1047 podemos leer: *«Strikingly, the Treaties do not estipulate anything with regard to the age, gender, criminal record, nationality, citizenship or country of birth of a would be president».*

[116] Crum, B., *Journal of European Integration*, 21: 6, pp. 685-701. 2009.

Según Fréderic Eggermont un par de semanas antes de la reunión del Consejo Europeo de 19 de noviembre de 2009 que debía decidir los nombramientos previstos en el Tratado de Lisboa, Polonia sugirió sin éxito que los candidatos para la presidencia del Consejo Europeo y el Alto Representante debían presentar sus puntos de vista al Consejo Europeo. Los Estados miembros prefirieron mantener el control completo del nombramiento del presidente del Consejo Europeo. El presidente del Consejo Europeo no fue elegido por mayoría cualificada aunque la presidencia sueca amenazó que provocaría un voto si un consenso no fuera posible. El nombramiento se realizó por consenso después de mantener reuniones bilaterales debido a que Francia, Alemania y Reino Unido llegaran a un acuerdo de caballeros consistente en no apoyar a ningún candidato que no fuera aceptable por alguno de ellos. Eggermont, F., 2012, p. 30.

Por otro lado, Wessels cree que la forma de elección del presidente recogida en el artículo 15 TUE muestra que no se quiso una figura ni demasiado fuerte ni independiente ya que si bien no necesita la unanimidad para ser elegido sí buscará un amplio apoyo (que debe incluir a los Estados miembros pequeños o medianos).

Además, para evitar que el presidente permanente tenga mucha más experiencia que el resto de miembros del Consejo Europeo o que el presidente de la Comisión, se destaca que su mandato será máximo de cinco años [117].

El artículo 15 TUE *in fine* acaba con la práctica de que el presidente del Consejo Europeo pudiera acumular varios cargos al transformar una función que se ejecutaba a tiempo parcial en un trabajo a tiempo completo [118]. Este cambio se produce para «lograr una mayor continuidad, eficacia y coherencia del Consejo Europeo y, con ello, en la acción de la Unión» [119]. La incompatibilidad con cualquier cargo político nacional supone para Van Middlear una revolución:

> «*Céla lui permet mieux à même de représenter l'Union dans son ensemble, bien mieux que les Chefs de gouvernement et bien mieux que le Président de la Commission ou celui du Parlement. Il ne parle ni au nombre d'une capitale donnée ni au nom de Bruxelles ou de Strasbourg; il parle au nom de l'ensemble*» [120].

Y al mismo tiempo, el Tratado guarda silencio sobre si el presidente permanente del Consejo Europeo puede ejercer otro mandato europeo simultáneamente, tema que fue comentado por el Parlamento Europeo:

> «*La incompatibilidad del Presidente del Consejo se refiere en realidad a saber si el Presidente del Consejo Europeo podía ser también Presidente de la Comisión. Al final, el Tratado de Lisboa optó por guardar silencio*» [121].

---

[117] Wessels, W., *Wessels,* 2010, pp. 10 y 11.

[118] El 1 de diciembre de 2009, el Consejo Europeo adoptó la Decisión del Consejo Europeo por la que se elige al presidente del Consejo Europeo. DOUE L 315/48, de 2 de diciembre de 2009. Esta decisión fue de nuevo tomada el 1 de marzo de 2012. DOUE L 77/7, de 16 de marzo de 2012. El 30 de agosto de 2014, el Consejo Europeo adoptó la decisión europea de nombramiento de su actual presidente. DOUE de 2 de septiembre de 2014 L 262/5, que renovó por medio de la Decisión 2017/444 del Consejo Europeo de 9 de marzo de 2017 por la que se elige al presidente del Consejo Europeo. DOUE L 67/87 de 14 de marzo de 2017.

[119] Página 8 del Informe sobre «Las repercusiones del Tratado de Lisboa en la evolución del equilibrio institucional en la Unión Europea.»

[120] Van Middelaar, L., 2012, p. 319.

[121] Página 27 del Informe sobre «Las repercusiones del Tratado de Lisboa en la evolución del equilibrio institucional en la Unión Europea.»

El propio Van Rompuy tuvo la oportunidad de explicar las principales características del presidente permanente del Consejo Europeo en el Parlamento Europeo a raíz del Consejo Europeo informal de 11 de febrero de 2010: «*Por un lado, algunos consideran la Presidencia del Consejo Europeo como una especie de presidente al estilo de un Jefe de Estado ejecutivo como, por ejemplo, el de Francia. Por otro lado, también hay quien la percibe como la mera presidencia de la reunión de los Jefes de Gobierno. En reali-*

El presidente permanente carece de un poder decisorio siendo sus principales competencias las de preparar la agenda y asegurar el desarrollo y la continuidad de lo decidido en el Consejo Europeo, e incluso dentro de estos ámbitos el reglamento interno fija los límites procesales del presidente permanente del Consejo Europeo. De hecho, fueron los pequeños Estados miembros los que presionaron para introducir la expresión «*en cooperación con el Presidente de la Comisión y sobre la base de los trabajos del Consejo de Asuntos Generales*», que parece ser una red extensa de control del presidente permanente y da a entender que se diseñó esta figura más como un gestor que no tenía prevalencia sobre el presidente de la Comisión ni sobre el CAG [122]. Es, por una parte, un presidente responsable ante el Consejo Europeo. El único sistema de control se recoge en el artículo 15.5 TUE: *«En caso de impedimento o falta grave, el Consejo Europeo podrá poner fin a su mandato por el mismo procedimiento»* [123]. Este párrafo contrasta sin embargo, con el hecho que el propio reglamento interior del Consejo Europeo no contempla ningún mecanismo de control interno de la presidencia permanente, ni defina qué debe de entenderse por «impedimento o falta grave» [124]. Una de las causas que puede

*dad, no es ni una cosa ni la otra. Es verdad que no se trata de un presidente y que carece de poderes ejecutivos por derecho propio. El titular del cargo debe expresar los puntos de vista del conjunto de Jefes de Estado o de Gobierno. Por otra parte, su papel no consiste únicamente en ser un presidente que concede la palabra a uno u otro miembro del Consejo Europeo durante sus reuniones... La tarea de preparar las reuniones del Consejo y hacer un seguimiento de ellas, y de representar a la Unión en el exterior —por ejemplo, junto con el presidente de la Comisión en la cumbre del G20— y su papel de mediador entre las capitales nacionales y las instituciones trasciendan claramente la mera tarea de presidir reuniones... El papel del presidente permanente consiste en mejorar un sentido compartido de la dirección que se sigue: ni más ni menos. ¿Adónde vamos? ¿Cómo debemos tratar con nuestros vecinos? ¿Quiénes son nuestros principales socios estratégicos en el mundo? ¿Dónde queremos estar dentro de 10 o 20 años? Éstas son cuestiones de vital importancia».*

[122] WESSELS, W., 2010, p. 14. Refiriéndose a los artículos 3 y 4 del reglamento interno del Consejo Europeo, Wessels destaca : «*These provisions clearly reveal the limits of the procedural powers of the President. Following previous practices these rules increase the constraints for his actions…»* Respecto a la obligación de cooperación con el CAG y el presidente de la Comisión, Wessels afirma: *«This very wording of the text let us expect that the office holder is supposed to act more as a manager than a master of procedures».* En la misma tesis, WERTS, J., cita la entrevista que Lequillier otorgó a *Le Figaro,* el 6 de febrero de 2008, donde se destacaba que estas funciones vagas son una concesión a los Estados pequeños. *«Pasó exactamente lo mismo en 1974 con la creación del Consejo Europeo. Otra similitud con 1974 es que en esa fecha se acordó la creación del Consejo Europeo y la futura elección del Parlamento Europeo. En 2003, los Estados pequeños, el Parlamento Europeo y la Comisión fueron engañados con la promesa de la elección del presidente de la Comisión por parte del Parlamento. Dicha elección es restringida a la de un candidato previamente elegido por el Consejo Europeo*». WERTS, J., 2008, p. 162.

[123] DOUE C 83, de 31 de marzo de 2010, p. 23.

[124] Redefinición de la Presidencia de la Unión. Lettre d'information de la SEE n.°18 hiver 2011, coloquio organizado por el Institut d'Études Européennes y el CEVIPOL (Université libre de Bruxelles). *The Commanding Heights of the European Union. The European Council: institutions, actors, resources*. 10-11 de marzo de 2011.

explicar esta ausencia es, como destaca Crum [125], que durante el proceso de definición de la figura de la presidencia permanente sus responsabilidades, recursos y competencias fueron progresivamente esquilmados.

Es también difícil identificar cómo se podría materializar la responsabilidad del presidente permanente ante el Consejo Europeo en relación a sus competencias de representación externa de la Unión al no existir tampoco ninguna referencia a ello en el reglamento interno del Consejo Europeo. Además, cuando el presidente permanente representa a la Unión en las cumbres internacionales este suele previamente recibir un mandato del Consejo Europeo [126].

En todo caso, el abandono de la presidencia rotatoria provoca que en el seno del Consejo Europeo no se aplique el principio de responsabilidad compartida. Prueba de ello es que con el Tratado de Lisboa, las Conclusiones son Conclusiones del Consejo Europeo y están redactadas por el equipo del presidente permanente mientras que, antes de Lisboa, las Conclusiones de las reuniones del Consejo Europeo eran Conclusiones de la Presidencia siendo esta la responsable de su redacción y contenido.

El presidente permanente del Consejo Europeo no es responsable ante el Parlamento Europeo sino que tiene una obligación de información ante la Cámara, tal como el propio Van Rompuy comentó [127]:

---

[125] Crum, B., *Journal of European Integration*, 21: 6, 685-701. 2009, p. 695.

[126] Por ejemplo, el Consejo Europeo de octubre de 2010 aprobó los mandatos políticos que los presidentes del Consejo Europeo y de la Comisión presentarían en las cumbres próximas con EEUU, Rusia, Ucrania, India y África.

[127] Seguimiento del Consejo Europeo informal de 11 de febrero de 2010. Esta fue la primera intervención de Van Rompuy ante el Parlamento Europeo. Debate celebrado sobre el seguimiento del Consejo Europeo informal del 11 de febrero de 2010, 10 de marzo de 2010. Actas de los debates P7_CRE(2010)03-10. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu (consultado agosto 2014).

Los reglamentos del «Six Pack» recogen que el presidente del Consejo Europeo puede comparecer ante la comisión de asuntos económicos del Parlamento Europeo para producir un «diálogo económico». Durante la legislatura 2009-2014, Van Rompuy visitó en tres ocasiones dicha comisión. El artículo 13 del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza favorece la realización de una reunión interparlamentaria en la que Van Rompuy ha participado en dos ocasiones.

Destacamos también que el artículo 12.5 del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza consagra la obligación del presidente de la Cumbre del euro de informar al Parlamento Europeo, por lo que tanto Van Rompuy como Tusk han acudido con cierta regularidad al Parlamento por ese motivo. *«From October 2011 on, Heads of State or Government of the euro area committed that the Euro Summit President will inform the European Parliament of the outcome of Euro Summits. The Euro Summit President did not report to the European Parliament on two occasions since 2010. However, that was before the TSCG entered into force in 2013. The two instances in which no report was delivered to the Parliament were the Euro Summits of May 2010 and July 2011 that were not preceded or followed by a European Council meeting. Bearing that, the Euro Summit President Herman Van Rompuy did report to Parliament after each Euro Summit meeting after October 2011*». Parlamento Europeo. DG EPRS. *The European Council and its President*. 9 de enero de 2015, p. 6.

Una de las innovaciones del mandato de Van Rompuy ha sido su visto bueno, conformado después por Tusk para que los miembros del Parlamento Europeo pudieran dirigirle preguntas escritas. Por virtud de la reforma de los artículos 117 y 130 del reglamento interno del Parlamento Europeo de 11 de mayo

El poder del presidente permanente es limitado y compartido ya que el presidente del Consejo Europeo *«no será el Presidente de la Unión sino que tan solo presidirá el Consejo Europeo»* [128].

La presidencia del Consejo Europeo es además, una presidencia mutilada al no poder votar en el Consejo Europeo dado que carece de un secretariado para ejercer sus funciones y ser incapaz de gestionar su propio presupuesto [129]. Esta idea se ve corroborada al acudir el reglamento interno del Consejo Europeo que trata de *«limitar sus competencias poniendo énfasis en las competencias de gestión interna del Consejo Europeo»* [130].

El Tratado busca un cierto equilibrio respecto al presidente de la Comisión, el Alto Representante para la PESC y, de forma más limitada, la Presidencia rotatoria del Consejo [131]. Este equilibrio obliga a fortalecer las relaciones entre los presidentes de las diferentes instituciones:

> *«Since the Lisbon Treaty it is being chaired by someone who… must work both inside the European Council and in close cooperation with the other institutions to find agreements in the general European interest. That is why I am investing time and energy in maintaining regular contacts with the Presidents of other institutions, not least the President of the Commission, the rotating Council Presidency, the Central Bank, the Euro Group, and of course yourself, (president of the European Parliament), along with leaders of the political groups and chairs of the parliamentary committees, well beyond what is provided for in the Treaty. We do indeed work in the general European interest»* [132].

Estas relaciones deberán basarse en la práctica, ante la ambigüedad de los Tratados y del propio reglamento interno.

---

de 2010. (Anejo III) se permitió que: «*los diputados podrán formular preguntas con solicitud de respuesta escrita al presidente del Consejo Europeo siempre y cuando versen sobre sus actividades políticas y no la actividad del Consejo Europeo*». Ver también, Respuesta a la pregunta escrita a cargo del Eurodiputado R. Corbett. E-000905/2015, de 2 de marzo de 2015.

[128] Informe sobre «Las repercusiones del Tratado de Lisboa en la evolución del equilibrio institucional en la Unión Europea», p. 8. Esta idea es de nuevo resaltada en la página 27 donde se afirma que: *«su elección únicamente por el Consejo Europeo no le otorga la legitimidad democrática que requeriría una Presidencia de la Unión»*. Este principio ha sido abandonado parcialmente al permitir que el presidente del Consejo Europeo pueda presidir la Cumbre del euro.

[129] Artículo 235.4 TFUE. «*El Consejo Europeo estará asistido por la Secretaría General del Consejo*».

[130] Lettre d'information de la SEE n.° 18 hiver 2011, Coloquio organizado por el Institut d'Études Européenes y el CEVIPOL (Universite libre de Bruxelles). *The Commanding Heights of the European Union. The European Council: institutions, actors, resources*. 10-11 de marzo de 2011.

[131] Lettre d'information de la SEE n.° 18 hiver 2011, Coloquio organizado por el Institut d'Études Européenes y el CEVIPOL (Université libre de Bruxelles). *The Commanding Heights of the European Union. The European Council: institutions, actors, resources*. 10-11 de marzo de 2011.

[132] Parlamento Europeo. Debate sobre las Conclusiones del Consejo Europeo de 16 de septiembre de 2010, 22 de septiembre de 2010.

Disponible en: http://www.europarl.europa.eu (consultado agosto 2014).

*«… while the EU's new rule-book introduces more than ever a multiple leadership structure, it fails to clearly stipulate how these different leaderships should co-operate and-in the spirit of Lisbon-how they can make the EU handlungsfähig, or capable of acting effectively. With regard to the relation between the Council presidency and the semi-permanent president of the EUCO, for instance, the Treaty does not say much»* [133].

TABLA I

*La autonomía funcional del presidente permanente del Consejo Europeo*

| **Función** | **Compartida** |
|---|---|
| Calendario de reuniones. | En estrecha cooperación con el Estado de la Presidencia rotatoria. El presidente del Consejo Europeo puede en cambio convocar reuniones extraordinarias autónomamente. |
| Cambio del lugar de la reunión del Consejo Europeo. | Circunstancias excepcionales: con el acuerdo del CAG o del COREPER por unanimidad. |
| Preparar los trabajos del Consejo Europeo. | El CAG prepara las reuniones del Consejo Europeo y asegura su seguimiento en coordinación con el presidente permanente y la Comisión. La Presidencia rotatoria preside el COREPER y el CAG y los Consejos especiales y el Alto Representante preside el CAE. |
| Reuniones ordinarias. Duración de la reunión. | La duración de la reunión se modifica por el Consejo Europeo o el CAG a iniciativa del presidente permanente. |
| Asegurar la continuidad en la ejecución de las funciones. | Esta continuidad está asegurada en función de los casos por la Presidencia semestral, la Comisión, el CAG, los Consejos y los Estados Miembros. |

[133] FORET, F., RITTELMEYER, Y-S (eds.), 2014, p.116.

| Función | Compartida |
|---|---|
| Representación exterior de la Unión. | A su nivel y sin perjuicio de las atribuciones del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y el presidente de la Comisión. |

Pero, a pesar de todo lo anterior, la presidencia del Consejo Europeo dependerá de la figura política que ostente el cargo, dada la importancia de las actividades no regladas que se traslucen de los términos en los que están definidas las competencias del presidente tal como han destacado Waele y Broeksteeg [134].

¿Cómo entiende el Tratado las relaciones entre el presidente permanente del Consejo Europeo y el presidente de la Comisión [135]? El Tratado de Lisboa optó por reforzar al presidente de la Comisión en detrimento del presidente del Consejo Europeo mediante la exigencia de una menor mayoría para su elección, es decir, que el apoyo con que cuenta el presidente permanente del Consejo Europeo (mayoría cualificada) es menor que el exigido para el presidente de la Comisión. Este recibe su mandato tras un proceso de investidura que cuenta con la participación del Parlamento Europeo (art. 17.7 TUE, aprobado por la mayoría de los miembros que lo componen). Etienne de Poncis defiende la imposibilidad de un choque entre ambas personalidades ya que el mandato del presidente del Consejo Europeo es de menor duración que el del presidente de la Comisión dándose una división de trabajo muy clara entre ambas funciones [136].

El propio Van Rompuy destacó a este respecto que:

> *«The president of the European Council is "elected" by the European Council, by a qualified majority of the 27 Heads of State and Government. But he does not formally depend on a parliamentary majority in the European Parliament. That is a difference with the President of the European Commission, who is "proposed" by the European Council as well, but who subsequently is "elected" by a majority of Parliament and is accountable to it. The Commission President has, so to say, two masters to serve. The President of the European Council has*

[134] De Waele, Broeksteeg, H., *Common Market Law Review*. 49, 1039-1074, 2012, p. 1059. También Wessels en ese sentido: *«Real world events might upgrade the position in a way which the treaty formulations tried to prevent»*. Wessels, W., 2010, p. 23.

[135] De Poncis, E., 2008. También Karagiannis, S., 2005, p. 139.

[136] De Poncis, E., 2008, pp. 138-141.

> *only one, the Heads of State and Government collectively. Therefore he cannot be a party man. The last sentence is crucial. The decisions of the European Council and the Council ultimately rest upon the assent of Europe's citizens in their capacity of national voters. That is a unique strength*» [137].

Las relaciones entre el presidente permanente del Consejo Europeo y el Alto Representante para la PESC no están contempladas en el Reglamento interior del Consejo Europeo. De forma muy gráfica, Dauvergne destaca que la principal diferencia entre ambas personalidades es que:

> *«Le président permanent c'est une personne et une fonction. Le Haut représentant, au contraire, est une personne qui cumule des fonctions*» [138].

Lo que no impide a Puetter señalar posibles conflictos entre ambas figuras si se parte del artículo 31.2 TUE [139].

Aunque el Alto representante no deberá olvidar que el presidente permanente del Consejo Europeo, como representante de los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros podrá ejercer una fuerte presión sobre él.

El presidente del Consejo de Asuntos Generales desempeñará un papel fundamental para asegurar la consistencia y la continuidad del trabajo de las diferentes formaciones del Consejo, coordinar los trabajos del Consejo con los de la Comisión y el Parlamento Europeo y asegurar la preparación y continuidad del trabajo del Consejo Europeo. Además, el CAG se ocupará de ciertas cuestiones horizontales [140]. A este respecto, el artículo 4.1 del Reglamento Interno del Consejo Europeo ofrece «*al presidente rotatorio del Consejo la po-*

---

[137] Van Rompuy, H., Discurso *«Klausurtagung» of the CSU-Landesgruppe Wildbad Kreuth, Germany,* PCE 2/10, 7 de enero de 2010. Más específicamente en uno de sus discursos finales pronunciados en París. Président du Conseil européen. «Cinq ans à la présidence du Conseil européen». Discours à Sciences Po. EUCO 256/14. PRESSE 609. PR PCE 225. Paris, 25 novembre 2014. http://www.consilium.europa.eu (consultado agosto 2014).

[138] Dauvergne, A., *Notre Europe,* n.º 87. Études et recherches, 2011, p. 15.

[139] *«This second point is especially new and it could lead to rather perverse practice; if the High representative wants to start an initiative for more qualified majority voting in the Council, he/she has to refer first to the European Council and cannot bring the issue to the Council of Ministers directly».* Puetter, U., *The Lisbon Treaty evaluated. Impact and consequences. European Council and Council leadership in economic governance and CFSP under the Lisbon Treaty».* Conferencia Consolidating Europe's new intergovernmentalism, Londres 2011, p. 19. Disponible en: http://uaces.org/documents/papers/1102/puetter.pdf

[140] *«The rotating Presidency of the Council brings a sense of ownership for all the Member States, showing visibly that the Union is a collective work, undertaken by equal partners. It is an indispensable feature of our system. That's why I consider it of the utmost importance to establish good cooperation between the rotating and the permanent Presidency. Without cooperation and mutual trust between key players, the Lisbon Treaty cannot work. This goes beyond the formal contacts and preparations, but requires a quasi-permanent informal exchange of information and ideas».* Van Rompuy, H. «At the Signing ceremony of the Treaty on Stability, Coordination and Governance of the Economic and Monetary Union». College of Europe, Warsaw, 1 July 2011, EUCO 39/12. PR PCE 32, 2 de marzo de 2012.

*sibilidad de informar al Consejo Europeo, en consulta con su presidente, de la marcha del Consejo de Asuntos Generales*» [141].

TABLA II

*Las Presidencias del Consejo Europeo, del Consejo de Asuntos Generales y del Consejo de Asuntos Exteriores*

| | | **Consejo Europeo** | **Consejo Asuntos Generales** | **Consejo Asuntos Exteriores** |
|---|---|---|---|---|
| Presidencia | Duración | Dos años y medio | Semestral | Cinco años |
| | Titular | Candidato electo (art.15.5 TUE) | Uno de sus miembros (rotatorio) (art.16.9 TUE) | Alto Representante (que también es el vicepresidente de la Comisión) (art.234 TFUE) |
| Miembros | | Jefes de Estado o Gobierno, más Presidentes del Consejo Europeo y de la Comisión. | Rango ministerial, aunque acuden Secretarios de Estado o Representantes permanentes. | Ministros de Exteriores |
| Competencia | | Otorgar a la Unión los impulsos necesarios a su desarrollo y definir las orientaciones y prioridades políticas generales. No ejercerá función legislativa (art.15 TUE) | Preparar las reuniones del Consejo Europeo y garantizar su actuación subsiguiente, en contacto con el presidente del Consejo Europeo y la Comisión (art.16.6 TUE) | Elaborar la acción exterior de la Unión atendiendo a las líneas estratégicas definidas por el Consejo Europeo (art. 16.6 TUE), conservando parte de la iniciativa en el proceso legislativo en estos casos (art. 218.9 TFUE) |

## 2. **Las funciones del presidente del Consejo Europeo**

Según Van Rompuy, las funciones del presidente permanente son:

> *«Except for the external representation (The Treaty) identifies three main tasks for the permanent Presidency. It does so very precisely. They are: preparing the work and conducting debates ("he shall drive forward the work"), drawing up common conclusions ("he shall endeavour to facilitate consensus") and fol-*

[141] DOUE L 315, de 2 de diciembre de 2009, p. 52.

*lowing up the work ("he shall ensure the continuity"). The first two tasks correspond to those of the rotating presidencies, but the third one adds the organisation of the work in the medium and long term. It will be fundamental (…). I will endeavour to put the continuity at the heart of the European Council's action*» [142].

Tusk destaca además que el papel del presidente del Consejo Europeo es: «*to convene the leaders of the European Union-the 28 Heads of State or Government along with the President of the European Commission-to set political priorities and drive forward the Union's work*» [143].

De lo anterior y a partir de los Tratados y del Reglamento interno del Consejo Europeo, las funciones del presidente permanente son la preparación y desarrollo y la continuidad de los trabajos del Consejo Europeo, la representación de la Unión y la información sobre las tareas del Consejo Europeo. Además se da una función implícita que será la de ejecutar los mandatos que le dirige el Consejo Europeo.

Las funciones de preparación, desarrollo y continuidad de las reuniones del Consejo Europeo confirman que este no es más que un *Chairman* [144]ya que prepara sus reuniones, *en cooperación con el Presidente de la Comisión basándose en los trabajos del Consejo de Asuntos Generales* [145]. Dentro de la función preparatoria, el presidente deberá mantener encuentros regulares con otros miembros del Consejo Europeo y los presidentes de las instituciones de la Unión.

El presidente permanente convoca, anima y preside el Consejo Europeo, y facilita la cohesión y el consenso del Consejo Europeo. Estas tareas son para Wessels más importantes de lo que parecen a pesar de su brevedad ya que le permiten interrumpir los debates para facilitar acuerdos y lograr un consenso. Esta regla implica que la Presidencia puede diseñar los debates y determinar cómo y cuándo proceder a una suspensión temporal del Consejo Europeo [146]. Su competencia en cuanto a la preparación de la reunión se completa con la

---

[142] Van Rompuy, H., Discurso»*Klausurtagung» of the CSU-Landesgruppe Wildbad Kreuth, Germany,* PCE 2/10, 7 de enero de 2010.

[143] *The European Council, December 2014 to April 2016,* vol. 1. May 2016, p. 5.

[144] El debate en la Convención sobre la denominación del Presidente encontró la dificultad de la traducción del termino «chairman» que se solicitó figurara en la versión inglesa del texto. El Praesidium rechazó tal eventualidad al considerar que el Presidente del Parlamento Europeo ejerce verdaderas funciones de «chairman» y se denomina «Presidente» en los textos. Este término es también utilizado por Jacqué. Jacqué, J. P., 2007, p. 308.

[145] Artículo 15.6 b) TUE. DOUE C 83, 30 de marzo de 2010, p. 23.

[146] *«This procedural power is more important than this routine rule might look like: it enables the presidency to call interruptions of meetings for his brokering function, to achieve consensus positions… These rules imply or even demand that the chair can shape the way discussions develop and when and in which way breaks are organised».* Wessels, W., 2010, p. 12.

responsabilidad de asegurar la continuidad de los trabajos del Consejo Europeo para lo cual también requerirá la complicidad de la Comisión, de la Secretaría general del Consejo y a la postre de los propios Estados miembros.

Según Wessels, la función de representación en el Tratado de Lisboa: *«The Lisbon Treaty allocates a set of major functions and responsibilities to the European Council. The basic article for this Institution (art. 15 TUE) does not mention any external role for this Institution, except its President (art. 15.6 TUE)»* [147].

El presidente permanente asegura también la función de representación de la Unión que, en su vertiente exterior, deberá ejercerse «*a su nivel y sin perjuicio de las atribuciones del Alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad*» [148], lo que puede crear ciertos conflictos pues el Tratado de Lisboa implica a cuatro niveles para asegurar la presentación exterior de la Unión Europea: el presidente del Consejo Europeo (art. 15 TUE); el Consejo de Asuntos Exteriores que, según el artículo 16 TUE «garantizará su actuación subsiguiente (a las reuniones del Consejo Europeo) en contacto con el presidente del Consejo Europeo y la Comisión que «asumirá la representación exterior» (art. 17 TUE). Además, el Alto representante estará al «*frente de la política exterior y de seguridad común de la Unión y la ejecutará como mandatario del Consejo*» (art. 18 TUE).

El Presidente Van Rompuy tuvo la oportunidad de presentar sus reflexiones sobre la función de representación de la Unión en una conferencia pronunciada en 2012.

> *«The Lisbon Treaty offers three new main tools for the Union's foreign policy (…) The first two are: the diplomatic service and the office of High Representative / Vice- President of the Commission (…) The third innovation of the Lisbon Treaty related to the Union's role in the world: the establishment of a permanent Presidency of the European Council. The change is summarised in one word: continuity. The permanent Presidency gives the Union a chairman and face to the outside world at the level of Heads of State or Government (where ever more diplomatic activity takes place) for a period of five or ten times longer than previously was the case under the rotating Presidency. Knowing the importance of personal contacts in foreign relations, this can be a powerful asset...»* [149].

---

[147] Wessels, W., y Schafer, V., 2013, p. 13.

[148] Artículo 15.6 TUE. DOCE C 83, 30 de marzo de 2010, p. 23.
Ver Wessels, W., 2010, p. 19.

[149] Van Rompuy, H. Discurso *Revitalizing the European Dream*. The State of the European Union (First Annual Forum), Palais Egmont, Brussels. EUCO 34. PCE 9, Bruselas, 29 de junio de 2011.

Otra función es la labor informativa del presidente permanente del Consejo Europeo que se materializa en la obligación de presentar un informe al Parlamento europeo tras la celebración de la reunión del Consejo Europeo.

Esta comparecencia se realizará de acuerdo con las condiciones definidas por el reglamento interior del Consejo Europeo [150].

Esta función informativa parlamentaria supone para Van Rompuy:

> *«En cuanto a mis relaciones con el Parlamento Europeo, el Tratado es bastante escueto a este respecto: simplemente exige que yo les transmita información después de las reuniones del Consejo Europeo. Esto significa un mínimo de cuatro veces al año, aunque en la mayoría de los años, es más probable que sean cinco o seis, cifra que en futuro podría elevarse hasta 10… seguiré multiplicando otros contactos habituales con los diputados del Parlamento Europeo como, por ejemplo, las reuniones que he iniciado con dirigentes de grupos y la reunión mensual con el Presidente del Parlamento»* [151].

El Tratado de Lisboa recoge otras funciones que encomienda al presidente permanente. Por ejemplo: *a)* de acuerdo con el artículo 17.7 TUE, el Consejo Europeo propondrá al Parlamento un candidato para presidir la Comisión tras mantener las consultas apropiadas, consultas que normalmente realizará el presidente permanente del Consejo Europeo por mandato de la institución a que representa; *b)* de acuerdo con el artículo 48.2 TUE del Tratado de Lisboa, co-

---

[150] Artículo 230.2 TFUE: *«El Consejo Europeo y el Consejo comparecerán ante el PE en las condiciones fijadas por el reglamento interno del Consejo Europeo y del Consejo»*. DOCE C 83, 30 de marzo de 2010, p. 151. El artículo 5 del reglamento interno del Consejo Europeo vuelve a reiterar que es el presidente del Consejo Europeo que representa a su institución ante el Parlamento Europeo y que el presidente del Consejo Europeo solo tiene la obligación de comparecer tras cada una de las reuniones (se entiende por tanto que también tras las reuniones extraordinarias). Por otra parte el artículo destaca que el miembro del Consejo Europeo que representa al Estado miembro que ostenta la Presidencia participará en los debates de presentación de prioridades de dicha Presidencia y el debate sobre los resultados de los trabajos de la Presidencia. Este artículo no menciona la práctica establecida por el Parlamento Europeo de celebrar debates previos al Consejo Europeo. El uso habitual hace que sea el presidente de turno del Consejo quien tome la palabra para presentar los objetivos de las reuniones del Consejo Europeo. Únicamente el presidente de la Comisión y el presidente del Consejo Europeo coincidirán en el pleno del Parlamento con ocasión de los debates celebrados tras las reuniones del Consejo Europeo. Ambas personalidades no participan en el debate sobre el estado de la Unión. Hasta mayo de 2013, el único debate en el que ambas personalidades han coincidido en un debate en el pleno que no fuera sobre el Consejo Europeo fue con ocasión del debate sobre la gobernanza económica celebrado el 16 de noviembre de 2011. En este debate participó también el Sr. Juncker.

[151] Seguimiento del Consejo Europeo informal de 11 de febrero de 2010. Esta fue la primera intervención de Van Rompuy ante el Parlamento Europeo. Actas de los debates P7_CRE(2010)03-10. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu (consultado agosto 2014).

De lo anterior se deduce que el presidente permanente únicamente debe comparecer ante el Parlamento para informar de las reuniones del Consejo Europeo a pesar de que la Cámara ha intentado ampliar el ámbito de esa función de información con las preguntas escritas. La posibilidad de que los diputados presentaran preguntas escritas al presidente permanente del Consejo Europeo se incluyó en la reforma del reglamento interno del Parlamento Europeo de mayo de 2010 (art. 117).

rresponderá al presidente del Consejo Europeo convocar una Convención y/o una Conferencia intergubernamental, por lo que podríamos afirmar que el Presidente permanente ejerce también una función constitucional, aunque de nuevo encontramos una enorme vaguedad, puesto que el Tratado de Lisboa no especifica el papel del presidente del Consejo Europeo en dicha Conferencia o en la Convención. En el pasado, el presidente de la Convención fue nombrado por la propia Convención o por el Consejo Europeo. Aunque tradicionalmente la Conferencia intergubernamental suele ser presidida por la Presidencia de la Unión, el Tratado de Lisboa no impide que el presidente del Consejo Europeo presida la CIG, ni tampoco que esta sea presidida por el presidente del Consejo.

Para finalizar queremos acabar con unas palabras del propio Van Rompuy donde explica las principales características de su cargo:

> *«¿Qué ha cambiado? (respecto a tener una presidencia permanente). Tres elementos pequeños pero que, en conjunto y con el tiempo, tendrán el potencial de marcar una diferencia significativa:*
>
> *1. El primero es el elemento de continuidad; (…) Había escasa oportunidad para desarrollar una estrategia a largo plazo.*
> *2. El segundo elemento es el carácter a tiempo completo del trabajo; los presidentes anteriores tenían que dirigir simultáneamente sus propios gobiernos nacionales (...) Al crear un puesto a tiempo completo dedicado a la dirección del Consejo Europeo y su seguimiento, incluida la representación exterior, el Consejo Europeo ahora tiene una mejor oportunidad de desempeñar su papel dentro del sistema institucional europeo.*
> *3. El tercer elemento es el hecho que los Jefes de Estado o de Gobierno ahora elijan a la persona que deseen que se ocupe de este puesto (…).*
>
> *Todos estos cambios son mejoras pragmáticas de la estructura institucional anterior pero, si se tienen en cuenta lo anterior, junto con el hecho de que el Consejo Europeo ahora deviene una institución por derecho propio, brindan al Consejo Europeo una mejor oportunidad para acometer su tarea conforme a los Tratados de determinar la dirección y las prioridades políticas generales de la Unión»* [152].

## VI. EL FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO EUROPEO EN EL TRATADO DE LISBOA

El reglamento interno del Consejo Europeo está consagrado a regular aspectos relativos a su funcionamiento. No completa, sin embargo, las escasas

[152] Parlamento Europeo. Debate celebrado sobre el seguimiento del Consejo Europeo informal del 11 de febrero de 2010, 10 de marzo de 2010. Actas de los debates P7_CRE(2010)03-10. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu (consultado agosto 2014).

referencias que los Tratados contienen respecto a la organización del Consejo Europeo y que se encuentran en el artículo 15, párrafos 2, 3, 6, 6.b) del TUE y en el artículo 235 párrafos 1 y 3 del TFUE. Vemos como, de nuevo, existe un gran campo para el desarrollo de procedimientos y prácticas informales en lo relativo a la organización y desarrollo de las reuniones del Consejo Europeo.

Los puntos más sobresalientes de la normativa y la práctica relativas al funcionamiento del Consejo Europeo hasta la reflexión de Tusk sobre el desarrollo de las sesiones del Consejo Europeo presentada con ocasión de la Cumbre de Bratislava de 2016 serían:

## 1. **Convocatoria y el lugar de trabajo del Consejo Europeo**

El Consejo Europeo no tiene sede. Su reglamento se refiere al lugar de trabajo. El Consejo Europeo se reunirá normalmente en Bruselas [153], aunque también puede reunirse excepcionalmente en otro lugar si existe un acuerdo entre el presidente del Consejo Europeo y el Consejo de Asuntos Generales o el COREPER que deberán aprobarlo unánimemente.

El presidente del Consejo Europeo será el competente para convocar las reuniones del Consejo Europeo. Este se reunirá al menos, dos veces por semestre [154] con carácter ordinario, y de forma extraordinaria, cuando su presidente lo considere necesario. Por lo que se refiere a las fechas y frecuencia de las reuniones, la decisión corresponderá formalmente al Presidente del Consejo Europeo que deberá coordinarse con la Presidencia en ejercicio [155].

---

[153] Dando continuidad a la Declaración aneja al Tratado de Niza. Además, el Protocolo n.º 6 sobre la fijación de las sedes de las instituciones y determinados órganos, organismos y servicios de la Unión Europea cita a todas las instituciones excepto al Consejo Europeo, es decir, el Consejo Europeo no tiene sede. El primer Consejo Europeo de la era Van Rompuy se celebró en la Biblioteca Solvay de Bruselas.

[154] Jean Claude Piris destaca que el grupo de expertos jurídicos introdujo como adaptación del Tratado constitucional la expresión «*se reunirá dos veces al semestre, en vez de trimestralmente*». Piris, J. C., 2010, p. 42.

[155] Entre el 1 de febrero de 2010 y el 16 de diciembre de 2010 se celebraron 6 reuniones, una de las cuales tuvo formato informal. En 2011 se celebraron 6 reuniones del Consejo Europeo, una de ellas extraordinaria; en 2012, se celebraron 4 reuniones formales del Consejo Europeo y 3 reuniones adicionales, siendo 2 de ellas informales; es decir, un total de 7 reuniones en comparación con las 12 celebradas en 2011. En 2013 se celebraron 6 reuniones y en 2014 también 6 reuniones. Datos obtenidos de «The European Council and its President». *EPRS Briefing,* Parlamento Europeo, January 2015. EP. 54215.

## 2. **Preparación y seguimiento de los trabajos del Consejo Europeo**

El artículo 15.6.b) TUE y el reglamento interno del Consejo Europeo imponen a su presidente un deber de estrecha cooperación y coordinación con la presidencia del Consejo y la presidencia de la Comisión. Esta cooperación será especialmente importante tanto en la definición de la agenda como en el seguimiento de las reuniones. En circunstancias normales, la descripción del proceso de determinación de la agenda de los Consejos, recogida en el artículo 3 de su reglamento interno guarda una enorme similitud con lo aprobado por el Consejo Europeo de Sevilla. Este proceso consta de tres etapas que vienen definidas por las reuniones del Consejo de Asuntos Generales.

Una primera etapa se produce cuatro semanas antes del Consejo Europeo cuando el Presidente del Consejo Europeo, en cooperación con el miembro del Consejo Europeo que ejerce la Presidencia semestral y el presidente de la Comisión, presentan al Consejo de Asuntos Generales un Borrador de agenda anotada [156].

Posteriormente, el presidente del Consejo Europeo en cooperación con el miembro del Consejo Europeo que ejerce la Presidencia semestral y el presidente de la Comisión, prepara unas orientaciones o un Borrador de Conclusiones junto con los Borradores de Decisión del Consejo Europeo al Consejo de Asuntos Generales. Las propuestas del presidente del Consejo Europeo se nutrirán del resultado de la primera reunión del Consejo de Asuntos Generales que, a su vez, recibirá contribuciones de las otras formaciones del Consejo para la reunión del Consejo Europeo dos semanas antes de la reunión del Consejo Europeo.

Cinco días antes de la reunión del Consejo Europeo se celebra una última reunión del Consejo de Asuntos Generales que servirá para que el presidente del Consejo Europeo defina la agenda de la reunión que solo podrá modificarse por causas imprevisibles e imperativas. Para reforzar el carácter cerrado de la agenda se añaden dos reglas de carácter general, la primera es la imposibilidad de que cualquier formación del Consejo o grupo de trabajo debata un asunto incluido en la agenda del Consejo Europeo tras la última reunión del Consejo de Asuntos Generales y la segunda consiste que, en general, todos los

[156] En ocasiones, el presidente permanente acude al COREPER o al CAG para realizar sesiones informativas sobre la marcha de la preparación de las reuniones del Consejo Europeo. Durante el mes de octubre cuando el Consejo se reúne en Luxemburgo, las reuniones pueden hacerse por teleconferencia.

asuntos incluidos en la agenda del Consejo Europeo deben haber sido examinados previamente de acuerdo con el procedimiento descrito [157].

Hemos de realizar sin embargo varias advertencias:

Las pautas de la preparación y organización de todo Consejo Europeo formal tratan de aplicarse por analogía a los Consejos Europeos informales aunque en dichas reuniones existe un mayor grado de flexibilidad. Por ejemplo, la agenda del Consejo Europeo informal de 23 de mayo de 2012 fue definida en una carta del presidente permanente tras mantener consultas. En cuanto al desarrollo de estas reuniones informales, se suele celebrar una sesión única, sin que en principio se prevea almuerzo o cena antes o después de ella;

En tiempos de crisis el proceso de preparación puede alterarse según las circunstancias. Además, la preparación del Consejo Europeo puede también realizarse aprovechando la celebración de otras reuniones internacionales en las que coinciden los Jefes de Estado o de Gobierno. Por ejemplo, una gran parte de la preparación del Consejo Europeo de 28 y 29 de junio de 2012 se desarrolló durante los contactos internacionales que se celebraron con ocasión de la cumbre del G-8 en Chicago y la cumbre de la OTAN mientras que la posición europea sobre Siria y las armas químicas se definió en el curso de la reunión del G-20 en San Petersburgo de los días 6 y 7 de septiembre de 2013;

En lo relacionado con la PESC y la acción exterior, los actores se multiplican:

> *«This division reflects the growing number and complexity of CFSP issues the Council has to deal with. But this division of labours also holds some open risks; as the General Affairs Council has to prepare the meeting of the European Council together with its President and with the Commission President, it is also involved in foreign affairs in so far as they are on the agenda of the sessions of this major decision-maker. Also the continuity represented by the full-time President of the European Council contrasts with the rotating presidency in the General Affairs Council. The Foreign Affairs Council will be the only Council formation with a fixed chairperson for five years besides the European Council with its full-time President for 2.5 years»* [158].

[157] Principio que tiene muchas excepciones como, por ejemplo, con ocasión del Consejo Europeo de diciembre de 2010 donde el Presidente Basescu de Rumania tomó la palabra para tratar la situación de su país y el área Schengen. Esta misma discusión se suscitó con ocasión del Consejo Europeo de 23 y 24 de junio de 2011. Ahí se produjo también un debate sobre la adhesión de Rumania y Bulgaria al espacio de libre circulación a iniciativa de Rumania con el objetivo de que la reforma futura de Schengen no cuestionara los compromisos otorgados a ambos países.

[158] Puetter, U., *The Lisbon Treaty evaluated. Impact and consequences. European Council and Council leadership in economic governance and CFSP under the Lisbon Treaty*. Conferencia Consolidating Europe's new intergovernmentalism, Londres 2011, p. 17.

Disponible en: http://uaces.org/documents/papers/1102/puetter.pdf

## 3. **Desarrollo de la reunión** [159]

El artículo 4 del reglamento interior del Consejo Europeo destaca que las reuniones [160] del Consejo Europeo se desarrollarán durante dos días como

[159] «*However well prepared they are, the outcome of the European Council meetings is never totally predictable*» escribe Ludlow con objeto de la preparación del Consejo Europeo de 28 y 29 de octubre de 2010. LUDLOW, P., *Briefing note,* vol. 8 n 3, octubre 2010, p. 15.

[160] Prolegómenos de las reuniones: Tras su llegada a Bruselas, las distintas comitivas son trasladadas al edificio Justus Lipsius, al que acceden por la entrada VIP (nivel 02) sin seguir orden protocolario alguno. Las delegaciones pueden dirigirse a sus oficinas situadas en la planta 70. Suele ser habitual que antes y durante el Consejo Europeo se organicen reuniones bilaterales con otros líderes de países terceros u organizaciones o reuniones internas de coordinación. Las sesiones de trabajo. Unos minutos antes del comienzo oficial de la reunión el presidente del Consejo Europeo va recibiendo en la puerta de la sala donde se celebrará el Consejo Europeo a los líderes que van entrando en la sala (en presencia de fotógrafos y cámaras de televisión). La reunión del Consejo Europeo comienza invariablemente con la intervención del presidente del Parlamento Europeo. Finalizada esta, los líderes interrumpen por unos minutos el Consejo para hacerse la *foto de familia* para, a continuación volver a la sala ya sin el presidente del Parlamento Europeo, y retomar la reunión de acuerdo con el orden del día previsto.

Habitualmente, el primer orador tras el presidente del Consejo Europeo suele ser el presidente de la Comisión Europea. No es infrecuente que el presidente del Consejo Europeo pida a uno o varios Jefes de Estado o Gobierno que hagan las veces de ponentes para aquellas cuestiones para las que se estime que tienen un especial interés o competencia. Las reuniones se celebran en el edificio Justus Lipsius que tiene únicamente dos salas lo suficientemente grandes para albergar la infraestructura para asegurar la interpretación en todos los idiomas oficiales. La sala donde se celebra el Consejo Europeo tiene dos mesas circulares. Los Jefes de Estado o de Gobierno escogieron la mesa más pequeña para recrear un ambiente más íntimo. Además, en esta mesa, solo hay sitio para una persona por delegación, por lo que los Jefes de Estado o de Gobierno están solos durante la reunión lo que provoca una mayor intimidad. Debido a los nuevos medios de comunicación hay que destacar que durante las reuniones, los Jefes de Estado o de Gobierno no están incomunicados del resto del mundo puesto que usan sus teléfonos móviles e incluso pueden «twittear». En las ocasiones en las que los temas de discusión son más serios, se ha preferido que sean solo los Jefes de Estado o de Gobierno los que estén en la sala por lo que se evita fuga de información. La secuencia de las reuniones que normalmente ha seguido el Consejo Europeo es la siguiente: se celebra la reunión con el presidente del Parlamento Europeo. Con Schulz esta discusión ha llegado a alcanzar unos 40 minutos mientras que con Buzeck unos 15-20 minutos. A continuación, se toma la foto de familia con la presencia del Alto Representante. Le sigue la reunión formal y, sobre las 21.00 horas se celebra la cena que tiene lugar en la planta 8 del edificio Justus Lipsius. Tras la cena se dan las ruedas de prensa. Al día siguiente se comienza con una reunión formal destinada a estudiar las Conclusiones y se prevé una comida aunque la mayoría de las delegaciones salen hacia sus países antes del almuerzo. En la última sesión de debate los Jefes de Estado o Gobierno deben acordar por consenso el texto de conclusiones del Consejo Europeo. Caso de ser necesario para lograr dicho consenso, el presidente del Consejo Europeo puede hacer declaraciones que se incorporan a las actas de este. Dichas actas reflejan su percepción del debate pero no vinculan necesariamente a los Estados miembros. El último Borrador de Conclusiones suele ser distribuido a las delegaciones nacionales para su eventual enmienda en las primeras horas del segundo día del Consejo Europeo en sus versiones inglesa, francesa y del idioma oficial del Estado que ostenta la Presidencia, para así reflejar las observaciones hechas durante la primera sesión de trabajo y eventualmente la cena. Tras el Consejo Europeo, los presidentes del Consejo Europeo y de la Comisión Europea comparecen conjuntamente ante la prensa en el centro de prensa habilitado al efecto en los bajos del edificio Justus Lipsius. Cada uno de los Jefes de Estado o de Gobierno puede también realizar conferencias de prensa en las salas nacionales habilitadas al efecto. A título excepcional y, por primera vez desde 2009 y, con ocasión de la celebración del Consejo europeo extraordinario de noviembre de 2012 consagrado al MFF, se celebró la cena en la misma sala de la reunión en lugar de subir a la planta 8.

máximo salvo que, a iniciativa del presidente, el Consejo Europeo o el Consejo de Asuntos Generales decidan otra cosa.

En principio el reglamento interno del Consejo Europeo quiere evitar la celebración de encuentros al margen de las reuniones del Consejo Europeo con representantes de Estados terceros o de organizaciones internacionales salvo que, previamente y a iniciativa del presidente, el Consejo Europeo lo apruebe por unanimidad [161].

Es habitual que se celebren reuniones entre la Presidencia y una o varias delegaciones o entre varias delegaciones. La costumbre es que dichas reuniones se produzcan durante el descanso de las sesiones de trabajo del Consejo Europeo. A pesar de ello, no hay que olvidar que el Consejo Europeo es imperio donde la flexibilidad ejerce su poder por lo que *«lo más interesante de las cumbres se da casi siempre en los aledaños»* [162].

## 4. **Actas de las reuniones**

El artículo 8 del reglamento interno del Consejo Europeo recoge, bajo el epígrafe «Acta de las reuniones» reglas que buscan conseguir una mejor estructuración del documento final de la reunión del Consejo Europeo. El acta no debe identificarse a las Conclusiones del Consejo Europeo pues recogerá las Conclusiones, las declaraciones del Consejo Europeo, los Informes y las Declaraciones de los Estados Miembros [163]. El acta será aprobada durante las reuniones posteriores del Consejo Europeo. Las declaraciones de los Estados miembros no son publicadas de forma automática tal como se deduce del artículo 10 del reglamento interno [164].

---

[161] Artículo 4. 2 del reglamento interior. «*Sólo se podrán celebrar encuentros al margen de la reunión del Consejo Europeo con representantes de Estados terceros u organizaciones internacionales u otras personalidades a título excepcional y previo acuerdo del Consejo Europeo por unanimidad a iniciativa del presidente del Consejo Europeo*».

[162] Torreblanca, I. J., *El País,* 28 de junio de 2013.

[163] Por ejemplo, el COREPER, reunido el 28 de junio de 2013, tras el Consejo Europeo celebrado los días 27 y 28 de ese mismo mes, aprobó los textos jurídicos del marco financiero plurianual (el Reglamento, las Declaraciones y el Acuerdo interinstitucional) que serán transmitidos al PE para que apruebe una resolución política. La Presidencia mencionó también la inclusión de dos Declaraciones en las actas del Consejo Europeo relacionadas con el método de cálculo del cheque británico que forman parte de la base del acuerdo. Estas Declaraciones versaban sobre la recepción de la compensación por el Reino Unido en concepto de desarrollo rural.

[164] Artículo 10 del reglamento interno del Consejo Europeo: «*Publicidad de las votaciones, de las explicaciones de voto y del acta, y acceso a los documentos*: *1. En aquellos casos en que, de conformidad con los Tratados, el Consejo Europeo adopte una decisión, este podrá decidir, con arreglo a la modalidad de voto aplicable para adoptar dicha decisión, hacer públicos los resultados de las votaciones, así como las declaraciones consignadas en el acta y los puntos de dicha acta relativos a la adopción de la citada*

## 5. **Presupuesto del Consejo Europeo**

Hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, los gastos incurridos por las reuniones del Consejo Europeo se compartían entre la Secretaría general del Consejo y la Presidencia rotatoria. Consecuencia lógica de la nueva naturaleza institucional del Consejo Europeo es que sus gastos serán sufragados por el presupuesto de la Unión Europea tal como destaca el artículo 316 TFUE:

> «*Los gastos del Parlamento Europeo, del Consejo Europeo y del Consejo, de la Comisión, así como del Tribunal de Justicia de la Unión Europea figurarán en partidas separadas del presupuesto, sin perjuicio de un régimen especial para determinados gastos comunes*».

De acuerdo con el reglamento interno del Consejo Europeo, el responsable de la ejecución del Presupuesto del Consejo Europeo será el secretario general del Consejo que deberá respetar las disposiciones del Reglamento financiero aplicable al presupuesto de la Unión [165].

## 6. **Protocolo**

Aunque el reglamento interno del Consejo Europeo nada dice sobre el protocolo que rige durante las reuniones, también en este terreno se han producido ciertas modificaciones que afectan al funcionamiento de dicha institución. Por ejemplo, antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la Presidencia de turno recibía a todas las delegaciones, lo que llevaba mucho tiempo. El presidente permanente del Consejo Europeo quiso continuar con esta tradición durante la primera reunión del Consejo Europeo que presidía pero esto le llevó una hora y

---

*decisión (…) Cuando los resultados de las votaciones en el Consejo se hagan públicos, las explicaciones de voto que se hayan realizado en la votación también podrán hacerse públicas si lo piden los miembros interesados del Consejo Europeo, respetando el presente Reglamento interno, la seguridad jurídica y los intereses del Consejo Europeo»*. DOUE L 315, de 2 de diciembre de 2009

El artículo 11 del reglamento interno destaca que: «*las deliberaciones del Consejo Europeo estarán sometidas al secreto profesional, siempre que el Consejo Europeo no decida lo contrario*».

[165] Como hemos dicho, el presupuesto del Consejo Europeo se presenta fusionado con el del Consejo, por lo que es difícil sacar conclusiones en cuanto a su funcionamiento. A raíz de un acuerdo de caballeros entre el Consejo y el Parlamento que data de hace más de veinte años ninguna institución controla la elaboración del presupuesto de la otra. Se produce *ex post* un control por parte de la comisión de control presupuestario del PE para otorgar la «descarga» y en ocasiones se producen ciertas tiranteces que se resuelven tras hacer alusión a dicho acuerdo de caballeros. Ver también el artículo 43.b) del Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de la Unión y sus reglas de ejecución de marzo de 2014. Oficina de publicaciones de la Unión Europea.

media, ya que algunos Jefes de Estado o de Gobierno llegaron con bastante antelación al lugar de la reunión para mantener contactos bilaterales.

Una de las razones de este cambio proviene de la crisis económica ya que, en ocasiones, ha sido necesario celebrar varias reuniones justo antes del inicio del Consejo Europeo en las que tenía que estar presente el presidente permanente. Todo ello ha provocado que actualmente no se siga un orden protocolario de la llegada y que sea el jefe de protocolo del Consejo quien reciba a las delegaciones.

## VII. EL CONSEJO EUROPEO Y LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN [166]

El término «exterior» utilizado en el Tratado de Lisboa engloba varios aspectos. De esta forma, algunas acciones de la acción exterior están recogidas en el propio artículo 21.2 TUE (situado en el Título V del Tratado de la Unión Europea, el Capítulo I sobre las disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión (arts. 21 y 22), la PESC (Política Exterior y de Seguridad Común que incluye la PCSD (Política Común Seguridad y Defensa) de carácter intergubernamental [167], y se localizan en el Capítulo 2 del Título V del Tratado de la Unión Europea (arts. 23 a 46). Además, habrá que tener en cuenta las políticas recogidas en la V Parte del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y los aspectos externos de las demás políticas de la Unión.

El Consejo Europeo y el Consejo gozan de especiales competencias en el ámbito de la PESC tal como se deduce del artículo 24 TUE*:*

> *«La PESC se regirá por reglas y procedimientos específicos. La definirán y aplicarán el Consejo Europeo y el Consejo, que deberán pronunciarse por unanimidad salvo cuando los Tratados dispongan de otra cosa. Queda excluida la adopción de actos legislativos»* [168].

---

[166] La acción exterior de la Unión está recogida en la quinta parte del Título VII del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (Acción exterior) y se rige por los procedimientos legislativos recogidos en el Tratado. La única mención que el TFUE hace del Consejo Europeo en materia de acción exterior la vemos en el artículo 222.4 TFUE*: «para asegurar la eficacia de la actuación de la Unión y de sus Estados Miembros, el Consejo Europeo evaluará de forma periódica las amenazas a las que se enfrenta la Unión*».

[167] «*At the same time, the Lisbon Treaty left the CFSP intergovernmental and therefore subject to unanimity; in the absence of a collective political will and agreement between Member States, this is a limiting factor on decision making*». *Revista Servicio Europeo de Acción Exterior,* julio 2013, p. 7.

[168] DOCE C 83, de 30 de marzo de 2010, p. 30.

PUETTER, U., *The Lisbon Treaty evaluated. Impact and consequences. European Council and Council leadership in economic governance and CFSP under the Lisbon Treaty*. Conferencia Consolidating Europe's new intergovernmentalism, Londres 2011, p. 7.

Disponible en: http://uaces.org/documents/papers/1102/puetter.pdf

Además, la PESC sigue ostentando un carácter intergubernamental y una cierta particularidad dentro del Tratado de Lisboa [169]. Esto se deduce del hecho que la Política Exterior y de Seguridad Común está regulada en el Título V del Tratado de la Unión Europea. Es la única política de la Unión recogida en el Tratado TUE que está consagrado a la definición de los principios, el funcionamiento institucional y las disposiciones finales.

De la lectura de los preceptos que le consagra el Tratado de Lisboa es posible concluir varias ideas respecto al papel que el Consejo Europeo desarrolla en ámbito de PESC:

El Consejo Europeo se sitúa en la cima de la toma de decisiones en lo relativo a la PESC [170] aunque ninguna de las competencias que el Tratado asigna al Consejo Europeo en el ámbito PESC es operativa.

Según el Tratado, el Consejo Europeo está llamado a realizar varias grandes funciones en el ámbito de la PESC [171] y de la acción exterior de la Unión como son la definición estratégica, ser un foro de intercambio de posiciones para llegar a acuerdos, impulsar y adoptar medidas relativas al desarrollo del Tratado como las cláusulas pasarela, ejercer la función arbitral y ser el puente entre la PESC y la acción exterior de la Unión y el resto de las políticas de la Unión.

— la definición estratégica se desarrolla tanto respecto a la actividad general de toda la Unión Europea como a la acción exterior de la Unión y respecto a la PESC. Esta dualidad es la que hace afirmar a Wessels, a partir de la lectura conjunta de los artículos 22 y 26 TUE, que el Consejo Europeo se sitúa en la cúspide de una arquitectura asimétrica de dos pilares [172].

De hecho, el Tratado de Lisboa define 3 categorías de decisiones en el marco de la acción exterior de la UE que pueden tener como protagonista al Consejo Europeo:

Las Decisiones en el marco de la acción exterior en su conjunto del artículo 22 TUE [173]. Wessels concluye, a la luz de este artículo, que el Consejo

---

[169] Devuyst, Y., *European Foreign Affairs Review* 17, n.° 3, 2012, p. 329, pie de página 13.

[170] Devuyst, Y., *European Foreign Affairs Review* 17, n.° 3, 2012, p. 329, pie de página 1.

[171] Informe sobre Las repercusiones del Tratado de Lisboa en la evolución del equilibrio institucional en la Unión Europea , pp. 55-57.

[172] Wessels, W., 2013, p. 13.

[173] «*Basándose en los principios y objetivos enumerados en el artículo 21, el Consejo Europeo determinará los intereses y objetivos estratégicos de la Unión. Las Decisiones del Consejo Europeo sobre los intereses y objetivos estratégicos de la Unión tratarán de la PESC y de otros ámbitos de acción exterior de la Unión. Podrán referirse a las relaciones de la Unión con un país o una región o tener*

Europeo desempeña la función de puente entre la PESC y la acción exterior de la Unión y el resto de las políticas de la Unión [174];

Las Decisiones en el marco de la PESC del artículo 26 TUE [175];

Las Decisiones en otros ámbitos de la acción exterior excepto el PESC.

Esta definición estratégica podrá desarrollarse también durante periodos de crisis [176] y se manifiesta de forma específica en los siguientes ámbitos. Por ejemplo, el artículo 222.4 TFUE destaca que: «*para permitir a la Unión y a sus Estados miembros actuar de forma eficaz, el Consejo Europeo procederá a una evaluación regular de las amenazas que se ciernen sobre la Unión*» [177]. Otro ejemplo sería el hecho que la definición de las orientaciones generales de la PESC podrán tener repercusiones en el ámbito de la defensa tal como se deriva del artículo 26 TUE [178].

— El Consejo Europeo también ejercita una función de impulso en el ámbito de la PESC que se deriva del artículo 31.2 TUE al poder dirigir un mandato al Alto Representante para que proponga una acción o posición común.

En general diremos que la función de orientación estratégica del Consejo Europeo ha sido fortalecida tras el Tratado de Lisboa:

> «*It is especially important that the overall dominance of the European Council in this field has not been modified. This body shall «identify the Union's strategic interests, determine the objectives of and define general guidelines for CFSP, including matters with defence implications» (art. 26 TEU). Its task description is reinforced if compared to the Nice Treaty*» [179].

---

*planteamiento temático. Definirán su duración y que medios deberán facilitar la Unión y los EM».* DOCE C 83, de 30 de marzo de 2010, p. 29.

[174] Wessels, W., 2013, p. 15.

[175] *«El Consejo Europeo determinará los intereses estratégicos de la Unión, fijará los objetivos y definirá las orientaciones generales de la política exterior y de seguridad común, incluidos los asuntos que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa. Adoptará las decisiones que resulten necesarias.»* DOCE C 83, de 30 de marzo de 2010, p. 31.

[176] Artículo 24.2 TUE: *«Si un acontecimiento internacional así lo exige, el presidente del Consejo Europeo convocará una reunión extraordinaria para definir las líneas estratégicas de política de la Unión ante dicho acontecimiento».* Recordemos sin embargo, que tanto como si el Consejo Europeo se ha reunido como si no, corresponderá al Consejo adoptar las decisiones necesarias cuando una situación internacional exija una acción operativa de la Unión. DOCE C 83, de 30 de marzo de 2010, p. 30.

[177] DOCE C 83, de 31 de marzo de 2010, p. 148.

[178] *«El Consejo Europeo determinará los intereses estratégicos de la Unión, fijará objetivos y definirá las orientaciones generales de la PESC, incluidos los asuntos que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa. Adoptará las decisiones que resulten necesarias*. DOCE C 83, de 30 de marzo de 2010, p. 31.

[179] El artículo 13 TUE de Niza en efecto destaca que: «*el Consejo Europeo definirá los principios y orientaciones generales de la PESC, incluidos los asuntos que tengan repercusiones en materia de defen-*

— La segunda tarea del Consejo Europeo es la de ser un foro para intercambiar opiniones y lograr acuerdos según lo que establece el artículo 32 TUE: «*los Estados miembros se consultarán en el seno del Consejo Europeo y del Consejo sobre cualquier cuestión de la PESC que revista un interés general*» [180], de lo que se deriva que esta función impone a los Estados Miembros dos obligaciones que no son nuevas: *a)* la concertación, que perseguirá la definición de un enfoque común (término lo suficientemente ambiguo pues no es ni un interés, ni un objetivo ni una política ni una línea estratégica) [181] y, *b)* la obligación de consulta.

El Consejo Europeo no es el único foro que la Unión ofrece a sus Estados para intercambiar opiniones y lograr acuerdos ya que estos disponen también del Consejo. Tal como define el artículo 32 TUE, la obligación de consulta se dará cuando implique un interés general por lo que el Tratado admite cierta flexibilidad en la interpretación de lo que se debe entender por interés general.

Tampoco se recoge un criterio claro sobre cuándo las consultas y la concertación deberán desarrollarse en el Consejo Europeo y cuándo en el Consejo.

— La tercera función del Consejo Europeo vendría a ser la de desarrollo de los Tratados y tiene dos manifestaciones muy claras: por un lado, y dado que la PESC incluye a la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), el Consejo Europeo puede decidir (de manera autónoma) aprobar una recomendación destinada a los Estados miembros que defienda la entrada en vigor de la defensa común. Para que dicha recomendación sea efectiva, será necesaria la ratificación de todos los Estados miembros [182]. No hay que olvidar, sin embargo, que el artículo 31.2 TUE recoge un freno de emergencia junto a una cláusula pasarela por virtud de la cual se autoriza a que el Consejo Europeo,

---

*sa y determinará las estrategias comunes que la Unión deba aplicar en ámbitos en los que los Estados miembros tengan importantes intereses en común*». DOCE C 325, de 24 de diciembre de 2004, p. 14.

Ver también, WESSELS, W., 2013, p. 15

[180] DOCE C 83, de 30 de marzo de 2010, p. 34.

[181] Artículo 32 TUE: *«Los Estados Miembros se concertarán en el seno del Consejo Europeo y del Consejo sobre todo asunto de política exterior y de seguridad que revista un interés general, a fin de definir un enfoque común. Antes de emprender cualquier actuación en la escena internacional o asumir cualquier compromiso que pueda afectar a los intereses de la Unión, cada EM consultará con los demás en el seno del Consejo Europeo (…)».*

[182] Artículo 42.2 TUE: «*La política común de seguridad y defensa incluirá la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión. Esta conducirá a una defensa común una vez que el Consejo Europeo lo haya decidido por unanimidad. En este caso, el Consejo Europeo recomendará a los EM que adopten una decisión en este sentido de conformidad con sus respectivas normas constitucionales*». DOCE C 83, de 31 de marzo de 2010, p. 38.

por unanimidad, permita que el Consejo adopte decisiones por mayoría cualificada [183].

Esta cláusula no otorga, sin embargo, al Consejo Europeo una completa autonomía puesto que para su ejecución deben cumplirse los siguientes requisitos:

– «*La existencia previa de una Decisión del Consejo Europeo que permita una acción o posición de la Unión»;*

– «*Una (previa) Decisión (puede ser del Consejo Europeo o del Consejo) que establezca una acción o posición común que provenga de una propuesta presentada por el Alto representante producto de una petición específica del Consejo Europeo»* [184].

Esta «petición específica» dirigida al Alto Representante no es considerada como una Decisión del Consejo Europeo por lo que podrá ser interpretada con cierta flexibilidad.

– No podrá versar sobre decisiones que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa y, como hemos dicho, conlleva un freno de emergencia con la particularidad de no exigirse control parlamentario:

> «*It is interesting to note that this provision is not subject to control by national parliaments in contrast with the provisions of the general passerelle clause in article 48.7 TEU»* [185].

— Por último diremos que la redacción del Tratado es bastante laxa respecto a la intervención del Consejo Europeo en materia de gestión de crisis pues no existe en su texto ni regla ni criterio alguno que determinen cuándo una situación de crisis será estudiada por el Consejo Europeo o por el Consejo de la Unión; de hecho, todo dependerá de si el presidente permanente del Consejo Europeo decide convocar o no la reunión tras los contactos informales que mantenga con las diversas capitales.

Como conclusión destacaríamos que el Tratado de Lisboa representa cierta continuidad en lo relativo al papel del Consejo y del Consejo Europeo

---

[183] «*Si un miembro del Consejo declarase que, por motivos vitales y explícitos de política nacional, tiene la intención de oponerse a la adopción de una decisión que se deba adoptar por mayoría cualificada, no se procederá a la votación. El Alto representante intentará hallar, en estrecho contacto con el EM que se trate una solución aceptable para este. De no hallarse dicha solución, el Consejo por mayoría cualificada, podrá pedir que se remita al Consejo Europeo para que adopte al respecto una decisión por unanimidad. El Consejo Europeo podrá adoptar por unanimidad una decisión que establezca que el Consejo se pronuncie por mayoría cualificada en casos distintos a los establecidos en el ap. 2*». DOCE C 83, de 31 de marzo de 2010.

[184] DOCE C 83, de 31 de marzo de 2010, p. 33.

[185] Wessels, W., 2013, p. 24.

respecto a la PESC y acción exterior de la Unión sin que por ello se haya otorgado mayor coherencia al conjunto de la acción exterior y de la PESC [186].

## VIII. CONCLUSIÓN

La profusión de referencias que el Tratado de Lisboa contiene sobre el Consejo Europeo no significa, paradójicamente, que este texto ofrezca una visión completa y coherente de lo que es esta institución, ni de las tareas que ejerce en la realidad.

Vemos que, cuando el Tratado de Lisboa cita al Consejo Europeo, en muchas ocasiones se limita a reconocer unas prácticas, hasta ahora seguidas al margen de los Tratados. Otras veces, el Tratado reproduce aquellos artículos del Tratado de Niza que ya citaban al Consejo Europeo. Por último, hemos visto cómo el Tratado de Lisboa suele suprimir los casos en los que los Tratados reservaban unas decisiones a un acuerdo de los Gobiernos de los Estados Miembros o al Consejo, en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno. La causa principal que explicaría estas medidas habría que encontrarla en la necesaria racionalización y simplificación de las tareas que los Jefes de Estado o de Gobierno realizan en los Tratados tras la institucionalización del Consejo Europeo [187].

En todo caso, la institucionalización del Consejo Europeo podría definirse como una institucionalización «parcial». ¿Por qué?

El Tratado de Lisboa es especialmente ambiguo y escueto cuando aborda las características esenciales del Consejo Europeo. Creemos que esta ambigüedad es buscada para salvaguardar la flexibilidad que ha caracterizado la

---

[186] *«On the other hand, the Treaty provisions can be interpreted as demonstrating an ever refined type of rationalised intergovernmentalism (Wessels, 2001:2004) whereby the Heads of State and Government grant limited roles to the European Parliament and the Commission but stick to unanimity in the Council and the European Council… Member States have retained control on all important issues and are merely "using" CFSP provisions to pursue their own national goals. This would imply that internal and external coherence have not been strengthened…In the case of high politics (Hoffman, 1966) crisis, the Treaty provisions will not provide the Union with optimal tools for action. Thus, when faced with such an output failure, the Heads of State and Government might try to upgrade the relevant provisions but they will not be able and willing to pass the threshold of the defence on national sovereignty which in the end prevents the establishment of a more effective, efficient and coherent Union*». PUETTER, U. *The Lisbon Treaty evaluated. Impact and consequences. European Council and Council leadership in economic governance and CFSP under the Lisbon Treaty*. Conferencia titulada Consolidating Europe's new intergovernmentalism, Londres 2011, pp. 4-5. Disponible en: http://uaces.org/documents/papers/1102/puetter.pdf

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

BECERRIL ATIENZA, B., *Revista de las Cortes Generales*. 70-71-72, 2007, p. 194.

trayectoria del Consejo Europeo desde 1974 y que este necesita para ser efectivo [188].

Por ello, tras la lectura del Tratado se tiene la sensación de que sus redactores no se han atrevido a asumir todas las consecuencias derivadas de la institucionalización del Consejo Europeo y que se ha querido resaltar su naturaleza política de ahí que el Consejo Europeo conserve su especificidad al verse alejado del quehacer diario de la Unión Europea mediante el reforzamiento de su naturaleza política suprema. De esta forma se explicaría la prohibición de que el Consejo Europeo ejerza funciones legislativas, lo que supone ignorar el papel real que el Consejo Europeo desempeña por ejemplo, en el caso de la adopción del marco financiero plurianual.

En apoyo de esta tesis destacamos lo escrito por Blázquez Peinado: «*El Tratado de Lisboa no altera el perfil esencial del Consejo Europeo que va a ser una institución de orientación e impulso político pero aumenta su poder de decisión aunque el Tratado de Lisboa destaca que no ejercerá función legislativa…*» [189].

El Consejo Europeo ya era el actor político supremo de la Unión antes de la redacción del Tratado de Lisboa; este Tratado solo se ha limitado a reconocer, fortalecer y traducir dicha realidad a términos institucionales.

Para ello ha utilizado varias vías:

— El artículo 15 TUE define su función de impulso y orientación estratégica basándose en el antiguo artículo 4 TUE del Tratado de la Unión Europea pero fortaleciendo la naturaleza política suprema de esta institución. ¿Cómo? Resaltando su capacidad de priorizar los impulsos y orientaciones, diseñando el Consejo Europeo como el foro donde los Estados miembros pueden acudir en última instancia, realizar los más importantes nombramientos y adoptar las decisiones políticas más transcendentales de la Unión.

— El Consejo Europeo tiene capacidad de *priorizar* sus impulsos y orientaciones estratégicas *al conjunto* [190] de las políticas y acciones de la Unión. Esta función de impulso, definición y priorización de las orientaciones políticas es aún más relevante en el ámbito de la PESC, donde la autoridad suprema reside en el Consejo Europeo al ser el responsable de identificar los

---

[188] *«The role of the European Council... can be understood as a means to achieve that objective (to make the Union's Treaty framework more flexible and open to adaption in the future) while at the same time safeguarding their own interest in retaining control over the fundamental decisions that impact on sensitive matters of national sovereignty».* Crowe, R., *Bulgarian review of European Law,* June 2013, p. 16.

[189] Blázquez Peinado, M. D., *Revista de derecho comunitario europeo*, n.º 29, enero-abril de 2008, p. 181.

[190] Con la eliminación de los pilares, la Unión abraza la totalidad de las políticas y acciones.

intereses estratégicos y determinar los objetivos de la PESC a través de las orientaciones.

— El resto de las funciones del Consejo Europeo también contribuyen al protagonismo político del Consejo Europeo. Por ejemplo, creemos que las bases jurídicas que recogen la función arbitral del Consejo Europeo refuerzan considerablemente dicha institucionalización debido a que la apelación al Consejo Europeo se ha diseñado como la «última oportunidad» que tienen los Estados Miembros para tratar de frenar cualquier iniciativa perjudicial para sus intereses.

Este «freno de emergencia» se ha consolidado en el Tratado de Lisboa ya que se amplían los supuestos que recogía el Tratado constitucional. Tras el arbitraje del Consejo Europeo, las Instituciones colegislativas deberán transformar y aplicar dicha decisión a los procedimientos legislativos en curso.

— La función de nombramiento contribuye también al fortalecimiento del Consejo Europeo no solo por la amplitud de su ámbito (únicamente se le resiste y parcialmente el nombramiento del presidente de la Comisión) sino y sobre todo, porque se hace, de nuevo, en detrimento del Consejo de la Unión que bajo el Tratado de Niza era aún competente para realizar o preparar varios nombramientos.

— La función que denominamos desarrollo de los Tratados o función constitucional está esencialmente diseñada para permitir que el Consejo Europeo pueda adoptar un enfoque pragmático y flexible a la hora de abordar determinados problemas de alta sensibilidad política. Un claro ejemplo de lo anterior es el punto 27 de las Conclusiones del Consejo Europeo de 26 y 27 de junio de 2014 que destaca que:

> *«En este contexto (las inquietudes del Reino Unido relativas al futuro de la UE), el Consejo Europeo ha tomado nota de que una Unión cada vez más estrecha permite distintas vías de integración para los distintos países, al permitir a los que deseen ahondar en la integración avanzar, al tiempo que respeta el deseo de los que no quieren seguir profundizando más.»*

— La robustez política del Consejo Europeo no solo se deriva de su funcionalidad sino también de la creación del presidente permanente del Consejo Europeo que tendrá competencias compartidas para «*preparar y asegurar el seguimiento de las reuniones*» [191] de forma estable, lo que le permitirá adquirir una visión global y exacta de la situación.

[191] Craig, P., 2010, p. 103.

El Tratado de Lisboa ha establecido medios para fomentar un cierto alejamiento del Consejo Europeo respecto al funcionamiento diario de la Unión no solo para asegurar su flexibilidad sino también para garantizar un cierto equilibrio institucional global. ¿Ha conseguido el Tratado de Lisboa este objetivo?

Desde el punto de vista de la composición del Consejo Europeo, el Tratado de Lisboa separa al Consejo Europeo del resto de las instituciones al excluir de sus reuniones a los ministros de Asuntos Exteriores y donde la Presidencia rotatoria no desempeña ningún papel político relevante. De esta forma, se separa el Consejo Europeo del Consejo de la Unión y más especialmente del Consejo de Asuntos Generales. El único nexo entre el Consejo Europeo y el resto de las instituciones de la Unión lo representaba el presidente de la Comisión Europea, que es miembro del Consejo Europeo pero recordemos que no puede votar en sus reuniones. Es cierto que la Presidencia rotatoria está también presente en el Consejo Europeo pero tras la lectura del reglamento interno del Consejo Europeo creemos que no está en posición de desempeñar un papel relevante respecto al diseño y contenido de los trabajos del Consejo Europeo.

Parece como si el Tratado de Lisboa pretendiera consagrar una división del trabajo consistente en otorgar al Consejo Europeo todo el poder político decisorio mientras que toda la tarea del Consejo de la Unión consistiría en la ejecución de las directrices del Consejo Europeo por medio del desarrollo de los procedimientos legislativos y presupuestarios junto al Parlamento.

Esta división de trabajo tendría su lógica si realmente existiera una frontera infranqueable entre las actividades del Consejo Europeo y el quehacer cotidiano del resto de las instituciones y si, al mismo tiempo, el Consejo de la Unión tuviera una cierta capacidad para evitar el bloqueo de determinados temas políticamente sensibles.

Tras la lectura del presente Capítulo, seguimos albergando las dudas que teníamos tras estudiar el Consejo Europeo en el Proyecto de Tratado constitucional en cuanto a la efectividad real de la prohibición del artículo 15 TUE de que el Consejo Europeo no puede ejercer funciones legislativas ya que en el propio ámbito de los Tratados encontramos bases jurídicas, como el artículo 48 TFUE, que hacen difícil determinar cuándo una actuación del Consejo Europeo supone una función legislativa o puede tener consecuencias legislativas. Y dentro del ámbito presupuestario también querríamos recordar que, a pesar del silencio de los Tratados, el Consejo Europeo produce determinados arbitrajes que posteriormente se convertirán en actos jurídicos de la Unión.

Es por ello que afirmamos que si bien la prohibición del artículo 15 TUE existe, en la realidad es muy posible que se establezca una intromisión mate-

rial y procesal en la función legislativa a pesar que, desde el punto de vista formal, las Conclusiones del Consejo Europeo solo sean consideradas como «directrices políticas».

Junto a esta prohibición existen también otros preceptos que tratan de establecer un cordón sanitario en torno al Consejo Europeo para evitar su intromisión en la cotidianeidad de la Unión. Por ejemplo, el control jurisdiccional de las Decisiones del Consejo Europeo puede extenderse tanto a sus aspectos materiales como formales. De lo que dudamos es de la adecuación de esta vía para supervisar de forma continua al Consejo Europeo.

La separación del Consejo Europeo respecto al día a día de la Unión que busca el Tratado de Lisboa y el papel supremo que esta institución desempeña tienen, como colofón, la ausencia total de control de la actividad política del Consejo Europeo en el ámbito europeo, lo que tampoco es una novedad [192].

El reforzamiento de la autoridad política del Consejo Europeo no viene acompañado de un control de esta institución. Individualmente, sus miembros responden ante los parlamentos nacionales y como hemos visto, incluso dentro del propio Consejo Europeo, no existe un mecanismo formal de control de la presidencia por parte de los miembros de dicha institución (salvo en caso de falta grave, art. 15. 5 TUE) como tampoco existe una responsabilidad externa.

Por último, el esquema institucional del Tratado de Lisboa que hemos tratado de describir en lo que se refiere al Consejo Europeo, está pensado para funcionar dentro de un entorno político y económico estable y no dentro de un escenario de crisis como el vivido por la Unión desde 2008.

[192] Artículo 10.2 TUE: *«Los Estados Miembros estarán representados en el Consejo Europeo por su Jefe de Estado o de Gobierno y en el Consejo por sus Gobiernos que serán democráticamente responsables ante sus Parlamentos nacionales, bien ante sus ciudadanos».* DOCE C 83, de 31 de marzo de 2010, p. 20.

TERCERA PARTE

# EL CONSEJO EUROPEO TRAS EL TRATADO DE LISBOA

# CAPÍTULO IX

# EL CONSEJO EUROPEO TRAS EL TRATADO DE LISBOA

*«How all this will work out in practice is largely an open field. We will be treading upon uncharted territory, an undiscovered country. No Treaty can define all paths in advance, fix all future misunderstandings. Any «living constitution» is full of habits, conventions, unwritten rules»* [1].

## I. INTRODUCCIÓN

El presente Capítulo tiene como objetivo contrastar el diseño jurídico del Consejo Europeo del Tratado de Lisboa con la trayectoria de esta institución desde diciembre de 2009, fecha de la entrada en vigor de dicho Tratado hasta principios de 2017, lo que nos llevará a analizar la gestión del Consejo Europeo de la crisis del euro, las crisis de la primavera árabe, la crisis de Ucrania, el Brexit y la crisis de la migración. De esta forma, la aplicación del Tratado de Lisboa coincidió con el inicio de las crisis que la Unión Europea sufre en estos momentos. Todos estos acontecimientos convierten al Consejo Europeo en el centro de la gestión de la crisis, lo que tampoco supone una novedad porque esa fue una de las razones principales de su creación. Lo interesante es ver cómo el Consejo Europeo actúa dentro del marco institucional diseñado

[1] Van Rompuy, H., Discurso *«Klausurtagung» of the CSU-Landesgruppe Wildbad Kreuth, Germany,* PCE 2/10, 7 de enero de 2010.

por el Tratado de Lisboa en un contexto de crisis. Como sabemos, el periodo que vamos a estudiar abarca los mandatos de Van Rompuy (desde el 1 de diciembre de 2009 hasta el 30 de noviembre de 2014) y el de Tusk que comenzó el 1 de diciembre de 2014.

## II. EL CONSEJO EUROPEO Y LA CRISIS ECONÓMICA Y FINANCIERA

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa en diciembre de 2009 se produjo entre el estallido de la crisis financiera y la depresión que comenzó en Estados Unidos en 2008 y la futura crisis del euro que fue una realidad en la primavera de 2010.

### 1. **Un doble efecto estructural de partida**

La Unión Europea afrontó la crisis financiera del 2008 con un déficit estructural tanto en el sector de los servicios financieros como en el diseño de la Unión Económica y Monetaria (UEM). Según Van Rompuy:

> *«Looking at the European Union as a whole, a manifest shortcoming was that, although we had a common financial market, we had little in the way of common regulation or common supervision of that market»* [2].

Al inicio de la crisis de 2008, la integración de los servicios financieros en la Unión Europea se fundamentaba en los principios del reconocimiento mutuo y del control por el país de origen, medios estos que servían para asegurar dicha integración, aunque remitían la supervisión de las entidades financieras a las autoridades nacionales de cada Estado miembro.

El Tratado de Lisboa no introdujo reforma alguna sobre el diseño original de la Unión Económica y Monetaria (UEM) plasmado en el Tratado de Maastricht, y basado en la diferente naturaleza de la unión monetaria y de la unión económica [3].

Según el Tratado de Lisboa, la política monetaria es una competencia exclusiva de la Unión Europea (art. 3, c TFUE), no llamada por lo tanto a su-

---

[2] Van Rompuy, H., Discurso en la Conference of Parliaments Brussels. EUCO 14/14. PRESSE 17. PR PCE, 20 de enero de 2014.

[3] Una explicación de este fenómeno se encuentra en las páginas 2 y 3 de la Comunicación de la Comisión: «Un plan director para la Unión Económica y Monetaria profunda y auténtica. Apertura de un debate europeo». COM (2012) 777 final, Bruselas 28 de noviembre de 2012. Ver también: *Preparing for the next steps on better economic governance in the Euro area*. Jean Claude Juncker in cooperation with Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem and Mario Draghi. Informal European Council, 12 February 2015.

También, Van Rompuy analizó las causas de la crisis en su participación en las Jounées de Bruxelles, Van Rompuy, H., «Reinventer l'Europe». Nostra Damus. Bruselas 10 a 12 de octubre de 2013.

plir o complementar la política económica de los Estados miembros. Su objetivo es la defensa de la estabilidad de los precios [4] a través del Banco Central Europeo que es independiente. El Tratado de Lisboa consagra dicha independencia del BCE en los artículos 130 y 283 TFUE [5].

En el ámbito de la Unión económica cada Estado es responsable de la gestión de su política económica por lo que ni la Unión Europea, ni los otros Estados Miembros pueden asumir las deudas de los Estados [6]. Este principio está recogido en el artículo 125 TFUE del Tratado de Lisboa (cláusula de no rescate) aunque viene matizado por el artículo 122 TFUE [7].

Consecuencia de ello es que los Estados Miembros conservaban sus competencias presupuestarias, aunque las políticas económicas nacionales eran consideradas como un «asunto de interés común» por la Unión y se coordinaban en el seno del Consejo, por medio de las Orientaciones Generales de Política Económica (art. 121 TFUE). Este esquema, se completaba con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, cuyo objetivo era promover la estabilidad de la Unión Europea por medio de una supervisión multilateral de las políticas económicas y presupuestarias de los Estados. Esta pacto tenía dos ramas, la rama preventiva y la correctiva

---

[4] Artículo 127 TFUE: *«El objetivo principal del Sistema Europeo de Bancos Centrales, denominado en lo sucesivo «SEBC», será mantener la estabilidad de precios»*. DOUE C 326/104, de 26 de octubre de 2012.

[5] Artículo 130 TFUE: *«En el ejercicio de las facultades y en el desempeño de las funciones y obligaciones que les asignan los Tratados y los Estatutos del SEBC y del BCE, ni el Banco Central Europeo, ni los bancos centrales nacionales, ni ninguno de los miembros de sus órganos rectores podrán solicitar o aceptar instrucciones de las instituciones, órganos u organismos de la Unión, ni de los Gobiernos de los Estados Miembros, ni de ningún otro órgano»*. DOUE C 326/104, de 26 de octubre de 2012.

[6] Artículo 120 TFUE*: «Los Estados Miembros llevarán a cabo sus políticas económicas con vistas a contribuir a la realización de los objetivos de la Unión, definidos en el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea, y en el marco de las orientaciones generales contempladas en el apartado 2 del artículo 121»*. DOUE C 326/104, de 26 de octubre de 2012.

[7] Artículo 125 TFUE*: «1. La Unión no asumirá ni responderá de los compromisos de los Gobiernos centrales, autoridades regionales o locales u otras autoridades públicas, organismos de Derecho público o empresas públicas de los Estados Miembros, sin perjuicio de las garantías financieras mutuas para la realización conjunta de proyectos específicos. Los Estados Miembros no asumirán ni responderán de los compromisos de los Gobiernos centrales, autoridades regionales o locales u otras autoridades públicas, organismos de Derecho público o empresas públicas de otro Estado Miembro, sin perjuicio de las garantías financieras mutuas para la realización conjunta de proyectos específicos»*. DOUE C 326/104, de 26 de octubre de 2012.

Artículo 122 TFUE*: «1. Sin perjuicio de los demás procedimientos establecidos en los Tratados, el Consejo, a propuesta de la Comisión, podrá decidir, con un espíritu de solidaridad entre Estados Miembros, medidas adecuadas a la situación económica, en particular si surgieren dificultades graves en el suministro de determinados productos, especialmente en el ámbito de la energía»*. DOUE C 326/104, de 26 de octubre de 2012.

*«2. En caso de dificultades o en caso de serio riesgo de dificultades graves en un Estado Miembro, ocasionadas por catástrofes naturales o acontecimientos excepcionales que dicho Estado no pudiere controlar, el Consejo, a propuesta de la Comisión, podrá acordar, en determinadas condiciones, una ayuda financiera de la Unión al Estado Miembro en cuestión. El presidente del Consejo informará al Parlamento Europeo acerca de la decisión tomada»*. DOUE C 326/104, de 26 de octubre de 2012.

que incluía el procedimiento de déficits excesivos que obligaba a todo Estado miembro a evitar los desequilibrios en sus cuentas públicas, obligación, que teóricamente podía transformarse en una sanción para los Estados reticentes [8]. Además, el Pacto venía acompañado por una Declaración Solemne que incluía el compromiso de los Estados de respetar los objetivos presupuestarios a medio plazo (MTO). La Declaración afirmaba el derecho de la Comisión a supervisar los presupuestos nacionales y sugerir sanciones que decidiría el Consejo. El Pacto de Crecimiento y Estabilidad ha sido reformado en 2005 y en 2011.

Para Puetter, una de las razones por la que la arquitectura de la UEM aprobada en Maastricht permanece intacta hasta el Tratado de Lisboa, es que la UEM significaba un muy alto nivel de integración y que cualquier profundización de esta política conllevaba el peligro de una desintegración de la Unión tal como vinieron a demostrar las resistencias del Reino Unido a la UEM y las dificultades que se manifestaron a la hora de ratificar el Tratado de Maastricht. Eso explicaría por qué el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que es un instrumento que tiene como objetivo asegurar el cumplimiento de lo recogido en los Tratados respecto a la coordinación de las políticas presupuestarias, no se incluyó en las reformas posteriores al Tratado de Maastricht [9].

En definitiva, la UEM que aparece en el Tratado de Lisboa se caracteriza por la ausencia de un mecanismo capaz de supervisar y resolver las crisis, la debilidad de la supervisión económica y una cierta flexibilidad hacia los desequilibrios presupuestarios [10].

Como desatacó Van Rompuy:

> *«One of the main underlying drivers of the crisis has been the disconnect between, on the one hand, a fully integrated financial market and, on the other, a*

---

[8] Artículo 126, 1 TFUE*: «Los Estados Miembros evitarán déficits públicos excesivos» y el artículo 126, 11 TFUE: «Si un Estado Miembro incumpliera una decisión adoptada de conformidad con el apartado 9, el Consejo podrá decidir que se aplique o, en su caso, que se refuerce una o varias de las siguientes medidas (...)— imponer multas de una magnitud apropiada*». Ver también el Protocolo 12 sobre el procedimiento de déficits excesivos del Tratado de Lisboa. Hay que destacar que a pesar de que los artículos 126, 6 y 7 reconocen a la Comisión el derecho de iniciar el procedimiento de déficits excesivos, las recomendaciones de la Comisión no son vinculantes y la decisión final recaerá en el Consejo. El Tratado de Lisboa no otorga al BCE el papel de supervisor del sistema financiero europeo. En la página 2 de la Comunicación de la Comisión «Un plan director para la Unión Económica y Monetaria profunda y auténtica. Apertura de un debate europeo» COM (2012) 777 final, se puede leer*: «El Pacto de Estabilidad y Crecimiento establecía las normas que rigen la coordinación de las políticas presupuestarias y preveía las medidas que se debían adoptar contra los Estados Miembros que no las cumplieran. Se creía que esta coordinación sería suficiente para asegurar la solidez de las políticas a nivel nacional».*

[9] Puetter, U., *Journal of European Public Policy*, 19:2, 2012, pp. 166 y 167.

[10] El presidente permanente del Consejo Europeo ha resaltado en numerosas ocasiones la falta de instrumentos eficaces con que contaba la Unión Europea para hacer frente a la crisis de 2007. Por ejemplo, en junio de 2010. Van Rompuy, H. Discurso *Europa Pioneering on unknown territory*. The Sicco Mansholt Lecture Nieuwe Kerk. La Haya, 22 de junio de 2010.

*largely decentralised system of bank supervision and resolution…As a result, taxpayers in several countries, including Ireland, have had to shoulder disproportionate costs for bank bail-outs. This situation has also contributed to financial fragmentation and undermined the provision of credit to viable companies and households – hence delaying the recovery…»* [11].

## 2. **La respuesta de la Unión Europea a la crisis económica y financiera** [12]

A grandes rasgos, diríamos que la respuesta de la Unión Europea a la crisis del euro incluye diversas fases. Los años 2008-2009 tuvieron como centro de atención el rescate del sector financiero, mientras que desde finales de 2009 a mediados de junio de 2012 los esfuerzos se concentraron en la deuda soberana y en la salvaguarda de la eurozona. Es por esto que Van Rompuy defiende que la Unión Europea se ha enfrentado simultáneamente a dos crisis, la crisis bancaria y la crisis de la deuda soberana [13].

A partir de junio de 2012, la crisis de la zona euro se atenuó debido a la adopción del segundo rescate de Grecia aprobado en febrero de 2012, las declaraciones de Draghi de junio y septiembre de 2012 relativas a que el BCE haría lo necesario para salvar el euro [14], el resultado de las elecciones griegas de junio de 2012, el deseo del Consejo Europeo expresado ese mismo mes de concluir el diseño «definitivo» de la Unión Económica y Monetaria, cuya primera prioridad es la consecución de la unión bancaria y la sentencia del Tribunal constitucional alemán de 9 de septiembre de 2012 sobre el instrumento permanente de rescate [15].

---

[11] Van Rompuy, H., Discurso *Driving Europe's Recovery – the Way Forward*. Irish Business and Employers' Confederation. EUCO 7/13. PRESSE 4. PR PCE 4. Dublin, 9 de enero de 2013.

[12] Para un relato de la evolución de la crisis en la Unión Europea ver también Laffan, B., Routledge, 2014, pp. 269 – 275. Ver también: *Preparing for the next steps on better economic governance in the Euro area.* Jean Claude Juncker in cooperation with Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem and Mario Draghi. Febrero 2015. Punto 3.

[13] Van Rompuy, H., Discurso *Growing ourselves out of the euro crisis.* EUCO 71/12. PR PCE 63. Bruselas 26 de abril 2012.

[14] «*The declaration of the European Central Bank (ECB) President Mario Draghi in June 2012 that he would do «whatever it takes to save the euro» was followed by the Outright Monetary Transactions (OMT) programme to buy sovereign debt in the secondary markets, the second bailout of Greece, and the announcement that a banking unión would be put in place to stabilise the European banking sector».* BURAS, P., *European Council of Foreign. Relations*.http://www.euractiv.com/priorities/eu-silent-revolution-analysis-530255 (mayo 2003).

[15] *«In this regard, 2012 has marked a turning point in the crisis: the eurozone is no longer in «existential threat» mode (…) the integrity of our Monetary Union is no longer called into question, whether by the media or the markets…»*

Van Rompuy, H., Discurso. *Driving Europe's Recovery – the Way Forward*. Irish Business and Employers' Confederation. EUCO 7/13. PRESSE 4. PR PCE 4. Dublin, 9 de enero de 2013.

Para Van Rompuy, 2013 fue un año de transición ya que la Unión experimentó *«el paso de la violencia de la tormenta aunque las nubes más grises de la crisis no se hayan disipado»* [16]. Esta misma idea fue repetida en la memoria del Consejo Europeo de 2014: «*... Tras nuestra labor de apagafuegos en 2010-2012 y el ejercicio prospectivo de 2012-2013, los trabajos sobre los asuntos de la zona euro han sido menos intensos en 2014. En marzo de 2014 saludamos el acuerdo sobre el MUR...fue un paso importante hacia la Unión Bancaria que se puso en marcha oficialmente el 1 de noviembre de 2014 con el inicio del Mecanismo único de supervisión. En octubre acordamos que la mejora de la coordinación de las políticas económicas debía continuar en 2015»* [17]. Una nueva manifestación de la crisis griega tuvo lugar en verano de 2015 tras las infructuosas negociaciones en el seno del Eurogrupo que provocaron tres reuniones de la cumbre del euro y un Consejo Europeo entre junio y julio de 2015.

La Unión Europea ha combatido la crisis en las siguientes áreas de forma simultánea: *a)* asegurar la estabilidad del sistema financiero; *b)* conseguir que la Unión y sus Estados miembros se sustenten sobre unas finanzas públicas saneadas, *c)* fomentar la competitividad de la economía europea y, *d)* profundizar la Unión Económica Monetaria a través de la unión bancaria, la unión fiscal y la unión económica [18].

A continuación vamos a explicar sucintamente dichos esfuerzos que nos servirán de base para entender lo realizado por el Consejo Europeo:

### a) *Asegurar la estabilidad del sistema financiero*

Para Laffan, la Unión Europea malinterpretó la transcendencia de los primeros síntomas de la crisis que surgieron en 2007:

---

[16] Van Rompuy, H., *The European Council in 2013.* February 2014, page 5.

[17] Consejo Europeo. *Le Conseil européen en 2014.* Page 12.

[18] El presidente permanente explicó de forma sistemática las acciones de la Unión contra la crisis: *«This strategy is based on four elements – four elements that we need simultaneously:1) The first is a return to financial stability in the Eurozone(...) Financial stability is not a sufficient condition for growth, but it is a necessary one; 2) Second point: we need a return to sound public finances and more competitiveness(…); 3) Because stability is coming back, we can now focus even more on structural fiscal targets and less on nominal objectives. …We need to reform our energy and product markets, but we also have to make hiring people more attractive, develop training and skills and prepare the labour market for an ageing population... So we almost fixed the immediate emergency of financial instability (first point) and we are working on the long-term reforms needed to make Europe's economies more resilient (second point). But in the meantime… we must take short-term action to bring back growth and create employment. 4) The fourth and final point is that we are deepening our Economic and Monetary Union with a real banking union, a fiscal union, and an economic union. Step by step, but keeping the right direction…».* Van Rompuy, H., Discurso Debate on Youth and Europe. Federation of Young European Greens EUCO 116/13. PRESSE 2013 PR PCE 101, Bruselas 17 de mayo de 2013.

*«…when the global financial crisis began in 2007 and intensified following the collapse of Lehman Brothers, the crisis was interpreted as a problem of the Anglo-Saxon model of capitalism rather than one (that) might call into question the design and survival of the Euro…»* [19].

Días después de la quiebra de Lehman Brothers, el ECOFIN de 7 de octubre de 2008 se comprometió a tomar todas las medidas necesarias para robustecer la sostenibilidad y estabilidad del sistema bancario, para recuperar la confianza y el buen funcionamiento del sector financiero. El 12 de octubre se reunió por primera vez el Eurogrupo en su composición de Jefes de Estado o de Gobierno junto con el primer ministro del Reino Unido [20]. El Consejo Europeo de diciembre de 2008 corroboró lo decidido por el ECOFIN, aprobando que los Estados Miembros procediesen a la concesión de ayudas públicas a sus bancos [21]. Esta intervención pública nacional debía inspirarse en un determinado número de principios comunes y dentro de un marco coordinado bajo la supervisión de la Comisión Europea. En un primer momento, la Unión Europea apoyó soluciones parciales que apostaban por permitir ayudas nacionales al sector financiero. En marzo de 2009, el Consejo Europeo aprobó que la aplicación del plan de recuperación económica debía adecuarse a las conclusiones del informe Larosiere, a las indicaciones de la Comisión y a las conclusiones del ECOFIN. Las Conclusiones del Consejo Europeo de junio de 2009 emitieron unas indicaciones sobre la creación de un nuevo orden en los mercados financieros. Además, a partir de octubre de 2008 y a lo largo de 2009, el BCE puso a disposición de las entidades financieras gran cantidad de liquidez y adoptó diversas medidas como la relajación de las normas sobre garantías, el programa para los mercados de valores y las operaciones de refinanciación a largo plazo. El Banco Central Europeo también procedió también a bajar los tipos de interés en repetidas ocasiones.

A partir de las recomendaciones del Consejo Europeo de junio de 2009, la Unión se fijó como objetivo romper la relación existente entre el sistema financiero y la deuda pública, lo que llevó a favorecer una mayor cooperación europea en la supervisión y la regulación del sector financiero a través de la creación del sistema europeo de supervisión financiera, que incluía las tres

[19] Laffan, B., *Routledge,* 2014, p. 270.

[20] Este grupo no estaba reconocido por los Tratados aunque fue creado por el Consejo Europeo de Ámsterdam de junio de 2007 y sus funciones se recogieron en las Conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Luxemburgo de diciembre de 1997. El Protocolo n 14 anejo al Tratado de Lisboa lo reconoció permitiendo reuniones informales de los ministros de Economía y Hacienda, la Comisión y el presidente del BCE.

[21] Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo diciembre 2008. Bruselas, febrero 2009, puntos 7 y 9. Disponible en: http://consilium.europa.eu (consultado agosto 2014).

autoridades europeas de supervisión. Este objetivo se realizó a principios de 2011 [22].

El segundo paso fue fortalecer a los bancos y mercados financieros aumentando los requisitos de los recursos propios de las entidades financieras, el control y limitación de las remuneraciones de los gestores, la supervisión de las agencias de calificación, etc.

El tercer paso consistió en procurar que en el futuro la gestión de las crisis por parte del sector financiero se realice de una forma más eficaz. Para ello, la Comisión en 2012 propuso nuevos procedimientos que permitiesen a las autoridades nacionales resolver las crisis bancarias más rápidamente sin que afectara a la estabilidad financiera y que tuviera en cuenta los efectos transfronterizos del flujo de capitales en el mercado único.

El cuarto paso tuvo causa en el deterioro de las condiciones de crédito que amenazó la viabilidad del sistema financiero español. La decisión de la cumbre de los Jefes de Estado o de Gobierno de la zona euro de 29 de junio de 2012 posibilitó que, una vez en marcha el mecanismo de supervisión del sector bancario, se permitiera que el Mecanismo Europeo de Estabilización recapitalizara los bancos de forma directa para poder romper el círculo vicioso entre el sistema financiero y la estabilidad del sistema financiero.

Debido al complejo funcionamiento de la Autoridad bancaria europea se decidió que el BCE se convirtiera en el centro del nuevo sistema de supervisión, lo que facilitó la creación de la unión bancaria que estaría compuesta por los siguientes elementos:

— Un mecanismo único de supervisión (MUS) que entró en vigor el 4 de noviembre de 2014 y que otorga al BCE la capacidad de supervisar directamente a los 120 principales bancos de Europa;

— Un mecanismo único de resolución (MUR), en vigor desde enero de 2015 y el fondo único de resolución que asegura el apoyo financiero durante la reestructuración de la entidad bancaria a medio plazo. La financiación del MUR se realiza a través del fondo único de resolución, de naturaleza intergubernamental, de la Directiva sobre la garantía de depósitos y del fondo europeo de estabilidad también de naturaleza intergubernamental;

Además de estos instrumentos encontramos una serie de mecanismos horizontales como la Directiva de Resolución y recuperación bancaria, la IV Di-

[22] Autoridad bancaria europea para bancos, con sede en Londres; Autoridad europea seguros y pensiones, con sede en Frankfurt; Autoridad europea para los mercados con sede en Londres y la Autoridad europea de riesgo sistémicos con sede en Frankfurt.

rectiva sobre recursos propios, en vigor desde enero de 2014, el Reglamento sobre recursos propios y la reforma estructural bancaria.

b) *Finanzas públicas sostenibles*

La crisis de la deuda soberana en el área euro creó la necesidad de poder otorgar asistencia financiera a los Estados miembros bajo presión de los mercados. El diseño original de la UEM no incluía ningún instrumento concebido para otorgar asistencia financiera a los Estados del euro en el caso de una crisis sistémica. De ahí que se crearan varios instrumentos de asistencia financiera basados en la estricta condicionalidad, como el mecanismo europeo de estabilidad (MEDE) y un marco de supervisión. Tampoco debemos olvidar el papel decisivo del BCE por medio de sus compras de activos financieros [23].

Desde finales de 2009, la crisis de la deuda soberana fue latente ante la sospecha de que el nivel de déficit público de Grecia era mucho mayor de lo oficialmente declarado. En 2010, 2012 y 2015 Grecia tuvo que ser rescatada ante el temor de un contagio de la situación de la deuda griega hacia otras economías europeas [24]. El 30 de junio de 2015, Grecia no pudo hacer frente a sus obligaciones derivadas de un prestamo del FMI y se suspendió el programa de asistencia financiera de la facilidad europea de estabilidad financiera. Después de arduas negociaciones y tras el referéndum del 5 de julio, el 13 de julio se llegó a un acuerdo en el Eurogrupo que se corroboró en la reunión de la Cumbre del euro de esa misma fecha abriendo de esta forma la puerta al tercer rescate griego [25].

A raíz de las decisiones adoptadas en la Declaración de los Jefes de Estado o de Gobierno de la zona euro de 7 de mayo de 2010, se creó el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (MEEF), que permitió a la Comisión

[23] Por ejemplo, el 22 de enero de 2015, el BCE anunció un programa ampliado de compra de activos financieros de los Estados del euro, instituciones y agencias de la Unión en el mercado secundario de unos 60.000 millones de euros que durará hasta septiembre de 2016. Este programa de compra de activos equivalía en diciembre de 2016 el 21% del PIB de la zona euro.

[24] Grecia revisó su déficit para 2009 de un 5% del PNB a un 12.7%. Francia poseía un 10% de la deuda griega. Grecia fue rescatada en mayo de 2010 y se adoptó un segundo rescate en febrero de 2012. La crisis de Irlanda no tiene la misma naturaleza, su origen es la garantía estatal de los principales bancos irlandeses que financiaron la burbuja inmobiliaria. Irlanda solicitó el rescate el noviembre de 2010. Portugal solicitó su rescate el durante el primer semestre de 2011. España fue objeto de un paquete de apoyo financiero para el saneamiento de su sector bancario en junio de 2012 y el 30 de noviembre de 2012 se hizo público el rescate de Chipre.

[25] La situación financiera de Grecia ha sido tratada por los Jefes de Estado o de Gobierno bien en Consejo Europeo bien en la Cumbre del euro en 19 reuniones desde 2010 hasta julio de 2015. Parlamento Europeo. Extraordinary European Council meeting on Greece, 12 July 2015. *Pre European Council Briefing.* PE 558.758.

tomar prestados unos 60.000 millones de euros de los mercados financieros con la garantía al presupuesto de la Unión [26] y la Facilidad Europea de Estabilización Financiera (FEEF) cuya capacidad efectiva de prestamo era de unos 440.000 millones de euros [27]. Por otro lado, también se otorgó al BCE el mandato implícito para que comprara deuda pública de los Estados Miembros en el mercado secundario.

Los Consejos Europeos de octubre y diciembre de 2010 decidieron fusionar las dos facilidades financieras anteriores y sustituirlas por un único mecanismo permanente denominado Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) recogido en un Tratado intergubernamental. La finalidad de este nuevo instrumento era la de proveer de asistencia financiera a los miembros que estuviesen experimentando amenazas por problemas financieros severos que puedan poner en peligro la viabilidad de todo el sistema del euro. Este mecanismo, a su vez, completará el nuevo marco reforzado para la supervisión económica de los Estados miembros y podrá actuar directamente en los mercados primarios y secundarios de deuda pública y otorgar prestamos a los sistemas financieros de la Unión [28].

Por otra parte, y aunque el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de 2002 creó un sistema multilateral de vigilancia para prevenir y corregir políticas fiscales causantes de déficits públicos excesivos, dicho objetivo no se cumplió

[26] Este instrumento de apoyo financiero respaldado por el presupuesto de la Unión se utilizó para la ayuda a Irlanda y Portugal y fue aprobado por medio de un Reglamento del Consejo cuya base jurídica es el artículo 122, 2 TFUE que consagra la asistencia a los Estados Miembros.

[27] Este Instrumento se materializa en una sociedad mercantil cuyos accionistas son los Estados Miembros de la zona del euro, es decir, se trata de un instrumento ajeno al Tratado. La facilidad está respaldada por las garantías otorgadas por los 17 Estados del euro. El 21 de julio de 2011, los Jefes de Estado o de Gobierno de la zona euro y las instituciones europeas declararon su intención de mejorar la efectividad del FEEF y acordaron aumentar la flexibilidad de este instrumento siempre y cuando estuviera afectada por la condicionalidad necesaria. A partir esa fecha, la facilidad puede también contribuir a la recapitalización de los bancos.

[28] La versión original del mecanismo fue firmada el 11 de julio de 2011 pero fue posteriormente reformada para incorporar las Decisiones de los Jefes de Estado o de Gobierno del área del euro de 21 de julio y 9 de diciembre de 2011 que introdujeron una reforma del Tratado MEDE destacando que, a partir de marzo de 2013, cualquier asistencia financiera del MEDE estará condicionada a la ratificación del Tratado de Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (TECG) firmado el 2 de marzo de 2012. El «nuevo» MEDE fue firmado en febrero de 2012 entrando en vigor el 8 de octubre de 2012 aunque la facilidad europea continuó operando con Grecia, Portugal e Irlanda. La creación de un mecanismo permanente dependía de la reforma del artículo 136 TFUE. La Presidencia belga presentó el 16 de diciembre de 2010 un acuerdo basado sobre el artículo 48, 6 TUE de reforma del artículo 136 TFUE que destaca que la concesión de cualquier asistencia financiera por parte del mecanismo permanente será realizada bajo la estricta condicionalidad. El Consejo Europeo de 25 de marzo de 2011 adoptó la Decisión 2011/119/EU para la reforma del artículo 136, 6 TFUE. Esta reforma entró en vigor el 1 de mayo de 2013. En el caso (Caso Pringle, C 370/12, Sentencia de 27 de noviembre de 2012), el Tribunal de Justicia de la Unión confirmó que el Tratado MEDE se ajusta al Derecho de la Unión y que su proceso de ratificación podía concluir antes de la entrada en vigor del artículo 136 TFUE.

al no sancionar a aquellos países del euro que violaron los parámetros presupuestarios definidos en el Tratado de Maastricht. El Pacto fue reformado en 2005. La crisis de 2008 hizo necesaria una nueva reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento para otorgar, como fin último, credibilidad a la voluntad política de sostener al euro. El punto de partida fue el Consejo Europeo de marzo de 2010 que apostó por una mayor supervisión y coordinación de las políticas económicas de los Estados Miembros. La introducción del llamado «semestre europeo» fue el primer paso para corregir algunas de las debilidades de la coordinación de la política económica de la UEM, al recoger un conjunto de acciones que debían desarrollarse durante los primeros seis meses [29] del año para identificar los principales retos de los Estados miembros y de la Unión Europea, analizar su trayectoria económica y adoptar recomendaciones. También se decidió que los programas de convergencia y estabilidad y que los programas de reforma nacionales fueran presentados y analizados simultáneamente y estuviesen incluidos dentro del proceso de supervisión multilateral del nuevo Pacto de Estabilidad y Crecimiento posibilitando con ello, un mayor refuerzo de la coordinación de la política económica.

— La reforma del Pacto de Estabilidad y de Crecimiento se produjo por virtud de dos paquetes legislativos.

El primero contenía seis medidas (denominado el «Six Pack») [30]. El segundo constaba de dos nuevas medidas legislativas («Two Pack») y fue propuesto por la Comisión en noviembre de 2011 y buscaba reforzar aún más la coordinación y supervisión de los procesos presupuestarios de los miembros de la eurozona. La primera acción pretendía completar la «pata» preventiva del Pacto de Estabilidad y Crecimiento al permitir la inclusión de las recomendaciones de la Unión en los borradores de los presupuestos nacionales y la segunda reforzaba la supervisión de los miembros de la eurozona que reciben

[29] El semestre europeo permite una coordinación temporal de la planificación fiscal y económica de los Estados Miembros. El ciclo anual comienza con el Informe anual de la Comisión sobre el crecimiento (Annual Growth Survey (AGS) que define unas prioridades generales a la Unión y sus Estados Miembros. Estas prioridades son posteriormente confirmadas por el Consejo Europeo de primavera. A partir de esa base y de las recomendaciones dirigidas a los Estados Miembros, estos elaboran sus programas de reforma anuales (reformas estructurales para el crecimiento y el empleo) y los Programas de estabilidad y convergencia. Estos documentos son presentados a la Comisión Europea en abril. Tras su estudio, la Comisión propone varias recomendaciones específicas para los Estados Miembros (country specific recommendations (CSRs). El Consejo Europeo de junio debate dichas recomendaciones y el Consejo las adopta.

[30] El «Six Pack» consiste en 5 Reglamentos y una Directiva que buscan reforzar y robustecer la coordinación de la política económica en la Unión Europea. Cuatro de los seis instrumentos tratan de la política fiscal y los dos restantes tratan de un nuevo procedimiento de identificación y corrección de los desequilibrios macroeconómicos excesivos y de un procedimiento sancionador. Algunos de los extremos del «Six Pack» fueron de nuevo repetidos con la posterior firma del TSCG.

asistencia financiera [31]. Además de lo anterior, varios de los Estados miembros de la Unión impulsaron otros instrumentos, de naturaleza intergubernamental, que reforzaban la gobernanza económica de la zona euro:

— El Pacto Euro plus, firmado por 23 Estados Miembros con ocasión del Consejo Europeo de marzo de 2011. Es un compromiso político que contiene una agenda complementaria de reformas que los Estados signatarios se comprometen a impulsar [32].

— Veinticinco de los 27 Estados de la Unión firmaron el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (TECG) en marzo de 2012. Este Tratado entró en vigor el 1 de enero de 2013 y contiene tres partes:

El pacto presupuestario, por virtud del cual, los Estados parte reiteran su compromiso a cumplir la disciplina fiscal y aceptan transponer a sus respectivas legislaciones, con carácter vinculante, los principios de la gobernanza presupuestaria de la Unión incluidos en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (el principio de equilibrio fiscal). Cualquier violación de dicha obligación será estudiada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea que podrá imponer sanciones a los Estados transgresores [33]; una sección sobre coordinación de política económica y la convergencia, y, la gobernanza de la zona euro.

---

[31] De esta forma, los pilares de la coordinación de política económica son las Orientaciones integradas de Europa 2020 (que representan la fusión de las Orientaciones Generales de Política Económica y de las Orientaciones de empleo que ofrecen a los Estados orientaciones no vinculantes); el Pacto de Estabilidad y Crecimiento reformado y reforzado por el «Six Pack» y el procedimiento de desequilibrio macroeconómico introducido por el «Two Pack». En la Comunicación de la Comisión «Un plan director para la Unión Económica y Monetaria profunda y auténtica. Apertura de un debate europeo» se lee en la página 5*: «El "Two Pack" refuerza tanto la coordinación como la supervisión presupuestaria con vistas a una prevención más focalizada y una intervención correctiva más efectiva en caso de que se produzcan desviaciones de las obligaciones de la política presupuestaria. El "Two Pack" refuerza también los procedimientos de supervisión y vigilancia para los Estados Miembros que experimentan graves dificultades con respecto a la estabilidad financiera o reciban ayuda financiera. La Comisión presentó su Informe anual de crecimiento incluyendo los requisitos del "Two Pack" por primera vez en noviembre de 2013.»*

[32] El Consejo Europeo de marzo de 2011 consagró el Pacto Euro plus que contiene medidas adicionales de reforma que los Estados del euro se comprometen a adoptar. Este Pacto fue firmado por los Estados Miembros de la zona euro y Bulgaria, Dinamarca, Letonia, Lituania, Polonia y Rumania. Sus objetivos son el impulsar la competitividad a través de una cooperación reforzada y acelerar la realización del mercado único. Para conseguir estos objetivos deben de acordarse un conjunto de medidas específicas que deberán ser recogidas en un plan nacional que deberá presentarse anualmente. Este Pacto, por lo tanto, complementa al semestre europeo. De hecho, los Programas nacionales de reforma de los Estados signatarios del Pacto del Euro plus recogerán las medidas que dichos Estados se comprometen a realizar dentro del marco del semestre europeo.

[33] La Declaración conjunta de los Jefes de Estado o de Gobierno de la zona euro de 9 de diciembre de 2011, efectuada al margen del Consejo Europeo de esa misma fecha, decidió redactar un nuevo Tratado que fue firmado el 2 de marzo de 2011. Entrará en vigor cuando lo ratifiquen al menos 12 Estados Miembros de la zona del euro. El único Estado que ha celebrado un referéndum para su ratificación fue la Repú-

c) *Fomentar la competitividad de la zona euro*

El tercer elemento de la estrategia de la Unión frente a la crisis ha consistido en favorecer la recuperación económica mediante la combinación de austeridad y de competitividad. En este terreno existen varias iniciativas como la propuesta de la Comisión sobre el Plan europeo de recuperación económica avalada por las Conclusiones del Consejo Europeo de noviembre de 2008. En marzo y junio de 2010, el Consejo Europeo debatió y adoptó la nueva estrategia para el crecimiento y el empleo centrada en el conocimiento, la innovación, una economía más sostenible y la integración social. Posteriormente, el Consejo Europeo de 28 y 29 de junio de 2012 aprobó el Pacto para el crecimiento y el empleo «*en el que se recoge la actuación que deben emprender los Estados miembros y la Unión Europea con el fin de relanzar el crecimiento, la inversión y el empleo, así como hacer que Europa sea más competitiva*» [34]. El impulso de la competitividad europea por parte del Consejo Europeo continuó entre 2013 y 2016 gracias a los debates sobre energía, economía digital, industria de la defensa e innovación y la lucha contra el desempleo juvenil. En marzo, junio, agosto y octubre de 2014 y marzo de 2015, el Consejo Europeo debatió sobre competitividad industrial, energía y medio ambiente [35]. El Consejo Europeo de diciembre de 2014 solicitó la creación en junio de 2015 de un fondo europeo para inversiones estratégicas en el Grupo BEI para movilizar unos 315.000 millones de euros en nuevas inversiones entre 2015 y 2017.

d) *Diseñar una genuina Unión Económica y Monetaria*

El cuarto elemento de la estrategia contra la crisis consiste en diseñar una genuina Unión Económica y Monetaria. Tras la presentación del Informe titu-

---

blica de Irlanda que celebró la consulta el 31 de mayo de 2012. Las reglas fiscales del TECG refuerzan la coordinación de las políticas fiscales y se aplicarán de forma paralela al nuevo Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Al mismo tiempo, las reglas de este Tratado refuerzan a la Comisión Europea, ampliando los casos de voto por mayoría cualificada reversible en el seno del Consejo a supuestos que no estaban explicitados en el «Six Pack». Existe cierta yuxtaposición entre el «Six Pack» y el TECG. Van Rompuy ha explicado en determinadas ocasiones las características de este Tratado, como por ejemplo, en su discurso «*At the Signing ceremony of the Treaty on Stability, Coordination and Governance of the Economic and Monetary Union*» en el College of Europe Varsovia, 1 July 2011, EUCO 39/12. PR PCE 32, 2 de marzo de 2012.

[34] Conclusiones del Consejo Europeo de 28 y 29 de junio de 2012. Una nueva referencia a este Pacto apareció en las Conclusiones del Consejo Europeo de 19 y 20 de diciembre de 2013. Van Rompuy, H., *Discurso: EU-China Summit.* EUCO 173/12. PRESSE 390. PR PCE 148, 20 de septiembre de 2012.

[35] En enero de 2015 la Comisión también publicó una Comunicación que detallaba cómo iba a aplicar la normativa del Pacto de Estabilidad y Crecimiento para favorecer el crecimiento dentro de la consolidacion fiscal. *Making the best use of the flexibility within the existing rules of the Stability and Growth Pact*. COM (2015) final, 13 January 2015.

lado «Hacia una auténtica UEM» [36] del Grupo de trabajo de Van Rompuy al Consejo Europeo de junio de 2012, este encargó a los 4 Presidentes (presidente del Consejo Europeo, de la Comisión, del BCE y del Eurogrupo) la definición de una auténtica UEM mediante el establecimiento de un marco de referencia, un calendario y un proceso por etapas para crear la UEM. [37] Las propuestas contenidas en el informe de los «4 presidentes» fueron presentadas en el Consejo Europeo de diciembre de 2012 [38] y fueron posteriormente perfiladas por los Consejos europeos de marzo, junio, octubre y diciembre de 2013. En esta última reunión se decidió un calendario para la realización de dicha Unión Económica y Monetaria.

Según Van Rompuy, la primera fase de la realización de la Unión Económica y Monetaria tendría como prioridad la creación de una Unión bancaria, fundamento de la nueva arquitectura de la UEM. La Unión bancaria es un proceso integrado para gestionar el sector financiero mediante una reorganización completa de la forma de supervisar los bancos y encarar su disolución en caso de crisis. Esta Unión bancaria permitirá recobrar las condiciones que permitirán conceder de nuevo crédito a la industria y a los particulares [39]. Posteriormente, la Cumbre del euro de octubre de 2014 encargó al presidente de la Comisión europea, en estrecha cooperación con el presidente de la Cumbre del euro, el presidente del Eurogrupo y el presidente del BCE, un informe sobre los siguientes pasos a dar para mejorar la gobernanza económica. Este mandato fue confirmado por el Consejo Europeo de diciembre de 2014. Los «4 presidentes» presentaron una nota analítica titulada «preparar los siguientes pasos para una mejor gobernanza económica». El informe definitivo, titulado «Reforzar la Unión Económica Monetaria» fue presentado al Consejo Europeo de junio de 2015 que tomó nota del informe y solicitó al Consejo que lo estudiase

[36] El informe original de Van Rompuy fue presentado el 26 de junio de 2012 y fue examinado por el Consejo Europeo tres días después. El 5 de diciembre Van Rompuy junto con Draghi (BCE) Barroso (Comisión Europea) y Juncker (Eurogrupo) presentaron la versión definitiva del Informe.

[37] La Comisión Europea adoptó por su parte, la Comunicación *«Un plan director para la Unión Económica y Monetaria profunda y auténtica apertura de un debate europeo»*. COM(2012) 777/2, final de 19 de septiembre de 2012.

[38] El Informe de los cuatro presidentes al Consejo Europeo de diciembre definía los cuatro pilares de la futura UEM: un marco financiero más integrado, un marco presupuestario integrado, un marco integrado de política económica y la rendición de cuentas y la legitimidad democrática en la UEM. Este Informe recibió el aval del Consejo Europeo.

Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo 13 y 14 de diciembre de 2012. Bruselas, diciembre 2012. Disponible en: http://www.consilium.europa.eu (consultado agosto 2014).

Puntos 6, 7 8, 10 y 11. Estas Conclusiones fijan también una hoja de ruta para la realización de la Unión Económica y Monetaria que consta de tres etapas 2012, 2013; 2013, 2014 y después de 2014. Ver punto 12 de las Conclusiones.

[39] Van Rompuy, H., *Discurso: Conférence 2013 Cascais.* EUCO 101/13. PRESSE 174. PR PCE 90. Estoril 2 de mayo de 2013.

con rapidez. Este informe tiene como base el informe anterior de los «4 presidentes» «Hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria» presentado al Consejo Europeo de diciembre de 2012 y el «Plan director para una Unión Económica y Monetaria profunda y auténtica» de la Comisión Europea de 2012. El informe «Reforzar la Unión Económica Monetaria», que es también denominado el informe de los «5 presidentes», al asociar al presidente del Parlamento Europeo, presenta un plan de medidas concretas dividido en tres fases [40].

La etapa 1 se titula «profundizar actuando» y se prolonga del 1 de julio de 2015 a 30 de junio de 2017. Da la sensación, de todas formas, que el impulso del Consejo Europeo ha perdido fuerza desde finales de 2015 puesto que los Consejos Europeos de febrero y marzo de 2016 se han limitado a discutir sobre varios aspectos del informe de los cinco presidentes, a supervisar la aplicación del semestre europeo y a ganar tiempo para encontrar una solución a las propuestas sobre la garantía de depósitos europea.

## 3. **Rasgos institucionales de la nueva gobernanza económica**

Los instrumentos que el Consejo Europeo ha impulsado entre 2008 y 2013 presentan un marco regulatorio que refuerza las competencias del Consejo Europeo, del Banco Central Europeo y eventualmente de la Comisión Europea y que incluyen ciertas innovaciones respecto al derecho institucional de la Unión Europea como el reforzamiento del poder ejecutivo del Consejo Europeo y del BCE [41] y la fragmentación [42] del marco regulatorio de la Unión Económica y Monetaria que tiene múltiples manifestaciones:

---

[40] Con ocasión del debate celebrado el miércoles 25 de febrero de 2015 sobre el Consejo Europeo informal de febrero de 2015, el presdiente de la Comisión tomó la iniciativa de asociar al presidente del Parlamento Europeo: *«Je voudrais préciser ici que c'est un rapport des quatre présidents. Nous y associerons donc Martin Schulz. Ce n'est pas un rapport des quatre institutions plus le Parlement européen»*. P8-CRE-REV(2015)02-25(14).

[41] *«Two institutional arenas at EU level were to the fore in decoding the crisis and its attendant problems (…) The first was the European Council of the 27 Member States or its subset the Euro Heads of State and Government and the second the European Central bank (…) The Council of Ministers in its ECOFIN format and a subset, the Eurogroup, engaged in detailed technical work but acted under the direction of the Heads of State and Government. The Council of Ministers did not act as agenda setters on the euro crisis. Nor did the European Commission or the European Parliament. The Commission just like the Finance Ministers, largely acted under the direction of the Heads of State and Government. Only the European Council (full or euro area configuration) and the European Central Bank could frame, act or induce action».* Laffan, B., 2014, pp. 268 y 269.

[42] La fragmentación del ordenamiento que afecta a la nueva UEM es reconocida por numerosos autores como:

*a)* Maduro, M. P., De Witte, B., Kumm, M., (ed.), 2012, p. 7. Disponible en: http://cadmus.eui.

— en el plano jurídico coexisten instrumentos cuyo ámbito es el Tratado con otros instrumentos ajenos al Tratado de Lisboa;

— en el plano espacial, la fragmentación se manifiesta en la coexistencia de los Estados de la zona euro con Estados que no pertenecen a dicha zona pero que aspiran a entrar en ella y aquellos Estados que no quieren entrar en el euro [43]. El presidente permanente del Consejo Europeo otorga una gran importancia a esta división puesto que destaca que el centro de gravedad de la Unión se ha desplazado hacia la zona euro [44];

— desde el punto de vista material (existe un solapamiento de determinados instrumentos entre sí) y,

— aparecen varias formas para adoptar decisiones (puesto que en algunos de los instrumentos aprobados rige la mayoría cualificada reversible y en otros no).

Como ejemplos de esta múltiple fragmentación destacaríamos:

— el paquete legislativo «Six Pack», formado por medidas adoptadas de acuerdo con el método comunitario, no se aplica a todos los Estados miembros de la misma forma ni establece las mismas reglas para determinar la mayoría cualificada en el Consejo [45];

---

*b)* Buras, P., *Policy Brief*. European Council of Foreign. Relations, p.5. http://www.euractiv.com/priorities/eu-silent-revolution-analysis-530255 (mayo 2003).

*c)* Fasone, C., RSCAS 2012/45, 2012, p. 3. Disponible en: http://cadmus.eui.eu/handle/1814/23429

[43] En el seno del Consejo Europeo existen distintos grupos de Estados, los «Ins.», «Outs», Norte, Sur y entre el Este y el Oeste. Esta fragmentación no está exenta de problemas que afectan a la cohesión del Consejo Europeo. El presidente permanente es consciente de ello, y así lo destacó durante el debate sobre las Conclusiones de la reunión del Consejo Europeo de 23 de octubre de 2011.

[44] Van Rompuy, H., 2014, p. 117.

[45] Por ejemplo, el Reglamento (UE) 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de noviembre de 2011 por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas se aplica a los 28 Estados Miembros y se rige por la mayoría cualificada aunque no participan en la votación los Estados Miembros afectados. Además cuando el voto afecte a un Estado de la zona euro, solo tomarán parte en dicho voto los Estados del euro. El Reglamento (UE) 1177/2011 del Consejo de 8 de noviembre de 2011 por el que se modifica el Reglamento (CE) n 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo afecta a los 28 Estados Miembros pero la supervisión del BCE se ejercerá sobre los Estados de la zona euro. No se aplica la mayoría cualificada. La Directiva 2011/85/UE del Consejo de 8 de noviembre de 2011 sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados Miembros rige en los 28 Estados Miembros aunque el Reino Unido no debe cumplir con los requisitos establecidos en los artículos 5 a 7. El Reglamento (UE) 1176/2011 del Parlamento y del Consejo de 16 de noviembre de 2011 relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos se aplica a todos los Estados de la Unión y las decisiones se tomarán por mayoría cualificada aunque no votará el Estado afectado por el desequilibrio. El Reglamento (UE) 1173/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de noviembre de 2011 sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona euro se aplica a los Estados del euro que votarán por mayoría cualificada excluyendo al Estado afectado. Por último, el Reglamento (UE) 1174/2011 del Par-

— el paquete «Two Pack», en cambio, se aplica a la zona del euro y consagra la mayoría cualificada en el seno del Consejo pero solo entre los Estados del euro y sin que puedan participar los Estados afectados;

— al margen del ordenamiento jurídico de la Unión encontramos el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Económica y Monetaria (TECG), el MEDE y el Pacto del euro plus. El TECG se aplica a todos los Estados miembros menos al Reino Unido y la República Checa mientras que el MEDE afecta a los Estados de la zona del euro;

— respecto a la forma de adoptar las decisiones, el TECG aplica la mayoría cualificada reversible para los Estados del euro mientras que el MEDE consagra tanto la mayoría cualificada como un acuerdo mutuo entre el Consejo de Directores y el Consejo de Gobernadores;

— por último, hay que mencionar ciertas innovaciones que los instrumentos intergubernamentales recogen respecto al ordenamiento jurídico de la Unión. El artículo 14, 2 del TECG permite la entrada en vigor del Tratado sin que todas las partes lo hayan ratificado, lo que supone una importante novedad respecto al ordenamiento jurídico comunitario. También, el artículo 5 del Tratado MEDE trata de asegurar la ratificación del TECG al condicionar la asistencia financiera de dicho instrumento a la ratificación del TECG.

## 4. **Los Jefes de Estado o de Gobierno de la Unión Europea y la crisis**

Los Jefes de Estado o de Gobierno de la Unión Europea han sido los principales protagonistas de la gestión de la crisis debido a que solo ellos ostentan la autoridad suficiente [46] para afrontar una situación caracterizada por su

lamento Europeo y del Consejo de 16 de noviembre de 2011, relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos de la zona euro se aplica a los Estados de dicha zona y se rige por las mismas reglas en cuanto al cómputo de la mayoría cualificada que el reglamento precedente.

[46] Como ejemplos de liderazgo del Consejo Europeo destacaríamos la reunión de marzo de 2010 donde el presidente permanente presentó un documento titulado «7 pasos para definir la estrategia del Consejo Europeo». Van Rompuy por su parte declaró que: *«Since my election, I have put economic growth at the top of the EU's agenda. Three European Council meetings are dedicated to the issue this semester (1/2010)... The first result is that the European Council becomes something like the "gouvernement économique" of the Union...Or the place for "economic governance", as others prefer. The financial and economic crisis obliges us to take steps on this road»*. Van Rompuy, H., *The challenges for Europe in a changing world*. Collège d'Europe. PCE 34/10. Brujas, 25 febrero de 2010.

El Consejo Europeo de junio de 2015 se vio también obligado a tratar la crisis griega a pesar de las reticencias de Tusk que defendía que debían ser lo ministros de economía y finanzas y los acreedores quienes debían de llegar a un acuerdo. También cuando Tusk anunció la convocatoria de una Cumbre del euro y del Consejo Europeo el 12 de julio creía que dichas reuniones no serían necesarias ya que pensaba que el Eurogrupo del 11 de julio llegaría a un acuerdo, cosa que no pasó. Ver en este

gravedad, su globalidad y su permutabilidad ya que, lo que comenzó siendo una crisis originada por los *subprime* norteamericanos, se ha transformado, gracias a la presión de los mercados [47], en una crisis financiera para posteriormente evolucionar hacia una crisis de confianza [48] sobre la viabilidad del euro [49] y en una crisis política [50] que ha acarreado múltiples consecuencias tanto en el conjunto de la Unión Europea como en los propios Estados Miembros. En definitiva hay asuntos o situaciones que solo pueden ser resueltos por los Jefes de Estado o de Gobierno [51].

---

sentido, LUDLOW, P., *Pre-summit Briefing 2015/4 y Pre-summit briefing 2015/7*. Además, Parlamento Europeo. DG EPRS. Outlook of the European Council of 25-26 June 2015. PE 558.756. Brussels. June 2015.

[47] Presentamos varios ejemplos de cómo los mercados han influido o juzgado las decisiones de los Jefes de Estado o de Gobierno de la Unión Europea:

a) La cumbre del Eurogrupo de 21 de julio de 2011 llegó a unos resultados que los mercados juzgaron como insuficientes en lo relativo a la participación de los inversores privados en la deuda de Grecia. El 7 de agosto de 2011, el BCE anunció la compra de deuda pública española e italiana. A pesar de ello los mercados continuaron siendo críticos con lo acordado. Ante el deterioro de la situación económica, se celebró la cumbre francoalemana (16 de agosto) en la que se intentó ofrecer una respuesta más coordinada recogida en una carta dirigida a Van Rompuy. En principio, los mercados no se vieron excesivamente sorprendidos por la cumbre franco-alemana y a principios de septiembre volvieron a bajar las bolsas;

b) Al día siguiente del Consejo Europeo informal de 23 de mayo de 2012, el euro descendió a su valor más bajo desde 2010 ante insistentes rumores de que Grecia podría abandonar la moneda única. Esta atmósfera hizo que el tipo de interés de la deuda alemana a 30 años descendiera por primera vez por debajo del 2%;

Peter Ludlow es también de esta opinión. LUDLOW, P., Briefing note. Vol 8 n.º 5 y 6, agosto 2011, p. 9.

[48] Ludlow argumenta que el Tratado de Lisboa ha facilitado de hecho el protagonismo de los Jefes de Estado o de Gobierno. *«As they did in The Hague in 1969, at Bremen in 1978, at Milan in 1985 and at Maastricht in 1991, only the Heads of State and Government can provide the stuff from which those engaged in the day to day business of the EU can derive a new narrative (…) Thanks furthermore to the Lisbon Treaty and the euro crisis, they are even better placed to do so today than they were in 40, 30 or even 20 years ago (…) The Lisbon Treaty has in fact consolidated the primacy of the European Council in the EU's system of Government. So too has the euro crisis because it has demonstrated in the most brutal manner possible that the overriding authority of the European Council is not simply a consequence of the Treaty, but a reflection of the reality (…) Only the Heads of State and Government have the political weight that is required to engineer collective solutions»*. LUDLOW, P., *Briefing note,* vol. 8, n.º 3, octubre 2010, pp. 30-31.

[49] Conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2008: Punto 8: *«La crisis financiera golpea ahora a la economía. La zona del euro, e incluso la Unión entera, está amenazada de recesión». Ver también, el Anexo III de las Conclusiones del Consejo Europeo de 16 y 17 de diciembre de 2009 que contiene la Declaración de los Jefes de Estado o de Gobierno de la zona euro y de las instituciones de la UE: «Los Jefes de Estado o de Gobierno de la zona del euro y las instituciones de la UE han dejado claro, como exponen a continuación, que están resueltos a hacer lo necesario para garantizar la estabilidad de la zona del euro en su conjunto. El euro es, y seguirá siendo, parte central de la integración europea»*. Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo diciembre 2008. Bruselas, febrero 2009. Disponible en: http://consilium.europa.eu (consultado agosto 2014).

[50] SCHIMMELFENNING, F., *Journal of European Integration.* DOI: 10.1080/07036337, 2014, pp. 2 y 3.

[51] Por ejemplo, la situación fianciera de Grecia a mediados de 2015 exigió la intervención de los Jefes de Estado o de Gobierno tras la Cumbre del euro de junio. La decisión del Eurogrupo de 30 de junio de no extender la asistencia financiera, la decisión del BCE de no aumentar su programa de compra de

Frank Schimmelfenning [52] destaca que la crisis ha sido una de las principales causas que ha propiciado la celebración de las elecciones y el cambio de signo político de los Gobierno en muchos de los Estados Miembros de la Unión [53].

Algunos Jefes de Estado o de Gobierno han intervenido directamente en nombramientos de varios responsables políticos en determinados Estados miembros en nombre del Consejo Europeo. Por ejemplo, en el segundo semestre de 2011, el Consejo Europeo comenzó a preocuparse de la situación de Grecia. El primer ministro Papandreu propuso convocar un referéndum sobre el plan de la Troika para el rescate de su país ante lo cual Merkel y Sarkozy lo convocaron en Cannes, durante la Cumbre del G-20 los días 3 y 4 de noviembre y le hicieron desistir de tal idea lo que provocó su dimisión. Un hecho similar ocorrió en Italia. Markel y Sarkozy solicitaron que el Consejo Europeo de octubre de 2011 estudiara las previsiones presupuestarias italianas, lo que resultó a la postre en un cambio de gobierno en Italia.

Un hecho similar ocurrió de nuevo con Grecia tras la celebración del referéndum el 5 de julio de 2015 que votó masivamente contra las medidas de austeridad. A pesar de ello, la Cumbre del euro del 16 de julio llegó a un acuerdo para otorgar asistencia financiera a Grecia a cambio de una ola de medidas de austeridad [54].

La interdependencia económica ha creado una interdependencia política entre las políticas nacionales y la situación política de la Unión, es decir, que las decisiones políticas de los Gobiernos de los Estados de la zona euro tienen efectos sobre la estabilidad política de los demás y sobre la situación política del conjunto de la Unión Europea. Del mismo modo, las decisiones adoptadas por las instituciones tienen sus consecuencias políticas en los Estados miembros [55];

---

activos y la decisión del primer ministro griego de convocar un referéndum el 5 de julio. Todos estos hechos y el fracaso del Eurogrupo por llegar a un acuerdo hicieron posible la convocatoria de una Cumbre del euro el 7 de julio. Ludlow, P., Pre-summit Briefing 2015/6.

[52] Ver, también, Schmidt, V. A., *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, n.º 48 vol. 3, 1-6, DOI: 10.1080/03932729.2013.824289, 2013, p. 3.

[53] *«Entre 2010 y mediados de 2013, de las 15 elecciones celebradas en la zona euro únicamente 5 elecciones no se han adelantado. En 11 de esas 15 elecciones, la crisis del euro ha sido la causa de la convocatoria de las elecciones. Entre marzo de 2011 y marzo de 2013, cada elección giró en torno a la respuesta a la crisis. En solo 2 elecciones de las 15 se confirmó al Gobierno en el poder (Estonia en marzo de 2011 y Países bajos en diciembre de 2012). Además, han ocurrido dos cambios de gobierno en Grecia e Italia sin celebrarse elecciones».* Schimmelfenning, F., Journal of European Integration. DOI: 10.1080/07036337, 2014, pp. 2 y 3.

[54] Hodson, D., *Eurozone Governance: From the Greek Drama of 2015 to the Five President´s Report.* JCMS 2016, pp 1-17. DOI: 10.111/jcms.12408.

[55] Respecto a la interdependencia: Van Rompuy, H., Discurso *A test for solidarity*. Ambrosetti Forum Cernobbio. EUCO 162/12. PR PCE 137, Italia, 8 de septiembre de 2012 y Van Rompuy, H., Discur-

¿Cómo han gestionado los jefes de Estado o de Gobierno esta interdependencia?

Existen varios aspectos que nos ayudan a definir la gestión de la interdependencia:

En primer lugar, la progresiva aparición de una voluntad conjunta de los Jefes de Estado o de Gobierno de salvar el euro. Esta voluntad conjunta se ha canalizado principalmente a través de las Cumbres del euro y de la celebración de múltiples Consejos europeos lo que ha provocado un aumento de las reuniones de los Jefes de Estado o de Gobierno de la Unión Europea ya sea en el Consejo Europeo ordinario, en Consejos Europeos extraordinarios, informales, temáticos o en las Cumbres del euro.

> «*There is no question that the European Council was the forum where all major decisions were taken and that it even played the role of legislative initiator to the detriment of the Commission*» [56].

Y esto ha sido así porque según Ludlow, el Consejo Europeo:

> *«The European Council is the highest authority in the EU, not just because it is composed of Europe's top people, but also because it symbolises the joint responsibility of the Heads of State and Government and the president of the Commission for the overall leadership of the Union and enables them to exercise their executive functions both collectively and severally»* [57].

Esta voluntad conjunta ha sido consecuencia de: la interdependencia económica europea que supera la capacidad política y económica de los Estados miembros individualmente considerados, lo que exige a los Estados miembros a cooperar entre sí; de la urgencia con que se debían tomar las decisiones para calmar a los mercados; de la complejidad técnica de los asuntos derivados de la gobernanza económica; de la necesidad de llegar a acuerdos que debían ser aceptados por todos los Estados Miembros para evitar el veto [58] y, de la ausencia de mecanismos europeos [59]. Todo ello empujó a los líderes políticos a adop-

---

so conmemorativo de los 35 años de la Corte Europea de Auditores. EUCO 183/13. PRESSE 368. PR PCE 161, 12 de septiembre de 2013.

[56] Dehousse, R., 2015, p. 22.

[57] Ludlow, P., Pre-summit Briefing 2015/3. Este mismo autor explica cómo la Cumbre del euro se encargó del tercer rescate griego tras el fracaso del Eurogrupo; es decir, los Jefes de Estado o de Gobierno estudian determinadas cuestiones cuando los órganos inferiores no han encontrado una solución o la situación política es extrema. Ludlow, P., 7 and 12 July 2015, p. 15.

[58] *«On most of these issues, we have to decide by consensus»* Van Rompuy, H., Discurso *Solid facts and political determination*. PCE 019/11, Davos, 28 enero 2011.

[59] En el caso de la crisis griega de mayo de 2010, uno de los elementos que condicionó la solución adoptada fue la intervención de Alemania en su favor, caso de extrema urgencia ante la ausencia de la posibilidad de un rescate.

tar decisiones que no siempre han respetado el límite marcado por el Tratado de Lisboa [60].

En definitiva y según Fabbrini:

> *«However, with the deepening of the crisis and the difficulty to find a unanimous agreement within the European Council on the measures to be taken, the pressure to go beyond the supranational EU brought to the setting up of two organizations for economic governance outside the Lisbon Treaty...»* [61].

En segundo lugar, el mayor protagonismo de los Jefes de Estado o de Gobierno conlleva, además del aumento de la frecuencia de las reuniones del Consejo Europeo, un aumento de las prácticas informales en el seno del Consejo Europeo.

En tercer lugar, las prácticas informales, que no están recogidas en el Tratado ni en el reglamento interno del Consejo Europeo, y que tampoco chocan contra del espíritu de dicho marco regulatorio son hoy fundamentales para comprender cómo el Consejo Europeo ha adoptado sus decisiones sobre todo en la construcción de la UEM. Estas prácticas se manifiestan de muy diferentes formas [62]:

*a)* durante estos años se ha producido una implosión de reuniones formales e informales del Consejo Europeo provocando que las diferencias entre este tipo de reuniones sean cada vez más difusas en términos de adopción de decisiones [63], aunque para Tusk el objetivo principal de los Consejos europeos informa-

---

[60] El propio Van Rompuy ha admitido este fenómeno: *«In times of crisis, we reach the limits of institutions built on rules and competences set in the past. The European Council… is well placed to play its part when we enter uncharted territory, when new rules have to be set. Keeping out of day-to-day business which the other institutions do much better, yet springing into action to deal with the special cases – changing the treaty, letting new members in the club, dealing with crises. In all these cases it draws upon the collective legitimacy of its members…» Van Rompuy, H., Beyond the institutions: Why Europe today? Building the Europe of the Future: Post Crisis Reflection. EUCO 85/12, Copenhagen, 11 mayo 2012, y también Jean Claude Piris en su discurso de Nicosia de 5 de abril de 2014: «The problems raised by the integration of the Eurozone» …»given that it was not politically possible to modify the Treaties, groups of Member States have legally innovated by adopting intergovernmental agreements closely linked to the EU and its institutions... These intergovernmental agreements are not classic, because their decision making is not based on unanimity and that they give powers of implementation to the EU Institutions…»*. Ver también, Piris, J-C., *The problems raised by the integration of the eurozone.* Nicosia, 5 de abril de 2014.

[61] Fabrini. S., *RSCAS* PP 2012/08, p. 27.

[62] *«A lot is in the Treaty, in the rules on paper, but a lot is also in personal contacts and trust, in the approach to the common goal»*. Van Rompuy, H*., The power of ideas*. Hungarian Academy of Sciences. PCE 318/10. SN 1080/11, Budapest, 21 Diciembre 2010. También en: *Cinq ans à la présidence du Conseil européen*. Sciences Po. EUCO 256/14 PRESSE 609. PR PCE 225, Paris, 25 de Noviembre de 2014. Ver también Lenaerts, K., *European law Review*, junio de 2014, pp. 1-17: *«The EU responses to the crisis emerged out of negotiations that have taken place in intergovernmental contexts such as the meetings of the European Council, the informal meetings of the Members of the European Council, the meetings of the Heads of State or Government of the Euro area Member States, the sessions of the ECOFIN and Eurogroup»*. p. 7.

[63] *«Since the entry into force of the Lisbon Treaty in December 2009, 29 formal European Council meetings have taken place: one in December 2009; five in 2010 and 2012; and six in 2011, 2013 and 2014.*

les *es: «to discuss and consult, not to negotiate»* [64]. El Parlamento europeo, sin embargo adopta un enfoque formal para establecer la diferencia entre ambos tipos de Consejos Europeos. Así, las reuniones informales terminarían con una Declaración de los miembros del Consejo Europeo mientras que las formales finalizarían con las Conclusiones del Consejo Europeo: «*…The main distinction between formal and informal European Council meetings at present is their output. Formal meetings are always followed by official conclusions, often with specific policy requests and timetables, while at informal meetings there are no such official conclusions. Over the years, there have been examples of statements made after informal European Councils, where recommendations were made similar to those in the official conclusions of a formal meeting. A statemen following an informal European Council is always made by the members of the European Council, whereas conclusions at the outcome of formal meetings are made by the European Council as an institution»* [65]*;*

*b)* es frecuente que el presidente permanente invite a personalidades ajenas al Consejo Europeo para que participen durante los debates referentes a algunos de los puntos de la agenda como, por ejemplo, el presidente del BCE, la directora general del FMI, el presidente del BEI, el secretario general de la OTAN o el presidente del Eurogrupo;

*c)* en las reuniones del Consejo Europeo se crean grupos de trabajo *ad hoc* [66]. Otras manifestaciones de prácticas informales son la celebración de reuniones informales entre varios Estados miembros antes del inicio de la reunión formal del Consejo Europeo, la simultaneidad entre las reuniones del Consejo Europeo y las Cumbres del euro y el hecho que las decisiones más transcendentales se adopten en las Cumbres del euro. Durante el Consejo Europeo los debates más importantes y las decisiones más difíciles se toman durante los almuerzos y las cenas de trabajo, que es cuando los líderes no están acompañados por sus estrechos colaboradores. Eso ocurrió por ejemplo, en la reunión extraordinaria de agosto de 2017 [67];

---

*In addition, four informal meetings have been held: in February 2010, October 2011, January 2012 and May 2014*». Parlamento Europeo. DG EPRS. *The European Council and its President*. 9 January 2015.

[64] Debate sobre el Consejo Europeo informal de 12 de febrero de 2015. P8-CRE-REV(2015)02-25(14), miércoles 25 de febrero de 2015.

[65] Parlamento Europeo. Outlook for the informal European Council meeting of 12 February 2015. Briefing. PE 547.539.

[66] Durante el Consejo Europeo de 24 y 25 de marzo de 2011 y, para solucionar el cambio de posición alemán sobre las contribuciones nacionales de los 80 mil millones de euros, el presidente del Consejo Europeo propuso que se negociara una solución por un grupo de trabajo ad hoc de expertos económicos. Estas negociaciones se desarrollaron en paralelo al Consejo Europeo. Ludlow, P., *Preliminary evaluation 2012/3,* 2012, p. 39.

[67] A) la cena de trabajo celebrada por los Jefes de Estado o de Gobierno de los países euro el 7 de mayo de 2010 recogió los siguientes comentarios de Ludlow: *«The working dinner began with a protest*

*d)* también se utilizan reuniones restringidas y se mantienen conversaciones y consultas relativas al Consejo Europeo aprovechando la presencia de varios de sus miembros en otras conferencias internacionales [68].

En cuarto lugar, el Consejo Europeo es el foro donde se toman decisiones, en ocasiones concretas, y donde se avalan otras decisiones tomadas previamente por uno o varios Estados Miembros de la Unión. El hecho que los Jefes de Estado o de Gobierno se hayan visto obligados a tomar decisiones muy concretas no significa que estos hayan querido inmiscuirse en las competencias del resto de las instituciones sino que, en ocasiones, para lograr un acuerdo había que descender hasta un muy alto grado de detalle como en el caso de la patente, el cambio climático, el marco financiero plurianual y la parte de la supervisión de la Unión bancaria [69].

---

*of Juncker. He said he was fed up that all their recent meetings has started late because of bilateral or small group consultations in the corridors or behind closed doors in Member States delegation offices. As a member of the European Council he did not expect to find out what was going from the media»*. LUDLOW, P., *Briefing Note,* vol. 7, n.º 7, 2010, p. 30. También, FORET, F., RITTELMEYER, Y. S. (eds). 2014, p. 158.

B) la primera cumbre del euro se celebró en octubre de 2008. Posteriormente se han celebrado cumbres del euro en mayo de 2010, marzo, julio y octubre de 2011, enero, marzo y octubre de 2012, marzo de 2013 y octubre de 2014. En 2015 se celebraron Cumbres del euro los días 22 de junio y 7 y 12 de julio.

En la reunión de octubre de 2012 se decidió la celebración de, al menos, dos cumbres del euro por año, la creación de un presidente de la cumbre del euro y la presencia en las reuniones del presidente de la Comisión. Si fuese posible, las cumbres se celebrarán después de las reuniones del Consejo Europeo. Se puede también invitar al presidente del BCE a participar en las cumbres. El euro grupo será el competente de la preparación y seguimiento de las cumbres del euro y su presidente podrá ser invitado a participar en las cumbres. El presidente de la cumbre del euro será elegido por los Jefes de Estado o de Gobierno de la zona euro al mismo tiempo de la elección del presidente del Consejo Europeo aunque se decisión que de forma provisional y hasta el 30 de noviembre de 2014, la presidencia recayera en Van Rompuy. Este fue elegido el 1 de marzo de 2012. Las cumbres del euro cuentan con un reglamento interno aprobado el 14 de marzo de 2013. El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Económica y Monetaria (TECG) que entró en vigor en enero de 2013 confirmó de nuevo lo decidido en octubre de 2012.

La interconexión entre los Consejos Europeos y las cumbres del euro es evidente. Cuando es posible, las Cumbres del euro se celebran tras los Consejos Europeos en Bruselas. En ocasiones, se han celebrado cumbres del euro y del Consejo Europeo alternativamente. Por ejemplo, se celebró un Consejo Europeo el 23 de octubre de 2011, seguido de dos cumbres de Jefes de Estado o de Gobierno del euro de 23 y 26 de octubre de 2011 y nuevo Consejo Europeo el 26 de octubre de 2011.

[68] Con ocasión de la preparación del Consejo Europeo de 1 y 2 de marzo de 2012 se celebró la cumbre de Roma el 20 de enero de 2012 que reunió a Merkel, Sarkozy y Monti. Para preparar el Consejo Europeo informal de 23 de mayo 2012 se celebraron varias reuniones informales con ocasión de la cumbre del G-8 en Chicago y la cumbre de la OTAN. El ejemplo más destacado de esto fueron las reuniones del denominado grupo de Frankfurt formado por el presidente permanente del Consejo Europeo, Merkel, Sarkozy, Juncker, Barroso, Trichet y Lagarde. Este Grupo se reunió el 19 de octubre 2011 en Berlín para estudiar un Borrador de declaración de la cumbre del euro preparado por el presidente permanente. Después del Consejo Europeo del 26 de octubre de 2011 y tras el anuncio del primer ministro griego de celebrar un referéndum sobre lo acordado en Octubre, el Grupo de Frankfurt se volvió a reunir antes de la reunión de la cumbre del G-20 de Cannes.

[69] Lo que para Scott James & Paul Copeland tampoco sería una novedad ya que este fenómeno se identificó antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa: *«…More recently, however, evidence has*

En quinto lugar, el aumento del protagonismo y de la autoridad del presidente permanente del Consejo Europeo.

No hay que olvidar que el Consejo Europeo es un órgano político cuyos miembros no forman un conjunto homogéneo. Sus miembros actúan según sus propias dinámicas de poder y están sometidos a muy diversas presiones políticas. De hecho, dentro del propio Consejo Europeo existe una estructura de poder específica siendo el motor francoalemán un factor decisivo de impulso, al ser la principal fuente de iniciativas [70].

Respecto a la crisis del euro, el eje francoalemán funcionó adecuadamente hasta la pérdida de la calificación de la triple A de Francia en el invierno de 2011. La preponderancia alemana se ha acentuado tras el resultado de las elecciones presidenciales francesas de mayo de 2012, las dificultades económicas de Francia, y la nueva victoria de la Canciller Merkel en otoño de 2013. Estos factores han provocado una enorme dependencia del Consejo Europeo hacia el nuevo liderazgo alemán sin que deje de existir una relación especial entre Francia y Alemania [71]. En un Consejo Europeo con 30 miembros, el acuerdo entre Francia y Alemania, aunque necesario ya no es suficiente para llegar a una solución aceptada por todos, por lo que en muchas ocasiones ambos países han recurrido al presidente permanente del Consejo Europeo para lograr un consenso [72].

---

*emerged that the European Council has also become increasingly involved in relatively routine low-level policy making process*». Scott, J., Copeland, S., *Perspectives on European Politics and Society*, DOI 10.1080/1570584.2014.931333, 2014.

[70] Ejemplos del liderazgo francoalemán serían:

*a)* La cumbre de Deauville de 18 de octubre 2010 llegó a un acuerdo de principio entre Francia y Alemania que permitió al Consejo Europeo de diciembre de 2010 llegar a un acuerdo sobre la reforma de los Tratados.

*b)* Sarkozy y Merkel convocaron una segunda cumbre del euro en octubre de 2011 por sorpresa y sin conocimiento de Van Rompuy. Durante las cumbres del euro del mes de octubre, Sarkozy y Merkel abandonaron en dos ocasiones la sala de las reuniones para negociar en paralelo con la Banca;

*c)* Francia y Alemania presentaron antes de la comida de trabajo del Consejo Europeo de 4 de febrero de 2011 un nuevo paquete de medidas denominado paquete de competitividad.

*d)* Junto a las reuniones que el grupo de sherpas celebraron dentro del proceso de preparación del Consejo Europeo de junio de 2013, Francia y Alemania trabajaron para presentar su propia contribución conjunta que se hizo pública el 30 de mayo.

El presidente permanente también ha reflexionado sobre el eje francoalemán en: Van Rompuy, H., *Stockholm School of Economics.* EUCO 82/12. PRESSE 192. PR PCE 704, Estocolmo, mayo de 2012.

[71] Respecto al desequilibrio entre Francia y Alemania, ver Ludlow, P., Briefing Note Vol 7 N 7, 8 junio 2010, p. 42.

[72] El presidente del Consejo Europeo ha contribuido en numerosas ocasiones a lograr un acuerdo entre Francia y Alemania primero y después entre el resto de Estados. Como ejemplo destacaremos que dentro del marco de la preparación del Consejo Europeo de 4 de febrero de 2011 se filtraron a la prensa las ideas alemanas sobre el Pacto de competitividad creándose un fuerte rechazo provocando el bloqueo en la preparación del Consejo Europeo. Ante ello, se encomendó al presidente permanente del Consejo Europeo para que encontrara un acuerdo. A principios de marzo, Barroso y Van Rompuy comenzaron a

## 5. **El Presidente del Consejo Europeo**

Durante la crisis del euro Van Rompuy supo aprovechar cuatro factores que le ayudaron afianzar su posición. En primer lugar, el equilibrio de poder en el seno del Consejo Europeo supuso una oportunidad al presentarse como el interlocutor entre Francia y Alemania, por una parte y por otra el resto de los Estados de la Unión. En segundo lugar, entre los Jefes de Estado o de Gobierno reinaba una cierta desconfianza hacia la Comisión Barroso al no haber sabido capaz ni de anticipar la crisis de 2008 ni de presentar propuestas creíbles para contrarrestarla. Como consecuencia de ello, el Consejo Europeo optó por encargar la presidencia de determinados grupos de trabajo a su presidente en colaboración con los otros presidentes de determinadas instituciones. Así, el primer borrador sobre la composición inicial del primer grupo de trabajo constituido por el Consejo Europeo no consideraba que el presidente de la Comisión formara parte de él y fue el propio Van Rompuy quien convenció al Consejo Europeo de incluir a Barroso. Van Rompuy celebró su primera reunión a la cabeza de la institución en febrero de 2010. Desde entonces su autoridad aumentó, no solo por la propia dinámica del poder en el seno del Consejo Europeo [73] sino también por la ambigüedad con que los Tratados definen sus competencias. En tercer lugar, la presidencia del Consejo Europeo otorgó a Van Rompuy la oportunidad de tener una visión global de las problemáticas a tratar en el Consejo Europeo. La continuidad del cargo y la reflexión estratégica que desarrolla el presidente permanente [74] no se había producido antes de la entrada en vigor del tratado de Lisboa. Este fenómeno fue muy claro a raíz de la presentación del presidente permanente tanto del documento *«Non paper, European Council working methods»* de 26 de marzo de 2012 como del «*Programa de trabajo provisional del Consejo Europeo hasta 2014*» presentado con oca-

reescribir el contenido del Pacto de competitividad que el Consejo Europeo y la cumbre de la euro zona de marzo de 2011 bautizaron como Pacto del euro+.

[73] Delledonne, G., *Perspectives on Federalism,* vol. 6, issue 3, 2014, p. 134.

[74] Ver, también, Alain Dauvergne. Este autor ofrece una visión general de las causas del auge de la autoridad del presidente permanente del Consejo Europeo. Entre otras se destaca que Van Rompuy consolidó su posición durante el segundo semestre de 2010 coincidiendo con la Presidencia belga de la Unión. La rotación en la composición del Consejo Europeo, la crisis y el protagonismo otorgado en su resolución al Consejo Europeo, el papel de intermediación entre Francia y Alemania, la falta de experiencia de la Alta representante de la PESC, las discrepancias entre Francia y Alemania y el presidente de la Comisión sobre la gestión de la crisis y la desaparición de todo protagonismo de la Presidencia rotatoria serían las principales razones de la importancia del presidente permanente.

Dauvergne, A., *Notre Europe,* n.º 87. Études et recherches, 2011, p. 8. Ver también en este sentido: Jacqué, J-P., *Revue des Affaires Européennes 2012-2.* Bruylant, 2012, pp. 217-219.

sión del Consejo Europeo de 28 y 29 de junio de 2012 y corrobora lo que destaca De Schoutheete:

> *«La présence durable sur le terrain donne la maîtrise des dossiers, le temps de la négotiation, la capacité de raisonner sur le moyen terme»* [75].

Es por ello que el Consejo Europeo ha acudido durante el mandato de Van Rompuy bien para atribuirle nuevas tareas, bien para que desbloque conflictos que no han podido ser solucionados por los niveles técnicos inferiores [76] o bien para que actuara como portavoz del Consejo Europeo [77]. Esta posibilidad fue también utilizada por Tusk, con ocasión de su conferencia de prensa tras la reunión de la Cumbre del euro del 7 de julio de 2015 para imponer un plazo para el fin de las negociaciones sobre el rescate griego que sirvió para aumentar la necesidad de lograr un acuerdo ante la posible presión de los mercados:

> *«…The stark reality is that we have only five days left to find the ultimate agreement. Until now, I have avoided talking about deadlines. But tonight I have to say loud and clear that the final deadline ends this week. All of us are responsible for the crisis and all of us have a responsibility to resolve it…»* [78].

Y en cuarto y último lugar, Van Rompuy supo también explotar sus competencias respecto a la organización del Consejo Europeo. Como hemos visto, el presidente del Consejo Europeo tiene la capacidad de convocar reuniones extraordinarias del Consejo Europeo y de las Cumbres del euro, lo que normalmente hará previa consulta informal a las principales capitales de los Estados Miembros y teniendo el apoyo de Alemania y Francia [79] o de un núcleo de

---

[75] De Schoutheete, P. H., *Intervention à l'Academie royale de Bélgique.* Conférences du Collège. 12 Mars 2015. También en: http://www.delorsinstitute.eu/011-21153-The-European-Council-after-Van-Rompuy.html

[76] *«Herman Van Rompuy, thanks to the semi-permanency and this denationalization, is also able to undertake new tasks, associated with a relatively mid- or long term perspective, as seen by his conduct of the task force on economic governance»*. Foret, F., Rittelmeyer, Y. S. (eds), 2014, p. 27.

[77] El presidente del Consejo Europeo ha actuado como portavoz del Consejo Europeo en ocasiones de máxima crisis. Por ejemplo, con ocasión del Consejo Europeo extraordinario de febrero de 2010 se decidió que únicamente el presidente del Consejo Europeo ofreciera una rueda de prensa aunque el texto que leyó fue previamente aprobado por los Jefes de Estado o de Gobierno de la zona euro. Por su parte, Tusk realizó una Declaración sobre el acuerdo sobre el programa nuclear iraní el 14 de julio de 2015. Este hecho ocurrió de nuevo con ocasión del Consejo Europeo de agosto de 2014. Ver, Ludlow, P., Special briefing 2014/2, 2014, p. 13.

[78] http://www.consilium.europa.eu. Tanto Van Rompuy como Tusk utilizan también Tweet.

[79] «*Tusk's decision to delay the preparation of the 7 July Statement until he knew what had happened at the Elysée meeting on 6 July provides a striking illustration of the central position that they occupy in EU politics. If Germany and France are singing from the same hymn sheet, the European Council president can be reasonably certain that he will have a successful summit.»* Ludlow, P., 7 and 12 July 2015, p. 34.

Estados Miembros [80]. Otras veces y para el caso de la Cumbre del euro, tanto Van Rompuy como Tusk han seguido las reuniones del Eurogrupo para evaluar si hacía falta o no una Cumbre del euro [81]. La convocatoria de una reunión extraordinaria del Consejo Europeo no excluye, que tanto el COREPER como el Consejo sigan preparando los Consejos Europeos ordinarios [82].

Van Rompuy impulsó también la posibilidad de añadir una nueva fase al procedimiento de preparación de las reuniones formales del Consejo Europeo consistente en el estudio por el COREPER de las llamadas orientaciones. De esta forma, la fase de preparación y adopción de Borrador de las Conclusiones del Consejo Europeo incluía 4 grandes etapas: la primera etapa correspondía a la adopción de la agenda anotada por parte del CAG y estaba recogida en lo sustancial en el reglamento interno del Consejo Europeo. Una segunda etapa consistía en la aprobación de las orientaciones de las Conclusiones del Consejo Europeo (*Draft guidelines*). Las orientaciones son un documento presentado dos o tres semanas antes de la reunión del Consejo Europeo que incluye párrafos de distinta naturaleza [83] y es elaborado por la Secretaría general del Consejo en cooperación con el gabinete del presidente del Consejo Europeo. Estas orientaciones son un medio para que las instancias preparatorias, sobre todo el COREPER, debatan sobre la sustancia y no se concentren exclusivamente sobre la redacción de las Conclusiones. Una vez aprobadas las orientaciones, y dos semanas antes del Consejo Europeo, se presentaba el primer Borrador de Conclusiones para discusión en el COREPER, con asistencia del Jefe de gabinete del presidente permanente, resaltando de esta forma que la redacción del Borrador de las Conclusiones eran competencia del presidente permanente. A continuación el CAG, que solía reunirse el martes de la semana en la que se celebraba el Consejo Europeo, elaboraba un tercer Borrador de Conclusiones y solía mantener un almuerzo con el Presidente del Consejo Europeo. Al Consejo Europeo se presentaba un cuarto Borrador con una antelación mínima de 24 horas al comienzo de la reunión. Una quinta y última etapa consistía en la presentación de un último borrador de las Conclusiones a las

[80] Artículo 15.3 TUE y 1 del reglamento interno del Consejo Europeo.

[81] Como ocurrió tras el fracaso de la reunión del Eurogrupo de 18 de junio y de 7 de julio de 2015.

[82] Por ejemplo, la convocatoria del Consejo Europeo extraordinario de abril vino precedida de contactos con el primer ministro italiano, un Consejo de Asuntos Exteriores, una reunión especial del Consejo de Asuntos Exteriores y del Consejo de justicia e interior, un Consejo de Asuntos Generales y del COREPER. Ludlow, P., *Pre-summit Briefing* 2015/3.

[83] Por ejemplo, con ocasión del Consejo Europeo de 19 y 20 de diciembre de 2013, las orientaciones recogían ya varios párrafos de Conclusiones en lo relativo a la Seguridad y Defensa y, en cambio, los párrafos relativos a la Unión bancaria eran meras indicaciones pues se estaba a la espera del ECOFIN que se celebraría durante la segunda semana de diciembre.

delegaciones nacionales para su eventual enmienda en las primeras horas del segundo día del Consejo Europeo en sus versiones inglesa, francesa y del idioma oficial del Estado de la Presidencia semestral, para así poder reflejar las observaciones hechas durante la primera sesión de trabajo y eventualmente la cena. No obstante, Van Rompuy introdujo la costumbre de la aprobación parcial de las Conclusiones durante las reuniones del Consejo Europeo para evitar filtraciones.

La descripción anterior muestra cómo la parte esencial de la preparación formal del Consejo Europeo comienza a partir de la adopción de la agenda anotada del Consejo Europeo y del estudio de las orientaciones. A partir de ese momento se intensifican las negociaciones y se incrementa el protagonismo del presidente del Consejo Europeo.

Van Rompuy dejó también su impronta durante el desarrollo de la reunión del Consejo Europeo. Por ejemplo, con ocasión de la reunión del Consejo Europeo extraordinario de agosto de 2014 se celebró un intercambio de puntos de vista informal con el presidente de Ucrania Pyotr Poroshenko y la presencia del presidente del Parlamento Europeo. Este intercambio de puntos de vista se celebró en la quinta planta del edificio Justus Lipsius y no en la octava donde se encuentra la sala de reuniones del Consejo Europeo. Esta decisión fue tomada por Van Rompuy para separar lo que era una reunión informal de lo que era la reunión del Consejo Europeo. Otra manifestación de la influencia de Van Rompuy ocurrió en octubre de 2014 cuando Van Rompuy invitó a la Canciller alemana, el presidente francés y a los primeros ministros de Polonia y Portugal a celebrar una reunión previa al inicio del Consejo Europeo provocando el enfado del resto de miembros del Consejo Europeo. Tanto es así que en diciembre de 2014, Tusk para evitar dar la sensación que favorecía este tipo de prácticas normalmente protagonizadas por Francia y Alemania inició la reunión formal del Consejo Europeo sin la presencia de ambos países al estar reunidos previamente al Consejo Europeo. Una nueva polémica surgió a raíz de la celebración de una reunión informal sobre Grecia sugerida por el primer ministro griego, previa a la reunión del Consejo Europeo de marzo de 2015 [84] y,

[84] Este formato creo una reacción por parte del primer ministro belga: *«.... Mais le format retenu n'a pas plu à tout le monde et, notamment, aux petits États laissés sur la touche. «Je suis en colère, le gouvernement belge n'a pas donné mandat à la France et à l'Allemagne pour négocier en son nom, la Belgique est concernée à hauteur de sept milliards d'euros dans cette affaire», a-t-il dit. Il comptait porter ses griefs lors de la réunion des dirigeants. Xavier Bettel, Premier ministre du Luxembourg, a, quant à lui, dit qu'il aurait préféré assister à cette réunion»* (Agence Europe, 20/3/2015). Posteriormente Tusk tuvo que justificarse ante la prensa de la celebración de esta reunión: *«Yesterday evening, and early this morning, I hosted an informal meeting with Prime Minister Tsipras, Chancellor Merkel, President Hollande, President Juncker and President Draghi. Eurogroup President Dijsselbloem was also there. The meeting was*

también, durante el transcurso de la Cumbre del euro de 12 de julio de 2015 donde de las 17 horas que tardó la reunión 10 fueron destinadas a una reunión entre Tusk, Merkel, Hollande, Tsipras and Tsakalotos [85].

La autoridad del presidente del Consejo Europeo se da también en lo relativo a la duración de la reunión. Tusk ha tratado hasta ahora que las reuniones del Consejo Europeo sean breves y que finalicen el jueves, lo que contribuye a centrar el trabajo de esta institución como ocurrió durante el Consejo Europeo de diciembre de 2014 y el Consejo Extraordinario de abril de 2015 [86].

Por último, también hay que destacar la influencia de Tusk en el diseño de las Conclusiones del Consejo Europeo. Por ejemplo las Conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2014 redactadas por el equipo de Tusk han sido uno de los textos más cortos en la historia del Consejo Europeo [87].

¿Cómo entiende el presidente permanente su función en el seno del Consejo Europeo?

De la lectura de los discursos de Van Rompuy, en los que hace referencia a su función, se deduce que el presidente permanente busca conseguir que el Consejo Europeo defina una orientación estratégica para la Unión Europea que sea apoyada por todos sus miembros y, para ello, debe en todo momento crear un clima de confianza entre los miembros del Consejo Europeo que se materialice en la formación de un consenso. Esta búsqueda del consenso consistirá en lograr el equilibrio necesario entre la responsabilidad colectiva o solidaridad y la responsabilidad individual [88]. Estos objetivos se traducen en el papel preponderante que desempeña el presidente permanente tanto a la hora de decidir si convoca una re-

---

*requested by Prime Minister Tsipras to discuss the current situation in Greece. This morning I debriefed the European Council on the outcome. This was not a meeting to take decisions, but to have a reality check. And to avoid misunderstandings at the highest political level*» (Remarks by President Donald Tusk following the European Council meeting).

[85] Ver también el relato de la Cumbre del euro de 12 de julio por Ludlow. LUDLOW, P., 7 and 12 July 2015, p. 20.

[86] Ludlow escribe sobre la reunión de diciembre de 2014: *«It was extremely short in the first place. The exchange of views with the president of the European Parliament did not begin until 16.00. The meeting as a whole was over by 23.00. This is shorter than any "ordinary" meeting of the European Council for a very long time, if not ever»*. LUDLOW, P., *Pre-summit Briefing* 2014/6.

[87] *«With six paragraphs covering only three pages, the Conclusions too were exceptionally brief. If we exclude the three meetings, in Athens in December 1982, in Brussels in March 1983 and at Copenhagen in December 1986, at which the Heads of State and Government failed to agree on the main business of the day, these Conclusions were indeed shorter than any other set of Conclusions since the European Council ceased to be a dining club and became the core of the EU's system of Government in the late 1970s»*. LUDLOW, P. Pre-summit Briefing 2014/6.

[88] VAN ROMPUY, H., *Think Tank Brussel.* EUCO 92/13. PRESSE 165. PR PCE 81, Bruselas 22 de abril de 2013.

unión del Consejo Europeo extraordinaria o especial como durante la fase final de la preparación del Consejo Europeo y durante el transcurso de las reuniones [89].

> *«Dans un club de cette nature, la question clé est donc: comment mettre tout le monde sur la même longueur d'onde sur toute une série de questions, en l'espace de seulement dix ou douze heures de travail passées ensemble ? Beaucoup dépend de la préparation juridique et politique, mais aussi personnelle…»* [90].
>
> «*In times of crisis, we reach the limits of institutions built on rules and competences set in the past. The European Council… is well placed to play its part when we enter uncharted territory, when new rules have to be set»* [91].
>
> *«The European Council is not the legislator. We do not make the law.... Of course one cannot rule out the possibility that some day there will be a crisis somewhere… spreading to several countries, and that Heads of State or Government will be obliged to deal with it! Normally, however, such matters are an issue for the Commission, the Parliament and the 27 Ministers…»* [92].
>
> *«One could see the European Council of the 27 Heads of State or Government as the Union's strategy body. This distinguishes our work from what the Commission, the Parliament and the Council are doing at a daily basis: turning legislative proposals into rules for our 500 million citizens and our millions of companies. The work of the European Council, of a more general and political nature, is about determining the direction, about setting the course»* [93].

## III. CONSECUENCIAS INSTITUCIONALES Y POLÍTICAS DEL PROTAGONISMO DEL CONSEJO EUROPEO TRAS LA ENTRADA EN VIGOR DEL TRATADO DE LISBOA

Las citas que encabezan el punto III del presente Capítulo muestran bien el objetivo que pretendemos abordar y que no es otro que el determinar hasta qué punto la gestión de la crisis financiera por parte del Consejo Europeo ha alterado el equilibrio institucional consagrado por el Tratado.

---

[89] *«Herman Van Rompuy exploited the margins of appreciation left by the silence of the texts to promote his own vision of the way meetings should happen in order to reinforce the politics of intimacy… The permanent institutional «bricolage» at the summit of the European political order is almost business as usual in European politics…».* Foret, F., y Rittelmeyer, Y. S. (eds). 2014, p. 9.

[90] Van Rompuy, H., 2014, p. 105.

[91] Van Rompuy, H.*, Beyond the institutions: Why Europe today?* Building the Europe of the Future: Post Crisis Reflection. EUCO 85/12, Copenhagen, 11 mayo 2012.

[92] Van Rompuy, H.*, The changing world of work: responding to the challenges of the 21st century from a global and an EU perspective*. International Bar Association Conference PCE 098/11, Bruselas, 15 de abril de 2011.

[93] Van Rompuy, H.*, Kobe University Brussels European Centre.* PCE 059/114, marzo 2011.

## 1. **El Consejo Europeo y la Comisión**

La gestión de la crisis financiera por el Consejo Europeo podría haber acarreado las siguientes consecuencias en la posición institucional de la Comisión: *a)* un posible debilitamiento de la iniciativa legislativa de la Comisión Europea; *b)* cierta erosión de su función de guardiana de los Tratados ya que esta institución podría transformarse en un mero secretariado del Consejo Europeo, y *c)* una posible pérdida de peso del presidente de la Comisión en el seno del Consejo Europeo.

### a) *La iniciativa legislativa de la Comisión*

La erosión del poder de iniciativa de la Comisión no es un fenómeno nuevo. Se debe a varias causas como son la práctica que inició el propio Consejo Europeo de incluir en sus Conclusiones «solicitudes» de nuevas iniciativas legislativas, lo que ha llevado a que «desde los últimos años, la mayoría de las propuestas de la Comisión reflejaban las indicaciones recogidas en las Conclusiones del Consejo Europeo» [94].

El Tratado no define con precisión los contornos de lo que se entiende por iniciativa legislativa. La competencia de iniciativa legislativa de la Comisión

---

[94] Hay varias publicaciones que se centran sobre este tema:

*a)* Corona, D., Hermanin, C., y Ponzano, P., Notre Europe. 2 de febrero de 2012, entrecomillado, página 3. Disponible en: http://www.notre-europe.eu/011-3067-Le-pouvoir-d-initiative-de-la-Commission-europeenne-une-erosion-progressive.html (última visita agosto de 2014).

*b)* De Schoutheete, P. H., Notre Europe, julio 2012. Disponible en: http://www.notre-europe.eu/media/conseileuropeen_ph.deschoutheete_ne_juillet2012_(última visita agosto de 2014).

*c)* Alexandrova, P., 2014,

*d)* Hoing, O., y Wessels, W., 2013.

También la Resolución del Parlamento Europeo de 12 de junio de 2013 sobre el refuerzo de la democracia europea en la futura UEM. Punto 3*: «recuerda al Consejo Europeo que los Tratados no le confieren ninguna prerrogativa de iniciativa legislativa y que debe de dejar de dar instrucciones a la Comisión sobre la forma y/o el contenido de cualquier futura iniciativa legislativa y de soslayar las funciones de coordinación, ejecución y gestión de la Comisión estipuladas en los Tratados*».

*«In recent years, the European Council has included a growing number of specific policy requests to the Commission in its conclusions. Academic research shows that, between 206-2011, 40% of the European Council conclusions were addressed directly to the Commission and «invited» it to present or prepare reports, recommendations or proposals. In many instances, the European Council also seeks to impose clear time-limits for action on the Commission. The responsiveness of the Commission to such calls for action from the European Council has been reasonably good- 98 of 162 demands made between 2007 and 2011 resulted in a Commission proposal or communication, according to research by Alexandrova- but at the same time, this represents only a small proportion of the total number of such documents adopted by the Commission in that period, and thus a small proportion of the European Commission's overall level of activity.* DG EPRS. *The European Council and its President*. Bruselas. 9 de enero de 2015, página 3.

se reconoce en el artículo 17.2 TUE [95] del Tratado de Lisboa, aunque no parece existir una clara diferencia entre esta capacidad para «presentar propuestas» con el «ímpetu y de orientación» que se reconoce al Consejo Europeo (artículo 15.1 TUE) ni con la competencia del Consejo de la Unión para «definir políticas» [96].

En todo caso, la preponderancia del Consejo Europeo a la hora de gestionar la crisis ha permitido que este haya interpretado varias disposiciones del Tratado. Por ejemplo, el Consejo Europeo de diciembre de 2010 interpretó el alcance que en el futuro debía darse al artículo 122 TFUE al destacar en sus Conclusiones que:

> *«el Consejo Europeo ha convenido en que el artículo 122, apartado 2, del TFUE no será ya necesario a tal efecto. Los Jefes de Estado o de Gobierno han acordado, por ende, que no se utilizará con este propósito»* [97].

También, el párrafo 36 de las conclusiones del Consejo Europeo de 27 y 28 de octubre de 2013 modifica el espíritu y ámbito del artículo 120 TFUE al defender que las decisiones de los acuerdos vinculantes, lo serán únicamente para los Estados de la zona euro a pesar que la coordinación de las políticas económicas es un aspecto que afecta a todos los Estados Miembros: (ver también artículo 121 TFUE) [98].

La constitución de grupos de trabajo cuyo origen lo encontramos en las Conclusiones del Consejo Europeo no es una innovación, lo novedoso entre 2008 y 2012 consiste en que la dinámica de dichos grupos de trabajo la marca

---

[95] Artículo 17. 2 TUE: *«los actos legislativos de la Unión solo podrán aprobarse a propuesta de la Comisión, excepto cuando los Tratados dispongan de otra cosa. Los demás actos se adoptarán a propuesta de la Comisión cuando así lo establezcan los Tratados».* DOUE C 326, de 26 de octubre de 2012. El artículo 293. 1 TFUE: *«cuando, en virtud de los Tratados, el Consejo se pronuncia a propuesta de la Comisión, únicamente podrá modificar su propuesta por unanimidad…»* DOUE C 326, de 26 de octubre de 2012. y el artículo 294.1 TFUE: *«Cuando en los Tratados, para la adopción de un acto, se haga referencia al procedimiento legislativo ordinario, se aplicará el procedimiento siguiente».* DOUE C 326, de 26 de octubre de 2012.

[96] Artículo 16. 1 TUE*: «…Ejercerá funciones de definición de políticas…».* DOUE C 326, de 26 de octubre de 2012.

[97] *«Se impulsarán los trabajos destinados a reforzar la coordinación de las políticas económicas, con el objetivo de tomar decisiones en diciembre sobre las características principales de los acuerdos contractuales y de los mecanismos de solidaridad asociados. Estas decisiones serán vinculantes para los Estados Miembros de la zona del euro, pero los Estados Miembros no pertenecientes a la zona del euro pueden también optar por celebrar acuerdos similares. Todas estas medidas tienen que ser plenamente compatibles con el mercado único en todos los aspectos».* Conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2010.

Ludlow explica las razones que se esconden detrás de este párrafo de las Conclusiones y que hay que situar en la política británica y la presión que los euroescépticos ejercían sobre el Gobierno de Cameron. Ludlow, P., *Briefing Note,* vol. 8 n 4, marzo 2011, pp. 15-19.

[98] Ludlow, P., *Preliminary Evaluation,* 2013/05, 2013, p. 7.

el presidente del Consejo Europeo y no la Comisión. A título de ejemplo, basta recordar que los primeros borradores del mandato del Grupo de trabajo, constituido por el Consejo Europeo de marzo de 2010, no llegaban a mencionar al presidente de la Comisión [99]. Tanto para el Parlamento Europeo como para la mayoría de la doctrina, los mandatos de algunos de estos grupos de trabajo ilustran un posible conflicto con la capacidad legislativa de la Comisión, mientras que para el Consejo Europeo estos mandatos no afectan al monopolio de iniciativa legislativa de la Comisión [100].

Este es el caso del mandato otorgado al presidente permanente del Consejo Europeo con ocasión de la Declaración de los Jefes de Estado o de Gobierno de la zona euro de 25 de marzo y del Consejo Europeo de 24 y 25 de marzo de 2010 [101]:

> «*Solicitamos al Presidente del Consejo Europeo que establezca, en cooperación con la Comisión, un grupo de estudio con representantes de los Estados miembros, la Presidencia rotatoria y el BCE, que presenten al Consejo, antes de finales del año en curso, las medidas necesarias para alcanzar este objetivo, explorando todas las opciones para reforzar el marco jurídico».*

Es interesante aquí destacar lo que el presidente permanente del Consejo Europeo declaró con ocasión del debate sobre las Conclusiones de la reunión del Consejo Europeo de 28 y 29 de octubre 2010 y gobernanza económica en el Parlamento Europeo para poder entender la finalidad de un grupo de trabajo [102]:

> *«El grupo de trabajo no era una conferencia intergubernamental, sino una revisión de nuestros métodos de trabajo, prioridades y procedimientos en este*

---

[99] *«De plus, depuis que le Traité de Lisbonne a instauré une présidence permanente du Conseil européen, le Conseil (européen) a également adressé des mandats politiques pour le compte de son Président, en matière de gouvernance économique, entre autres. Cette toute récente évolution limite encore la possibilité de la Commission de formuler des propositions différentes de celles du Président du Conseil européen».* Corona, D., Hermanin, C., y Ponzano, P., *Notre Europe,* 2 de febrero de 2012, p. 43. Disponible en: http://www.notre-europe.eu/011-3067-Le-pouvoir-d-initiative-de-la-Commission-europeenne-une-erosion-progressive.html (agosto 2014).

[100] Bocquillon, P., y Dobbles, M., *Journal of European Public Policy*, 2013, p. 12. Disponible en: http://www.academia.edu/4591049/An_elephant_on_the_13th_floor_of_the_Berlaymont_European_Council_and_Commission_relations_in_legislative_agenda_setting

Ver también, Parlamento Europeo. DG EPRS. *The European Council and its President*. 9 de enero de 2015.

[101] Las Declaraciones de los Jefes de Estado o de Gobierno de la zona euro de 11 de febrero y de 25 de marzo de 2010 y el Consejo Europeo de 24 y 25 de marzo de 2010 perfilan el mandato del Grupo de trabajo. La Declaración de los Jefes de Estado o de Gobierno de la zona euro de 7 de mayo de 2010 amplía el mandato otorgado al grupo de trabajo de Van Rompuy asignándole el refuerzo de la gobernanza económica. Un Informe provisional fue presentado durante el Consejo Europeo de octubre de 2010. Esta tarea finalizó en diciembre de 2010.

[102] Debate sobre las Conclusiones de la reunión del Consejo Europeo de 28 y 29 de octubre 2010 y gobernanza económica, 24 de noviembre de 2010 (agosto 2014).

*ámbito. Hemos intentado alcanzar el equilibrio adecuado entre, por una parte, la creación de un marco general europeo en relación con la necesidad de evitar los déficits fiscales y los desequilibrios económicos excesivos en el seno de la Unión y, por otra parte, permitir a los gobiernos nacionales elegir libremente el objeto de su fiscalidad y su modelo de gasto, de conformidad con sus procedimientos políticos nacionales y la legislación europea (…). Estas recomendaciones, al igual que el resto de las formuladas por el grupo de trabajo, resultan asimismo muy similares a las propuestas de la Comisión».*

En febrero de 2011, el Consejo Europeo volvió a encargar al presidente del Consejo Europeo, en cooperación con el presidente de la Comisión una nueva tarea [103]:

*«El presidente del Consejo Europeo llevará a cabo consultas con los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la zona del euro e informará de ello indicando las formas concretas de proceder conforme al Tratado. A tal efecto, cooperará estrechamente con el presidente de la Comisión. Velará por que los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro interesados participen debidamente en el proceso».*

Por otra parte, de las palabras de Van Rompuy pronunciadas durante el debate sobre las Conclusiones del Consejo Europeo de 24 y 25 de marzo de 2011 parece desprenderse que el grupo de trabajo es un instrumento para la búsqueda de una posición intermedia entre la propuesta de la Comisión y la opinión de los Estados Miembros:

*«… lo que trato de hacer…es obrar de forma que en la mayoría de casos logremos que haya convergencia entre las propuestas de la Comisión y los resultados del Consejo Europeo…Así pues, mi papel consiste en lograr un consenso…»*

El 28 y 29 de junio de 2012 el Consejo Europeo solicitó de nuevo un informe a un nuevo grupo de trabajo aunque ahora participarán en su redacción otras personalidades además del presidente del Consejo Europeo y el presidente de la Comisión.

[103] La Declaración de los Jefes de Estado o de Gobierno de la zona euro y de las instituciones aneja a las Conclusiones del Consejo Europeo de 4 de febrero de 2011 decide la creación de un grupo de trabajo presidido por el presidente permanente y del que forma parte la Comisión cuyo mandato se concreta en el Consejo Europeo de marzo de 2011 al pedir a dicho grupo una reflexión sobre la coordinación de las políticas económicas de la zona euro. La Declaración de los Jefes de Estado o de Gobierno de la zona euro de 21 de julio de 2011 vuelve a requerir al grupo de trabajo, la Comisión y el eurogrupo una reflexión sobre los métodos de trabajo y el reforzamiento de la gestión de las crisis en la zona del euro. La cumbre del euro de 26 de octubre de 2011 aprobó una Declaración que destacaba que el grupo de trabajo debía presentar un informe provisional al Consejo Europeo de diciembre de 2011 para adoptar las primeras orientaciones y que la versión final del informe se presentaría en marzo de 2012.

> *«… se ha invitado al Presidente* [104] *del Consejo Europeo a elaborar, en estrecha colaboración con el Presidente de la Comisión, el Presidente del Eurogrupo y el Presidente del BCE, una hoja de ruta pormenorizada y con un calendario preciso para la consecución de una auténtica Unión Económica y Monetaria, que incluirá propuestas concretas sobre la preservación de la unidad y la integridad del Mercado Único de los servicios financieros y que tendrá en cuenta la declaración de la zona del euro y, en particular, la intención de la Comisión de presentar propuestas en virtud del artículo 127 TFUE. Estudiarán qué puede hacerse en el marco de los Tratados en vigor y qué medidas requerirían una modificación del Tratado.*
>
> *Con el fin de garantizar que asuman su responsabilidad, se implicará estrechamente a los Estados miembros en las reflexiones y se les consultará regularmente. También se consultará al Parlamento Europeo…»*

En cambio, la Cumbre del euro de diciembre de 2014 y el posterior Consejo Europeo de diciembre de 2014 encargaron al presidente de la Comisión, en estrecha cooperación con otros tres presidentes, la redacción de un informe que debía ser presentado al Consejo Europeo de junio de 2015.

> *«Una coordinación más estrecha de las políticas económicas es esencial para asegurar el correcto funcionamiento de la Unión Económica y Monetaria. Tras un debate sobre esta cuestión, basado en una nota de análisis, en la reunión informal de los Jefes de Estado y de Gobierno que se celebrará en febrero, el Presidente de la Comisión, en estrecha cooperación con el Presidente de la Cumbre del euro, el Presidente del Eurogrupo y el Presidente del Banco Central Europeo, informará al Consejo Europeo a más tardar en junio de 2015. Los Estados miembros participarán estrechamente en los trabajos preparatorios»* [105].

Habrá que ver si el reciente informe de los 5 presidentes, supone un ruptura de la tendencia anteriormente apuntada ya que, como hemos apuntado, fue la Cumbre del euro de diciembre de 2014 y, posteriormente el Consejo Europeo quienes mandataron al presidente de la Comisión la redacción del informe [106]. En todo caso, el Consejo Europeo de diciembre de 2014 introdujo dos novedades respecto a los tres grupos de trabajo precedentes; en primer lugar, el Consejo Europeo reprodujo lo dicho por la Cumbre del euro, y en segundo lugar, el

---

[104] El Informe se presentó de forma definitiva el 7 de diciembre de 2012. Las Conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2012 en su punto 12 encargaron al presidente del Consejo Europeo, en estrecha cooperación con el presidente de la Comisión, tras celebrar un proceso de consultas con los Estados Miembros, que presentara al Consejo Europeo de junio de 2013 propuestas sobre las medidas que podrían adoptarse y una hoja de ruta con un calendario preciso.

[105] Conclusiones del Consejo Europeo de 18 de diciembre de 2014. Punto 4, página 3. EUCO 237/14. Bruselas, 18 de diciembre de 2014.

[106] De Schoutheete, PH., *Intervention à l'Academie royale de Bélgique.* Conférences du Collège. 12 Mars 2015. También en: http://www.delorsinstitute.eu/011-21153-The-European-Council-after-Van-Rompuy.html.

mandato se dirige al presidente de la Comisión. Tampoco habría que olvidar, como hemos destacado, que posteriormente el presidente de la Comisión propuso asociar al informe al presidente del Parlamento Europeo.

¿Cómo han funcionado los tres primeros grupos de trabajo?

La presidencia y la designación del método de trabajo de estos grupos corresponden al gabinete del presidente permanente, al coordinar informalmente a los representantes personales de los Jefes de Estado o de Gobierno y de los presidentes de las Instituciones. Los miembros de estos grupos de trabajo se denominan «sherpas» y no tienen una procedencia única ya que depende de las materias objeto del grupo de trabajo. El gabinete del presidente permanente convoca las reuniones en función de las circunstancias y de las posibilidades de alcanzar un acuerdo, por lo que de hecho se sustrae a la Comisión su papel de «*honest broker*» como defensora del interés general.

Los próximos colaboradores de los miembros del Consejo Europeo han adquirido, gracias al continuo contacto entre las capitales de los Estados Miembros, una nueva función, puesto que el gabinete del presidente permanente utiliza los grupos de trabajo como laboratorios donde se permiten ensayar nuevas fórmulas para lograr el acuerdo en el seno del Consejo Europeo o para evaluar si un tema concreto debe seguir el procedimiento legislativo ordinario de los Tratados o si, por el contrario, deberá emprender el método intergubernamental [107]. Una opinión más matizada es la que presentan Bastin e Isard [108] que citan a Jacqué para defender que los grupos de trabajo presididos por Van Rompuy creaban una relación de hecho entre el Consejo Europeo y la Comisión: *«En effet alors que les réunions des chefs d'État ou de Gouvernement donnent une impulsion politique de plus en plus précise, marchant clairement sur les plates-bandes de la Commission européenne, elles demeurent néanmoins dépendantes de l'expertise et du support administratif que la seule gardienne des traités peut mettre à disposition»* [109].

---

[107] Por ejemplo, y dentro del marco integrado de política económica, el Consejo Europeo de octubre de 2012 sugirió la idea de los acuerdos bilaterales entre los Estados Miembros y la Unión. En el seno de los sherpas surgieron dudas sobre si estos acuerdos bilaterales deberían adoptarse siguiendo el procedimiento legislativo recogido en el Tratado de Lisboa o si por el contrario debía seguirse el método intergubernamental.

[108] Bastin, C., y Insard, L., R. A. E-L. E. A. 2013/1, p. 89.

[109] Tal vez, la necesidad de preservar el poder de iniciativa de la Comisión ha llevado a esta a presentar sus propuestas días antes de que los informes encargados al presidente permanente del Consejo Europeo se hicieran públicos. Por ejemplo, la Comisión presentó su propuesta de plan para estabilidad y crecimiento el 30 de noviembre de 2012 COM(2012) 777 antes de la presentación del informe del presidente permanente del Consejo Europeo el 7 de diciembre de 2012. Esta propuesta de la Comisión acabó siendo una de las contribuciones al Informe de los cuatro presidentes.

b) *Los poderes de la Comisión*

En el primer apartado de este Capítulo hemos destacado como la Comisión desempeña nuevas e importantes funciones en varios de los instrumentos relacionados con la gobernanza económica como el «Six Pack», el «Two Pack», el Pacto Euro Plus, el TECG y el MEDE y resaltamos las dudas que existen sobre si este incremento de las competencias de la Comisión desvirtúan los poderes que los Tratados otorgan a esta institución en el sentido de convertirla en un mero secretariado del Consejo Europeo, al reducir su papel a una labor de diagnóstico de la situación, seguimiento del cumplimiento de los compromisos y ejecución de las decisiones adoptadas por el Consejo Europeo [110].

El "Six Pack" y el semestre europeo pueden ser significativos al respecto. La función de la Comisión al inicio del semestre consiste en adoptar el Informe anual de crecimiento y supervisar los progresos de los Estados Miembros hacia los objetivos acordados. Sin embargo, el punto 36 de las Conclusiones del Consejo Europeo de octubre de 2013 destaca que el Consejo Europeo celebrará un debate en diciembre de cada año sobre el «Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento y el Informe anual sobre el mecanismo de alerta», es decir; antes del inicio formal del semestre europeo. Este debate permitía al Consejo Europeo definir el ámbito de la coordinación de las políticas económicas y reformas económicas, a partir de unos indicadores diferentes a los que utiliza la Comisión Europea para elaborar sus informes [111].

---

Respecto a la visibilidad de la Comisión en el Consejo Europeo. Ver PUETTER, U., *Journal of European Public Policy*, 2012, pp. 171-172. Este autor destaca la dificultad de la Comisión para crear cierta visibilidad ante el auge del Consejo Europeo y la coordinación intergubernamental que este parece estar implantando en la gobernanza económica. También, CROWE, R., *Bulgarian European Law Review,* 2013, p. 18.

[110] DE SCHOUTHEETE, P. H., y MICOSSI, S., *Centre for European Policy Studies*. Essay, n.º 4, Bruselas, 21 de febrero de 2013. Disponible en: http://www.ceps.eu/book/political-union-europe-changing-landscape-decision-making-and-political-accountability. Ver también: SCHMIDT, V., *Italian Journal of International Affairs*, n.º 48 vol. 3, 1-6, DOI: 10.1080/03932729.2013.824289, 2013, p. 2.

*«The technocratic specificity of the rules, consisting of more and more stringent pacts for fiscal consolidation has made any real economic governance by the Commission impossible»*. Ver también LENAERTS, K., *European law Review,* junio de 2014, p. 8.

[111] *«The German Government from the Chancellor downwards has argued all along that the list of indicators which are currently used in the European Semester and on which for example the Commission bases its Country Specific Recommendations is too narrowly focused on excessive deficits and imbalances. The "shared analysis" on which they want the European Council to agree at its December 2013 meeting, following the publication of the Commission's Annual Growth Survey and the Alert Mechanism Report, ought, they maintain, to take account of other indicators too, including in particular the performance of labour and product markets and the efficiency of public services».* LUDLOW, P., *Preliminary Evaluation* 2013/05, 2013.

Las Conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2013 fueron aún más lejos al definir los principales ámbitos de coordinación de las políticas y reformas económicas:

> *«Las políticas deberán centrarse, en especial, en: reforzar incentivos fiscales y de otro tipo a la creación de empleo, como la reducción de la imposición del trabajo; ampliar la vida laboral, aumentar la participación en el mercado laboral, potenciar las medidas activas en el mercado de trabajo y continuar con la modernización de los sistemas educativos y de formación, con inclusión del aprendizaje permanente y la formación profesional; asegurar que la evolución de los costes laborales sea congruente con los aumentos de productividad; solucionar la falta de adecuación de las cualificaciones; aumentar la movilidad laboral. Siguen siendo cruciales políticas que fomenten la innovación y generen aumentos de productividad».*

### c) *El presidente de la Comisión en el seno del Consejo Europeo*

Tanto el presidente de la Comisión como el presidente del Consejo Europeo gozan de cierta continuidad en el seno del Consejo Europeo, lo que les confiere cierta estabilidad y visión a medio plazo sobre la marcha de la Unión Europea aunque desde una posición institucionalmente diferente tal como se ha encargado de destacar el presidente del Consejo Europeo [112].

---

Tal vez de forma preventiva el Parlamento Europeo en su resolución de 12 de junio de 2013 sobre el refuerzo de la democracia europea en la futura UEM en su punto 4 advertía al Consejo Europeo: *«que no debe interferir indebidamente en el proceso del semestre europeo y debe garantizar que se sigan los procedimientos acordados».*

[112] Con ocasión del debate sobre el Consejo Europeo informal de 4 de febrero de 2011, el presidente del Consejo Europeo describió la diferente posición de ambos presidentes en el Consejo Europeo: «*En realidad, mi función no debería confundirse con la del presidente de la Comisión. El señor Barroso preside un ejecutivo elegido por el Parlamento Europeo y que tiene que rendir cuentas ante este último. La Comisión les presenta a ustedes propuestas legislativas y presupuestarias, algo que yo no hago. El presidente de la Comisión tiene un estrecho contacto diario con el Parlamento Europeo, como no podía ser menos al trabajar sobre esas propuestas legislativas y presupuestarias. En cambio, mi tarea consiste en garantizar que los Jefes de Estado o de Gobierno puedan acordar colectivamente una estrategia general para la Unión Europea, tanto en lo referente a su desarrollo interno como a sus relaciones exteriores. Tengo una reunión semanal con el presidente Barroso. Ambos somos muy conscientes de la necesidad de evitar cualquier conflicto de competencia o malentendido sobre quién es responsable de qué. Es perfectamente posible que la opinión pública y los terceros países tengan dificultad para comprender la diferencia entre el presidente de la Comisión y el presidente del Consejo Europeo; tengo plena confianza en que nos encontramos en el camino adecuado».* Parlamento Europeo. Debate sobre el Consejo Europeo informal de 4 de febrero de 2011. Actas de los debates P7_CRE(2011)02-02. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu (consultado agosto 2014).

Desde el punto de vista operativo, durante la preparación de los Consejos Europeos existe una fuerte coordinación entre el gabinete del presidente permanente y el de la Comisión Europea. Por lo general, prácticamente la totalidad de las sugerencias de la Comisión son admitidas en los diferentes Borradores de Conclusiones. No hay que olvidar que el gabinete del presidente permanente está formado por una veintena de personas que dependen de la capacidad técnica y de los recursos de la Comisión y de la Secretaría general del Consejo [113].

Por otra parte, hay que recordar que existen varios tipos de Consejos Europeos en cuanto a su preparación y desarrollo por lo que una evaluación general del papel de la Comisión Europea en el seno del Consejo Europeo podría ser también matizada.

En los Consejos Europeos «convencionales», es decir, aquellos que no se dedican a la gestión de una crisis de envergadura, el proceso de preparación del Consejo Europeo sigue el cauce de la normalidad en el que la Comisión desempeña una función de propuesta. Piénsese por ejemplo, en los Consejos Europeos de carácter temático o en el Consejo Europeo de primavera cuya agenda se prepara con gran antelación [114]. En general, estos Consejos Europeos suponen la culminación de un proceso de preparación cuyo punto de partida descansa en la Comisión Europea que hace valer su capacidad técnica y la visión general de la problemática de la Unión.

Mayor problemática existe con los Consejos Europeos que gestionan una crisis ya que, hasta ahora, el proceso de preparación y conclusión de dichas reuniones han recaído en el presidente permanente pudiéndose dar la imagen de una cierta marginalización del presidente de la Comisión [115].

---

[113] *«As a matter of interest, a high official of the General Secretariat of the Council recently commented on the habit instigated by EUCO president Herman Van Rompuy of holding a weekly breakfast meeting on Monday mornings between the presidency of the European Commission and the presidency of EUCO to ensure inter-presidential coordination and cooperation during the financial turmoil in 2010*». Foret, F., y Rittelmeyer, Y. S. (eds.), 2014, p. 105.

[114] Peter Ludlow, en las páginas 1 a 7 explica el proceso para la preparación del Consejo Europeo de primavera y el semestre europeo. Ludlow, P., *Prelimary evaluation,* 2013/2b, 2013.

[115] *«À vrai dire, il est vrai que le principal changement réside dans une certaine marginalisation du Président de la Commission qui se voit supplanté dans son rôle de proposition par le Président du Conseil Européen».* Jacqué, J-P., *Revue des Affaires Européennes 2012-2.* Bruylant, 2012, p. 219.

Para Chica, una de las formas que el presidente de la Comisión tiene de neutralizar dicho efecto es la de realizar presentaciones ante el Consejo Europeo con gran contenido político. La autora se refiere a la presentación del presidente Barroso ante el Consejo Europeo de 4 de febrero de 2011 sobre «Energía, las prioridades de Europa». Chica, E., 2011, p. 49. Durante la Cumbre del euro de 12 de julio de 2015 se formó un reducido grupo de negociación compuesto por Tusk, Merkel, Hollande, Tsipras y Tsakalotos sin la presencia del presidente de la Comisión. Ver Ludlow, P., *Preliminary Evaluation,* 2015/6 and 7.

## 2. El Consejo Europeo y la competencia legislativa y presupuestaria del Parlamento Europeo

La crisis financiera y económica ha provocado un aumento de la actividad del Consejo Europeo, lo que puede perturbar la competencia legislativa y presupuestaria del Parlamento Europeo.

El Tratado recoge una serie de competencias transferidas por los Estados a la Unión pero el Consejo Europeo no puede ejercer funciones legislativas sobre dichas competencias aunque la práctica nos muestra que las Conclusiones del Consejo Europeo incluyen, en muchas ocasiones, tal grado de detalle que el Consejo se ve obligado a hacerlos suyos cuando actúa dentro del procedimiento legislativo. Esta práctica del Consejo convierte la mayoría cualificada del Tratado en una unanimidad puesto que una competencia regida por la mayoría cualificada es adoptada por unanimidad en el Consejo.

En estos casos, el Parlamento Europeo, como colegislador, goza de poco margen de maniobra en la codecisión con el Consejo y debe limitarse bien a aceptar la posición del Consejo, bien a rechazarla porque no hay que olvidar que, como las Conclusiones del Consejo Europeo no son un acto jurídico (son simplemente orientaciones), el Parlamento Europeo no puede acudir al Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Cuando el Consejo Europeo decide sobre temas no recogidos en el Tratado de Lisboa, como por ejemplo, en el caso del TECG, el Parlamento Europeo no puede pedir amparo jurisdiccional al no ser una Decisión del Consejo Europeo sino una decisión producto de una Conferencia internacional.

Otra posibilidad se daría cuando el Consejo Europeo traslada al ámbito intergubernamental materias que estaban previamente decididas por medio del procedimiento legislativo ordinario.

Vamos a exponer a continuación varias situaciones en las que se han dado todos estos casos:

Lamassoure [116] cita en su Informe parlamentario el caso del «Six Pack» y del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Económica y Monetaria TECG como ejemplos donde los Jefes de Estado o de Gobierno de la zona euro trasladan unas reglas adoptadas por el método comunitario al ámbito intergubernamental. Recordamos que el «Six Pack» fue aprobado en diciembre de 2011 por el Parlamento Europeo y el Consejo. En la cumbre del

[116] Resolución de 12 de diciembre de 2013 sobre las relaciones del Parlamento Europeo con las Instituciones que representan a los gobiernos nacionales, p. 4.

euro de 9 de diciembre de 2011 [117], el Consejo Europeo tomó la decisión de proceder a un acuerdo entre los Estados miembros del euro que se convertiría en el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Económica y Monetaria TECG.

Como sabemos, el TECG, instrumento de naturaleza intergubernamental, incluye un Pacto presupuestario que refuerza la coordinación presupuestaria entre los Estados parte. Este pacto se aplicará en paralelo al nuevo Pacto de Estabilidad y Crecimiento reformado por el «Six Pack» y que fue aprobado según el método comunitario. Lo curioso es que aproximadamente el 90% de las disposiciones y reglas del pacto presupuestario son idénticas a las del «Six Pack», por lo que se interpreta que la extrapolación de lo destacado en el «Six Pack» a un instrumento intergubernamental supone una vía que permite evitar la aplicación del método comunitario y por lo tanto, obviar la capacidad de decisión y el control del Parlamento Europeo.

Otro ejemplo sería el párrafo 29 de las Conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2013 que acogió:

> *«favorablemente asimismo la orientación general y las conclusiones específicas alcanzadas por el Consejo respecto del Mecanismo Único de Resolución»* [118].

En julio de 2013, la Comisión presentó su propuesta para establecer reglas uniformes de procedimiento de resolución de las instituciones de crédito

---

[117] Declaración de la cumbre del euro de 9 de diciembre 2011: *«Una arquitectura reforzada para la Unión Económica y Monetaria». Punto 2: «Con este objetivo superior en mente, y absolutamente resueltos a superar juntos las dificultades actuales, hemos acordado hoy un nuevo "pacto presupuestario" y una coordinación considerablemente mayor de las políticas económicas en ámbitos de interés común» y Punto 3: «Para ello será necesario un nuevo acuerdo entre los Estados Miembros de la zona del euro, consagrado en ambiciosas normas comunes que plasmen su firme compromiso político en un nuevo marco jurídico»*.

La Resolución del Parlamento Europeo de 1 de diciembre de 2011 sobre el semestre europeo para la coordinación de las políticas económicas, destaca en el punto 2, página 28: *«Observa que por añadidura a la aprobación del paquete normativo de la gobernanza económica, la cumbre de la eurozona de 26 de octubre de 2011 decidió una serie de medidas que modificaban dicho paquete…»*.

También en la Resolución del Parlamento Europeo de 18 de enero de 2012 sobre las Conclusiones del Consejo Europeo de los días 8 y 9 de diciembre de 2011 acerca de un proyecto de acuerdo internacional relativo a una unión para la estabilidad presupuestaria, Punto 1. Además, Punto 2 de la resolución del Parlamento Europeo de 2 de febrero de 2012 sobre el Consejo Europeo de 30 de enero de 2012.

[118] Dicha orientación general se produjo durante la reunión del ECOFIN convocada para fijar la posición del Consejo ante las negociaciones con el Parlamento Europeo en el marco de un procedimiento de codecisión sobre una propuesta de Reglamento de la Comisión sobre el mecanismo único de resolución (MUR). Como el ECOFIN no llegó a un acuerdo sobre este extremo, los representantes de los miembros del área euro decidieron constituir un acuerdo intergubernamental sobre el suministro de los fondos al fondo de resolución y la gradual mutualización de dichos fondos. Por otra parte, el acuerdo del Consejo sobre la parte del MUR, objeto de conciliación con el Parlamento Europeo disminuía el papel de la Comisión en este mecanismo.

dentro del marco del mecanismo único de resolución y el fondo único de resolución bancaria. La comisión de asuntos económicos del Parlamento Europeo adoptó por amplia mayoría el Borrador del informe Ferreira el 17 de diciembre de 2013 (34 votos a favor, 3 en contra y 8 abstenciones).

El 18 de diciembre, el ECOFIN alcanzó una orientación general sobre el MUR y decidió que determinados aspectos del fondo único de resolución bancaria fueran negociados por medio de una conferencia intergubernamental permitiendo que los representantes del Parlamento fueran observadores. El ECOFIN también solicitó a la Presidencia que iniciara negociaciones con el Parlamento Europeo para llegar a un acuerdo de primera lectura con el objetivo de que el MUR entrara en vigor en enero de 2015. Como hemos visto, el Consejo Europeo apoyó el acuerdo del ECOFIN, con lo que ambas instituciones desgajaron de la propuesta de la Comisión sobre el MUR algunos de sus elementos para poder negociarlos por la vía intergubernamental [119]. Sin embargo, y tras las negociaciones de la conciliación entre el Parlamento y el Consejo, parece que el contenido intergubernamental del MUR disminuyó al otorgar un mayor papel a la Comisión que el originariamente previsto [120].

Las Conclusiones de los Consejos Europeos pueden interrumpir los procesos legislativos en marcha y provocar una modificación de los textos acordados en primera lectura. El ejemplo más claro para nosotros [121] se dio con las Conclusiones del Consejo Europeo de 28 y 29 de junio de 2012 con ocasión de la patente europea [122].

---

[119] La razón que dio el Consejo para justificar la división del Reglamento sobre el MUR fue la de evitar una posible crisis institucional ante la posibilidad que algún Tribunal constitucional nacional no avalara el MUR ya que las tasas que se solicitarían a los bancos no podían ser exigidas sobre la base del artículo 114 (base jurídica utilizada por la Comisión y apoyada por el Parlamento Europeo). Este argumento no fue apoyado por la Comisión y varios Estados Miembros.

[120] Como hemos destacado más arriba, en marzo de 2014 se llegó a un acuerdo en el comité de conciliación sobre este asunto por virtud del cual el Parlamento Europeo consiguió limitar el ámbito del acuerdo intergubernamental.

[121] Sorprende, por otro lado, la contundencia con que se expresa la comisión de asuntos jurídicos con motivo de su opinión al Informe Rangel sobre la aplicación del Tratado de Lisboa en lo que respecta al Parlamento Europeo. En el punto 5 de la opinión se puede leer que: *«…señala que el Consejo Europeo ha intervenido en el procedimiento legislativo al decidir la supresión de elementos concretos de textos previamente acordados por el Parlamento Europeo y el Consejo; recuerda, en este sentido, la eliminación de facto de los artículos 6 a 8 del texto acordado en relación con la propuesta de reglamento sobre una patente europea con efecto unitario y considera ilegítimo este tipo de intervención por parte del Consejo Europeo».*

[122] *«En relación con las acciones que pueden presentarse ante la división central, se ha acordado que las partes tengan la opción de presentar acciones por infracción ante la división central si el acusado está domiciliado fuera de la Unión Europea. Además, si ya hay una acción de revocación pendiente ante la división central, el titular de la patente debería tener la posibilidad de presentar una acción por infracción ante la división central. El acusado no dispondrá de la posibilidad de solicitar un traslado de un caso por infracción desde una división local a la división central si está domiciliado en la Unión Europea…*

Y las Conclusiones pueden también aumentar la presión para que el Parlamento Europeo acelere sus trabajos sobre cuestiones urgentes, como el caso del Consejo Europeo informal de febrero de 2015 y el PNR *(European Passenger Name Records)* [123].

El paquete de la patente incluía tres elementos, el Reglamento que establece una cooperación reforzada que creaba la patente unitaria, el Reglamento sobre el régimen lingüístico aplicable a dicha patente y un acuerdo internacional entre los Estados Miembros sobre la jurisdicción única y especializada sobre la patente.

En diciembre de 2011 y, dentro del procedimiento legislativo que otorga al Parlamento Europeo competencia para autorizar las cooperaciones reforzadas, se negoció con el Consejo de la Unión un acuerdo de primera lectura bajo la Presidencia polaca. Tras dicha negociación el único fleco abierto era la fijación de la sede del Tribunal encargado de dirimir los contenciosos. De la lectura de las Conclusiones, se aprecia que el Consejo Europeo de junio de 2012 llegó a un acuerdo sobre la sede del Tribunal pero, al mismo tiempo y de forma inesperada, incluyó un párrafo que «sugería» la eliminación de los artículos 6 y 8 del reglamento de la patente unitaria, lo que venía a invalidar el acuerdo de primera lectura entre el Parlamento y el Consejo alcanzado en el primer semestre de 2011 que incluía los artículos 6 y 8. Tras estas Conclusiones, el Parlamento Europeo se vio obligado a retirar del orden del día del pleno el voto del paquete de la patente y se entablaron nuevas negociaciones para salvar las recomendaciones del Consejo Europeo [124].

---

*Sugerimos que se supriman los artículos 6 a 8 del Reglamento que deben adoptar el Consejo y el Parlamento Europeo por el que se establece una cooperación reforzada en el ámbito de la creación de protección mediante una patente unitaria».* Para Jean Paul Jacqué estos textos cabrían interpretarse de la siguiente forma: *«Le Conseil Européen a conservé le rôle d'arbitrage qu'il exerçait par le passé. Mais ici encore, il s'agit plus d'indications adressées au législateur ou d'orientations générales que d'un travail proprement legislatif».* Jacqué, J. P., *Revue des Affaires Européennes 2012-2.* Bruylant, 2012, p. 218. En cambio para Crowne: «*Once more however, this practice does not fit well with the texts of the Treaties. If the Treaties have specified a limited number of areas where legislative procedures may be referred to the European Council, then it must follow that procedures in areas where no mention is made of the European Council may not be referred to it».* Crowe, R., *Bulgarian European Law Review,* 2013. pp 22 y 23.

[123] Parlamento Europeo. DG EPRS. Outlook of the informal European Council meeting of 12 February 2015. Briefing. PE 547.539 y Outlook of the European Council of 25-26 June 2015. PE 558.756. Brussels. June 2015.

[124] Los acuerdos de primera lectura están recogidos en el reglamento interno del Parlamento Europeo. Se trata de diálogos tripartitos desarrollados por la Comisión, el Parlamento y el Consejo de forma que el acto legislativo pueda adoptarse tras la primera lectura del proceso legislativo ordinario. El servicio jurídico del Parlamento Europeo en dictamen de 9 de julio de 2012 resaltó que una eventual eliminación de los artículos citados en las Conclusiones del Consejo Europeo no era de por sí contraria al acuerdo de primera lectura puesto que el resultado de dichas negociaciones informales no vincula a las instituciones. Además, de acuerdo con el artículo 293.1 TFUE, el Consejo al pronunciarse a propuesta de la Comisión podrá modificar la propuesta de esta por unanimidad.

Otro ejemplo es el Consejo Europeo de junio de 2013 que solicitó que el Consejo de la Unión iniciara un periodo de reflexión para definir las futuras orientaciones estratégicas y legislativas en materia de Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, omitieron cualquier referencia al Parlamento Europeo [125].

El Acuerdo sobre el Marco Financiero Plurianual (MFP) supone uno de los mejores ejemplos de cómo el Consejo Europeo puede influir en las competencias de las instituciones de la Unión Europea por diversas razones. La primera reside en la naturaleza del acuerdo al que llegó durante el Consejo Europeo extraordinario de 7 y 8 de febrero de 2013 [126] y la segunda por el proceso que llevó a la solución final del MPF.

Las negociaciones sobre el Marco Financiero Plurianual constan de varias fases: la fase inicial que protagoniza la propuesta de la Comisión Europea, la fase de negociación durante la cual las diferentes Presidencias del Consejo definen las diferentes versiones de los «marcos de negociación» y la fase final, en la que el Consejo Europeo debe llegar a un acuerdo sobre la base del marco de negociación elaborado por las Presidencias rotatorias y unas propuestas elaboradas por el presidente permanente del Consejo Europeo. El acuerdo al que llega el Consejo Europeo es un «acuerdo político» que deberá posteriormente transformarse en un Reglamento (instrumento jurídico vinculante) tras una negociación entre el Parlamento Europeo y Consejo. De esta forma, cuando el Consejo Europeo negocia su acuerdo político debe tener presente que a la postre necesitará de la aprobación del Parlamento Europeo.

---

[125] El punto 21 de las Conclusiones de 27 y 28 de junio de 2013 destaca que:

*«El Consejo Europeo celebrará un debate en su reunión de junio de 2014 con objeto de definir unas orientaciones estratégicas para la planificación legislativa y operativa en el espacio de libertad, seguridad y justicia (con arreglo al artículo 68 del TFUE). Para preparar dicha reunión, se invita a las próximas Presidencias a que inicien un proceso de reflexión en el Consejo. Se invita a la Comisión a que presente contribuciones adecuadas a este respecto».* El Informe conjunto de las comisiones de asuntos constitucionales, asuntos jurídicos y de libertades públicas sobre la revisión intermedia del Programa de Estocolmo recoge en su punto 56: *«Demands that any future programming be prepared in the spirit of the Treaty of Lisbon in a joint exercise of the Parliament, the Council and the Commission; takes note of the European Council conclusions of 27-28 June this year according to which the European Council «will hold a discussion at its June 2014 meeting to define strategic guidelines for legislative and operational planning in the area of freedom, security and justice (pursuant to article 68 TFEU), considers the envisaged timing as inappropriate».*

[126] Las Conclusiones del Consejo Europeo de 7 y 8 de febrero recogen solo un *«acuerdo político que deberá posteriormente ser convertido en un reglamento de la Unión…».* El Consejo Europeo ha llegado al acuerdo político de que la cifra total máxima de gasto de la UE con 28 miembros para el periodo 2014-2020 será de 959 988 millones de euros en créditos de compromiso, lo que representa el 1,00% de la renta nacional bruta (RNB) de la UE, y de 908.400 millones de euros en créditos de pago, lo que representa el 0,95 % de la RNB de la UE… Esta es la base sobre la que el Consejo trata de conseguir ahora la aprobación del Parlamento Europeo de conformidad con el artículo 312, apartado 2, del TFUE, que estipula que el Consejo adoptará el Reglamento sobre el MFP tras haber obtenido la aprobación del Parlamento Europeo».

Durante la fase de «transformación» del acuerdo político del Consejo Europeo en un Reglamento de la Unión, el Consejo Europeo no desempeña formalmente ningún cometido tal como se deduce del artículo 312.2 TFUE:

> *«El Consejo adoptará, con arreglo a un procedimiento legislativo especial un reglamento que fije el marco financiero plurianual. El Consejo se pronunciará por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo, que se pronunciará por mayoría de los miembros que lo componen».*

La fase de negociación en el seno del Consejo Europeo está protagonizada por los Jefes de Estado o de Gobierno y el presidente permanente del Consejo Europeo y en menor medida por el presidente de la Comisión. No es una situación fácil para los Jefes de Estado o de Gobierno puesto que las negociaciones sobre el MFP pretenden a conjugar la legítima aspiración de cada Jefe de Estado o de Gobierno por maximizar sus resultados con la existencia de dos principios: el primero implica considerar que «nada está cerrado hasta que todo está cerrado» y el segundo significa que «el no llegar a un acuerdo es el peor resultado posible» tanto para la Unión Europea como para cada Estado Miembro [127].

Además, los miembros del Consejo Europeo acuden a dichas negociaciones muy condicionados por la política y la prensa nacionales. Son unas negociaciones en las que los Jefes de Estado o de Gobierno se implican con un alto grado de exposición personal y sus resultados son analizados en clave tanto personal como nacional.

Desde la perspectiva europea, la negociación que culmina primero en el acuerdo en el seno del Consejo Europeo y después en los diferentes Reglamentos de la Unión es una verdadera batalla política por el poder en la Unión [128].

---

[127] Respecto a la especificidad de las negociaciones del Marco Financiero plurianual ver LUDLOW, P., y LUDLOW, P., *Preliminary evaluation,* 2013/1, 2013, p. 3. «*Claims that the MFF process itself is messy and lacking transparency are better founded, though even here the case is not as clear cut as some critics imply. Budgetary negotiations are never elegant. The leadership of these particular negotiations was furthermore skillful and in the end successful. There are problems with the process however, the most obvious and important of which stems from the gaps left by the Lisbon Treaty between the European Council Presidency and the six month Council Presidency, on the one hand and between the European Council Presidency and the European Parliament, on the other».*

Ver también CROWE, R., *Bulgarian European Law Review,* 2013, pp. 9-23.

[128] Ello no impide que exista una enorme lucha política tal como lo describió Verhofstadt durante el debate sobre los Preparativos con miras a la reunión del Consejo Europeo 7 y 8 de febrero de 2013: *«So I am afraid that, while we totally agree with the Commission on the next MFF, the reality is that there will be another deal, as there was seven years ago with 42 exceptions, rebates and derogations in the budget. What will happen is that this decision by the European Council will not be a formal decision. It will only be a political decision. A discussion will then start in the General Affairs Council and we will only be consulted here in this Parliament to say "yes" or "no", not next week but in three months' time. And in three months' time the Presidency and the Member States will try to buy a number of delegations here in*

El acuerdo al que llegó el Consejo Europeo en febrero de 2013 fue el resultado de varias reuniones. Durante las reuniones de los Consejos Europeos de 9 de diciembre de 2011 y de junio de 2012, los Jefes de Estado o de Gobierno abordaron las negociaciones del futuro MFP aunque la fase crítica comenzó con ocasión del inicio de la Presidencia chipriota en julio de 2012.

Esta fase necesitó las reuniones del Consejo Europeo de 22 de noviembre de 2012 [129] y del Consejo Europeo extraordinario de 7 y 8 de febrero de 2013 para llegar a un resultado definitivo.

El Consejo Europeo de 22 de noviembre de 2012 tuvo como elementos de partida la propuesta de la Presidencia chipriota de 20 de octubre de 2012, que presentaba un recorte de 50.000 millones de euros respecto a la propuesta de la Comisión Europea de julio de 2011, y la primera propuesta del presidente permanente del Consejo Europeo de 13 de noviembre de 2013 que recortó unos 75.000 millones de euros la propuesta de la Comisión Europea.

La importancia de la figura del presidente permanente en cuanto a la preparación y el diseño del Consejo Europeo fue evidente por los esfuerzos realizados para la búsqueda de un compromiso durante la preparación del Consejo Europeo de 22 de noviembre de 2012 [130]. Van Rompuy decidió diseñar dicho Consejo Europeo como un conclave, es decir como una reunión que no finalizaría hasta que no se llegase a un acuerdo.

Tras las conversaciones bilaterales que mantuvo con los diferentes miembros del Consejo Europeo (reuniones llamadas «confesionales»), el presidente permanente del Consejo Europeo presentó el 22 de noviembre por la

---

*the Parliament in order to find a majority for that budget. Exactly the same thing happened seven years ago. So we have to be very clear. If we say today that our conditions are a mid-term review, flexibility, real own resources, no cuts in spending for the future and no real deficit, as we are creating now with this MFF, we have to continue to stand by that in one month, in two months and in three months' time when we will have to give a formal "yes" or "no" on this MFF for the coming years. That is the political power play. For me it is not about figures; it is a power play between the Council and Parliament. Who is in fact the budgetary authority in a democratic system? Is it the Heads of State or Government or is it the European Parliament? That is what it is about».* De la misma opinión es LUDLOW, P., *Preliminary evaluation.* 2013/1, 2013, p. 4.

[129] Tras la conclusión del Consejo de Asuntos Generales informal de Nicosia celebrado a finales de agosto de 2012 las posiciones eran aún muy divergentes. Por dicha razón se decidió no introducir las negociaciones del MFP en el Consejo Europeo de 18 y 19 de octubre de 2012 y convocar un Consejo Europeo a finales de noviembre de 2012.

[130] Así lo destacó la Presidencia chipriota durante el debate en el Parlamento sobre la preparación de la reunión del Consejo Europeo (22-23 de noviembre de 2012) con especial atención al marco financiero plurianual celebrado el martes 21 de noviembre. *«We have taken note of the positions expressed during this debate; we are going to convey them to the President of the European Council and through the Council to our Heads of State and Government».* Y la posterior Presidencia irlandesa con ocasión del debate sobre la preparación de la reunión del Consejo Europeo de 7 y 8 de febrero de 2013*: «Different Member States have different perspectives. President Van Rompuy has the unenviable task of trying to bring those different perspectives together to achieve a compromise».*

noche una nueva propuesta que implicaba un recorte de 80.000 millones de euros respecto a la propuesta de la Comisión Europea y, ante la convicción que no sería posible alcanzar un acuerdo en ese momento, decidió convocar una reunión posterior.

La Declaración de los Jefes de Estado o de Gobierno de 23 de noviembre de 2012 otorgó al presidente permanente, junto con el presidente de la Comisión, un mandato para buscar un consenso [131], lo que supuso el reconocimiento de que el proceso de negociación debería recaer en el presidente permanente del Consejo Europeo que optó por mantener reuniones bilaterales con los propios Jefes de Estado o de Gobierno, y coordinarse con el presidente de la Comisión, el secretario general del Consejo y la Presidencia irlandesa, orillando al COREPER. Estas gestiones se vieron acompañadas por varios contactos con el presidente de la Comisión y el presidente del Parlamento [132], que formaron un «grupo ad hoc», que desempeñó un papel importante durante la negociación final del acuerdo político y del reglamento sobre el Marco Financiero Plurianual.

---

[131] De hecho, la Declaración de los Jefes de Estado o de Gobierno se limitó a reflejar lo que ya era una realidad. La nota de prensa tras la reunión del Consejo de Asuntos Generales de 20 de noviembre destaca que: *«The objective is to reach an agreement at the European Council on the basis of the draft conclusions prepared by the President of the European Council in cooperation with the Commission. The draft conclusions replace the MFF negotiating box while keeping its structure and function… unlike the draft conclusions all versions of the MFF negotiating box were prepared under the responsibility of the rotating Presidencies of the Council of the EU… The discussion followed an exchange of views which ministers held with president Van Rompuy on the preparation of the European Council at a dinner on 19 November».* Declaración de los miembros del Consejo Europeo de 23 de noviembre de 2012: *«El Consejo Europeo otorga a su presidente el mandato para que, junto con el presidente de la Comisión Europea, continúe los trabajos y prosiga las consultas en las próximas semanas con objeto de encontrar un consenso entre los Veintisiete en torno al Marco Financiero Plurianual de la Unión para el periodo 2014-2020. Las conversaciones bilaterales y los debates constructivos mantenidos en el Consejo Europeo ponen de manifiesto que existen suficientes perspectivas de convergencia para hacer posible un acuerdo a comienzos del año próximo…»* http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/133751.pdf

Esta tesis está también desarrollada en Ludlow, P., Preliminary evaluation. 2013/1 y Pre-summit briefing. 2013/2, 2013, p. 11. Sobre la participación del presidente permanente del Consejo Europeo en las negociaciones del Reglamento relativo al MFF existe una nota del Servicio jurídico del Parlamento Europeo. Ver también: Crowe, R., *Bulgarian European Law Review*, Sofia. 2013, pp. 9-23.

[132] La presencia del presidente del Parlamento Europeo dentro de este grupo se justifica por el artículo 312, 2 TFUE, que permite a la Cámara europea ejercer cierta influencia sobre los Jefes de Estado o de Gobierno puesto que su acuerdo deberá ser posteriormente ratificado por el Parlamento Europeo por la mayoría de los miembros que la componen. A pesar de que el Parlamento Europeo desempeña un papel fundamental una vez que el Consejo Europeo ha adoptado sus «orientaciones», los presidentes del Parlamento Europeo han aprovechado sus intervenciones ante el Consejo Europeo para influir en la decisión que iba a tomar el Consejo Europeo recordando el nuevo papel institucional que el Tratado de Lisboa otorga a la Cámara en este terreno. Por ejemplo, tanto el presidente Buzek (2009-2012) como el presidente Schulz (2012-2014) han aprovechado esta oportunidad para explicar reiteradamente la posición del Parlamento Europeo sobre las negociaciones del Marco Financiero Plurianual. El Presidente Buzek, con ocasión de los Consejos Europeos de diciembre de 2009; septiembre de 2010; octubre de 2010; diciembre de 2010 y el Presidente Schulz con ocasión de los Consejos Europeos de marzo de 2012, mayo de 2012; junio de 2012; noviembre de 2012; febrero 2013; marzo de 2013; mayo de 2013; junio de 2013.

La preparación y el desarrollo del Consejo Europeo de 7 y 8 de febrero de 2013 resaltan, de nuevo, la centralidad de su presidente permanente en varios aspectos:

1) la preparación del Consejo Europeo de 7 y 8 de febrero 2013 siguió una trayectoria no convencional, al presentar Van Rompuy la base de un nuevo compromiso el jueves por la tarde (día 7 de febrero) justo antes de iniciarse el Consejo Europeo, es decir, las delegaciones no tenían cifras antes de empezar la reunión del Consejo Europeo;

2) la reunión del Consejo Europeo de febrero fue diseñada por Van Rompuy de nuevo como un conclave de forma que los jefes de Estado o de Gobierno estuvieron aislados de sus delegaciones, lo que reforzó al presidente permanente al ser el único que tenía una visión de conjunto sobre el estado de las negociaciones. El presidente del Consejo Europeo mostró también un gran margen de maniobra al improvisar una reunión de urgencia a las 15.00 horas del 7 de febrero, fecha prevista para el inicio del Consejo Europeo, para tratar de salvar varias exigencias de Francia y del Reino Unido. Como describe Ludlow, el acuerdo definitivo fue resultado de múltiples encuentros celebrados durante el Consejo Europeo que se materializaron en un acuerdo final definido por Van Rompuy [133]. Este «acuerdo político» no acarrea formalmente consigo ninguna función legislativa, sino que son necesarias negociaciones posteriores entre el Parlamento Europeo y el Consejo para aprobar los reglamentos generales y el acuerdo interinstitucional. Estas negociaciones se produjeron en dos etapas: la primera abarcó desde el Consejo Europeo extraordinario de febrero al Consejo Europeo de 28 de junio de 2013 y concluyó con un acuerdo «al más alto nivel político» sobre el MFP 2014-2020 y sobre un nuevo acuerdo interinstitucional [134] entre la Presidencia irlandesa del Consejo, la Comisión y el Parlamento. La segunda se alargaría entre junio de 2013 y noviembre de 2013 cuando se concluyó la negociación del Reglamento y del acuerdo interinstitucional [135].

---

[133] Ludlow, P., *Preliminary evaluation,* 2013/1 y Pre-summit briefing. 2013/2, 2013.

[134] Conclusiones del Consejo Europeo de 28 de junio de 2013. Punto 7: «*El Consejo Europeo se ha congratulado del acuerdo alcanzado sobre el Marco Financiero Plurianual (MFP) de la UE para los próximos siete años... El Consejo Europeo ha pedido la rápida adopción formal del Reglamento sobre el MFP y el correspondiente acuerdo institucional*». (El 11 de noviembre de 2013 se llegó al acuerdo que fue ratificado por el Parlamento Europeo el 20 de noviembre). El presidente del Consejo Europeo fue también invitado con frecuencia a las reuniones entre los presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión. (Página 20, Resolución sobre las negociaciones sobre el marco financiero plurianual 2014-2020: conclusiones que cabe extraer y reflexiones sobre el futuro). (Informe Dehaene, Kalfin). A7-0254/2014), 26 de marzo de 2014.

[135] Crowe, R., *Bulgarian European Law Review*, Sofia. 2013, pp 20 y 21.

En una entrevista celebrada el 9 de enero de 2015, el autor destacó que: «*The example I referred to from the MFF Regulation is Article 2 of Regulation 1311/2013: "This compulsory review shall, as appro-*

Las principales críticas del Parlamento se centran sobre los siguientes puntos:

— el Consejo Europeo y el Consejo han abordado dichas negociaciones siguiendo un enfoque caracterizado por dos ópticas: la del «rendimiento razonable» (o lógica del retorno) y una lógica descendente, es decir, se decide a nivel global el marco financiero plurianual [136];

— las Conclusiones del Consejo Europeo de 8 de febrero de 2013 incluían un número importante de elementos legislativos que deberían haberse decidido en el marco del procedimiento legislativo ordinario, es decir, el Consejo ha tomado el acuerdo político del Consejo Europeo como una posición que no debía de abandonar, lográndose de esta forma en su seno una unanimidad cuando los elementos legislativos afectados por las Conclusiones del Consejo Europeo de febrero deben adoptarse por codecisión. De esta forma, el Consejo Europeo primero y el Consejo después han introducido la unanimidad cuando se debía aplicar la mayoría cualificada [137]. Esta unanimidad en el Con-

---

*priate (instead of If necessary) be accompanied by a legislative proposal...". At one stage we had a long day and evening of negotiations with the Irish Presidency and the only movement during 10 hours of negotiations was that they offered to change "if necessary" to "as appropriate", which is a purely superficial modification that legally makes no difference. The problem was that the European Council decided all the contents of the MFF Regulation in its 48-page Conclusions of 8 February 2013 on the MFF (EUCO 37/13). Those Conclusions also decided all the key contents of the Own Resources Decision (which became Council Decision 2014/335) and laid down a number of details for the agriculture and cohesion policy programmes (which had to be adopted by OLP). The Council then translated the Conclusions of 8 February 2013 into the form of a draft MFF Regulation and opened negotiations with the EP. However, those negotiations were mostly meaningless because the Irish Presidency could only make concessions on superficial matters such as using "as appropriate" instead of "if necessary". The Irish Presidency simply had no mandate to change the substantive contents of the draft MFF Regulation (especially the figures) because everything concerning the substance had already been fixed by the European Council. Therefore it was not only the EP but in fact also the Council that was blocked from doing its job because of the European Council».*

[136] Puntos 3 y 6 de la Resolución del Parlamento Europeo «Facilitar un desenlace positivo del procedimiento de aprobación del MFP para el periodo 2014-2020». P7 TA(2012)0360, 23 de octubre de 2012.

[137] Como ejemplos citamos: la Resolución del Parlamento Europeo facilitar un desenlace positivo del procedimiento de aprobación del MFP para el periodo 2014-2020 (puntos 78 y 79); la Resolución del Parlamento Europeo de 13 de marzo de 2013 en la que el Parlamento aceptó las cifras (como techos de gasto) decididas por el Consejo Europeo de febrero. En esa misma Resolución se hace referencia al Consejo Europeo (puntos 1, 3, 5); la Resolución del Parlamento Europeo de 3 de julio de 2013 (2012/2799(RSP); la Resolución sobre la celebración de un Acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre disciplina presupuestaria, cooperación en materia presupuestaria y buena gestión (puntos 3 y 4); la Resolución de 12 de diciembre de 2013 sobre las relaciones del Parlamento Europeo con las instituciones que representan a los gobiernos nacionales (Informe Lamassoure); la Resolución del Parlamento Europeo sobre las negociaciones sobre el marco financiero plurianual 2014-2020: conclusiones que cabe extraer y reflexiones sobre el futuro (Informe Dehaene, Kalfin). A7-0254/2014), 26 de marzo de 2014; el Informe sobre el funcionamiento del Tratado de Lisboa. Dentro de la tramitación legislativa de dicho Informe, la comisión de presupuestos adoptó una opinión dirigida a la comisión de asuntos constitucionales donde se puede leer*: «2. Stresses that the European Council is not empowered to exercise legislative functions, and that this prohibition is clearly expressed in Article 15(5) of the TEU; regrets that, when the*

sejo implica que el acuerdo final representa el mínimo común denominador, para evitar en el veto de un único Estado Miembro [138].

## 3. **Conclusión**

El apartado III de este Capítulo ha tratado de explicar las consecuencias de la actuación del Consejo Europeo en el equilibrio institucional. Para ello hemos analizado cómo la Comisión y el Parlamento han visto afectadas sus respectivas competencias legislativas. También hemos estudiado la negociación del MFP por parte del Consejo Europeo para ver si esta institución puede debilitar las competencias legislativas y presupuestarias del Parlamento Europeo.

Respecto a la Comisión querríamos señalar que algunos de los nuevos instrumentos y prácticas, impulsados por el Consejo Europeo para la gestión de la crisis y el diseño de la nueva gobernanza económica podrían limitar las competencias políticas de la Comisión y su capacidad de autonomía para convertirla en un secretariado del Consejo Europeo. Este debilitamiento de las competencias de la Comisión tiene repercusiones sobre la totalidad de la arquitectura institucional de la Unión puesto que los poderes de control del Parlamento Europeo pueden verse también afectados [139].

Respecto al Parlamento Europeo, la tesis dominante defiende que la gestión de la crisis y el diseño de una nueva gobernanza económica por parte del Consejo Europeo ha perjudicado al Parlamento Europeo ya que el refuerzo del poder ejecutivo de determinadas instituciones de la Unión no se ha visto acompañado de un aumento del control parlamentario, puesto que muchas de las bases jurídicas que se han utilizado para aprobar dichos elementos no incluyen el procedimiento legislativo ordinario o implican procedimientos no legislativos. Además en varias ocasiones se han utilizado mecanismos intergubernamentales [140].

---

*2014-2020 MFF was adopted, the European Council intervened in the content of the programmes funded by the EU budget, flying in the face of Parliament's legislative competence».* Informe J. Arthuis. 04/2015.

[138] Punto 5 de la opinión de la comisión de asuntos constitucionales, página 26 de la Resolución de sobre las negociaciones sobre el marco financiero plurianual 2014-2020 (Informe Dehaene, Kalfin).

*«It is stretching credibility to argue that a forty-eight page document which laid down the precise figures to be inserted in the MFF regulation and which contains, for example, thirteen pages on detailed directions on the contents of OLP legislation in cohesion policy and further seven pages on OLP legislation in agriculture, concerns mere «general» directions and priorities, as envisaged in Article 15(1) TEU».* Crowe, R., *Bulgarian European Law Review*, Sofia. 2013, p. 21.

[139] Bonvicini, G., Regelsberger, E., 2014, p. 4 http://www.tepsa.eu/tepsa-policy-paper-towards-a-new-procedure-for-appointing-the-president-of-the-european-commission/

[140] Ver en este sentido: Mauer, A., 2013, p. 17.
http://www.iai.it/content.asp?langid=2&contentid=892;
Maduro, M. P., De Witte, B., Kumm, M., 2012, p. 3.

El estudio de la aprobación del acuerdo político del MFF por parte del Consejo Europeo, nos permite observar un posible debilitamiento de las competencias presupuestarias y legislativas del Parlamento Europeo, en favor del Consejo Europeo y, sobre todo, del Consejo, al trasladar el acuerdo político al Reglamento sobre el marco financiero plurianual. Esta constatación introduce un importante elemento de duda respecto a la idea generalmente asumida que atribuye una posible vulneración del equilibrio institucional únicamente a la gestión de la crisis.

El Parlamento Europeo ha denunciado esta posible vulneración del equilibrio institucional en varias de sus Resoluciones [141] donde expone el auge del «*intergubernamentalismo*», defiende los poderes de la Comisión y el método comunitario [142] y tilda a la cumbre del euro y al Eurogrupo como *«órganos informales de debate y no instituciones de toma de decisiones relativas a la gobernanza de la UEM»* [143].

---

Disponible en: http://cadmus.eui.eu/handle/1814/23981;

Buras, P., *Council of Foreign Relations.* http://www.euractiv.com/priorities/eu-silent-revolution-analysis-530255 (mayo 2003).

Ver, también, De Schoutheete, PH., Micossi, S., *The Centre for European Policy Studies essay,* n.º 4, Bruselas, 21 de febrero de 2013. Disponible en: http://www.ceps.eu/book/political-union-europe-changing-landscape-decision-making-and-political-accountability y Fabbrini, S., Comparative Political Studies, 2013.

[141] Por ejemplo, la Resolución del PE de 23 de marzo de 2011, sobre el proyecto de Decisión del Consejo Europeo que modifica el artículo 136 TFUE en relación con el mecanismo de estabilidad para los Estados Miembros cuya moneda es el euro P7/TA(2011)0103; Resolución del PE de 1 de diciembre de 2011 sobre el semestre europeo para la coordinación de las políticas económicas (2011/2071 (INI). DOUE C-165/24 de 11.6.2013; Resolución del PE de 18 de enero de 2012 sobre las Conclusiones del Consejo Europeo de los días 8 y 9 de diciembre de 2011 acerca de un proyecto de acuerdo internacional relativo a una unión para la estabilidad presupuestaria (2011/2546(RSP) P7/TA(2012)0002; Resolución del PE de 2 de febrero de 2012 sobre el Consejo Europeo de 30 de enero de 2012. P7/TA(2012)0023; Resolución de 4 de julio de 2012 sobre la reunión del Consejo Europeo de junio de 2012, P7/TA(2012)0292; Resolución del PE de 20 de noviembre de 2012 con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre el Informe de los presidentes del Consejo Europeo, la Comisión Europea, el BCE y el Eurogrupo titulado «Hacia una auténtica UEM». 2012/2151(INI). P7/TA(2012)0430, Resolución del Parlamento Europeo de 12 de junio de 2013 sobre el refuerzo de la democracia europea en la futura UEM (2013/2672(RSP) B7-0271/2013); y Resolución del PE de 12 de diciembre de 2013 sobre la preparación del Consejo Europeo de 19 y 20 de diciembre de 2013. Además destacamos los informes de la Comisión de asuntos constitucionales Lamassoure (Informe sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y las instituciones que representan a los Gobiernos nacionales (2012/2034(INI). A7-0336/2013 de 18 de octubre de 2013); el Informe sobre los problemas constitucionales de una gobernanza multinivel de R. Gualtieri y Rafal Trzaskowski; el Informe Dehaene, Kalfin sobre las negociaciones sobre el marco financiero plurianual 2014-2020; las conclusiones que cabe extraer y reflexiones para el futuro (2014/2005(INI), A7-0254/2014 y el Informe Rangel sobre la aplicación del Tratado de Lisboa en lo que respecta al Parlamento Europeo (2013/2130 (INI) sobre mejora del funcionamiento de la construcción de la Unión Europea aprovechando el potencial del Tratado de Lisboa (2014/2249(INI)) A8-0386/2016; e informe sobre posibles modificaciones y ajustes de la actual configuración institucional de la Unión Europea (2014/2248(INI)) A8-0390/2016 2014/2248(INI).

[142] Ver De Schoutheete, PH., Notre Europe, julio 2012, pp.18-20. Disponible en: http://www.notre-europe.eu/media/conseileuropeen_ph.deschoutheete_ne_juillet2012_01.pdf?pdf=ok

[143] Puntos 33 y 64 del Informe sobre los problemas constitucionales de una gobernanza multinivel.

En concreto, en el Punto P de la Resolución de 1 de diciembre de 2011 sobre el semestre europeo para la coordinación de las políticas económicas se llega a afirmar que: *«la creación, en virtud del Tratado de Lisboa, de una presidencia estable del Consejo Europeo ha cambiado el equilibrio institucional de la Unión»* [144].

El eurodiputado Lamassoure defendió que, según los Tratados, el interlocutor del Parlamento Europeo es el Consejo y no el Consejo Europeo pero, al asumir el Consejo Europeo las funciones legislativas del Consejo y, al no existir una relación de trabajo entre el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo consagrada por los Tratados, la situación es desfavorable para la Cámara puesto que su influencia política disminuye, al igual que su capacidad legislativa y su competencia de control sobre el ejecutivo [145].

Por su parte, Van Rompuy y la Canciller alemana han presentado varios argumentos al respecto:

> «*La dualidad de la Unión Económica y Monetaria recogida por el Tratado de Lisboa provocó que los Estados miembros hayan sido los responsables de sus políticas presupuestarias y económicas al inicio de la crisis. Al tener que adoptar decisiones con una gran transcendencia económica es normal que sean los máximos responsables políticos los competentes sobre todo cuando estaba en juego la supervivencia de varios gobiernos del momento. El Consejo Europeo era el foro donde podían reunirse los principales actores en esos momentos de crisis... La crisis griega forzó al Consejo Europeo a asumir nuevas responsabilidades debido a que no existía instrumento alguno para hacer frente a una crisis de esas características en la Unión. Además, el Tratado de Lisboa prohibía cualquier rescate de un Estado Miembro y tampoco ofrecía vía alguna para solucionar estos casos en la eurozona. Era por tanto necesario encontrar soluciones fuera del marco del Tratado donde las instituciones europeas apenas tienen competencias… varias decisiones tomadas por los Jefes de Estado y de Gobierno implicaban grandes sumas de dinero que se canalizaron a través de instrumentos ajenos al derecho comunitario, por lo que varios Gobiernos insistieron que fueran los parlamentos nacionales los competentes del control de dicho dinero. En ocasiones la opción no es entre el método comunitario y el método intergubernamental sino entre lograr una posición europea*

[144] Resolución del PE de 1 de diciembre de 2011 sobre el semestre europeo para la coordinación de las políticas económicas (2011/2071 (INI). DOUE C-165/24, de 11 de junio de 2013. Página 165E/26.

[145] *«Lorsque le Conseil Européen arbitre, le dossier est arrivé à un point suffisamment avancé pour que la position du Parlement soit connue. Lorsque le Parlement européen dispose d'un droit de codécision, l'arbitrage du Conseil Européen peut bien entendu le priver de ce droit. De même, si l'arbitrage du Conseil européen porte sur des questions ayant des implications budgétaires, il laisse juridiquement intactes les pouvoirs budgétaires du Parlement. Cependant le refus du Parlement de tirer les conséquences d'un arbitrage du Conseil européen aurait pu donner lieu à une crise institutionnelle grave».* JACQUÉ, J-P., 2012, p. 303, punto 471.

*coordinada o la nada (además, dicha posición coordinada suele representar un primer paso hacia una integración)*» [146].

El discurso más importante que se ha pronunciado hasta el momento por parte de los Jefes de Estado o de Gobierno en esta materia es el realizado por la Canciller alemana en Brujas el 2 de noviembre de 2010, discurso que es conocido como el del «método de la Unión». En esa ocasión, la Canciller argumentó que no existe contraposición entre el método intergubernamental y el método comunitario (método en el que participan las instituciones) ni que tampoco este deba ser el más utilizado. Para la representante alemana, la dicotomía intergubernamental/comunitario es falsa puesto que, desde el Tratado de Lisboa, el Consejo Europeo es una institución de la Unión. Además, el método comunitario solo puede aplicarse en áreas en las que la Unión tiene competencia. Por otro lado, el método intergubernamental tampoco es suficiente por sí mismo sino que lo que se necesita es un método que integre a todos los actores (Estados miembros, instituciones y parlamentos) que actúen de forma coordinada haciendo cada cual lo suyo.

Es posible que la gestión de la crisis por parte de la Unión Europea haya conllevado, por lo general, un traslado de las decisiones políticas más importantes a la esfera del Consejo Europeo, que se ha visto obligado a decidir sobre detalles de carácter técnico por lo que el papel político de las instituciones con competencias legislativas de la Unión se ha visto mermado; dicho de otra forma, el centro de decisión político se ha trasladado casi exclusivamente al Consejo Europeo. Además, la situación se complica por la tendencia del Consejo Europeo de encargar propuestas en el ámbito de la gobernanza económica o sobre las modificaciones eventuales a introducir en los Tratados a los grupos de trabajo ad hoc. Hemos visto como esta práctica puede originar ciertas reticencias jurídicas puesto que de acuerdo con los Tratados, la Comisión dispone de un cuasi monopolio legislativo y que el Consejo Europeo no ejerce funciones legislativas. Estas tareas han llevado al presidente permanente del Consejo Europeo y a los presidentes de la Comisión, del BCE y de la Presidencia rotatoria del Consejo y del Eurogrupo a trabajar conjuntamente dándose una cierta *presidencialización* en la Unión Europea. Este fenómeno también se demuestra observando el papel que el presidente del Parlamento Europeo ha desempeñado en la negociación del Marco Financiero Plurianual, sobre todo en su fase final y en su asociación al informe de los 4 presidentes de junio de 2015.

---

[146] Van Rompuy, H., *Not renationalisation of European politics but europeisation of national politics.* «Notre Europe». PCE 191/10. París, 10 de septiembre de 2010 (traducción propia). Ver también Van Rompuy, H., 2014, pp. 111-112.

## IV. EL CONSEJO EUROPEO Y LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA TRAS LA ENTRADA EN VIGOR DEL TRATADO DE LISBOA

El objetivo de este apartado es estudiar la actividad del Consejo Europeo en lo relativo a la acción exterior de la Unión ya que el Tratado de Lisboa sitúa a esta institución en la cúspide de la acción exterior de la Unión [147].

A título preliminar queremos apuntar también que:

— el artículo 15 TUE situado en el Título III del TUE no otorga, de forma específica, competencia en materia de acción exterior al Consejo Europeo, lo que no ocurre con su presidente permanente que tiene capacidad de representar a la Unión Europea [148];

— el artículo 15 TUE otorga a su presidente permanente la función de *«asumir, en su rango y condición, la representación exterior de la Unión en los asuntos de política exterior y de seguridad común, sin perjuicio de las atribuciones del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad*», por lo que las Declaraciones del presidente del Consejo Europeo completarían las de su institución ya que es el propio Consejo Europeo el que define el mandato de negociación y las pautas de comunicación que sus representantes deben ejecutar cuando asisten a determinadas cumbres internacionales en representación de la Unión o ante eventuales crisis.

De hecho hemos identificado varias formas en las que el presidente permanente ha ejercido esta función de representación:

---

[147] Artículo 22 TUE: *«Basándose en los principios y objetivos enumerados en el artículo 21 TUE, el Consejo Europeo determinará los intereses y objetivos estratégicos de la Unión. Las declaraciones del Consejo Europeo sobre los intereses y objetivos estratégicos de la Unión tratarán de la PESC y de otros ámbitos de la acción exterior de la Unión»*. DOUE C 326 de 26 de octubre de 2012.

[148] Así lo describía el propio presidente permanente: *«… I also represent the European Union in multilateral fora, such as the G8, the G20, the OSCE, NATO and the United Nations. This gave me the privilege of speaking to the UN General Assembly in September 2011, as the first EU representative ever not speaking on behalf of his or her own Member State. Another innovation made possible by the Lisbon Treaty… Furthermore, it has proven useful to engage our partners on the decisions to deal with the crisis in the Eurozone, as well as to use the summit diplomacy to further our internal agenda of economic growth: a mutual interest in each other's economic situation reflects today's global interdependence…»* . Van Rompuy, H., The EU in International Affairs. EUCO 79/12. PR PCE 68. Bruselas, 3 de mayo de 2012.

*«…not one person can claim to be the president of the Union. The prize (Nobel peace prize) was jointly received by the president of the European Council (Herman Van Rompuy), the president of the European Commission (José Manuel Barroso) and the president of the European Parliament (Martin Schulz). Even the lecture was billed as one lecture delivered in two parts by the presidents of the EUCO and the European Commission while, the next day, it was the president of the European Parliament who represented the European Union to the Island of Uttoya…».* Foret, F., Rittelmeyer, Y. S. (eds), 2014, p. 167.

— Van Rompuy pudo dirigirse por primera vez ante la Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre de 2011 [149];

— el presidente permanente emite declaraciones que en ocasiones suelen ser conjuntas con el presidente de la Comisión Europea. Por ejemplo, el 29 de julio de 2014 Van Rompuy y Barroso anunciaron las nuevas medidas restrictivas hacia Rusia y el 3 de agosto de 2014 hicieron lo propio sobre la situación en Gaza. Tusk realizó un comunicado con ocasión del acuerdo sobre el programa nuclear iraní el 14 de julio de 2015;

— el presidente permanente, junto con el presidente de la Comisión, recibe las cartas credenciales de los representantes de terceros Estados ante la Unión Europea [150].

Como novedad apuntamos que el presidente Tusk nombró un enviado personal para la preparación de la Cumbre de la Valeta entre la Unión Europea y la Unión Africana [151].

La falta de referencias a las competencias exteriores del Consejo Europeo en el artículo 15 TUE no nos debe hacer olvidar que esta institución es, desde el Tratado de Maastricht, la instancia política suprema de la acción exterior incluida la PESC, como se desprende del artículo 22 TUE.

Pero no todos los asuntos PESC o de relaciones exteriores necesitan de la atención de los Jefes de Estado o de Gobierno, por lo que no nos debe extrañar

---

[149] La Asamblea General de Naciones Unidas, con ocasión de la 165 Sesión, adoptó una decisión sobre el refuerzo del sistema de Naciones Unidas y un proyecto de resolución a cargo de los 27 Estados Miembros sobre la participación de la Unión Europea en los trabajos de la Organización de Naciones Unidas en abril de 2011. Esta decisión recuerda que, en la resolución 3208 (XXIX) de 11 de octubre de 1974, la Asamblea concedió el estatuto de Observador a la CEE. En abril de 2011 se decidió que los representantes institucionales de la Unión Europea (presidente del Consejo Europeo, Alto Representante, Comisión Europea y las delegaciones de la Unión Europea que participan en nombre de la Unión Europea en el ejercicio de sus competencias transferidas por los Estados Miembros) puedan ser inscritos en la lista de oradores con los representantes de los grandes grupos, participar en el debate general en la Asamblea general, presentar propuestas y enmiendas acordadas por los Estados Miembros, presentar cuestiones de orden, ejercer un derecho de respuesta, situarse entre los Observadores pero no tendrán ni el derecho de voto ni presentar candidatos.

[150] El presidente permanente del Consejo Europeo puede también recibir las cartas credenciales de los Embajadores de terceros países ante la Unión Europea junto con el presidente de la Comisión gracias al acuerdo informal y no escrito al que se llegó entre ambas instituciones. Hay de hecho dos ceremonias de entrega de las credenciales, una ante el presidente de la Comisión y otra ante el presidente del Consejo Europeo sin que el orden de recepción esté regulado. Después de dichas ceremonias, el Embajador se considera acreditado ante la Unión Europea. (Ver respuesta a pregunta escrita E-2472/ 10 de 20 de abril de 2010.)

[151] «*In cooperation with President Juncker and High Representative Mogherini, I have decided to appoint Ambassador Pierre Vimont as my personal envoy to lead preparations for the Valletta Conference between EU and African countries, called for by the special European Council of last April. His role will in particular be to ensure coherence in the EU's preparatory process in order to tackle the causes of illegal migration and combat the smuggling and trafficking of human beings*». Conclusiones del Consejo Europeo de marzo de 2015.

cuando constatamos que las Conclusiones del Consejo Europeo no tratan de forma sistemática la acción exterior de la Unión puesto que, unas veces, determinados puntos de política exterior se incluyen en un epígrafe específico de dichas Conclusiones y, en otras, las relaciones exteriores se incluyen dentro del epígrafe «puntos varios».

Las Declaraciones de los Jefes de Estado o de Gobierno y los párrafos de las Conclusiones del Consejo Europeo relativas a las relaciones exteriores de la Unión no permiten obtener ni una visión general de la acción exterior de la Unión, ni de la PESC, ni de todas las actividades que el Consejo Europeo desarrolla en esta materia. Esta insuficiencia se podría explicar porque no todos los asuntos debatidos en el seno del Consejo Europeo deben quedar reflejados en las Conclusiones de las reuniones del Consejo Europeo [152] debido a que, en ocasiones, se tratan asuntos de forma confidencial.

El determinar cuándo un asunto relacionado con estas materias debe ser elevado al Consejo Europeo corresponderá, principalmente, al presidente permanente del Consejo Europeo tras mantener las consultas oportunas. Este hecho sirve también para poder identificar una de las diferencias entre las presidencias de Van Rompuy y la de Tusk como destaca De Schoutheete [153].

## 1. **La preparación del Consejo Europeo**

A la hora de analizar este tema hay que tener en cuenta dos hechos de carácter preliminar. El primero es que en muchas ocasiones cuando el Consejo Europeo afronta la gestión de una crisis externa no controla su evolución y, el segundo reside en tener en cuenta que los Jefes de Estado o de Gobierno gozan de un papel autónomo respecto a la preparación formal del Consejo Europeo ya que toman iniciativas por su cuenta o negocian entre ellos sin comunicarlo

[152] Las Conclusiones y Declaraciones del Consejo Europeo no recogen toda la actividad de esta institución en lo relativo a la acción exterior y la PESC. Por ejemplo, el presidente permanente ha provocado varios debates informales sobre las relaciones de la Unión Europea con China que no se han trasladado posteriormente a las Conclusiones. Otra muestra se dio con ocasión del debate en el Parlamento Europeo sobre las Conclusiones del Consejo Europeo de 18 y 19 de octubre de 2012, en esta ocasión, el presidente permanente hizo alusión a un debate sobre China que no aparece recogido en las Conclusiones de dicho Consejo Europeo: *«As in all our regular European Councils, I wanted to devote some time to strategic discussions on our external relations and our foreign policy. We focused on two main issues. First, our relations with China – taking a step back and looking at the long term. I debriefed the European Council on the September Summit with China, a very positive one…».*

[153] De Schouthhete, P. H., *Intervention à l'Academie royale de Bélgique.* Conférences du Collège. 12 Mars 2015, p. 3. http://www.delorsinstitute.eu/011-21153-The-European-Council-after-Van-Rompuy.html. Es, en este sentido notoria la influencia de Tusk en la agenda del Consejo Europeo puesto que casi todas sus reuniones hasta el verano de 2015 han tratado de la crisis de Ucrania.

al presidente del Consejo Europeo. A pesar de que la PESC goza de sus propias estructuras de trabajo y procedimientos, el proceso formal de preparación del Consejo Europeo recogido en el reglamento interno de esta institución se aplica a todas las políticas y materias susceptibles de ser discutidas durante las reuniones del Consejo Europeo.

Esto no es óbice para que la singularidad de la PESC y la división entre el Consejo de Asuntos Generales y el Consejo de Asuntos Exteriores, recogida en el Tratado, introduzcan algunas variaciones respecto al proceso ordinario de preparación del Consejo Europeo cuando este trata temas PESC. De acuerdo con lo destacado por un Representante Permanente de un Estado Miembro entrevistado [154]:

> *«La PESC no recibe en el seno del Consejo de Asuntos Generales (CAG) un tratamiento especial ya que formalmente es una contribución de una formación del Consejo en este caso, el CAE, (Consejo de Asuntos Exteriores)». Entre estos dos Consejos se producen, sin embargo, ciertas disfuncionalidades ya que si mientras el debate principal y político se produce en el seno del CAE, el CAG es, de acuerdo con el Tratado, el Consejo formalmente competente para decidir la agenda del Consejo Europeo. Lo que ocurre es que el CAE está compuesto por los ministros de Asuntos Exteriores mientras que al CAG suelen asistir personalidades políticas de menor rango que los ministros de exteriores por lo que no es de extrañar que el CAG rara vez haya modificado ninguna aportación del CAE al Consejo Europeo»* [155].

---

[154] En situaciones de crisis, la situación es algo diferente. Por ejemplo, ante la Convocatoria del Consejo Europeo extraordinario de 11 de marzo de 2011 se reunió el CAE el 10 de marzo coincidiendo con una reunión ministerial de la OTAN y, casi al mismo tiempo, el equipo del presidente permanente comenzó a redactar un Borrador de Conclusiones. Ese mismo día, el 10 de marzo, Francia reconoció, sin consultar a sus socios, a la Autoridad provisional del Consejo nacional de transición libia. Esta posición de Francia fue recogida en una carta conjunta de Sarkozy y Cameron que fue enviada el 10 de marzo por la noche al presidente permanente que ya había declarado a dicha autoridad como un interlocutor creíble.

[155] En ocasiones el CAE evita que un tema pase al Consejo Europeo como el caso de Turquía en junio de 2013. *«The potential row over whether or not Turkey's accession negotiations should be resumed has been defused by the General Affairs Council and although there were tense exchanges between the German foreign minister and his 26 colleagues at the GAC about the opening of negotiations with Serbia, the draft Conclusions seem likely to satisfy all concerned…».* Ludlow, P., *Pre-summit Briefing,* 2013/4, 2013, p. 3.

En ocasiones, el Consejo Europeo se separa de lo aprobado por el CAE, por ejemplo:

*«The European Council's Conclusions were slightly more positive than the FAC's had been earlier in the week, but only slightly. The FAC said that an agreement with Ukraine 'could be signed' at Vilnius, but stressed that this would only be possible if 'determined action and tangible progress' were made in three areas: 'the compliance of the 2012 parliamentary elections with international standards, addressing the issue of selective justice and preventing its recurrence and implementing reforms jointly agreed in the Association agenda'. The Heads of State and Government by contrast began by highlighting 'the EU's willingness to sign the Association Agreement, including the Deep and Comprehensive Free Trade Area, with Ukraine'. A provison that there should be 'determined action and tangible progress', in satisfying the conditions which the Council had spelled out in December 2012 also figured however».* Ludlow, P., *Preliminary Evaluation,* 2013/05, 2013, p. 27.

A partir de estas afirmaciones sería posible distinguir tres elementos que condicionan el tratamiento que el Consejo Europeo otorga a la PESC desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa:

— el elemento jurídico proviene de la propia naturaleza intergubernamental de la PESC que provoca que todas las decisiones del Consejo Europeo deban ser adoptadas por consenso, lo que resulta difícil en un foro compuesto por 28 personalidades de primer rango;

— el elemento personal es importantísimo debido a las novedades introducidas por el propio Tratado de Lisboa en cuanto a la nueva composición del Consejo Europeo.

Por ejemplo, Van Rompuy, al diseñar la agenda de las reuniones, entablaba como era lógico consultas directas con los miembros del Consejo Europeo y el Alto Representante para evaluar la oportunidad de introducir un punto PESC, decisión que tomaba, al margen del procedimiento formal de preparación de las Conclusiones del Consejo Europeo [156]. Van Rompuy se ha mostrado cauto a la hora de incluir estos puntos en la agenda y únicamente lo hacía cuando creía que el debate y las decisiones del Consejo Europeo aportarían un «valor añadido» para la Unión o cuando estaba obligado por las circunstancias políticas del momento [157]. El documento «European Council working methods» de 2012 ofrece ciertas pistas de lo que el Van Rompuy entendía como «valor añadido». En este docu-

[156] Por ejemplo, a raíz de la decisión del Consejo Europeo de julio de 2014 de iniciar la tercera etapa de las sanciones a Rusia, el COREPER comenzó sus trabajos a lo largo de los meses de agosto y septiembre de 2014 para alcanzar tal fin. Estos esfuerzos se vieron, sin embargo, alterados por la celebración de la Cumbre de la OTAN en septiembre de 2014 en Newport donde los presidentes de Estados Unidos, Francia, Alemania, Gran Bretaña e Italia se reunieron para hablar de este tema sin convocar a Barroso y a Van Rompuy. También Tusk entabló contactos informales con los líderes de Estados Unidos, Francia, Alemania, Italia y Reino Unido para preparar la reunión del Consejo Europeo de junio de 2015 sobre Libia. Parlamento Europeo. DG EPRS. Outlook of the European Council of 19-20. March 2015. PE 547.541. Brussels. April 2015.

[157] Por ejemplo se decidió no introducir en la agenda del Consejo Europeo de 28 de mayo de 2013 un debate sobre la cumbre UE-EE.UU. por falta de una posición común sobre dicho tema. Nogales, F., *Conferencia Real Instituto de Estudios Europeos,* Bruselas, 27 de febrero de 2014.

*«En el ámbito de las relaciones exteriores Herman Van Rompuy ha centrado su labor en la gestión de las relaciones con los socios estratégicos y aquellas cuestiones que tienen tal valor, amparándose en su condición de representante de la UE en dichas cumbres junto con el presidente de la Comisión, con el que ha establecido una buena interacción. Ha evitado que su labor venga, salvo en casos contados, dictada por la realidad más inmediata. Así, ha fomentado debates del Consejo Europeo sobre las relaciones con Rusia o China, sobre la Política Común de Seguridad y Defensa y ha convocado reuniones extraordinarias de los Jefes de Estado o Gobierno sobre Libia y Ucrania. Por el contrario, ha evitado que el Consejo Europeo trate con profundidad cuestiones que son el centro de la actividad de la Alta Representante y la realidad internacional, como el Proceso de Paz en Oriente Medio, el expediente nuclear iraní, las crisis en Mali o la República Centroafricana. En estos casos, las conclusiones del Consejo Europeo han cuidado en ajustarse lo más posible a los términos ya acordados por el CAE».*

mento se subrayaba la necesidad de distinguir entre los asuntos que requerían una reacción a corto plazo y los asuntos de naturaleza estratégica, además de diferenciar la labor del CAE y del Consejo Europeo. Para Van Rompuy, las Conclusiones debían aportar un verdadero «valor añadido», en el sentido que no debían suponer un refrendo de lo ya decidido en instancias inferiores. Van Rompuy sostuvo también que había que aceptar que las Conclusiones no reflejasen todas las actividades del Consejo Europeo y que debería existir una cierta coherencia entre el Consejo Europeo y los mensajes que cada Jefe de Estado o de Gobierno trasladaban en las cumbres bilaterales en las que participan posteriormente.

Tusk, parece ejercer un papel mucho más activo que su predecesor en la actividad del Consejo Europeo relacionada con la acción exterior. Esto es evidente tras la lectura de sus cartas previas al Consejo Europeo, sus ruedas de prensa y sus declaraciones tras las reuniones. De esta forma desde que asumió su mandato y hasta 2016, Tusk ha visitado más de 20 países fuera de la Unión Europea, además de haber participado en las cumbres bilaterales más importantes de la Unión con los socios estratégicos. Tusk ha mostrado un espacial interés por la crisis de Ucrania y las relaciones con Rusia. Por ejemplo, con ocasión del Consejo Europeo de diciembre de 2014, Tusk provocó que las Conclusiones sobre Ucrania fueran adoptadas rápidamente, lo que permitió obtener un tiempo suplementario para que los miembros del Consejo Europeo pudieran discutir libremente sobre las relaciones estratégicas con Rusia.

También habría que citar al Alto representante de la PESC. Esta figura goza de cierta influencia en la preparación de los Consejos Europeos ya que el presidente permanente celebra consultas bilaterales con el Alto Representante para preparar el Consejo Europeo y preside el CAE aunque no debemos olvidar que el Alto representante no es miembro del Consejo Europeo, sino que acude a sus reuniones y lo habitual es que reciba mandatos del Consejo Europeo.

El elemento personal más importante del Consejo Europeo lo representan los Jefes de Estado o de Gobierno, de ahí que se haya denominado al Consejo Europeo como el gobierno colectivo de la Unión Europea [158]. Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el Consejo Europeo representa una gran oportunidad política para los Jefes de Estado o de Gobierno dada la ausencia de la reunión de sus ministros de Exteriores en el sentido que pueden acaparar toda la atención mediática sobre las cuestiones exteriores [159].

---

[158] Así lo reconoció el presidente del Consejo Europeo. VAN ROMPUY, H., *The challenges for Europe in a changing world*. Collège d'Europe. PCE 34/10. Brujas, 25 febrero de 2010.

[159] El Consejo Europeo de septiembre de 2010 contó con la asistencia de los ministros de Asuntos Exteriores al examinar las relaciones de la Unión con sus socios estratégicos. Esta presencia no evitó

Esta oportunidad política se suele explotar en términos de la defensa de los intereses nacionales o para trasladar una imagen de liderazgo a sus respectivas opiniones públicas nacionales. Por ejemplo, con ocasión del Consejo Europeo de diciembre de 2013, se llegó a un acuerdo de principio para la creación de una misión europea en la República centroafricana. De hecho, esta iniciativa tuvo su origen en una acción unilateral francesa, aunque desde su inicio, Francia buscó un apoyo financiero europeo para lo cual era necesario reconvertir dicha misión en una misión europea [160]. Recientemente, sin embargo, se han dado varios hechos que demuestran que no es suficiente una petición de un Estado miembro para que el Consejo Europeo se reúna. Así, el primer ministro belga solicitó a principios de febrero de 2015 una reunión del Consejo Europeo sobre el terrorismo que fue denegada. También la Canciller Merkel pidió una reunión del Consejo Europeo en otoño de 2015 para tratar del proyecto de acuerdo UE-Turquía a lo que Tusk se negó.

Por último habría que nombrar al Presidente de la Comisión ya que, si bien esta institución no tiene una competencia principal en materia de PESC [161], ejerce un papel esencial en lo relativo a la acción exterior y en las consecuencias exteriores de las políticas de la Unión.

La coyuntura política determina de forma sustancial la inclusión de un punto relativo a la política internacional en la agenda del Consejo Europeo. La coyuntura dependerá también de la oportunidad y réditos políticos que se obtenga de una intervención del Consejo Europeo por lo que es posible que una determinada crisis sea ignorada por el Consejo Europeo o que un grupo de Estados miembros definan una solución que después será presentada al Consejo Europeo. Todo dependerá si el presidente permanente del Consejo Europeo identifica esa voluntad de otorgar una orientación política entre los miembros del Consejo Europeo [162]. En otras ocasiones, la fuerza de los acontecimientos trastoca completamente la agenda del Consejo Europeo como por ejemplo ocurrió con oca-

---

ciertas suspicacias y falta de coordinación entre el gabinete del presidente permanente, el Alto representante y los propios ministros.

Por otra parte, Cameron, Merkel y Sarkozy solicitaron que se invitara a los ministros de Asuntos Exteriores a la reunión del Consejo Europeo de 25 y 26 de marzo de 2011 a lo que el presidente permanente del Consejo Europeo se negó alegando lo que destaca el Tratado de Lisboa sobre la composición del Consejo Europeo, aunque su verdadera razón era política al defender que el Consejo Europeo había sido eficaz tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y que no valía la pena volver a su anterior configuración.

[160] Tras el debate en el seno del Consejo Europeo de diciembre, el CAE de 20 de enero de 2014 llegó a un acuerdo político sobre la creación de dicha misión y el CAE de 10 de febrero de 2014 creó la base legal de la operación EUROFOR/RCA.

[161] Esto no quiere decir que carezca de competencias sino que simplemente estas están enmarcadas de forma específica. Ver artículo 24.1 TUE: «*La función específica del Parlamento y de la Comisión en este ámbito (PESC) se define en los Tratados…*».

[162] Van Rompuy, H., 2014, p. 93. También para el caso de Libia que fue debatido en el Consejo Europeo de marzo de 2015 a instancias de Italia.

sión de la reunión de junio de 2015, donde estaba previsto discutir sobre las iniciativas políticas de Juncker y la Seguridad y Defensa, pero se acabó estudiando la crisis de Grecia y los problemas migratorios.

El presidente del Consejo Europeo también evaluará la existencia de determinados hechos como la planificación del trabajo del Consejo Europeo. Así, de acuerdo con el «programa de trabajo provisional del Consejo Europeo hasta 2014», se puede observar que las prioridades estratégicas del Consejo Europeo han sido las relaciones con los socios estratégicos, la Primavera árabe, la vecindad oriental y la defensa. Desde la presidencia de Tusk se observa que el Consejo Europeo tiene una mayor sensibilidad hacia las cuestiones internacionales y especialmente la política de vecindad, y las relaciones con Rusia y el área de los Balcanes.

También puede existir una presión por parte de los medios de comunicación social para que se debata o decida sobre un tema en concreto. Y en el sentido opuesto añadiríamos que en ocasiones, se produce un debate en el seno del Consejo Europeo pero no sale a la luz pública. Por ejemplo, en lo relativo a las relaciones con los socios estratégicos se han celebrado varios debates en varias reuniones del Consejo Europeo sobre las relaciones de la Unión Europea con China o con Rusia que no han tenido su reflejo en las Conclusiones. Estos debates gozan de gran importancia ya que ayudan definir una posición común y pueden influir en la determinación de las posiciones nacionales de varios Estados Miembros ya que ayudan a comprender mejor los puntos de vista de los diferentes socios europeos.

## 2. **Las Conclusiones del Consejo Europeo**

La Declaraciones y Conclusiones del Consejo Europeo emitidas en el ámbito de la acción exterior desde 2009 consagran una continuidad respecto a lo que la Unión y el propio Consejo Europeo han ido definiendo a lo largo del tiempo y se inspiran en los principios y valores de la acción exterior de la Unión. Esta continuidad tendría dos vertientes; la primera permitiría identificar algunas referencias a determinados temas que aparecen periódicamente en las Conclusiones del Consejo Europeo y la segunda vertiente permitiría definir, a partir de las Conclusiones del Consejo Europeo, una progresiva consolidación y codificación de un *posible acervo diplomático de la Unión Europea* en torno a determinados temas que, según Nitoiu [163], inspirarían la acción ex-

[163] Nitou, C., 2013.
Las ideas fuerza que este autor identifica forman también parte de los principios de la acción exterior de la Unión. Ver artículo 21.2 TUE.

terior y la PESC como la paz en el mundo, la democratización, la defensa de los Derechos Humanos, la buena vecindad y la estabilidad internacionales. Podríamos completar esta lista con otros ámbitos de la acción exterior de la Unión como la defensa del multilateralismo, la apuesta por la integración regional y el enfoque normativo que consiste en la apuesta de la Unión Europea por impulsar armonizaciones legislativas como instrumento de política exterior [164]. La mayor parte de estos temas se inspiran en la Estrategia Europea de seguridad de 2003.

b) *Las Conclusiones desde el punto de vista de las funciones del Consejo Europeo*

Las Conclusiones del Consejo Europeo estudiadas desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa nos permiten identificar una serie de funciones ejercidas por el Consejo Europeo en el ámbito de la PESC y la acción exterior [165] como: la definición de objetivos, y de las posiciones estratégicas, la función declarativa, la función de definición de prioridades, la función de preparación de la posición estratégica de la Unión, la función de organización de los métodos de trabajo de la PESC y la función de gestión de crisis.

1. La primera función es la de definir los objetivos, posiciones estratégicas de la Unión [166]; definir impulsos [167] para «crear una cultura diplomática común» [168], emitir mensajes comunes o reforzar la importancia política de las relaciones de la Unión con sus socios principales a través de las cumbres bilaterales. En ocasiones, un debate en el Consejo Europeo puede servir para desbloquear determinados asuntos en las instancias inferiores [169]. Como

[164] El enfoque normativo se encuentra recogido con claridad en las Conclusiones del Consejo Europeo de febrero de 2013 en el apartado relativo a la política comercial al destacar que un objetivo de la Unión es *"promover las normas de la Unión y la convergencia normativa internacional*".

[165] En este ámbito seguimos la metodología utilizada por Wolfgang Wessels. Wessels, W., 9 de noviembre de 2013.

[166] Ver también la memoria del Consejo Europeo de 2010 respecto a los socios estratégicos. The European Council in 2010, pp. 10-11.

[167] Las funciones de impulso y de coordinación pueden verse también durante la gestión de la epidemia del Ebola por parte del Consejo Europeo de octubre de 2012 como indica Ludlow, P., Pre-summit briefing 2014/7, 2014.

[168] Una expresión similar es utilizada por el Consejo Europeo de marzo de 2015 cuando habla de crear una diplomacia climática europea con vistas a la XXI Conferencia de las Partes en la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el cambio climático de París.

[169] Por ejemplo, durante el debate sobre las Conclusiones del Consejo Europeo (24 y 25 de marzo de 2011), el presidente permanente destacó respecto a Costa de Marfil lo siguiente: *«Permítanme decir unas cuantas palabras acerca de Côte d'Ivoire. No figuraba en el orden del día del último Consejo Euro-*

ocurre en otros ámbitos de actuación del Consejo Europeo es difícil delimitar la función estratégica de la gestión de crisis. En un primer momento podríamos concluir que, debido a la crisis del euro y al estallido de la Primavera árabe, el Consejo Europeo ha perdido una cierta ambición estratégica y que la actividad exterior desarrollada por esta institución a partir de 2010 ha gozado de una naturaleza más reactiva que estratégica [170]. De acuerdo con Van Rompuy, la defensa del euro se ha convertido en el objetivo central de la política exterior del Consejo Europeo y dentro de este contexto, se ha otorgado gran importancia a las relaciones de la Unión Europea con sus socios estratégicos [171].

Esta importancia deriva de la interdependencia política global que es reflejo del aumento del poder económico de los países emergentes. Esta interdependencia llevó a que Europa fuese uno de los primeros impulsores para crear nuevos foros como el G-20 y a Van Rompuy a impulsar una relación más coherente y estratégica con los socios estratégicos ya que las relaciones económicas exteriores son uno de los vectores más fuertes que empujaran a Europa a hablar con una sola voz [172].

En el Consejo Europeo, las relaciones con los socios estratégicos se han venido desarrollando a través de varias vías: 1) el Consejo Europeo, como institución colectiva, prepara y define la posición europea ante las conferencias internacionales como el G-20 y las cumbres bilaterales, tal como se deduce de los Consejos Europeos de septiembre, y diciembre de 2010 y octubre de 2012 respecto a los socios estratégicos [173]. Un hito importante en este

---

*peo, pero en diciembre adoptamos conclusiones al respecto y hemos seguido muy de cerca los acontecimientos desde entonces…».*

[170] Devuyst, Y., *European Foreign Affairs Review* 17, n.º 3, 2012.

[171] «For the European Council, the defence of the euro has become central for our foreign policy. Yet, of course, we do more. The so-called «traditional» foreign affairs is a constant feature on our agenda…». Van Rompuy, H., *Speech at the Annual Conference of EU Heads of Delegation.* Brussels, 5 September 2012. EUCO 158/12. PR PCE 134.

[172] Van Rompuy, H., *Revitalizing the European Dream*. The State of the European Union (First Annual Forum), Palais Egmont. EUCO 34. PCE 9, Bruselas, 29 de junio de 2011. Para Van Rompuy, un ejemplo claro de la fuerza que las relaciones económicas exteriores ejercen para que la Unión hable con una sola voz es la energía. Van Rompuy, H., *The great challenges for the European Union*. Warsaw University. PCE 007/11, Varsovia 17 de enero de 2011.

[173] *«With the G20 we now have an appropriate forum…The European Council is well placed to prepare common European positions; the individual Member States and the Brussels institutions - the Commission and the European Council - are sitting at the table at the highest level. That's why the March and June European Councils (2010) will prepare the Toronto G20 Summit which will take place in late June this year*». Así lo describía el presidente permanente durante su discurso de Brujas en febrero de 2010. Ver también las Conclusiones del Consejo Europeo de septiembre de 2010 sobre el Partenariado estratégico (Punto 4).

Respecto a las cumbres, el presidente permanente destacó en su discurso de Varsovia de 17 de enero de 2011 que el Consejo Europeo es un foro efectivo donde se prepara la posición europea: «*Les rencontres*

sentido se produjo en junio de 2014, cuando la Unión Europea albergó su primera cumbre del G-7, como consecuencia de la cancelación del G-8 de Sochi [174]; 2) el presidente permanente y el presidente de la Comisión Europea suelen representar a la Unión en determinadas reuniones con los socios estratégicos [175], y 3) el Alto representante debe proseguir el impulso realizado por el Consejo Europeo e informar a este de forma periódica [176].

Esta función de impulso se completa con el seguimiento de la ejecución por parte de las Instituciones de sus decisiones. Un ejemplo es el Consejo Europeo de junio de 2015 donde se hizo un seguimiento de la negociación del acuerdo partenariado, comercio e inversión (TTPI) con los Estados Unidos a raíz de la suspensión del voto de la recomendación en el Parlamento Europeo.

La labor desarrollada por el Consejo Europeo respecto al desarrollo de la PCSD es otro de los ejemplos de la labor de impulso del Consejo Europeo. La cooperación en materia de seguridad y defensa tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa comenzó en el Consejo Europeo de diciembre de 2012 en torno a tres ejes, la viabilidad y efectividad de la PCSD, el desarrollo de las capacidades y el reforzamiento del mercado de defensa. Estos ejes fueron confirmados por los Consejos Europeos de diciembre de 2013 y de junio de 2015. En junio de 2016, el Consejo Europeo abordó la cooperación con la OTAN y aprobó la Estrategia Global de la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea. Como consecuencia del referéndum británico de junio de 2016, varios Estados patrocinaron iniciativas de diversa clase que buscaban relanzar la cooperación en la defensa como las propuestas francoalemana de junio de 2016, la italiana y la Declaración de los países de Weimar de agosto de ese año. La reunión de los EU-27 de Bratislava de septiembre de 2016 aprobó una Declaración y un calendario para la definición de las prioridades y trasladó al Consejo Europeo de diciembre de 2016 la toma de decisiones en lo relativo a la ejecución de un plan sobre la seguridad y la defensa y el desarrollo de las capacidades. En diciembre de 2016, el Consejo

*bilatérales au sommet entre l'Union et les partenaires importants ont bénéficié de l'engagement renforcé du Conseil européen et de la meilleure préparation de ces réunions au plus haut niveau, qui sont le seul cadre dans lequel le président de la Commission et moi-même nous exprimons réellement au nom des vingt-sept».*

[174] En palabras de Van Rompuy, esta reunión supuso una importante confirmación del estatuto diplomático recién adquirido por la Unión. Memoria del Consejo Europeo en 2014, p.14.

[175] Ese fue el caso con ocasión de la Cumbre de Riga de mayo de 2015 y de la Cumbre UE-China de junio de 2015.

[176] Ver punto 9 de las Conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2010. Lo curioso es que el Consejo Europeo celebró un debate sobre los socios estratégicos en octubre de 2012 pero no a lo largo del año 2011.

Europeo solicitó a la Alta Representante la presentación de varias propuestas relativas al desarrollo de las capacidades y a las instituciones de la Unión que llegaran a un acuerdo sobre varias propuestas de la Comisión en el primer semestre de 2017. El Consejo Europeo solicitó también la creación de un Fondo Europeo de Defensa y una mayor coordinación entre la UE y la OTAN. Las Conclusiones recogen también la voluntad del Consejo Europeo de realizar un seguimiento sobre los progresos realizados.

Un nuevo avance se produjo en marzo de 2017 mediante el anuncio de la ejecución de la estrategia global de la UE y del plan de seguridad y defensa, la adopción del plan de acción de defensa europeo y la continuación de los trabajos relativos a la Declaración UE-OTAN de julio de 2016.

En otras ocasiones, el Consejo Europeo ha fijado principios y objetivos a seguir con ocasión de determinadas negociaciones: por ejemplo, con ocasión del Consejo Europeo de marzo de 2012, las Conclusiones recogen una priorización de objetivos para la reunión del G-20, una serie de principios que regían la preparación de la cumbre de Rio+20 sobre desarrollo sostenible y una serie de principios que debían marcar la política de la Unión respecto a la vecindad meridional, Oriente medio y la región del Golfo [177]. Otro ejemplo se produjo con ocasión de la reunión especial del Consejo Europeo de agosto de 2014 que sirvió para preparar la reunión del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Este mismo ejercicio se volvió a repetir con ocasión del Consejo Europeo de marzo de 2015 que preparó la Cumbre de la Asociación oriental de Riga y la Convención marco de Naciones Unidas sobre el cambio climático.

2 La segunda gran función que el Consejo Europeo ejerce es declarativa y depende en gran medida de la actividad del CAE. Por ejemplo, las Conclusiones del Consejo Europeo suelen reiterar la posición fijada por el Consejo de la Unión Europea ante determinados asuntos internacionales o reiteran las Declaraciones o conclusiones de las cumbres en las que ha participado la Unión Europea [178]. Las Conclusiones suelen también aludir a declaraciones o

[177] A pesar de lo anterior, tras la lectura de las Conclusiones se tiene la impresión que el Consejo Europeo más que otorgar reflexiones estratégicas únicamente reacciona ante determinados hechos. Como hemos indicado anteriormente, las Conclusiones y Declaraciones del Consejo Europeo no recogen toda la actividad de esta institución en lo relativo a la acción exterior y la PESC.

[178] Por ejemplo, en las Conclusiones del Consejo Europeo de junio de 2011 se puede leer*: «El Consejo Europeo ha tratado la situación en Libia y ha refrendado las Conclusiones adoptadas por el Consejo de Asuntos Exteriores el 21 de marzo».* La función declarativa no está excluida con que el Consejo Europeo destaque medidas muy concretas e incluso sanciones como lo hizo por ejemplo, en el caso de las sanciones a Irán con ocasión del Consejo Europeo de junio de 2010. Otra manifestación de esta función serían los párrafos sobre Oriente Medio del Consejo Europeo de julio de 2014.

resoluciones de otras organizaciones internacionales y, especialmente, a las Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas u otras organizaciones regionales [179].

3 La tercera función del Consejo Europeo tiene carácter interno y hasta cierto punto es lógica puesto que, como el Tratado de Lisboa crea *ex novo* varios cargos y órganos que están llamados a desempeñar un papel relevante en la acción exterior de la Unión y en la PESC, se han tenido que perfilar ciertos aspectos del funcionamiento de la acción exterior y PESC [180].

El mejor ejemplo de lo anterior se refiere al Servicio Exterior Europeo ya que, de acuerdo con el artículo 27 TUE, la principal función de este servicio es la de «apoyar al Alto Representante» que a su vez tiene como funciones principales las de «contribuir con sus propuestas a elaborar la PESC y ejecutar las decisiones adoptadas por el Consejo Europeo» [181].

En el Anejo I de las Conclusiones del Consejo Europeo de septiembre de 2010 destaca la letra f) que parece completar al Tratado pues destaca que:

> *«El Servicio Europeo de Acción Exterior será un instrumento crucial para secundar los esfuerzos tendentes a mejorar la política exterior de la Unión Europea. Por lo que respecta al servicio, prestará apoyo, bajo la autoridad de la Alta Representante, al Consejo Europeo, al Consejo y a la Comisión en lo que se refiere a una visión de conjunto y una coordinación estratégicas que son necesarias para garantizar la coherencia de toda la acción exterior de la Unión Europea».*

4 La cuarta función del Consejo Europeo consiste tanto en ser un foro donde se discuten cuestiones relativas a la actualidad internacional, como el de propiciar los contactos con otros Jefes de Estado o de Gobierno o mandatarios de terceros Estados y organizaciones internacionales. Como hemos destacado anteriormente, los intercambios informales de puntos de vista no tienen necesariamente que plasmarse en una Declaración o en un párrafo de las Conclusiones del Consejo Europeo. A pesar de ello, estos intercambios no dejan de

---

[179] Por ejemplo, en el caso del Consejo Europeo de junio de 2011 en referencia al caso de Libia: *«Ha condenado el permanente incumplimiento por parte del régimen libio de las Resoluciones 1970 y 1973 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y la violenta y brutal represión que el régimen sigue infligiendo a sus propios ciudadanos».*

[180] En las Conclusiones del Consejo Europeo de septiembre de 2010 que incluyen un Anejo I sobre estos temas. En este Anejo se destaca la preocupación del Consejo Europeo por reforzar la coherencia y complementariedad de la política interna y externa; el mantener debates de orientación antes de las cumbres internacionales para la definición de prioridades y definición de instrucciones concretas; crear sinergias entre las relaciones exteriores de la Unión Europea y las relaciones bilaterales de los Estados Miembros con terceros Estados, potenciar la coordinación entre los diversos actores instituciones de la acción exterior y la PESC.

[181] Artículo 27.1 TUE.

ser importantes pues sirven para que se comprendan mejor las posiciones de los socios europeos e incluso para que algunos de ellos cambien de posición [182]. Esto es lo que ocurrió durante la reunión extraordinaria del Consejo Europeo en agosto y diciembre de 2014 [183].

Comprobamos también que una de las técnicas que se han utilizado para fomentar esos debates ha sido el invitar a personalidades políticas relevantes como por ejemplo, el presidente de Ucrania Poroshenko y el presidente del Eurogrupo Dijsselbloem en febrero de 2015 o el secretario general de la OTAN en junio de 2015.

5 Una quinta y última función del Consejo Europeo es la gestión de las crisis internacionales. Es lógico que el Consejo Europeo se involucre en la gestión de crisis al ser la última instancia de decisión política en temas PESC, lo que conlleva a que en ocasiones adopte decisiones o corrobore decisiones adoptadas por órganos inferiores como el Consejo de Asuntos Exteriores.

Las crisis principales a las que se ha enfrentado la Unión desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa han sido la Primavera árabe y la crisis de Ucrania y, en estas dos crisis el Consejo Europeo ha desempeñado un papel principal. Sin la celebración del Consejo Europeo extraordinario sobre Libia de marzo de 2011 no se hubiera aprobado la intervención de varios Estados Miembros en el conflicto. Otro ejemplo en este sentido es la reunión del Consejo Europeo de marzo de 2014 donde se decidieron la imposición de sanciones a la Federación Rusa.

5.1 La Primavera árabe hizo su aparición en las Conclusiones del Consejo Europeo de 4 de febrero de 2011 al incluir una referencia a las situaciones de Egipto y Túnez. Esta Declaración del Consejo Europeo vino precedida por una serie de declaraciones de determinados Jefes de Estado o de Gobierno y del CAE. Casi un mes más tarde, el Consejo Europeo tuvo que afrontar la crisis libia. Entre 2011 y 2017, Siria e Irán han sido objeto de una mayor atención del Consejo Europeo [184]. En cuanto a la crisis en Egipto,

---

[182] La presencia del primer ministro de Ucrania durante la primera parte del Consejo Europeo de 20 y 21 de marzo de 2014 ha sido hasta la fecha la primera comparecencia ante el Consejo Europeo de un mandatario de un país tercero durante el mandato de Van Rompuy. También se invitó al secretario general de la OTAN en junio de 2015.

[183] Ver, Ludlow, P., *Special briefing,* 2014/2, 2014.

«*The 30 August European Council is important, firstly because there was a genuine debate: "the best discussion about Ukraine we have had since the crisis began", and secondly because, despite the diversity of views which the debate revealed, the Heads of State and Government nevertheless agreed not only to maintain the EU's present sanctions, but also "to take significant further steps, in the light of the evolution of the situation on the ground"*». Ludlow, P., *Special briefing,* 2014/2, 2014.

[184] Respecto a Irán se ha observado como la Unión ha aplicado sanciones bastante concretas a este país con ocasión del Consejo Europeo de septiembre de 2010.

Sarkozy, Merkel y Cameron realizaron un comunicado conjunto el sábado 29 de enero de 2011 como reacción a los acontecimientos ocurridos desde diciembre de 2010 en Túnez y Egipto. A esto le siguió un comunicado del CAE de 31 de enero que solicitaba el diálogo para la formación de un Gobierno de amplia base que fuese capaz de convocar elecciones. Este Comunicado trataba de obviar un desacuerdo fundamental, por una parte entre Francia, Reino Unido que se inclinaban por mantener el apoyo a Mubarak, y por otra Alemania que deseaba mayor firmeza con el mandatario egipcio. El 3 de febrero de 2011, Francia, Alemania, Italia, Reino Unido y España aprobaron, al margen del Consejo, un nuevo comunicado sobre Egipto donde se condenó la violencia y se instó a Mubarak a comenzar un periodo de transición hacia la democracia.

Esta Declaración sirvió, a su vez, como base para la Declaración del Consejo Europeo aprobada el 4 de febrero de 2011 y fue el producto de una discusión muy franca mantenida a lo largo de la cena de los Jefes de Estado o de Gobierno de dicha reunión.

Tres semanas más tarde, se celebró el Consejo Europeo extraordinario sobre Libia de 11 de marzo de 2011 [185] a petición francesa, donde se fijaron varios criterios que inspiraron la adopción de la resolución 1973 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas [186] sobre la protección del pueblo libio aunque también permitió ocultar la divergencia entre Francia, que el día anterior al Consejo Europeo procedió a reconocer unilateralmente a la oposición libia y se manifestó a favor de proceder a acciones militares, que fue Alemania y más cauta hacia la admisión de la utilización de la fuerza. Esta

[185] Hasta mayo de 2014, solo se han celebrado 3 reuniones de este tipo en el último decenio, después de los ataques del 11 de septiembre, con ocasión de la guerra de Irak y con ocasión de la guerra de Georgia. Los desacuerdos sobre el tema libio comenzaron en el CAE de 21 de febrero donde se solicitó el fin de la violencia. Justo después, Francia, Alemania y Países Bajos propusieron sanciones mientras que Malta, Chipre e Italia no apoyaron esta propuesta. Los ministros de Interior tampoco fueron capaces de encontrar un acuerdo sobre la potencial amenaza de la inmigración clandestina en su reunión de finales de febrero de 2011. En dicha reunión, Italia demandó la creación de un plan de urgencia por parte de la Unión que expresara la solidaridad de la Unión mientras que Alemania, Austria y Suecia se mostraron contrarios. A finales de febrero, Cameron declaró que estaba preparado para aplicar la zona de exclusión aérea posiblemente bajo la coordinación de la OTAN mientras que Francia destacó su voluntad de utilizar el mando de la OTAN para planificar o ejecutar operaciones aéreas. En el Consejo Europeo extraordinario, se hizo un llamamiento a Gadafi para que dejara el poder. Annual report from the High Representative of the European Union for Foreign Affairs and security policy to the European Parliament. Council of the European Union. Bruselas, 9 de octubre 2012, p. 10. Otras reuniones extraordinarias del Consejo Europeo han sido las de julio de 2014 y abril de 2015.

[186] Para el presidente permanente esta fue una de las contribuciones esenciales del Consejo Europeo. Van Rompuy, H., *The EU in International Affairs.* EUCO 79/12. PR PCE 68. Bruselas, 3 de mayo de 2012.

divergencia impidió que el Consejo Europeo llegara a decidir la actuación colectiva de Europa, situación que se agravó cuando, el 17 de marzo se aprobó la Resolución 1973 [187] del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas que votó la creación de una zona libre de vuelo y la ayuda a los rebeldes libios con el apoyo de Francia y Reino Unido y la abstención de Alemania, China, Rusia, Brasil e India. Posteriormente, el presidente francés convocó una cumbre en París sobre Libia para liderar políticamente la operación autorizada por Naciones Unidas. Se acordó que una vez los Estados Unidos hubiesen neutralizado el sistema de defensa aéreo libio, la OTAN acapararía el liderazgo de la misión.

Tras la retirada norteamericana, Francia, Reino Unido, Italia, Dinamarca, Bélgica, Canadá, Qatar, EAU y Noruega atacaron objetivos en Libia pero la Unión no lanzó ninguna operación militar.

El Consejo Europeo de marzo de 23 y 25 de marzo de 2011 destacó respecto al conflicto de Libia, su apoyo a la Resolución 1973 del Consejo de Seguridad y a la cumbre de París de 19 de marzo. Las acciones emprendidas por parte de la Unión buscaban la protección de las poblaciones y las zonas civiles amenazadas, pero los Estados Miembros no llegaron a un acuerdo sobre una eventual intervención militar para hacer efectiva la zona de exclusión aérea decretada [188].

Entre marzo de 2011 y febrero de 2016, el Consejo Europeo ha tratado en 16 ocasiones el tema sirio. La gestión del Consejo Europeo de la crisis Siria ha pasado por varias fases que se configuran en función de los objetivos que se persiguen. La primera fase comprendería de marzo de 2011 a febrero de 2013 e incluiría 10 Consejos Europeos que van progresivamente perfilando una estrategia que acaba con la imposición de sanciones y una llamada a un cambio

[187] Las Resoluciones 1970 y 1973 incluían medidas como el embargo de armas, prohibición de visados, congelación de los haberes de Gadafi y sus estrechos colaboradores. La Unión Europea junto con la Liga Árabe, Naciones Unidas y la Unión Africana se esforzaron por llegar a un acuerdo político de la crisis. Se dieron una serie de desencuentros entre Francia y Alemania en esas fechas. Además del sentido del voto de los Estados europeos en el Consejo de Seguridad y la propuesta francesa de crear una zona aérea libre, las manifestaciones del ministro de Exteriores francés respecto al liderazgo alemán tampoco ayudaron a calmar las tensiones. Alemania rechazaba la decisión unilateral francesa de reconocer a la oposición del Consejo Nacional Libio y decidió cerrar sus centrales nucleares durante un mes tras la catástrofe de Japón, lo que perjudicó gravemente al sector energético francés. Además de la abstención alemana en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, este país retiró sus buques del Mediterráneo y de la coalición internacional.

[188] El Consejo acordó la misión EUROFOR Libia que se ligaba a la solicitud de Naciones Unidas de intervención en apoyo a los programas de asistencia humanitaria aunque el debate celebrado en el seno del CAE el 12 de abril sobre si la UE debía intervenir con fuerzas terrestres evidenció una división europea. Algunos días después, Cameron y Sarkozy firmaron una carta dirigida a Obama en la que defendían el abandono de poder de Gadafi.

de régimen. Los Consejos Europeos de junio, octubre y diciembre de 2011 citan a Siria, al igual que los Consejos Europeos de marzo, octubre, diciembre de 2012 y febrero y diciembre de 2013. En febrero de 2012, los líderes de Francia y Reino Unido emitieron declaraciones que daban la sensación de que ambos Estados seguían políticas diferentes a las del resto de Estados de la Unión al ser partidarios de la intervención ante el uso de armas químicas contra la población civil por parte del ejército sirio, repitiéndose esta situación en marzo de 2013 [189]. La segunda fase comenzaría con la llamada del Consejo Europeo de diciembre de 2012 al Consejo para que este trabajase con todos los escenarios necesarios para apoyar la oposición y podría concluir en abril de 2015. Es de desatacar que el Consejo Europeo no hizo referencia a la preocupación existente por el creciente protagonismo de Al Qaeda en el conflicto sirio y el surgimiento del Estado Islámico de Irak y Levante (EIIL) hasta agosto de 2014. Una nueva fase del interés del Consejo Europeo por Siria comenzó en la reunión extraordinaria de abril de 2015 que trató las cuestiones de la migración.

En todo caso, las Conclusiones del Consejo Europeo que incluyen una referencia al tema sirio recogen un conjunto de declaraciones y medidas que parecen seguir un mismo esquema: el Consejo Europeo suele ratificar las conclusiones a las que ha llegado el CAE y apoyar los esfuerzos realizados por las organizaciones regionales o las personalidades internacionales, además se critica que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas no haya podido ocuparse de la situación en Siria y se insiste que el futuro democrático del país pasa por el abandono del poder de Assad. En función de la evolución de los acontecimientos, el Consejo Europeo ha acabado por reconocer al Consejo Nacional Sirio y ha hecho un llamamiento a todos los grupos de la oposición para buscar una solución pacífica y democrática sobre la vía de la Conferencia de Ginebra.

El Consejo Europeo se ha dedicado también a Irán dándose pautas similares respecto a lo ocurrido con Siria, es decir, la mayoría de los debates y decisiones se producen en el seno del CAE y el Consejo Europeo suele limitarse a consagrar lo decidido en las instancias inferiores. El tema de Irán tiene la particularidad desde el punto de vista europeo que Alemania, Francia y Reino Unido formaban el denominado E-3 junto con el Alto Representante de la Unión Europea para la PESC. Estos Estados y el Alto Representante

[189] Cuando el Consejo Europeo trata de una crisis, los Estados más afectados condicionan el sentido del Consejo Europeo sobre todo si son Estados «grandes» o con una tradición de política exterior como Francia o el Reino Unido. Este fue el caso de Libia.

«Toute fois, lorsqu'il s'agit de politique étrangère hord de l'Europe l'impulsion de vient pas tant de Paris et Berlin seules que de Londres et Paris». VAN ROMPUY, h., 2014, p. 108.

participaron en las negociaciones de los 6 con Irán sobre el desarrollo de programa nuclear iraní. Este hecho ha provocado que el resto de los miembros del Consejo Europeo haya recibido información del E-3 sobre la marcha de las negociaciones y, al mismo tiempo, que rara vez se haya producido un debate de fondo sobre la política europea hacia dicho país. Basta apuntar que la conclusión del acuerdo sobre el programa nuclear iraní fue recibida con una declaración por parte del presidente Tusk de 14 de julio de 2015 y no del propio Consejo Europeo.

5.2 La invasión de Crimea de marzo de 2014 provocó la convocatoria de una reunión extraordinaria de los Jefes de Estado o de Gobierno el 6 de marzo que adoptó un triple enfoque hacia Rusia: la suspensión de conversaciones bilaterales, la adopción de medidas adicionales y las sanciones económicas. Además, se dio un apoyo político a Ucrania mediante el impulso del acuerdo de asociación y se concedió ayuda macroeconómica. Posteriormente, el Consejo Europeo de primavera de marzo de 2014, celebrado tras el referéndum ilegal en Crimea, decidió la entrada en vigor de la segunda fase de las sanciones, decisión que se confirmó con ocasión del Consejo Europeo de junio y que la reunión extraordinaria de los Jefes de Estado o de Gobierno de 16 de julio amplió.

El segundo hito fundamental de 2014 respecto a la crisis de Ucrania fue el derribo del avión MH-17 el 17 de julio al que se refirió la reunión especial del Consejo Europeo de 30 de agosto. Como hemos mencionado anteriormente, todas las reuniones de los Jefes de Estado o de Gobierno celebradas en 2015, excepto el Consejo Europeo de junio, hacen referencia a Ucrania que fue también objeto de una Declaración de los Jefes de Estado o de Gobierno en febrero de ese año.

Gracias a las presiones europeas, y bajo los auspicios de la OSCE se firmó el Protocolo de Minsk sobre el fin de la guerra en Ucrania del Este en septiembre de 2014. Dado que este acuerdo fue parcialmente cumplido, en la Cumbre celebrada en febrero de 2015, los líderes de Alemania, Francia, Rusia y Ucrania («Normandy four») firmaron un nuevo protocolo Minsk II.

Esta gestión, que implica parcialmente al Consejo Europeo, se caracterizaría por los siguientes puntos:

Determinadas decisiones políticas sólo pueden ser adoptadas por los Jefes de Estado o de Gobierno. Este es el caso de la decisión de aplicar sanciones a Rusia. Por ejemplo, el CAE de 17 de marzo, basándose en el Comunicado de los Jefes de Estado o de Gobierno de 3 de marzo, decidió

plantear sanciones adicionales a la Federación Rusa que fueron definitivamente adoptadas por el Consejo Europeo de 20 y 21 de marzo de 2014 [190]. Hasta junio de 2014 se ha producido un goteo en la adopción de sanciones dirigidas a Rusia y por eso, tanto la Declaración de los Jefes de Estado o de Gobierno de 27 de mayo, como las Conclusiones del Consejo Europeo de 26 y 27 de junio de 2014 están redactadas de forma muy equilibrada [191]. El uso de las sanciones parece haberse consolidado a partir de la reunión del Consejo Europeo de 16 de julio de 2014 y sobre todo, a raíz del derribo del avión de Malaysian Airlines producido el 22 de julio [192]. Como hemos destacado anteriormente, los Jefes de Estado o de Gobierno abordaron de nuevo las sanciones en la Declaración de febrero de 2015 mientras que en la reunión de marzo ligaron el mantenimiento de las sanciones con el respeto de los acuerdos de Minsk [193].

Como hemos visto en otras ocasiones, la situación a la que se enfrentan los Jefes de Estado o de Gobierno cuando se ven involucrados en una crisis es muy inestable, lo que en ocasiones, hace inútil los trabajos preparatorios de las instancias inferiores al Consejo Europeo. A principios de marzo de 2014 la situación era tan dinámica [194], que fueron inútiles los trabajos preparatorios del Consejo Europeo de primavera llevados a cabo por el CAE reunido el 3 de marzo [195] y el Borrador de Declaración preparado por Van Rompuy y el COREPER el 5 de marzo.

---

[190] Este Consejo Europeo decidió, además de lo propuesto por el CAE de 17 de marzo, excluir a Rusia de la reunión del G-8 de La Haya y suspender las negociaciones de adhesión de Rusia de la OECD y de la AIE.

[191] Por ejemplo, punto 30 de las Conclusiones del Consejo Europeo de 26 y 27 de junio de 2014: *«El Consejo Europeo lamenta que el alto el fuego, pese haber sido respetado por las autoridades ucranianas, no haya supuesto el cese total de las hostilidades militares…».*

[192] Las sanciones anunciadas por Barroso y Van Rompuy el 29 de julio y aprobadas por el Consejo de Asuntos Exteriores de 31 de ese mes dieron lugar a una respuesta de la Federación Rusa a principios de agosto.

El Parlamento Europeo ha recogido un esquema de las sanciones hasta ahora aplicadas a la Federación Rusa en su publicación: «Outlook of the European Council of 19-20 March». DG EPRS March 2015. PE 547.541. Brussels. April 2015.

[193] El 19 de junio de 2015 el ECOFIN decidió ampliar las medidas restrictivas aplicadas como protesta de la anexión de Crimea y Sebastopol hasta junio de 2016. El 22 de junio de 2015, el CAE decidió ampliar las sanciones económicas hasta el 31 de enero de 2016. El Consejo de ministros de 14 de septiembre de 2015 volvió a prolongar las sanciones por la violación de la interidad territorial y la soberanía de Ucrania hasta marzo de 2016.

[194] Por ejemplo en las negociaciones de París de 5 de marzo fracasaron a lo que siguió el anuncio de la Asamblea de Crimea de adherirse a Ucrania el 6 de marzo y rechazo de Crimea de acoger a los observadores de la OSCE.

[195] En esa misma fecha se reunió el CAE que aprobó identificar posibles sanciones a Rusia por parte de la UE y que al mismo tiempo trataba de dejar abierta una oportunidad para la negociación. El Gabinete del presidente permanente y el COREPER comenzaron a trabajar sobre un Borrador de declaración ese mismo día pero con una actitud de esperar y ver.

El caso de las sanciones a Rusia refleja hasta qué punto los intereses de los Estados miembros han convergido en el caso de la crisis de Ucrania puesto que el punto de partida de la crisis reflejaba multitud de intereses en juego. Las reuniones extraordinarias del Consejo y del Consejo Europeo de marzo de 2014 reflejaron dicha convergencia que se manifestó en la voluntad de aplicar sanciones a Rusia y en la utilización de un lenguaje muy duro por parte del Consejo Europeo hacia Rusia. Estas sanciones se han prorrogado hasta septiembre de 2017.

En el seno del Consejo Europeo se ha ido consolidando el protagonismo de Alemania en la crisis. Este país ha coordinado su política con Francia en el interior de la Unión Europea y con los Estados Unidos en la esfera internacional. En el curso del CAE de 17 de marzo de 2014, la presión de los Estados del Centro y del Este de Europa, junto con Polonia y Suecia, Alemania y el Reino Unido, hizo cada vez más difícil a Francia mantener sus reticencias al aumento de las sanciones. Las dos primeras reuniones del Consejo Europeo de 2015 discutieron de nuevo sobre Ucrania. El debate sobre dicho país fue introducido por Francia y Alemania que presentaron los Acuerdos de Minsk II durante el Consejo Europeo informal de febrero de 2015.

La crisis ucraniana ha tenido su vertiente extraeuropea. En la escena internacional, y al no poder utilizar la vía del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas por el bloqueo ruso, la Unión Europea ha coordinado su acción con los Estados Unidos [196], la OTAN, la OSCE y otras potencias mundiales como se puso de manifiesto con ocasión de la cumbre de Seguridad Nuclear de La Haya [197] y las reuniones del G-7 de 2014 y 2015 [198]. De ahí que, durante la gestión de la crisis de Ucrania, se hayan producido diversos contactos en varios niveles políticos. En la cúspide estos contactos se situarían las conversaciones

[196] La UE y EE.UU. solo han sabido sincronizarse en el tiempo, pero no ha habido coordinación en la calidad y cantidad de las sanciones. La UE ha apostado por ampliar el número de personas afectadas por la congelación de haberes pero ha sacrificado la calidad de los sancionados. EE.UU. ha preferido limitar el número pero afinar mucho más en la selección cualitativa de los sancionados (con capacidad decisoria de primera línea, círculo más próximo a Putin).

[197] *«... but when decisions had to be taken, the key actors did not find it particularly difficult to agree. As time passed, the pre-eminence of Obama and Kerry and Merkel and Steinmeier became more obvious, but even the EU's 'doves' were ready to acquiesce in the lines laid down by Washington and Berlin and articulated for common usage by Van Rompuy, Ashton and Barroso».* LUDLOW, P., Pre-summit Briefing 2014/5, 2014, p. 2.

[198] Así, a la Declaración de los Jefes de Estado o de Gobierno en la cena informal del 27 de mayo le siguió la Declaración del G-7 de mediados de junio y a la Declaración de Barroso y de Van Rompuy de 29 de julio le siguió una Declaración de los líderes del G-7 de 30 de julio. También se produjo una Declaración apoyando el alto el fuego con motivo de la Cumbre de la OTAN celebrada el 5 de septiembre de 2014. La reunión del G-7 de 2015 se produjo en Elmau en junio.

entre la Canciller alemana y los presidentes francés, norteamericano, ruso y ucraniano, creando el denominado Normandy Four [199]. La crisis ucraniana ha tenido también su vertiente nacional tras la decisión del Gobierno holandés de celebrar un referéndum sobre el Acuerdo de Asociación de la UE con Ucrania en abril de 2016 y cuyo resultado fue negativo.

La crisis de Ucrania como el Brexit y la crisis de la migración han sido testigos de los intentos de determinados Gobiernos por llevar a la política nacional cuestiones de naturaleza europea, lo que imposibilita o condiciona el margen de maniobra del Consejo Europeo para solucionar la crisis. El Gobierno holandés decidió celebrar un referéndum sobre el acuerdo de asociación de la UE con Ucrania en abril de 2016 cuyo resultado fue negativo. En el caso de Ucrania, el Consejo Europeo de diciembre de 2016 aprobó una Decisión sobre dicho Acuerdo de Asociación destinada a calmar las inquietudes holandesas [200].

## 3. Conclusiones sobre el Consejo Europeo y la acción exterior de la Unión Europea tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa

Es difícil llegar a juzgar la efectividad del Consejo Europeo en materia de acción exterior. La mayoría de las acciones que ha desarrollado el Consejo Europeo en este ámbito han sido llevadas a cabo por medio de la orientación estratégica y, aún más por medio de la gestión de crisis.

Creemos que el mejor ejemplo de la función de orientación estratégica ha sido la relación con los socios estratégicos a la que Van Rompuy ha dado gran importancia. Esta labor estratégica fundamental se ha desarrollado en muchas ocasiones en el contexto de la PESC que no olvidemos, es de naturaleza intergubernamental y es más difícilmente mesurable puesto que, en ocasiones es posible que determinados logros derivados de las reuniones del Consejo Europeo puedan pasar desapercibidos ante la mayoría de la opinión pública debido a la necesaria discreción que conllevan. En otras ocasiones, los debates que se producen en el seno del Consejo Europeo han aportado un verdadero valor añadi-

[199] Se trata de las conversaciones informales entre el presidente de la Federación rusa, el presidente de Ucrania, la Canciller alemana y el presidente francés con motivo del LXX aniversario del desembarco de Normandía en junio de 2014.

[200] Decisión de los Jefes de Estado o de Gobierno de los veintiocho Estados miembros de la UE, reunidos en el seno del Consejo Europeo, relativa al acuerdo de asociación entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica y sus Estados miembros, por una parte, y Ucrania, por otra. http://data.consilium.europa.eu (consultado agosto 2014).

do para que las diversas posiciones nacionales converjan hacia una posición común.

Por lo que respecta a la gestión de crisis exteriores, es más difícil obtener un resultado positivo cuando el conflicto al que se enfrenta la Unión afecta particularmente a uno o varios Estados Miembros con tradición diplomática propia [201]. Un buen ejemplo es recordar cómo reaccionaron Francia y Alemania ante el espionaje de los teléfonos de sus mandatarios por parte de los estadounidenses. Ambos países llevaron este tema al ámbito de sus relaciones bilaterales con Washington e invitaron al resto de Estados miembros a sumarse a dicha iniciativa [202].

La virulencia de la crisis económica puede hacernos pensar que el Consejo Europeo se ha limitado a desarrollar una política internacional reactiva ante las crisis internacionales que han estallado durante el periodo estudiado. Hasta 2012 la principal prioridad de la Unión ha sido la gestión de la crisis económica en la Unión Europea. El hecho que la prioridad absoluta del Consejo Europeo haya sido la gestión de la crisis no creemos que haya originado una separación de ambas esferas de actividad del Consejo Europeo sino que, por el contrario, y tal como ha explicado Van Rompuy, la crisis ha acelerado una interdependencia política global, lo que ha obligado al Consejo Europeo a ocuparse con mayor intensidad que en el pasado de las relaciones económicas exteriores sin que por ello se hayan descuidado las esferas clásicas de la política exterior. La gestión de crisis internacionales también pude servir de impulso para desarrollar acciones de carácter estratégico. Así Van Rompuy ha señalado que la gestión de la crisis sobre la soberanía de Ucrania ha supuesto que el Consejo Europeo decidiera una mayor profundización de la política energética de la Unión Europea con el objetivo de reducir la dependencia energética europea del gas ruso [203].

---

[201] Esta tesis parece también desprenderse de lo que describe Ludlow. Ludlow, P., *Pre-summit Briefing,* 2012/7, 2012, p. 4*: «The first is that the Foreign Affairs Council debated the situation in depth on Monday. And the second is that for better or for worse, the larger EU States do not (yet) regard the European Council as a particularly useful or relevant framework in which to consider policies such as this which involve the biggest players on the global scene in and outside the UN Security Council».*

[202] De acuerdo con el Anexo de las Conclusiones del Consejo Europeo de octubre de 2013: *«Los Jefes de Estado o de Gobierno han tomado nota de la intención de Francia y Alemania de tratar de organizar conversaciones bilaterales con los EE. UU. a fin de alcanzar antes de finales de año un entendimiento sobre las relaciones mutuas en ese ámbito. Han tomado nota de que los demás países de la UE que deseen sumarse a esta iniciativa serán bienvenidos».*

[203] Van Rompuy, H., *Europe: a continent in a changing world*. Foreign Policy and United Nations Association of Austria. EUCO 94/14, Viena, 8 de abril 2014.

Otra de las cuestiones a tener en cuenta es que la actividad exterior del Consejo Europeo se ha ejecutado por órganos y estructuras de nueva creación como la figura del Alto representante o el Servicio exterior, por lo que no es de extrañar que los resultados en materia de acción exterior y de PESC hayan llegado de manera gradual y por medio de diversas fuentes [204].

La interdependencia política global que surge de la crisis financiera hace que hayan surgido otros foros internacionales donde se pueden tomar decisiones que afectan a la Unión Europea y sus competencias, piénsese por ejemplo en el G-7.

En esos casos, el Consejo Europeo podría verse reducido a ser una reunión cuyo objetivo sea el de perfilar la posición de la Unión Europea en las reuniones internacionales.

El Consejo Europeo aparece de esta forma estrechamente ligado a varias organizaciones internacionales como lo demuestran las numerosas referencias que encontramos, por ejemplo, al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en cuyas resoluciones suele apoyarse para dotar la acción europea de una legitimidad internacional adicional.

Por último, es interesante detenerse en el comportamiento de varios Estados Miembros en el seno del Consejo Europeo a la hora de gestionar crisis internacionales «clásicas». En nuestro análisis creemos haber demostrado el surgimiento espontáneo de grupos de Estados Miembros que lideran las iniciativas del Consejo Europeo [205]. Estos grupos de Estados suelen estar formados por aquellos países cuyos intereses se ven más afectados por las crisis junto con la presencia permanente de Francia, Reino Unido y Alemania que, en ocasiones, adoptan decisiones unilateralmente sin consultar a sus socios. Ante las crisis internacionales, Van Rompuy ha adoptado una posición más prudente hasta determinar si la crisis debe ser objeto de debate en el seno del Consejo Euro-

[204] *«All in all, the European Union is making progress in getting its act together on the international stage. Setting up a new institutional structure always takes time in all situations…We have common positions on Syria, Iran, even the Middle East Peace Process, so on issues concerning the world's most dangerous region... Setting precedents, step by step: that's how Europe has always made progress, especially in an arena which is as delicate as foreign affairs. There is no reason this slow but steady movement towards greater coherence would come to a halt – on the contrary».* Van Rompuy, H., *The EU in International Affairs.* EUCO 79/12. PR PCE 68. Bruselas, 3 de mayo de 2012.

[205] La celebración de mini cumbres es habitual dentro de la práctica del Consejo Europeo. Por ejemplo, la Cumbre de Versalles de marzo de 2017 reunió a Francia, Alemania, España e Italia antes del Consejo Europeo de Roma. Dentro del contexto de la Europa a dos velocidades los países del Benelux han decidido invitar a los países de Visegrado a celebrar una Cumbre conjunta en La Haya. Recientemente hemos visto también como los países del Sur de Europa celebran Cumbres entre ellos para tratar temas que posteriormente se estudiarán en el Consejo Europeo. Por ejemplo, la III Cumbre de países del Sur celebrada en Madrid en abril de 2017.

peo, lo que además le permite ganar tiempo para colaborar en el acercamiento de las posturas divergentes.

## V. LA CUESTIÓN DEL REINO UNIDO

### 1. **Antes del referéndum británico**

El anclaje del Reino Unido en la Unión Europea fue objeto de varias rondas de discusiones del Consejo Europeo entre octubre de 2015 y febrero de 2016, mes en que tuvo lugar la reunión en la que se llegó al acuerdo final reflejado en los Anexos de sus Conclusiones. En este asunto tanto el presidente de la Comisión como el del Consejo Europeo trabajaron codo a codo para llegar a una solución aunque en la etapa final de las negociaciones el protagonismo se centró en Tusk. Este dirigió en dos ocasiones (en diciembre de 2015 y en febrero de 2016) una carta abierta a los miembros del Consejo Europeo para explicar el estado de las negociaciones y los retos que afrontaba el Consejo Europeo. También queremos resaltar la actuación del grupo de Visegrado como aglutinador de la posición de algunos Estados miembros del Centro y del Este de Europa que defendían la no discriminación del principio de la libre circulación de sus ciudadanos en territorio británico.

La naturaleza del acuerdo al que se llegó en el Consejo Europeo de febrero de 2016 ha sido objeto de varios estudios [206] entre los que destacamos el realizado por la House of Lords que recoge el dictamen del servicio jurídico del Consejo [207].

La solución acordada por el Consejo Europeo de febrero de 2016 incluye *a)* una Decisión de los Jefes de Estado o de Gobierno, reunidos en el seno del Consejo Europeo, relativa a un nuevo régimen para el Reino Unido en la Unión Europea recogida en el Anexo 1; *b)* una Declaración que contiene un proyecto de Decisión del Consejo sobre las disposiciones específicas relacionadas con la gestión eficaz de la unión bancaria y de las consecuencias de la mayor integración de la zona del euro, que se adoptará el día en que surta efecto la Decisión a que hace referencia la letra a) (Anexo 2); *c)* una Declaración del Consejo Europeo sobre competitividad (Anexo 3); *d)* una Declaración de la

[206] House of Lords. The EU Committee of the House of Lords. The EU Referendum and EU reform. 9th Report of Session 2015-2016. 30 March 2016 y, también, Weiss, S., Blockmans, S., *CEPS Special Report,* n 131, February 2016.

[207] Conclusiones del Consejo Europeo (18 y 19 de febrero de 2016) http://data.consilium.europa.eu (consultado marzo 2016).

Comisión relativa a un mecanismo de aplicación de la subsidiariedad y un mecanismo de aplicación de la reducción de las cargas (Anexo 4); *e)* una Declaración de la Comisión Europea sobre la indexación de las prestaciones recibidas por hijos exportadas a los Estados Miembros distintos de aquel en el que reside el trabajador (Anexo 5); *f)* una Declaración de la Comisión sobre el mecanismo de salvaguardia al que hace referencia el apartado 2, letra b), de la sección D de la Decisión de los Jefes de Estado o de Gobierno (Anexo 6) y, *g)* una Declaración de la Comisión sobre cuestiones relacionadas con el abuso del derecho de libre circulación de personas (Anexo 7).

Lo que nos interesa de todo ello es el punto 3 de las Conclusiones que viene a delimitar y precisar la naturaleza de la Decisión de los Jefes de Estado o de Gobierno recogida en el Anexo 1 puesto que se dice que dicha *«Decisión otorga garantía jurídica de que se han abordado las cuestiones que preocupan al Reino Unido reflejadas en la carta de 10 de noviembre de 2015; ii) el contenido de la Decisión es totalmente compatible con los Tratados; iii) la Decisión es jurídicamente vinculante y puede modificarse o derogarse solo de común acuerdo por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros de la Unión Europea y iv) la Decisión surtirá efecto el día en que el Gobierno del Reino Unido informe al secretario general del Consejo de que el Reino Unido ha decidido seguir siendo miembro de la Unión Europea»* [208].

El Dictamen del servicio jurídico del Consejo resalta que la Decisión de los Jefes de Estado o de Gobierno es una decisión de Derecho internacional público y no pertenece al Derecho de la Unión, por lo que no puede ser objeto de control por parte del Tribunal de Justicia lo que no impide su carácter jurídicamente vinculante. El acudir a este tipo de Decisiones no es una novedad al existir precedentes como en el caso de la Decisión tomada por el Consejo Europeo de Edimburgo de 1992 para el caso de la ratificación danesa y por el Consejo Europeo en 2007 para el caso de la ratificación irlandesa. Esta Decisión, a pesar de no tener cabida en el ámbito del Derecho de la Unión, supone un acuerdo de los Estados miembros sobre la interpretación que debe darse a determinados artículos del Tratado de Lisboa que no implica que una futura reforma de los Tratados deba reformar dichos artículos en el sentido apuntado por la Decisión de los Jefes de Estado o de Gobierno. Es decir esta Decisión no contradice los Tratados sino que los complementa.

La Decisión recoge la intención de la Comisión europea de presentar propuestas legislativas para convertir en legislación de la Unión alguna de las

[208] Conclusiones del Consejo Europeo (18 y 19 de febrero de 2016) http://data.consilium.europa.eu (consultado marzo 2016).

medidas acordadas. Esta conversión se realizará por medio del procedimiento legislativo ordinario de ahí que el primer ministro británico negociará también con representantes del Parlamento Europeo los términos del acuerdo [209].

## 2. **Después del referéndum británico**

El resultado del referéndum celebrado el 23 de junio de 2016 dio paso al relevo del primer ministro británico y a la expectativa de la notificación británica de inicio de las negociaciones de salida recogida por el artículo 50 del TUE:

«*1. Todo Estado miembro podrá decidir, de conformidad con sus normas constitucionales, retirarse de la Unión.*

*2. El Estado miembro que decida retirarse notificará su intención al Consejo Europeo. A la luz de las orientaciones del Consejo Europeo, la Unión negociará y celebrará con ese Estado un acuerdo que establecerá la forma de su retirada, teniendo en cuenta el marco de sus relaciones futuras con la Unión. Este acuerdo se negociará con arreglo al apartado 3 del artículo 218 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. El Consejo lo celebrará en nombre de la Unión por mayoría cualificada, previa aprobación del Parlamento Europeo.*

*3. Los Tratados dejarán de aplicarse al Estado de que se trate a partir de la fecha de entrada en vigor del acuerdo de retirada o, en su defecto, a los dos años de la notificación a que se refiere el apartado 2, salvo si el Consejo Europeo, de acuerdo con dicho Estado, decide por unanimidad prorrogar dicho plazo.*

*4. A efectos de los apartados 2 y 3, el miembro del Consejo Europeo y del Consejo que represente al Estado miembro que se retire no participará ni en las deliberaciones ni en las decisiones del Consejo Europeo o del Consejo que le afecten.*

---

[209] En el Parlamento Europeo se han presentado numerosas preguntas a la Comisión sobre la naturaleza y alcance del acuerdo. Por ejemplo de las respuestas dadas por Juncker el 3 de mayo de 2016 a las preguntas E-001628/2016 y E-002138/2016 se deduce que el acuerdo respeta los principios básicos de la Unión Europea, compatible con sus Tratados y no los modifica. Este acuerdo fue adoptado de común acuerdo de todos los Jefes de Estado o de Gobierno y en su negociación participaron representantes de la Comisión y del Parlamento Europeo. La decisión a la que llegó el Consejo Europeo entrará en vigor cuando el Reino Unido informe que ha decidido permanecer en la Unión Europea.

*La mayoría cualificada se definirá de conformidad con la letra b) del apartado 3 del artículo 238 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.*

*5. Si el Estado miembro que se ha retirado de la Unión solicita de nuevo la adhesión, su solicitud se someterá al procedimiento establecido en el artículo 49»* [210].

Este artículo destaca que las negociaciones entre la Unión y el Reino Unido se inspirarán en las orientaciones otorgadas por el Consejo Europeo; es decir el Consejo a la hora de definir el mandato de la negociación de la Comisión, se basará en lo decidido por el Consejo Europeo una vez que el Reino Unido notifique a la Unión su decisión de retirarse. La reunión de dicho Consejo Europeo será a 27, es decir sin la presencia del Reino Unido.

De acuerdo con el artículo 15.4 TUE, el Consejo Europeo adoptará sus decisiones por consenso salvo que el Tratado lo exprese de otro modo y, como vemos más arriba, el artículo 50 no especifica ninguna regla de voto para el caso de la adopción de las orientaciones. Además, resultado de las negociaciones llevadas a cabo por la Comisión deberá ser aprobado por el Consejo, por mayoría cualificada, y por el Parlamento, por la mayoría de los votos emitidos en votación única, por lo que la adopción de las orientaciones del Consejo Europeo es la única ocasión formal que los Estados miembros tienen para presentar un veto o bloqueo.

Según el artículo 50 TUE, el Estado miembro dejará la Unión a partir de la fecha de la entrada en vigor del acuerdo de retirada o en su defecto *a los dos años de la notificación a que se refiere el apartado 2, salvo si el Consejo Europeo, de acuerdo con dicho Estado, decide por unanimidad prorrogar dicho plazo*. Este párrafo da a entender que una vez que se reciba la notificación del Reino Unido, el tiempo de los dos años comienza a correr por lo que todo el tiempo que el Consejo Europeo emplee en la negociación de las orientaciones supondrá un detrimento del tiempo dedicado a las negociaciones por lo que mucho dependerá de si los Estados miembros quieren introducir sus intereses particulares a la hora de adoptar las orientaciones y si dichas orientaciones encierran un gran grado de detalle o no.

De junio a diciembre de 2016, la retirada del Reino Unido ha sido el objeto de varias reuniones del Consejo Europeo; la primera consistió en un Consejo Europeo ordinario celebrado el 28 junio con la presencia del primer ministro británico, la segunda, una reunión informal de los 27 Estados miembros

[210] DOUE C 202/44, de 7 de junio de 2014.

celebrada el 29 de junio, sin presencia británica y donde se aprobó una primera Declaración de los EU-27, la tercera, la Cumbre de Bratislava de 16 de septiembre, sin la presencia británica, la cuarta, o sea la reunión informal celebrada tras el Consejo Europeo de diciembre de 2016 que aprobó una declaración que contenía varias consideraciones en torno a cómo iban los EU-27 a organizar las negociaciones con el Reino Unido y, por fin, la reunión informal celebrada en Malta el 3 de febrero de 2017.

A lo largo de dichas reuniones los EU-27 han fijado un corpus de principios que guiarán las negociaciones de la retirada, han iniciado un proceso de reflexión sobre el futuro de la Unión a 27 y decidieron, en diciembre de 2016, unos criterios organizativos respecto al desarrollo de las negociaciones [211].

Estos criterios reflejan la voluntad del Consejo Europeo (EU-27) de controlar políticamente [212] la marcha de las negociaciones ya que no sólo el Consejo Europeo (EU-27) fijará las orientaciones de la negociación sino que el equipo negociador tendrá entre sus miembros a un representante del presidente del Consejo Europeo y el Consejo, el COREPER y el grupo de trabajo especialmente creado al efecto se asegurarán que las negociaciones se llevan a cabo de acuerdo con las orientaciones del Consejo Europeo. Estas normas organizativas permiten también que los representantes personales puedan participar en la organización de las reuniones de los Consejos Europeos cuando examinen las negociaciones. Está previsto que el Consejo Europeo apruebe las orientaciones de las negociaciones en su reunión extraordinaria de 29 de abril.

## VI. EL CONSEJO EUROPEO Y LA CRISIS MIGRATORIA

La Primavera árabe, la inestabilidad en Oriente Medio, la crisis económica global y los fuertes recortes presupuestarios que los Estados miembros de la Unión han llevado a cabo desde 2010 contribuyeron a que, a partir de la primavera de 2015, el fuerte movimiento migratorio hacia Europa se transformara en una crisis europea de los refugiados [213]. Esta crisis, que ha afectado a

[211] Statement after the informal meeting of the 27 Heads of State or Government, 15 December 2016. http://www.consilium.europa.eu (consultado enero 2017).

[212] Report by President Donald Tusk to the European Parliament on the European Council meeting of 15 December 2016. 18 January 2017: *«Finally, on Brexit. The EU27 had a short informal meeting where we agreed procedural arrangements and reconfirmed our principles, namely the indivisibility of the four freedoms, the balance of rights and obligations and our rule of 'no negotiations without notification.*

*The European Council will maintain political control over the process, while ensuring that the Commission is the Union's chief negotiator...»*

[213] Los recortes presupuestarios aplicados en el Sur de Europa, que son al mismo tiempo Estados frontera de la Unión, han provocado la imposibilidad de sus administraciones de gestionar la avalancha de

los Estados miembros de forma muy diferente, tiene como aspecto más interesante para nosotros las discrepancias surgidas en el seno del Consejo Europeo sobre las propuestas de reubicación de la Comisión Europea, lo que ha llegado a cuestionar la gestión de las fronteras exteriores recogida en Schengen, ha propulsado la aparición de movimientos populistas en varios de los Estados de la Unión Europea y se ha transformado en una crisis de seguridad tras los atentados sufridos en Francia, Bélgica, Alemania, Londres y Estocolmo.

Para entender la crisis migratoria y, en concreto, las dificultades encontradas para llegar a un consenso sobre la reubicación hay que tener en cuenta las siguientes consideraciones.

El Consejo Europeo de 23 y 24 de octubre de 2013, fue el primero que trató de los naufragios producidos el 3 de octubre en Lampedusa. Desde entonces hasta el Consejo Europeo de 28 de junio de 2016, que definió el llamado «consenso europeo sobre la migración», transcurre el marco temporal de lo que llamamos la crisis migratoria aunque tanto el referéndum sobre las medidas de reubicación de 2 de octubre en Hungría como la resolución de los recursos interpuestos contra la decisión del Consejo JAI de 22 de septiembre de 2015 ante el Tribunal de Justicia por parte de varios Estados son elementos que influirán en la evolución de esta crisis.

El aspecto geográfico de la crisis migratoria viene definido por las rutas que los migrantes escogen para entrar en Europa. Cada ruta lleva consigo unas consecuencias políticas, jurídicas y económicas propias [214]. Así, mientras que el Mediterráneo central suele ser mayoritariamente utilizado por subsaharianos, cuya problemática se relaciona con la inmigración irregular y supone una fuerte presión para Italia, los migrantes afganos, sirios e iraquíes, que pueden ser su-

---

entradas. La urgencia para encontrar una solución a estas oleadas masivas de migrantes ha hecho que en ocasiones se confunda el tratamiento que la Unión Europea y sus Estados deben otorgar a la inmigración irregular con la protección que el derecho internacional otorga a determinadas personas como los demandantes de asilo. Otro riesgo de esta crisis es que en ocasiones se pueda confundir el reasentamiento con la recolocación.

*«Reasentamiento» significa la transferencia de personas desplazadas y manifiestamente necesitadas de protección internacional, a instancias del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, de un tercer país a un Estado miembro, de acuerdo con este último, con el objetivo de protegerlas contra la devolución y de admitirlas y concederles el derecho de estancia y cualesquiera otros derechos similares a los concedidos a un beneficiario de protección internacional».* Recomendación de la Comisión sobre el programa europeo de reasentamiento de 8 de junio de 2015, p. 3.

http://ec.europa.eu (consultado marzo 2016).

*«Reubicación»* es, en cambio, el traslado de personas con necesidad de protección internacional de un Estado miembro a otro.

214 *«We have reasons to be cautiously optimistic, when it comes to stemming irregular flows through the Western Balkan route. That allows us to concentrate our efforts on the Central Mediterranean route, from Africa through Libya to Europe, especially to Italy».* Remarks by President Donald Tusk following his meeting in Lisbon with Prime Minister of Portugal Antonio Costa. 20/6/2016.

jetos a protección internacional, acceden mayoritariamente a la Unión a partir de Turquía y Grecia y utilizan la ruta de los Balcanes occidentales. La avalancha que se produjo en la primavera y el verano de 2015 planteó serios problemas tanto a los países limítrofes a la Unión (Turquía), a los Estados miembros frontera de la Unión (Grecia e Italia), a los Estados miembros de la Unión por los que transitan los migrantes (Hungría, Grecia, Austria, Eslovenia, Rumanía y Bulgaria) y a los Estados miembros destino (Alemania y Suecia).

La normativa sobre la migración y el asilo de la Unión Europea se basa en el sistema de Dublín que consagra el principio que solo sea un Estado miembro el responsable para estudiar la solicitud de protección internacional. Este Estado será normalmente el Estado miembro que sea frontera exterior de la Unión. La crisis económica y el repentino aumento del flujo de solicitantes de asilo provenientes de Siria, Iraq y Afganistán en la primavera de 2015 provocaron una fuerte presión sobre determinados Estados frontera de la Unión (particularmente Italia y Grecia). Los Estados frontera debido a su incapacidad de gestionar la avalancha de llegadas de migrantes pudieron verse tentados en no recoger o hacerlo con retraso las huellas dactilares de los demandantes de protección permitiendo que estos se trasladasen hasta el Estado miembro de destino preferido y pudieran presentar ahí su demanda de asilo o que los demandantes de asilo pudieran presentar varias solicitudes de asilo en distintos Estados miembros. Como hasta ahora [215] no existe un sistema uniforme que rija las circunstancias y procedimientos que los Estados miembros deben seguir para examinar las solicitudes de protección internacional, se está dando una divergencia de tratamiento entre los Estados, lo que favorece que los demandantes de asilo o de protección internacional puedan ir de un Estado miembro a otro presentando solicitudes. El sistema de Dublín regula ambos

[215] En julio de 2016, la Comisión presentó propuestas en este sentido. Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU. Annex 1: EU common list of safe countries of origin referred to in Article 48. Annex 2: Correlation Table; Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection and for the content of the protection granted and amending Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents. Annex 1: Correlation Table; Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast);

Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council establishing a Union Resettlement System and amending Regulation (EU) No 516/2014 of the European Parliament and the Council; Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council – Fifth report on relocation and resettlement. Annex 1: Relocations from Greece by 11 July 2016. Annex 2: Relocations from Italy by 11 July 2016. Annex 3: Resettlement State of Play as of 11 July 2016, under 20 July 2015 Conclusions and under the «1:1 mechanism» with Turkey (in application since 4 April 2016).

fenómenos trasladando la responsabilidad del examen de la solicitud de asilo al Estado de primera entrada en la Unión que suele ser el Estado frontera. Dublín permite también que los Estados miembros que son objeto de movimientos posteriores a la entrada en la Unión de los refugiados trasladen a los demandantes de protección a los Estados de su primera entrada [216].

## 1. **Desarrollo de la crisis**

La migración y el asilo no son nuevos en la agenda del Consejo Europeo [217], basta recordar las Conclusiones de sus reuniones de octubre de 2013, con motivo del naufragio ocurrido en el Mediterráneo y de junio de 2014 [218]. Sin embargo, la crisis de la migración tuvo su apogeo entre el Consejo Europeo extraordinario de 23 de abril (celebrada con ocasión de un nuevo naufragio masivo) y su reunión informal de 23 de septiembre de 2015.

El Consejo Europeo realizó un primer debate serio del tema en su reunión extraordinaria de abril de 2015 y solicitó a la Comisión propuestas urgentes y opciones políticas a medio plazo [219]. En la Declaración emitida tras el Consejo Europeo extraordinario se puede leer que los Estados decidieron reforzar la solidaridad entre ellos a partir de unos esquemas voluntarios:

---

[216] A situaciones diferentes respuestas políticas diferentes y división entre los Estados miembros. En términos generales, la disparidad de posiciones se refleja en dos grandes divisiones. La primera gira en torno a la obligatoriedad de las cuotas de reubicación, la segunda en torno a la implantación de los controles en las fronteras interiores. En el caso de la obligatoriedad de las cuotas, Alemania, Francia, Suecia e Italia se han mostrado a favor, mientras que Eslovaquia y los países del Grupo de Visegrado en contra. Reino Unido, Irlanda y Dinamarca están afectadas por un *opt out.* Respecto a los controles en frontera, Alemania, Austria, Eslovaquia, Países Bajos, Eslovenia, Dinamarca, Hungría y Francia han aplicado o aplican dichos controles.

[217] *«The Arab Spring and the ensuing migratory pressures (2011) leading to a Franco-Italian request for allowing the reintroduction of borders control which the European Council delegated to the Commission»*. Maricut, A., With and without supranationalization; the post-Lisbon roles of the European Council and the Council in justice and home affairs governance, *Journal of European Integration,* 38:5, 541-555. DOI: 10.1080/07036337.2016.1178253, p. 545.

[218] Capítulo I de las Conclusiones del Consejo Europeo de junio de 2014: *«El Consejo Europeo ha definido las orientaciones estratégicas de la programación legislativa y operativa para los próximos años en el espacio de libertad, seguridad y justicia».* http://data.consilium.europa.eu

[219] Los diferentes acontecimientos, muchos de ellos dramáticos, que se han producido al intentar una entrada ilegal en la Unión Europea determinaron que los esfuerzos iniciales del Consejo Europeo se centraran principalmente en evitar más muertes en el mar. Por ejemplo, el Consejo Europeo extraordinario de abril de 2015 decidió que FRONTEX se dedicara a las operaciones de rescate en alta mar. *«a) reforzar rápidamente las operaciones de la UE Tritón y Poseidón triplicando como mínimo los recursos financieros a tal fin en 2015 y 2016 y reforzando la cantidad de los recursos, permitiendo de este modo el aumento de las posibilidades de búsqueda y rescate dentro de Frontex».* Reunión extraordinaria del Consejo Europeo, 23 de abril de 2015. http://www.consilium.europa.eu (consultado marzo 2016).

> *«... estudiar opciones para organizar la reubicación de emergencia entre todos los Estados miembros de manera voluntaria y q) establecer un primer proyecto piloto voluntario de reasentamiento en toda la UE, ofreciendo plazas a las personas que tengan derecho a protección»* [220].

El 13 de mayo de 2015, la Comisión Europea presentó su Comunicación sobre la agenda europea sobre la migración que incluía una medida urgente basada en el artículo 78.3 TFUE, que era el prolegómeno de un sistema permanente de reubicación. Esta propuesta urgente recogía un sistema de distribución de las personas en clara necesidad de protección internacional entre los Estados miembros basado en una serie de criterios objetivos y de carácter obligatorio [221]. Consecuentemente, la Comisión presentó una propuesta de Decisión [222] del Consejo para establecer medidas provisionales en el área de protección internacional en beneficio de Grecia e Italia y que afectaba a 40.000 personas [223]. Esta propuesta de Decisión se trasladó al Consejo de Justicia y de Asuntos de Interior que, en su reunión de 15 y 16 de junio de 2015, no llegó a un acuerdo dada la reticencia de los Estados miembros a aceptar un esquema de reubicación obligatorio, lo que llevó a que el Consejo Europeo estudiara esta cuestión.

El Consejo Europeo de junio de 2015 trató de la reubicación y del reasentamiento dando lugar a un fuerte debate entre sus miembros.

---

[220] Reunión extraordinaria del Consejo Europeo, 23 de abril de 2015. http://www.consilium.europa.eu (consultado marzo 2016).

[221] «*To deal with the situation in the Mediterranean, the Commission will, by the end of May, propose triggering the emergency response system envisaged under Article 78(3) TFEU. The proposal will include a temporary distribution scheme for persons in clear need of international protection to ensure a fair and balanced participation of all Member States to this common effort. The receiving Member State will be responsible for the examination of the application in accordance with established rules and guarantees. A redistribution key based on criteria such as GDP, size of population, unemployment rate and past numbers of asylum seekers and of resettled refugees can be found in the Annex... This step will be the precursor of a lasting solution. The EU needs a permanent system for sharing the responsibility for large numbers of refugees and asylum seekers among Member States. The Commission will table a legislative proposal by the end of 2015 to provide for a mandatory and automatically-triggered relocation system to distribute those in clear need of international protection within the EU when a mass influx emerges. The scheme will take account of the efforts already made on a voluntary basis by Member States*». A European Agenda on Migration, p.4. http://ec.europa.eu (consultado marzo 2016).

[222] Recordemos que la Decisión tiene carácter vinculante de acuerdo con el Tratado de Lisboa: «*La decisión será obligatoria en todos sus elementos. Cuando designe destinatarios, solo será obligatoria para estos*». DOUE C202/172, de 7 de junio de 2016. http://eur-lex.europa.eu (consultado marzo 2016).

[223] Proposal for a Council Decision establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece. COM (2015) 286 final de 27.7.2015. http://ec.europa.eu. En el documento se puede leer que la base jurídica es el artículo 78.3 TFUE que establece un procedimiento especial de aprobación que incluye la mayoría cualificada en el Consejo y la consulta al Parlamento Europeo.

Respecto a la reubicación, el Consejo Europeo modificó la propuesta de la Comisión en dos puntos sustanciales: el primero fue el abandono de la aplicación de la clave de reparto (que se aplicaría automáticamente a partir de una serie de datos) entre los Estados miembros para propugnar un acuerdo de reparto *ad hoc* a partir de unas cifras que presentarán los propios Estados miembros y la segunda novedad que introdujo el Consejo Europeo fue la de imponer el consenso como regla para obtener el acuerdo entre los Estados Miembros:

> «*... 40.000 personas claramente necesitadas de protección internacional serán reubicadas temporal y excepcionalmente desde los Estados miembros situados en primera línea, Italia y Grecia, a otros Estados miembros en un plazo de dos años; en esto participarán todos los Estados miembros; el Consejo adoptará rápidamente una decisión a tal efecto, para lo cual todos los Estados miembros alcanzarán un acuerdo por consenso, de aquí a finales de julio, sobre la distribución de esas personas, que refleje las situaciones específicas de los Estados miembros*» [224].

En cuanto al reasentamiento, el Consejo Europeo recogió un acuerdo entre los Estados Miembros:

> «*se acepta el acuerdo de que todos los Estados miembros participarán, incluso a través de planes multilaterales y nacionales, en el reasentamiento de 20.000 personas desplazadas claramente necesitadas de protección internacional, atendiendo a las situaciones específicas de los Estados miembros*» [225].

La propuesta de la Comisión sobre reubicación junto con las orientaciones incluidas en las Conclusiones del Consejo Europeo de junio fueron trasladadas de nuevo al Consejo JAI pero, en su reunión de 20 de julio, no consiguió cerrar un acuerdo sobre la propuesta de reubicación de la Comisión de 27 de mayo, ya que se necesitaba consultar al Parlamento Europeo trasladándose el asunto a su reunión de septiembre. El Consejo JAI de 20 de julio sí llegó a una solución *ad hoc* de reubicación que afectó a 32.256 personas y a un acuerdo sobre reasentamiento en los términos que indicaba el Consejo Europeo [226]. El

---

[224] Punto 4. Conclusiones del Consejo Europeo de 25 y 26 de junio de 2015. http://data.consilium.europa.eu (consultado marzo 2016).

[225] Punto 4. Conclusiones del Consejo Europeo de 25 y 26 de junio de 2015. http://data.consilium.europa.eu (consultado marzo 2016).

[226] Estos tres puntos pueden observarse en el Comunicado del Consejo JAI de 20 de julio:

— *«The Council reached a general approach on the decision establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece (11132/15). This decision establishes a temporary and exceptional relocation mechanism over two years from the frontline Member States Italy and Greece to other Member States (persons in clear need of international protection). The Council will formally adopt the decision once the European Parliament gives its opinion, which is expected in September.*

Consejo JAI de 14 de septiembre de 2016 aprobó, tras la consulta al Parlamento, la propuesta de reubicación de la Comisión sobre medidas urgentes destinadas a Grecia e Italia sobre la base de su excepcionalidad y dentro de un marco que debía ejecutarse en el plazo de dos años [227]. Por otro lado y dado el masivo influjo de migrantes ocurrido durante el verano de 2015, la Comisión presentó, el 9 de septiembre dos propuestas:

*a)* la primera fue una nueva propuesta de Decisión sobre medidas provisionales y urgentes para la reubicación de 120.000 personas [228] provocando la resistencia de algunos de los Estados Miembros del Centro y del Este de Europa. Este asunto fue objeto de la reunión del Consejo JAI de 22 de septiembre de 2015 donde la Presidencia forzó un voto en contra de la tradición del Consejo JAI de adoptar sus decisiones por consenso. A pesar de alcanzar la mayoría cualificada, la República Checa, Hungría, Rumanía y Eslovaquia votaron en contra y Finlandia se abstuvo [229].

Es interesante detenerse en la página de la Presidencia luxemburguesa que recoge los resultados de los Consejos JAI de septiembre:

> *«The agreement on this "temporary" mechanism for the relocation of 120,000 persons, proposed by the European Commission among several other measures on 9 September 2015, found "a very large majority, going beyond that required by the Treaties"... "The Council has decided to maintain the figures proposed by the Commission", continued the Minister, referring to "slight modifications" in view of the fact that Hungary "now also has its quota of persons to relocate on its territory". According to the Minis-*

---

*— The representatives of the governments of the Member States meeting within the Council agreed by consensus on the distribution of 32 256 persons and adopted the following resolution: «Resolution of the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council on relocating from Greece and Italy 40.000.*

*— Conclusions of the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council on resettling through multilateral and national schemes 20 000 persons in clear need of international protection».* http://www.consilium.europa.eu (consultado marzo 2016).

[227] Decisión (UE) 2015/1523 del Consejo, de 14 de septiembre de 2015, relativa al establecimiento de medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en favor de Italia y Grecia. DOUE L 239/146, de 15 de septiembre de 2015.

[228] COM (20115) 451 final 2015/0209 (NLE) de 9.09.2015. Propuesta de Decisión del Consejo para el establecimiento de medidas provisionales en el área de la protección internacional en beneficio de Grecia, Hungría e Italia. Esta propuesta introdujo también medidas financieras de apoyo al programa de reubicación y defendía una distribución de refugiados a partir de criterios objetivos.

[229] A raíz de lo decidido por el Consejo JAI, los Estados del Grupo de Visegrado declararon que no aceptarían las cuotas obligatorias. Posteriormente, el 23 de noviembre el Gobierno polaco anunció que no aceptaría más refugiados de acuerdo con el programa de reubicación debido a problemas de seguridad y Eslovaquia y Hungría plantearon un recurso de nulidad ante la Decisión del Consejo 2015/1601 de 22 de septiembre de 2015. Este último interpuso el recurso tras el voto celebrado en su Parlamento el 3 de diciembre de 2016. Las conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2016 incluyen un pie de página en la página 2 donde se recuerda este recurso.

*ter, the quotas of other States have been "adapted in consequence" and these figures "have been accepted by the Member States on a voluntary basis"... The compulsory redistribution key proposed by the European Commission on the basis of criteria such as a country's population and its GDP no longer appears in the legal text, outlined Jean Asselborn, adding that the relocation could be implemented "very quickly". Replying to journalists, Jean Asselborn specified that, in the absence of a consensus on the compromise proposal submitted by the Luxembourg Presidency, several countries had requested a vote*» [230].

*b)* la segunda propuesta de la Comisión consistió en un sistema permanente de distribución de personas en necesidad de protección internacional que fue ya anunciado en la Agenda europea de migración, lo que volvió a suscitar propuestas de algunos Estados miembros entre los que destaca Hungría cuyo Gobierno convocó un referéndum [231]. Según Ludlow [232], la reunión informal de Jefes de Estado o de Gobierno de 23 de septiembre de 2015 fue convocada para dar una respuesta urgente a varios hechos como: los desplazamientos masivos de migrantes ocurridos en el verano de 2015, las declaraciones de las autoridades alemanas de finales de agosto sobre los refugiados sirios, que provocaron unos flujos masivos de inmigrantes vía la ruta de los Balcanes, la instauración por parte de varios Estados de medidas de control de sus fronteras [233] y las dificultades mostradas en las reuniones del Consejo JAI de septiembre para aprobar las propuestas de la Comisión sobre la reubicación [234].

La Declaración del Consejo Europeo de septiembre de 2015 contenía una serie de orientaciones urgentes sobre varios aspectos de la crisis migratoria:

El Consejo Europeo se refirió a la creación de puntos críticos y a la reubicación:

---

[230] http://www.eu2015lu.eu (consultado marzo 2016).

[231] COM (2015) 450 final 9 September 2015. Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a crisis relocation mechanism and amending Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third country national or a stateless person.

[232] Ludlow, P., *Pre-summit briefing.* 2016/2 y *Pre-Summit-briefing* 2016/3.

[233] Entre el 13 de septiembre y el 12 de noviembre Alemania, Austria, Eslovaquia, Países Bajos, Eslovenia, Dinamarca, Hungría y Francia instauraron medidas de control en sus fronteras, lo que supuso un cuestionamiento del sistema Schengen.

[234] Ver en este sentido los discursos de Juncker ante el Parlamento Europeo de 29 de abril, de 6 y 7 de octubre de 2015, con motivo de la comparecencia conjunta de Merkel y Hollande y su discurso sobre el Estado de la Unión.

> «*dar curso a las peticiones de asistencia de los Estados miembros de primera línea por parte de las instituciones, agencias y otros Estados miembros para garantizar la identificación, registro y toma de impresiones dactilares de los migrantes (puntos críticos) y al mismo tiempo garantizar la reubicación y el retorno, para noviembre de 2015 a más tardar*» [235].

La Declaración apuntaba también otros elementos como reforzar la cooperación con Turquía y con los países de los Balcanes Occidentales:

> «*reforzar el diálogo con Turquía a todos los niveles, también en la próxima visita del presidente turco (el 5 de octubre), para reforzar nuestra cooperación respecto a la contención y la gestión de los flujos migratorios; ayudar a los países de los Balcanes Occidentales en la gestión de los flujos de refugiados, incluso mediante los instrumentos de preadhesión, así como garantizar una preparación rápida y eficaz de la Conferencia sobre la ruta de los Balcanes Occidentales (8 de octubre)*» [236]*;*

y recobrar el control de las fronteras exteriores:

> «*afrontar la dramática situación en nuestras fronteras exteriores y reforzar los controles en dichas fronteras, incluso mediante recursos adicionales para Frontex, EASO (Oficina Europea de Apoyo al Asilo) y Europol, y con personal y material procedentes de los Estados miembros*» [237].

El plazo de tiempo que transcurrió entre la reunión informal de Jefes de Estado o de Gobierno de 23 de septiembre y el Consejo Europeo de 15 de octubre estaría concentrado en impulsar medidas sobre la ruta de los Balcanes y en negociar un acuerdo con Turquía. El 5 de octubre se produjo la visita del Presidente turco a Bruselas, el 8 de octubre los ministros de Exteriores y de Interior celebraron una conferencia con sus homólogos de Turquía, Líbano, Jordania y de los Balcanes Occidentales donde se adoptó una Declaración [238] y la Comisión presentó su recomendación de plan de acción entre la UE-Turquía un día antes del Consejo Europeo [239].

El Consejo Europeo de 15 de octubre de 2015 amplió las orientaciones decididas en la reunión de septiembre, entre las que destacan el impulso del

---

[235] Declaración. Reunión informal de los Jefes de Estado o de Gobierno, 23 de septiembre de 2015. http://www.consilium.europa.eu/es (consultado marzo 2016).

[236] Declaración. Reunión informal de los Jefes de Estado o de Gobierno, 23 de septiembre de 2015. http://www.consilium.europa.eu/es (consultado marzo 2016).

[237] Declaración. Reunión informal de los Jefes de Estado o de Gobierno, 23 de septiembre de 2015 http://www.consilium.europa.eu (consultado marzo 2016).

[238] Declaration. High-Level Conference on the Eastern Mediterranean/Western Balkans route http://data.consilium.europa.eu (consultado marzo 2016).

[239] http://europa.eu (consultado marzo 2016).

control de las fronteras exteriores de la Unión para conseguir una gestión integrada de la frontera, el refuerzo de FRONTEX, cara al desarrollo futuro del sistema europeo de control de fronteras y se estudió la intensificación de las relaciones con terceros países, acogiendo el Plan de Acción conjunto con Turquía negociado por la Comisión [240].

Este Consejo Europeo fue testigo de las desavenencias entre Merkel y Tusk sobre la importancia que debían ocupar el Acuerdo con Turquía y el control de las fronteras exteriores dentro de la respuesta de la Unión ante la crisis migratoria. Mientras que la Canciller defendía que el acuerdo con Turquía, junto con la instauración de un sistema permanente de reubicación, suponían los pilares fundamentales de la respuesta europea a la crisis, Tusk y otros Estados miembros creían que el acuerdo con Turquía y la reubicación eran elementos importantes de la estrategia europea aunque lo prioritario era recobrar el control de las fronteras exteriores.

Una vez constatado el bloqueo del Consejo Europeo sobre el reparto de cuotas, las Conclusiones del Consejo Europeo de octubre se limitaron a completar las orientaciones urgentes de la reunión informal de septiembre de 2015 y se privilegió la ejecución de medidas alternativas a la reubicación que sirvieran frenar los flujos migratorios desde Grecia a Alemania:

en primer lugar, «*cooperar con terceros países para detener los flujos, y después reforzar la protección de las fronteras exteriores de la UE (tomando el acervo de Schengen como fundamento), dar respuesta a la afluencia de refugiados en Europa y garantizar los retornos y unas referencias a Siria y Libia*» [241]*;*

en segundo lugar y respecto a la reubicación, las Conclusiones del Consejo Europeo destacaban:

> *«Hay, sin embargo, otras actuaciones prioritarias importantes sobre las que es preciso seguir debatiendo en los foros pertinentes, entre ellas las propues-*

[240] Existe una primera referencia a la intensificación de las relaciones con Turquía en la Declaración del Consejo Europeo extraordinario de abril de 2015: «*h) mejorar la cooperación con Turquía a la vista de la situación en Siria e Irak*». http://www.consilium.europa.eu (consultado marzo 2016). Las gestiones de la Comisión se materializaron en una Propuesta de Plan de Acción sobre las relaciones entre la UE y Turquía que se hizo pública el 6 de octubre de 2015, un día antes de que Merkel, Hollande y Juncker defendieran en el Parlamento Europeo la necesidad de reforzar las acciones con ese país como medio para atajar la inmigración en Europa.

[241] Conclusiones Consejo Europeo de 15 de octubre 2015. http://data.consilium.europa.eu (consultado marzo 2016).

*tas de la Comisión, y es también preciso proseguir la reflexión sobre la política de migración y asilo de la UE en su conjunto*» [242].

Y en tercer lugar, desde octubre 2015 hasta marzo de 2016 se aceleraron las reuniones de los Jefes de Estado o de Gobierno de la Unión celebradas bajo distintos formatos y que coincidían con los Consejos Europeos. Estas reuniones buscaban el cierre de la ruta de los Balcanes y el reforzamiento de las relaciones con Turquía.

Las causas de estas iniciativas se encuentran en la avalancha de refugiados sirios entre la primavera y el otoño de 2015, las desavenencias internas en cuanto a la importancia del acuerdo con Turquía y el control de las fronteras exteriores, en las dificultades interiores que experimentaba la Canciller alemana y en la incapacidad del Consejo Europeo para encontrar una solución sobre la reubicación.

Como hemos dicho, los Jefes de Estado o de Gobierno de la Unión han celebraron varias reuniones de diversos formatos.

El 25 de octubre se celebró una reunión de los Jefes de Estado o de Gobierno de Albania, Austria, Bulgaria, Croacia, Antigua República de Macedonia, Alemania, Grecia, Hungría, Rumania, Serbia y Eslovenia que acordó un plan de acción para mejorar la cooperación entre los países de la ruta de los Balcanes occidentales y de estos con Turquía [243]. Se dio la circunstancia que esta reunión fue presidida por el presidente de la Comisión Europea Juncker sin que estuviera Tusk, que había presidido una reunión del Consejo Europeo apenas diez días antes [244].

El Consejo Europeo se reunió informalmente el 12 de noviembre en La Valeta donde se volvieron a reproducir los desencuentros entre la Canciller y el presidente Tusk sobre Turquía. En esa ocasión, Merkel defendió que el Consejo Europeo abordara, en una reunión especial el acuerdo con Turquía antes de la Cumbre prevista con Turquía para el 29 de noviembre mientras que Tusk argumentó que no era necesario convocar una nueva reunión del Consejo Europeo para ese tema [245].

---

[242] Punto 3. Conclusiones Consejo Europeo de 15 de octubre 2015. http://data.consilium.europa.eu (consultado marzo 2016).

[243] Leaders' Meeting on refugee flows along the Western Balkans Route. Leaders' Statement http://ec.europa.eu (consultado marzo 2016).

[244] La siguiente reunión de estas características se produjo en febrero de 2016 en la que ya estaba presente Tusk.

[245] Recordamos que el 13 de noviembre se produjeron los atentados terroristas en París. Como hemos dicho Polonia anunció el 23 de noviembre su intención de no cumplir la Decisión del Consejo sobre la reubicación de 120.000 personas aprobada en septiembre y Hungría anunció el planteamiento de un recurso ante esta Decisión el 3 de diciembre. En esa misma fecha, Grecia presentó una demanda de ayuda para evitar que se viera obligada a abandonar el sistema Schengen. El 12 de febrero de 2016, el Consejo

El 29 de diciembre de 2015 se celebró la primera Cumbre UE-Turquía que aprobó una declaración que incluía un acuerdo UE-Turquía [246]. Esta reunión fue precedida por otra más restringida en la que participaron los ocho Jefes de Estado o de Gobierno de Alemania, Austria, Bélgica, Finlandia, Grecia, Luxemburgo, Países Bajos y Suecia y el presidente de la Comisión, lo que provocó cierto malestar en los países del Grupo de Visegrado.

El Consejo Europeo de los días 17 y 18 de diciembre contó con la presencia del primer ministro turco [247] en una de sus sesiones aunque previamente el dignatario turco se reunió con los Jefes de Estado o de Gobierno de Alemania, Bélgica, Luxemburgo, Países Bajos, Suecia y el presidente de la Comisión sin la presencia de Tusk. En dicha reunión se discutió el proyecto de acuerdo sobre reasentamiento que fue posteriormente presentado al Consejo Europeo causando un gran malestar entre los otros miembros del Consejo Europeo y en el propio Tusk.

A diferencia de lo ocurrido en la reunión de octubre, las Conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2015 comienzan haciendo una referencia al control de las fronteras exteriores y no a la reubicación:

> «*A lo largo de los últimos meses, el Consejo Europeo ha preparado una estrategia destinada a contener la afluencia sin precedentes de inmigrantes que se está registrando en Europa. Sin embargo, la aplicación de esta estrategia resulta insuficiente y debe acelerarse. Para preservar la integridad de Schengen, es indispensable recuperar el control de las fronteras exteriores. Es preciso resolver con rapidez las deficiencias observadas, en particular por lo que respecta a los puntos críticos, la reubicación y los retornos*» [248].

El Consejo Europeo volvió a reunirse los días 18 y 19 de febrero de 2016 [249]. Para Ludlow, la reunión de febrero supone el momento clave en el

---

adoptó una recomendación para hacer frente a las serias deficiencias identificadas durante la evaluación de la ejecución del acervo de Schengen por parte de Grecia en lo relativo a la gestión de las fronteras exteriores. http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/02/12-schengen-evaluation-of-greece/.

[246] Declaración UE-Turquía. Reunión de los Jefes de Estado o de Gobierno de la UE con Turquía, 29.11.2015. http://www.consilium.europa.eu (consultado marzo 2016).

[247] Destacamos que la Comisión Europea presentó el 15 de diciembre en Estrasburgo su recomendación sobre el acuerdo de esquema voluntario de admisión con Turquía COM (2015) 9490 que vino a clarificar algunas dudas que las ONG habían presentado sobre el esquema de reasentamiento incluido en el acuerdo UE-Turquía. C (2015) 9490 15.12.2015.

[248] Conclusiones Consejo Europeo de 17 y 18 diciembre de 2015. http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-28-2015-INIT/es/pdf

[249] El 4 de febrero de 2016 se celebró la conferencia internacional de Londres sobre el apoyo a Siria donde se volvieron a producir contactos entre el primer ministro turco y varios Jefes de Estado o de Gobierno de la Unión Europea pero no en forma de mini cumbre. Destacamos las reuniones del Consejo JAI de 3 y 12 de febrero de 2016. En la primera, los ministros acordaron los detalles de la aplicación de los 3.000 millones de euros incluidos en el acuerdo UE-Turquía, y en la segunda, el Consejo acordó una

que el Consejo Europeo comienza a modular el enfoque de la gestión de la crisis migratoria debido a un cambio en la percepción de los Estados miembros respecto al control de las fronteras exteriores [250]. Este cambio de posición propició que Tusk pudiera imponer su visón durante la reunión del COREPER de los días 15 y 16 de febrero que estudió el Borrador de Conclusiones sobre migración. Este Borrador fue enmendado en su totalidad por Alemania al inicio de la reunión del COREPER pero Tusk logró mantener sus puntos de vista tanto en lo que respecta a la definición de la estrategia global de la Unión sobre la crisis migratoria como, sobre todo, a la aplicación del Código Schengen de fronteras. El punto de vista de Tusk quedó reflejado en los párrafos 8, d) y e) de las Conclusiones del Consejo Europeo:

> *«d) los continuos e incesantes flujos migratorios irregulares a lo largo de la ruta de los Balcanes Occidentales siguen siendo una preocupación grave que precisa una acción más concertada, y que se ponga fin a la política de permitir el paso y a las medidas descoordinadas a lo largo de la ruta, teniendo en cuenta las consecuencias humanitarias para los Estados miembros afectados.*
>
> *e) es importante restablecer, de manera concertada, el funcionamiento normal del espacio Schengen, con un apoyo pleno a los Estados miembros que se enfrentan a situaciones difíciles. Tenemos que volver a una situación en la que todos los miembros del espacio Schengen apliquen el Código de fronteras de Schengen en su totalidad y denieguen la entrada a través de las fronteras exteriores a los nacionales de terceros países que no cumplan las condiciones de entrada o que no hayan presentado una solicitud de asilo, a pesar de haber tenido la oportunidad de hacerlo, teniendo en cuenta al mismo tiempo las características específicas de las fronteras marítimas, inclusive mediante la aplicación de la agenda UE-Turquía»* [251].

El Consejo Europeo se reunió informalmente el 7 de marzo de 2016 después de la reunión de la Cumbre UE-Turquía de la misma fecha. El 6 de marzo de 2016 volvió a celebrarse una mini cumbre entre Alemania, la Presidencia holandesa y Turquía donde se estudiaron las propuestas adicionales turcas al

---

recomendación sobre la ejecución de Grecia del acervo Schengen relativo a la gestión de la frontera exterior que evitó de hecho que ese país tuviera que abandonar el sistema Schengen. Además, el 17 de febrero, se celebró una cena entre Tusk y Juncker con los líderes de los Balcanes Occidentales.

[250] En Suecia la opinión pública comenzó a cambiar en enero debido a la alta tasa de refugiados. La decisión de Hungría de imponer controles en frontera provocó que Eslovenia se convirtiera en estado frontera. El grupo de Visegrado celebró una cumbre previa al Consejo Europeo donde se decidió una estrategia en defensa de los controles de la frontera exterior y Austria impuso un umbral de admisión de refugiados, lo que iba en contra de la política alemana.

[251] Punto 8. Conclusiones del Consejo Europeo 18 y 19 de febrero de 2016. http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1-2016-INIT/es/pdf

Plan de Acción UE-Turquía que fueron posteriormente presentadas al Consejo Europeo informal celebrado el 7 de marzo.

En la Declaración de la reunión informal del Consejo Europeo se puede leer:

> «*Celebraron efusivamente las propuestas adicionales formuladas hoy por Turquía para resolver la cuestión de la migración. Acordaron trabajar sobre la base de los principios que contienen... El presidente del Consejo Europeo llevará adelante estas propuestas y concretará los detalles con la parte turca antes del Consejo Europeo del mes de marzo*» [252].

Es importante destacar que, en esta ocasión, el Consejo Europeo en vez de estudiar directamente las propuestas adicionales turcas en la propia reunión, solicitó a su presidente que precisara los detalles de las propuestas turcas para que el Consejo Europeo de 17 y 18 marzo las pudiese estudiar, lo que colocó al presidente del Consejo Europeo en el centro de la negociación.

El punto 2 de la Declaración afirmó también que: «*todos los miembros del espacio Schengen apliquen plenamente el Código de fronteras Schengen, tomando en consideración la especificidad de las fronteras marítimas, y poner fin a la política de permitir el paso. Ahora han cesado los flujos irregulares de migrantes a lo largo de la ruta de los Balcanes Occidentales*», lo que supuso una victoria de las tesis que defendían que para cerrar dicha ruta era necesario recuperar el control de las fronteras exteriores.

El Consejo Europeo se reunió los días 17 y 18 de marzo junto con una nueva Cumbre UE-Turquía. Entre el 7 y el 17 de marzo se produjo una nueva negociación con Turquía para cumplir el mandato del Consejo Europeo de marzo bajo la responsabilidad de Tusk. En estas negociaciones el presidente del Consejo Europeo contó con el apoyo del presidente de la Comisión y de la Presidencia holandesa con vistas a la adopción de la Declaración UE-Turquía tras la Cumbre UE-Turquía del 18 de marzo. Las Conclusiones del Consejo Europeo no fueron aprobadas hasta que Tusk llegó a un acuerdo sobre la Declaración de la UE con Turquía.

Las Conclusiones destacan que la preferencia de la estrategia global de la Unión para hacer frente a la crisis migratoria será «*recobrar el control de nuestras fronteras exteriores*» y que «*la Declaración UE-Turquía no establece nin-*

[252] Declaración de los Jefes de Estado o de Gobierno de la UE. http://www.consilium.europa.eu (consultado marzo 2016).

*gún nuevo compromiso para los Estados miembros por lo que respecta a la reubicación y al reasentamiento*» [253].

En mayo de 2016 la Comisión presentó su propuesta de reforma del sistema Común de asilo. Si bien esta propuesta no modifica el principio por virtud del cual es el Estado de la primera llegada el competente para examinar la solicitud de protección internacional, se incluye un mecanismo de distribución automático de solicitantes de asilo en el caso de que uno o varios Estados miembros sufran una oleada desproporcionada de dichas solicitudes. Este mecanismo conlleva además, una obligación de compensar financieramente la posibilidad de no participar en dicho mecanismo automático de distribución. [254]

El Consejo Europeo se reunió los días 28 y 29 de junio de 2016. En sus Conclusiones se reconoce que el éxito de la reducción de las travesías de migrantes de Turquía a las islas griegas se debe a «*la decisión de aplicar plenamente el Código de fronteras Schengen, y la aplicación de la Declaración UE-Turquía de 18 de marzo de 2016*» [255] y se vuelve a hacer alusión a los flujos de migrantes en el Mediterráneo central.

Desde la reunión del Consejo Europeo de junio a la de octubre de 2016 los principales implicados en esta crisis volvieron a resaltar que la principal prioridad de la Unión era la de recuperar el control de las fronteras exteriores, hacer efectivo el acuerdo con Turquía, apoyar a los países de la ruta de los Balcanes, comenzar a cerrar acuerdos con países terceros y aplicar las propuestas de reubicación y reasentamiento.

Respecto a este último asunto se han producido ciertas reflexiones sobre cómo aplicar el principio de solidaridad entre los Estados Miembros como como la de Juncker con ocasión del discurso del Estado de la Unión de 2016: *«I also know that solidarity must be given voluntarily... It cannot be forced»* [256] y en la Declaración de Bratislava. Con ocasión de la Cumbre de Bratislava, los países de Visegrado propusieron el concepto de «solidaridad flexible» que permitiría a los Estados miembros decidir su contribución a la política migratoria en función de su experiencia y potencial. El Consejo Europeo de octubre revisó el grado de ejecución del enfoque conjunto de migración y dentro del marco

[253] Reunión del Consejo Europeo (17 y 18 de marzo de 2016) – Conclusiones. http://data.consilium.europa.eu (consultado marzo 2016).

[254] COM (2016) 270: Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (texto refundido).

[255] Reunión del Consejo Europeo (28 de junio de 2016) – Conclusiones. http://data.consilium.europa.eu (consultado marzo 2016).

[256] Juncker, J-C., State of the Union Address 2016. http://europa.eu (consultado marzo 2016).

de la reforma del sistema de asilo propuesto por la Comisión y declaró que en su reunión de diciembre de 2016 volvería a tratar de la reubicación y del reasentamiento. Esta referencia que, se produjo debido a la demanda de la Presidencia semestral sustrae la resolución de dichos asuntos del ámbito del Consejo (donde se votaron por mayoría cualificada de acuerdo con los Tratados) y los traslada al Consejo Europeo que decidirá en principio por consenso. Por ejemplo, ver Declaración de Bratislava, de septiembre de 2016, Conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2016 y punto 11 de las Conclusiones del Presidente del Consejo Europeo de 9 de marzo de 2017. En todos estos textos se llama a encontrar una solución por consenso.

Este desarrollo de los acontecimientos no puede comprenderse sin detenernos en el equilibrio político en el seno del Consejo Europeo y en el papel desarrollado por la Canciller alemana y los presidentes Tusk y Juncker.

En 2010-2013 la preponderancia alemana en el Consejo Europeo era clara pero desde 2014 cambiaron de signo los gobiernos de Portugal y Polonia, lo que contribuyó a un renovado protagonismo del Grupo de Visegrado en el Consejo Europeo, grupo que se ha mostrado muy reacio a aceptar determinadas propuestas de reubicación de la Comisión [257]. A lo largo de 2015, la Canciller alemana vio como varios de sus socios europeos más cercanos se encontraban en una situación de fragilidad o no compartían su estrategia para hacer frente a la crisis migratoria. Hollande tuvo que hacer frente a los ataques terroristas de noviembre 2015. Cameron estaba volcado en el Brexit y Rajoy inmerso en las elecciones de diciembre y en posterior gobierno en funciones. La crisis migratoria afectó a Austria y a Suecia de forma diferente a Alemania. En definitiva y como destaca Rachman, el poder de la Canciller en el seno del Consejo Europeo a partir del otoño de 2015 era indispensable para encontrar un acuerdo pero no suficiente [258].

Debemos también observar la actuación del presidente de la Comisión y del presidente del Consejo Europeo. Hemos visto como las propuestas de la Comisión sobre reubicación crearon malestar entre varios Estados miembros [259].

---

[257] *«Though tension has simmered for some time, the catalyst was last year's abortive plan to make each EU member take a «quota» of refugees. That was anathema to the Visegrad countries...»*. FT Big read. The Visegrad Four, FT Tuesday 30 August 2016, p. 7.

[258] Rachman, G., *Merkel is indispensable but insufficient.* FT 30 august 2016, p. 20.

[259] Esto ya fue anunciado por Juncker en el Parlamento Europeo con ocasión del debate sobre el Consejo Europeo extraordinario de abril de 2015:

*«I said that the European Council's response was immediate but inadequate; what I mean is that the conclusions we adopted at the special European Council were wanting in ambition. Let me explain... As Mr. Tusk has said, it is not enough to fight the symptoms of the crisis - it is essential to do everything to*

Acto seguido, Juncker culpó a los Estados miembros de la lentitud con la que la Unión respondía a la crisis migratoria ante el Parlamento:

> *«Certains entre vous ont beaucoup critiqué l'Union européenne parce qu'elle n'aurait pas été à même de prendre des décisions. Je rappelle ici, Monsieur le Président, que le Conseil européen a eu lieu le 23 septembre et que le Parlement va voter le budget qui accompagne les décisions du Conseil européen le 15 octobre. Jamais, et je sais de quoi je parle, jamais, décision ne fut prise avec tant de célérité que cette fois-ci et le Conseil, la Commission et le Parlement peuvent en être fiers. Si nous étions toujours aussi vite, aussi rapides, que cette fois-ci l'Europe se trouverait dans un bien meilleur état. Vous critiquez les États membres, oui. Mais vous dites toujours l'Union européenne. Ce n'est pas correct. Ne dites pas l'Europe, l'Europe, l'Europe. Ne dites pas l'Union européenne. Ne dites pas Tusk ou Juncker. Dites les États membres, certains États membres qui ne sont pas à même de prendre les décisions qu'il faudrait qu'ils prennent. Ne critiquez pas l'Europe. Critiquez les États membres qui nous empêchent d'agir. Et ne critiquez surtout pas mon ami Tusk. Enfin, je suis tout de même témoin du déroulement des séances du Conseil européen; si certains États membres empêchent le Président du Conseil européen d'avancer avec la rapidité qu'il voudrait que le Conseil européen adopte, ne critiquez pas le Président du Conseil qui fait tout pour faire avancer les choses, critiquez les États membres qui l'empêchent de ce faire»* [260].

En ocasiones, la Comisión Europea decidió presentar sus propuestas sobre migración al Parlamento Europeo antes que al Consejo Europeo. En otras ocasiones las propuestas de la Comisión se hicieron públicas en fechas previas al Consejo Europeo ocasionando dificultades adicionales en la preparación de sus reuniones lo que aumentó las reticencias entre los Estados miembros que

---

*make sure that these unfortunate people do not have to take to boats. We have to save lives on the spot instead of watching helplessly as lives are destroyed in the Mediterranean. The Member States must increase their development aid at all costs. This is essential. As the President of the Council has just pointed out, the European Council will have to return to the issues that we discussed last Thursday and will argue, together with the Commissioner responsible, Mr Avramopoulos, for the introduction of a system of quotas. I proposed this at the previous special European Council. At the time, we ought to have marked our collective will to tackle the geographical distribution of refugees throughout Europe. We will have to do this. We cannot leave it solely to the Member States directly concerned to manage the relocation of refugees. What we need is shared solidarity. To be honest, I have had enough of poetry. I find the rhetoric of concern attractive at first but not all the time. On 13 May we will propose a system of relocation throughout the European Union. Solidarity must be shared».* Speech by President Jean-Claude Juncker at the debate in the European Parliament on the Conclusions of the Special European Council on 23 April. «Tackling the migration crisis».

http://europa.eu (consultado marzo 2016).

[260] President Juncker's intervention at the European Parliament Plenary session on the Conclusions of the 23 September Informal European Council. 6 october 2015. http://europa.eu (consultado marzo 2016).

no compartían el enfoque de la Comisión [261]. Tampoco debemos olvidar que Juncker presidió la Cumbre con los líderes de los Balcanes Occidentales de 25 de octubre y que participó en varias mini cumbres con Turquía, lo que llevó a que muchos Estados miembros cuestionaran el liderazgo y la neutralidad de esta institución en la gestión de la crisis de la migración.

> *«... Juncker's initial push to deal with the exodus of asylum-seekers by forcing EU countries to accept the relocation of 160,000 refugees, has been largely rejected or ignored despite several attempts to reframe it. As of June 9 only* 2,195 *refugees had been relocated from Italy and Greece. Juncker «made a psychological mistake when he made his proposal», said Jean De Ruyt, a former permanent representative of Belgium to the EU. «My feeling at that time was that Member States did not recognize his legitimacy in proposing that because, not a long time ago, this was not a Community competence, they still think is not a domain of the Commission»* [262].

Sin embargo, esta estrategia de la Comisión de privilegiar al Parlamento Europeo sobre los Estados Miembros y de promover el acuerdo UE-Turquía no fue incompatible con su apoyo para que la Unión y sus Estados recobrasen la gestión de las fronteras exteriores, tal como querían Tusk y los países del Centro y del Este de Europa y para que Juncker sirviera de gran ayuda a Tusk durante las negociaciones con Turquía.

Por su lado, Tusk defendió desde el principio que la Unión se dotara de una estrategia común ante la crisis migratoria que pasaba principalmente por la recuperación del control de las fronteras exteriores para mantener a los inmigrantes fuera de la Unión en verano de 2015. Esta estrategia no suponía restar importancia a reforzar las negociaciones con Turquía.

Como hemos visto el Consejo Europeo de marzo de 2016 aceptó las tesis de Tusk.

> «*Tusk turned that argument around, putting national governments, even the eastern European ones, back in charge of the migration debate. The focus,* even on the part of the Commission*, is now on keeping migrants out. A proposal to create a European border control and coast guard is on an EU fast track, so-*

[261] Por ejemplo, el 15 de diciembre de 2015, la Comisión presentó su propuesta de recomendación de esquema voluntario de admisión humanitaria con Turquía en Estrasburgo. El 4 de marzo y el 16 de marzo de 2016, la Comisión volvió a presentar varias propuestas celebrándose Consejos Europeos el 7 de marzo (Consejo Europeo informal) y el 17 de marzo respectivamente.

[262] «Donald Tusk wants to bury the European Dream», p. 4.
POLITICO.http://www.politico.eu/article/european-council-president-donald-tusk-buries-the-european-dream/

*mething diplomats said would have been unthinkable of only until a couple of years ago»* [263].

## 2. **Conclusiones**

El Consejo Europeo no ha afrontado la crisis de la migración de la misma forma que la crisis del euro al no ser comparables ambos fenómenos ni las circunstancias en las que se produjeron. A diferencia de lo ocurrido con la crisis del euro, donde el Consejo Europeo tuvo que buscar una respuesta política *ex novo*, dadas las lagunas del Tratado de Lisboa, en el caso de la migración, Lisboa incluye una serie de artículos relativos a las fronteras, la migración y el asilo [264]. Por otra parte, mientras que en la crisis del euro, los mercados internacionales ejercían una fuerte presión para que la Unión y sus Estados decidieran y aplicasen determinadas políticas en un plazo relativamente breve de tiempo, en el caso de la crisis de la migración no ha existido ese factor de presión externo ya que la avalancha de migrantes ha afectado a los Estados Miembros de formas muy distintas, lo que, a su vez, dificultaba la definición de una posición común. La divergencia de opiniones en el Consejo Europeo respecto a la respuesta a dar a la crisis migratoria supuso una amenaza dirigida

[263] «Donald Tusk wants to bury the European Dream», p. 5. POLITICO. http://www.politico.eu/article/european-council-president-donald-tusk-buries-the-european-dream/

[264] Respecto al control de las fronteras, el asilo y la inmigración, el TFUE establece para los Estados miembros de Schengen la ausencia de controles en las fronteras interiores y fija las reglas para el control de las fronteras exteriores. Además, según el Tratado de Lisboa, la Unión podrá gestionar de forma integrada sus fronteras y constituir una unidad de apoyo a los agentes de aduana. Según el Tratado, la Unión deberá dotarse de una verdadera política común en materia de asilo, dentro del respeto de la Convención de Ginebra y prever un sistema europeo común de asilo, un estatuto uniforme de refugiados y procedimientos comunes así como una política de migración común. La Unión fijará los principios rectores de dicha política (artículo 78 TFUE). La Unión podrá también aprobar medidas de apoyo a los Estados miembros en sus esfuerzos en materia de integración. Todas estas medidas serán llevadas a cabo inspiradas en el principio de solidaridad. En estas políticas, la Comisión gozará del monopolio de la iniciativa legislativa. El Tratado de Lisboa extendió la mayoría cualificada y la codecisión a las materias de asilo, migración y controles de fronteras exteriores. Todas las normas sobre el asilo y la migración se someten a la mayoría cualificada y a la codecisión (el antiguo artículo 67.5 TCE establecía la unanimidad para las reglas generales y los principios básicos). Otra de las características del Tratado de Lisboa en esta materia es el papel que tiene reservado al Consejo Europeo ya que el artículo 68 TFUE consagra su competencia para definir las orientaciones estratégicas de la programación legislativa y operativa como ya hizo en Tampere en 1999; Sevilla, en 2002; Tesalónica, en 2003; Bruselas, en noviembre de 2004 con la adopción del Programa de la Haya y Bruselas, en junio de 2014. Hemos de destacar que el artículo 78.3 TFUE prevé un procedimiento diferente a la codecisión en caso de urgencia que es el que fue aprobado por el Consejo JAI en septiembre de 2015: «*3. Si uno o varios Estados miembros se enfrentan a una situación de emergencia caracterizada por la afluencia repentina de nacionales de terceros países, el Consejo podrá adoptar, a propuesta de la Comisión, medidas provisionales en beneficio de los Estados miembros afectados. El Consejo se pronunciará previa consulta al Parlamento Europeo*». DOUE C 202, de 7 de junio de 2016.

a su cohesión interna y a la eficacia del Consejo Europeo como gestor de crisis. Un ejemplo de ello es que muchas de las orientaciones adoptadas por el Consejo Europeo sobre la reubicación se han aplicado de forma muy limitada [265].

La descripción del desarrollo de la crisis migratoria y del papel desempeñado por sus principales actores nos permite identificar una serie de elementos característicos sobre cómo el Consejo Europeo gestiona las crisis:

1. Lo primero que el Consejo Europeo afronta en una crisis es tratar de definir una estrategia común europea. La configuración de dicha estrategia y el tiempo que el Consejo Europeo pase en conseguir dicha definición dependerá del equilibrio interno del Consejo Europeo, de las circunstancias políticas del Estado con más influencia en su seno y del papel que desempeñen sus principales protagonistas. En el caso de la crisis migratoria estos han sido la Canciller alemana y los presidentes del Consejo Europeo y de la Comisión.

2. De la gestión de la crisis financiera y de la crisis migratoria se deduce que para que el Consejo Europeo ejerza eficazmente su función de gestión de crisis es necesario que su presidente ostente una clara autoridad. El desarrollo de la crisis migratoria muestra que la cohesión del Consejo Europeo comenzó a consolidarse coincidiendo con la recuperación del protagonismo de Tusk.

3. Otra de las conclusiones que se pueden obtener del relato de la crisis migratoria es que el Consejo Europeo será eficaz a la hora de definir su posición si existe una cooperación entre el presidente del Consejo Europeo y el presidente de la Comisión.

4. En el caso de la crisis migratoria la flexibilidad y el dinamismo del Consejo Europeo se manifiestan en la intensidad con que se hizo frente a la

[265] De hecho Tusk puso de manifiesto este problema durante el debate celebrado en el Parlamento Europeo en enero de 2016 sobre el Consejo Europeo de diciembre de 2015: «*... The EU is based on an assumption that all Member States are ready to act with goodwill and to respect our common decisions. Without this method and this determination, our work has no meaning. You are absolutely right. What is most critical today is that I have no problems reaching compromises at the level of the European Council. On the contrary, it is too easy to achieve compromise, but the next day almost no one is ready to respect our common decisions. This is a really critical moment, not only because of the matter of immigration, but for Europe as a political organisation. It is truly difficult to discipline Member States today... Neither I nor the Commission receives much thanks. I am sorry to say that if the first principle – that we are ready to respect each other and our decisions – is not respected then we will have a huge problem implementing anything at all. Maybe this is because the scale of the challenge is so unprecedented. This is the very brutal truth. Neither Europe as an organisation nor the Member States were sufficiently prepared to face this completely new – in terms of numbers – problem concerning migration...*». Tuesday 19 january 2016. European Council and Commission statements. Conclusions of the European Council meeting of 17 and 18 december 2015. http://www.europarl.europa.eu (consultado marzo 2016).

crisis migratoria, lo que se tradujo en el gran número [266] de reuniones que ha dedicado al tema en un periodo relativamente breve. Hemos sido testigos de la celebración de reuniones de diversa naturaleza (informales, ordinarias o extraordinarias) y como los Jefes de Estado o de Gobierno de la Unión han aprovechado cualquier oportunidad para tratar de asuntos que corresponden a la agenda del Consejo Europeo (Cumbre G-7, Cumbre con un tercer Estado, Cumbre de la OTAN, Cumbre G-20).

5. Durante el transcurso de la crisis se han impulsado, al margen o en paralelo al Consejo Europeo, varias iniciativas, como la conclusión del acuerdo UE-Turquía.

Estas iniciativas paralelas al Consejo Europeo pueden suponer una amenaza para su cohesión, sobre todo si el presidente del Consejo Europeo no participa en ellas, pero no hay que olvidar que el Consejo Europeo es la única institución de la Unión Europea con la autoridad política para refrendar lo decidido por el conjunto de los Estados miembros. En definitiva, tarde o temprano todo debe pasar por el Consejo Europeo que decide, por regla general, por consenso.

6. Desde el punto de vista jurídico, la gestión de la crisis de la migración por el Consejo Europeo plantea diversas cuestiones.

Como hemos visto, los Consejos Europeos de abril y junio de 2015 insistieron que las opciones y decisiones de la Unión relativas a la reubicación debían ser voluntarias y aprobarse por consenso. Por contra, la propuesta de la Comisión sobre la reubicación que se aprobó por mayoría cualificada defendía un esquema basado en cuotas de distribución obligatorias que se determinaban de acuerdo con criterios objetivos. Estas cuotas fueron aprobadas por el Consejo JAI de 22 de septiembre [267];

Uno de los logros de la gestión de la crisis migratoria por el Consejo Europeo ha sido la conclusión del acuerdo UE-Turquía en marzo de 2016. Tanto el Parlamento como la doctrina han planteado numerosas dudas sobre la naturaleza jurídica de este acuerdo y de las obligaciones que conlleva para las instituciones y los Estados miembros de la Unión teniendo en cuenta que el procedimiento que ha llevado a su aprobación es diferente que el que recoge el Tratado de Lisboa para este tipo de acuerdos.

---

[266] Así entre abril de 2015 y mayo de 2016 se han celebrado nueve reuniones del Consejo Europeo, siendo una de ellas de carácter extraordinario y tres informales. Además se han celebrado cuatro reuniones del Consejo Europeo con Turquía.

[267] Este es de hecho uno de los argumentos del recurso de nulidad de la Decisión del Consejo 2015/1601, de 22 de septiembre, presentado por Eslovaquia.

## VII. OTRAS FUNCIONES DEL CONSEJO EUROPEO

Como es lógico pensar, la actividad del Consejo Europeo desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa comprende otras actividades además de la gestión de la crisis económica, de la migración, del Brexit y del resto de las crisis internacionales. El objetivo de este apartado es señalar dichas funciones.

En primer lugar querríamos destacar la función de nombramiento de altas personalidades de la Unión. Donald Tusk fue nombrado por el Consejo Europeo de agosto de 2014 por consenso y Juncker presidente de la Comisión por el Consejo Europeo de octubre de 2014 procediendo a un voto por mayoría cualificada.

Estos nombramientos fueron el producto de numerosas conversaciones en el seno del propio Consejo Europeo (reuniones de mayo, junio, julio y agosto de 2014) así como con ocasión de contactos bilaterales y multilaterales [268] pues el candidato debía lograr un triple equilibrio político, geográfico y de género. El margen de maniobra del Consejo Europeo para encontrar un acuerdo global sobre los nombramientos hizo la operación muy difícil por lo que surgió un «núcleo duro» compuesto por Van Rompuy, Merkel y Hollande que dirigió la estrategia para hallar un resultado adecuado que, en el caso de la presidencia de la Comisión, finalizó con la aprobación de Juncker como presidente de la Comisión por parte del Parlamento europeo el 15 de julio.

El procedimiento seguido para el nombramiento de Juncker se ha presentado como una batalla entre el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo debido a que el Parlamento europeo consiguió imponer sus tesis sobre la ligazón entre el candidato a la presidencia de la Comisión y el resultado de las elecciones europeas de junio, a pesar de la oposición del Reino Unido, que fue derrotado en una votación en el seno del Consejo Europeo. A pesar de ello, Cameron logró la inclusión del párrafo 27 en las Conclusiones del Consejo Europeo de junio [269].

---

[268] Ludlow, P., Special briefing 2014/1, 2014.

[269] *«Una vez que la nueva Comisión Europea esté efectivamente en funciones, el Consejo Europeo estudiará el proceso de nombramiento del presidente de la Comisión Europea en el futuro respetando los Tratados».* Punto 27, Conclusiones del Consejo Europeo de junio de 2015.

El Parlamento Europeo aprobó varias resoluciones respecto a la elección del presidente de la Comisión como el Informe sobre las repercusiones del Tratado de Lisboa en la evolución del equilibrio institucional de la Unión votado el 7 de mayo de 2009 y la Resolución de 4 de julio de 2013 sobre la mejora de las disposiciones prácticas para la celebración de las elecciones al Parlamento Europeo de 2014. En dicha Resolución se destacaba que *«el candidato del partido político que obtuviera la mayoría de los escaños del Parlamento Europeo será el primero en ser considerado para determinar su capacidad para recoger el apoyo de la mayoría absoluta de la Cámara»*. Posteriormente, este tema fue abordado por el Informe Lamassoure cuyo considerando N decía que: *«el objetivo de esta disposición (artículo 17.7 TUE) es que los*

Aunque el artículo 15.5 TUE destaca que el Consejo Europeo *«elegirá a su Presidente por mayoría cualificada para un mandato de dos años y medio, que podrá renovarse una sola vez»* con ocasión de la renovación del mandato de Tusk se buscó adoptar la decisión por consenso. Al ser imposible se produjo el voto por mayoría cualificada. Independientemente del hecho que tal resultado pueda explicarse por razones de política nacional, lo interesante del caso es que, por primera vez, se ha nombrado a una alta personalidad para un cargo en la Unión Europea sin el apoyo del Estado miembro del que es nacional. De hecho, este supuesto podría también darse en el caso del candidato a presidir la Comisión Europea. El segundo nombramiento de Tusk ha hecho que Dinan afirme que podríamos estar ante un proceso de desnacionalización de la presidencia del Consejo Europeo [270].

La victoria de las tesis del Parlamento europeo sobre la elección del presidente de la Comisión originó un cierto debate sobre si supone un signo de cambio de las relaciones interinstitucionales entre el Parlamento Europeo, la Comisión y el Consejo Europeo [271].

También es interesante destacar que se creó cierta controversia entre el Parlamento y el Consejo Europeo con ocasión de Mersch como miembro del

---

*ciudadanos elijan al presidente de la Comisión a través de la elección de sus diputados, en consonancia con un régimen parlamentario; que este resultado solo puede lograrse si los partidos políticos europeos, el Parlamento y el Consejo Europeo actúan en este espíritu…»* y por el Informe Rangel sobre la aplicación del Tratado de Lisboa que afirmó en su punto 6: *«reitera su invitación al Consejo Europeo para que precise, a su debido tiempo y antes de las elecciones, de qué forma tendrá en cuenta las elecciones al Parlamento Europeo en su propuesta de candidato a la presidencia de la Comisión…»*. Todas estas referencias indicaron que el Parlamento pretendía imponer cierto automatismo entre el resultado de las elecciones europeas y el orden de examen de los candidatos a la presidencia de la Comisión ante el Parlamento por lo que trataba de neutralizar o condicionar la capacidad del Consejo Europeo de proponer a un candidato al Parlamento Europeo. En el plano meramente político y por parte del Parlamento europeo, los presidentes de los grupos parlamentarios del PPE, S&D y Liberales emitieron un comunicado de prensa conjunto el 3 de abril de 2014 en el que reiteraron el principio de proponer al Consejo Europeo el candidato del partido mayoritario en el Parlamento Europeo tras las elecciones. La Conferencia de presidentes del Parlamento se reunió el 27 de junio antes de la cena informal de Jefes de Estado o de Gobierno de ese mismo día. Esta Conferencia de presidentes encargó a Juncker buscar una mayoría para presidir la Comisión al haber sido el candidato del partido político europeo más votado. Como hemos destacado más arriba, este proceso concluyó con la votación del candidato a presidente de la Comisión por el Parlamento Europeo el 15 de Julio de 2014.

[270] Dinan, D., Coping with crisis: The role of the European Council President. Fordham International Law Journal. Volume 39, Issue 5, Article 4. 2016. pp. 1233.

[271] Por ejemplo, Gostynska, A., CER, p.2. http://www.cer.org.uk/insights/learning-herman-handbook-european-council-president.

*«... According to Schulz, Parliament and "the newly elected Commission president" rather than the European Council had "brought politics back into the driving seat" after a prolonged period in which "politicians did not take the initiative": "we are finally back to the Community method, with the Commission taking the initiative and the Parliament being involved as a co-legislator"».* Ludlow, P., *Preliminary evaluation* 2014/6, 2014, p. 32.

Un análisis menos entusiasta puede verse en Müller, Gómez, J., Wessels, W., *Cuadernos Europeos de Deusto*. n. 52/2015, pp. 39-45.

comité ejecutivo del BCE [272] ya que el Parlamento Europeo rechazó el 25 de octubre de 2012 por 300 votos a favor, 325 en contra y 49 abstenciones, el nombramiento del luxemburgués Yves Mersch. El 2 de noviembre, el presidente del Parlamento escribió al presidente permanente del Consejo Europeo protestando por el inicio de un procedimiento escrito en el seno del Consejo Europeo para nombrar a Mersch a pesar del voto contrario del pleno [273]. A pesar de ello, el Consejo Europeo de 22 de noviembre de 2012 decidió nombrar a Mersch [274].

Por otra parte hemos señalado que el Consejo Europeo de marzo de 2015 nombró al nuevo secretario general del Consejo y al enviado especial del presidente permanente del Consejo Europeo para supervisar los preparativos de la Cumbre de La Valeta.

Otro hecho interesante es que el Consejo Europeo de octubre de 2014 recogió el nombramiento de la Unión Europea del coordinador sobre el ébola, responsabilidad que recayó en el comisario Stylianides [275]. Según las Conclusiones de dicho Consejo Europeo es la Unión Europea quien nombra al comisario y no el presidente de la Comisión europea [276].

La segunda función que nos gustaría señalar es la función simbólica; es decir, el Consejo Europeo es utilizado para otorgar el máximo simbolismo a determinados hechos como, por ejemplo, la firma al margen del Consejo Europeo de junio de 2014 de la parte económica del acuerdo de asociación con Ucrania y los acuerdos con Georgia y Moldavia; el Comunicado de los Jefes de Estado o de Gobierno tras la reunión informal del Consejo Europeo de febrero de 2015; la adopción de la Declaración conjunta de los miembros del

---

[272] Artículo 283 TFUE: *«El presidente, el vicepresidente y los demás miembros del Comité Ejecutivo serán nombrados por el Consejo Europeo, por mayoría cualificada, de entre personas de reconocido prestigio y experiencia profesional en asuntos monetarios o bancarios, sobre la base de una recomendación del Consejo y previa consulta al Parlamento Europeo y al Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo».*

[273] El artículo 109 del reglamento interno del Parlamento Europeo, que trata del nombramiento de los miembros del Comité Ejecutivo del Banco Central Europeo, destaca en su punto 4 que*: «Si el Parlamento emite un dictamen negativo, el Presidente pedirá al Consejo que retire su propuesta y presente una nueva al Parlamento».* El punto 5 de dicho artículo afirma*: «Se aplicará el mismo procedimiento a los candidatos propuestos para vicepresidente y otros miembros del Comité Ejecutivo del Banco Central Europeo».*

[274] Decisión del Consejo Europeo de 22 de noviembre de 2012 por la que se nombra a un miembro del Comité ejecutivo del Banco Central Europeo DOUE L 336/80 de 8 de diciembre de 2012.

[275] Punto 15 de las Conclusiones del Consejo Europeo de 23 y 24 de octubre de 2014.

[276] Quiero también destacar que las Conclusiones del Presidente del Consejo Europeo aprobaron la creación de la fiscalía europea de acuerdo con el artículo 86.1 TFUE. Ver punto 14 de Conclusiones del Presidente del Consejo Europeo de 9 de marzo de 2017.

http://www.consilium.europa.eu

Consejo Europeo de 9 de mayo de 2015 y el nombramiento de Delors como ciudadano europeo en junio de 2015 y la firma de la Declaración de Roma.

Otra de las funciones que el Consejo Europeo ha ejercido desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa ha sido la función de orientación estratégica. Mencionamos varios ejemplos. El primero refleja la adopción de la agenda de la Unión Europea para los próximos cinco años adoptada por el Consejo Europeo de junio de 2014, lo que no deja de ser una innovación según Ludlow:

> *«In one respect at least, the Strategic Agenda is an innovation. If it is adopted, (which is still far from certain) this will be the first occasion on which the European Council has chosen to produce a five year agenda in accordance with its responsibility under article 15 of the TEU for defining "the general political directions and priorities" of the Union»* [277].

El segundo ejemplo se produjo con ocasion del Consejo Europeo de junio de 2013 que estableció: *«durante la reunión del Consejo Europeo de junio de 2014 se celebrará un debate para definir las orientaciones estratégicas de la planificación operativa y legislativa del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia…»* [278].

El proceso de Bratislava es otro ejemplo de la función de orientación estratégica del Consejo Europeo. Este proceso tiene como causa el referéndum británico de junio de 2016 que obligó al resto de los Estados miembros EU-27 a comenzar a diseñar la Unión sin el Reino Unido. La gestación del proceso de Bratislava comenzó con la Declaración el 29 de junio por los EU-27 sobre el resultado del referéndum británico que definía la Unión de los 27 como el marco del futuro desarrollo de la Unión Europea y marcaba el inicio de un periodo de reflexión. Este proceso, pilotado exclusivamente por los Jefes de Estado o de Gobierno y los presidentes del Consejo Europeo y de la Comisión, consistiría en impulsar una serie de medidas que no implicarían una reforma de los Tratados vigentes. Este proceso entronca con la agenda de la Unión Europea aprobada por el Consejo Europeo de junio de 2014 y sobre el futuro de la Unión y se produciría con ocasión de una serie de reuniones informales de los EU-27 celebradas fuera de Bruselas. Estas reuniones no pueden ser consideradas como reuniones del Consejo Europeo, al no estar presente el Reino Unido ni contar con la intervención del presidente del Parlamento Europeo. La siguiente etapa de este proceso fue la reunión informal de los EU-27 de Bratislava que tuvo lugar en septiembre de 2016. Aunque inicialmente no estaba previsto que la reunión informal

---

[277] Ludlow, P., *Pre-summit briefing* 2014/4, 2014.

[278] Punto 21. Conclusiones del Consejo Europeo, junio 2013. Disponible en: http://www.consilium.europa.eu (agosto 2014).

de Bratislava aprobara una declaración, debido a las presiones de la Presidencia del Consejo se acabó adoptando la denominada Declaración de Bratislava que recogía una primera sección consistente en unos principios programáticos, y una segunda sección que incluía un calendario de decisiones relativos a la migración, la seguridad interna e externa de la Unión y el desarrollo económico y social y la juventud. El calendario hizo hincapié en la necesidad de reforzar el seguimiento de la realización de los seguimientos adquiridos por el Consejo Europeo y definió la reunión de Bratislava de septiembre de 2016 como el inicio de un proceso que tendrá otros hitos en las reuniones informales de La Valeta de febrero de 2017 y de Roma en marzo de 2017. En la reunión de Roma se adoptó la Declaración de los dirigentes de veintisiete Estados miembros y del Consejo Europeo, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea el 25 de marzo de 2017. El último tramo de la negociación de dicha Declaración se realizó por procedimiento escrito. Las reuniones de los Consejos Europeos ordinarios de octubre, diciembre de 2016 y de marzo de 2017 completarán el proceso de Bratislava al convertir las orientaciones fijadas durante las reuniones informales en orientaciones o decisiones del Consejo Europeo, esta vez con el Reino Unido.

El Proceso de Bratislava culminó con la Declaración de Roma en marzo de 2017 que incluye la denominada agenda de Roma que fija la visión de los Jefes de Estado o de Gobierno de la UE-27 de la Unión para los próximos diez años. Para la adopción de esta Declaración los UE-27 se han reunido en cinco ocasiones (en cuatro de ellas, sus reuniones coincidieron con reuniones ordinarias del Consejo Europeo). Está previsto que la reunión del Consejo Europeo de diciembre de 2017 discuta sobre la ejecución de la Declaración de Roma [279].

## VIII. FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO EUROPEO

Respecto al funcionamiento del Consejo Europeo hemos de destacar los intentos de Tusk de modificar la duración de las reuniones para permitir una mejor comunicación de sus resultados y lograr una mayor concienciación de los miembros del Consejo Europeo respecto al cumplimiento de lo decidido en sus reuniones. En efecto, Tusk planteó brevemente en la Cumbre de Bratislava de septiembre de 2016 sus ideas sobre el desarrollo de las reuniones que fueron debatidas más pormenorizadamente durante el Consejo Europeo de Octubre de 2016. En resumidas cuentas, Tusk propuso que las reuniones del Con-

[279] Parlamento Europeo. DG EPRS. From Bratislava to Rome. The European Council shaping a common future for EU-27. In depth Analysis Brussels, April 2017. PE 598.613.

sejo Europeo duraran un día en lugar de dos, que se adelantaran los horarios de la reunión para permitir que los participantes en el Consejo Europeo pudieran celebrar ruedas de prensa para que los resultados del Consejo Europeo puedan ser recogidos por los medios al dia siguiente y reforzar el seguimiento de las decisiones del Consejo Europeo de dos modos; por escrito, mediante la distribución de un informe escrito sobre el grado de ejecución de los compromisos del Consejo Europeo una semana antes de la reunión y oralmente trasladando al presidente del Consejo la responsabilidad de informar a los miembros del Consejo Europeo del grado de ejecución de lo decidido por el Consejo Europeo. Estas nuevas reglas, que sólo fueron parcialmente seguidas durante el Consejo Europeo de diciembre de 2016, fueron de nuevo objeto de debate durante el Consejo Europeo informal de La Valeta de febrero de 2017.

Además desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa hay que destacar otras novedades en cuanto al funcionamiento del Consejo Europeo.

La primera es que dentro del proceso de Bratislava se han celebrado varias reuniones de los Jefes de Estado o de Gobierno de la UE-27 fuera de Bruselas y también varios Consejos Europeos extraordinarios.

Y la segunda novedad es que respecto a las Conclusiones del Consejo Europeo hay que destacar que ante la negativa de un Estado Miembro de aprobar las Conclusiones en marzo de 2017, fue el propio presidente del Consejo Europeo quien aprobó un documento titulado Conclusiones del Presidente del Consejo Europeo, lo que puede plantear ciertas reflexiones en cuanto a su naturaleza jurídica y su carácter vinculante. En principio pensaríamos que las Conclusiones del Presidente no supondrían una obligación política para el Estado miembro que se negó a aprobarlas pero al mismo tiempo observamos que muchas de las disposiciones de las Conclusiones del Presidente afectan a toda la Unión Europea, y por lo tanto a sus miembros y se van a llevar a cabo independiente de que dichas disposiciones estén recogidas en las Conclusiones del Consejo Europeo o en las Conclusiones del Presidente del Consejo Europeo. Por ejemplo, este es el caso de la autorización de la fiscalía europea.

## IX. ALGUNAS IDEAS SOBRE EL CONSEJO EUROPEO TRAS LA ENTRADA EN VIGOR DEL TRATADO DE LISBOA

Este Capítulo ha tratado de describir las causas del creciente protagonismo que los miembros del Consejo Europeo han adquirido en la gestión de las diferentes crisis y cómo han adoptado sus decisiones en función de la evolución de los acontecimientos, lo que ha afectado al Consejo Europeo y a las

relaciones de esta institución con el resto de instituciones de la Unión. Creemos oportuno presentar determinadas reflexiones sobre tres rasgos característicos del Consejo Europeo que hemos observado entre 2009 y 2016. Estos rasgos son la importancia de las prácticas informales, las funciones del Consejo Europeo, el Consejo Europeo como proceso y la eficacia del Consejo Europeo.

Según Van Rompuy, el Consejo Europeo, al reunir a los más altos responsables de los ejecutivos de los Estados miembros, establece las prioridades políticas, adopta decisiones en última instancia y asume responsabilidades en situaciones de crisis [280]. Sin embargo, lo verdaderamente novedoso de la situación que ha vivido la Unión con la crisis del euro es que el liderazgo que ha ejercido el Consejo Europeo ha tenido que adaptarse a un entorno muy dinámico y un sentido de urgencia marcado por la evolución de los mercados sin contar con los instrumentos jurídicos y políticos adecuados, pues el Tratado de Lisboa no modificó el diseño de la UEM consagrado por el Tratado de la Unión Europea de 1992, ni el sector de los servicios financieros contaba con unos instrumentos que permitieran supervisar los mercados financieros desde el ámbito europeo.

Esta laguna jurídico-política forzó a que los miembros del Consejo Europeo pasaran al primer plano de la gestión diaria de la crisis. De ahí el recurso a prácticas informales, de muy variada naturaleza. Este auge de la informalidad hay que situarlo de todas formas, dentro de una perspectiva histórica puesto que no hay que olvidar que la flexibilidad es intrínseca a la propia naturaleza del Consejo Europeo desde 1974. Una segunda fuente que explicaría la creciente importancia de las prácticas informales que rodean al Consejo Europeo reside en la capacidad que los hasta ahora presidentes permanentes del Consejo Europeo han tenido para explotar lo dispuesto por los Tratados y las crisis para desarrollar una serie de actividades informales que, a la postre, han hecho más efectivo los trabajos del Consejo Europeo.

El protagonismo de la figura del presidente permanente es también producto de la dinámica interna propia del Consejo Europeo y de la exigencia de tomar las decisiones por consenso, de ahí que, en numerosas ocasiones, se haya recurrido al servicio del presidente permanente para desbloquear asuntos o encomendarle determinadas tareas preparatorias cuando no era evidente adoptar soluciones fácilmente aceptadas por todos los Estados miembros.

---

[280] Ideas extraídas de los discursos de Van Rompuy, H., *The great challenges for the European Union*. Warsaw University. PCE 007/11, Varsovia, 17 de enero de 2011; Van Rompuy, H., *The changing world of work: responding to the challenges of the 21st century from a global and an EU perspective*. International Bar Association Conference PCE 098/11, Bruselas, 15 de abril de 2011 y Van Rompuy, H., *At the Signing ceremony of the Treaty on Stability, Coordination and Governance of the Economic and Monetary Union en el Colegio de Europa,* Varsovia, 1 July 2011, EUCO 39/12.

Una segunda gran reflexión giraría en torno a las funciones que ha ejecutado el Consejo Europeo desde 2009 en relación a la gestión de las crisis. ¿Ha supuesto la gestión de estas crisis una novedad respecto a las funciones que tradicionalmente viene desarrollando el Consejo Europeo? Observamos que la gestión de las crisis por parte del Consejo Europeo no ha provocado el surgimiento de funciones diferentes de las que este ha ejercido a lo largo de su historia. Puetter cree que la forma en que el Consejo Europeo ha gestionado la crisis del euro no es más que una manifestación del reforzamiento de su función de coordinación en detrimento de su función estratégica (establecimiento de las orientaciones y prioridades) [281] mientras que Van Rompuy cree que la función de coordinación, que se ha desarrollado en el ámbito de la gobernanza económica, no ha supuesto tal detrimento:

> *«Se trataría de una coordinación de la Unión como de los instrumentos nacionales con el fin de mejorar nuestro rendimiento económico. El Consejo Europeo no es ni el poder ejecutivo ni el poder legislativo de la Unión. La misión del Consejo Europeo, de acuerdo con el Tratado, es dar un impulso y las directrices oportunas a la dirección política de la Unión. Esto se aplica también a la política económica... El Consejo Europeo proporciona orientación y define las principales directrices sobre políticas que se han de seguir, pero no es un poder ejecutivo ni tampoco un poder legislativo. Por tanto, desde luego no es un gobierno en el sentido constitucional de la palabra. Sin embargo, sí coordina, supervisa, imprime un determinado impulso y, como establece claramente el Tratado, ofrece orientación. Ese es el sentido político de la gobernanza económica, pero por supuesto no debería entenderse en el sentido constitucional de la palabra»* [282].

Durante los períodos de crisis el Consejo Europeo ha sido la única institución capaz de refrendar decisiones que han afectado al conjunto de la Unión y que habían sido previamente adoptadas por algunos de los líderes de los Estados miembros, al margen del Consejo Europeo o con ocasión de la celebración de otras reuniones como las cumbres del euro o, incluso, con ocasión de la celebración de otras reuniones internacionales, como las Cumbres de la OTAN o las reuniones de determinados Estados miembros con Turquía. De esta forma, el Consejo Europeo ha reforzado su papel de fuente legitimadora

---

[281] PUETTER, U., *Journal of European Public Policy*, 19:2, 2012, p. 162.

También Van Rompuy: *«La coordination économique constitue une priorité pour le Conseil européen. Les membres du Conseil européen estiment comme moi que le Conseil européen doit ainsi jouer un rôle de "gouvernement économique". Le Conseil est le seul à pouvoir réunir l'énergie politique nécessaire pour prendre des décisions courageuses et difficiles pour la prochaine décennie».* VAN ROMPUY, H., *La coopération comme fil rouge de l'Europe et de l'Eurométropole*. Réunion de l'Assemblée générale extraordinaire de l'Eurométropole. PCE 65/10, Bruselas 10 de abril 2010.

[282] Debate sobre el Consejo Europeo de 25 y 26 de marzo de 2010. Parlamento Europeo.

suprema de las principales decisiones políticas de la Unión. Esto tampoco es una novedad en la historia del Consejo Europeo.

Una tercera consideración es la relativa a la eficacia del Consejo Europeo.

El estudio de las reuniones del Consejo Europeo puede abordarse desde varias perspectivas compatibles. Por ejemplo, cualquier reunión del Consejo Europeo es el resultado final de un proceso de preparación cada vez más complejo ya que el Consejo Europeo es y representa una red de contactos que se producen entre los diferentes representantes personales, los asesores diplomáticos de los Jefes de Estado o de Gobierno y los Gabinetes de los presidentes del Consejo Europeo y de la Comisión. Cualquier análisis sobre el Consejo Europeo debe estudiar, además del procedimiento de preparación formal descrito en los textos, la influencia que los contactos entre las diversas capitales de los Estados miembros ejercen sobre la configuración de la reunión del Consejo Europeo [283]. Una reunión del Consejo Europeo es también un evento político en si mismo. Esta perspectiva suele primar en los análisis de los medios de comunicación, en los debates parlamentarios sobre las reuniones de esta institución e incluso durante las ruedas de prensa que ofrecen los miembros del propio Consejo Europeo [284]. Esta óptica suele analizar las reuniones como el producto de una suma cero en la que unos ganan y otros pierden. Pero la complejidad de los temas que el Consejo Europeo ha abordado durante la crisis del euro y de la migración, la interdependencia política y la exigencia del consenso para tomar decisiones en el seno del Consejo Europeo nos inducen a concebir las reuniones de esta institución más como un proceso, que requiere varios debates a lo largo de varias sesiones para tomar decisiones, que como un evento aislado [285].

Esta es la perspectiva que ha defendido Van Rompuy en numerosas ocasiones a la hora de explicar la estrategia que ha seguido el Consejo Europeo

---

[283] Considerar al Consejo Europeo como una red ayuda a comprender desde una perspectiva global toda una serie de reuniones que, al margen del Consejo Europeo, contribuyen a su desenlace.

[284] Así durante el debate celebrado en el Parlamento Europeo sobre las conclusiones de la reunión del Consejo Europeo de 28 y 29 de junio de 2012, el presidente de la Comisión mostró su malestar por las ruedas de prensa que ofrecieron varios miembros del Consejo Europeo al presentar los resultados de la reunión como una victoria frente a otros miembros del Consejo Europeo:

*«My final point is this: I did not at all like the atmosphere following the last European Council when I saw some claiming victory over the others… That is why I do not like it when I see Heads of Government coming out of a European Council and saying that they won against the others. This is exactly the wrong message. This is precisely the road to defeat…».*

[285] *«A peculiar pattern of the results of the meetings (…) All the important agreements (creation of the EMS and latter of the EMU, agreements on the rebate for the UK in 1984, the Delors Package 1988, agreements to call the IGC, 1986, 1990, the Maastricht Treaty of 1991 and Agenda 2000) emerged from a series of meetings*». WERTS, J., 2008, p. 179.

ante la crisis. Así durante el debate sobre las Conclusiones del Consejo Europeo (24 y 25 de marzo de 2011), el presidente del Consejo Europeo destacó que**:**

> *«… en un período de 49 días he presidido tres reuniones del Consejo Europeo y una cumbre de los Jefes de Estado o de Gobierno de la zona del euro. Este hecho ilustra los grandes y urgentes retos a los que se enfrenta nuestra Unión, tanto en el frente económico como en el diplomático. Asimismo, ilustra claramente que las reuniones del Consejo Europeo no son solo un evento, sino que forman parte de un proceso. De hecho, en la reunión de la que voy a informar a Sus Señorías, celebrada los días 24 y 25 de marzo, aprobamos, como estaba previsto, una serie de importantes medidas económicas que se elaboraron y debatieron el año pasado…»* [286].

Este enfoque secuencial permite eliminar las diferencias entre los Consejos Europeos informales que, teóricamente, no toman decisiones, los Consejos Europeos temáticos y los Consejos Europeos ordinarios ya que los trabajos de todas las reuniones del Consejo Europeo estarán diseñados para obtener un fin político sostenible a largo plazo [287]. Adicionalmente, el considerar las actividades del Consejo Europeo como un proceso supone un argumento sólido frente a aquellos que subrayan la ineficacia del Consejo Europeo a la hora de gestionar las crisis [288] y abre una nueva reflexión sobre su función de impulso. Desde esta perspectiva, lo importante no es si las instituciones cumplen las demandas recogidas en las Conclusiones del Consejo Europeo en una determinada fecha, sino que lo transcendental es que bajo la coordinación del Consejo Europeo las instituciones dirigen sus esfuerzos para lograr unos resultados concretos [289].

---

[286] Ver también la intervención de Barroso durante el debate sobre las Conclusiones del Consejo Europeo de 18-19 de octubre de 2012 en el Parlamento Europeo y la intervención de la Presidencia de turno en el debate sobre la preparación de la reunión del Consejo Europeo de 13 y 14 de diciembre de 2012. También durante el discurso pronunciado por el presidente permanente del Consejo Europeo el 4 de mayo de 2011: «How can Europe be more innovative».

[287] Ludlow, P., *Preliminary evaluation* 2012/3, 2012, p. 13.

Recientemente el Presidente Tusk declaró en el Parlamento Europeo con ocasión del debate sobre el Consejo Europeo informal de febrero de 2015 que: *«the main purpose of informal summits is to discuss and consult, not to negotiate»*. 25 de febrero de 2015. Debate sobre el Consejo Europeo informal de febrero. P8-CRE-REV (2015)02-25(14).

[288] De esta forma, se podría justificar, por ejemplo que, si bien, el Consejo Europeo de diciembre de 2013 no llegase a ninguna decisión concreta sobre los acuerdos contractuales entre los Estados miembros en lo relativo a la integración económica, los debates que se produjeron en su seno ayudaron a establecer una fecha objetivo para su adopción (octubre de 2014) y permitieron dejar abierta una vía para futuras negociaciones.

[289] Por ejemplo, es práctica habitual que el Consejo Europeo incluya en sus Conclusiones fechas objetivo para que las instituciones con capacidad legislativa adopten determinadas medidas. En ocasiones, el Consejo Europeo, cuando fija esas fechas es plenamente consciente que no se van a cumplir pero, a pesar de ello, presiona a las instituciones o a las administraciones de los Estados miembros para que agilicen el proceso de toma de decisiones. Tal fue el caso de la Directiva sobre la imposición sobre el ahorro. Recordemos que el Consejo Europeo de mayo de 2013 decidió que la adopción de la reforma de esta Di-

De todas formas, de nada sirve que las Conclusiones recojan decisiones y calendarios que después no se cumplen. Ludlow refiriéndose a las Conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2014 apuntó el problema del posible incumplimiento de las orientaciones recogidas en las Conclusiones:

> *«The European Council is at the core of the EU's executive system... These Conclusions do what the European Council is meant to do in the Treaty: "define the Union's general political directions and priorities"... There is no guarantee that the priorities will be implemented in full or on time, but by putting their names to these "political directions" the Heads of State and Government have increased the likelihood that they will»* [290].

Desde su toma de posesión, tanto Van Rompuy como Tusk han tratado que las Conclusiones sean operativas, concretas y cortas [291] pero el seguimiento de los compromisos recogidos por el Consejo Europeo es una tarea que no recae exclusivamente en el Gabinete del presidente permanente del Consejo Europeo sino que comparte con la Presidencia rotatoria, la presidencia de la Comisión y la Secretaría general del Consejo. Adicionalmente, Van Rompuy ha escrito en ocasiones, cartas a sus colegas *(implementation letters)* donde les recordaba los compromisos adquiridos y les exponía los asuntos en los que existe un bloqueo en instancias inferiores.

Tusk por su parte planteó en el almuerzo de la Cumbre de Bratislava de septiembre de 2016 la posibilidad de mejorar el funcionamiento de los Consejos Europeos y del seguimiento del cumplimiento de sus Conclusiones. Una de sus ideas fue la de proponer que en cada reunión ordinaria del Consejo Europeo el presidente de turno de la Unión realizara un informe del grado de cumplimiento de los compromisos recogidos en las Conclusiones de los Consejos Europeos. Esta propuesta fue llevada a cabo por primera vez durante el Consejo Europeo de octubre de 2016.

Tras la celebración del Consejo Europeo, tanto el CAG [292] como los diversos Consejos sectoriales incorporan un punto de sus agendas al seguimien-

---

rectiva debería finalizarse a finales de 2013. La Comisión presentó una propuesta en junio de 2013 y el Consejo Europeo de diciembre de 2013 fijó definitivamente la fecha de su adopción en marzo de 2014. Desde nuestro punto de vista, lo importante fue la adopción de la Directiva de la imposición sobre el ahorro y no que se haya aprobado en diciembre de 2013 o en marzo de 2014.

[290] Ludlow, P., *Pre-summit Briefing* 2014/6, 2014, p. 25.

[291] Véase, por ejemplo, las Conclusiones de la reunión de diciembre de 2014.

[292] Por ejemplo, en la reunión del CAG 19 de noviembre de 2013 se presentó un informe sobre el estado del cumplimiento de las obligaciones adquiridas por el Consejo Europeo como paso para la preparación del Consejo Europeo de diciembre.

*«This report of 8 November 2013 presents the state of play in implementation of priority orientations set out in the conclusions of the European Council. Where appropriate, next steps and Presidency inten-*

to de las decisiones adoptadas por el Consejo Europeo. Estas reuniones pueden ser importantes puesto que las delegaciones nacionales las aprovechan para matizar lo decidido en el propio Consejo Europeo. Por ejemplo, durante la reunión del ECOFIN y del Eurogrupo el 11 de enero de 2011 y con ocasión del punto relativo al seguimiento del Consejo Europeo de diciembre de 2010, se debatió la decisión sobre el fondo de rescate y se optó por otorgar una mayor flexibilización a la hora de su concesión a cambio de introducir mayor garantía en el cumplimiento de la disciplina fiscal y presupuestaria, lo que difería de lo aprobado por el Consejo Europeo que apostó por una estricta condicionalidad del mecanismo futuro [293].

*tions are also indicated. This report is issued under the responsibility of the Presidency, in order to allow the General Affairs Council to fully play its horizontal coordination role and in order to inform preparations for the December European Council. The report was examined in the COREPER of 18 November and in the GAC of 19 November 2013».*

[293] Otro ejemplo es el relativo al estatuto de personal de la Unión Europea. Tras el Consejo Europeo de febrero de 2013, el COREPER interpretó las Conclusiones respecto a este tema de forma muy rígida. El presidente del Parlamento Europeo y el presidente de la Comisión tuvieron que acudir de nuevo a determinados Jefes de Estado o de Gobierno, reunidos con ocasión del Consejo Europeo de junio de 2013 (Hollande, Merkel, Barroso y Schulz), para que en una reunión al margen de dicho Consejo Europeo se forzara al COREPER a que abandonara su posición común y con ello se cerrara un acuerdo entre el Parlamento Europeo y el Consejo en el comité de conciliación.

# RECAPITULACIÓN

El carácter híbrido del Consejo Europeo hizo que, desde su creación, su actividad se moviera entre la cooperación política y la cooperación comunitaria. La reunión regular de los Jefes de Estado o de Gobierno, de acuerdo con lo establecido en diciembre de 1974, permitía asegurar la distinción entre el terreno de la cooperación política y el ámbito comunitario y otorgar cierta coherencia a las actividades de ambos ámbitos de cooperación [1].

Desde el punto de vista de la cooperación comunitaria, la creación del Consejo Europeo planteó varios problemas.

La decisión de permitir que los Jefes de Gobierno se reuniesen regularmente, a partir de diciembre de 1974, fue una decisión política producto de un compromiso que consolidó el impulso político que los Jefes de Estado o de Gobierno desempeñaban en la construcción europea desde 1961. Pero este reconocimiento buscó separar el Consejo Europeo del quehacer diario de las instituciones comunitarias. Este propósito se canalizó admitiendo que los Jefes de Estado o de Gobierno pudiesen actuar como Consejo, si se respetaban los procedimientos de los Tratados de Roma y, al mismo tiempo, omitiendo cualquier reconocimiento del Consejo Europeo en el Derecho primario. Esta concepción original se vio muy pronto desbordada por el aumento de las competencias estatales que fueron explícita o implícitamente transferidas a las Comunidades, el pase de una integración negativa a una integración positiva, las sucesivas ampliaciones, y el desarrollo del mercado común.

La progresiva implicación de los Jefes de Estado o de Gobierno en el desarrollo de la construcción comunitaria incrementó el desfase entre la cen-

[1] Para la función de coordinación, ver Mourlon-Druol, E., *Les Cahiers Irice,* 2012/1 (n.º 9), pp. 91, 95 y 96.

tralidad que el Consejo Europeo ocupaba en la integración europea y su no reconocimiento jurídico en el ámbito comunitario. De ahí que, tras la creación del Consejo Europeo, surgiera una polémica en cuanto a la legitimación de la actuación de los Jefes de Estado o de Gobierno en el ámbito comunitario ya que, al no ser formalmente una institución comunitaria, el Consejo Europeo no podía adoptar actos con consecuencias jurídicas comunitarias, por lo que las Conclusiones de la Presidencia, a lo sumo, podían ser entendidas como un elemento interpretativo sobre las circunstancias que llevaban a los Jefes de Estado o de Gobierno a adoptar decisiones políticas.

La ambigüedad jurídica del Consejo Europeo afectó también a su funcionamiento que se asentó inicialmente en la «provisionalidad» debido a su concepción híbrida original, al sistema de Presidencias semestrales y la tensión entre la necesidad de salvaguardar la flexibilidad del Consejo Europeo y la exigencia de un mínimo formalismo que debía darse cuando el Consejo Europeo estaba llamado a tomar decisiones.

Las arduas negociaciones presupuestarias de los ochenta y la perspectiva de la ampliación de la Unión Europea surgidas a finales de dicha década permitieron replantear el funcionamiento del Consejo Europeo. Pero esta reflexión se hizo, salvo contadas excepciones, desde una perspectiva limitada al no ir más allá de la presentación de una serie de reformas relativas a la preparación y el desarrollo del Consejo Europeo. Esto es lo que se decidió en Sevilla en 2002.

Esta reforma limitada del funcionamiento del Consejo Europeo se solapó con el ejercicio convencional donde Giscard d'Estaing, fundador del Consejo Europeo en 1974, desempeñó un papel importante que acabó con la institucionalización del Consejo Europeo y la creación de su presidencia estable. En el fondo, esta institucionalización vino a suponer el reconocimiento de que las instituciones comunitarias necesitan la guía política del Consejo Europeo.

Aunque el Tratado de Lisboa reconoce al Consejo Europeo como institución y crea la figura de su presidente permanente parece claro que, al igual que en 1974, existió el propósito de limitar sus funciones (y de su presidente permanente) a través de la separación entre el Consejo Europeo y el colegislador de la Unión [2]. Y, como en el pasado, el esquema inicial de Lisboa se ha visto desbordado sobre todo por las crisis surgidas desde 2008 que han reforzado al Consejo Europeo.

Tras el análisis de la trayectoria del Consejo Europeo en la gestión de las crisis hemos llegado a la conclusión que, de hecho, el Consejo Europeo no ha

[2] También en este sentido, Delledonne, G., *Perspectives on Federalism,* Vol. 6, Issue 3, 2014, p. 129.

hecho nada radicalmente diferente a lo que ya realizaba el Consejo Europeo antes de la entrada en vigor de Lisboa en diciembre de 2009 y que, como con anterioridad a esa fecha, la preeminencia política del Consejo Europeo ha hecho inevitable que sus decisiones hayan tenido consecuencias sobre las Instituciones con competencia legislativa.

A nuestro entender, el hecho diferenciador del Consejo Europeo como institución respecto a la época anterior al Tratado de Lisboa no reside en su institucionalización sino en la creación de su presidencia, al aportar una continuidad que ha facilitado la consecución de determinados objetivos a medio y largo plazo, y que refuerza la consideración del Consejo Europeo como un proceso que finaliza con la toma de decisiones [3].

Todos estos factores han fortalecido, como hemos dicho, al Consejo Europeo respecto a las otras Instituciones, provocando determinados efectos sobre el equilibrio institucional consagrado en Lisboa. El principal efecto de este desequilibrio reside en que el Consejo Europeo se ha visto obligado a adoptar una serie de decisiones y prácticas que han llevado a trasladar el centro de decisión política hasta esta nueva institución en detrimento del Parlamento, la Comisión y el Consejo.

Esta tendencia se ha visto acentuada desde la celebración del referéndum británico en junio de 2016 y con el proceso de Bratislava. Desde entonces, el Consejo Europeo o la reunión informal de los Jefes de Estado o de Gobierno de los EU-27 no ha hecho más que reforzar su autoridad política. En el caso del Brexit, ha aprobado unas directrices sobre las negociaciones que controlan al negociador de la Unión.

Este fortalecimiento del Consejo Europeo no deja de plantear determinados interrogantes. Por ejemplo, el tiempo nos dirá hasta qué punto las pautas y prácticas seguidas por el Consejo Europeo en la gestión de la crisis financiera se consolidarán o han sido solo acciones coyunturales [4]. La gestión de la crisis del euro y de la crisis migratoria ha distorsionado, en parte, el funcionamiento ordinario del Consejo Europeo al haber afectado al procedimiento de preparación de las reuniones. Cuando los temas que se debaten son de carácter «ordinario» suelen seguirse los procedimientos establecidos pero cuando la crisis se encuentra en su punto más álgido, la preparación y el desarrollo del Consejo

---

[3] Dinan, D., Coping with crisis: The role of the European Council President. Fordham International Law Journal. Volume 39, Issue 5, Article 4. 2016. pp. 1234.

[4] En palabras de James y Copeland: «*It is simply too early to tell whether the critical role of national leaders in managing the Eurozone crisis, through extraordinary summit meetings and dedicated Eurozone summits, is a permanent feature or a temporary aberration*». James, S., y Copeland, P., *Perspectives on European Politics and Society,* 2014, DOI 10.1080/1570584.2014.931333.

Europeo, entran en juego una multitud de factores además de los procedimientos establecidos para la preparación y el desarrollo de las sesiones del Consejo Europeo. Y entre estos factores hay que destacar a los propios Jefes de Estado o de Gobierno. Su protagonismo se ha traducido por ejemplo en el protagonismo de la Cumbre del euro y el Eurogrupo como instrumentos que preparaban o ejecutaban las decisiones de los Jefes de Estado o de Gobierno [5].

La globalización y la interdependencia económica y política originadas por la crisis económica condicionan el futuro papel del Consejo Europeo puesto que muchas de sus reuniones se utilizan como instancia preparatoria de las cumbres del G-7, del G-20 o la Cumbre sobre el cambio climático, lo que de paso plantea un problema sobre el control democrático de esta función de preparación que raramente ha tratado la doctrina.

La razón de ser y la legitimidad del Consejo Europeo no reside, en su reconocimiento como institución, sino en su eficacia para tomar decisiones y en su capacidad de transformar en europeas las iniciativas impulsadas por uno o varios Estados Miembros. A pesar de lo anterior, da la sensación que en ocasiones, los miembros del Consejo Europeo limitan sus esfuerzos a la toma de decisiones y no están interesados en asegurar su cumplimiento. En este sentido es interesante la lectura de los informes periódicos del Parlamento europeo sobre el seguimiento de las actividades del Consejo Europeo donde se muestra el grado de ejecución de las Conclusiones del Consejo Europeo y de las recomendaciones dirigidas a los Estados Miembros. El presidente del Parlamento Europeo hizo también alusión a este hecho durante su discurso ante el Consejo Europeo de marzo de 2015: *«Currently, as European Parliament President Martin Schulz pointed out in his speech before the European Council, only 9 per cent of CSRs were fully implemented by Member States in 2013»* [6].

Las medidas propuestas por Tusk sobre el método de trabajo del Consejo Europeo en septiembre de 2016 tratan de paliar este efecto.

La presidencia estable del Consejo Europeo influirá de forma determinante en la evolución de dicha institución. Van Rompuy ha sabido desarrollar sus funciones de manera acertada, lo que ha llevado a que durante su mandato se haya confundido la figura del presidente estable con la de su institución. Parte considerable del éxito de Van Rompuy es que en determinadas ocasiones

[5] Esta tendencia también se ha consolidado bajo la presidencia de Tusk. Por ejemplo, con ocasión del tercer rescate griego, Tusk quiso convertir en un primer momento al Eurogrupo como principal órgano de resolución de dicha crisis aunque acabó convocando una reunión especial del Consejo Europeo bien entrada la crisis griega. Lo mismo sucedió con la crisis de la inmigración del verano de 2013 donde Tusk permaneció en silencio hasta el 3 de septiembre.

[6] Parlamento Europeo. DG EPRS. Outcome of the European Council of 19-20 march 2015. PE 547.544. Brussels. April 2015.

clave ha ejercido de portavoz del Consejo Europeo, lo que ha provocado la identificación de la institución con la de su presidente y ha actuado al margen del Consejo Europeo como en el caso de la gestión de la crisis financiera de Chipre. A esto hay que añadir la habilidad de Van Rompuy para desarrollar prácticas y contactos informales con los Jefes de Estado o de Gobierno y con los presidentes de las otras instituciones. Esta habilidad proviene sin duda de la cultura política belga donde es habitual la formación de gobiernos de coalición. En cambio, la cultura política de Tusk viene de un país sometido durante tiempo a la Unión Soviética, un Estado grande, en términos de población y superficie, donde el ejecutivo tiene un peso más importante que el legislativo. Este hecho influye sin lugar a dudas en la trayectoria del Consejo Europeo desde el inicio del mandato del mandatario polaco [7].

[7] Ver: Dinan, D., Coping with crisis: The role of the European Council President. Fordham International Law Journal. Volume 39, Issue 5, Article 4. 2016. pp. 1231 y 1243.

# CONCLUSIONES

Pasamos a continuación a destacar una serie de conclusiones más específicas que pueden completar la visión general que hemos ofrecido hasta ahora:

– la importancia del diseño original del Consejo Europeo y de las circunstancias que dieron lugar a la creación explican su posterior evolución que ha estado marcada por la ambigüedad jurídica comunitaria y la flexibilidad de sus competencias y de su funcionamiento interno.

– el Comunicado de París no supuso innovación institucional alguna ni creó una nueva institución sino que fue más bien el reconocimiento de que la construcción europea necesitaba un impulso político para progresar y que las instituciones de las Comunidades del momento no podían ofrecer dicha dirección política. El reconocimiento de la utilidad de las reuniones periódicas de los Jefes de Estado o de Gobierno se enmarca dentro del fenómeno denominado «diplomacia en la Cumbre» que se consolidó después de la II Guerra mundial. La creación del Consejo Europeo no obedeció a un esquema teórico sino que fue una decisión pragmática, con ciertas dosis de provisionalidad, producto de un acuerdo que, por un lado, reconocía la necesidad de un impulso político y, por otro, quería preservar el equilibrio institucional diseñado en los Tratados de Roma. Este equilibrio se tradujo en la ambigüedad conceptual del Consejo Europeo respecto al ordenamiento jurídico comunitario, lo que lleva a constatar que, desde sus orígenes, existe una gran diferencia entre lo que el Consejo Europeo hace y lo que el Consejo Europeo es. Creemos, por eso, que la polémica que surgió sobre su conceptualización no tenía una solución clara. Esta indefinición contrasta sin embargo con la importancia de las decisiones que ha adoptado el Consejo Europeo desde su creación. Esta paradoja puede sólo explicarse si tenemos en cuenta que el Consejo Europeo es sobre todo un ente político que actúa en todo momento con pragmatismo y flexibilidad.

– La principal función del Consejo Europeo fue y es la de otorgar orientaciones e impulso político:

en épocas de crisis, la incapacidad política de las instituciones es más evidente y es más necesaria la actuación del Consejo Europeo. Lo anterior nos empuja a afirmar que existe una relación especial entre la función de orientación e impulso y las crisis;

bajo la mención de función de impulso u orientación se esconde, de forma implícita, la función ejecutiva del Consejo Europeo; es decir su capacidad para adoptar decisiones que vinculan a las instituciones comunitarias. La frontera entre el impulso y la orientación y la facultad ejecutiva ha sido y es muy tenue.

– La función de orientación e impulso mostró sus límites antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa tal como refleja la gestión de los Jefes de Estado o de Gobierno del Proceso de Lisboa. El método abierto de coordinación permitía al Consejo Europeo tomar decisiones al margen de los Tratados pero cuyo contenido podía afectar a las competencias comunitarias. Al no ser el Consejo Europeo un órgano permanente muy pronto se admitió la necesidad de la participación de la Comisión Europea para asegurar una continuidad y una coherencia de lo decidido por el Consejo Europeo. Las Presidencias semestrales del Consejo Europeo contribuyeron a la falta de coherencia del Proceso al incorporar cada Presidencia sus propias prioridades al diseño original de Lisboa.

– Las instituciones reaccionaron de distintas maneras a la aparición del Consejo Europeo:

la Comisión, apoyándose en su capacidad técnica y en la presencia de su presidente en las reuniones del Consejo Europeo, supo reforzar su posición especialmente en lo relativo a su monopolio de iniciativa legislativa;

el Consejo aprovechó su participación en la preparación de las reuniones del Consejo Europeo y su asesoramiento a las Presidencias semestrales a la hora de redactar las Conclusiones de la Presidencia;

el Parlamento Europeo fue la institución que inicialmente se vio más afectada por el Consejo Europeo, al no poder ejercer su control democrático sobre una institución inexistente. De esta forma, las relaciones entre el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo se nutrieron de pequeñas iniciativas de carácter simbólico que buscan lograr cierto reconocimiento de la Cámara por parte del Consejo Europeo.

– A diferencia de lo que ocurrió en el ámbito comunitario, las relaciones entre el Consejo Europeo y la cooperación política no encerraban ninguna di-

ficultad teórica a la hora de justificar las decisiones en dicho ámbito; recordemos que tanto el Consejo Europeo como la cooperación política fueron creados al margen de los Tratados constitutivos y que los diferentes informes de cooperación política reconocieron y admitieron las reuniones de los Jefes de Estado o de Gobierno como una parte del proceso de decisión en este terreno. El II Pilar del Tratado de Maastricht reconoció y otorgó competencias al Consejo Europeo en materia de PESC. Las principales funciones que el Consejo Europeo ha desempeñado en materia PESC han sido el intercambio de puntos de vista y la adopción de declaraciones y comunicados. Tampoco debemos olvidar las múltiples orientaciones y los impulsos del Consejo Europeo en lo relativo a las sucesivas ampliaciones de la Unión y a la creación y desarrollo de la PESD.

– El diseño original del Consejo Europeo tuvo gran influencia en su funcionamiento interno. Inicialmente las reuniones del Consejo Europeo se pensaron para albergar intercambios de puntos de vista pero muy pronto se constató que el Consejo Europeo se veía abocado a tomar implícitamente decisiones que afectaban al ámbito comunitario por lo que se fue buscando un equilibrio entre la flexibilidad (propia de las reuniones de los Jefes) y un mínimo de formalismo que asegurase un mínimo proceso de toma de decisiones. Este equilibrio, que fue finalmente definido por el Consejo Europeo de Sevilla de junio de 2002, trató de definir el proceso de preparación de las reuniones del Consejo Europeo sin detenerse sobre la necesidad de asegurar el seguimiento y el cumplimiento de las decisiones adoptadas por el Consejo Europeo.

– El Tratado de Lisboa no añade nada reseñable a lo recogido por el Tratado constitucional sobre el Consejo Europeo y más bien fortalece la posición de éste con algunas medidas aisladas producto de las negociaciones desarrolladas para salvar los escollos de su ratificación. En todo caso, ninguno de estos Tratados ofrece una visión global y coherente de las competencias del Consejo Europeo:

La institucionalización del Consejo Europeo viene a ser el resultado de un reconocimiento de su importancia. También se introduce una cierta racionalización de las actividades que los Jefes de Estado o de Gobierno desempeñaban según el Derecho primario. Las innovaciones más reseñables del Tratado constitucional y del Tratado de Lisboa respecto al Consejo Europeo son la creación de la figura de su presidente permanente y la admisión que sus miembros puedan adoptar decisiones por mayoría cualificada. Por eso calificamos la institucionalización del Consejo Europeo como de «parcial» ya que, junto a esta medida, los Tratados recogen una redacción deliberadamente vaga de las

competencias del Consejo Europeo y de su presidente permanente, lo que a la postre ha supuesto una fuente de prácticas informales.

– Observamos también que los Tratados intentan aislar la actividad del Consejo Europeo de la actividad legislativa de la Unión y que estos nada dicen sobre el hecho que el Consejo Europeo define el «acuerdo político» del futuro marco financiero plurianual.

– Los Tratados ni hacen ni pueden realizar alusión alguna a las competencias que el Consejo Europeo puede desarrollar durante los periodos de crisis ya que su naturaleza esencialmente política necesita de un marco lo suficientemente flexible para que los Jefes de Estado o de Gobierno acuerden las medidas adecuadas.

– Debido a la inexistencia de una verdadera Unión Económica Monetaria la ambigüedad del Tratado de Lisboa respecto al Consejo Europeo ha permitido que éste ejerza plenamente su competencia de gestión de crisis suponiendo un reforzamiento de la posición política del Consejo Europeo y de su presidente permanente en detrimento de las otras instituciones de la Unión.

– El estudio de la actividad del Consejo Europeo tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y, en especial, de su gestión de la crisis, nos muestra que a pesar de la institucionalización del Consejo Europeo sigue existiendo una frontera muy imprecisa entre las funciones de orientación e impulso y la toma de decisiones.

– El Consejo Europeo tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa se ha caracterizado por varios hechos:

en primer lugar, el elevado número de sus miembros hace que en su seno surjan alianzas entre los Estados miembros en función de los intereses en juego;

al igual de lo ocurrido con la crisis económica, es inevitable que cuando el Consejo Europeo tiene que enfrentarse a una crisis internacional existan varios Estados miembros más afectados que otros. Cuando una crisis internacional afecta directamente a varios de los grandes Estados de la Unión, éstos no siempre informan sistemáticamente de sus decisiones al resto del Consejo Europeo. Y también cuando los intereses de varios Estados Miembros «grandes» están en juego, el Consejo Europeo puede convertirse en un simple foro donde dichos Estados informan al resto del desarrollo de los acontecimientos sin que se permita definir una posición común, como ha ocurrido con las negociaciones del acuerdo sobre programa nuclear iraní;

cuando el Consejo Europeo se enfrenta a una crisis habrá que analizar la efectividad del funcionamiento de los órganos inferiores. Buena parte de

la efectividad del Consejo Europeo en la gestión de la crisis del euro ha residido en la coordinación de éste con el Eurogrupo y la Cumbre del euro creándose entre estas tres entidades un ejecutivo europeo *ad hoc* [1]. En el caso de la crisis de la migración, el fracaso del Consejo JAI a la hora de encontrar una solución consensuada sobre la reubicación fue una de las razones que empujó al Consejo Europeo a ocuparse de este tema. En el caso de las crisis internacionales, el Consejo de relaciones exteriores parece realizar una labor de preparación adecuada en lo que se refiere a los asuntos ordinarios aunque la última decisión reside siempre en los Jefes de Estado o de Gobierno que gestionan las crisis muchas veces, al margen del propio Consejo Europeo.

Como tendencias recientes apuntaremos que desde el Brexit, el Consejo Europeo ha acentuado varias características que le eran ya propias como su flexibilidad, su primacía y la necesidad de evitar la politización nacional de los asuntos europeos. La flexibilidad de la participación de los Jefes de Estado o de Gobierno en los trabajos de la Unión Europea se ha acentuado tras el Brexit ya que junto a las reuniones ordinarias del Consejo Europeo se celebran reuniones informales de los EU-27 que son las que sirven para pilotar el Proceso de Bravislava aunque entre las agendas de las reuniones ordinarias del Consejo Europeo y las reuniones a 27 es difícil de trazar una frontera clara. Como hemos apuntado, el Consejo Europeo obtiene una mayor primacía desde la consulta del Reino Unido al haber diseñado las normas organizativas de las negociaciones y tener que aprobar la orientaciones políticas para la marcha de las negociaciones. Además, el referéndum británico ha dado pie a la puesta en marcha del proceso de Bratislava pilotado por el Consejo Europeo. Por último, apuntaremos que la Unión Europea y el Consejo Europeo se han tenido que enfrentar con la celebración de referéndums nacionales sobre temas europeos como el referéndum holandés sobre el acuerdo con Ucrania de abril de 2016, el referéndum británico de junio 2016, el referéndum holandés sobre Acuerdo de Asociación con Ucrania, el referéndum en Hungría sobre la migración de 2 de octubre, el referéndum danés para la salida del Europol. Esta tendencia creciente de convocar consultas populares sobre temas europeos puede limitar, como hemos dicho con ocasión del análisis de la crisis migratoria, la capacidad de acción del Consejo Europeo.

---

[1] El punto 33 de la Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de diciembre de 2013, sobre los problemas constitucionales de una gobernanza multinivel en la Unión Europea destaca que *«Cumbre del Euro y el Eurogrupo son órganos informales de debate y no instituciones de toma de decisiones relativas a la gobernanza de la Unión Económica y Monetaria»,* Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de diciembre de 2013, sobre los problemas constitucionales de una gobernanza multinivel en la Unión Europea (2012/2078(INI)). http://www.europarl.europa.eu.

# FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

**Derecho Primario. Textos de los Tratados**


Tratado por el que se constituye un Consejo único y una Comisión única de las Comunidades Europeas (Tratado de Fusión) 1965, DOCE C 152/1, de 13 de julio de 1967.

Tratado de adhesión del Reino Unido, Irlanda y Dinamarca, 22 de enero de 1972, DOCE, L 73, de 27 de marzo de 1972.

Actes relatifs à l'adhésion du royaume d'Espagne et de la République portugaise aux Communautés européennes, 15 de noviembre de 1985, DOCE L 302.

Acta Única Europea de 28 de febrero de 1986. DOCE, C 169, de 29 de junio de 1987.

Tratado de la Unión Europea (Tratado de Maastricht), 7 de febrero de 1992. DOCE C 191, de 29 de junio de 1992.

Tratado de la Unión Europea. TUE 1992: DOCE, C 92/224, de 31 de agosto de 1992.

Actes relatifs à l'adhésion du royaume de Norvège, de la république d'Autriche, de la république de Finlande et du royaume de Suède à l'Union européenne, de 29 de agosto de 1994, DOCE C 241.

Recopilación de los Tratados: Oficina de Publicaciones de la CE. Tomo I, Volumen I, 1999; Tomo I, Volumen II, 1995.

Tratado de la Unión Europea (Tratado de Ámsterdam) 2 de octubre de 1997. DOCE 97/C 340/156, de 10 de noviembre de 1997.

Tratado de Niza por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos de 26 de febrero de 2001. DOCE C 80/1, de 10 de marzo de 2001.

Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. DOCE C 310, de 16 de diciembre de 2004.

Tratado de Lisboa. Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Paginas 1-388. DOUE C 83, de 30 de marzo de 2010.

Traité relatif à l'admission de la République de Croatie à l'Union européenne, 5 diciembre de 2011, JOUE de 24 de abril de 2012. L 112/21.

Tratado de Lisboa. Tratado de la Unión Europea, versión consolidada de 26 de octubre de 2012. DOUE 326/01, de 26 de octubre de 2012.

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. DOCE 2000/C 364/01, 18 de diciembre de 2000. http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf

**Derecho Derivado**

Reglamento sobre el Pacto de Estabilidad. Reglamento (CE) n.º 1467/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo. DOUE L 209, de 2 de agosto de 1997.

Reglamento relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas (CE) n.º 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997. DOUE L 209, de 2 de agosto de 1997.

Reglamento (UE) 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de noviembre de 2011 por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas. DOUE L 306/12, de 23 de noviembre de 2011.

Reglamento (UE) 1177/2011 del Consejo de 8 de noviembre de 2011 por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo afecta a los 28 Estados miembros. DOUE L 306/33, de 23 de noviembre de 2011.

Directiva 2011/85/UE del Consejo de 8 de noviembre de 2011 sobre los requisitos aplicables a los presupuestos de los Estados miembros. DOUE L 306/41, de 23 de noviembre de 2011.

Reglamento (UE) 1176/2011 del Parlamento y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos. DOUE L 306/8, de 23 de noviembre de 2011.

Reglamento (UE) 1173/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de noviembre de 2011 sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona euro. DOUE L 306/1, de 23 de noviembre de 2011.

Reglamento (UE) 1174/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de noviembre de 2011, relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos de la zona euro. DOUE L 306/8, de 23 de noviembre de 2011.

Reglamento (UE, EURATOM) por el que se establece el marco financiero plurianual para el periodo 2014-2020, n.º 1311/2013, de 2 de diciembre de 2013. DOUE L 347/884, de 20 de diciembre de 2013.
Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de la Unión y sus reglas de aplicación. Marzo 2014. Presentación sinóptica. Oficina de publicaciones de la Unión Europea. Luxemburgo: 2014.

**Otra normativa**

Decisión del Consejo Europeo 2000/143/PESC DOUE L 49, de 22 de febrero de 2000.
Decisión del Consejo 22/I/2001 DOUE L 27/1, de 30 de enero de 2001.
Reglamento interno del Consejo de 22 de julio de 2002 (2002/682/CE). DOUE L 230, de 28 de agosto de 2002.
Reglamento interno del Consejo. DOUE L 106/22, de 15 de abril del 2004.
Decisión del Consejo, DOUE L 1/12, de 4 de enero de 2007 (Anejo), 1 de enero de 2007.
Decisión del Consejo de 1 de diciembre de 2009 por la que se aprueba su Reglamento interno. DOUE L 325/35, 11 de diciembre de 2009.
Decisión del Consejo sobre la organización y funcionamiento del SEAE de 26 de julio de 2010 DOUE, 2010/427/UE, 3 de agosto de 2010.
Reglamento interno de las cumbres del euro, 14 de marzo de 2013. http://www.consilium.europa.eu/es/european-council/euro-summit/
Decisión (UE) 2015/1523 del Consejo de 14 de septiembre de 2015 relativa al establecimiento de medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en favor de Italia y Grecia. DOUE L239/146, de 15 de septiembre de 2015.
Council Implementing Decision setting out a Recommendation on addressing the serious deficiencies identified in the 2015 evaluation of the application of the Schengen acquis in the field of management of the external borders by Greece. http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5985-2016-INIT/en/pdf

**Tribunal de Justicia**

Sentencia de 17 de diciembre de 1970, Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel c. Köster y Berodt & Co, C-25/70. Disponible en: http://eur-lex.europa.eu
Sentencia de 31 de marzo de 1971, Comisión de las Comunidades Europeas c. Consejo de las Comunidades Europeas, 22-70:263, p. 302. Disponible en: http://eur-lex.europa.eu
Sentencia de 15 de enero de 1987, GAEC de la Ségaude c. Consejo y Comisión de las Comunidades Europeas, C-253/84 Disponible en: http://curia.europa.eu
Sentencia de 4 de marzo de 1978, Administration des finances de l'État c. Simmenthal 106/77:629. Disponible en: http://eur-lex.europa.eu

Sentencia de 29 de octubre de 1980, Maizena GmbH c. Council of the European Communities. C-139/79. Disponible en: http://eur-lex.europa.eu

Sentencia de 10 de febrero de 1983, Ducado de Luxemburgo c. Parlamento Europeo, C-230/81:255. Disponible en: http://eur-lex.europa.eu

Sentencia de 23 de abril de 1986, Los Verdes c. Parlamento Europeo, C-294/83. Disponible en: http://curia.europa.eu

Sentencia de 14 de enero de 1987, República Federal de Alemania c. Comisión de las Comunidades Europeas, 278/84: 1. Disponible en: http://eur-lex.europa.eu

Auto de 13 de enero de 1995, Roujansky c. Consejo de la Unión Europea. c-253/94:7 Disponible en: http://eur-lex.europa.eu

Auto del Tribunal de Justicia de 13 de enero de 1995. Bonnamy c. Consejo de las Comunidades Europeas c-264/94 p. Disponible en: http://eur-lex.europa.eu

Sentencia de 10 de marzo de 1996, Comisión c. Consejo. Asunto C-25/94. *European Court Reports 1996 I-01469*.

Sentencia de 30 de abril de 1996, Países Bajos c. Consejo de la Unión Europea. Asunto C-58/94 Disponible en: http://eur-lex.europa.eu

Sentencia de 15 de octubre de 1996, Ijssel-Vliet Combinatie BV contra Minister van Economische Zaken, Asunto C-311/94. Disponible en: http://eur-lex.europa.eu

Sentencia de 13 de mayo de 1997, República Federal de Alemania c. Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, Asunto C-233/94. Disponible en: http://curia.europa.eu

Sentencia de 1 de octubre de 1997, República Francesa c. Parlamento Europeo, C-345/95. Disponible en: http://curia.europa.eu

Sentencia de 7 de diciembre de 2000, Tsoukas c. Grecia, T-346/00. http://curia.europa.eu/juris

Sentencia de 27 de noviembre de 2012, Pringle c. Irlanda, C 370/12.

Sentencia de 17 de octubre de 2013, Consejo de la Unión Europea c. Access info Europe C-280/11P.

**Decisiones, reglamento interno y Resoluciones del Consejo Europeo**

Resolución del Consejo Europeo sobre el crecimiento y el empleo de Ámsterdam, DOUE C 236, de 2 de agosto de 1997, 16 de junio de 1997.

Resolución del Consejo Europeo sobre el Pacto de estabilidad y crecimiento, Ámsterdam, DOUE C 236, de 2 de agosto de 1997, 17 de junio de 1997. Disponible en: http://www.consilium.europa.eu

Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la Unión Europea sobre la ratificación del Tratado por el que se establece una constitución para Europa (Consejo Europeo de los días 16 y 17 de junio de 2005) Disponible en: http://www.consilium.europa.eu/ (agosto 2014).

Consejo Europeo. Decisión del Consejo Europeo adoptada con el acuerdo del Presidente de la Comisión por la que se nombra a la Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y la Política de Seguridad. DOUE L 315/49, 2 de diciembre de 2009.

Consejo Europeo. Decisión del Consejo Europeo de 1 de diciembre de 2009 relativa a la adopción de su reglamento interno. 2009/882/UE, DOUE de 2 de diciembre de 2009, L 315/51, rectificación DOUE L 55 de 5 de marzo de 2010, p. 83.

Consejo Europeo. Decisión del Consejo Europeo relativa al ejercicio de la Presidencia. DOUE L 315/50, 2 de diciembre de 2009.

Consejo Europeo. Decisión del Consejo Europeo por la que se elige al Presidente del Consejo. DOUE L 315/48, 2 de diciembre de 2009.

Decisión del Consejo Europeo de 9 de febrero de 2010 por la que se nombra a la Comisión Europea DOUE L 38/7 de 11 de febrero de 2010.

Decisión del Consejo Europeo de 29 de octubre de 2010 por la que se modifica el estatuto respecto de la Unión de la isla de San Bartolomé DOUE L 325/4 de 9 de diciembre de 2010.

Consejo Europeo. Decisión por la que se la reforma el artículo 136, 6 TFUE. 2011/119/EU, 25 de marzo de 2011. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/118600.pdf

Decisión del Consejo Europeo de 26 de marzo de 2010 por la que se nombra al Vicepresidente del Banco Central Europeo DOUE L 99/7 de 21 de abril de 2010.

Statement by the Heads of State or Government of the euro area and EU Institutions, 21 de julio de 2011. https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/123978.pdf

Consejo Europeo. Decisión del Consejo Europeo de 11 de julio de 2012 por la que se modifica el estatuto de Mayotte respecto de la Unión Europea. DOUE L 204/131 de 31 de julio de 2012.

Consejo Europeo. Decisión del Consejo Europeo por la que se elige al Presidente del Consejo Europeo de 1 de marzo de 2012. DOUE L 77/7, de 16 de marzo de 2012.

Decisión del Consejo Europeo de 11 de mayo de 2012, relativa al examen, por una Conferencia de representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros, de la modificación de los Tratados propuesta por el Gobierno irlandés en la forma de un Protocolo sobre las preocupaciones del pueblo irlandés con respecto al Tratado de Lisboa, que vaya ajeno al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea sin la convocatoria de una Convención. DOUE L 60/129 de 2 de marzo de 2013.

Decisión del Consejo Europeo de 22 de noviembre de 2012 por la que se nombra a un miembro del Comité ejecutivo del Banco Central Europeo DOUE L 336/80 de 8 de diciembre de 2012.

Decisión del Consejo Europeo de 22 de mayo de 2013, relativa al número de miembros de la Comisión Europea DOUE L 165/98 de 18 de junio de 2013.

Decisión del Consejo Europeo de 22 de noviembre de 2012 por la que se nombra a un miembro del Comité ejecutivo del Banco Central Europeo DOUE L 336/80 de 8 de diciembre de 2012.

Consejo Europeo. Decisión del Consejo Europeo por el que se fija la composición del Parlamento Europeo. DOUE L 181/57, de 29 de junio de 2013.

Consejo Europeo. Reglamento (UE, EURATOM) por el que se establece el marco financiero plurianual para el periodo 2014-2020, n.º 1311/2013, de 2 diciembre de 2013. DOUE L 347/884, de 20 de diciembre de 2013.

Consejo Europeo. Decisión del Consejo Europeo de 27 de junio de 2014, por la que se propone al Parlamento Europeo un candidato al cargo de Presidente de la Comisión Europea. DOUE L 192, de 1 de julio de 2014.

Consejo Europeo. Decisión del Consejo Europeo de 30 de agosto de 2014 por la que se elije al Presidente del Consejo Europeo n.º 2014/638/UE, DOUE L 262, de 2 de septiembre de 2014.

Consejo Europeo. Decisión de 30 de agosto de 2014, por la que se nombra al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. n.º 2014/639/UE. DOUE L 262, de 2 de septiembre de 2014.

Consejo Europeo. Decisión del Consejo Europeo, de 23 de octubre de 2014, por la que se nombra a la Comisión Europea. DOUE L 311, de 31 de octubre de 2014, DOUE-L-2014-83241.

Consejo Europeo. Decisión 2017/444 del Consejo Europeo de 9 de marzo de 2017 por la que se elige al presidente del Consejo Europeo. DOUE L 67/87 de 14 de marzo de 2017.

Decisión de los Jefes de Estado o de Gobierno de los veintiocho Estados miembros de la UE, reunidos en el seno del Consejo Europeo, relativa al Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica y sus Estados miembros, por una parte, y Ucrania, por otra. Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo 15 de diciembre de 2016. http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-34-2016-INIT/es/pdf

Declaración de los dirigentes de veintisiete Estados miembros y del Consejo Europeo, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea. La Declaración de Roma de 25 de marzo de 2017. http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2017/03/25-informal-meeting/

**Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo**

Meetings of the Heads of State or Government, París 19-21 October 1972. Bulletin of the European Communities, N.º 10, 1972.

Comunicado final de la Cumbre de París de 9 y 10 de diciembre de 1974. Boletín Oficial de las Comunidades Europeas, n.º 12, diciembre de 1974. Disponible en: http://

www.cvce.eu/obj/communique_final_du_sommet_de_París_9_et_10_decembre_1974 (consultado en agosto 2014).

Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de la Haya, 29-30 de noviembre de 1976. Disponible en: http://www.european-council.europa.eu

Déclaration de Londres: extrait sur l'organisation des Conseils européens. Boletín de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, junio de 1977, n.º 6. Disponible en: http://www.cvce.eu/obj/declaration_de_londres_extrait_sur_l_organisation_des_conseils_europeens_30_juin_1977 (consultado agosto 2014).

Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Bremen. Bulletin of the European Communities, No. 6/1978, julio de 1978. Disponible en: http://www.european-council.europa.eu

Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Luxemburgo, Luxemburgo, 28 de abril de 1980. Disponible en: http://www.european-council.europa.eu (agosto 2014).

Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Luxemburgo, Luxemburgo, 28 de abril de 1980. Anejo a las Conclusiones sobre el Informe de los Tres Sabios. http://www.cvce.eu/obj/conclusions_du_conseil_europeen_sur_le_rapport_des_trois_sages_1er_et_2_decembre_1980-fr (agosto 2014).

Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Luxemburgo 1 y 2 de diciembre de 1980. Disponible en: http://www.european-council.europa.eu

Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Fontainebleau. Fontainebleau, junio de 1984. Disponible en: http://www.european-council.europa.eu

Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Rodas, 2 y 3 de diciembre de 1988. Disponible en: http://www.european-council.europa.eu

Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Roma. Roma, diciembre de 1990. Disponible en: http://www.european-council.europa.eu

Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Bruselas. Bruselas, diciembre de 1993. Disponible en: http://www.consilium.europa.eu (agosto 2014).

Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Birmingham. Birmingham, octubre de 1992. Disponible en: http://www.european-council.europa.eu (junio de 2014).

Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Edimburgo. Edimburgo, diciembre de 1992. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu

Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Copenhague de 21 a 23 de junio de 1993. Disponible en: http://www.consilium.europa.eu

Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Essen. Essen, diciembre de 1994. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu

Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Cannes. Cannes, junio de 1995. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu

Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Madrid. Madrid, diciembre de 1995. Disponible en: http://www.consilium.europa.eu (agosto 2014).

Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Florencia. Florencia, junio de 1996. Disponible en: http://www.consilium.europa.eu

Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Dublín. Dublín, diciembre de 1996. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu

Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Amsterdam. Ámsterdam, junio de 1997. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu

Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo Extraordinario de Luxemburgo. Luxemburgo, noviembre de 1997. http://www.consilium.europa.eu

Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Luxemburgo. Luxemburgo, diciembre de 1997. Disponible en: http://www.consilium.europa.eu

Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Cardiff. Cardiff, junio de 1998. Disponible en: http://www.consilium.europa.eu

Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Colonia. Colonia, junio de 1999. Disponible en: http://www.consilium.europa.eu

Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Berlín, 24 y 25 de marzo de 1999. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu

Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Helsinki. Helsinki diciembre de 1999. Disponible en: http://www.consilium.europa.eu

Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Lisboa. Lisboa, marzo de 2000. Disponible en: http://www.consilium.europa.eu

Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Santa Maria da Feira. Santa Maria da Feira, junio de 2000. Disponible en: http://www.consilium.europa.eu

Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Niza, diciembre de 2000. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu

Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Estocolmo. Estocolmo, marzo de 2001. Disponible en: http://www.consilium.europa.eu

Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo Gotemburgo, 15 y 16 de junio de 2001. Anexo 3. Documentos presentados al Consejo Europeo de Gotemburgo. Preparar al Consejo para la ampliación. (9518/01 + ADD 1 REV 1*)*. Disponible en: http://www.consilium.europa.eu

Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Laeken. Laeken, diciembre de 2001. Disponible en: http://www.consilium.europa.eu

Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Barcelona. Barcelona, marzo de 2002. Disponible en: http://www.consilium.europa.eu (agosto 2014).

Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Sevilla. Sevilla, junio de 2002. Disponible en: http://www.consilium.europa.eu (agosto 2014).

Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Copenhague de diciembre de 2002, enero de 2003. Disponible en: http://www.consilium.europa.eu

Conclusiones de la Presidencia. Consejo europeo extraordinario de febrero de 2003. Disponible en: http://www.consilium.europa.eu

Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Bruselas. Bruselas, marzo de 2003. Disponible en: http://www.consilium.europa.eu

Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Tesalónica de junio de 2003, octubre de 2003 Disponible en: http://www.consilium.europa.eu

Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 2003, febrero de 2004. Disponible en: http://www.consilium.europa.eu

Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Bruselas. Bruselas, marzo de 2004.

Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Bruselas de junio de 2004, julio de 2004. Disponible en: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/IRAN

Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de marzo de 2005. Disponible en: http://www.consilium.europa.eu

Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de junio de 2005 disponible en: http://www.consilium.europa.eu

Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Berlín de junio de 2007. Anejo 1. Observaciones generales. Mandato de la Conferencia intergubernamental (Declaración de Berlín de 2007. 50 Aniversario de los Tratados de Roma). http://europa.eu

Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de diciembre de 2007. Disponible en: http://www.consilium.europa.eu

Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Bruselas. Bruselas, marzo de 2008. Disponible en: http://www.consilium.europa.eu

Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo. Bruselas, junio de 2008. Disponible en: http://consilium.europa.eu

Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo octubre de 2008. Bruselas, octubre de 2008. Disponible en: http://www.consilium.europa.eu

Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo diciembre de 2008. Bruselas, febrero de 2009. Disponible en: http://consilium.europa.eu

Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo junio de 2009. Bruselas, julio de 2009. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu

Conclusiones del Consejo Europeo 25 y 26 de marzo de 2010, Bruselas marzo de 2010. Disponible en: http://ec.europa.eu

Conclusiones del Consejo Europeo 17 de junio de 2010, Bruselas junio de 2010. Disponible en: http://ec.europa.eu

Conclusiones del Consejo Europeo 16 de septiembre de 2010, Bruselas octubre de 2010. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu

Conclusiones del Consejo Europeo. Consejo Europeo 16 y 17 de diciembre de 2010. Bruselas enero 2011. Disponible en: http://www.consilium.europa.eu

Conclusiones del Consejo Europeo. Consejo Europeo 4 de febrero de 2011. Bruselas, marzo de 2011. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu

Declaración del Consejo Europeo extraordinario de 11 de marzo de 2011, marzo de 2011. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu

Conclusiones del Consejo Europeo. Consejo Europeo 24 y 25 de marzo de 2011. Bruselas, abril 2011. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu
Conclusiones del Consejo Europeo. Consejo Europeo 23 y 24 de junio de 2011, septiembre de 2011. Disponible en: http://www.consilium.europa.eu
Conclusiones del Consejo Europeo. Consejo Europeo 23 de octubre de 2011. Bruselas, noviembre 2011. Disponible en: http://www.consilium.europa.eu
Conclusiones del Consejo Europeo. Consejo Europeo 28 y 29 de junio de 2012. Bruselas, junio de 2012. Disponible en: http://www.consilium.europa.eu
Conclusiones del Consejo Europeo. Consejo Europeo 18 y 19 de octubre de 2012. Bruselas, octubre de 2012. Disponible en: http://register.consilium.europa.eu
Declaraciones de los miembros del Consejo Europeo. Consejo Europeo 22 y 23 de noviembre de 2012. Bruselas, noviembre 2012. Disponible en: http://www.european-council.europa.eu
Conclusiones del Consejo Europeo. Consejo Europeo 13 y 14 de diciembre de 2012. Bruselas, diciembre de 2012. Disponible en: http://www.consilium.europa.eu
Conclusiones del Consejo Europeo 7 y 8 de febrero de 2013, febrero de 2013. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu
Conclusiones del Consejo Europeo, marzo de 2013. Disponible en: http://www.consilium.europa.eu
Conclusiones del Consejo Europeo, junio de 2013. Disponible en: http://www.consilium.europa.eu
Conclusiones del Consejo Europeo 24 y 25 de octubre de 2013. Bruselas, octubre de 2013. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu
Conclusiones del Consejo Europeo, diciembre de 2013. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu
Conclusiones del Consejo Europeo de 26 y 27 de junio de 2014. Bruselas, junio de 2014. Disponible en: http://www.consilium.europa.eu
Conclusiones del Consejo Europeo de 23 y 24 de octubre de 2014. http://www.consilium.europa.eu
Conclusiones del Consejo Europeo (18 de diciembre de 2014) EUCO 237/14 CO EUR 16 CONCL 6.
Conclusiones del Consejo Europeo (19 y 20 de marzo de 2015) EUCO 11/15 CO EUR 1 CONCL 1.
Conclusiones del Consejo Europeo (25 y 26 de marzo de 2015) EUCO 22/15 CO EUR 8 CONCL 3.
Reunión extraordinaria del Consejo Europeo, 23 de abril de 2015. http://www.consilium.europa.eu
Conclusiones del Consejo Europeo de 25 y 26 de junio de 2015. http://data.consilium.europa.eu
Declaración. Reunión informal de los Jefes de Estado o de Gobierno, 23 de septiembre de 2015. http://www.consilium.europa.eu

Conclusiones Consejo Europeo de 15 de octubre de 2015. http://data.consilium.europa.eu
Conclusiones del Consejo Europeo (18 y 19 de febrero de 2016) http://data.consilium.europa.eu
Conclusiones Consejo Europeo de 15 de octubre de 2015. http://data.consilium.europa.eu
Conclusiones Consejo Europeo de 17 y 18 diciembre de 2015. http://data.consilium.europa.eu
Conclusiones del Consejo Europeo 18 y 19 de febrero de 2016. http://data.consilium.europa.eu
Conclusiones del Consejo Europeo 17 y 18 de marzo de 2016. http://data.consilium.europa.eu
Conclusiones del Consejo Europeo 28 de junio de 2016. http://data.consilium.europa.eu
Declaración de los Jefes de Estado o de Gobierno de la UE de 6 de marzo de 2016. http://www.consilium.europa.eu
Reunión informal de los Veintisiete Bruselas, 29 de junio de 2016. Declaración. http://data.consilium.europa.eu
Declaración y hoja de ruta de Bratislava de 16 de septiembre de 2016. http://www.consilium.europa.eu
Conclusiones del Consejo Europeo 20 y 21 de octubre de 2016. http://data.consilium.europa.eu
Conclusiones del Consejo Europeo de 15 de diciembre de 2016. http://data.consilium.europa.eu
Statement after the informal meeting of the 27 heads of state or government, 15 December 2016. http://www.consilium.europa.eu
Declaración de Malta de los miembros del Consejo Europeo sobre los aspectos exteriores de la migración: abordar la ruta del Mediterráneo central de febrero 2017 http://www.consilium.europa.eu
Declaración de los dirigentes de veintisiete Estados miembros y del Consejo Europeo, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea. La Declaración de Roma de 25 de marzo de 2017. http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2017/03/25-informal-meeting

**Memorias del Consejo Europeo**

Consejo Europeo. *Le Conseil européen en 2010.*
Consejo Europeo. *Le Conseil européen en 2011.*
Consejo Europeo. *Le Conseil européen en 2012.*
Consejo Europeo. *Le Conseil européen en 2013.*
Consejo Europeo. *Le Conseil européen en 2014.*

Consejo Europeo. *The European Council December 2014 to April 20161*. Vol. 1. may 2016.

The European Council. Timeline response to migration pressures. *http://www.consilium.europa.eu/es/european-council/*

**Propuestas y documentos del presidente del Consejo Europeo**

Consejo Europeo. *7 pasos para definir la estrategia del Consejo Europeo*, marzo de 2010.

Consejo Europeo. *European Council working methods*. Bruselas, 26 de marzo de 2012.

*The European Council: re-launching Europe's political authority*. Council on European Responsibilities: «http://www.coeur.ws/reports/report3.htm (consultado abril 2003).

Consejo Europeo. Conclusiones del Presidente del Consejo Europeo de 9 de marzo de 2017. http://www.consilium.europa.eu

**Discursos del presidente del Consejo Europeo (Van Rompuy)**

VAN ROMPUY, H., *«Klausurtagung» of the CSU-Landesgruppe Wildbad Kreuth, Germany,* PCE 2/10, 7 de enero de 2010.

— *The challenges for Europe in a changing world*. Collège d'Europe. PCE 34/10. Brujas, 25 febrero de 2010.

— *La coopération comme fil rouge de l'Europe et de l'Eurométropole*. Réunion de l'Assemblée générale extraordinaire de l'Eurométropole PCE 65/10, Bruselas, 10 de abril 2010.

— *Europa Pioneering on unknown territory*. The Sicco Mansholt Lecture Nieuwe Kerk. La Haya, 22 de junio de 2010.

— *Not renationalisation of European politics but europeisation of national politics.* «Notre Europe». PCE 191/10. París, 10 de septiembre de 2010.

— *The power of ideas*. Hungarian Academy of Sciences. PCE 318/10. SN 1080/11, Budapest, 21 diciembre de 2010.

— *The great challenges for the European Union*. Warsaw University. PCE 007/11, Varsovia, 17 de enero de 2011.

— *Solid facts and political determination*. PCE 019/11, Davos, 28 enero 2011.

— *Coherence through continuity. One year EU Council Presidency*. Belgium - Japan Association (BJA) & Chamber of Commerce. PCE 039/11, Bruselas, 16 febrero de 2011.

— At Kobe University Brussels European Centre. PCE 059/114, marzo de 2011.

— *The changing world of work: responding to the challenges of the 21st century from a global and an EU perspective*. International Bar Association Conference PCE 098/11, Bruselas, 15 de abril de 2011.
— *How can Europe be innovative?* Ernst & Young Seminar PCE 104/11, 4 de mayo 2011.
— *Revitalizing the European Dream*. The State of the European Union (First Annual Forum) Palais Egmont, Brussels. EUCO 34. PCE 9, Bruselas, 29 de junio de 2011.
— Signing ceremony of the Treaty on Stability, Coordination and Governance of the Economic and Monetary Union en el College of Europe Varsovia, 1 July 2011, EUCO 39/12. PR PCE 32, 2 de marzo de 2012.
— *Growing ourselves out of the euro crisis.* EUCO 71/12. PR PCE 63. Bruselas, 26 de abril 2012.
— *The EU in International Affairs.* EUCO 79/12. PR PCE 68. Bruselas, 3 de mayo de 2012.
— At the Stockholm School of Economics. EUCO 82/12. PRESSE 192. PR PCE 704, Estocolmo, mayo de 2012.
— *Beyond the institutions: Why Europe today?* Building the Europe of the Future: Post Crisis Reflection. EUCO 85/12, Copenhagen, 11 mayo 2012.
— Speech at the Annual Conference of EU Heads of Delegation. EUCO 158/12. PR PCE 134. Brussels, 5 September 2012.
— *A test for solidarity*. Ambrosetti Forum Cernobbio. EUCO 162/12. PR PCE 137, Italia, 8 de septiembre de 2012.
— At the EU-China Summit. EUCO 173/12. PRESSE 390. PR PCE 148, 20 de septiembre de 2012.
— *Driving Europe's Recovery – the Way Forward*. Irish Business and Employers' Confederation. EUCO 7/13. PRESSE 4. PR PCE 4. Dublin, 9 de enero de 2013.
— *At the Think Tank Brussel.* EUCO 92/13. PRESSE 165. PR PCE 81, Bruselas, 22 de abril de 2013.
— *At the 2013 Conference in Cascais.* EUCO 101/13. PRESSE 174. PR PCE 90. Estoril, 2 de mayo de 2013.
— *The EU in International Affairs.* Brussels, 3 May 2012. EUCO 79/12. PR PCE 68.
— *Debate on Youth and Europe*. Federation of Young European Greens EUCO 116/13. PRESSE 2013 PR PCE 101, Bruselas, 17 de mayo de 2013.
— *Discurso celebración de los 35 años de la creación del Tribunal de Cuentas* EUCO 183/13. PRESSE 368. PR PCE 161, 12 de septiembre de 2013.
— *At the Conference of Parliaments Brussels.* EUCO 14/14. PRESSE 17. PR PCE, 20 de enero de 2014.
— *Europe: a continent in a changing world*. Foreign Policy and United Nations Association of Austria. EUCO 94/14, Viena, 8 de abril 2014.

— *Looking back, looking forward* Speech at the Conference «Dove va l'Europa» - «The State of the Union» (Accademia dei Lincei) EUCO 246/14. PRESSE 578. PR PCE 215. Rome, 7 November 2014.
— *Cinq ans à la présidence du Conseil européen*. Sciences Po. EUCO 256/14 PRESSE 609. PR PCE 225, Paris, 25 de noviembre de 2014.
— *Cinq ans à la présidence du Conseil Européen*. Tribune. Notre Europe. Institut Jacques Delors. Bruxelles, 4 Décembre 2014.

**Discursos y ruedas de prensa del Presidente del Consejo Europeo (D. Tusk)**

TUSK, D., *At the 2015 Bled strategic forum.* 31 August 2015. http://www.consilium.europa.eu
— *Address at the annual EU Ambassador's conference.* Spreech. 3 de septiembre de 2015.
— *Speech at the Bruegel Annual Dinner.* Brussels, 7 de septiembre de 2015.
— *Remarks by President Donald Tusk following his meeting in Lisbon with Prime Minister of Portugal Antonio Costa.* 20/6/2016. http://www.consilium.europa.eu/es/european-council/president/
— *European Council and Commission statements.* Conclusions of the European Council meeting of 17 and 18 December 2015. Tuesday 19 January 2016. http://www.europarl.europa.eu

**Decisiones y Resoluciones del Parlamento Europeo**

Parlamento Europeo. Rapport fait au nom de la commission politique sur les competences et les pouvoirs du Parlement Européen, presentando por Furler, H. Documents de seance 31, 14 juin 1963. Documento 21/63. 50. 948/Fin.
Parlamento Europeo. Informe sobre los actos del conjunto de los Estados miembro de la Comunidad y de los actos del Consejo no previstos en los Tratados, N C 63/18, mayo 1969.
Parlamento Europeo. Informe Mommersteeg sobre «la coopération et l'unification politique de l'Europe», 3 de abril de 1973. Documentos 12/73, Documents de séance. PE 31.986/DEF, 1973.
Parlamento Europeo. Informe Report on the outcome of the Conference of Heads of State and Government held in Copenhague non 14/15 December 1973 and on measures taken as a result. Documento 316/73, 1973.
Parlamento Europeo. Informe Blumenfeld sobre Cooperación Política Europea, 13 de diciembre de 1977. Documento 427/77. PE 50.829/FIN.
Parlamento Europeo. Informe Lord Reay de Relaciones interinstitucionales. PE148/78 P50.948/fin, 30 de mayo de 1978.

Parlamento Europeo. Informe Hansch, K. sobre relaciones entre el Parlamento Europeo y el Consejo, 27 de mayo de 1981. PE 67.024/FIN.

Parlamento Europeo. Informe Elles on European political cooperation and the role of the European Parliament, 30 de junio de 1981. P 35. PE 71.832/fin. 30.

Parlamento Europeo. Informe Antoniozzi, D. en nombre de la Comisión política sobre el papel del Parlamento Europeo en sus relaciones con el Consejo Europeo. PE 73.388/déf. Doc. 1-739/81, de 25 de noviembre de 1981.

Parlamento Europeo. Informe Working Documents (1982-1983). Report on the draft European Act submitted by the Goverments of the Federal Republic of Germany and the Italian Republic, Doc 1-11328/82, marzo de 1983.

Parlamento Europeo. Resolución sobre los resultados de la Conferencia Intergubernamental de 7 de abril de 1992. A3-0123/92, 1992.

Parlamento Europeo. Informe Herman sobre la Constitución de la Unión Europea, A3-0031/94. PE 203.601/def, 27 de enero de 1994.

Parlamento Europeo. Informe Bourlanges, Martin. A4-102/95/PART I. A de 4 de mayo de 1995 http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/ioannina_compromise_es.hts

Parlamento Europeo. Informe sobre el proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa y el dictamen del PE sobre la convocatoria de la CIG. A5-0299/2003, 24 de septiembre de 2003.

Parlamento Europeo. Informe sobre las repercusiones institucionales y jurídicas del uso de los instrumentos de Derecho indicativo. A6-0259/2007, junio de 2007. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu

Parlamento Europeo. Report on a proposal to amend the Treaty provisions concerning the composition of the European Parliament, septiembre de 2007.

Parlamento Europeo. Resolución del Parlamento Europeo de 20 de febrero de 2008 sobre el Tratado de Lisboa 2007/2286, 2008.

Parlamento Europeo. Informe sobre el Tratado de Lisboa, Méndez de Vigo /Corbett A6-0013/2008, 29 de enero de 2008. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu

Parlamento Europeo. Resolución sobre el Tratado de Lisboa. 2007/2286(INI), 20 de febrero de 2008. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu

Parlamento Europeo. Resolución sobre las nuevas competencias del Parlamento Europeo y sus responsabilidades en la aplicación del Tratado de Lisboa (2008/2063(INI)). TA (2009) 0373, 7 de mayo de 2009.

Parlamento Europeo. Resolución sobre los aspectos financieros del Tratado de Lisboa (2008/2054 (INI)). A6 0183/2009. 7 de mayo de 2009.

Parlamento Europeo. Resolución sobre las repercusiones del Tratado de Lisboa en la evolución del equilibrio institucional en la Unión Europea. A6-0142/2009, 17 de marzo de 2009. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu

Parlamento Europeo. Resolución del Parlamento Europeo, de 10 de marzo de 2010, sobre la Estrategia UE 2020. UE 2020 - Seguimiento del Consejo Europeo

informal del 11 de febrero de 2010 (P7_TA(2010)0053). Estrasburgo, marzo de 2010. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu

Parlamento Europeo. Resolución del PE sobre el proyecto de Decisión del Consejo Europeo que modifica el artículo 136 TFUE en relación con el mecanismo de estabilidad para los Estados miembros cuya moneda es el euro P7/TA(2011)0103, 23 de marzo de 2011. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu

Parlamento Europeo. Decisión del Parlamento Europeo sobre la propuesta del Consejo Europeo de no convocar una Convención para añadir al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea un Protocolo relativo a las preocupaciones del pueblo irlandés sobre el Tratado de Lisboa. A7-0065/2012, 18 de abril de 2012. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu

Parlamento Europeo. Decisión del Parlamento Europeo sobre la propuesta del Consejo Europeo de no convocar una convención para la revisión de los Tratados en relación con las medidas transitorias sobre la composición del Parlamento Europeo, P7-TA(2010)0147, 6 de mayo de 2010. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu

Parlamento Europeo. Proyecto de informe sobre las declaraciones unilaterales recogidas en las actas de las reuniones del Consejo. Ponente: Rafal Trzaskowski. AFCO. 2009-2014. 2011/2090 (INI, 15 de mayo de 2011).

Parlamento Europeo. Resolución del Parlamento Europeo sobre invertir en el futuro: un nuevo marco financiero plurianual para una Europa competitiva, sostenible e integradora. A7-0193/2011, de 8 de junio de 2011.

Parlamento Europeo. Resolución del Parlamento Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al establecimiento de un mecanismo de evaluación para verificar la aplicación del acervo de Schengen A7-0226/2012, 12 julio de 2012. http://www.europarl.europa.eu

Parlamento Europeo. Resolución del Parlamento Europeo sobre el semestre europeo para la coordinación de las políticas económicas. (2011/2071(INI)). DOUE C 165/E de 11 de junio de 2013, 1 de diciembre de 2011. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu

Parlamento Europeo. Resolución del Parlamento Europeo sobre las Conclusiones del Consejo Europeo de los días 8 y 9 de diciembre de 2011 acerca de un proyecto de acuerdo internacional relativo a una unión para la estabilidad presupuestaria P7_TA(2012)0002, 18 de enero de 2012. Disponible en: http://www.europarleuropa.eu

Parlamento Europeo. Resolución del Parlamento Europeo sobre el Consejo Europeo de 30 de enero de 2012. P7/TA (2012)0023, 2 de febrero de 2012. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu

Parlamento Europeo. Resolución de 4 de julio de 2012 sobre la reunión del Consejo Europeo de junio de 2012, P7/TA (2012)0292.

Parlamento Europeo. Resolución del Parlamento Europeo «facilitar un desenlace positivo del procedimiento de aprobación del MFP para el periodo 2014-2020». P7 TA(2012)0360, 23 de octubre de 2012. http://www.europarl.europa.eu

Parlamento Europeo. Resolución del PE con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre el Informe de los presidentes del Consejo Europeo, la Comisión Europea, el BCE y el Eurogrupo titulado «Hacia una auténtica UEM». 2012/2151(INI). P7/TA(2012)0430, 20 de noviembre de 2012. http://www.europarl.europa.eu

Parlamento Europeo. Resolución del Parlamento Europeo sobre la composición del Parlamento Europeo con vistas a las elecciones de 2014 de 12 de mayo 2013 (Informe Gualtieri, Trzaskowski). A7-0041/2013, 25 de febrero de 2013.

Parlamento Europeo. Resolución sobre el proyecto de Decisión del Consejo Europeo por la que se fija la composición del Parlamento Europeo. A7-0213/2013, 12 de junio de 2013.

Parlamento Europeo. Decisión sobre la propuesta del Consejo Europeo de no convocar una Convención para añadir al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea un Protocolo sobre la aplicación de la Carta de los derechos Fundamentales de la Unión Europea a la República Checa. A7-0282/2012, 22 de mayo de 2013.

Parlamento Europeo. Resolución del Parlamento Europeo sobre el refuerzo de la democracia europea en la futura UEM (2013/2672(RSP) B7-0271/2013, 12 de junio de 2013.

Parlamento Europeo. Resolución del Parlamento Europeo sobre el acuerdo político sobre el Marco Financiero Plurianual 2014-2020, P7_TA(2013)0304, de 3 de julio de 2013. http://www.europarl.europa.eu

Parlamento Europeo. Resolución sobre la mejora de las disposiciones prácticas para la celebración de las elecciones al Parlamento Europeo de 2014. TA(2013) 0323, de 4 de julio de 2013.

Parlamento Europeo. Resolución del Parlamento Europeo sobre la aplicación de la política común de seguridad y defensa (basada en el informe anual del Consejo al Parlamento Europeo sobre la política exterior y de seguridad común. P7-TA(2013)0513, 21 de noviembre de 2013. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu

Parlamento Europeo. Resolución del Parlamento Europeo sobre las relaciones del Parlamento Europeo con las instituciones que representan a los gobiernos nacionales. (Informe Lamassoure) P7-TA(2013)0599, 12 de diciembre de 2013. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu

Parlamento Europeo. Resolución sobre la preparación del Consejo Europeo de 19 y 20 de diciembre de 2013. P7-TA(2013)0597, 12 de diciembre de 2013. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu

Parlamento Europeo. Resolución del Parlamento Europeo sobre la aplicación del Tratado de Lisboa en lo que respecta al Parlamento Europeo de (Informe Rangel), 2013/2130 (INI) (P7_TA(2014)0249), 13 de marzo de 2013.

Parlamento Europeo. Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de marzo de 2013, sobre las Conclusiones del Consejo Europeo de los días 7 y 8 de febrero de 2013 sobre el Marco Financiero Plurianual (2012/2803(RSP)) P7_TA (2013)0078.

Parlamento Europeo. Resolución del Parlamento Europeo sobre las negociaciones sobre el marco financiero plurianual 2014-2020: conclusiones que cabe extraer y reflexiones sobre el futuro. Informe Dehaene, Kalfin. A7-0254/2014), 26 de marzo de 2013.

Parlamento Europeo. Resolución sobre la celebración de un Acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre disciplina presupuestaria, cooperación en materia presupuestaria y buena gestión financiera votado,(2011/2152(ACI)). AT-0337/2013, 18 de octubre de 2013. http://www.europarl.europa.eu

Parlamento Europeo. Resolución sobre las Conclusiones del Consejo Europeo de los días 8 y 9 de diciembre de 2011 acerca de un proyecto de acuerdo internacional relativo a una unión para la estabilidad presupuestaria (2011/2546(RSP) P7/TA(2012)0002, 18 de enero de 2012.

Parlamento Europeo. Resolución sobre el Consejo Europeo de 30 de enero de 2012. P7/TA (2012)0023, 2 de febrero de 2012.

Parlamento Europeo. Resolución sobre la reunión del Consejo Europeo de junio de 2012. P7/TA (2012)0292, 4 de julio de 2012.

Parlamento Europeo. Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de diciembre de 2013, sobre los problemas constitucionales de una gobernanza multinivel en la Unión Europea (2012/2078(INI)). http://www.europarl.europa.eu

Parlamento Europeo. Draft Report on improving the functioning of the European Union building on the potential of the Lisbon Treaty. AFCO. Rapporteurs: Bresso, Brok. 2014/2249 (INI).

Parlamento Europeo. Proposal for a Regulation of the european parliament and of the council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast). Brussels, 4.5.2016 COM (2016) 270 final. http://ec.europa.eu

Parlamento Europeo. Informe sobre mejora del funcionamiento de la construcción de la Unión Europea aprovechando el potencial del Tratado de Lisboa (2014/2249(INI)) A8-0386/2016; ttp://www.europarl.europa.eu

Parlamento Europeo. Informe sobre posibles modificaciones y ajustes de la actual configuración institucional de la Unión Europea, (2014/2248(INI)) A8-0390/2016 2014/2248(INI) http://www.europarl.europa.eu

**Principales preguntas del Parlamento Europeo sobre el Consejo Europeo (orales y escritas)**

Written Question 293/76 by Mr Guerlin to the Council of the European Communities Legal force of decisions taken by the European Council (2 July 1976). OJEC. C 269/6. 15 de noviembre de 1976.

Pregunta n.º 76 de Simpson (H-239/79). Consejo Europeo, 1979.
Pregunta n.º 60 de Ruffolo (H-466/79). European Council report to the Parliament. Debates of the European Parliament, 12 de marzo de 1980.
Pregunta n.º 61 de Dido (H-468/79). Relations between the European Council and Parliament, 12 de marzo de 1980.
Pregunta n.º 78 de Radoux (H-599/80). Report to the European Parliament on the outcome of the Luxembourg meeting. Debates of the European Parliament. N 1-280/189, 17 de febrero de 1982.
Pregunta n.º 1254/82. Diana. European Council's mandate to the Commission on national aids to agriculture, 1982.
Pregunta oral Parlamento Europeo a la Comisión sobre el papel de la Comisión en el Consejo Europeo de Atenas de 1983, 18 enero 1984, O-136/83 de PE.88.741.
Pregunta n.º 40 (H-99/84, DOCE 12.09.84). Los efectos del trabajo preparatorio del Parlamento Europeo en el Consejo Europeo de Fontainebleau.
Pregunta n.º 57 de Cerreti (H-128/85). Implementation of the conclusions of the European Council. Debates of the European Parliament N 2-326/173, 8 de mayo de 1985.
Pregunta n.º 57 de Cerreti (H-129/85). Implementation of the conclusions of the European Council. Debates of the European Parliament N 2-326/185, 8 de mayo de 1985.
Pregunta n.º 2523/85 de De Vries. Scope of the European Council agreement, 1985.
Parlamento Europeo. Pregunta n.º 96 por el Sr. Hutton (H-821/85) Consejo Europeo y Consejo de Ministros, 1985.
Pregunta n.º 71 formulada por el Sr. Hutton (H-381/87). Repercusión en el Consejo de las decisiones tomadas por el Consejo Europeo. Debates N 2-356/190 de 14.10.87. DOCE 2-356/190, 12 de abril de 1988.
Pregunta n.º 9 por el Sr. Hutton (H-9/88). Debates N 2-364/64 de 12 de abril de 1988.
Pregunta n.º 2 formulada por el Sr. Rogalla (H-505/88) Jefes de Estado y de Gobierno. Control democrático. N 2-369/48, 11 de octubre de 1988.
Pregunta n.º 55 del Sr. Pierros (H-970/92). Apoyo real a las decisiones del Consejo Europeo de Lisboa. Debates 3-423/250, 28 de octubre de 1992.
Pregunta n.º 2122/92 de Gerardo Fernández Albor. Annual meeting of the Heads of State of Community countries. OJEC C 6/36, 11 de enero de 1993.
Pregunta n.º N 3011/92 de A. Smith. Meetings of the European Council OJEC C 81/22, 22 de marzo de 1993.
Pregunta n.º 11 formulada por el Sr. Gahrton (H-0992/95) cumbre de Madrid. Debates 4-473/165, 17 de enero de 1996.
Pregunta n.º E-2482/95 de J. Moorhouse. Summaries of meetings of the European Council. OJEC C 66/14, 4 de marzo de 1996.
Pregunta de Nogueira al Consejo E-2096/00. Asunto: representación de las entidades sub estatales en el Consejo Europeo, 2000.

Pregunta de Bushill-Matthews. Consejo Europeo de Lisboa y método abierto de coordinación. E-0658/01. 6 de marzo de 2001.
Pregunta escrita Sr. Van Hulten. Comentarios despectivos realizados en el Consejo Europeo de Laeken. P-3661/01, 9 de enero de 2002.
Pregunta escrita del Sr. Martín. Transparencia del Consejo Europeo. E-3908/08, 11 de julio de 2008.
Pregunta escrita del Sr. Martín. Transparencia del Consejo Europeo. E-5495/08, 10 de octubre de 2008.
Pregunta escrita del Sr. Vanhecke. Nuevo presidente del Consejo Europeo. P-5835/09, 19 de noviembre de 2009.
Pregunta escrita del Sr. Duff. Reglamento interno del Consejo Europeo. P-6642/09, 5 de enero de 2010.
Pregunta escrita del Sr. Duff. Preguntas parlamentarias al Consejo Europeo. P-0453/10, 2 de febrero de 2010.
Pregunta escrita de la Sra. Britt Svensson. Remuneración del Sr. Van Rompuy. P-0994/10, 22 de febrero de 2010.
Pregunta escrita del Sr. Claeys. Aumento del número de cumbres europeas. E-1885/10, 2010.
Pregunta escrita del Sr. Audy. Aplicación del artículo 15, apartado 6 letra b) del TUE. Falta un informe del presidente del Consejo Europeo sobre la reunión celebrada los días 10 y 11 de diciembre. E-0634/10, 22 de febrero de 2010.
Pregunta escrita del Sr. Martín. Presentación de credenciales de embajadores al Presidente del Consejo Europeo. E-2472/10, 20 de abril de 2010.
Pregunta escrita del Sr. Martín. Presentación de credenciales de embajadores al Presidente del Consejo Europeo. E-2471/10, 20 de abril de 2010.
Pregunta escrita del Sr. Bannerman. Estatus de Herman van Rompuy en el Derecho internacional. E-4434/2010, 16 de junio de 2010.
Pregunta escrita del Sr. Farage. Responsabilidad del presidente del Consejo Europeo. P-007589/2011, 28 de julio de 2011.
Pregunta del Sr. Chountis. El nuevo edificio del Consejo Europeo. E-008366/2011, 20 de septiembre de 2011.
Pregunta escrita del Sr. Corbett. Preguntas escritas al nuevo presidente del Consejo Europeo, E-000905/2015 de 2 de marzo de 2015.

**Debates en el Parlamento Europeo**

Parlamento Europeo. Intervención de W. Brant. Debates of the European Parliament. Official Journal of the European Communities, 13 de noviembre de 1973.
Parlamento Europeo. Debate sobre la cumbre de Copenhague de 14 de diciembre de 1973, 16 de enero de 1974.

Parlamento Europeo. Debate sobre el VIII Informe general de la Comisión sobre las actividades de las Comunidades en 1974 y el programa de trabajo de Comisión para 1975, 18 de febrero de 1975. Actas de los debates 18. II.75.
Parlamento Europeo. Debate sobre el Consejo Europeo de Dublín de 10-11 de marzo de 1975, 12 de marzo de 1975. Actas de los debates 12. III.75.
Parlamento Europeo. Debate sobre el Consejo Europeo de 12-13 de julio de 1975, 15 de septiembre de 1975. Actas de los debates 15. IX.75.
Parlamento Europeo. Debate sobre el Consejo Europeo de Roma de 1-2 diciembre de 1975, 17 de diciembre de 1975. Actas de los debates 17. XII.75.
Parlamento Europeo. Debate sobre el Consejo Europeo de Luxemburgo de 1-2 abril de 1976, 7 de abril de 1976. Actas de los debates 7. IV.76.
Parlamento Europeo. Debate sobre el Consejo Europeo de Roma de 25-26 de marzo de 1976, 20 de abril de 1976. Actas de los debates 20. VI.76.
Parlamento Europeo. Debate sobre el Consejo Europeo de La Haya de 29-30 de noviembre de 1976, 15 y 16 de diciembre de 1976. Actas de los debates 15-16. XII.76.
Parlamento Europeo. Debate sobre Consejo Europeo de Londres de 29-30 de junio de 1977, 6 de julio de 1977. Actas de los debates 6. VII.77.
Parlamento Europeo. Debate sobre Consejo Europeo de Bruselas de 5-6 de diciembre de 1977, 14 de diciembre de 1977. Actas de los debates 14. XII.77.
Parlamento Europeo. Debate sobre el Consejo Europeo de 7-8 de abril de 1978, 12 de abril de 1978. Actas de debates 12. VI.78.
Parlamento Europeo. Debate sobre el Consejo Europeo de julio 1978, 12 de septiembre de 1978. Debates 13-IX-78.
Parlamento Europeo. Debate sobre el Consejo Europeo de París de 12-13 de marzo de 1979, 15 de marzo de 1979. Actas de los debates 15. III.79.
Parlamento Europeo. Debate sobre el Consejo Europeo de 21-22 de junio de 1979, 19 de julio de 1979. Actas de debates 19. VII.79.
Parlamento Europeo. Debate 14 de noviembre 1979. Debates 14-XI-79. DOCE PE 248/118.
Parlamento Europeo. Debate sobre el Consejo Europeo de Dublín de diciembre de 1979, 12 de diciembre de 1979. Actas de debates 12. XII.79.
Parlamento Europeo. Debate sobre el Consejo Europeo de 27-28 de abril de 1980, 21 y 22 de mayo de 1980. Actas de debates 21-22. V.80.
Parlamento Europeo. Debate sobre el Consejo Europeo de Luxemburgo de 1-2 de diciembre de 1980, 17 de diciembre de 1980. Actas de debates 17. XII.80.
Parlamento Europeo. Debate sobre el Consejo Europeo de Maastricht 23-24 de marzo de 1981, 8-10 de abril de 1981. Actas de debates 8-10. IV.81.
Parlamento Europeo. Debate sobre el Consejo Europeo de 29-30 de junio de 1981, 8 y 9 de julio de 1981. Actas de debates 8-9. VII.81.
Parlamento Europeo. Debate sobre el Consejo Europeo de Londres de 26 y 27 de noviembre de 1981, 16 y 17 de diciembre de 1981. Actas de debates 16-17. XII.81.

Parlamento Europeo. Debate sobre el Consejo Europeo de Londres, 6-7 de diciembre de 1981. Actas de los debates 6-7 de diciembre de 1981.

Parlamento Europeo. Debate sobre el Consejo Europeo de Londres de 26-27 de noviembre de 1981, 16 y 17 de diciembre de 1981. Actas de los debates 16-17 XII.81.

Parlamento Europeo. Debate sobre el Informe Antoniozzi «papel del Parlamento en sus relaciones con el Consejo Europeo. DOCE de 17 de diciembre de 1981 1-278/209, 1981.

Parlamento Europeo. Debate sobre el Consejo Europeo de 29-30 de marzo de 1982, 21 de abril de 1982, Actas de los debates 21. IV.82.

Parlamento Europeo. Debate sobre el Consejo Europeo de 21-22 de marzo de 1983, 12 de abril de 1983, Actas de los debates I-297.

Parlamento Europeo. Debate sobre el Consejo Europeo de Atenas de 4-6 diciembre de 1983, 13 de diciembre de 1983. Actas de los debates I-307.

Parlamento Europeo. Debate previo al Consejo Europeo de 25-26 de junio de 1984, 24 de mayo de 1984. Actas de los debates 1-314/258.

Parlamento Europeo. Debate posterior al Consejo Europeo de Fontainebleau de 25-26 de junio de 1984, 25 de julio de 1984. Actas de los debates 25. VII.84.

Parlamento Europeo. Debate sobre el Consejo Europeo de 3-4 diciembre de 1984, 11 de diciembre de 1984. Actas de los debates 2-234.

Parlamento Europeo. Debate conjunto sobre las Declaraciones del Consejo y de la Comisión sobre los resultados del Consejo Europeo de Milán de 28-29 de junio de 1985 y del Informe Spinelli de la comisión de asuntos institucionales sobre el seguimiento de la cumbre de Milán y la Unión Europea, 1985.

Parlamento Europeo. Debate sobre el Consejo Europeo de Luxemburgo de 2-3 de diciembre de 1985, 11 de diciembre de 1985. Actas de los debates.

Parlamento Europeo. Debate sobre el Consejo Europeo de La Haya 26-27 junio de 1986, 8 de julio de 1986. Actas de los debates 2-341 de 8. VII.86.

Parlamento Europeo. Debate sobre el Consejo Europeo de Londres de 5 y 6 de diciembre de 1986, 9 de diciembre de 1986. Actas de los debates 2-346 de 9. XII.86.

Parlamento Europeo. Debate sobre el fracaso del Consejo Europeo celebrado los días 5 y 6 de diciembre de 1987, 16 de diciembre de 1987. Actas de los debates 2-351 de 16. XII.87.

Parlamento Europeo. Debate sobre el Consejo Europeo extraordinario de Bruselas de 11 y 12 de febrero de 1988, 9 de marzo de 1988. Actas de los debates 2-363.

Parlamento Europeo. Debate sobre el Consejo Europeo de Hannover de 27 y 28 de junio de 1988, 6 de julio de 1988. Actas de los debates 2-367.

Parlamento Europeo. Debate preparatorio del Consejo Europeo de Rodas 2 y 3 de diciembre de 1988, 16 de noviembre de 1988. Actas de los debates 2-371.

Parlamento Europeo. Debate sobre el Consejo Europeo de Estrasburgo de 8 y 9 de diciembre de 1988, Estrasburgo, 12 de diciembre de 1988. Actas de los debates 3-384 de 12. XII.88.

Parlamento Europeo. Debate tras el Consejo Europeo de 8-9 de Estrasburgo de diciembre de 1989, 12 de diciembre de 1989. Actas de los debates 3-348.

Parlamento Europeo. Debate sobre el Consejo Europeo de Roma de 28 octubre de 1990, Estrasburgo, noviembre de 1990. Actas de los debates 3-396 de 21. XI.90.

Parlamento Europeo. Debate sobre el semestre de la Presidencia italiana, 23 de enero de 1991. Actas de los debates Debate 3-398 de 23. I.91.

Parlamento Europeo. Debate sobre la Declaración del Consejo y la Comisión sobre el Consejo Europeo de 28-29 de junio de 1991 de Luxemburgo y sobre las conferencias intergubernamentales iniciadas en Roma, 9 de julio de 1991. Actas de los debates 3-407.

Parlamento Europeo. Debate sobre el Consejo Europeo de Lisboa de 26 y 27 de junio de 1992 y semestre de la Presidencia portuguesa, 7 de julio de 1992. Actas de los debates 3-420.

Parlamento Europeo. Debate sobre el Consejo Europeo especial de Birmingham de 16 de octubre de 1992, 27 de octubre de 1992. Actas de los debates 3-423.

Parlamento Europeo. Debate sobre el Consejo Europeo de 11 y 12 de Edimburgo de 1992 y el semestre de la Presidencia británica. Estrasburgo, 16 de diciembre de 1992. Actas de los debates, 3-425 de 16. XII.92.

Parlamento Europeo. Debate sobre la declaración de la Comisión sobre la preparación del Consejo Europeo de Copenhague que tendrá lugar los días 21 y 22 de junio de 1993 en Copenhague (se incluye también un debate sobre la pregunta oral (B3-502/93). Actas de los debates 3-43, 26. V.93.

Parlamento Europeo. Debate sobre la declaración de la Comisión sobre la preparación del Consejo Europeo de Copenhague que tendrá lugar los días 21 y 22 de junio de 1993 en Copenhague, 26 de mayo de 1993. Actas de los debates 3-43.

Parlamento Europeo. Debate sobre el Consejo Europeo de Copenhague de 21 y 22 de julio de 1993 y el semestre de la Presidencia danesa, 23 de junio de 1993. Actas de los debates 3-432.

Parlamento Europeo. Debate preparatorio sobre el Consejo Europeo extraordinario de 29 de octubre de 1993, 17 de noviembre de 1993. Actas de los debates de 17. XI.93.

Parlamento Europeo. Debate preparatorio sobre el Consejo Europeo de 10 y 11 de diciembre de 1993, 1 de diciembre de 1993. Actas de los debates 3-439.

Parlamento Europeo. Debate sobre el Consejo Europeo de marzo de 1994 Ioannina, 20 de abril de 1994. Actas de los debates 3-447.

Parlamento Europeo. Debate sobre el Consejo Europeo de Corfú de 24 y 25 de junio de 1994.

Parlamento Europeo. Debate sobre el Consejo Europeo de 9 y 10 de diciembre de 1994, 14 de diciembre de 1994. Actas de los debates 4-455/84 de 14. XII.94.

Parlamento Europeo. Debate sobre las declaraciones del Consejo y de la Comisión sobre los trabajos preparatorios del Consejo Europeo de Madrid de 15 y 16 de diciembre de 1995, 13 de diciembre de 1995. Actas de los debates 4-472/182.

Parlamento Europeo. Debate sobre el Consejo Europeo de Turín de 29 y 30 de marzo de 1996, 17 de abril de 1996. Actas de los debates 4-480/113.

Parlamento Europeo. Debate preparatorio del Consejo Europeo de Florencia de 21 y 22 de junio de 1996, 16 de julio de 1996. Actas de los debates 4-484/116 de 19. VI.96.

Parlamento Europeo. Debate sobre el Consejo Europeo de Florencia de 21 y 22 de junio de 1996, 3 de julio de 1996. Actas de los debates Actas N 4-485/9 de 3. VII.96.

Parlamento Europeo. Debate preparatorio sobre la reunión del Consejo Europeo de los días 13 y 14 de diciembre de 1996, 11 de diciembre de 1996. Actas de los debates 4-492/124 de 11. XII.96.

Parlamento Europeo. Debate sobre el Consejo Europeo Extraordinario de Luxemburgo noviembre 1997.

Parlamento Europeo. Debate sobre la reunión informal de Jefes de Estado o de Gobierno de 24 y 24 de octubre de 1998, 21 de octubre de 1998. Actas de los debates 4-562/115.

Parlamento Europeo. Debate sobre Consejo Europeo de los días 3 y 4 de junio – Presidencia alemana, 21 de julio de 1999. Actas de los debates P5_CRE(1999)07-21. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu

Parlamento Europeo. Debate Resultados del Consejo Europeo de Tampere 15 y 16 de octubre de 1999, 27 de octubre de 1999. Actas de los debates P5_CRE(1999)10-27. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu

Parlamento Europeo. Debate Resultados del Consejo Europeo de 23/24 de marzo de 2000 en Lisboa, Estrasburgo,11 de abril de 2000. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu

Parlamento Europeo. Debate sobre el Consejo Europeo / Presidencia portuguesa y la declaración de la Comisión relativa al Consejo Europeo de Feira, Estrasburgo, 3 de julio de 2000. Actas de los debates P5_CRE(2000)07-03. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu

Parlamento Europeo. Debate Resultados del Consejo Europeo de los días 23 y 24 de marzo en Estocolmo, Estrasburgo, 4 de abril de 2001. Actas de los debates P5_CRE(2001)04-04. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu

Parlamento Europeo. Debate sobre el Informe del Consejo Europeo y de la Declaración de la Comisión sobre la reunión del Consejo Europeo de Laeken de 14 y 15 de diciembre de 2001, 17 de diciembre de 2001. Actas de los debates P5_CRE(2001)12-17. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu

Parlamento Europeo. Debate sobre los resultados del Consejo Europeo de Barcelona de 15 y 16 de marzo de 2002, 20 de marzo de 2002. Actas de los debates P5_CRE(2002)03-20. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu

Parlamento Europeo. Debate relativo al Informe del Consejo Europeo y la Declaración de la Comisión sobre el Consejo Europeo de Sevilla de 21 y 22 de junio de 2002, 2 de julio de 2002. Actas de los debates P5_CRE(2002)07-02. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu

Parlamento Europeo. Debate sobre la preparación del Consejo Europeo de Copenhague de 12 y 13 de diciembre de 2002, 4 de diciembre de 2002. Actas de los debates P5_CRE(2002)12-04. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu

Parlamento Europeo. Debate sobre la declaración de la Presidencia en ejercicio sobre la labor de la Presidencia danesa, el informe del Consejo Europeo y la declaración de la Comisión sobre el Consejo Europeo de Copenhague de 12 y 13 de diciembre de 2002, 18 de diciembre de 2002. Actas de los debates P5_CRE(2002)12-18. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu

Parlamento Europeo. Debate sobre las declaraciones del Consejo y la Comisión relativas a los resultados del Consejo Europeo de 21 y 22 de marzo de 2003, 26 de marzo de 2003. Actas de los debates P5_CRE(2003)03-26. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu

Parlamento Europeo. Debate sobre la preparación del Consejo Europeo de Bruselas de 16 y 17 de octubre de 2003, 8 de octubre de 2003. Actas de debates P5_CRE(2003)10-08. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu

Parlamento Europeo. Debate sobre el Consejo Europeo de Bruselas de 16 y 17 de octubre de 2003, incluido un informe sobre los progresos en los trabajos de la CIG, 22 de octubre de 2003. Actas de los debates: P5_CRE(2003)10-22. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu

Parlamento Europeo. Debate sobre la preparación del Consejo Europeo de Bruselas de 12 y 13 de diciembre de 2003, incluida la cumbre social y sobre el informe de progreso de la Conferencia intergubernamental, 3 de diciembre de 2003. Actas de debates P5_CRE(2003)12-03. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu

Parlamento Europeo. Debate conjunto sobre el informe del Consejo Europeo y la Declaración de la Comisión, Consejo Europeo de Bruselas de 17-20 de junio de 2004 y Declaración del Consejo. Semestre de actividad de la Presidencia irlandesa, 21 de julio de 2004. Actas de los debates P6_CRE(2004)07-21. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu

Parlamento Europeo. Debate sobre la preparación del Consejo Europeo de Bruselas, 4 y 5 de noviembre de 2004, 27 de octubre de 2004. Actas de los debates P6_CRE(2004)10-27 (3). Disponible en: http://www.europarl.europa.eu

Parlamento Europeo. Debate sobre las declaraciones del Consejo y la Comisión con vistas a la Preparación del Consejo Europeo de Bruselas de 16 y 17 de junio de 2005, 8 de junio de 2005. Actas de los debates P6_CRE(2005)06-08. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu

Parlamento Europeo. Debate Consejo Europeo / Presidencia luxemburguesa, Informe del Consejo Europeo y la declaración de la Comisión sobre el Consejo Europeo

de Bruselas de 16 y 17 de junio de 2005. Bruselas, 22 de junio de 2005. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu

Parlamento Europeo. Debate sobre las Declaraciones del Consejo y de la Comisión sobre la preparación del Consejo Europeo de Bruselas de 14 y 15 de diciembre de 2006, 13 de diciembre de 2006. Actas de los debates P6_CRE(2006)12-13. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu

Parlamento Europeo. Debate preparación del Consejo Europeo (8 y 9 de marzo de 2007), Estrasburgo, 13 de febrero de 2007. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu

Parlamento Europeo. Debate sobre la hoja de ruta para el proceso constitucional de la Unión, 6 de junio de 2007. Actas de los debates P6_CRE(2007)06-06. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu

Parlamento Europeo. Debate sobre la reunión del Consejo Europeo de los días 21 y 22 de junio de 2007 y el semestre de actividades de la Presidencia alemana, 27 de junio de 2007. Actas de los debates P6_CRE(2007)06-27. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu

Parlamento Europeo. Debate sobre la preparación del Consejo Europeo informal de los Jefes de Estado o de Gobierno, Lisboa 18 y 19 de octubre de 2007, 10 de octubre de 2007. Actas de los debates P6_CRE(2007)10-10. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu

Parlamento Europeo. Debate celebrado el 23 de octubre de 2007 sobre los resultados de la cumbre informal de los Jefes de Estado o de Gobierno de Lisboa de 18 y 19 de octubre de 2007.

Parlamento Europeo. Debate sobre la preparación del Consejo Europeo de Bruselas de 13 y 14 de diciembre de 2007, 12 de diciembre de 2007. Actas de los debates P6_CRE(2007)12-12. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu

Parlamento Europeo. Debate sobre los Resultados del Consejo Europeo de los días 19 y 20 de junio de 2008 en Bruselas y el semestre de la actividad eslovena, 24 de junio de 2008. Actas de los debates P6_CRE(2008)06-24. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu

Debate preparación del Consejo Europeo de 19 y 20 de marzo de 2009. Debate conjunto sobre las declaraciones del Consejo y la Comisión sobre la preparación del Consejo Europeo, 11 de marzo de 2009. Actas de debates CRE(2009)03-11. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu

Parlamento Europeo. Debate sobre el Estado de la Unión, 12 septiembre de 2009. Actas de los debates.

Parlamento Europeo. Debate sobre las Conclusiones del Consejo Europeo de los días 29 y 30 de octubre de 2009, incluido el mandato y las atribuciones del presidente del Consejo Europeo y del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad/vicepresidente de la Comisión, así como de la estructura de la nueva Comisión, 11 de noviembre de 2009. Actas de los debates P7_CRE(2009)11-11. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu

Parlamento Europeo. Debate sobre la preparación del Consejo Europeo de 10 y 11 de diciembre de 2009, 25 de noviembre de 2009. Actas de los debates P7_CRE(2009)11-25. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu

Parlamento Europeo. Debate celebrado sobre el seguimiento del Consejo Europeo informal del 11 de febrero de 2010, 10 de marzo de 2010. Actas de los debates P7_CRE(2010)03-10. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu

Parlamento Europeo. Debate sobre la preparación Consejo Europeo de 25 y 26 de marzo de 2010, el 24 de febrero de 2010. Actas de los debates P7_CRE(2010)02-24. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu

Parlamento Europeo. Debate sobre el Consejo Europeo de 25 y 26 de marzo de 2010. Actas de los debates 7. IV.10, 7. IV.10.

Parlamento Europeo. Debate sobre las Conclusiones del Consejo Europeo de 17 de junio de 2010. Actas de los debates 23. VI.10, 23. VI.10.

Parlamento Europeo. Debate sobre las Conclusiones del Consejo Europeo de 16 de septiembre de 2010, 22 de septiembre de 2010. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu

Parlamento Europeo. Debate sobre las Conclusiones de la reunión del Consejo Europeo de 28 y 29 de octubre de 2010 y gobernanza económica, 24 de noviembre de 2010. Actas de los debates P7_CRE(2010)11-24. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu

Parlamento Europeo. Debate sobre las Conclusiones de la reunión del Consejo Europeo de los días 16 y 17 de diciembre de 2010, 19 de enero de 2011. Actas de los debates P7_CRE(2011)01-19. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu

Parlamento Europeo. Debate sobre el Consejo Europeo informal de 4 de febrero de 2011, 2 de febrero de 2011. Actas de los debates P7_CRE(2011)02-02. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu

Parlamento Europeo. Debate sobre las Conclusiones del Consejo Europeo 24 y 25 de marzo de 2011, el 5 de abril de 2011. Actas de los debates P7_CRE(2011)04-05. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu

Parlamento Europeo. Debate sobre las Conclusiones de la reunión del Consejo Europeo de 23 de octubre de 2011, 27 de octubre de 2011. Actas de los debates P7_CRE(2011)10-27. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu

Parlamento Europeo. Debate de preparación de la reunión del Consejo Europeo (22-23 de noviembre de 2012) con especial atención al marco financiero plurianual. Actas de los debates 20. XI.12, 20 de noviembre de 2012.

Parlamento Europeo. Debate sobre las conclusiones de la reunión del Consejo Europeo 28 y 29 de junio de 2012, 3 de julio de 2012. Actas de los debates P7_CRE(2012)07-03. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu

Parlamento Europeo. Debate sobre las Conclusiones del Consejo Europeo 18-19 de octubre de 2012, 23 de octubre de 2012. Actas de los debates P7_CRE(2012)10-23. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu

Parlamento Europeo. Debate de preparación de la reunión del Consejo Europeo (22-23 de noviembre de 2012) con especial atención al marco financiero plurianual, 20 de noviembre de 2012. Actas de los debates P7_CRE(2012)11-21. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu

Parlamento Europeo. Debate sobre la preparación de la reunión del Consejo Europeo de 13 y 14 de diciembre de 2012, 12 de diciembre de 2012. Actas de los debates P7_CRE-REV(2012)12-12. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu

Parlamento Europeo. Debate sobre los Preparativos con miras a la reunión del Consejo Europeo 7 y 8 de febrero de 2013, 6 de febrero de 2013. Actas de los debates P7_CRE-REV(2013)02-06. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu

Parlamento Europeo. Debate prioritario. Preparación del Consejo Europeo de 12 y 13 de febrero. 2014/2940(RSP).

Parlamento Europeo. Debate sobre el Consejo Europeo informal. P8-CRE-REV(2015)02-25(14). Miércoles 25 de febrero de 2015.

Parlamento Europeo. Debate prioritario. Declaraciones del Consejo y de la Comisión sobre la preparación del Consejo Europeo de 19-20 de marzo de 2015. P8-CRE REV(2015)03-25. Miércoles, 11 de marzo de 2015.

Parlamento Europeo. Informe al Parlamento Europeo sobre el Consejo Europeo de marzo. P8-CREREV(2015)03-11. Miércoles 25 de marzo de 2015.

Parlamento Europeo. Debate sobre el Consejo Europeo extraordinario. P8-CRE-PROV(2015)04-29. 29 de abril de 2015.

Parlamento Europeo. Preparación de la reunión del Consejo Europeo (25 y 26 de junio de 2015) Declaraciones del Consejo y de la Comisión. [2015/2629(RSP)].8-CRE-PROV(2015)06-24. Miércoles 24 de junio de 2015.

Parlamento Europeo. Debate sobre el Consejo Europeo de 25 y 26 de junio de 2015 y de la Cumbre del euro de 7 de julio de 2015 y la situación en Grecia. P8-CRE-PROV(2015)07-08.

Parlamento Europeo. Plenary session on the Conclusions of the 23 September 2015 Informal European Council. 6 October 2015. http://europa.eu

European Parliament. Tuesday 19 January 2016. European Council and Commission statements. Conclusions of the European Council meeting of 17 and 18 December 2015. http://www.europarl.europa.eu

European Parliament. Debate in the European Parliament on the Conclusions of the Special European Council on 23 April. http://europa.eu

**Documentos del Parlamento Europeo**

Parlement Européen. *La construction d'un Parlement: 50 ans d'Histoire du Parlement Européen*. Collection 50 Anniversaire. Bruselas: Communautés Européennes. 2009.

European Parliament. DG Presidency. *The long road to the euro*. CARDOC. N 8. February 2012.

Parlamento Europeo. Nota para la Mesa del Parlamento Europeo. *Ejecución del plan de acción de 10 puntos*, 19 de marzo de 2012.

Parlamento Europeo. Note of the Legal Adviser of the European Parliament to the President of the European Parliament: Legal objections to the President of the European Council taking charge of the MFF/OR 2014-20 legislative negotiations. Ref. D(2012)26630, 21 de mayo 2012.

Parlamento Europeo. The *President of the European Parliament at full meetings of the European Council*. Ref. SJ-0216712, 13 julio de 2012.

Parlamento Europeo. DGIPOL. *Democratic control in the Member States of the European Council and the Euro zone summits.* C. 2013.

Parlamento Europeo. DGIPOL. *European Council Conclusions on the MFF and the CAP*. Policy Departments B Structural and Cohesion policies.

Parlamento Europeo. DG EPRS. Briefing. The *European Council and its President*. 9 de enero de 2015. PE 542.153.

Parlamento Europeo. DG EPRS. *The Economic governance framework of EMU. Stocktaking of building blocks*. Economic Governance Support Unit. Brussels February 2015. PE 542.642.

Parlamento Europeo. DG EPRS. *Outlook for the informal European Council meeting of 12 February 2015*. Briefing. Brussels February 2015. PE 547.539.

Parlamento Europeo. DG EPRS. *Outcome for the informal European Council meeting of 12 February 2015*. Briefing. Brussels February 2015. PE 547.540.

Parlamento Europeo. DG EPRS. *Outcome of the European Council of 19-20 March 2015*. Brussels. April 2015. PE 547.544.

Parlamento Europeo. DG EPRS. *Outlook of the European Council of 19-20 March 2015*. Brussels. April 2015. PE 547.541.

Parlamento Europeo. DG EPRS. *At a glance. Activity of the European Council*. Brussels. May 2015.

Parlamento Europeo. DG EPRS. *Country-specific recommendations: scoreboard for 2013. How far are EU Member States meeting their European Council commitments?* Study. Brussels. May 2015. PE 547.558.

Parlamento Europeo. DG EPRS. *European Council Conclusions. A rolling check-list of commitments to date*. Study. Brussels. June 2015. PE 558.754.

Parlamento Europeo. DG EPRS. *Outlook of the European Council of 25/26 June 2015*. Brussels. June 2015. PE 558.756.

Parlamento Europeo. DG EPRS. *Outcome of the European Council of 25/26 June 2015*. Brussels. July 2015. PE 558.757.

Parlamento Europeo. DG EPRS. Implementation of the EUCO Conclusions in CSDP in the Lisbon Treaty. Briefing Note. January 2016. PE 573.280.

Parlamento Europeo. DG EPRS. The EUCO and the Banking Union. Briefing Note. February 2016. PE 573.282.

Parlamento Europeo. DG EPRS. The European Council and crisis management. In depth-analysis. February 2016. PE 573.283.

Parlamento Europeo. DG EPRS. Outlook of the EUCO meeting of 18-19 February 2016. Pre-EUCO Briefiing. February 2016. PE 573.284.

Parlamento Europeo. DG EPRS. Outcome of informal European Council of 7 March 2016 and the informal meeting of the EU Heads of State or Government with Turkey. Briefing. Post Euroepan Council Briefing. March 2016. PE 579 323.

Parlamento Europeo. DG. Post-European Council briefing. Outcome of the 17-18 March European Council meeting. April 2016. PE 581.401.

Post-European Council briefing. Outlook of the 28-29 June European Council meeting. DG EPRS. June 2016. PE 581.407.

The European Council in 2015. Overview of Decisions and Discussions. In-Depth Analysis. DG EPRS PE 581.406, July 2016.

Parlamento Europeo. DG EPRS. Outlook for the European Council of 20-21 October 2016 PE 587.350. October 2016.

Parlamento Europeo. DG EPRS Outcome of the European Council of 20-21 October 2016. PE 593.785. November 2016.

Parlamento Europeo. DG EPRS. Outlook for the 15 December 2016 European Council. PE 593.794. December 2016.

Parlamento Europeo. DG EPRS. Outcome of the European Council of 15 December 2016. PE. 593.795.

Parlamento Europeo. DG EPRS. Outcome of the informal European Council and informal meeting of 27 Heads of State or Government on 3 February 2017 PE598.594. February 2017.

Parlamento Europeo. DG EPRS. Outlook for the informal European Council and informal meeting of 27 Heads of State or Government on 3 February 2017. PE598.594, February 2017.

Parlamento Europeo. DG EPRS. *From Bratislava to Rome. The European Council shaping a common future for EU-27.* In depth Analysis Brussels,. PE 598.613 April 2017.

**Comisión Europea**

Comisión Europea. Communication de la Commission du 14 Août 1981 au Conseil et au Parlement. *Le système institutionnel de la Communauté. Un équilibre à rétablir*. Bulletin des CC. EE. Supplément 3/82. Pp. 6-22.

Comisión Europea. Comunicación de la Comisión. *Un proyecto para la Unión Europea.* COM (2002) 247 final, 22 de mayo 2002.

Comisión Europea. Comunicación de la Comisión; *Paz, libertad y solidaridad*. COM (2002) 728 final, diciembre de 2002.

Comisión Europea. Comunicación de la Comisión. Opinion of the Commission pursuant art. 48 of the Treaty on European Union on the Conference of representatives of Member States convened to revise the Treaties. COM (2003)548 final, 17 de septiembre de 2003.

Comisión Europea. Comunicación de la Comisión: *Un plan director para la Unión Económica y Monetaria profunda y auténtica. Apertura de un debate europeo*, COM (2012) 777 final, Bruselas 28 de noviembre de 2012.

European Commission. Making the best use of the flexibility within the existing rules of the Stability and Growth Pac. COM (2015) final, 13 January 2015.

European Commission. Preparing for the next steps on better economic governance in the Euro area. Jean Claude Juncker in cooperation with Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem and Mario Draghi. Informal European Council 12 February 2015.

Comisión Europea. Recomendación de la Comisión sobre el programa europeo de reasentamiento C(2015) 3560 final de 8.6.2015. http://ec.europa.eu

European Commission. Proposal for a Council Decision establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy, Greece and Hungary» 9 de September d-European agenda on Migration. Com (2015) 240 final. 13.5.2015. http://ec.europa.eu

European Commission. Proposal for a Council Decision establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece COM (2015) 286 final de 27.7.2015. http://ec.europa.eu

European Commission. Proposal for a regulation of the european parliament and of the council establishing a crisis relocation mechanism and amending Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third country national or a stateless person.

Comisión Europea. Propuesta de Decisión del Consejo para el establecimiento de medidas provisionales en el área de la protección internacional en beneficio de Grecia, Hungría e Italia. COM (2015) 451 final 2015/0209 (NLE) de 9 de septiembre de 2015.

European Commission. Recommendation for a voluntary humanitarian admission scheme with Turkey COM (2015) 9490 of 15.12.2015.

http://ec.europa.eu

Comisión Europea. Propuesta de Reglamento del Parlamento y del Consejo por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (texto refundido) COM (2016) 27 de mayo de 2016.

**Documentos de los Parlamentos Nacionales**

European Scrutiny Office. *The Conclusions of the European Council and the Council of Ministers*. Xth. Report Session 2007-2008. House of Commons: Londres, enero 2008.

Initation of EU Legislation 2007-2008. 22th Report of session 2007-2008. European Union Committee, House of Lords, julio de 2008.
House of Lords. *The Treaty of Lisbon: an impact assessment.* EU Committee. Xth Report of session 2007/8. Vol. I Report. March 2009. Pp. 1-300.
House of Lords. The EU Committee of the House of Lords. The EU Referendum and EU reform. 9th Report of Session 2015-2016. 30. March 2016.

**Convención europea sobre el futuro de Europa**

A la hora de estudiar la Convención Europea sobre el futuro de Europa se puede acudir a la página internet: http://european-convention.eu.int. Esta página ha dejado de ser accesible a partir de agosto de 2014.
Contribución de DUFF, A., «Un modelo de Constitución para la Unión federal de Europa». CONV (234/02), 3 de septiembre de 2002.
Contribución de la Comisión Europea, «Un Proyecto para la Unión Europea» documento que recoge comunicado COM (2002) 247 final de 22 de mayo de 2002. CONV (229/02), 3 de septiembre de 2002.
Contribución de BADINTER. CONV (317/02), 30 de septiembre de 2002.
Contribución de LEQUILLIER. CONV (320/02), 7 de octubre de 2002.
Contribución de HAIN, P., CONV (345/02), 15 de octubre de 2002.
Secretaría de la Convención. Informe del Presidente de la Convención sobre el futuro de Europa al Consejo Europeo de Bruselas de 24 de octubre de 2002, p. 9.
Contribución de los miembros del Partido Socialista Europeo a la Convención. «Prioridades para Europa». CONV (392/02), 8 de noviembre 2002.
Contribución de la Comisión Europea, comunicado COM(2002) 728 final de 4 de diciembre de 2002. CONV (448/02), 5 de diciembre de 2002.
Contribución del Partido Popular Europeo. CONV (325/02 REV 1), 6 de diciembre de 2002.
Contribución del BENELUX. CONV (457/02), 11 de diciembre de 2002.
Contribución de LAMASSOURE, A., «Nuevas Instituciones para una nueva Europa». CONV (452/02), 11 de diciembre de 2002.
Secretaría de la Convención. Informe del Presidente de la Convención sobre el futuro de Europa al Consejo Europeo de Copenhague de 12 de diciembre de 2002.
Secretaría de la Convención. Contribución del Praesidium. Borrador de Tratado. CONV (369/02) http://www.europarl.europa.eu/meetdocs_all/committees/conv/20021119/00369.en2.pdf
Secretaría de la Convención. Síntesis del Grupo de trabajo de Acción exterior. CONV (459/02), 16 de diciembre de 2002.
Contribución de la Comisión. Comunicación de la Comisión; Paz, libertad y solidaridad. COM (2002) 728 diciembre de 2002.
Secretaría de la Convención. «El funcionamiento de las Instituciones». CONV (477/03),10 de enero de 2003.

Contribución francoalemana de De Villepin, D., Fischer, J., CONV (489/03), 16 de enero de 2003.
Contribución de Lamassoure, A., CONV (507/03), 23 de enero de 2003.
Secretaría de la Convención. Informe resumido de la sesión plenaria. Bruselas, 20 y 21 de enero de 2003. CONV (508/03), 27 de enero de 2003.
Contribución de Duff, A., DINI. CONV (524/03), 31 de enero de 2003.
Contribución de Palacio, A., Hain, P. «Las Instituciones de la Unión». CONV (591/03), 28 de febrero de 2003.
Contribución presentada por miembros representantes de los Gobiernos de Chipre, Hungría, Dinamarca, Austria, Suecia, Países Bálticos, República Checa, Eslovaquia, Bulgaria, Portugal, Irlanda, Eslovenia, Malta y Finlandia. «Reformar las Instituciones: Principios y premisas». CONV (646/03), Bruselas, 28 de marzo de 2003.
Contribución del BENELUX «Las Instituciones de la Unión». CONV (732/03), 8 de mayo de 2003.
Secretaría de la Convención. Ficha de análisis de enmiendas. CONV (709/03), 9 de mayo de 2003.
Resumen de la Secretaría de la Convención de la reunión del pleno de 15 de mayo. CONV (748/03).
Contribución de Duff, Dini, Lequillier. CONV (746/03), 16 de mayo.
Contribución de 10 Estados Miembros. «Una contribución de la Unión para todos, un éxito para la Convención». CONV (766/03), 28 de mayo de 2003.
Secretaría de la Convención. Versión del Preasidium de las cláusulas institucionales. CONV (770/03), 2 de junio de 2003.
Secretaría de la Convención. Disposiciones institucionales de la Parte I. Borrador de Proyecto. CONV (814/03), 19 de junio de 2003.
Secretaría de la Convención. Borrador de Proyecto de Tratado constitucional. CONV 850/03, 18 de julio de 2003.
Secretaría de la Convención. Documento definitivo. CONV 851/03, 18 de julio de 2003.

**Otros documentos**

Entretiens entre le Chancelier Adenauer et le Général De Gaulle à Rambouillet, les 29 et 30 juillet 1960. Communautés européennes. Service d'information. Bureau de París. Porte-Parole du Quai d'Orsay. (Archivos históricos del Consejo).
Tratado del Elíseo.1963. http://www.france-allemagne.fr/Traite-de-l-Elysee-22-janvier-1963,0029.html (14 de mayo de 2014).
Memorandum from the Commission to the Conference, 19 November 1969) (Archivo histórico del Consejo).

Borrador del Informe de los ministros de exteriores preparado bajo la presidencia de Etienne Davignon, ministro belga de Asuntos Exteriores, el 19 de mayo de 1970.

Rapport des ministres de affaires étrangères des Etats membres sur les problèmes de l'unification politique (Davignon), 27 octubre de 1970. Bulletin de la Communauté Economique Européenne, novembre 1970 n.º 11, Luxemburgo: Office des publications officielles des Communautés européennes.

VEDEL, Working party examining the problem of the enlargement of the powers of the European Parliament de 25 de marzo de 1972. Bulletin des Communautés européennes. 1972, n.º Supplément 4/72. Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes. Disponible en: http://www.cvce.eu/obj/rapport_vedel_25_mars_1972-fr

Second report of the Ministers for Foreign Affairs. Political cooperation between the Nine, septiembre de 1973. Bulletin of the European Communities N.º 9, EC. 9-1973. Pp 12-21. Disponible en: http://aei.pitt.edu

RICCARDI, Editorial, *Durée de la Présidence du Conseil et direction européenne* Agence Europe, 12 octubre de 1979.

Informe del Comité de Sabios sobre los reajustes de los mecanismos y procedimientos institucionales. Boletín de las Comunidades Europeas 11/1979, octubre de 1979. http://www.cvce.eu/obj/le_rapport_du_comite_des_trois_sages-fr (consultado agosto 2014).

*Le Conseil européen de Luxembourg*. Bulletin des Communautés CE 4-1980, 1980.

*Accord d'ensemble entre les Neuf*. Bulletin des Communautés Bull. CE 5-1980, 1980.

*Du Conseil européen au Sommet occidental de Venise*. Bulletin des Communautés CE 6-1980, 1980.

Informe sobre la cooperación política, Londres, octubre de 1981. Boletín Oficial de las Comunidades europeas, n.º suplemento 3/81, Luxemburgo, pp. 14-18. Disponible en: http://www.cvce.eu/obj/rapport_sur_la_cooperation_politique_europeenne_londres_13_octobre_1981-fr (agosto 2014).

*Le Conseil européen de Maastricht*. Bulletin des Communautés CE 3-1981, 1981.

*Le Conseil européen de Luxembourg*. Bulletin des Communautés CE 6-1981, 1981.

Draft European Act. German-Italian Initiative submitted to the European Council 26-27 November 1981. Bulletin of the European Communities, No. 11/1981, pp. 87-91. Disponible en: http://aei.pitt.edu

Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas n.º 502, de 3 de abril de 1982. Disponible en: http://daccess-dds-ny.un.org

*Problèmes communautaires: les conclusions de la Présidence*. Bulletin des Communautés CE 3-1983, 1983.

Déclaration solennelle sur l'Union européenne (Stuttgart, 19 juin 1983), Boletín de las Comunidades Europeas, n.º 6, Luxemburgo, 1983. Disponible en: http://www.cvce.eu/obj/declaration_solennelle_sur_l_unión_europeenne_stuttgart_19_juin_1983 (consultado agosto 2014).

Tratado de la Unión Europea del Parlamento Europeo. 1984. http://www.cvce.eu/obj/projet_de_traite_instituant_l_union_europeenne_14_fevrier_1984 (agosto 2014).

Report of the Ad Hoc Committee for Institutional Affairs to the European Council (Brussels, 29-30 March 1985). Informe Dooge. Boletín Oficial de las Comunidades Europeas, marzo de 1985 n.º 3, pp. 111-119. Disponible en: http://www.cvce.eu/obj/rapport_du_comite_ad_hoc_pour_les_questions_institutionnelles_bruxelles_29_30_mars_1985-fr (consultado mayo 2014).

*Conseil européen de Londres*. Bulletin des Communautés CE 12-1986, 1986.

Mensage conjunto de F. MITTERRAND y H. KHÖL, París, 6 de diciembre de 1990). disponible en: http://www.cvce.eu (consulado en agosto 2014).

Discurso de T. BLAIR sobre «the new challenge for Europe» de 13 de mayo de 1999 en el Premio Carlomagno.

TRUMPF, J., PIRIS, J. C., *Le fonctionnement du Conseil dans la perspective d'une Union élargie.* Bruselas: Consejo de la UE, 1999. Disponible en: http://www.cvce.eu/obj/rapport_trumpf_piris_le_fonctionnement_du_conseil_dans_la_perspective_d_une_union_elargie_10_mars_1999 (agosto de 2014).

Discurso de J. CHIRAC ante el Bundestag, Berlin, 27 junio de 2000, *Notre Europe*. http://www.cvce.eu/obj/discours_de_jacques_chirac_devant_le_bund estag_notre_europe_berlin_27_juin_ (abril 2014).

Discurso de T. BLAIR en la Bolsa de Polonia, Varsovia, 6 de octubre de 2000. http://www.cvce.eu/obj/discours_de_tony_blair_a_la_bourse_polonaise_varsovie_6_octobre_2000 (abril 2014).

Rapport sur le séminaire de Nôtre Europe sur la réforme du Conseil. Fèvrier 2001. http://www.cvce.eu/obj/notre_europe_union_europeenne_la_reforme_du_conseil_des_ministres_fevrier_2001 (agosto 2014).

Discurso de R. PRODI. «La nouvelle Europe dans le partenariat transatlantique». Institut universitaire européen, Florencia mayo de 2001.http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-01-204_fr.htm

Discurso de G. VERSHOFSTADT (primer ministro belga) en Berlín en 2001. http://ig.cs.tu-berlin.de (agosto 2014).

Riccardi, Editorial, *Agence Europe*, 27 de septiembre de 2001.

Carta conjunta de BLAIR y SCHROEDER dirigida a la Presidencia el 25 de febrero de 2002 con vistas a la reunión del Consejo Europeo de Barcelona de marzo de 2002. Agence Europe. 25 de febrero de 2002.

Discurso de G. PERSSON (primer ministro sueco) sobre el papel del Consejo, 25 de abril de 2002. Disponible en: http://www.cvce.eu/obj/discours_de_goran_persson_sur_le_role_du_conseil_25_avril_2002

Preparar al Consejo para la ampliación. Informe de J. SOLANA, secretario general del Consejo de Ministros de la Unión Europea. Consejo de la Unión Europea. Bruselas 7 de marzo de 2002. S0044/02 disponible en: http://www.cvce.eu/obj/report_by_javier_solana_preparing_the_council_for_enlargement_7_march_2002-en

La Propuesta del Benelux. Editorial Agence Europe n.º 82226, de 6 de junio de 2002.
Discurso de T. Blair sobre los Trabajos de la Convención Europea en Cardiff, 28 de noviembre de 2002. http://www.cvce.eu
Riccardi, Editorial sobre la propuesta francoalemana, Agence Europe, 17 de enero de 2003.
Propuestas de Giscard al Preasidium sobre cuestiones institucionales. Agence Europe, n.º 8448, 24 de abril de 2003.
Propuestas de Giscard al Preasidium sobre cuestiones institucionales. Europolitics, 23 de abril de 2003.
Adaptations rédactionnelles et juridiques au Projet établissant une Constitution pour l'Europe et aux Protocole. CIG 51/03 25 Novembre 2003, pp. 1-7.
Sarkozy, N. (presidente de la República Francesa), Bruselas 8 septiembre de 2006. http://www.decapactu.com
Ferenzi, TH., *Quel avenir pour la Commission européenne?* Le Monde, 8 de marzo de 2007.
The Economist. *Charlemagne,* 23 de junio de 2007.
The Economist. *The Summit dances.* 23 de junio de 2007.
Financial Times. Peel, Q. *The battle of Brussels is only for show.* 23 de junio de 2007.
The Economist. *The parable of the presidents*, 15 de marzo de 2008.
Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 1546, de 8 de junio de 2008. Disponible en: http://acnur.org
Bundesverfassungsgericht. Sentencia sobre la compatibilidad del Tratado de Lisboa con la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania. Karlsruhe, 30 de junio de 2009. Disponible en: http://www.bundesverfassungsgericht.de/ents
Lettre d'information de la SEE n.º 18 hiver 2011, Coloquio organizado por el Institut d'Etudes Européenes y el CEVIPOL (Université libre de Bruxelles). *The Commanding Heights of the European Union. The European Council: institutions, actors, resources*. 10-11 de marzo de 2011.
Seminario sobre el método comunitario. Notre Europe. Bruselas, febrero de 2012. El documento de síntesis puede consultarse en http://www.notre-europe.eu
Atélier sur la Présidence: *Le Conseil Européen au cœur du système présidentiel*; ENA. mercredi 23 Mai 2012. Parlement Européen.
Bassets, L., *Cuando Europa tenía política exterior,* El País, de 29 de noviembre de 2012.
Torreblanca, I-J., *El otro consenso,* El País, 28 de junio de 2013.
Revista Servicio Europeo de Acción Exterior. *EU external action*, julio de 2013.
Nogales, F., *El Consejo Europeo en la hora actual*. Conferencia Real Instituto de Estudios Europeos, Bruselas, 27 de febrero de 2014.
Discurso de Piris, JC., *The problems raised by the integration of the eurozone.* Nicosia, 5 de abril de 2014.http://www.robert-schuman.eu (agosto 2014).
Parlamento Europeo. Hearing: *Challenges in constitutional affairs in the new term: tacking stock and looking forward.* AFCO noviembre 2014.

Página internet sobre el nombramiento del secretario general del Consejo. http://www.consilium.europa.eu

JUNCKER, J-C., Speech by President Jean-Claude Juncker at the debate in the European Parliament on the Conclusions of the Special European Council on 23 April 2015. «Tackling the migration crisis». http://europa.eu

— President Juncker's intervention at the European Parliament Plenary session on the Conclusions of the 23 September Informal European Council. 6 October 2015. http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5781_fr.htm

— State of the Union Address 2016. http://europa.eu

Parlamento Europeo. Hearing: *The Lisbon Treaty and beyond*. AFCO. Mayo 2015.

Parlamento Europeo. Hearing: *The first five years of the permanent presidency of the European Council*. The Van Rompuy experience. Tuesday 5 May 2015, EPRS Library reading room.

The Guardian. European leaders scrap plans for migrant quota systems. http://www.theguardian.com. 25 June 2015.

Meeting of the JIA Council 20 July 2015. http://www.consilium.europa.eu

Euroactiv. Juncker defies EU countries with distribution plan for 160.000 refugees. http:// euroactiv.com. 21 October 2015.

Página Presidencia luxemburguesa segundo semestre 2015.http://www.eu2015lu.eu

Extraordinary JHA Council 22 September 2015. http://www.eu2015lu.eu

Euroactiv. Tusk and Orban on collision course with Merkel over refugee crisis. http://www.euroactiv.com. 23 October 2015.

Euroactiv. Juncker calls EU-Balkans mini-summit over refugee crisis. http://euroactiv.com 24 October 2015.

Leaders' Meeting on refugee flows along the Western Balkans Route. Leaders' Statement. http://ec.europa.eu

Financial Times. EU scrambles to shelter migrants as winter looms. Financial Times, October 26, 2015.

Declaration. High-Level Conference on the Eastern Mediterranean/Western Balkans route http://data.consilium.europa.eu

Financial Times -Tensions over migration: Barber rhetoric. Financial Times, November 26, 2015.

Spiegel Online International. Turkish-German Pact: EU split by Merkel's refugee Plan. http://www.spiegel.de/international/world

Declaración UE-Turquía. Reunión de los Jefes de Estado o de Gobierno de la UE con Turquía, 29.11.2015. http://www.consilium.europa.eu

Parlamento Europeo. The European Council and crisis management Tuesday, 16 February, 2016. EPRS Library Reading Room - Altiero Spinelli Building - ASP 05D. Danuta Hübner, Desmond Dinan, Peter Ludlow and Didier Seeuws.

The New York Times. With EU paralyzed, 10 Nations try to stem migrant flow. 25.2.2016.

Financial Times - Merkel is indispensable but not sufficient 30 August 2016.

Financial Times - Brussels eastern critics. Big read. 30 August 2016.
Council of the European Union. The European Council and the Council of the EU through time Decision- and law-making in European integration. Luxembourg, Publications office of the EU, 2016.
POLITICO: http://www.politico.eu/article/european-council-president-donald-tusk-buries-the-european-dream/
POLITICO: «Donald Tusk wants to bury the European Dream», http://www.politico.eu
Les Echos. Brexit: pourquoi Merkel cherche à gagner du temps. Les Echos 5 Juillet 2016.
Le Figaro. Hongrie: Viktor Orban défie l'Union européenne sur les migrants. 6 juillet 2016.
SUMMIT (Studying the European Council – Mastering and Disseminating Knowledge about a Key Institution). http://www.summit.uni-koeln.de/en/about/
Journal of European Integration. *«Integration without supranationalisation: the central role of the European Council in post-Lisbon EU politics».* Vol. 38, Issue 5, 2016.

**Doctrina**

ALCARO, R., TABRIZI, A., «Europe and Iran's Nuclear issue: The Labours and Sorrows of a Supporting Actor». *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs,* vol. 3, n.º 49, 2014, pp. 14-20.
ALEXANDROVA, P., CARAMMIA, M., TIMMERMANS, A., «Policy punctuations and issue Diversity on the European Council Agenda». *Policy Studies Journal.* Vol. 40, n.º 1, 2012.
ALEXANDROVA, P., TIMMERMANS, A., «National interest versus the common good: The Presidency in the European Council agenda setting». *European Journal of Political Research,* n.º 52, 2013, pp. 316-338.
ALEXANDROVA, P., «Setting the EU's Agenda: The European Council's role in the European Commission's monopoly on initiative». *Paper presented at the annual meeting of the Comparative Agendas Project,* 12-14 June 2014, Konstanz.
— «Analysis of Agenda setting in the European Council, 2009-2014». DG EPRS. European Council Oversight Unit. PE 547.543. April 2015.
ALEXANDROVA, P., RASMUSSEN, A., TOSHKOV, D., «Agenda responsiveness in the European Council: public priorities, policy problems and political attention». *West European Politics,* 39:4, 605-627, DOI:10.1080/01402382.2015.1104995.2015.
ALEXANDROVA, P., «Institutional issue proclivity in the EU: The European Council vs. the Commission». *Journal of European Public Policy.* DOI: 10.1080/13501763 .20161215342 (2016).
ALONSO GARCÍA, R., *Sentencias básicas del Tribunal de Justicia. Estudio y Jurisprudencia.* Thomson Civitas, III edición, Pamplona, 2006.

— «Sistema jurídico de la Unión Europea». *Sistemas de Derecho y Economía.* Thomson Civitas, Pamplona, 2007.

Barnard, C., Peers, S. (ed.), *European Union Law*. Oxford University Press, Oxford, 2014.

Bastin, C., Insard, L., *La fonction du président permanent:évaluation du leadership d'Herman Van Rompuy.* R. A. E-L. E. A. 2013/1. Pp. 79-90.

Bayer, N., «EU 25 Creating a New Design for the Council». *European Institute of Public Administration,* Eipascope, 2004. http://aei.pitt.edu/5935/1/scop04_3_bayer.pdf

— «Western economic summits: can they do better?». *The World Today,* n.º 40, January 1984, pp. 4-12.

Becerril Atienza, B., «El Consejo Europeo y el Consejo en el Tratado de Lisboa. Unas instituciones más eficaces o una Unión más intergubernamental». *Revista de las Cortes Generales.* 70-71-72, 2007, pp. 188-213.

Beneyto, J. M., «Modifying or leaving in force the Constitutional and institutional balance of the European Union*?»,* in Beneyto, J. M., y Pernice, I. (eds.). *The Government of Europe: Which institutional design for the European Union?* Baden Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2004.

Bermann, G. A., «The Institutions under the new Draft Constitution» in Beneyto, J. M., y Pernice, I. (eds). *The Government of Europe: Which institutional design for the European Union?* Baden Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2004.

Berstein, S., Milza, P., *«Histoire de France au XX siècle. De 1958 à nos jours».* Perrin, Collection Temps, Paris, 2006.

Bickerton, C., Christopher, J., Hodson, D., Puetter, U., «The new intergovernamentalism: European Integration in the Post Maastricht era». *JCMS,* DOI:10.111/jcm.12212, 2014, pp. 1-20.

— «A rejoinder to Frank Schmelfenning on the new intergovernmentalism». *JCMS,* DOI:10.11.11./JCMS 12244. 2015.

Bieber, R., Palmer, M., «Power at the top. The EC in theory and in practice». *The World Today,* agosto 1975, pp. 311-318.

Bieber, R., et al., *Commentaire J. Megrét: le Droit de la CE et de l'Union Européene.* Bruxelles: Editions de l'Université de Bruxelles, 2000.

Bitsch, M. Th., *Histoire de la construction européenne.* Éditions Complexe, 2004.

Blanchet, Th., *«Le Traité de Lisbonne: une histoire dans l'histoire». A man for all Treaties. Liber amicorum en honneur de J-C Piris*. Bruylant, Bruxelles, 2012, pp. 61-88.

Blavoukos, S., Bourantonis, D., Pagoulatos, P., «A President for the EU: A new Actor in Town?». *JCMS*, Vol. 45.2, 2007, pp. 231-252.

Blázquez Peinado, M-D., «Algunas consideraciones en torno a la regulación del Consejo, el Consejo Europeo y la Comisión en el Tratado de Lisboa». *Revista de Derecho Comunitario Europeo.* Núm. 29. Enero-abril 2008.

BLOES, R., *Le Plan Fouchet et le problème de l'Europe politique.* Collège d'Europe, Bruges, 1970.

BLUMANN, C., «Le Conseil Européen». *Revue Trimestrielle du Droit Européen (RTDE),* 1976, n.º 1.

— «Aspects institutionnels». *Revue Trimestrille de Droit Européen.* N.º 33(4), octubre-diciembre de 1997, pp. 14-71.

— «Le Conseil européen». *Editions Juris-classeur,* Paris,2004, pp. 148-149.

BLUMANN, C., BOULOIS, L., *Droit institutionnel de l'Union Européenne.* Lexis Nexis. 4.ª ed. 2004.

— «Les institutions de l'Union dans le cadre du Traité établissant une Constitution pour l'Europe». *Revue Trimestrille de Droit Européen,* n.º 41(2), abril-juin 2005, pp. 345-374.

— «Le Conseil européen» dans BOURGORGUE-LARSEN, L., LEVADE, A., PICOD, F. (dir). Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Commentaire article par article. Parties I et IV. Architecture constitutionnelle, Tome I, Bruylant, Bruxelles, 2007.

BOIXAREU, A., CARPA BADIS, J. M., *«El Tratado de Ámsterdam. Génesis y análisis sistemático de su contenido».* Bosch, Patronat Catalá pro Europa, Barcelona, 2000.

BONVICINI, G., WESSELS, W., «The European Community and the seven», in MERLINI, C. (ed.), *Economic Summits and Western Decision Making.* Croom Helm, London, 1984, pp. 167-191.

BONVICINI, G., y REGELSBERGER, E*., «*The Decision-making Process in the EC's European Council». *The International Spectator,* Volume XXII, n.º 3, July-September 1987.

BONVICINI, G., y REGELSBERGER, E*.,* «Organizational and political implications», in HOSCHEIT, J. M., WESSELS, W. (eds.). The European Council 1974-1986. *Evaluation and prospects, European Institue of Public Administration,* 2.º Edition, Maastricht 1988, pp. 155-211.

— *«Towards a new procedure for appointing the president of the European Commission».* The Trans European Policy Studies Association, Policy Paper, enero de 2014. http://www.tepsa.eu/tepsa-policy-paper-towards-a-new-procedure-for-appointing-the-president-of-the-european-commission/

BOCQUILLON, P., DOBLES, M., «An elephant on the 13th floor of the Berlaymont? European Council and Commission relations in legislative agenda setting». *Journal of European Public Policy,* 2013. Disponible en: http://www.academia.edu/4591049/An_elephant_on_the_13th_floor_of_the_Berlaymont_European_Council_and_Commission_relations_in_legislative_agenda_setting

BORRAS, S., JACOBS, K., «The Open method of coordination and the new governance patterns in the EU». *Journal of European Public Policy,* abril 2004. Disponible en: http://storage.globalcitizen.net/data/topic/knowledge/uploads/2009030314513215.pdf

BOULOIS, J., «A propos des dispositions institutionnelles du Traité sur l'Union Européenne». *Revue des Affaires Européennes,* 1992, n.º 4, p. 5-8.

BOURGORGUE-LARSEN, L., LEVADE, A., PICOD, F., *«Traité établissant une Constitution pour l'Europe».* Commentaire article par article. Parties I et IV. Architecture constitutionnelle*,* Tome I, Bruxelles, Bruylant, 2007.

BRANSEN, B., «Le Conseil Européen, son fonctionnement et ses résultats de 1985 à 1981». *Revue du Marché Commun,* pp. 626-627.

BRESSANELLI, E., CHELOTTI, N., The Shadow of the European Council. Understanding Legislation on Economic Governance, *Journal of European Integration,* 38:5 511-525. 2016. DOI: 10.1080/07036337.2016.1178251

BRIBOSIA, E., DONY, M., *Commentaire de la Constitution de l'Union européenne,* Editions de l'Université de Bruxelles, 2005, p. 451.

BULMER, S., «Domestic Politics and European Community Policy-Making». *Journal of Common Market Studies.* 1983, pp. 350-363.

— «The European Council's first decade: between interdependence and Domestic Politics». *Journal of Common Market Studies.* Vol. XXIV. n.º 2, 1985.

BULMER, S., WESSELS, W., *The European Council. Decision-making in European politics.* Macmillan, London, 1987.

BURAS, P., «The EU's silent revolution». *Policy Brief. European Council of Foreign.* Relations. http://www.euractiv.com/priorities/eu-silent-revolution-analysis-530255 (mayo 2003).

CALONGE VELÁZQUEZ, A., «El Consejo Europeo y sus relaciones con las demás Instituciones de la Unión». *Revista de Derecho de la Unión Europea,* n.º 18, 2010.

— «El poder ejecutivo europeo». *Revista de Derecho de la Unión Europea,* n.º 18-1, septiembre de 2010.

— «La «nueva» Institución de la Unión: el Consejo Europeo» en ARIÑO ORTIZ, G., *Derecho administrativo y regulación económica. Liber Amicorum.* La Ley, 2011, pp. 135-1163.

CAPOTORTI, F., HILL, M., JACOBS, F., JACQUÉ, J-P., *Le Traité d'Union Européenne. Commentaire du projet adopté par le Parlement Européen,* le 14 février 1984. Éditions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 1985.

CAPOTORTI, F., «Le statut juridique du Conseil Européen à la lumière de l'Acte unique. Du droit international au droit de l'intégration». *Liber amicorum Pierre Pescatore,* Baden-Baden, 1987.

CARAMMIA, M., PRINCEN, S., TIMMERMANS, A., «From Summitry to EU Government: An agenda formation perspective on the European Council». *Journal of Common Market Studies.* Oxford, MA. USA. DOI:10.1111/jcms.12346. 2016, pp. 1-17.

CHANG, M., «Fiscal policy coordination and the future of the community method». *Journal of European Integration,* n.º 35:3, 2013, pp. 255-269.

CHAUCHAT, M., *Le contrôle politique du Parlement Européen sur les exécutifs communautaires.* Université François Rabelais de Tours. Faculté de Droit et sciences économiques. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1989.

CHERUBIN, P., BLANKE, H-J., MANGIAMELI, S. (eds.). «The role and the interactions of the European Council and the Council in the CFSP». *The European Union after Lisbon*. Springer Verlag Berling, Heidelberg, 2012.

CHICA, E., «Le Conseil européen dans le processus décisionnel de l'Union Européenne». *Sciences Po,* Université Lumière Lyon II, Septembre 2011.

CHRISTIANSEN, TH., «After the Spitzenkandidaten; fundamental change in the EU's political system»? *West European Politics,* 39:5, 922-1010, DOI: 10.1080/0140 2382.2016.1184414.

CLOSA, C. «Institutional innovation in the EU; the presidency of the European Council». *Real Instituto Elcano,* ARI/47/2010, marzo de 2012.http://www.realinstitutoelcano.org (abril de 2014).

— «An ever mighty European Council. Some recent institutional developments». *Common Market Lar Review.* Editorial Comments 46:1383-1393, Kluwer Law International, 2009.

CONSTANTINESCO, V., «Le Conseil Européen». Encyclopédie Dalloz. *Répertoire de Droit Communautaire,* Paris, Avril 1992.

— «La distribution des pouvoirs entre la Communauté et ses États membres. L'équilibre mouvant de la compétence législative et le principe de subsidiarité», dans ENGEL, Ch., WESSELS, W. (eds). From Luxembourg to Maastricht. Institutional change in the EC after the Single European Act. Europa Union Verlag, 1992, pp 109-120.

CONSTANTINESCO, V., KOVAR, R., SIMON, D., *Traité sur l'Union Européenne.* Commentaires article par article. Economica, Paris, 1992.

CONSTANTINESCO, V., GAUTIER, Y., MICHEL, V., *Le Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Analyses et commentaires.* Collections de l'Université Robert Schuman. Centre d'études internationales et européennes. Presses Universitaires de Strasbourg, 2005.

CONSTANTINESCO, V., GAUTIER, Y., SIMON, D. (dir.). *Traités d'Amsterdam et de Nice.* Commentaires article par article. Economica, Paris, 2007.

CONSTANTINESCO, V., «De la pluralité des présidences dans l'UE». *L'Europe en formation,* n.º 362, 2011/4, pp. 71-80.

CORBETT, R., *«The President of the European Council, new kid on the block: asset or complication».* Maastricht centre for European Governance. Maastricht, Monnet Paper Series. 1-2011. Maastricht, 2011. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu/thinktank/es/document.html?reference=EPRS_BRI(2015)542153

— «Parameters of a crisis. The future of the Economic Governance of the EU»,. www.policy.network.net, marzo de 2012 (abril 2014).

— «Le Conseil Européen au cœur du système présidentiel. Le Conseil Européen vu de l'intérieur». *Atelier Présidence.* Parlamento Europeo et ENA, Strasbourg, 23 Mai de 2012.

Cornia, A., Lonnendonker, J., Nitz, P., «European Councils as first encounters of Trans European media communication»*? Journalism,* n.º 9: 2008, p. 493.

Corona, D., Hermanin, C., Ponzano, P., «*Le pouvoir d'initiative de la Commission européenne: une érosion progressive?».* Notre Europe, 2012. Disponible en: http://www.notre-europe.eu/011-3067-Le-pouvoir-d-initiative-de-la-Commission-europeenne-une-erosion-progressive.html

Corsepius, U., *«An institution in the making: the European Council». A man for all Treaties. Liber amicorum en honneur de J-C Piris.* Bruylant, Bruxelles, 2012, pp. 135-145.

Cova, C., «D'un Sommet à l'autre». *Revue du Marché Commun.* N.º 309, 1987, p. 472.

Craig, P., «Some thoughts on the role of the European Council» in Beneyto, J. M., Pernice, I. (eds). *The Government of Europe: Which institutional design for the European Union?: Nomos Verlagsgesellschaft,* Baden Baden, 2004, pp. 55-60. http://www.ecln.net/elements/conferences/bookmadrid/craig.pdf (agosto 2014).

— «Constitutional Process and Reform in the EU: Nice, Laeken, the Convention and the IGC». *European Public Law.* Volume 10, VI Edition. Kluwer Law International. 2004.

— «The Constitutional Treaty: Legislative and Executive Power in the Emerging Constitutional Order». *European University Institute,* Working Papers, Law. n.º 7, Florence, 2004.

— «Institutional Structure: A Delicate Balance». *European Constitutional Law review*, vol. I, 52-56, 2005.

— *«The Lisbon Treaty: Law, Politics and Treaty Reform».* Oxford, 2010.

— *«Chronologie internationale. (1947-1997)*» Que sais-je ? II Edition, P. U. F, 1997.

Crowe, R., «The European Council and the Multiannual Financial Framework». *Cambridge Yearbook of European Legal Studies.* CJO 2016. DOI: 10.1017/UL 2016.2.

— «The Institutional role of the European Council after the Treaty of Lisbon». *Bulgarian European Law Review,* Sofia, 2013, pp. 9-23.

Crum, B., «Genesis and assessment of the grand institutional settlement of the European Convention». *Politique Européenne* n.º 13, 2004, pp. 95-114. Disponible en: http://www.cairn.info/publications-de-Crum-Ben--42343.htm

— «Parliamentarization of the CFSP through informal institution-making? The fifth European Parliament and the EU high representative». *Journal of European Public Policy,* n.º 13:3, 2006, pp. 383-401.

— «Accountability and Personalization of the European Council Presidency». *Journal of European Integration,* 21: 6, 2009 pp. 685-701.

CURTIN, D., «The constitutional aspects of the Union. A Europe of bits and pieces». *Common Market Law Review,* vol. 30, issue 1, 1993, pp. 17-69.

DASHWOOD, A., «Decision making at the summit». DASHWOOD, A., et al. *The Cambridge Yearbook of European Legal Studies,* 2000, pp. 79-105.

— «The relationship between the Member States and the European Union/European Community». *Common Market Law Review,* n.º 41, 2004, pp. 355-381.

DASHWOOD, A., JOHNSTON, A., «The institutions of the enlarged EU under the regime of the Constitutional Treaty». *Common Market Law Review,* n.º 41, 2004, pp. 1481-1518.

DAUVERGNE, A., *Le Traité de Lisbonne: bilan et perspectives à l'été 2011,* n.º 87, Études et Recherches, Notre Europe, 2011.

DAWSON, M., «The legal and political accountability structure of «post-Crisis» EU Economic Governance». *Journal of Common Market Studies.* JCMS 2015 pp. 1-18. DOI: 10/1111/jcms.1228.

DE AIREILZA, J. M., *«El Consejo Europeo tras el Tratado de Ámsterdam». España en la negociación del Tratado de Ámsterdam.* Estudios de Política Exterior S. A., Biblioteca Nueva, Madrid, 1998.

— *Poder y Derecho en la Unión Europea.* Fundación Alonso Martín Escudero. Civitas, Thomson Reuters, Pamplona, 2014.

DEBARGUE, O., LAURENT, P., RABAEY, O. (coord.), *Quel avenir pour quelle Europe?* Bruylant, Bruxelles, 2004.

DEBARGUE, O., «Le rôle du Conseil Européen», DEBARGUE, O., et al., *Quel avenir pour l'Union européenne?,* Bruylant, Bruxelles, 2008.

DEBARGUES, P. M., «Twelve years of the European Council History (1974-1986): The crystalizing forum», in HOSCHEIT, J-M., WESSELS, W. (eds.). *The European Council,* 1974-1986. Evaluation and prospects. European Institute of Public Administration, Maastricht, 2 Edition, 1991.

DEHOUSSE, R., «La gouvernance européenne après Lisbonne». *Questions internationales,* n.º 45, 2010.

— «The new supranationalism». Paper presented at the ECPR General Conference. Panel P-298. *Reflections on the Euro-crisis and the future of representative democracy.* Montreal, August 26-29, 2015.

DELLEDONNE, G., «The European Council after Lisbon: a review article». *Perspectives on Federalism,* Vol. 6, issue 3, 2014. pp. 127-143.

DE PONCIS, E., *Vers une constitution européenne.* 10/18. Documents. Inédit, 2003.

— Le Traité de Lisbonne en 27 clés. 1.ª ed. Éditions lignes de repères, Paris, 2008.

DENNISION, S., GOWAN, R., KUNDHANI, H., LEONARD, M., WITNEY, N., «Why Europe needs a global strategy?». *Europen Council on Foreign Relations.* Policy Brief., octubre de 2013. http://www.ecfr.eu (agosto 2014).

DE RUYT, J., *L'Acte Unique Européen.* 2.ª Edition. Éditions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 1996.

De Schoutheete, PH., Wallace, H., «The European Council». *Etudes et recherches.* N.º 19, Notre Europe, Paris, Septembre 2002. Disponible en: http://www.notre-europe.eu

De Schoutheete, PH., «The debate on the European Council in the Convention». *Intégration.* Noviembre, 2003.

— «The European Council» in Peterson, J., Shackleton, M. (eds.). «*The Institutions of the European Unión*». Oxford University Press, Oxford, 2006.

— «El Consejo Europeo» en Beneyto, J. M., et al. *Tratado de derecho y políticas de la UE.* Aranzadi, Madrid, 2011.

— «Conseil européen et méthode communautaire». *Nôtre Europe,* julio de 2012. Disponible en: http://www.notre-europe.eu

De Schoutheete, PH., Micossi, S., «On political Union in Europe: The changing landscape of decision making and political accountability». *The Centre for European Policy Studies.* Essay. n.º 4, Brussels, 2013. Disponible en: http://www.ceps.eu

De Schoutheete, PH., «The European Council after Van Rompuy». *Intervention à l'Academie Royale de Bélgique.* Conférences du Collège. 12 Mars 2015.

De Villepin, D., *Histoire de la diplomatie française.* Perrin, Paris, 2005, pp. 1-1050.

Devuyst, Y., «The European Council: between an intergovernmental integration engine and a paralyzing diplomatic conference». *The European Union transformed.* Peter Lang, International Academic Publishers, 2004.

— «The European Council and the CFSP after the Lisbon Treaty». *European Foreign Affairs Review.* 17, n.º 3, 2012.

De Waele, H., Brocksteeg, H., «The semi-permanent European Council presidency: some reflections on the law and early practice». *Common Market Law Review; 49,* 2012, pp.1039-1074.

De Witte, B., «The constitutional Law of external relations». Beneyto, J. M., Pernice, I. (eds). *The Government of Europe: Which institutional design for the European Union? Nomos Verlagsgesellschaft*, Baden Baden, 2004.

De Wost, J. L., «Les relations entre le Conseil et la Commission dans le processus de décision communautaire». *Revue du Marché Commun.* n.º 238, 1980, pp. 289-294.

— «Situations conflictuelles et leurs solutions posibles dans la Communauté européenne». *Objectif Europe,* 21-22, 1983, pp. 74-81.

Díaz Iturbe, M. A., «El Consejo Europeo». *Boletín de Información sobre las Comunidades Europeas.* n.º 27, Oviedo 1990, pp. 22-32.

Díez Moreno, F., *Manual de Derecho de la Unión Europea.* 5.º ed. Civitas, Madrid, 2009.

Dinan, D., «Governance and Institutions». *Journal of Common Market Studies.* Annual Review. Vol. 37, September 1999.

— «The post Lisbon European Council Presidency: An interim assessment». *West European politics.* Vol. 36:6, 2013, pp. 1256-1273.

— «Governane and Institutions. The year of the Spitzenkandidaten». *Journal of Common Market Studies.* (JCMS) 2015, pp. 1-15. DOI: 10.1111/jcms.12262.
— «Coping with crisis: The role of the European Council President». *Fordham International Law Journal.* Volume 39, Issue 5, Article 4. 2016.
— «Leadership in the European Council: an assessment of Herman Van Rompuy's presidency» *Journal of European Integration,* Vol. 39, Issue 2, February 2017, pp. 157-173 | DOI: 10.1080/07036337.2016.1278442

Dondelinger, J., *Le Conseil Européen.* Unpublished manuscript, Library of the Council of the EU, Brussels, 1975.

Dony, M., *Après la réforme de Lisbonne. Les nouveaux traités européens.* Institut d'Études Européens, Éditions ULB, Bruxelles, 2008.

Dullien, S., Torreblanca. J. I., «What's political union?». *European Council of Foreign Relations.* Policy Brief. http://www.ecfr.eu

Edwards, G., «The pattern of the EU's global activity». Hill, C., Smith, M. (eds.) *International Relations and the European Union.* Oxford University Press 2 Edition. Oxford, 2011, pp. 44-74.

Eggermont, F., «The Changing Role of the European Council in the Institutional Framework of the European Union». *Consequences for the European Integration Process.* Ius Commune: European and Comparative Law Series. Intersentia, Bruxelles, 2012.

Ekelman, M., Marchini-Camia, A., et al., «Le Droit de la CE et de l'Union Européenne» dans Waelbroek, M., Louis, J-C., et al., Commentaire. J. Mégret: *Le Droit de la CE et de l'Union Européenne,* 2.ª ed. Vol. 9. Editions de l'Université de Bruxelles, 2000.

Elgström, O., Tallberg, J., «Rationalist and sociological perspectives on the Council Presidency». Elgström, O. (Ed). *European Union Council Presidencies: A Comparative Perspective.* Routledge, London and New York, 2003, pp. 191-205.

Emmanoulidis, J. A., «Europe's reactive and protective nuddling through: the results of a summit in fire fighting mode». *European Policy Centre. Post-Summit Analysis.* Brussles, October 2015.
— «Elements of a complex but still incomplete puzzle: an assessment of the EU-Turkey Summit». *European Policy Centre. Post-Summit Analysis.* 21 March 2016.

Escober Hernández, C. (Dirección). *Instituciones de Derecho comunitario.* Tirant lo Blanc, 2006.

Everling, V., «Reflections on the structure of the European Union». *Common Market Law Review.* n.º 29, Kluwer Academic Publishers, 1992, pp. 1053-1077.

Fabbrini, S., «The democratic governance of the euro». Robert Schuman Centre for Advanced Studies. European University Institute *RSCAS* PP 2012/08.
— «Intergovernmentalism and its limits. Assessing the EU's answer to Euro crisis», *Comparative Political Studies,* 2013.

— *Which European Union? Europe after the Euro Crisis.* Cambridge University Press. 2015.
— «Austerity, the European Council and the Institutional future of the European Union: A Proposal to Strengthen the Presidency of the European Council», *Indiana Journal of Global Legal Studies.* Vol. 22 (Summer 2015), pp. 269-334.
— «From consensus to domination: the intergovernmental union in a crisis situation». *Journal of European Integration,* 38:5, 587-599, DOI: 10.1080/07036337.2016.1178256.

FAHRHOLZ, CH., y WOJCICK, C., «The European Council summit and the political economics of the EMU crisis». *The Centre for European Policy Studies,* Policy Brief n.º 217, November, 2010.

FALKNER, G., «The EU's current crisis and its political effects; research design and comparative findings», *Journal of European Integration,* 38:3, 219-235 (2016). DOI: 10.1080/07036337.2016.11040154.

FASONE, C., «The struggle of the European Parliament to participate in the new economic governance». *EUI Working papers.* Robert Schuman Centre for Advanced Studies. European Union Democracy Observatory. RSCAS 2012/45, 2012. Disponible en: http://cadmus.eui.eu/handle/1814/23429

FERNÁNDEZ, A. M., «Change and Stability of the EU institutional system: the comunitarization of the Council Presidency». *Journal of European Integration,* vol. 30:5, 2008, pp. 617-634.

FONTAINE, P., «Le rôle de Jean Monnet dans la genèse du Conseil Européen». *Revue du Marché Commun.* Septembre 1979, n.º 229.

FORET, F., RITTELMEYER, Y-S. (eds). «The European Council and European Governance». *The commanding heights of the EU.* Routledge, London and New York, 2014.

GEBERT, P., *La Construction de l'Europe.* Imprimerie Nationale, Paris, 1999.

GERARD. Y., «La Coopération Politique Européenne. Méthodes et Résultats». *Revue du Marché Commun.* n.º 309. Aôut-Sept. 1987, pp. 466-470.

GILLISEN, A., «Le Conseil Européen. Un état des lieux». CHARLETY, V., MANGENOT, M. (dir.). *Le système présidentiel de l'Union européenne après Lisbonne.* École Nationale d'Administration, Strabourg, 2012, pp. 105-124.

GISCARD D'ESTAING, V., *Le Pouvoir et la vie.* Cie 12, Paris, 2004.

GLAESNER, H-J., «The European Council», in CURTIN, DM. and HEUKELS, T. (eds.). *Institucional Dynamics of European Integration: Essays in Honour of Henry G.* Schermers. Volume 2. Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1994.

GOEBEL, R. J., «The European Council after the Treaty of Lisbon». *Fordham International Law Journal,* May 2011.

GOSTYNSKA, A., «Learning from Herman: A handbook for the European Council President». CER. 21 August 2014. http://www.cer.org.uk

GRANT, C., «Restoring leadership in the European Council». *Centre for European Reform, Policy Brief,* London, April 2002. http://www.cer.org.uk

GUILD, E., and CARRERA, S., «Rethinking asylum distribution in the EU. Shall we start with the facts?». *CEPS Commentary.* 17 June 2016.

HARISON, D., «Reform of the European Council: a case study». *Council on European Responsibilities,* 2003, pp. 1-12.

HAROCHE, P., «Le Président du Conseil Européen; histoire d'un mythe constitutionnel». *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne,* n.º 538, 2010, pp. 277-285.

HAYES-RENSHAW, F., LEQUESNE, CH., MAYOR LÓPEZ, P., «The Permanent Representations of the Member States to the European Communities». *Journal of Common Market Studies*, vol. XXVIII, n.º 2, December 1989.

HAYES-RENSHAW, F., WALLACE, H., «The European Council and the Council of Ministers». *SIEPSA,* 2003, pp. 1-4.

HEISENBERG, D., «The institution of «consensus» in the European Union: formal versus informal decision-making in the Council». *European Journal of Political Research.* 44: 65-90, 2005.

HELLMAN, R., «L'organe de décision de la communauté: le Conseil des Ministres». *30 jours d'Europe,* n.º 220, Novembre 1976.

HERRERO DE LA FUENTE, A., «La revisión de los Tratados Constitutivos». *Revista de Derecho de la Unión Europea,* n.º 23 julio-septiembre de 2012, pp. 19-42.

HODSON, D., Eurozone Governance: From the Greek Drama of 2015 to the Five President´s Report. JCMS 2016 pp 1-17 DOI: 10.111/jcms.12408

HOING, O., WESSELS, W., «New Institutional opportunities or old hegemony? The Franco German tandem in the European Council after Lisbon». *L'Europe en formation,* n.º 362, Centre international de formation européenne, 2011, pp. 81-100.

— «The European Commission's position in the Post-Lisbon Institutional Balance: Secretariat or partner to the European Council?», in CHANG, M., MONAR, J. (eds). «The European Commission in the Post-Lisbon Era of Crises between Political Leadership and Policy Management», *College of Europe Studies* No.16, P. I. E. Peter Lang, Brussels, 2013.

HOSCHEIT, J-M., «The European Council and Domestic Policy-Making», in HOSCHEIT, J-M., WESSELS, W. (eds.). *The European Council*, 1974-1986. Evaluation and prospects. IEAP, Maastricht,1988. Second reprint 1991.

HUGHES, K., «The Battle for Power in Europe - Will the Convention Get it Right»?, in BENEYTO, J. M., PERNICE, I. (eds.). *The Government of Europe - Institutional Design for the European Union? Nomos,* Baden-Baden, 2003.

IFESTOS, P., «European Political Cooperation; the evolution from 1970 to 1986 and the Single European Act». *Journal of European Integration,* 1987.

IGLESIAS VELASCO, A. J., «La Política Exterior y de Seguridad Común en la Constitución Europea». *Noticias de la Unión Europea,* n.º 246, 2005, pp. 85-91.

ISAAC, G., «Le pilier communautaire de l'Union Européenne, un pilier pas comme les autres». *Cahiers de Droit Européen,* 2001, n.º 1-2.

ISAAC, G., BLANQUET, M., *Droit communautaire général*. VIII Edición, Armand Colin, 2001.

JACQUÉ, J. P., «L'Acte Unique Européenne». *Revue Trimestrielle de Droit Européen.* n.º 22, 4. S,1986, pp. 575-612.

JACQUÉ, J. P., SIMON, D., «The constitutional and juridical role of the European Council» in HOSCHEIT, JM., WESSELS, W. (eds.). *The European Council 1974-1986.* Evaluation and prospects. European Institute of Public Administration, Maastricht, 1988.

JACQUÉ, J. P., «La communautarisation des politiques nationales». *Pouvoirs,* n.º 48, 1989, pp. 29-38.

— «The principle of institutional balance». *Common Market Law Review,* n.º 41, 2004. pp. 383-391.

— *Droit institutionnel de l'Union Européenne.* III ed., Dalloz, 2004.

— *Droit institutionnel de l'Union Européenne.* V ed., Dalloz, 2009.

— *Droit institutionnel de l'Union Européenne.* VII ed., Dalloz, 2012.

— «De la Convention à la Conférence intergouvernementale, le projet de la Convention à l'épreuve des réalités politiques». *Revue Trimestrielle de Droit européen,* n.º 41 (2), abril-junio de 2005.

— «Articles I-21 et I-22. Le Conseil européen et le président du Conseil européen», dans BOURGORGUE-LARSEN, L., LEVADE, A., PICOD, F., *Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Commentaire article par article.* Parties I et IV. Tome I. Bruylant, Bruxelles, 2007.

— «Les Conseils après Lisbonne». *Revue des Affaires Europeennes 2012-2,* 2012.

— *La Constitution et la réforme du Conseil Européen.* http://www.upmf-grenoble.fr (agosto 2014).

JAMES, S., COPELAND, P., «Governing in the shadow of intergovernmental Hierarchy: delegation failure and Executive empowerment in the European Union». *Perspectives on European Politics and Society,* 2014, DOI 10.1080/1570584.2014.931333.

JANNING, J., and MÖLLER, A., «Leading from the centre: Germany's new role in Europe». *European Council on Foreign Relations.* Policy Brief, July 2006.

JIN, X., HOSLI, M., «Pre-and post-Lisbon: European Union voting in the United Nations General Assembly». *West European Politics,* vol. 36; 6, 2013, pp. 1274-1291.

JOHNSON, M. T., *The European Council: gatekeeper of the European Community.* Boulder, CO. Westview Press, 1994.

JONGEN, F., «Le Conseil européen». *Courrier hebdomadaire. Centre de Recherche et d'Information Socio-Politiques,* n.º 1072, 1985.

JOPP, M., REGELSBERGER, E., «The Common Foreign and Security Policy of the EU. Fusion trends ans future perspectives», in DIEDRICH, U., FABER, A., TEKIN, F., UMBACH, G. (eds.), *Europe reloaded; differentiation or fusion? Nomos Verlagsgesellschaft,* Baden Baden, 2011, pp. 396-416.

JOUVÉ, E., «Le Géneral De Gaulle et la construction de l'Europe (1940-1966)». *Librairie Général de Droit et de Jurisprudence,* Paris, 1967.

KARAGIANIS, S., «Le Conseil des Ministres». CONSTANTINESCO, V., GAUTIER, et al. (Dir). *Le Traité établissant une constitution pour l'Europe. Analyses et Commentaires.* Presse Universitaires de Strasbourg, 2005.

KLREINE, M., «Informal Governance in the EU». *Journal of European Public Policy.* DOI: 10.1080/13501.2013.870023, 2013.

KOLLMAN, K., «The rotating Presidency of the European Council as a Search for Good Policies». *European Union Politics.* Vol. 4 (1), 2003, pp. 51-74.

KORTENBERG, H., «La négotiation du Traité (Amsterdam). Une vue cavalière». *Revue Trimestrille de Droit Européen,* Vol. 33(4), 1997, pp. 709-719.

LABOUZ, M. F., «Le système communautaire européen». *Mondes en devenir.* Berger-Levrault, París, 1986.

LAFFAN, B., «Framing the crisis, defining the problems: decoding the Euro Area crisis». *Perspectives on European Politics and Society.* Vol. 15, 3.º ed., Routledge, 2014.

— «Europe's union in crisis; tested and contested». *West European Politics,* 39:5, 919-932. 2016. DOI: 10.1080/01402382.2016.1186387.

LAMY, P., «The economic summit and the European Community». *Bissell Paper,* n.º 5. *Centre for International Studies,* Toronto, 1988. http://www.g8.utoronto.ca

LASALLE, D., LEVART, N., «Un triangle á quatre côtés: L'équilibre institutionnel et le Conseil Européen». *European Integration.* Vol 26, n.º 4, 2004, pp. 431-450.

— «Governing in the shadow of intergovernmental Hierarchy: delegation failure and Executive empowerment in the European Union». *Perspectives on European Politics and Society,* DOI 10.1080/1570584.2014.931333, 2014.

LAUWARTS, R. H., «The European Council». *Common Market Law Review,* vol. 14, 1977, p. 25-44.

LEIGH, M., «Linkage Politics: The French Referendum and the Paris Summit of 1972». *Journal of Common Market Studies,* vol. 14, N.º 2, 1975, pp. 157-170.

LEFÈVRE, S., *Les actes atypiques communautaires*. CERIC vol. 10, Bruylant, Bruxelles, 2005.

LENAERTS, K., «Some reflections on the separation of powers in the European Community». *Common Market Law Review*, vol. 28 n.º 1, 1991, pp. 11-35.

— «EMU and the EU's constitutional framework». *European Law Review*, 2014, pp. 1-17.

LIÑÁN NOGUERAS, D., «El Consejo Europeo y la estructura institucional comunitaria». *Revista de Instituciones Europeas,* vol. 11, n.º 2, 1984, pp. 417 y ss.

LODGE, J., «The Role of EEC Summit Conferences». *Journal of Common Market Studies,* December 1974.

LÓPEZ PINA, A., «The Government of Europe - Institutional design for the European Union» in BENEYTO, J.M., PERNICE, I. (eds.). *The Government of Europe - Institutional Design for the European Union?* Nomos, Baden-Baden, 2003. http://www.ecln.net

LORD, C., «Problems of compound representation in the European Union after Lisbon», in FORET, F., RITTELMEYER, Y-S., *The European Council and European Governance. The commanding heights of the EU,* Routledge, London, New York, 2014.

LOUIS, J.-V., «Le Traité d'Amsterdam. Une occasion perdue?», *Revue du Marché Unique Européen,* n.º 2, 1997.

LUDLOW, P., «The Seville European Council June 21st and 22nd», Briefing Note n.º 5, *Eurocomment,* July 2002.

— «The Barcelona Council», vol. 1, n.º 2, *Eurocomment,* December, 2002.

— «The Laeken Council». *Eurocomment,* 2002.

— «The Seville Council». *Eurocomment,* June 2002.

— «The Brussels European Council. October 24 and 25, 2002». *Eurocomment,* 2002.

— «The Copenhagen European Council. December 12 and 13, 2002». Briefing Note n.º 8, *Eurocomment,* 2002.

— «The Copenhagen European Council. December 12 and 13, 2002». Briefing Note n.º 10, *Eurocomment,* 2002.

— «Consejo Europeo de marzo de 2003». Briefing Note n.º 14, *Eurocomment,* March 2003.

— «The Thessaloniki European Council June 10 and 20, 2003». Briefing Note n.º 23, E*urocomment,* July 2003.

— «The European Council of October 16 and 17, 2003. A Non-Event»? Briefing Note n.º 2, *Eurocomment,* October 2003.

— «The European Council and IGC of December, 2003». Briefing Note n.º 2, *Eurocomment,* enero 2004.

— «The spring European Council. The EU recovers its balance». Briefing Note, n.º 10, *Eurocomment,* April 2004.

— «The IGC and the European Council of June 2004. In search of a constitution and a president». Briefing Note n.º 3, *Eurocomment,* julio de 2004.

— «The European Council of November 2004. Formal decisions and informal discussions». Briefing Note n.º 3, *Eurocomment,* November 2004.

— «Dealing with Turkey. The European Council of 16-17 December 2004». Briefing Note n.º 3, *Eurocomment*, February 2005.

— «Economic governance in the European Union. The spring European Council of 2005», Briefing Note, vol. 3, n.º 9, *Eurocomment,* May 2005.

— «Leadership in an enlarged European Union. *The European Council, the Presidency and the Commission».* Briefing Note, vol. 3 n.º 8, *Eurocomment,* July 2005.

— «The Spring European Council. The Lisbon Agenda and an Energy Policy for Europe». *Eurocomment,* March 2006.

— «The June European Council. Wolfgang Schüssel leaves his mark». Briefing Note n.º 4. 5/6, *Eurocomment,* August, 2006.

— «The European Council at Lahti. Innovation, Energy and Russia». Briefing Note n.º 4, *Eurocomment,* October 2006.
— «The European Council of December 2006. A significant non-event». Briefing Note n.º 4, *Eurocomment,* December 2006.
— «March 2007: a tale of two councils. Angela Merkel's master classes». Briefing Note n.º 5 1/2, *Eurocomment,* April 2007.
— «The European Council, December 2007. The Portuguese leave their mark». Briefing Note, vol. 5, n.º 8, *Eurocomment,* January 2008.
— «The 2008 spring Council. Not so boring after all». Briefing Note, Vol. 6, N 1 *Eurocomment,* April 2008.
— «The December 2008 European Council. Nicolas Sarkozy's flawed triumph». Briefing Note, vol. 6, n.º 6, *Eurocomment,* February 2009.
— «The Making of a Consensus. The Special European Council of 1 March 2009». Briefing Note, vol. 6, n.º 8, *Eurocomment,* May 2009.
— «A view on Brussels. Lisbon, Copenhagen and new leaders. The European Council of September to November 2009». Briefing Note, vol. 7, n ¾, *Eurocomment,* Decmber 2009.
— «Van Rompuy saves the day. The European Council of 11 February 2010». Briefing Note, vol. 7 n.º 6, *Eurocomment,* February 2010.
— «In the last resort. The European Council and the euro crisis, Spring 2010». Briefing Note, vol. 7, n.º 7, *Eurocomment,* June 2010.
— «EU Foreign Policy in the shadows. The informal European Council of 16 September 2010». Briefing Note, vol. 8, n.º 2, *Eurocomment,* September 2010.
— «The euro crisis once again. The European Council of 28-29 October 2010». Briefing Note, vol. 8, n.º 3, *Eurocomment,* October 2010.
— «Doing whatever is required? The European Council of 16-17 December 2010». Briefing Note, vol. 8 n.º 4, *Eurocomment,* March 2011.
— «A view from Brussels, The euro, energy policy and the Arab revolutions. The European Council of February and March 2011». Briefing Note, vol. 8, n.º 5 y 6, *Eurocomment,* August 2011.
— «The euro crisis in perspective». *Eurocomment,* October 2011.
— «A tale of five summits: October/November 2011». A Preliminary evaluation. Eurocomment, November 2011.
— «The European Council of 8/9 December 2011». *Eurocomment,* December 2011.
— «The 2012 March European Council and the State of the Union». A Preliminary evaluation. *Eurocomment,* 2012.
— «A turning point in the euro crisis? The informal European Council of 23 May». Preliminary evaluation 2012/3. *Eurocomment,* 2012.
— «The argument. European Council June 2012». Preliminary evaluation *Eurocomment,* 2012.

— «Short term help and long term conditionality. The European Council of 28-29 June 2012». Preliminary evaluation. 2012/4. *Eurocomment,* 2012.
— «Neither an agreement nor a breakdown. The European Council of 22, 23 November 2012». Preliminary evaluation. 2012/6. *Eurocomment,* 2012.
— «The European Council of 22, 23 November 2012». Preliminary evaluation. 2012/6. *Eurocomment,* 2012.
— «The European Council of 13 and 14 December 2012». Pre-summit Briefing 2012/7, *Eurocomment,* 2012.
— «Money, politics and power. The European Council and the MFF agreement, 7-8 February 2013». Preliminary evaluation. *Eurocomment,* 2013.
— «Money, politics and power. The European Council and the MFF. 7 & 8 February». Preeliminary evaluation 2013/1, *Eurocomment,* 2013.
— «The European Council of 14 & 15 March 2013». Pre-summit briefing. 2013/2 *Eurocomment,* 2012.
— «Cyrprus: Chefsache, after all. The making of the settlement on 24/25 March 2013. Prelimary evaluation 2013/2b, *Eurocomment,* 2013.
— «The European Council of 22 May 2013». Pre-summit briefing 2013/3. *Eurocomment,* 2013.
— «The European Council of 27-28 June 2013». Pre-summit Briefing 2013/4, *Eurocomment,* 2013.
— «Economic Policy, EMU and Enlargement. The European Council of 27-28 June 2013». Preliminary evaluation. 2013/4. *Eurocomment,* 2013.
— «The European Council of 24-25 October 2013». Pre-summit, Briefing 2013/5, *Eurocomment,* May 2013.
— «The digital economy, EMU, migration, Cameron's deregulation sideshow and Merkel's mobile phone». Preliminary evaluation 2013/05, *Eurocomment,* 2013.
— «Angela Merkel's Europe; whither, how and when»? Quarterly Commentary. *Eurocomment,* October 2013.
— «The European Council of 19-20 December 2013. European Defence, Banking Union, Economic Policy Coordination, Migration and Enlargement». Preliminary evaluation 2013/6. *Eurocomment,* 2013.
— «The extraordinary meeting of 6 March 2014». Pre-summit briefing 2014/1. *Eurocomment,* 2014.
— «The extraordinary European Council of 6 March 2014». Preliminary evaluation 2014/1. *Eurocomment,* 2014.
— «The European Council of 20-21 March 2014». Pre-summit Briefing 2014/2. *Eurocomment,* 2014.
— «The Euroepan Council of 26 and 27th June 2014». Pre-summit briefing 2014/4. *Eurocomment,* 2014.
— «The European Council of 16 July 2014: A new start for Europe»? Pre-summit Briefing 2014/5. *Eurocomment,* 2014.

— «December 2014: a new begining? Juncker's investment plan and Ukraine». Preliminary evaluation 2014/6. *Eurocomment,* 2014.
— «Choosing the EU's new leaders: an interim assessment». Special briefing 2014/1. *Eurocomment,* 2014.
— «The special meeting of the European Council of August 2014». Special briefing 2014/2. *Eurocomment,* 2014.
— «Climate change, energy, economic policy and Ebola». Pre-summit briefing 2014/7. *Eurocomment,* 2014.
— «Ukraine, Terrorism, Greece and Economic and Monetary Union». Pre-summit Briefing 2015/1. *Eurocomment,* 2015.
— «Energy, the European Semester, Russia and Ukraine and Lybia». Pre-summit Briefing 2015/2. *Eurocomment,* 2015.
— «April 2015: Migratory Pressures in the Mediterranean». Pre-summit Briefing 2015/3. *Eurocomment,* 2015.
— «The Euro Summit of June 22 2015: the end game»? Pre-summit Briefing 2015/4. *Eurocomment,* 2015.
— «25/26 June 2015: Migration, European Security, EMU, Digital Europe, the UK and possibly Greece». Pre-summit Briefing 2015/5. *Eurocomment,* 2015.
— «The Euro Summit of 7 July 2015». Pre-summit Briefing 2015/6. *Eurocomment,* 2015.
— «12 July 2015: Greece, the end of the affair»? Pre-summit briefing 2015/7. *Eurocomment,* 2015.
— «7 and 12 july 2015. Dealing with Greece. Tusk's ultimatum and its consequences». Preliminary Evaluation 2015/6 and 7. *Eurocomment,* 2015.
— «Britain and Europe: The outlook in January 2016». Commentary 2016/1. *Eurocomment,* 2016.
— «David Cameron's deal with the EU». Commentary 2016/2. *Eurocomment,* 2016.
— «A European consensus on migration at last»? Pre-summit briefing. 2016/2. *Eurocomment,* 2016.
— «17-18 March 2016: Refugees, Turkey and the European Economy». Pre-summit briefing 2016/3. *Eurocomment,* 2016.
— «February and March 2016 Migration Policy, the British Question and Economic Policy». European Council Briefing Note 2016/1-3. *Eurocomment.*
— «28-29 June 2016: Fog over the Channel, Continent cut off». Pre-summit Briefing 2016/4. *Eurocomment.*
— «EU27 and the future of the Union». Pre-summit Briefing 2016/5. *Eurocomment*, 2016
— «Migration, Russia, Syria and Trade». European Council Briefing Note 2016/6, *Eurocomment,* 2016
— «Migration, Security and Brexit». Pre-summit Briefing 2016/7, *Eurocomment*, 2016.

— «Migration, the Future of the EU and Global Politics». Pre-summit Briefing 2017/1. *Eurocomment.*
— «Migration, Security, Russia, Ukraine, Syria, Cyprus, the economy and Brexit». European Council briefing note 2016/7 *Eurocomment.*
— «March: A presidential election, economic and social policy, migration, security and defence, the Western Balkans, enhanced cooperation and the future of the EU». Pre-summit briefing 2017/2, *Eurocomment.*
— «Between a rock and a hard place: Mrs May's dilemma». Commentary 2017/1, *Eurocomment.*
— «25 March 2017: an anniversary worth celebrating». Commentary 2017/2, *Eurocomment*.

Maduro, M. P; De Witte, B., Kumm, M. (Ed.) *The Democratic Governance Of The Euro*. Robert Schuman Centre for Advanced Studies. European University Institute, 2012. Disponible en: http://cadmus.eui.eu

Maganza, G.*, «*Réflexions sur le Traité d'Amsterdam. Contexte général et quelques aspects particuliers». *Annuaire français de Droit International,* vol. 43, n.º 43, 1997, pp. 657-670.
— «Jean-Claude Piris, un seul homme pour cinq traités», dans Maganza, G., et. al. *Jean-Claude Piris, un seul homme pour cinq traités*. Bruylant, Bruselas, 2012.

Main de la Brossiere, J.-B., «Du Marché Commun à l'Europe Politique». *Défense nationale Avril 1988,* pp. 55-73.

Mancini, F., «The Making of a Constitution for Europe». *Common Market Law Review.* I, 933, vol. 26, 1989.

Mangas, A., «La presidencia del Consejo de las Comunidades Europeas». *Gaceta jurídica de la CEE.* n.º 57, 1988.
— «El Consejo de la Unión, en clave de reforma». *Revista de Derecho de la Unión.* 2002, 2.º semestre, n.º 3, pp. 15-46.
— «Post-Lisboa : A propósito del Reglamento interno del Consejo Europeo». *Revista General de Derecho Europeo* 20, 2010.

Mangas, A., Liñán, D. J.*, Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. 4.º ed. Tecnos, Madrid, 2004.
— *Instituciones y Derecho de la Unión Europea.* 5.º ed. Tecnos, Madrid, 2005.
— *Instituciones y Derecho de la Unión Europea.* 6.º ed. Tecnos, Madrid, 2010.

Manin, PH., «La méthode communautaire: changement et permanence», dans Blanquet, M. (ed.). *Mélanges en honneur a Guy Isaac: Cinquante ans de droitCommunautaire.* Presse Universitaires Sciences Sociales, Toulouse, 2004.

Marchi Balossi, L., «The Common Security and Defense policy in a state of flux? The case of Lybia in 2011». *Perspectives on European Politics and Society.* DOI, 10.1080/15705854.2012.831265, 2012.

Marazuela, A., «*El Consejo Europeo»* en Pascua Mateo, F., *Derecho de la Unión Europea y el Tratado de Lisboa.* Thomson Reuters, Madrid, 2013.

MARICUT, A., «With and without supranationalisation; the post-Lisbon roles of the European Council and the Council in justice and home affairs governance». *Journal of European Integration,* 38:5, 541-555. DOI: 10.1080/07036337.201.1 178253.

MATEO GONZÁLEZ, G., «Hacia una Constitución Europea: la Convención Europea y su impacto en la Conferencia Intergubernamental de 2003 y 2004». *Cuadernos europeos de Deusto,* n.º 30, 2004, pp. 115-139.

MANY, Y., «Managing the EU crisis: another way of integration by stealth»? *West European Politics,* vol. 37:6, 2014, pp.1336-1353.

MAUER. A., «From EMU to DEMU: The Democratic Legitimacy of the EU and the European Parliament». *Instituto Affari Internazionali,* Roma, abril de 2013. http://www.iai.it

MELANDRI, P., *Les États- Unis face à l'unification de l'Europe 1945-1954.* Série internationale, n.º 11. IHRIC. Publications de la Sorbonne, París 1980.

MICHEA, F., «Le rôle du Conseil Européen après Lisbonne». *Revue de l'Union Européenne,* n.º 555, Février 2012.

— «L'appropriation de la gouvernance économique par le Conseil Européen». *Revue de l'Union Européenne,* n.º 556, marzo de 2012, pp. 169-175.

MILTON, G., KELLER-NOËLLET, J., BARTOL-SAUREL, A., *The European Constitution.* John Harper, London, 2005.

MONNET, J., *Mémoires.* Livre de Poche. Fayard. Paris,1976

MORGAN, A., «A new phase in European summitry». *The World Today,* vol. 31, n.º 1, January, 1975.

— *From Summit to Council: Evolution of the EC*. Londres: Chatham House, 1976.

MORTESEN, J., «Economic Policy Coordination in the Economic and Monetary Union. From Maastricht via the SGP to the Fiscal pact». *The Centre for European Policy Studie.* Working Paper N.º 381, August, 2013.

MOURLON-DRUOL, E; «Filling the EEC leadership vacuum? The creation of the European Council in 1974». *Cold War History,* 2010, vol.10, n.º 3, pp. 315-339.

— «The victory of the intergovernmental method? The emegence of the European Council in the Community's institutional set up (1974-1977)», in PREDA, D. y PASQUINUCCI, D. (eds.). *The Road Europe Travelled Along. The Evolution of the EEC/EU Institutions and Policies.* Peter Lang, Brussels, 2010, pp. 27-40.

— «Regional integration and global governance: the example of the European Council (1974-1986)». *Les Cahiers Irice,* 2012/1 (n.º 9). pp. 91-104.

— «More than a prestigious spokesperson: the role of summits and the European Council in European Political cooperation. 1969-1981», in FORET, F., RITTELMEYER, YS., *The European Council and European Governanace. The commanding heights of the EU. Routledge,* London, New York, 2014.

MOURLON-DRUOL, E; ROMERO, F. (eds). «International Summitry and Global governance». T*he rise of the G-7 and the European Council, 1974-1991.* Routledge, London, New York, 2014.

MÜLLER GÓMEZ, J., WESSELS, W., «The EP elections 2014 and their consequences. A further step towards EU parliamentarism»? *Cuadernos Europeos de Deusto.* Núm. 52/2015, Bilbao, pp. 39-66.

NEVILLE JONES, P., «The Gensher/Colombo Proposals on European Union». *Common Market Law Review,* vol.20, issue 4, 1982, pp. 657-699.

NITOU, C; «The Narrative construction of the European Union in external relations». *Perspectives on European politics and society*, 8 May de 2013.

NOEL, E., «Quelques Réflexions sur la préparation le déroulement et les répercussions de la réunion tenue à París par les chefs de gouvernement (9-10 décembre 1974)». *Cahiers de Droit Européen.* 1975.

— *Les rouages de l'Europe: comment fonctionnemt les institutions de la communaute europeenne.* Labor, Bruxelles, 1977.

NORMAN, P., «Accidental Constitution: The Making of Europe's Constitutional Treaty». *Eurocomment,* 2005.

OREJA AGUIRRE, M. (Dir). *El Tratado de Ámsterdam. Análisis y comentarios.* Editado conjuntamente por McGraw Hill y la Fundación BBVA. Madrid, 1998.

PAMBOU TCHIVOUNDA, G., *La conférence au sommet: contribution à l'étude des institutions des relations internationales.* Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1980.

PAPÍ BOUCHER, M., «Las relaciones entre el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo durante el mandato de Van Rompuy (2010-2014)». *Revista catalana de dret públic,* núm. 51, pp. 122-141, DOI: 10.2436/20.8030.01.57.

— «El liderazgo del Consejo Europeo entre el Tratado Constitucional y el Tratado de Lisboa». *Revista universitaria europea,* n.º 24, 2016.

PASCUA MATEO, F. (Director), *Derecho de la Unión Europea y el Tratado de Lisboa.* Civitas, Thomson Reuters, 2013.

PASTORE, F., HENRY, G., «Explaining the Crisis of the European Migration and Asylum Regime». *The International Spectator.* 51:1, pp. 44-57, DOI:101080/0393 2729.2016.1118609.

PAZ SÁENZ DE SANTAMARÍA, A., «Un nuevo equilibrio entre las instituciones: el Consejo Europeo y el Consejo de Ministros en la Constitución Europea». *Revista de Derecho de la Unión Europea,* n.º 8, 1 de septiembre de 2005.

PÉREZ BUSTAMANTE, R., PALACIO, A., *Los Consejos Europeos.* Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1998.

PERNICE, I., «Democratic Leadership in Europe: The European Council and the President of the Union», in BENEYTO, J.M., PERNICE, I. (eds.), *The Government of Europe - Institutional Design for the European Union?* Nomos Baden-Baden, 2003. http://www.ecln.net/elements/conferences/bookmadrid/pernice.pdf. (agosto 2014).

PESCATORE, P., «L'exécutif communautaire: justification du quadripartisme institué par les Traités de París et de Rome». *Cahiers de Droit Européen,* vol. 11, n.º 2, 1978.

PETREK, J., «Droit des Institutions de l'Union Européenne». Themis. *Droit Public.* P. U. F., 2004

PHILIP, C., *Les institutions européennes*. Masson, Paris, 1981.

PICOD, F., «Le rôle du Conseil européen dans le processus de décision». *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger,* 2002, n.º 4, pp. 1187-1204.

PIERSON, P., «The Path to European integration: a historical institutionalist analysis». *Comparative Political Studies.* Vol. 29 n.º 2, April, 1996, pp.123-163.

PIRIS, J.-C., «Après Maastricht, les institutions communautaires sont-elles efficaces, plus démocratiques et plus transparentes»*? Revue Trimestrille de Droit Européen,* vol. 30, n.º 1, 1994, pp.1-37.

— *Le Traité constitutionnel pour l'Europe: une analyse juridique.* Bruylant, Bruxelles, 2006.

— *The Lisbon Treaty. A legal and political analysis. Studies in European Law and Policy,* Cambridge, 2010.

POCHERON, S; «La Constitution européenne. Perspectives françaises et allemandes». *L'Harmattan,* Université Robert Schuman, IEP, Strasbourg, 2004.

PONZANO, P., «La réforme des Institutions de l'Union européenne dans le cadre de la Constitution». *Revue du Droit de l'Union Européenne,* 2004, pp. 25-38.

PISANY-FERRY, J.*,* «On the new EU treaty». *The overlapping of the Six Pack and the new European Treaty,* 16 de enero de 2012. Disponible en: http://www.youtube.

PRIOLLAUD, F.-X., SIRITZKY, D., «Le Traité de Lisbonne. Texte et commentaire article par article des nouveaux traités européens». 1.º ed. París: *La Documentation française,* 2008.

PUETTER, U., «The Lisbon Treaty evaluated. Impact and consequences. European Council and Council leadership in economic governance and CFSP under the Lisbon Treaty». *Consolidating Europe's new intergovernmentalism,* London, 2011. Disponible en: http://uaces.org/documents/papers/1102/puetter.pdf

— «Europe's deliberative intergovernmentalism: the role of the Council and the European Council in EU economic governance». *Journal of European Public Policy,* 19:2, 2012.

— «The European Council-the new center of EU politics». *European Policy Analysis. Swedish Institute for European Policy Studies.* Octubre, 2013.

— *«The European Council and the Council». New intergovernmentalism and institutional change.* Oxford University Press. 2014.

— «The European Council and the Council; perspectives on new dynamics in EU Governance». *European Parliament.* DG IPOL. Policy Department C, 2015. http://www.europarl.europa.eu

PUETTER, U., and FABBRINI, S., «Catalyst of integration- The role of core intergovernmental forums in EU politis». *Journal of European Integration,* 38:5, 633-642, DOI 10.1080/07036337.2016.1179294.

PUNTSCHER, S., WYDRA, D., «Representation in the European state of emergency: parliaments against governments»? *Journal of European Integration,* vol. 35:5, 2013, pp. 565-582.

PUTMAN, R., «The Western economic summits: a political interpretation». MERLINI, C., *Western Summits and Europe: rivalry, cooperation and partnership.* Croon Helm, London,1984, pp. 43-87.

PUTMAN, R., BAYNE, N., *Hanging together: the Seven Summits.* Harvard University Press. Cambridge, MA, 1984.

QUERMONNE, J.-L, «Le système politique de l'Union européenne». *Série clefs Politique.* V Edición, Montchristien, 2002, pp. 1-155.

— «La question du gouvernement européen». *Groupement d'études et recherches Nôtre Europe. Études et recherches,* n.º 20, Novembre 2002, pp. 1-34.

RAPP, L., «Réflexions sur les pouvoirs de la Commission des Communautés européennes et leur évolution récente», dans BLANQUET, M. (ed.), *Mélanges en honneur a Guy Isaac: Cinquante ans de droitCommunautaire.* Presse Universitaires Sciences Sociales, Toulouse, 2004.

REGELSBERGER, E., JOPP, M., «The Common Foreign and Security Policy of the EU. Fusion trends ans future perspectives», in DIEDRICHS, U., FABER, A., FUNDA, T., UMBACH, G. (eds.), *Europe reloaded; differentiation or fusion?* Nomos Verlagsgesellschaft, Baden Baden, 2011, pp. 396-416.

REIG, CH., «La mise en œuvre du Traité sur l'Union Européenne par les accords interinstitutionnels». *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne,* n.º 375, 1984, pp. 81-85.

RITLENG, D., «Le principe de primauté du Droit de l'Union». *Revue Trimestrille de Droit Européen,* n.º 41 (2), 2005, pp. 285-303.

RITTELMEYER, Y-S., *Les sommets restreints et l'Union Européenne.* Harmattan, Paris, 2006.

— «Le Conseil européen et sa nature institutionnelle: évaluation de ses degrés d'institutionnalisation». *IV Congrès de l'Association Belge de Science Politique-Communauté française,* 2008.

RITTELMEYER, Y-S., FORET, F., «Les présidences de l'Union européenne en redéfinition: Quelle légitimité? Quelle efficacité»? *Les Cahiers du CEVIPOL.* 2008/4, 2008, pp. 1-28.

RITTELMEYER, Y-S., «La présidence du Conseil européen entre rupture et continuité», dans CHARLETY, V., MANGENOT (Dir.). *Le système présidentiel de l'Union européenne après Lisbonne.* École Nationale d'Administration, Strasbourg, 2011.

— «L'institutionnalisation de la Présidence du Conseil européen; entre dépendance institutionnelle et inflexions franco-allemandes». *Politique européenne,* n.º 35 201/03. 62, Janvier, 2012.

— «The Institutional consecration of the European Council: symbolism beyond formal texts», in FORET, F., RITTELMEYER, Y-S. (eds). *The European Council*

*and European Governance.* The commanding heights of the EU. Routledge, London, New York, 2014.

Robinson, CH., Turner, W. C., «Summit meetings and collective Leadership in the 1980's». *The Atlantic Council of the United States.* Political Series. Policy papers, 1980, pp. 1-64.

Rossi, L.,«Constitutionnalisation de l'Union européenne et des Droits fondamentaux». R*evue Trimestrille de Droit Européen,* n.º 38(1) enero-marzo de 2002.

— «Le paradoxe du monde intergouvernemental. L'équilibre institutionnel dans le projet de Traité-Constitution», dans Rossi, L. (Ed.). *Vers une nouvelle architecture de l'Union Européenne: Le Projet de Traité Constitution.* Bruylant. Bruxelles, 2004, pp. 118-145.

Roux, J., *Droit Général de l'Union Européenne.* Lexis Nexis, LITEC, 2 Editon, 2008.

Sabati, G., «Activity of the European Council at a glance». *European Parliamen*t. GD EPRS. European Council Oversight Unit. April 2015.

Salinas Alceaga, S., «El Consejo Europeo. Un análisis jurídico-internacional desde la perspectiva de la integración». *Real Instituto de Estudios Europeos,* Zaragoza, 1994.

Sánchez-Barrueco, M. L., «El control del Consejo Europeo por el Parlamento Europeo (2009-2014): marco jurídico y práctica interinstitucional». *Revista Española de Derecho Europeo.* Enero-marzo 2015, pp. 19-54.

Sánchez Navarro, A, «El Consejo Europeo», en Álvarez Conde, E., Garrido, V. (coord.), *Comentarios a la Constitución.* Vol. 1: La Unión Europea, el Derecho de la Unión, competencias de la Unión, las instituciones. Tirant lo Blanch. Valencia, 2004, pp. 823-850.

Sap., J. W., «The European President». *European Constitutional Law Review.* I: 47-51, 2005.

— «The President of the European Council as a Servant of the United States of Europe in Rethinking Europe's Constitution». *Wolf Legal Publishers,* 2007, pp. 197-211.

Sauron, J.-L., *Comprendre le Traité de Lisbonne.* Gualino, 2008.

Schimmelfenning, F., «European integration in the Euro crisis: the limits of pot-functionalism». *Journal of European Integration.* DOI: 10.1080/07036337, 2014.

— «What's new in «New intergovernmentalism»? *A critique of Bickerton,* Hodson and Puetter». JCMS, 2015.

Schmidt, V. A., «The Eurozone Crisis: A Crisis of Politics, Not Just Economics», *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs,* n.º 48 vol. 3, 1-6, DOI: 10.1080/03932729.2013.824289, 2013.

Shlaim, A., «The role of Summitry in ECC decision making». *International Relations,* May 1974, pp. 455-471.

Snyder, F., *Soft Law and Institutional Practice in the European Community.* European University Institute, Working paper, n.º 93/5, 1993.

SOBRINO, J-M., «Commentaire sur l'article I-28» dans BOURGORGUE-LARSEN, L., LEVADE, A., PICOD, F. (Dir). *Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Commentaire article par article.* Parties I et IV. Architecture constitutionnelle, Tome I, Bruylant, Bruxelles 2007.

SOLDATOS, P., *Le Système politico-institutionnel des Communautés Européennes.* Bruylant, Bruxelles, 1989.

STARK, C. «Evolution of the European Council: the implications of a permanent seat. The future of Europe». *The UACES Thirty Second Annual Conference and Seventh Research Conference,* September, 2002

TALLBERG, J., «The agenda-shaping powers of the Council Presidency», in ELGSTRÖM, O. (ed.), *European Union Council presidencies. A comparative perspective.* Routledge, London, New York, 2003.

— «Bargaining Power in the European Council». *Journal of Common Market Studies,* 46 (3), 2008, pp. 685-708.

TALLBERG, J., JOHANSSON, K., «Party politics in the European Council». *Journal of European Public Policy.* vol. 15, n.º 8, 2008, pp. 1222-1242.

TAULÉGNE, B., *Le Conseil Européen. Les grandes thèses du droit français.* P. U. F., París, 1993.

TRAUNER, F., «Asylum policy: the EU's "crises" and the looming policy regime failure», *Journal of European Integration,* 38:3, 311-325 (2016). DOI: 10.1080/07036337.2016.1140756.

TEASDALE, A., *«The Fouchet Plan: De Gaulle's Intergovernmental Design for Europe»* in BAINBRIDGE, T., TEASDALE, A., The Penguin Companion to the European Union. IV Edition. Penguin Books, London, 2012.

— «The life and death of the Luxembourg compromise». *Journal of Common Market Studies,* December 1993, vol. 31, n.º 4.

TIMMERMANS, C. W., «The uneasy relationship between the communities and the second union pillar: back to the plan Fouchet»? *Legal issues on European Integration,* vol. 23, 1996, pp. 61-70.

TINDEMANS, L., «L'Union européenne. Rapport au Conseil Européen». *Bulletin des Communautés*. Supplément 1/76. Commission des Communautés, 1976. Disponible en: http://aei.pitt.edu/942/1/political_tindemans_report.pdf (agosto 2014).

— «Le Conseil Européen: un premier bilan, quelques réflexions» [en línea]. 1977. Disponible en: http://www.cvce.eu/obj/leo_tindemans_le_conseil_europeen_un_premier_bilan_quelques_reflexions-fr (consultado en agosto 2014).

TOMMËL, I., «The standing president of the European Council: intergovernmental or supranational leadership?». *Journal of European Integration,* vol. 39, Issue 2, February 2017, pp. 175-189. DOI: 10.1080/07036337.2016.1277717.

TORRELLI, M., «Le Conseil Européen: utile ou néfaste»? *Revue politique et parlementaire,* n.º 926, Novembre-Decembre 1986, Paris, 1986, p. 7.

TSEBELIS, G., GARRET, G., «The Institutional Foundations of Intergovernamentalism and Supranationalism in the EU». *International Organization,* vol. 55, issue 2, 2001, pp. 357-390.

TUGENDHAT, CH., *Making sense of Europe.* Viking, 1986, pp. 1-240.

VAN HECK, S., BURSENS, P., «The Council Presidency and the European Council; towards collective leadership in the EU», in FORET, F., RITTELMEYER, Y-S., *The European Council and European Governance.* The commanding height of the EU. Routledge, London, New York, 2014.

VAN DE STEEG, M., «Is the European Parliament able to hold the European Council accountable»? *European Integration on line papers.* Vol. 13, n.º 3, 18 August 2009. DOI 101695/2009003. Disponible en: http://eiop.or.at

VAN GRISEN, P., «The European Council under construction: EU top level decision making at the beginning of a new century». *Discussion papers in Diplomacy,* N.º 88. Netherlands Institute of International Relations Cligendael, September, 2003.

VAN MIDDELAAR, L., *«Le passage à l'Europe».* Bibliothèques des idées. Gallimard, París, 2012.

— «The return of politics-The European Union after the crisis in the eurozone and Ukraine». *JCMS.* Volume 54, N 3, 2016, pp. 495-507. DOI:10.1111/jcms.12336

VAN ROMPUY, H., *L'Europe dans la tempête. Leçons et défis*. Racine, 2014.

VERDUN, A., «Decision making before and after Lisbon: The impact of changes in decision-making rules». *West European Politics,* vol. 36:6, 2013, pp. 1128-1142.

YBÁÑEZ RUBIO, I., «Revisión de la Estrategia de Lisboa en la UE "trabajar juntos para el crecimiento y el empleo"». *Revista ICE, Productividad y competitividad de la economía española,* N.º 829*,* marzo-abril de 2006. Disponible en: http://www.revistasice.com

YOUNG, D., «The summit is dead. Long live the European Council: Britain and the question of regular leaders meetings in the European Community 1973-1975». *The Hague Journal of Diplomacy,* vol. 4, issue 3, 2009, pp. 319-338.

WAELBROECK, D., «Le Parlement européen dans l'évolution institutionnelle». LOUIS, J.-V., WAELBROEK, D., *Le Parlement européen dans l'évolution institutionnelle, Syntheses des débats.* Éditions ULB, 1989, Bruxelles, pp. 87-163.

WALLACE, W., «Political issues at the summits: a new concert of powers»? MERLINI, C. (ed). *Economic Summits and Western decision making.* Croom Helm, 1984, London, pp. 137-152.

WALLACE, H., HAYES-RENSHAW, F., «Reforming the Council: a working progress». *Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS),* Report n.º 9, 2003.

WALLACE, H., WALLACE, W., POLLACK, M. A., «Policy making in the EU». *New European Union Series* (5.ª ed.), Oxford, 2005.

WARNTJEN, A., «The elusive quest for continuity? Legislative decision making and the Council Presidency before and after Lisbon». *Policy Brief, Decision making in the European Union before and after Lisbon (DEUBAL).* Brussles, June, 2012.

WEINSTOCK, U., «Comment améliorer le processus de prise de décision dans la Communauté? Observations sur le rapport des Trois Sages». *Revue du Marche Commun,* n.º 236, abril 1980, pp. 174-187.

WEISS, S., BLOCKMANS, S., «The EU deal to avoid Brexit». *CEPS Special Report.* N.º 131. Brussels, February, 2016.

WELLENS, K. C., BORCHART, M., «Soft Law in the European Community». *European Law Review,* n.º 14, October, 1989.

WERTS, J., *The European Council. TCM Asser Instituut,* The Hague, 1992.

— «The unstoppable advance of the European Council», in VAN NUFFEL, P., CURTIN, D., KELLERMAN, A., BLOCKMANS, S. (eds). *The EU Constitution. The best way forward.* The Asser Institute, The Hague 2005, pp. 297-307.

— *The European Council.* John Harper Publishing, London, 2008.

WESSELS, W. «The European Council. A denaturing of the Community or indispensable decision-making body»?, in HOSCHEIT, J-M., WESSELS, W. (eds.). *The European Council.* 1974-1986. Evaluation and progress. 2 ed., European Institute of Public Administration, Maastricht, 1991.

— «The European Council: a bigger club, a similar job»? in BEST, E., CHRISTIANSEN, T., SETTEMBRI, P. (eds). *The Institutions of the Enlarged European Union.* Continuity and change. Edward Elgar Publishing, 2008, pp. 16-32.

WESSELS, W., BOPP, F., «The Institutional architecture of CFSP after the Lisbon Treaty. Constitutional breakthrough or challenges ahead»? *Politics and Institutions,* Research Paper n.º 10, CEPS, Brussels, June 2008 (http://ceps.eu) (consultado abril 2010).

WESSELS, W., *«The European Council. Beyond the traditional View Towards a Fusion». Chemins d'Europe. Mélanges en l'honneur de Jean-Paul Jacqué,* Dalloz, 2010.

— «A New Top? The Lisbon Provisions for the Permanent President of the European Council», *Salzburg Papers on European Integration 02-10,* SCEUS Salzburg Centre of European Union Studies/Jean Monnet Centre of Excellence, March, 2010, pp. 1-27.

— «The European Council Creating and Shaping the External Action of the EU: The Sovereignty Dilemma in a stress test». *XX Biennial Conference on EU Studies Association,* Boston, March, 2011, pp. 1-11.

— «The Maastricht Treaty and the European Council: The History of an Institutional Evolution». *Journal of European integration,* 2012, vol. 34, issue 7, pp. 753-767.

WESSELS, W., SCHAFER, V., «The European Council in Theoretical Perspectives: The Principals on a Fusion Path». *XIII Biennial Conference on EU Studies Association,* November, 2013.

WESSELS, W., «The European Council as the key international player». *XIII Biennial Conference on EU Studies Association,* November, 2013.

— *The European Council (The EU Series).* Palgrave Mc Millan, London, 2014.

— «The European Council as a crises given "gouvernement économique"». *XIV Biennial Conference on EU Studies Association,* Boston, March, 2015.

WINKLER, H. A., *Historie de l'Allemagne XIX-XX Siècles.* Fayard, Paris, 2005.

ZORGBIBE, CH., *Histoire de l'Union Européenne.* Albin Michel, Paris, 2005.

La presente obra trata de ofrecer un análisis sobre las consecuencias de la institucionalización del Consejo Europeo por el Tratado de Lisboa. Al ser el Consejo Europeo una institución eminentemente política el autor ha estudiado el Consejo Europeo desde su creación en diciembre de 1974. Las circunstancias de la creación del Consejo Europeo y su parco tratamiento por el Derecho pimario previo al Tratado de Lisboa han obligado al autor a detenerse sobre las funciones que la reunión de Jefes de Estado o de Gobierno ha desarrollado desde su origen hasta la gestión de la crisis del euro, la crisis de la migración y el Brexit. Esta doble perspectiva histórica y funcional conduce al autor a concluir que la institucionalización del Consejo Europeo por el Tratado de Lisboa supone un reconocimiento de la centralidad del papel de los Jefes de Estado o de Gobierno en la construcción europea más que una revolución. Para el autor, la novedad realmente singificativa que aporta el Tradado de Lisboa respecto al Consejo Europero es la creación de su presidencia permanente.

Miguel Papí Boucher, es Director en el Parlamento Europeo. Previamente fue Secretario General adjunto del grupo parlamentario del Partido Popular Europeo en el Parlamento Europeo y Vocal Asesor del Departamento de Internacional y de Seguridad del Gabiente del Presidente del Gobierno. Miguel Papí posee un Doctorado en Derecho, el Diploma de estudios Europeos del Colegio de Europa de Brujas y el Master en Economía y Dirección de empresas del IESE.